

**BỘ GIÁO DỤC - ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ TP. HỒ CHÍ MINH**

MAI ĐÌNH LÂM

**TÁC ĐỘNG CỦA PHÂN CẤP TÀI KHÓA
ĐẾN TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ TẠI VIỆT NAM**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

TP. Hồ Chí Minh, năm 2012

**BỘ GIÁO DỤC - ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ TP. HỒ CHÍ MINH**

MAI ĐÌNH LÂM

**TÁC ĐỘNG CỦA PHÂN CẤP TÀI KHÓA
ĐẾN TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ TẠI VIỆT NAM**

CHUYÊN NGÀNH: TÀI CHÍNH - NGÂN HÀNG

MÃ NGÀNH: 62340201

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

PGS.TS. SỬ ĐÌNH THÀNH

TP. Hồ Chí Minh, năm 2012

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu khoa học độc lập của tôi. Các thông tin, số liệu trong luận án là trung thực và có nguồn gốc rõ ràng, cụ thể. Kết quả nghiên cứu trong luận án là trung thực và chưa từng được công bố trong bất kỳ công trình nghiên cứu nào khác.

Nghiên cứu sinh

Mai Đình Lâm

DANH MỤC CỤM TỪ VIẾT TẮT

ADB: Ngân hàng phát triển Châu Á

HĐND: Hội đồng nhân dân

ĐP: Địa phương

IMF (International Monetary Fund): Quỹ tiền tệ quốc tế

GDP (Gross National Product): Tổng sản phẩm quốc nội

M&E: Giám sát và đánh giá

NSNN: Ngân sách nhà nước

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development): Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế

PCĐT: Phân cấp đầu tư

TNDN: Thu nhập doanh nghiệp

TƯ: Trung ương

VAT: Thuế giá trị gia tăng

UBND: Ủy ban nhân dân

UNDP (United Nations Development Programme): Chương trình phát triển Liên Hiệp Quốc

WB (World Bank): Ngân hàng thế giới

DANH MỤC BẢNG, HÌNH VẼ VÀ SƠ ĐỒ

	<i>Trang</i>
Sơ đồ 1.1: Tổ chức bộ máy nhà nước	20
Sơ đồ 1.2: Các hình thức phân cấp.....	21
Sơ đồ 1.3: Cầu về hàng hoá công của dân cư hai địa phương A và B.....	30
Bảng 1.1: Trò chơi cạnh tranh thuế trong cân bằng Nash	34
Bảng 1.2: Các nghiên cứu thực nghiệm đã thực hiện	49
Sơ đồ 1.4: Mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và vốn đầu tư xã hội.....	63
Sơ đồ 1.5: Mô hình tác động của biến độc lập, biến kiểm soát đối với biến phụ thuộc	63
Bảng 2.1: Tóm tắt nội dung phân cấp nhiệm vụ chi	75
Hình 2.1: Tỷ lệ chi NSDP so với GDP	76
Bảng 2.2: Tỷ lệ các tỉnh có nguồn thu điều tiết về trung ương giai đoạn ổn định 2004 - 2006 và 2007 - 2010 và dự đoán 2011-2015	77
Hình 2.2: Chi thường xuyên của trung ương trong chi ngân sách giai đoạn 1997 - 2006.....	79
Hình 2.3: Tỷ lệ chi thường xuyên của địa phương so với GDP	80
Hình 2.4: Cơ cấu đầu tư công theo cấp quản lý (giá 1994)	82
Hình 2.5: Tỷ lệ đầu tư công của địa phương so với GDP.....	82
Hình 2.6: Tỷ trọng thu NSDP trong GDP	86

Hình 2.7: Tỷ trọng thu NSDP trong tổng thu NSNN.....	86
Bảng 2.3: Trách nhiệm chi của các cấp chính quyền tại một số quốc gia	98
Bảng 2.4: Sự khác biệt trong phân cấp tài khóa giữa VN và Trung Quốc	101
Bảng 3.1: Mô tả các biến cơ sở và ký hiệu sử dụng trong ba mô hình.....	114
Bảng 3.2: Thống kê dữ liệu trung bình	115
Hình 3.1: Mối quan hệ giữa chi NSDP/GDP và tốc độ tăng trưởng kinh tế	117
Hình 3.2: Chi ĐTPT/GDP và tốc độ tăng trưởng kinh tế	119
Hình 3.3: Chi TXDP/GDP và tốc độ tăng trưởng kinh tế.....	120
Hình 3.4: Thu NSDP/GDP và tốc độ tăng trưởng kinh tế	122
Bảng 3.3: Kết quả kiểm định tính dừng của các biến	124
Bảng 3.4: Kết quả ước lượng mô hình 1	125
Bảng 3.5: Kết quả ước lượng mô hình 2	126
Bảng 3.6: Kết quả ước lượng mô hình 3	127
Bảng 3.7: Cơ cấu đầu tư giai đoạn 1996 - 2005.....	139
Bảng 3.8: Nợ công so với GDP.....	140
Bảng 3.9: Tính minh bạch của địa phương.....	143
Bảng 3.10: Xây dựng năng lực phân cấp của chính quyền địa phương	145
Bảng 3.11: Sự tham gia của công dân và các tổ chức đoàn thể.....	147
Bảng 4.1: Kinh nghiệm phân cấp nguồn thu của các quốc gia trên thế giới	158

MỤC LỤC

Trang

TỔNG QUAN

1. Đặt vấn đề nghiên cứu	1
2. Tình hình nghiên cứu trong và ngoài nước liên quan đến đề tài	2
2.1. Các nghiên cứu ngoài nước.....	2
2.2. Các nghiên cứu trong nước.....	6
3. Mục tiêu nghiên cứu.....	8
4. Phạm vi và phương pháp nghiên cứu.....	9
4.1. Phạm vi nghiên cứu.....	9
4.2. Phương pháp nghiên cứu	10
5. Ý nghĩa thực tiễn của đề tài.....	12
6. Những đóng góp mới của luận án	13
7. Kết cấu của báo cáo nghiên cứu.....	15

CHƯƠNG 1:

CƠ SỞ LÝ LUẬN, MÔ HÌNH NGHIÊN CỨU VỀ PHÂN CẤP TÀI KHÓA VÀ TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ

1.1. Giới thiệu.....	17
1.2. Cơ sở phân cấp và nội dung phân cấp tài khóa.....	17
1.2.1. Khái niệm phân cấp tài khóa	17
1.2.2. Cơ sở phân cấp tài khóa	18
1.2.3. Nội dung phân cấp tài khóa	25
1.2.4. Các chỉ tiêu đo lường phân cấp tài khóa	27
1.3. Các điểm lợi và bất lợi của phân cấp tài khóa	29
1.3.1. Các điểm lợi của phân cấp tài khóa	29
1.3.2. Những điểm bất lợi của phân cấp tài khóa.....	33
1.4. Tăng trưởng kinh tế.....	37
1.4.1. Tổng luận các mô hình tăng trưởng kinh tế.....	37
1.4.2. Cách tính tăng trưởng kinh tế.....	40
1.5. Phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế.....	42

1.5.1. Giới thiệu	42
1.5.2. Các minh chứng thực nghiệm về phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế.....	43
1.6. Mô hình lý thuyết và các giả thuyết nghiên cứu.....	49
1.6.1. Mô hình lý thuyết.....	49
1.6.2. Các giả thuyết kỳ vọng trong mô hình nghiên cứu	54

CHƯƠNG 2:

THỰC TRẠNG PHÂN CẤP TÀI KHÓA TẠI VIỆT NAM

2.1. Giới thiệu.....	65
2.2. Tổ chức bộ máy hành chính và phân cấp tài khóa ở Việt Nam	65
2.2.1. Tổ chức bộ máy hành chính	65
2.2.2. Phân cấp tài khóa ở Việt Nam	67
2.3. Phân cấp nhiệm vụ chi và quyền tự chủ của chính quyền địa phương.....	73
2.3.1. Nội dung phân cấp	73
2.3.2. Quyền tự chủ chi ngân sách của chính quyền địa phương.....	77
2.4. Phân cấp nguồn thu và quyền tự chủ của chính quyền địa phương.....	83
2.4.1. Nội dung phân cấp nguồn thu.....	83
2.4.2. Quyền tự chủ nguồn thu của chính quyền địa phương	88
2.5. Phân cấp trong huy động vốn và vay nợ	89
2.6. Hệ thống điều hòa ngân sách giữa trung ương và địa phương	91
2.7. Trách nhiệm giải trình tài khóa của chính quyền địa phương	94
2.8. Phân cấp tài khóa của các quốc gia trên thế giới và kinh nghiệm với Việt Nam.....	96
2.8.1. Những điểm tương đồng và khác biệt trong phân cấp tài khóa giữa Việt Nam và các nước	97
2.8.2. Kinh nghiệm cho Việt Nam	102

CHƯƠNG 3:

PHÂN TÍCH THỰC NGHIỆM TÁC ĐỘNG CỦA PHÂN CẤP TÀI KHÓA LÊN TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ Ở VIỆT NAM

3.1. Giới thiệu.....	107
3.2. Phương pháp nghiên cứu	108
3.2.1. Định dạng mô hình thực nghiệm.....	108
3.2.2. Phương pháp nghiên cứu	110
3.3. Thu thập và mô tả dữ liệu	113
3.3.1. Thu thập dữ liệu	113
3.3.2. Khảo sát sơ bộ mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam.....	116
3.4. Kết quả kiểm định và thảo luận kết quả nghiên cứu.....	123
3.4.1. Kiểm tra tính dừng	123
3.4.2. Kết quả thực nghiệm	124
3.4.3. Thảo luận kết quả từ nghiên cứu thực nghiệm	127
3.5. Đánh giá các tồn tại về thể chế, chính sách trong phân cấp tài khóa ở Việt Nam.....	129
3.5.1. Các tồn tại trong phân cấp thu ngân sách.....	129
3.5.2. Các tồn tại trong phân cấp chi ngân sách	133
3.5.3. Hạn chế trong hệ thống điều hòa ngân sách	137
3.5.4. Các hạn chế trong vay nợ của chính quyền địa phương	140
3.5.5. Tính minh bạch và trách nhiệm giải trình chưa được chú trọng.....	142
3.5.6. Năng lực của chính quyền địa phương còn hạn chế.....	144
3.5.7. Hệ thống giám sát và đánh giá ở Việt Nam còn kém hiệu quả.....	145

CHƯƠNG 4:

CÁC KHUYẾN NGHỊ VỀ CHÍNH SÁCH PHÂN CẤP TÀI KHÓA NHẪM THÚC ĐẨY TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ Ở VIỆT NAM

4.1. Giới thiệu.....	149
4.2. Các phát hiện chính trong nghiên cứu	149
4.3. Lựa chọn khung chính sách thay đổi phân cấp tài khóa thúc đẩy tăng trưởng kinh tế trong điều kiện tái cơ cấu nền kinh tế	151
4.3.1. Định hướng chung.....	151
4.3.2. Hoàn thiện chính sách phân cấp tài khóa.....	155
4.4. Hoàn thiện chính sách điều hòa ngân sách	166
4.5. Chính sách huy động vốn cho địa phương.....	168
4.6. Tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương.....	170
4.7. Giám sát và đánh giá chi tiêu công	172
4.7.1. Đổi mới quản trị công của chính quyền địa phương	172
4.7.2. Chú trọng đến các mục tiêu dài hạn	173
4.7.3. Khắc phục các hạn chế của mô hình quản trị công	174
4.8. Nâng cao năng lực của chính quyền địa phương	175
5.9. Một số chính sách khác	179
KẾT LUẬN	183
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	186
PHỤ LỤC	

TỔNG QUAN

1. Đặt vấn đề nghiên cứu

Sự can thiệp của Chính phủ vào nền kinh tế là một thực tế khách quan và đã được thừa nhận rộng rãi. Chính phủ có thể dùng chính sách tài khóa để can thiệp vào nền kinh tế bằng các công cụ thuế và chi tiêu công. Keynes (1936) đánh giá cao hệ thống thuế khóa và công trái nhà nước, bởi lẽ đó là các công cụ tạo ra nguồn lực quan trọng cho ngân sách nhà nước (NSNN). Mặt khác, trường phái Keynes cho rằng nhà nước có thể thực hiện các biện pháp tạo ra tổng cầu hiệu quả thông qua các biện pháp kích thích từ chính sách tài khóa.

Trong chính sách tài khóa, việc thực hiện phân cấp tài khóa cho từng cấp chính quyền cũng cần được xem xét thận trọng. Phân cấp tài khóa nghĩa là thực hiện chuyển một phần quyền lực của chính quyền cấp trên cho chính quyền cấp dưới. Đây thuộc một phần trong nhóm giải pháp cải cách khu vực công nhằm tạo ra môi trường cạnh tranh giữa các cấp chính quyền trong việc cung ứng hàng hóa công tối ưu cho xã hội và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế (Bahl & Linn, 1992; Bird & Wallich, 1993).

Ở Việt Nam, kể từ khi tiến hành chính sách *Đổi Mới* kinh tế năm 1986, đặc biệt sau khi có Luật NSNN năm 1996 và sửa đổi năm 2002, Chính phủ đã tiến hành cải cách chính sách tài khóa sâu rộng, và đổi mới phân cấp quản lý tài khóa với mục tiêu thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bền vững trong dài hạn. Tuy nhiên, việc đánh giá tác động của phân cấp quản lý tài khóa tới tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam hiện vẫn chưa được nghiên cứu một cách thấu đáo. Liệu phân cấp tài khóa có tạo quyền chủ động cho chính quyền địa phương

trong phân bổ nguồn lực cho phát triển kinh tế - xã hội hay không? Liệu phân cấp tài khóa có phải là một trong những yếu tố cơ bản thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam trong thời gian qua hay không?

2. Tình hình nghiên cứu trong và ngoài nước liên quan đến đề tài

2.1. Các nghiên cứu ngoài nước

Khả năng tác động của mức độ phân cấp tài khóa đối với tăng trưởng kinh tế ở các nước phát triển và đang phát triển được nhiều nhà nghiên cứu quan tâm. Cho đến hiện tại, đã có nhiều nghiên cứu mang tính lý thuyết và thực nghiệm về tác động của phân cấp tài khóa đối với tăng trưởng kinh tế.

Các nghiên cứu mang tính lý thuyết

Về khía cạnh lý thuyết, hầu hết các nghiên cứu trước đây đều cho rằng phân cấp tài khóa sẽ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Nếu như các hàng hóa không mang tính chất quốc gia, thì dường như chính quyền địa phương có hiệu quả hơn trong việc phân phối và cung ứng hàng hóa đó (Oates, 1972). Điều này được khẳng định dựa trên nền tảng: nhiệm vụ chi của chính quyền địa phương có thể đáp ứng được các sở thích và nhu cầu đa dạng của địa phương, và vì vậy đảm bảo tính hiệu quả trong phân bổ nguồn lực (Oates, 1972 & Tiebout, 1956). Phân cấp nguồn thu cho chính quyền địa phương đòi hỏi phải tương thích với nhiệm vụ chi và trách nhiệm giải trình (Oates, 1972). Phân cấp tài khóa, khi nguồn thu phù hợp với nhiệm vụ chi của chính quyền địa phương, sẽ dẫn đến: (1) kích thích nguồn thu của địa phương và cải thiện tài khóa tổng thể của quốc gia; (2) nâng cao trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương; (3) giảm sự ảnh hưởng méo mó của quá trình chuyển giao (Shah, 1994).

Nghiên cứu của Bird & Wallich (1993) cho rằng phân cấp tài khóa có

thể giúp nâng cao hiệu quả của khu vực công, tăng cường cạnh tranh giữa các chính quyền địa phương trong việc cung ứng dịch vụ công, và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Những lợi ích tiềm tàng này phản ánh một niềm tin rằng, chính quyền địa phương có thể ra những quyết định tốt nhất về những khoản chi tiêu công phục vụ tăng trưởng trong những lĩnh vực như giáo dục, y tế và cơ sở hạ tầng, vì họ có thông tin tốt hơn về đặc điểm của địa phương và sự khác biệt giữa các vùng (Oates, 1993).

Tuy nhiên, cũng có những quan điểm lý thuyết khác về tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng. Theo Prud'homme (1995) và Tanzi (1996), nếu các giả định của phân cấp tài khóa như: (i) phân cấp nguồn thu tương xứng với nhiệm vụ chi; (ii) năng lực và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương không được thỏa mãn, thì kết quả của phân cấp tài khóa có thể gây phương hại đến tăng trưởng kinh tế và tính hiệu quả. Prud'homme (1995) nhấn mạnh rằng: chính quyền địa phương có thể không cung cấp hiệu quả hơn chính quyền trung ương trong cung cấp hàng hóa công ở phạm vi quốc gia vì tính kinh tế của quy mô. Phân cấp tài khóa cũng có thể là điều kiện để tạo ra tham nhũng ở địa phương bởi vì khi đó sẽ trao trách nhiệm chính trị cho địa phương và các nhà chính trị địa phương sẽ gắn lợi ích của mình với lợi ích nhóm (Prud'homme, 1995, and Tanzi, 1996). Martinez & McNab (2001) còn cho rằng phân cấp về tài khóa có thể khuyến khích sự bất ổn của kinh tế vĩ mô, do đó sẽ dẫn đến suy giảm tăng trưởng kinh tế, bởi vì phân cấp tài khóa có thể làm giảm chi tiêu và các loại thuế của chính phủ trung ương dùng để hỗ trợ cho sự phát triển của nền kinh tế.

Các nghiên cứu thực nghiệm

Đã có nhiều nghiên cứu thực nghiệm về mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế. Các nghiên cứu với dữ liệu và phương pháp

nghiên cứu khác nhau cho các kết luận khác nhau về tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế.

(i) Các nghiên cứu sử dụng dữ liệu dạng bảng (Cross - sectional data)

Phillips & Woller (1997) đã tìm ra bằng chứng quan trọng về mối quan hệ tiêu cực giữa tăng trưởng kinh tế và phân cấp nguồn thu khi dựa trên dữ liệu nghiên cứu tại 17 quốc gia phát triển trong giai đoạn từ 1947 - 1991. Điều đáng ngạc nhiên, nghiên cứu của họ đã không phát hiện mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế ở các nước đang phát triển.

Tuy nhiên, Davoodi & Zou (1998) đã sử dụng dữ liệu dạng bảng của 46 quốc gia trong giai đoạn 1970 - 1989 và phương pháp ước lượng bình phương bé nhất (OLS) để nghiên cứu tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng. Nghiên cứu kết luận rằng tồn tại mối quan hệ nghịch biến giữa phân cấp tài khóa với tăng trưởng kinh tế ở các nước đang phát triển, nhưng ở các nước phát triển lại không có mối quan hệ.

Tương tự, Xie et al. (1999) đã xem xét tác động của phân cấp tài khóa tới tăng trưởng kinh tế ở Mỹ giai đoạn 1948 - 1994. Có ba cấp chính quyền được sử dụng để phân tích (Liên bang, bang và chính quyền địa phương). Nghiên cứu đã chỉ ra rằng có mối quan hệ tiêu cực giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế địa phương.

Trái lại, Lin & Liu (2000) khám phá ra tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng bằng cách sử dụng dữ liệu bảng ở chính quyền cấp tỉnh của Trung Quốc. Họ đã sử dụng dữ liệu trong 23 năm từ 1970 - 1993 cho nghiên cứu của mình. Nghiên cứu sử dụng phân tích hồi quy với việc coi GDP là biến phụ thuộc và biến liên quan đến phân cấp tài khóa, thu nhập bình quân đầu người, dân số và các biến giả liên quan đến cấp tỉnh là biến độc lập. Tác giả kết luận rằng phân cấp tài khóa có ảnh hưởng tích cực đến tăng trưởng kinh tế. Kết quả nghiên cứu cũng chỉ ra ảnh hưởng quan trọng của sự cải cách

trong khu vực nông thôn, sự tích lũy vốn và sự phát triển của các nhân tố khác đến tăng trưởng kinh tế.

Thiesen (2003) nghiên cứu ảnh hưởng của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế của các nước thuộc OECD trong giai đoạn 1973 - 1998. Tác giả đã sử dụng tỉ lệ phân chia nguồn thu và nhiệm vụ chi làm biến phân cấp tài khóa và sử dụng biến mức độ tăng bình quân trong thu nhập của mỗi độ tuổi lao động. Kết quả nghiên cứu chỉ ra rằng phân cấp tài khóa có tác động tích cực tới tăng trưởng kinh tế.

Ebel & Yilmaz (2004) đã thảo luận về mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và phân cấp trong chi tiêu và nguồn thu của sáu quốc gia Trung và Đông Âu. Họ sử dụng kỹ thuật hồi quy đa biến để phân tích. Kết quả nghiên cứu chỉ ra rằng các khoản thu thuế và phi thuế mà địa phương hưởng toàn bộ có ảnh hưởng tích cực đến tăng trưởng.

Atsushi IIMI (2004), tiến hành phân tích dữ liệu ở 51 quốc gia, bao gồm 7 nước có thu nhập thấp, 10 nước có thu nhập trung bình thấp, 12 nước có thu nhập trên mức trung bình và 22 nước có thu nhập cao trong giai đoạn 1997 - 2001, nghiên cứu cho thấy có tác động tích cực giữa phân cấp tài khóa tới mức tăng trong thu nhập bình quân đầu người.

(ii) Các nghiên cứu sử dụng dữ liệu dạng chuỗi thời gian tổng thể (time series)

Ngoài các nghiên cứu sử dụng dữ liệu dạng bảng, cũng có những nghiên cứu sử dụng dữ liệu dạng chuỗi thời gian cho tổng thể nền kinh tế, điển hình như:

Malik S.et al. (2006) đã cung cấp lý thuyết và bằng chứng về mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế ở Pakistan, dựa vào dữ liệu tổng thể dạng chuỗi thời gian trong giai đoạn 1972 - 2005. Bằng phương pháp

ước lượng OLS, nghiên cứu kết luận rằng phân cấp tài khóa có ảnh hưởng tích cực đến tăng trưởng kinh tế.

Muhammad Zahir Faridi (2011) đã sử dụng dữ liệu tổng thể dạng chuỗi thời gian về phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa chính quyền trung ương và địa phương trong giai đoạn 1972 - 2009 để xem xét tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế, phương pháp được sử dụng để ước lượng là OLS. Kết quả tìm thấy phân cấp tài khóa có tác động quan trọng và tích cực đến tăng trưởng kinh tế ở Pakistan.

Abachi và Salamatu (2012) sử dụng dữ liệu tổng thể về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi của Nigeria trong giai đoạn từ 1970 đến 2009, bằng phương pháp OLS lại tìm thấy kết quả cho rằng phân cấp tài khóa có tác động tiêu cực đến tăng trưởng kinh tế của Nigeria.

2.2. Các nghiên cứu trong nước

Tại Việt Nam cho đến thời điểm hiện tại cũng đã có một số nghiên cứu đánh giá tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế:

Nguyễn Phi Lân (2009) dựa trên lý thuyết tăng trưởng kinh tế nội sinh và lý thuyết tài khóa, mô hình về mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và phân cấp quản lý tài khóa, đã tìm ra mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế tại địa phương của 64 tỉnh thành phố của Việt Nam trong hai giai đoạn riêng biệt 1997 - 2001 và 2002 - 2007. Và kết luận rằng trong giai đoạn 1997 - 2001, biến phân cấp quản lý chi thường xuyên và chi đầu tư xây dựng cơ bản tác động tiêu cực đến tăng trưởng kinh tế địa phương với mức ý nghĩa thống kê là 1%. Còn giai đoạn 2002 - 2007, phân cấp chi đầu tư có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế địa phương, còn chi thường xuyên thì có tác động ngược lại.

Từ số liệu mẫu cho 34 tỉnh thành của Việt Nam trong giai đoạn 2000 - 2005 cùng với phương pháp tiếp cận tham số (dựa trên hàm sản xuất ngẫu

nhiên) và phương pháp tiếp cận phi tham số (dựa trên DEA), Nguyễn Khắc Minh (2008) đã chỉ ra tính phi hiệu quả trong chi tiêu công tồn tại trong cả chi tiêu thường xuyên và đầu tư công. Cũng nhằm mục đích xem xét mối quan hệ giữa cơ cấu chi ngân sách và tăng trưởng kinh tế, Phạm Thế Anh (2008b) đã dùng số liệu thu thập được từ 61 tỉnh thành ở Việt Nam trong giai đoạn 2001-2005. Tác giả chia chi đầu tư và thường xuyên thành 5 ngành khác nhau, kết quả nghiên cứu cho thấy hiệu ứng tích cực hơn của các khoản chi đầu tư so với chi thường xuyên trong một số ngành và ngược lại chi thường xuyên có tác động tích cực hơn đối với chi đầu tư trong một số ngành khác.

Với số liệu đã thu thập được ở 31 địa phương ở Việt Nam, dùng phương pháp ước lượng tham số để tiến hành phân tích hồi quy, Hoàng Thị Chinh Thon & cgt (2010) đã đánh giá, phân tích tác động của chi tiêu cấp tỉnh và cấp huyện đến tăng trưởng của địa phương. Kết quả hồi quy được cho thấy nguồn chi cho đầu tư cấp huyện cần được tăng cường, trong khi chi tiêu đầu tư cấp tỉnh nên giảm để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của địa phương.

Ngoài các nghiên cứu về mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế, cũng có một số nghiên cứu khác đề cập đến phân cấp tài khóa có liên quan đến đề tài. Bùi Đường Nghiêu (2006) đã phân tích những vấn đề lí luận cơ bản về điều hòa ngân sách; thực trạng cơ chế điều hòa ngân sách Việt Nam; kinh nghiệm quốc tế và những giải pháp hoàn thiện cơ chế điều hòa ngân sách nhà nước Việt Nam. Lê Chi Mai (2006) cũng đã cung cấp cơ sở lý luận và thực tiễn về phân cấp ngân sách - bao gồm cả thẩm quyền quyết định ngân sách và thẩm quyền quản lý ngân sách; các giải pháp nhằm tăng cường phân cấp ngân sách cho chính quyền địa phương ở nước ta. Nhìn chung, các nghiên cứu này chủ yếu đề cập đến các vấn đề thể chế trong phân cấp tài khóa. Điểm chung là đều ủng hộ quá trình phân cấp

tài khóa và cho đó là hướng đi đúng để đẩy mạnh tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam.

Tóm lại, cho đến hiện tại đã có những nghiên cứu đánh giá tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế cả ở khía cạnh lý thuyết và thực nghiệm. Xét về khía cạnh thực nghiệm, nhiều công trình nghiên cứu ngoài nước đã sử dụng cả dữ liệu dưới dạng bảng lẫn dạng chuỗi thời gian tổng thể để đánh giá tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế. Đối với một số công trình trong nước liên quan đến đề tài chủ yếu sử dụng dữ liệu dạng bảng để nghiên cứu thực nghiệm. Hầu hết các kết quả thực nghiệm đã minh chứng sự tồn tại mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, chiều hướng tác động của phân cấp tài khóa lên tăng trưởng kinh tế có thể âm (-) hoặc dương (+) tùy theo bộ dữ liệu của nghiên cứu thực nghiệm.

3. Mục tiêu nghiên cứu

Như đánh giá ở trên, về phương diện học thuật đã có nhiều nghiên cứu đánh giá tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế ở các quốc gia trên thế giới cũng như ở Việt Nam. Dựa trên các nghiên cứu thực nghiệm của Malik S. et al. (2006), Muhammad Zahir Faridi (2011), Abachi và Salamatu (2012), luận án tiến hành nghiên cứu sử dụng dữ liệu chuỗi thời gian tổng thể để tìm kiếm thêm luận cứ khẳng định tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế trong quá trình chuyển đổi của Việt Nam.

Đề tài luận án nghiên cứu tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng của toàn bộ nền kinh tế Việt Nam trong mô hình hàm sản xuất đa biến trên cơ sở có điều chỉnh độ trễ, với các câu hỏi nghiên cứu tổng quát: Phân cấp tài khóa tác động như thế nào đến tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam? Trả lời câu hỏi này, có các tiêu câu hỏi đặt ra cho nghiên cứu là: (1) Chính sách

phân cấp tài khóa của Việt Nam đã thay đổi như thế nào trong thời gian qua; (2) Phân cấp tài khóa và các thành phần của nó có tác động đến tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam trong thời gian qua hay không?

Trên cơ sở đó, mục tiêu nghiên cứu của luận án được xác định là:

(1) Đánh giá tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam.

(2) Đề xuất chính sách nhằm hoàn thiện phân cấp tài khóa gắn với tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam.

(3) Hoàn thiện mô hình lý thuyết nghiên cứu và đánh giá tác động phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế.

4. Phạm vi và phương pháp nghiên cứu

4.1. Phạm vi nghiên cứu

Đề tài nghiên cứu tập trung vào tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế trong mô hình sản xuất tân cổ điển. Dựa vào khung lý thuyết của hàm sản xuất và các lý thuyết về phân cấp tài khóa, chúng tôi quyết định xây dựng hàm để ước lượng tác động các biến phân cấp tài khóa đến tăng trưởng gồm các biến: tốc độ tăng trưởng kinh tế (biến phụ thuộc); các biến liên quan phân cấp tài khóa và các biến kiểm soát (vốn đầu tư của xã hội, lực lượng lao động, độ mở thương mại và lạm phát). Chúng tôi đã quyết định chọn các biến kiểm soát, vì một là, dựa vào một số lý thuyết và nghiên cứu thực nghiệm đưa ra bằng chứng có mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa với độ mở thương mại và lạm phát; hai là, ở Việt Nam trong hơn 20 năm qua các biến số kinh tế này là trung tâm của chính sách kinh tế vĩ mô của chính phủ, gắn với đặc thù của quá trình chuyển đổi kinh tế Việt Nam và có tác động nhất đến tăng trưởng kinh tế.

Dữ liệu nghiên cứu của đề tài được thu thập từ năm 1990 đến 2011 dựa các nguồn sau:

Thứ nhất, nguồn dữ liệu trong các ấn phẩm “Key Indicators for Asia and the Pacific” từ năm 2001 đến năm 2011(được đăng trên trang web http://adb.org/Documents/Books/Key_Indicators). Dựa vào bảng phụ lục thống kê cho từng quốc gia, chúng tôi thu thập các dữ liệu, gồm: Tăng trưởng GDP hàng năm; Thay đổi của lực lượng lao động hàng năm; Chi tiêu công hàng năm so với GDP; Vốn đầu tư xã hội hàng năm so với GDP; Độ mở thương mại (tổng kim ngạch xuất nhập khẩu/GDP) hàng năm; Và tỷ lệ lạm phát hàng năm.

Thứ hai, dựa vào các báo cáo hàng năm của Tổng cục Thống kê và Bộ Tài chính, chúng tôi thu thập dữ liệu tỷ lệ chi trung ương so với GDP; tỷ lệ chi địa phương so với GDP; tỷ lệ nguồn thu địa phương so với GDP,...

4.2. Phương pháp nghiên cứu

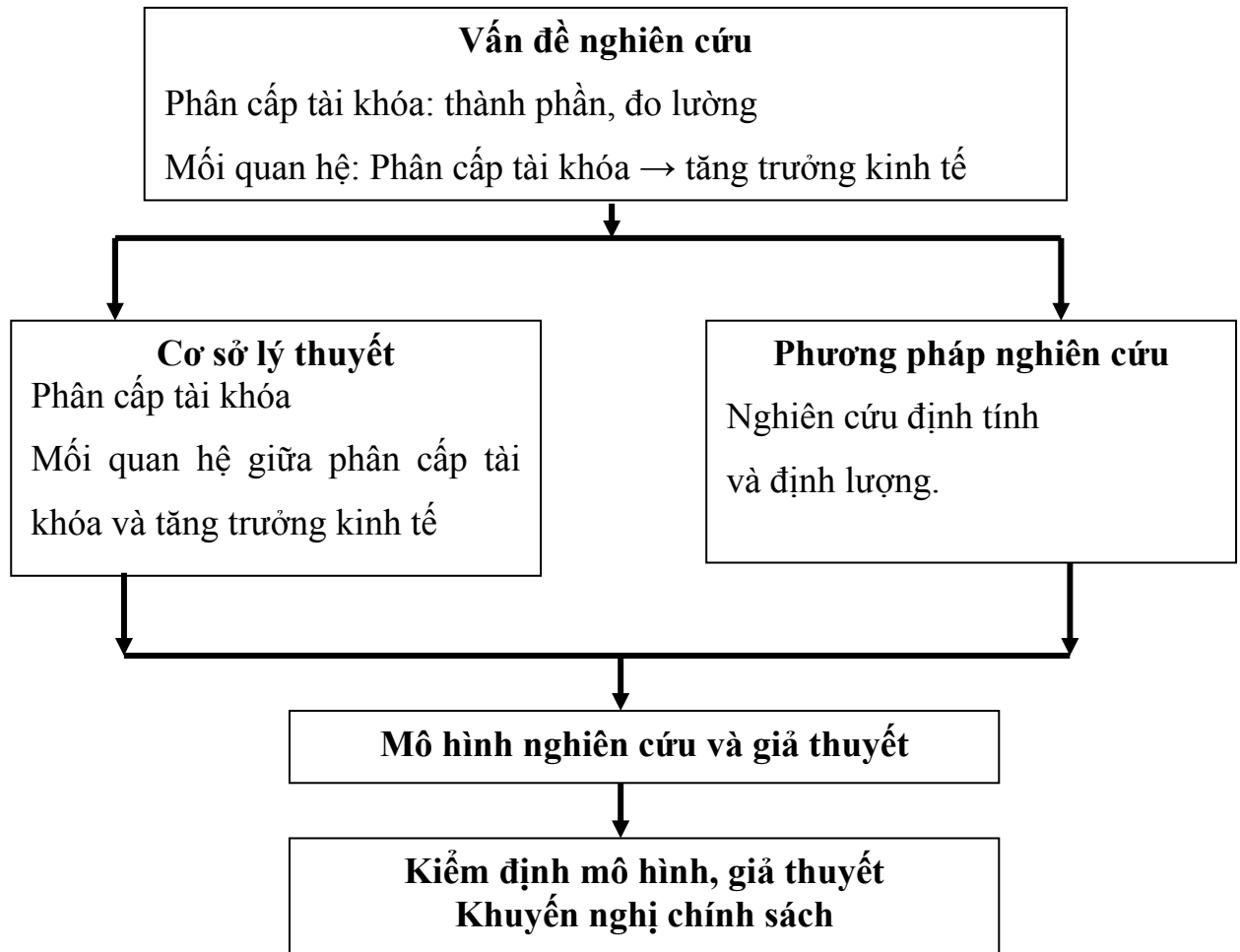
Để thực hiện nghiên cứu, đề tài sử dụng phương pháp nghiên cứu định tính và định lượng. Với phương pháp định tính, đề tài thực hiện nghiên cứu các chế độ, chính sách liên quan đến phân cấp tài khóa của Việt Nam. Trên cơ sở đó nhằm làm rõ những thay đổi về phân cấp tài khóa của Việt Nam. Sự thay đổi phân cấp tài khóa gắn liền với những chặng đường phát triển kinh tế của đất nước cũng như những thay đổi về thể chế và cải cách khu vực công. Do vậy, khi phân tích phân cấp tài khóa, đề tài luôn gắn với bối cảnh cụ thể. Cách tiếp cận này giúp cho việc đánh giá những thay đổi trong chính sách phân cấp được lý giải chặt chẽ hơn. Từ đó, làm cho các vấn đề trong luật được khái quát từ phương pháp định tính trở nên chặt chẽ và hoàn thiện hơn.

Với phương pháp định lượng, trên cơ sở xây dựng các dữ liệu và hàm sản xuất tân cổ điển, đề tài tiến hành kiểm định tác động của phân cấp tài

khóa đến tăng trưởng kinh tế của Việt Nam thông qua phương pháp bình phương bé nhất (OLS). Theo đó, dựa vào hàm sản xuất tân cổ điển, chúng tôi xây dựng mô hình nghiên cứu gồm các biến như tăng trưởng kinh tế, phân cấp tài khóa, vốn đầu tư của xã hội, độ mở thương mại, lực lượng lao động và tỉ lệ lạm phát. Trong công trình này, ngoài các biến tăng trưởng kinh tế, lao động, vốn đầu tư của xã hội và phân cấp tài khóa (dựa vào lý thuyết của hàm sản xuất), chúng tôi đưa thêm các biến: tỉ lệ lạm phát để đánh giá sự bất ổn đối với tăng trưởng kinh tế; và độ mở thương mại, vì *thứ nhất*, từ năm 1990 đến nay là giai đoạn nền kinh tế Việt Nam đang chuyển đổi và độ mở thương mại trở thành yếu tố trung tâm của chính sách kinh tế. *Thứ hai*, có nhiều công trình thực nghiệm cũng đã phát hiện độ mở thương mại có quan hệ mật thiết đến tăng trưởng kinh tế (Abdullah H. Albatel, 2000; Loizides et al, 2004; Constantinos Alexiou, 2009).

Để thực hiện kiểm định mô hình theo phương pháp OLS, chúng tôi tiến hành kiểm định tính dừng của các chuỗi số. Nếu như chúng ta ước lượng một mô hình với chuỗi thời gian trong đó có biến độc lập không dừng, khi đó giả thiết của OLS bị vi phạm. Hay nói khác đi, OLS không áp dụng cho các chuỗi không dừng. Một vấn đề khác liên quan đến tính không dừng, biến này thể hiện một xu thế tăng (giảm) và nếu biến phụ thuộc cũng có xu thế như vậy thì khi ước lượng mô hình có thể ta thu được ước lượng hệ số có ý nghĩa thống kê cao và R^2 cao. Sau khi kiểm định mô hình bằng phương pháp OLS, chúng tôi kiểm định tính thích hợp của mô hình để đánh giá tính tin cậy của kết quả kiểm định.

Quy trình thực hiện nghiên cứu của luận án được khái quát như sau:



5. Ý nghĩa thực tiễn của đề tài

Đề tài nghiên cứu mang lại một số ý nghĩa về lý thuyết cũng như thực tiễn cho các nhà hoạch định chính sách, nhà nghiên cứu liên quan. Cụ thể như sau:

Một là, kết quả của nghiên cứu sẽ góp phần giúp cho các nhà hoạch định chính sách nắm được sát thực hơn nữa về vai trò của phân cấp tài khóa; mức độ chuyển giao tài khóa của chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương với sự tăng trưởng kinh tế và chính sách xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam. Từ kết quả của nghiên cứu này, các nhà hoạch định chính sách có thể

nắm bắt được, trong các yếu tố nêu trên, yếu tố nào là yếu tố chính ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam. Điều này sẽ góp phần tạo cơ sở cho việc hoạch định các chính sách phân cấp tài khóa nhằm tăng cường hiệu quả phân cấp tài khóa gắn với tăng trưởng kinh tế.

Hai là, kết quả của nghiên cứu góp phần bổ sung vào cơ sở lý thuyết về mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế ở các nền kinh tế đang chuyển đổi, cụ thể:

- Ủng hộ lý thuyết phân cấp tài khóa nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.
- Trong phân cấp tài khóa, phân cấp chi đầu tư cho chính quyền địa phương có ý nghĩa quan trọng và tích cực đối với tăng trưởng kinh tế.
- Đối với phân cấp nguồn thu và chuyển giao tài khóa, kết quả nghiên cứu cho thấy cần mở rộng phân cấp nguồn thu cho địa phương hơn là thực hiện chuyển giao tài khóa. Vì việc trao quyền tạo lập nguồn thu tương xứng với nhiệm vụ chi sẽ tạo sự chủ động cho chính quyền địa phương, từ đó tạo ra hiệu quả tối ưu trong phân bổ nguồn lực.

6. Những đóng góp mới của luận án

Thứ nhất, luận án xây dựng khung lý thuyết và mô hình nghiên cứu về mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam trong quá trình chuyển đổi kinh tế. Dựa vào hàm sản xuất tân cổ điển có mở rộng biến, mô hình nghiên cứu của luận án được xây dựng gồm các biến như: tăng trưởng kinh tế; phân cấp tài khóa; vốn đầu tư xã hội; lực lượng lao động; ngoài ra mô hình còn đưa thêm các biến kiểm soát: mở thương mại và tỉ lệ lạm phát, vì đây là các biến trọng tâm của chính sách kinh tế vĩ mô trong quá

trình chuyển đổi kinh tế của Việt Nam. Trong mô hình, chúng tôi sử dụng ba đo lường khác nhau của phân cấp tài khóa: (i) chi tiêu địa phương so với GDP; (ii) chi đầu tư và chi thường xuyên của địa phương so với GDP; và (iii) phân cấp thu của địa phương và chuyển giao tài khóa so với GDP. Mô hình kỳ vọng các biến này có quan hệ dương (+) với tăng trưởng kinh tế.

Thứ hai, với dữ liệu nghiên cứu giai đoạn 1990 – 2011, bằng phương pháp kiểm định OLS nghiên cứu phát hiện: (i) chi tiêu địa phương tổng thể có tác động tích cực lên tăng trưởng kinh tế; (ii) xét về cơ cấu, chi đầu tư địa phương có tác động dương lên tăng trưởng kinh tế, nhưng lại chưa tìm thấy tác động của chi thường xuyên địa phương; (iii) phân cấp nguồn thu địa phương tác động tích cực tăng trưởng kinh tế, tuy nhiên chưa tìm thấy mối quan hệ có ý nghĩa giữa chuyển giao tài khóa của trung ương cho địa phương với tăng trưởng kinh tế. Ngoài ra, độ mở thương mại tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế, trong khi tác động của lạm phát và lực lượng lao động không có ý nghĩa.

Thứ ba, kết quả của nghiên cứu góp phần bổ sung vào cơ sở lý thuyết về mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế ở các nền kinh tế đang chuyển đổi.

Thứ tư, xuất phát từ các nghiên cứu trước đây, căn cứ vào thực trạng phân cấp tài khóa ở Việt Nam, những định hướng cơ bản trong phân cấp tài khóa của Đảng và Nhà nước, đồng thời với kết quả kiểm định mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế trong giai đoạn 1990 - 2011, luận án đã kiến nghị một hệ thống các giải pháp, gồm: hoàn thiện phân cấp thu ngân sách; hoàn thiện phân cấp chi đầu tư và chi thường xuyên; hoàn thiện chính sách điều hòa ngân sách; tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương; hoàn thiện hệ thống đánh giá và

giám sát (M&E); khuyến khích vốn đầu tư xã hội; thúc đẩy xuất khẩu và kiềm chế lạm phát.

7. Kết cấu của báo cáo nghiên cứu

Đề tài được chia thành các phần cơ bản:

Ngoài phần giới thiệu tổng quan và phần kết luận, luận án gồm các chương sau:

Chương 1 tập trung phân tích cơ sở lý luận và mô hình nghiên cứu. Trong đó sẽ đánh giá những nội dung cơ bản của phân cấp tài khóa, những điểm lợi và bất lợi khi phân cấp tài khóa, mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế, đánh giá về các nghiên cứu trước đây liên quan đến chủ đề nghiên cứu, bao gồm các lý thuyết về phân cấp tài khóa, trong đó có những lý thuyết tìm thấy sự tác động của phân cấp tài khóa tới tăng trưởng kinh tế và có những nghiên cứu không tìm thấy mối liên hệ này. Chương 1 cũng đưa ra các giả thuyết và đề xuất mô hình nghiên cứu.

Chương 2 tiến hành nghiên cứu thực trạng tác động của phân cấp tài khóa, bao gồm lịch sử phân cấp tài khóa, khung pháp lý và thực trạng phân cấp tài khóa tại Việt Nam. Chương 2 cũng tham khảo phân cấp tài khóa ở một số quốc gia có điều kiện gần với Việt Nam (gồm Trung Quốc, Thái Lan, Indonesia và Philippines) và đưa ra các so sánh về những điểm tương đồng và khác biệt trong phân cấp tài khóa ở Việt Nam với các nước, từ đó rút ra bài học kinh nghiệm với Việt Nam.

Chương 3 mô tả thực nghiệm mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế, sau đó tiến hành kiểm định mô hình nghiên cứu từ đó đưa ra kết quả kiểm định và phân tích nguyên nhân, làm cơ sở cho việc đề xuất giải pháp ở chương 4.

Chương 4 tập trung vào đề xuất hoàn thiện chính sách phân cấp tài khóa của Việt Nam, bao gồm quan điểm và định hướng của Đảng và Nhà nước về phân cấp tài khóa, các giải pháp hoàn thiện phân cấp tài khóa nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

CHƯƠNG 1:

CƠ SỞ LÝ LUẬN, MÔ HÌNH NGHIÊN CỨU VỀ PHÂN CẤP TÀI KHÓA VÀ TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ

1.1. Giới thiệu

Mục đích của chương 1 nhằm giới thiệu cơ sở lý luận và mô hình nghiên cứu của phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế. Chương này bao gồm các phần chính: (1) Cơ sở lý luận phân cấp tài khóa, với nội dung gồm phân cấp chi tiêu ngân sách địa phương; Phân cấp thu ngân sách địa phương; Chuyển giao tài khóa của chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương; mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế. (2) Thiết lập mô hình nghiên cứu phân cấp tài khóa tác động đến tăng trưởng kinh tế.

Có bốn câu hỏi nghiên cứu được đề cập trong chương này. *Thứ nhất*, cơ sở và nội dung của phân cấp tài khóa là gì? *Thứ hai*, làm thế nào các khoản vay của địa phương đạt được hiệu quả quản lý? *Thứ ba*, năng lực quản lý của địa phương và thuế tác động đối với phân cấp như thế nào? *Bốn là*, lý thuyết và kinh nghiệm nào là điều kiện cần thiết để phân cấp tài khóa thành công.

1.2. Cơ sở phân cấp và nội dung phân cấp tài khóa

1.2.1. Khái niệm phân cấp tài khóa

Phân cấp tài khóa liên quan đến sự phân phối nguồn lực công giữa chính quyền địa phương và chính quyền trung ương trong đó nhấn mạnh đến hai vấn đề cơ bản. *Thứ nhất*, sự phân chia nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. *Thứ hai*, dựa trên chức năng của chính quyền địa phương để xác định nguồn thu và nhiệm vụ chi của các cấp chính quyền này (Kenneth Davey, 2003). Hay nói khác đi, **Phân cấp**

tài khóa là một sự cho phép chính quyền địa phương có thể nâng cao hoặc chia sẻ các khoản chi tiêu nhiều hơn trong ngân sách nhà nước (Fritzen, 2006). Còn theo Kiyohito Hanai & Bach Thi Thu Huyen (2004), một cách chi tiết hơn *phân cấp tài khóa có thể được định nghĩa là sự phân công trách nhiệm và quyền hạn, cũng như lợi ích, giữa các cấp khác nhau của chính quyền về quản lý và thực hiện ngân sách nhà nước*.

Thật vậy, phân cấp tài khóa xác lập cơ chế trao quyền cho chính quyền địa phương trong việc quyết định các khoản thu và chi (cả về tổng hợp và chi tiết). Với ý nghĩa này, phân cấp tài khóa có liên quan nhiều hơn đến việc phân bổ nguồn lực công giữa trung ương và địa phương. Điều này hàm ý rằng cần có sự sắp xếp lại cơ cấu thể chế của chính phủ, các mối quan hệ và trách nhiệm giữa các cấp chính quyền khác nhau, để qua đó tái phân bổ các nguồn tài nguyên một cách tối ưu giữa các cấp chính quyền. Phân cấp tài khóa vì thế trao quyền cho địa phương quản lý một phần nguồn lực công bao gồm cả thu và chi. Đối với những nền kinh tế đang chuyển đổi, mục tiêu của phân cấp tài khóa trước hết mang ý nghĩa *chính trị*: đó là, hỗ trợ giảm nghèo và tăng trưởng kinh tế; *thứ hai*, ý nghĩa *kinh tế*, là để đạt được hiệu quả phân phối nguồn lực thông qua các nguyên tắc của phân quyền, với hàm ý hàng hóa, dịch vụ công được cung cấp bởi chính quyền địa phương có khả năng đạt được hiệu quả Pareto.

1.2.2. Cơ sở phân cấp tài khóa

1.2.2.1. Tổ chức bộ máy nhà nước

Tổ chức hành chính của quốc gia được cấu tạo bởi các đơn vị hành chính lãnh thổ và xác lập những mối quan hệ qua lại giữa chúng với nhau, giữa trung ương với địa phương.

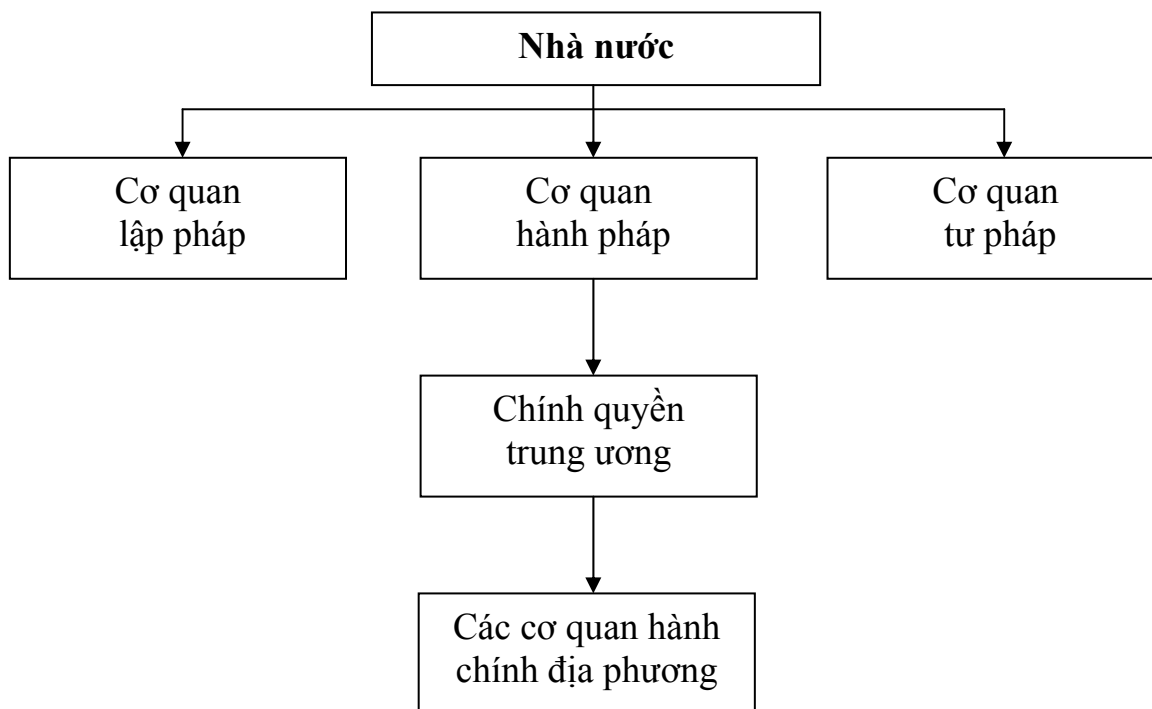
Có hai hình thức cấu trúc nhà nước là nhà nước đơn nhất và nhà nước liên bang. Ở nhà nước đơn nhất, được hình thành từ một lãnh thổ duy nhất,

lãnh thổ này được chia thành các đơn vị hành chính trực thuộc. Nhà nước có chủ quyền quốc gia thống nhất, có hệ thống cơ quan quyền lực và quản lý chung cho toàn lãnh thổ, công dân chỉ có một quốc tịch, đồng thời có một hệ thống pháp luật chung cho toàn lãnh thổ. Tổ chức nhà nước thường được chia thành chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Chính quyền địa phương phải được tổ chức và hoạt động dưới quyền chính quyền trung ương. Các nhà nước đơn nhất tiêu biểu: Trung Quốc, Việt Nam, Triều Tiên, Hàn Quốc, Nhật Bản, Thái Lan, Pháp, Anh, Brunei Darussalam, Cu Ba, Lào,...(Học viện Hành chính, 2010).

Còn ở nhà nước liên bang, được hợp thành từ hai hay nhiều nước thành viên. Lãnh thổ của nhà nước liên bang bao gồm lãnh thổ của các nhà nước khác, những nhà nước này được gọi là các chủ thể liên bang. Dấu hiệu tổ chức nhà nước của chủ thể liên bang của nhà nước liên bang thể hiện ở chỗ mỗi chủ thể có quyền thông qua hiến pháp của mình, tuy nhiên không phải chủ thể nào cũng có hiến pháp riêng. Chế độ liên bang thường được thiết lập tại một quốc gia đa sắc tộc hoặc có lãnh thổ rộng lớn hoặc trong trường hợp cần thiết. Các nhà nước liên bang thường được thành lập trên cơ sở một hiệp ước giữa các thành viên có chủ quyền. Các nhà nước liên bang tiêu biểu: Cộng hòa Ấn Độ, Hợp chủng quốc Hoa Kỳ, Liên bang Xô Viết, Liên bang Malaixia, Mexico, Đức... Ở các nhà nước liên bang thì khái niệm chính quyền địa phương thường được dùng để chỉ các tiểu bang. Việc tổ chức quyền lực nhà nước (chính quyền địa phương) của các bang thường được quy định bằng hiến pháp. Việc tổ chức này thể hiện mối tương quan qua lại giữa nhà nước liên bang và các bang. Trong đó chỉ ra ranh giới quyền lực nhà nước giữa liên bang và các bang. Còn thẩm quyền các vùng (đơn vị) lãnh thổ do pháp luật của các bang quy định.

Bất kỳ nhà nước nào dù là liên bang hay đơn nhất cũng phải được tổ chức thành các cơ quan để thực hiện các nhiệm vụ và chức năng nhà nước, đó là cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp. Sơ đồ 1.1 mô tả tổ chức bộ máy nhà nước của một quốc gia.

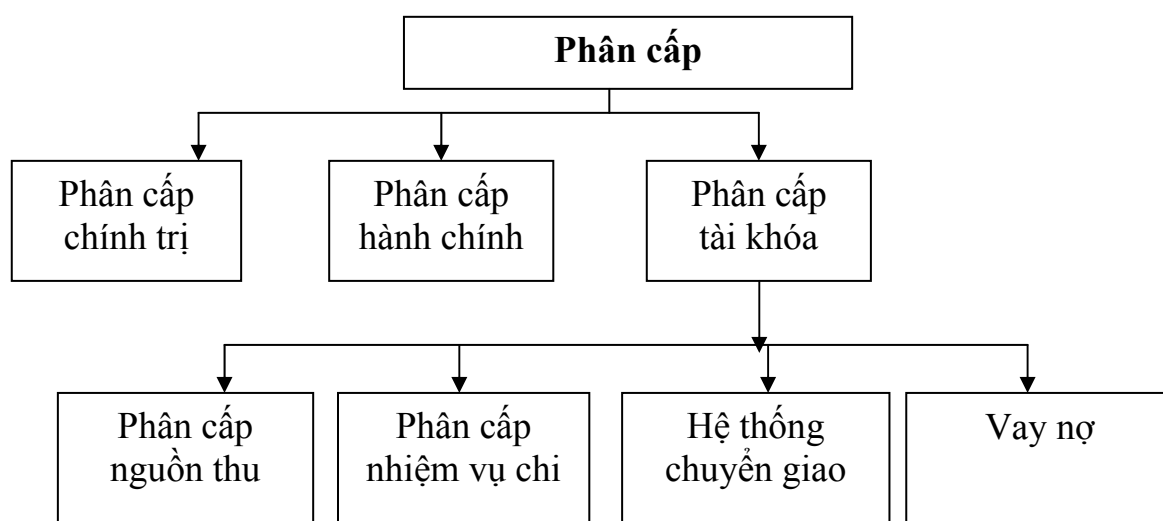
Sơ đồ 1.1: Tổ chức bộ máy nhà nước



(Nguồn: WorldBank, 2006)

Với tổ chức bộ máy nhà nước như vậy, việc phân cấp là tất yếu khách quan. Phân cấp giữa trung ương và địa phương bao gồm phân cấp chính trị, phân cấp hành chính, và phân cấp tài khóa. Trong đó phân cấp tài khóa là yếu tố cơ bản của quá trình phân cấp (World Bank, 2006).

Sơ đồ 1.2: Các hình thức phân cấp



(Nguồn: WorldBank, 2006)

Thực hiện phân cấp nói chung sẽ trao cho mỗi cấp chính quyền, mỗi khâu trong bộ máy những nhiệm vụ, quyền hạn để giải quyết những công việc nhất định. Các cấp chính quyền có những nhiệm vụ, quyền hạn tùy theo khả năng thực tế của địa phương để thực hiện những trọng trách được giao. Phân cấp có thể được phân loại thành: phân cấp chính trị (political decentralisation); phân cấp hành chính (administrative decentralisation); phân cấp tài khóa (fiscal decentralisation).

Phân cấp chính trị có thể hiểu là việc chuyển giao một phần quyền và nghĩa vụ chính trị từ chính quyền trung ương xuống cho chính quyền địa phương. Tác động của quá trình này là làm cho chính quyền địa phương mạnh lên đồng thời cho phép người dân, các nhóm chính trị tham gia và có ảnh hưởng nhiều hơn vào tiến trình xây dựng và thực thi chính sách của nhà nước ở trung ương cũng như địa phương. Quá trình phân cấp quản lý về chính trị thường đòi hỏi phải có những cải tổ về hiến pháp hoặc thể chế. Việc phân cấp về chính trị thường được quy định trong hiến pháp và luật của nhà nước, các chủ thể không được quyền thay đổi một cách tùy tiện.

Phân cấp hành chính được hiểu là việc phân bổ lại thẩm quyền, trách nhiệm cho việc bảo đảm các dịch vụ công giữa các cấp chính quyền của quốc gia. Nó thể hiện cụ thể ở việc chuyển giao quyền và trách nhiệm thực hiện các chức năng công cộng (bao gồm cả việc xây dựng kế hoạch, quản lý và chi tiêu) từ chính quyền cấp trên xuống cho chính quyền cấp dưới. Phân cấp quản lý về hành chính thể hiện ở ba cấp độ chính, đó là: (1) Phi tập trung hóa; (2) Ủy quyền; (3) Phân cấp quản lý. Trong đó, phi tập trung hóa được xem là cấp độ thấp nhất của phân cấp. Theo đó, mô hình phi tập trung hóa là phân tách trách nhiệm giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Mô hình ủy quyền đề cập đến tình huống trong đó chính quyền địa phương làm đại lý cho chính quyền trung ương, thực hiện một số chức năng nhất định thay mặt cho chính quyền trung ương trong trường hợp được ủy quyền. Mô hình phân cấp quản lý đề cập trong đó chính quyền địa phương không chỉ thi hành nhiệm vụ mà còn có thẩm quyền quyết định những vấn đề liên quan đến những việc địa phương được làm.

Phân cấp quản lý về tài khóa theo sơ đồ 1.2 được hiểu là sự phân bổ trách nhiệm quản lý về nguồn ngân sách giữa các cấp chính quyền. Phân cấp tài khóa thể hiện dưới nhiều dạng, bao gồm: (1) Tự chủ tài chính; (2) Chính quyền trung ương và địa phương cùng làm; (3) Cho phép chính quyền địa phương được đặt ra một số khoản thuế, lệ phí hoặc hưởng toàn bộ hay một phần các khoản thu từ thuế, lệ phí,... ở địa phương; (4) Chuyển một phần khoản thu từ thuế mà chính quyền trung ương thu được cho chính quyền địa phương; (5) Bảo lãnh hoặc cho chính quyền địa phương vay,... Bất kỳ nhà nước nào cũng có nguồn thu và các khoản chi nhất định để thực hiện các chức năng của mình. Điều đó có nghĩa rằng, ngân sách là một phần không thể thiếu trong hoạt động của các quốc gia. Để có thể sử dụng quỹ ngân sách một cách hợp lý, các nhà nước phải có kế hoạch trong sử dụng. Điều đó đòi hỏi nhà

nước khi phân cấp tài khóa cho các cấp chính quyền trong việc sử dụng nguồn thu và khoản chi phải hợp lý, hiệu quả, phù hợp với nhiệm vụ và mục tiêu chung.

1.2.2.2. Cạnh tranh địa phương và cung cấp hàng hóa công tối ưu

Lý thuyết cạnh tranh địa phương và cung cấp hàng hóa công tối ưu ủng hộ mạnh mẽ việc phân cấp tài khóa giữa trung ương và địa phương. Phân cấp tài khóa là chủ đề thuộc lĩnh vực ngân sách nhà nước có một lịch sử lâu dài về chính trị, kinh tế. Lý thuyết kinh tế đáng chú ý đầu tiên về chế độ liên bang được phát triển bởi Hayek (1945). Theo ông, chính quyền địa phương tiếp cận thông tin địa phương tốt hơn thông qua sự gần gũi với người dân. Điều này cho phép họ cung cấp hàng hoá công cộng và dịch vụ tốt hơn, phù hợp với sở thích của người dân địa phương hơn là chính quyền trung ương.

Một thập niên sau đó, lý thuyết “bỏ phiếu bằng chân” của Tiebout (1956) đã gợi lên hàm ý cạnh tranh giữa các vùng và địa phương. Tiebout khẳng định rằng cạnh tranh giữa chính quyền địa phương tạo ra một cơ chế để sắp xếp và kết hợp cung cấp hàng hoá công cộng với “sở thích của người tiêu dùng”. Áp dụng những ý tưởng trong lĩnh vực tài chính công, Musgrave (1959) và sau đó là Oates (1972) đã xây dựng lý thuyết chính sách tài khóa liên bang, trong đó nhấn mạnh sự phân cấp tài khóa phù hợp với các loại thuế và các khoản chi tiêu của cấp chính quyền để cải thiện phúc lợi (Jin et al, 2005). Việc chuyển giao cung cấp hàng hóa công cho chính quyền địa phương tại địa phương đó thì mức sản lượng hàng hóa sẽ đạt được hiệu quả Pareto (Oates, 1972). Đầu tư công có vai trò quan trọng trong chuyển đổi nguồn lực và cơ sở hạ tầng, và cho việc thiết lập môi trường pháp lý có lợi cho doanh nghiệp tư nhân (World Bank, 2005). Cùng với quá trình phân cấp, chính quyền địa phương đang là trọng tâm của hàng loạt các hoạt động về đầu

tư, tài chính và pháp lý, mà các hoạt động này tác động cả lên tốc độ và sự cân bằng của phát triển kinh tế. Chính quyền địa phương khi được phân cấp tài khóa đã phải chịu trách nhiệm về lập kế hoạch phát triển và cung cấp tài chính cho cơ sở hạ tầng kinh tế, tức là chịu trách nhiệm về chi ngân sách, vì vậy để thực hiện được công việc đó cần có nguồn lực được phân bổ, vì vậy, phân cấp tài khóa có nguồn gốc quan trọng từ lý do kinh tế.

1.2.2.3. Thực hiện chức năng của nhà nước

Phân cấp tài khóa là để thực thi các chức năng kinh tế của nhà nước có hiệu lực. Richard Musgrave (1959) cho rằng các chức năng kinh tế chủ yếu của nhà nước có thể chia làm ba loại, gồm: *ổn định, phân bổ và phân phối*. Musgrave đề cập tới sự phân công lao động quản lý để thực hiện đối với các chức năng này. Chức năng ổn định kinh tế cần được giao cho các nhà kinh tế vĩ mô, chức năng phân bổ giao cho các nhà kinh tế vi mô, còn chức năng phân phối giao cho những nhà kinh tế học phúc lợi. Tuy nhiên, Musgrave mới chỉ ra chức năng kinh tế của nhà nước nói chung và câu hỏi đặt ra là: *“Làm thế nào để việc phân chia trách nhiệm thực hiện các chức năng kinh tế giữa các cấp chính quyền đạt đến sự tối ưu”?*

E.Oates (1972) đã trả lời câu hỏi trên trong tác phẩm nổi tiếng “Fiscal Federalism” (chủ nghĩa liên bang hay phân cấp tài khóa). Khi chính quyền trung ương đảm trách tất cả các chức năng kinh tế nói trên thì chính quyền địa phương chỉ là cơ quan trực thuộc và phục tùng trung ương. Đó còn gọi là chế độ tập quyền hoàn toàn. Còn khi tất cả các chức năng kinh tế được trao hết cho chính quyền địa phương thì chính quyền trung ương chỉ đơn giản là một liên hiệp các địa phương, hay còn gọi là chế độ phân quyền hoàn toàn. Đây là hai trạng thái đối nghịch, hay theo cách nói của các nhà kinh tế học hiện đại thì đó là các đáp số góc (Corner Solutions). Ở giữa hai trạng thái trên là cơ

chế mà trung ương cùng chính quyền địa phương chia nhau gánh vác các chức năng kinh tế, hay còn gọi là đáp số bên trong (Interior Solution).

Oates cho rằng trong một chế độ liên bang có sự phân cấp về tài chính, theo đó cả chính quyền trung ương lẫn chính quyền địa phương cùng nhau gánh vác ba chức năng trên sẽ tốt hơn. Các nhà kinh tế công gọi lý luận này của Oates là định lý phân quyền. Theo đó, định lý cho rằng chức năng phân bổ nên giao cho chính quyền địa phương vì họ gần dân, nắm rõ thông tin của người dân hơn. Hàng hóa công mà chính quyền địa phương cung cấp hiệu quả nhất đó là giáo dục, vệ sinh, y tế, cung cấp điện nước, cảnh sát, phòng cháy chữa cháy,... Còn các hàng hóa công quốc gia như quốc phòng, đối ngoại vẫn phải để chính quyền trung ương đảm trách. Hai chức năng còn lại (ổn định và phân phối) cần giao cho chính quyền trung ương. Lý do là vì mỗi địa phương là một nền kinh tế mở trong phạm vi quốc gia, nên các hàng hóa và yếu tố sản xuất có thể di chuyển tự do giữa các địa phương. Các chính sách công (tài chính, tiền tệ, tái phân phối thu nhập) sẽ tác động đến sự di chuyển của các yếu tố. Rõ ràng trong điều kiện như vậy, chính quyền địa phương không có ưu thế bằng chính quyền trung ương. Thậm chí trường hợp không có sự di chuyển tự do như vậy, thì giữa các địa phương có sự khác biệt về thu nhập cho nên chỉ có chính quyền trung ương mới có thể thực hiện tốt chức năng tái phân phối thu nhập giữa các vùng và địa phương.

1.2.3. Nội dung phân cấp tài khóa

Theo thông lệ quốc tế, phân cấp tài khóa bao gồm các nội dung sau (Shahnawaz Malik & ctg, 2008):

(i) Phân công trách nhiệm chi tiêu cho các cấp chính quyền khác nhau. Vấn đề quan trọng nhất trong phân cấp tài khóa là việc xác định những điều sẽ phân cấp cho chính quyền địa phương, bao gồm nhiệm vụ chi và khả năng

về nguồn thu. Lợi ích tiềm năng của việc phân cấp trách nhiệm chi cho cấp chính quyền cấp dưới là tăng hiệu quả của việc cung cấp dịch vụ công, giảm chi phí thông tin và giao dịch (World Bank, 1997). Tuy nhiên, nếu phân cấp tài khóa không đi kèm với việc nâng cao khả năng của bộ máy chính quyền địa phương, nâng cao trách nhiệm giải trình, thì có thể dẫn tới tham nhũng và việc cung cấp hàng hóa công không hiệu quả.

(ii) Phân cấp nguồn thu cho các cấp chính quyền khác nhau. Trên cơ sở xác định được chức năng, chính quyền địa phương sẽ được giao quyền quyết định cơ bản về nguồn thu để đảm bảo thực hiện các chức năng này, bao gồm các khoản thu được phân chia, không phân chia và các khoản thu chuyển giao (Khusaeni Mahamad, 2006).

(iii) Quá trình phân cấp tài khóa ngoài việc phân cấp các nguồn thu, các chính phủ trung ương còn có các nguồn lực bổ sung thông qua một hệ thống tài chính ngân sách của Chính phủ/hoặc tài trợ.

(iv) Chính quyền địa phương có thể được phép đi vay (từ chính quyền trung ương hoặc từ thị trường tài chính) để tài trợ thâm hụt trong chi tiêu ngân sách.

Như vậy, bốn nội dung phân cấp tài khóa nêu trên có tác động qua lại với nhau. Trong đó, phân cấp nhiệm vụ chi cho mỗi cấp chính quyền; đồng thời, để thực hiện được nhiệm vụ chi thì việc đảm bảo nguồn lực tạo tính chủ động cho địa phương là hết sức quan trọng, bao gồm nguồn thu từ ba lĩnh vực quan trọng: thuế, phí, lệ phí; các khoản bổ sung cân đối từ chính quyền trung ương; và quyền tự chủ của chính quyền địa phương đối với việc vay nợ trong khuôn khổ kỷ luật tài khóa tổng thể.

1.2.4. Các chỉ tiêu đo lường phân cấp tài khóa

Đã có một số nghiên cứu đo lường mức độ phân cấp tài khóa như của Oates (1972), Zang & Zou (1998), Robert M. McNab (2001), Akai & Sakata (2002), Habibi et al (2003), Halder (2007). Các nghiên cứu này thường sử dụng chỉ tiêu chi tiêu và nguồn thu của địa phương để đo lường mức độ phân cấp. Về lý thuyết, Oates (1972) đề cập đến hai tiêu chuẩn đo lường mức độ phân cấp. *Thứ nhất*, tỉ lệ chi tiêu (ER - Expenditure ratio) được đo lường bởi tỉ lệ chi tiêu của chính quyền địa phương so với tổng chi ngân sách nhà nước. *Thứ hai*, tỉ lệ nguồn thu (RR - Revenue Ratio) được đo lường bởi tỉ lệ thu của chính quyền địa phương so với tổng thu ngân sách nhà nước.

Tỷ lệ chi tiêu (ER)

Tỉ lệ chi tiêu được phân cấp đo lường bằng chi của chính quyền địa phương so với tổng chi của ngân sách nhà nước (Oates, 1972). Trong tổng chi tiêu của chính quyền địa phương đã loại bỏ phần chuyển giao của chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương để thực hiện các nhiệm vụ cấp trên giao. Còn phần chi của ngân sách nhà nước được đo bằng tổng chi của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Để tránh tính trùng, phần trợ cấp từ trung ương cho địa phương đã được loại trừ. Bởi vì khi chính phủ trung ương tài trợ cho chính quyền địa phương thì nó được tính như một khoản chi tiêu của chính phủ trung ương, và sau đó lại được tính như một khoản chi tiêu của chính quyền địa phương. Vì vậy, khi trừ đi số tiền chuyển giao, sẽ đảm bảo điều kiện chi phí này chỉ được ghi nhận một lần.

Khi đó:

$$ER = \frac{\text{Tổng chi của chính quyền địa phương}}{\text{Tổng chi của ngân sách nhà nước}}$$

ER càng tiến tới gần 1 thì mức độ phân cấp càng cao.

Theo WB (2006) nhằm đo lường quy mô của chi địa phương so với GDP, còn có thể sử dụng chỉ tiêu tỉ lệ chi tiêu của chính quyền địa phương so với GDP (ER_{GDP}):

$$ER_{GDP} = \frac{\text{Tổng chi của chính quyền địa phương}}{GDP}$$

Tỷ lệ nguồn thu (RR - Revenue ratio)

Tỷ lệ thu phân cấp được xác định bằng tỉ lệ giữa thu của chính quyền địa phương so với tổng thu ngân sách nhà nước. RR được coi là chỉ tiêu phù hợp nhất dùng để đo lường sự chia sẻ quyền lực giữa trung ương và địa phương khi nói đến thu ngân sách (A kai& Sakata, 2002). Trong đó, nguồn thu của chính quyền địa phương gồm các khoản thu 100% của địa phương, các khoản thu phân chia giữa trung ương và địa phương. Chỉ tiêu này đã loại các khoản trợ cấp từ trung ương cho địa phương để tránh hiện tượng tính trùng.

Khi đó:

$$RR = \frac{\text{Tổng thu của chính quyền địa phương}}{\text{Tổng thu của ngân sách nhà nước}}$$

RR càng tiến tới gần 1 thì mức độ phân cấp càng cao.

Theo WB (2006) nhằm đo lường quy mô của thu địa phương so với GDP, còn có thể sử dụng chỉ tiêu tỉ lệ thu của chính quyền địa phương so với GDP (RR_{GDP}):

$$RR_{GDP} = \frac{\text{Tổng thu của chính quyền địa phương}}{GDP}$$

1.3. Các điểm lợi và bất lợi của phân cấp tài khóa

Phân cấp tài khóa mang lại những điểm lợi ngắn hạn và dài hạn cho hoạt động quản lý nhà nước của mỗi địa phương, song nó cũng có những điểm bất lợi nhất định nếu việc phân cấp không được xem xét đầy đủ gắn với bối cảnh thực tế. Phần tiếp theo sẽ đề cập đến những điểm lợi và bất lợi của phân cấp tài khóa.

1.3.1. Các điểm lợi của phân cấp tài khóa

Phân cấp tài khóa là khuynh hướng kinh tế - chính trị ở các nước phát triển và đang phát triển. Về mặt lý thuyết, phân cấp tài khóa không những tạo ra nguồn lực tài chính mang tính độc lập tương đối cho mỗi cấp chính quyền và dân cư ở địa phương nhằm tích cực khai thác các tiềm năng của mình để phát triển địa phương, dẫn đến việc cung cấp có hiệu quả dịch vụ công và có thể làm phát triển kinh tế nhanh chóng. Bahwantray Mehta (1959) đã nhận định: *Chừng nào chúng ta không đảm bảo rằng các khoản chi cho những mục đích của chính quyền địa phương phải phù hợp với nhu cầu mong đợi của nhân dân địa phương, trao cho họ quyền hạn thoả đáng và phân bổ cho họ nguồn tài chính thích hợp thì chúng ta sẽ không bao giờ có thể khơi dậy sự quan tâm và phát huy được sáng kiến của người dân địa phương.* Như vậy, cụ thể các khía cạnh tích cực của phân cấp tài khóa thể hiện:

- Tăng tính chủ động cho chính quyền địa phương

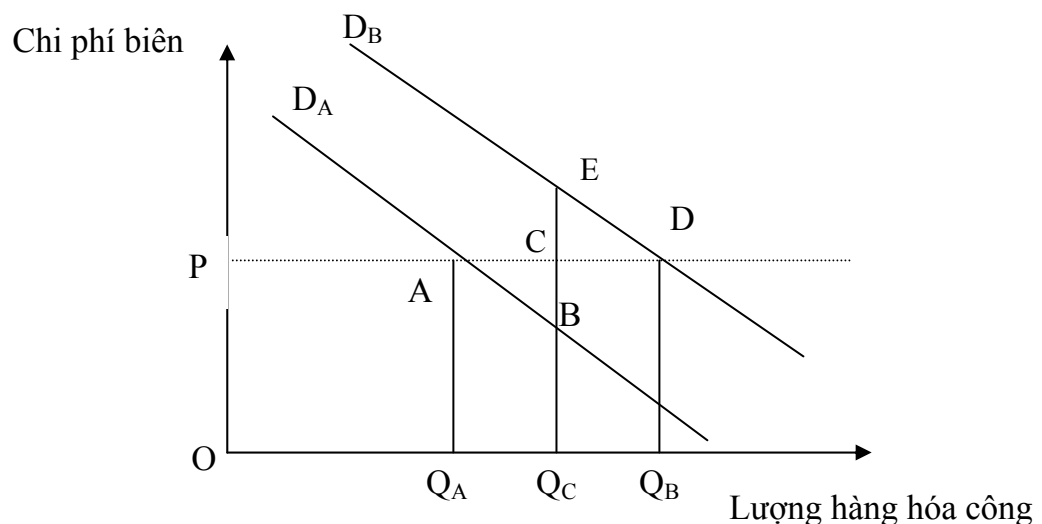
Phân cấp có thể làm giảm áp lực về tài chính đối với chính phủ trung ương khi chính quyền địa phương được trao nhiều quyền hơn trong việc huy động các khoản ngân quỹ bằng cách thu phí và lệ phí đối với những dịch vụ do chính quyền địa phương cung cấp. Điều này cũng làm cho địa phương tự chủ hơn trong chi tiêu ngân sách. Quan trọng hơn, phân cấp làm giảm bớt khối lượng công việc, giải quyết các sự vụ của những nhà lãnh đạo cấp cao, ở các bộ ở trung ương để tập trung hơn vào chính sách.

- Tăng phúc lợi xã hội của địa phương

Khi chuyển từ chế độ tài chính tập quyền sang chế độ tài chính phân quyền, có thể làm cho phúc lợi xã hội của địa phương tăng lên. Lý do là chính quyền trung ương chỉ nắm được những thông tin chung về lượng cầu của toàn xã hội, nên có xu hướng cung ứng các dịch vụ công cộng địa phương với số lượng bằng nhau cho tất cả các địa phương. Do vậy, điều này sẽ gây ra tình trạng thừa trong cung ứng hàng hóa công ở địa phương có nhu cầu ít hơn. Trong khi đó, chính quyền địa phương gần dân hơn nên nắm chính xác hơn lượng cầu hàng hóa công địa phương do đó sẽ cung ứng đầy đủ hơn. Có thể lý giải thông qua mô hình sau:

Giả thiết nền kinh tế có hai địa phương A và B. Giả định dân ở hai địa phương này có sở thích về hàng hóa công giống như nhau và chỉ có nhu cầu về một hàng hóa công. Trong chế độ tài chính tập quyền, trung ương sẽ cung ứng cho các địa phương một lượng hàng hóa công bằng nhau là Q_C . Giả định là chi phí biên cung ứng hàng hóa công này cố định ở mức OP . Tuy nhiên, lượng cầu hàng hóa công này của dân địa phương A là OQ_A ít hơn mức trung ương cung cấp, còn của dân địa phương B lại nhiều hơn ở mức OQ_B . Cầu về hàng hóa công của người dân hai địa phương là D_A và D_B . Chênh lệch về thu nhập bình quân của người dân ở hai địa phương đã khiến cho lượng cầu về hàng hóa công cộng của họ khác nhau.

Sơ đồ 1.3: Cầu về hàng hóa công của dân cư hai địa phương A và B



Như vậy nếu chuyển từ chế độ tài chính tập quyền sang chế độ tài chính phân quyền thì mỗi địa phương sẽ cung ứng lượng hàng hóa công khác nhau phù hợp với lượng cầu ở địa phương mình. Nhờ đó, địa phương A sẽ tăng được phúc lợi kinh tế ròng một lượng là tam giác ABC, địa phương B sẽ tăng được một lượng là tam giác CDE, còn nền kinh tế tăng được phúc lợi kinh tế ròng bằng tổng diện tích của hai tam giác nói trên.

Trong trường hợp nhu cầu của người dân địa phương có độ co giãn càng lớn, hay trong trường hợp thị hiếu của người dân các vùng khác nhau nhiều thì khi chuyển từ chế độ tài chính tập quyền sang phân quyền, phúc lợi kinh tế càng được cải thiện hơn. Trong thực tiễn, nhu cầu về hàng hóa công rất đa dạng so với mô hình đơn giản hóa trên, nên vai trò của trung ương trong việc cung ứng các hàng hóa công địa phương càng bị hạn chế.

- Tăng cường cạnh tranh và cung cấp hàng hóa công tối ưu

Lý thuyết tài chính công cho rằng, người dân có thể lựa chọn chính quyền địa phương thông qua bỏ phiếu thông thường (hay còn gọi là “bỏ phiếu bằng tay”). Trong phạm vi của địa phương có sự giới hạn về nguồn lực công, người dân không hài lòng với lợi ích từ hàng hoá công cũng như nghĩa vụ tài chính mà họ phải thực hiện thì không thể cải thiện tình hình bằng phương thức “bỏ phiếu bằng tay”. Điều đó thể hiện một xã hội dân chủ, đó là phương thức ràng buộc chính quyền địa phương phải có trách nhiệm giải trình với người dân trong việc sử dụng nguồn lực địa phương. (Nguyễn Bình Giang, 2003)

Tiebout (1956) với một số giả thuyết nhất định, cho rằng vì người dân có thể di chuyển tự do giữa các địa phương, chính quyền địa phương sẽ cạnh tranh với nhau trong việc cung cấp hàng hóa công. Sự cạnh tranh và tự do di chuyển của người dân, cùng với cơ chế cung cấp hàng hóa, kết quả có thể đạt

được hiệu quả Pareto trong phân bổ nguồn lực. Các nhà kinh tế công gọi mô hình Tiebout đưa ra là mô hình “bỏ phiếu bằng chân” hay mô hình “Tiebout”. Mô hình Tiebout hoàn toàn mang tính chuẩn tắc và có giới hạn nhất định, song giá trị của nó ở chỗ thông qua cạnh tranh, chính quyền địa phương sẽ nỗ lực nhiều hơn để đáp ứng nhu cầu về hàng hóa công của xã hội. Và do vậy, họ cung cấp hàng hóa công địa phương với hiệu quả tối ưu.

- Cải thiện năng lực quản lý của chính quyền địa phương

Từ mô hình “bỏ phiếu bằng chân”, ta thấy phân cấp tài khóa sẽ tăng cường sự cạnh tranh thành tích giữa các địa phương. Trong phạm vi quyền hạn của mình, các chính quyền địa phương sẽ nỗ lực đưa ra các chính sách kinh tế tốt nhất nhằm nâng cao thành tích trong con mắt người dân-những người sẽ so sánh chính quyền nơi mình sống với chính quyền địa phương khác. Có thể gọi đây là cuộc cạnh tranh thành tích giữa các chính quyền địa phương. Giả sử cả hai địa phương cùng đưa ra một lượng cung hàng hóa công cộng như nhau, nhưng địa phương nào phải chi phí cao hơn, mức đóng góp nghĩa vụ tài chính ở địa phương đó cao hơn, thì hình ảnh chính quyền địa phương đó trong mắt người dân sẽ “kém” đi. Hậu quả là người đứng đầu chính quyền địa phương đương nhiệm có thể gặp bất lợi trong lần tuyển cử tới.

Trong chế độ tài chính tập quyền, người dân không có cơ sở để so sánh thành tích của các chính quyền trung ương, nên hình thức “kỷ luật” chính quyền không có. Như thế, chính quyền trung ương sẽ thiếu động cơ để tránh những sai lầm trong chính sách tài khóa.

1.3.2. Những điểm bất lợi của phân cấp tài khóa

Các rủi ro hay những điểm bất lợi trong phân cấp tài khóa là khả năng có thể phát sinh những nguy cơ, đó là: cạnh tranh thuế; bất bình đẳng về tài chính; hạn chế trong phân bổ nguồn lực.

- Cạnh tranh thuế

Cạnh tranh thuế có hai hình thức, đó là cạnh tranh theo chiều ngang giữa chính quyền địa phương với nhau và cạnh tranh theo chiều dọc giữa chính quyền địa phương và chính quyền trung ương. Hiện tượng cạnh tranh thuế theo chiều ngang được khảo sát tương đối toàn diện trong các nghiên cứu của Zodrow và Mieszkowski (1986). Hai nhà nghiên cứu này giả định rằng với mục tiêu đảm bảo nguồn thu nên chính quyền đã tiến hành đánh thuế vào những hoạt động kinh tế (các đối tượng nộp thuế). Từ đó, tạo ra sự khác biệt giữa các địa phương. Các doanh nghiệp có thể lựa chọn di chuyển đến các địa phương có điều kiện kinh doanh tốt hơn. Việc làm này đã dẫn đến cạnh tranh thuế theo chiều ngang.

Khi doanh nghiệp lựa chọn địa phương để lập cơ sở kinh doanh, họ sẽ quan tâm đến tỷ suất lợi nhuận sau khi nộp thuế cho địa phương đó. Giả thiết rằng nền kinh tế có hai địa phương A và B. Cơ cấu kinh tế của hai địa phương hoàn toàn giống nhau. Thuế đánh vào doanh nghiệp ở hai địa phương lúc đầu đều có mức thuế suất cao (t_{high}). Nhằm thu hút doanh nghiệp về địa phương mình, B sẽ giảm thuế suất. Khi B làm như vậy, nguồn thu sẽ giảm do thuế suất giảm, nhưng sẽ làm tăng các đối tượng nộp thuế do thu hút được nhiều doanh nghiệp. Tuy nhiên, đối với A, việc B giảm thuế sẽ gây tác động ngoại lai. Vốn di chuyển ra khỏi A, làm tăng thất nghiệp. A sẽ đối phó lại bằng cách giảm thuế. “Cuộc chơi” này được tiến hành cho đến khi đạt được cân bằng

Nash, tại đó thuế suất ở cả hai địa phương này đều bằng nhau và bằng mức thuế suất thấp (t_{low}).

Bảng 1.1: Trò chơi cạnh tranh thuế trong cân bằng Nash

A \ B		
	t_{high}	t_{low}
t_{high}	$t_{high}(K^*/2), t_{high}(K^*/2)$	$t_{high}(K^*/2 - \Delta K), t_{low}(K^*/2 + \Delta K)$
t_{low}	$t_{low}(K^*/2 + \Delta K), t_{high}(K^*/2 - \Delta K)$	$t_{low}(K^*/2), t_{low}(K^*/2)$

Giả sử K^* là sở hữu vốn (Capital Stock) tại thời điểm ban đầu của hai địa phương; ΔK là sự thay đổi về sở hữu vốn khi có cạnh tranh thuế. Các con số trước dấu phẩy trong bảng 1.1 là lợi ích của địa phương A, sau dấu phẩy là lợi ích của địa phương B. Kết quả cân bằng của trò chơi thể hiện ở ô bên phải phía dưới. Chiến lược Nash trong trò chơi này là (t_{low}, t_{low}) . Đây là trò chơi kinh điển được gọi là tình thế lưỡng nan của người tù (Prisoners Dilema) hay trò chơi không hợp tác (Non - cooperative game).

Dòng và cột ở bảng trên đều mô tả mức thuế suất cao và thấp, ban đầu cả hai địa phương đều áp dụng mức thuế suất cao, do đó mức thuế thu được ở cả hai địa phương là $t_{high}(K^*/2), t_{high}(K^*/2)$. Nếu địa phương B giảm thuế, khi đó sẽ có lượng vốn của doanh nghiệp chuyển sang địa phương B để đầu tư, do đó lượng thuế thu được là $t_{low}(K^*/2 + \Delta K)$. Còn địa phương A mức thuế thu được chỉ còn là $t_{high}(K^*/2 - \Delta K)$. Ngược lại, nếu địa phương A giảm thuế thì mức thuế thu được là $t_{low}(K^*/2 + \Delta K)$, và địa phương B thu được mức thuế là $t_{high}(K^*/2 - \Delta K)$. Như vậy, tình thế tốt nhất trong cân bằng Nash ở trường hợp này là cả hai cùng giảm thuế, và mức thuế thu được ở địa phương A và B chỉ còn là $t_{low}(K^*/2), t_{low}(K^*/2)$.

Vì thuế suất ở hai địa phương rất cực vắn bằng nhau, nên không bên nào lợi hơn bên nào về đối tượng nộp thuế. Tuy nhiên, thuế suất giảm đã làm cho cả hai địa phương bị giảm thu ngân sách. Rõ ràng, đây là phương thức cạnh tranh không hề được mong đợi vì các bên tham gia cạnh tranh đã làm cho phúc lợi của từng địa phương cũng như toàn bộ nền kinh tế bị giảm xuống.

Nếu giữa các địa phương có cơ cấu kinh tế không giống nhau, cạnh tranh thuế có thể dẫn đến các hoạt động kinh tế sẽ tập trung về những địa phương có thuế suất thấp chứ không phải về những địa phương có năng suất lao động cao. Điều này sẽ bóp méo chức năng phân bổ nguồn lực, làm cản trở sản xuất và phát triển kinh tế.

Nếu như cạnh tranh thuế theo chiều ngang dẫn đến cuộc đua giảm thuế suất quá mức thì cạnh tranh thuế theo chiều dọc lại dẫn đến tình trạng cùng một cơ sở thuế lại phải chịu thuế suất cao. Cạnh tranh thuế theo chiều dọc đã được Dabby (1996) phân tích rất rõ. Theo đó, cạnh tranh thuế theo chiều dọc giữa trung ương và địa phương chỉ xảy ra khi có chuyện đánh thuế hai lần bởi cả trung ương và địa phương đánh vào cùng một đối tượng nộp thuế giống như một mảnh đất công mà ai cũng có thể lợi dụng, nên những người chơi đều ra sức tăng thuế suất, khiến cho thuế suất thực tế mà cơ sở thuế phải chịu lên quá cao. Có thể gọi đây là một “bi kịch của mảnh đất công” (Tragedy of Commons), nghĩa là bị khai thác đến kiệt quệ.

BI KỊCH CỦA MẢNH ĐẤT CÔNG		
Địa phương/Trung ương	<i>Thuế suất cao</i>	<i>Thuế suất thấp</i>
<i>Thuế suất cao</i>	Cân bằng Nash (Không hợp tác)	Không hợp tác
<i>Thuế suất thấp</i>	Không hợp tác	Hợp tác

- Gia tăng bất bình đẳng về tài chính

Mô hình Tiebout ủng hộ đẩy mạnh phân cấp tài khóa nhưng không ủng hộ hỗ trợ và chuyển giao tài khóa từ cấp trên cho chính quyền cấp dưới vì sẽ triệt tiêu động lực cạnh tranh giữa các cấp chính quyền địa phương. Như vậy, phân cấp tài khóa có thể dẫn đến nguy cơ gia tăng khoảng cách tài chính hay sự bất bình đẳng về tài chính. Khoảng cách tài chính là sự cách biệt gia tăng về tài chính giữa trung ương và địa phương, do việc thu thuế không tương xứng với chi tiêu của chính quyền địa phương. Bất bình đẳng về tài chính giữa các địa phương khác nhau xuất phát từ những khác biệt trong thu ngân sách giữa các chính quyền địa phương khác nhau, điều này có thể dẫn đến tình trạng các công dân ở cùng một nước hưởng các dịch vụ khác nhau tùy theo địa bàn mà họ sinh sống. Sự chênh lệch về mức độ và chất lượng các dịch vụ này cuối cùng lại kéo theo sự bất bình đẳng về thu nhập.

- Gia tăng rủi ro trong quản lý nguồn lực địa phương

Phân cấp tài khóa có thể không hiệu quả khi bộ máy hành chính của địa phương thiếu trách nhiệm, không đủ năng lực về chuyên môn và quản lý, thiếu động cơ để hoạt động (ADB, 2004). Khi năng lực quản lý của chính quyền địa phương yếu kém cũng có thể dẫn đến chỗ chính quyền không huy động được nguồn lực cần thiết, bị những nhân vật có thế lực ở địa phương thao túng và tạo ra sự bất công giữa những người giàu và người nghèo trong nộp thuế (chẳng hạn khi chính quyền tìm cách thu những khoản thuế nhỏ của người nghèo để bù đắp lại khoản thất thu do những người giàu không đóng thuế đầy đủ).

1.4. Tăng trưởng kinh tế

1.4.1. Tổng luận các mô hình tăng trưởng kinh tế

Cùng với kết quả tăng trưởng và phát triển nhanh chóng của kinh tế thế giới thời gian qua, các nghiên cứu của kinh tế học và kinh tế phát triển đều có xu hướng tìm hiểu về quá trình tăng trưởng, chú ý nhiều hơn vào vai trò của công nghệ và sự tích lũy các yếu tố sản xuất. Ngay từ thế kỷ 17 và thế kỷ 19, các nhà kinh tế học như Adam Smith, David Ricardo, Lohn Stuard Mill, Thomas Malthus, Joseph Schumpeter, Karl Marx,... đều hướng sự chú ý vào tăng trưởng kinh tế và vai trò của tăng trưởng kinh tế đối với phúc lợi xã hội. Trong khi đó, từ cuối thập niên của thế kỷ 19 đến đầu thập niên của thế kỷ 20, hầu như các mô hình kinh tế đều dựa vào khung phân tích tĩnh, với giả định “các yếu tố khác không đổi”, tập trung phân tích hiệu quả kinh tế và sự phân bổ tối ưu các nguồn lực khan hiếm cho trước. Các nghiên cứu về khả năng gia tăng các nguồn lực khan hiếm và cải tiến công nghệ (liên quan đến các phân tích động) nhằm tăng sản lượng và vấn đề phúc lợi gần như bị bỏ qua.

Cuối thế kỷ 19, xuất hiện nhiều nước đạt được quá trình tăng trưởng và tính ổn định, bền vững của quá trình này, Alfred Marshall và các nhà kinh tế học vi mô hướng sự tập trung nghiên cứu vào hiệu quả kinh tế và phân bổ nguồn lực. Cho đến cuộc đại khủng hoảng kinh tế những năm 1929 - 1933, J.M.Keynes (1936) với mô hình kinh tế vĩ mô nhằm vào ổn định hoá kinh tế, giải quyết tình trạng năng lực sản xuất thừa, vấn đề toàn dụng nhân công và sản lượng, chú trọng tới những xử lý nền kinh tế trong “ngắn hạn” chứ không phải là khái niệm “dài hạn”.

Tiếp theo là trường phái mô hình tuyến tính về các giai đoạn phát triển, hai mô hình tiêu biểu cho trường phái này là Rostow và Harrod - Domar. Đặc điểm chung của nhóm lý thuyết này là nhấn mạnh đến quá trình phát triển

kinh tế phải đi qua từng giai đoạn nhất định và nhấn mạnh đến quá trình tích lũy vốn. Xem tích lũy vốn như là một điều kiện để quốc gia phát triển.

Trường phái về lý thuyết thay đổi cơ cấu, mô hình đại diện là của Lewis và Chenery, các mô hình này đặc biệt xem sự chuyển dịch cơ cấu trong nền kinh tế là quan trọng và điều này có thể tạo ra tăng trưởng cho nền kinh tế. Chính vì thế, sự chuyển dịch cơ cấu giữa thành thị và nông thôn, giữa các ngành công nghiệp, cơ cấu tiêu dùng,... là những chủ đề chính mà các nghiên cứu của trường phái này tập trung.

Tiếp đó là trường phái quan hệ phụ thuộc quốc tế, khác với hai trường phái trên, họ đều tập trung phân tích nguyên nhân cũng như chính sách phát triển từ chính nội địa của quốc gia. Trường phái quan hệ phụ thuộc quốc tế nhấn mạnh đến các yếu tố bên ngoài quốc gia, như viện trợ, đầu tư nước ngoài,... là những tiền đề cần phải có để thúc đẩy phát triển một đất nước, đặc biệt là các nước đang có trình độ phát triển thấp.

Robert Solow (1956) với mô hình tăng trưởng tân cổ điển (các lý thuyết ngày nay thường dựa vào mô hình này để mở rộng các biến liên quan đến tăng trưởng kinh tế). Mô hình này còn có cách gọi khác là mô hình tăng trưởng ngoại sinh, bởi vì không liên quan đến các nhân tố bên trong, rốt cục tăng trưởng của một nền kinh tế sẽ hội tụ về một tốc độ nhất định ở trạng thái bền vững. Chỉ các yếu tố bên ngoài, đó là công nghệ và tốc độ tăng trưởng lao động mới thay đổi được tốc độ tăng trưởng kinh tế ở trạng thái bền vững. Mô hình này chứng minh rằng trong dài hạn nền kinh tế có xu hướng tiến đến trạng thái cân bằng với mức tăng trưởng liên tục và đều. Trạng thái cân bằng này được đặc trưng bởi mức tích lũy vốn trên mỗi lao động và mức sản lượng trên một lao động không đổi.

Nhóm mô hình tăng trưởng nội sinh về cơ bản cũng dựa vào lý thuyết kinh tế tân cổ điển, tuy nhiên trong các mô hình tăng trưởng nội sinh, nhân tố thúc đẩy tăng trưởng dài hạn được nội sinh hoá, nói cách khác nhân tố này được hình thành ngay trong quá trình tăng trưởng do đó dẫn tới sự tăng trưởng liên tục của các nền kinh tế. Có hai nhân tố nội sinh chủ yếu trong các mô hình tăng trưởng nội sinh: *vốn vật chất; kiến thức và vốn con người*. Trong mô hình tăng trưởng có nhiều chỉ tiêu (biến số) được xác lập và phân tích động thái. Trong quá trình tăng trưởng các chỉ tiêu có thể có nhịp tăng trưởng với các hình thái khác nhau. Nếu các chỉ tiêu đề cập trong mô hình có nhịp tăng trưởng bằng nhau, khi đó quá trình tăng trưởng (quỹ đạo tăng trưởng) gọi là tăng trưởng cân đối, nếu các nhịp tăng trưởng là hằng số (không phụ thuộc thời gian) thì trạng thái cân bằng được gọi là trạng thái tăng trưởng bền vững (trạng thái dừng).

Như vậy, cho đến thời điểm hiện tại có nhiều mô hình nghiên cứu khác nhau liên quan đến tăng trưởng kinh tế. Để phù hợp với điều kiện nền kinh tế đang chuyển đổi ở Việt Nam, luận án sử dụng hàm sản xuất tân cổ điển để xây dựng mô hình nghiên cứu gồm các biến như tăng trưởng kinh tế, phân cấp tài khóa, vốn đầu tư xã hội, độ mở thương mại, lực lượng lao động và tỉ lệ lạm phát. Trong công trình này, ngoài các biến tăng trưởng kinh tế, lao động, vốn đầu tư xã hội và phân cấp tài khóa (dựa vào lý thuyết của hàm sản xuất), chúng tôi đưa thêm các biến tỉ lệ lạm phát để đánh giá sự bất ổn đối với tăng trưởng kinh tế; và độ mở thương mại, vì *thứ nhất*, từ năm 1990 đến nay đó là giai đoạn nền kinh tế Việt Nam đang chuyển đổi và độ mở thương mại trở thành yếu tố trung tâm của chính sách kinh tế. *Thứ hai*, có nhiều công trình thực nghiệm cũng đã phát hiện độ mở thương mại có quan hệ mật thiết đến tăng trưởng kinh tế (Abdullah H. Albatel, 2000; Loizides et al, 2004; Constantinos Alexiou, 2009).

1.4.2. Cách tính tăng trưởng kinh tế

Tăng trưởng kinh tế (economic growth) được coi là sự tăng lên trong tổng sản phẩm quốc nội (GDP - Gross Domestic Product), được đo lường bởi sự thay đổi trong tỉ lệ phần trăm của GDP từ năm này đến năm kế tiếp. Có hai cách để định nghĩa về GDP (Blanchard, 2000): *GDP là giá trị hàng hóa và dịch vụ cuối cùng (được tính bởi phần tiêu dùng cuối cùng) được sản xuất ra trong nền kinh tế trong một khoảng thời gian nhất định hay GDP là tổng giá trị tăng thêm trong nền kinh tế trong một khoảng thời gian nhất định.*

GDP thường được tính bằng ba cách:

Thứ nhất, phương pháp giá trị gia tăng (phương pháp sản xuất):

$$GDP = AVA + IVA + SVA$$

với: AVA, IVA, SVA là giá trị gia tăng của ngành nông nghiệp, công nghiệp và dịch vụ.

Thứ hai, phương pháp chi tiêu: GDP bằng tổng tất cả các khoản chi tiêu hàng hóa và dịch vụ cuối cùng.

$$GDP = C + I + G + NX$$

Với C là tiêu dùng hộ gia đình, I là đầu tư gồm đầu tư vào tài sản cố định và đầu tư vào tài sản lưu động, G là chi tiêu hàng hoá và dịch vụ của Chính phủ, NX là giá trị của hàng hoá và dịch vụ được xuất khẩu sang các nước khác trừ giá trị hàng hoá và nhập khẩu từ nước ngoài.

Thứ ba, phương pháp thu nhập: GDP bằng thu nhập gộp của các yếu tố sản xuất trong nền kinh tế được huy động cho quá trình sản xuất. Nếu tính theo giá thị trường, GDP cũng bao gồm thuế gián thu:

$$GDP = w + i + r + Pr + De + Ti$$

Với w là tiền lương và các khoản tiền thưởng của người lao động, i là thu nhập của người cho vay, r là thu nhập của chủ đất, chủ nhà và chủ các tài sản cho thuê khác, Pr là lợi nhuận của chủ doanh nghiệp, Ti là thuế gián thu và De là khấu hao.

Có thể sử dụng mức giá hiện hành (GDP danh nghĩa) hoặc giá cố định (GDP thực) để đo lường GDP, mối quan hệ giữa GDP danh nghĩa và GDP thực thông qua chỉ số giá điều chỉnh GDP.

Theo đó: $\text{GDP}_{\text{danh nghĩa}} = \text{chỉ số điều chỉnh}_{\text{GDP}} * \text{GDP}_{\text{thực}}$

Để đo lường tốc độ tăng trưởng của GDP thực hoặc danh nghĩa người ta thường sử dụng chỉ tiêu tốc độ tăng trưởng (gi), phản ánh % thay đổi của GDP năm sau so với năm trước.

Tốc độ tăng trưởng GDP hàng năm được tính theo công thức:

$$\text{gi (\%)} = \frac{\text{GDP}_t - \text{GDP}_{t-1}}{\text{GDP}_{t-1}} \times 100$$

Trong đó:

GDP_t là GDP ở năm thứ t của thời kỳ nghiên cứu.

GDP_{t-1} là GDP ở năm trước đó của thời kỳ nghiên cứu.

Tăng trưởng kinh tế được coi là khía cạnh quan trọng nhất trong quá trình thực hiện phân cấp tài khóa, vì tăng trưởng kinh tế là một trong những thước đo nhằm đánh giá sự thành công của quá trình phát triển.

1.5. Phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế

1.5.1. Giới thiệu

Như trên đã đề cập, phân cấp tài khóa góp phần nâng cao phúc lợi xã hội của các địa phương, cải thiện phân bổ nguồn lực và nâng cao năng lực quản trị địa phương. Hơn tất cả là thúc đẩy kinh tế tăng trưởng.

Zang & Zou (1998) cho rằng tăng trưởng kinh tế do ảnh hưởng bởi lực lượng lao động, tỉ lệ đầu tư của khu vực tư nhân, độ mở của nền kinh tế, tỉ lệ lạm phát, thuế quốc gia, thuế địa phương, nguồn thu của địa phương, GDP của quốc gia và mức độ phân cấp.

Trong quá trình chuyển đổi kinh tế, cho đến nay vẫn có những nghi ngờ giữa lý thuyết và thực tế rằng phân cấp là chiến lược để thúc đẩy tăng trưởng và phát triển, đặc biệt là ở các nước đang phát triển. Về mặt lý thuyết, phân cấp có thể được coi là cách để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, tạo ra các cơ hội đáng kể cho quá trình quản trị công được tốt hơn. Lợi ích tiềm năng của việc chuyển giao trách nhiệm từ chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương là nâng cao hiệu quả của quá trình cung ứng dịch vụ công, theo đó, sẽ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Vì vậy, về mặt lý thuyết, phân cấp tài khóa được kỳ vọng có mối quan hệ tích cực với tăng trưởng kinh tế. Mặt khác, phân cấp tài khóa cũng có thể tạo ra mối quan hệ tiêu cực với tăng trưởng kinh tế nếu điều đó không đi kèm với việc cải thiện năng lực và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương. Một số nghiên cứu cho rằng tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế thông qua việc phân bổ nguồn lực hiệu quả. Đây là một cách tốt để thoát khỏi bẫy của không hiệu lực và không hiệu quả của quản lý, sự bất ổn định kinh tế vĩ mô và tăng trưởng kinh tế không cân xứng. Các nhà kinh tế và các nhà hoạch định chính sách cho rằng, việc phân cấp trong cơ cấu tài chính của một quốc gia là một chiến lược hiệu quả để

thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và phát triển. Tuy nhiên, điều đáng ngạc nhiên là có một vài nghiên cứu thực nghiệm ở một số quốc gia hoặc cho nhiều quốc gia lại tìm thấy mối quan hệ tiêu cực giữa tăng trưởng kinh tế và phân cấp tài khóa. Vì vậy, tại các nước phát triển và các nước đang phát triển vẫn đang nổi lên sự tranh luận khác nhau về mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế.

Theo World Bank (1997), phân cấp tài khóa có thể tác động gián tiếp lên tăng trưởng kinh tế. Có ba cơ chế truyền dẫn tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế. *Thứ nhất*, phân cấp tài khóa sẽ dẫn đến tăng trưởng kinh tế nhờ khía cạnh chi tiêu công, điều đó có ảnh hưởng tích cực đến tăng trưởng kinh tế. *Thứ hai*, phân cấp tài khóa có thể dẫn đến sự mất ổn định kinh tế vĩ mô, điều đó có nghĩa là phân cấp tài khóa và tăng trưởng có mối quan hệ tiêu cực. *Thứ ba*, tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế có sự khác biệt giữa các nước phát triển và các nước đang phát triển, nếu ở các nước phát triển mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng là tích cực thì ở các nước đang phát triển, mối quan hệ này lại là tiêu cực. Lý do phía sau đó là do chính quyền địa phương ở các nước đang phát triển có thể không có nguồn nhân lực có kỹ năng trong quản lý tài chính khi được phân cấp, do đó dẫn đến sự mất ổn định kinh tế vĩ mô, làm cản trở tăng trưởng kinh tế.

1.5.2. Các minh chứng về tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế

1.5.2.1. Các nghiên cứu mang tính lý thuyết

Oates (1993), Martinez & Macnab (2001) cho rằng các khoản chi tiêu cho cơ sở hạ tầng và các yếu tố xã hội sẽ có ảnh hưởng tích cực đến tăng trưởng kinh tế của địa phương, bởi vì chính quyền địa phương luôn hiểu được đặc điểm của dân cư địa phương mình và nắm được nhu cầu của họ. Mặt

khác, chính quyền địa phương có thể phân bổ nguồn lực được phân cấp tốt hơn so với chính quyền trung ương trong việc cung ứng dịch vụ công. Xét theo khía cạnh tài chính công, phân cấp cho chính quyền địa phương sẽ có hiệu quả hơn chính phủ trung ương trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của địa phương, vì chính quyền trung ương không xem xét hết được những khác biệt trên từng khu vực địa lý (Davoodi & Zou, 1997). Tuy nhiên, tác động trực tiếp của phân cấp tài khóa sẽ không xảy ra nếu quá trình phân cấp không được thực thi hiệu quả (Martinez & Macnab, 2001). Phân cấp về tài khóa có thể khuyến khích sự bất ổn của kinh tế vĩ mô, do đó sẽ dẫn đến suy giảm tăng trưởng kinh tế, bởi vì phân cấp tài khóa có thể làm giảm chi tiêu và các loại thuế của trung ương được sử dụng để hỗ trợ cho sự phát triển của nền kinh tế.

Zang và Zou (1997) lập luận rằng việc phân cấp về nguồn thu và nhiệm vụ chi cho chính quyền địa phương là phương thức nhằm nâng cao hiệu quả của khu vực công, giảm thâm hụt ngân sách, và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Lập luận này được dựa trên cơ sở chính quyền địa phương có được ưu thế tốt hơn trong việc cung cấp dịch vụ công phù hợp với ưu tiên và nhu cầu địa phương so với chính quyền trung ương.

Tuy nhiên, cũng có những quan điểm lý thuyết khác về tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng. Theo Prud'homme (1995) và Tanzi (1996), nếu các giả định của phân cấp tài khóa như: (i) phân cấp nguồn thu tương xứng với nhiệm vụ chi; (ii) năng lực và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương không được thỏa mãn, thì kết quả của phân cấp tài khóa có thể gây phương hại đến tăng trưởng kinh tế và tính hiệu quả. Prud'homme (1995) nhấn mạnh rằng: chính quyền địa phương có thể không cung cấp hiệu quả hơn chính quyền trung ương trong cung cấp hàng hóa công ở phạm vi quốc gia vì tính kinh tế của quy mô. Phân cấp tài khóa cũng có thể là điều kiện để tạo ra

tham nhũng ở địa phương bởi vì khi đó sẽ trao trách nhiệm chính trị cho địa phương, các nhà chính trị địa phương có thể sẽ gắn lợi ích của mình với lợi ích nhóm (Prud'homme, 1995; Tanzi, 1996)

1.5.2.2. Các nghiên cứu thực nghiệm

Đã có nhiều nghiên cứu thực nghiệm về mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế. Các nghiên cứu với dữ liệu và phương pháp nghiên cứu khác nhau cho các kết luận khác nhau về tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế.

(i) Các nghiên cứu sử dụng dữ liệu dạng bảng

Phillips & Woller (1997) sử dụng dữ liệu nghiên cứu của trên 23 nước đang phát triển và 17 nước phát triển giai đoạn 1974 - 1991. Nghiên cứu kết luận, có mối quan hệ nghịch đảo giữa mức độ phân cấp nguồn thu và tăng trưởng kinh tế trong mẫu nghiên cứu của các nước phát triển. Điều đáng ngạc nhiên, công trình nghiên cứu không phát hiện thêm mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế trong mẫu nghiên cứu của các nước đang phát triển.

Tuy nhiên, Zhang & Zou (1998) sử dụng bảng dữ liệu của 28 tỉnh giai đoạn 1986-1992 tại Trung Quốc. Từ các kết quả hồi quy bằng phương pháp OLS, họ thấy rằng mức độ phân cấp tài khóa tác động tiêu cực tới tăng trưởng kinh tế với hệ số là -0,054. Điều đó mâu thuẫn với kỳ vọng của lý thuyết là phân cấp tài khóa ảnh hưởng tích cực tới tăng trưởng. Cả phần thu thuế của chính phủ trung ương và doanh thu của chính quyền địa phương cũng tác động tiêu cực tới tăng trưởng kinh tế.

Tương tự, Xie, Zou và Davoodi (1999) cho rằng ở các nước có thu nhập cao như Hoa Kỳ thì ảnh hưởng của phân cấp tài khóa đối với tăng trưởng kinh tế là không đáng kể. Họ lập luận rằng mức độ phân cấp tài khóa ở

quốc gia này đã ở mức độ tối ưu, vì vậy lợi ích tăng thêm từ việc phân phân tài khóa tới tăng trưởng kinh tế là khó xảy ra.

Trái lại, Zin and Zou (2000) đã sử dụng dữ liệu cho 30 tỉnh của Trung Quốc trong khoảng thời gian riêng rẽ từ 1979 - 1993 và từ 1994 - 1999. Kết quả cho thấy trong cả hai khoảng thời gian, sự phân cấp thêm nguồn thu và nhiệm vụ chi có lợi cho sự phát triển của chính quyền địa phương.

Lin và Liu (2000) với dữ liệu của 28 tỉnh trong giai đoạn 1970 - 1993, sử dụng một khung phân tích hồi quy dựa trên hàm sản xuất, họ kết luận rằng phân cấp tài khóa đã góp phần tích cực vào quá trình tăng trưởng. Đồng thời, họ cũng kết luận rằng quá trình cải cách tại khu vực nông thôn, các khu vực ngoài nhà nước và quá trình tích lũy vốn cùng với cải cách tài khóa là chìa khóa cơ bản bắt nguồn cho sự tăng trưởng ấn tượng của Trung Quốc trong hơn 20 năm qua.

Trên cơ sở xem xét những lợi ích và hạn chế của phân cấp tài khóa đối với các nước OECD trong giai đoạn từ 1975 đến 1995, Thieben (2001) kết luận không có mối quan hệ nào giữa hiệu quả kinh tế và phân cấp tài khóa của các nước trong khối thịnh vượng chung OECD. Mặc dù, sự tăng quyền tự chủ của chính quyền địa phương có tác động tích cực đến tích tụ vốn.

Mello và Barenstein (2001) đã sử dụng dữ liệu của 78 quốc gia trong giai đoạn dài từ năm 1980 đến năm 1992 và đã kết luận rằng sự phân chia ngày càng cao nguồn thu cho chính quyền địa phương đối với các nguồn thu phi thuế, các khoản chuyển giao và hỗ trợ từ chính quyền trung ương sẽ có mối quan hệ mạnh mẽ hơn giữa phân cấp và quản trị nhà nước từ đó tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế.

Atsushi IIMI (2004), tiến hành phân tích dữ liệu ở 51 quốc gia, bao gồm 7 nước có thu nhập thấp, 10 nước có thu nhập trung bình thấp, 12 nước

có thu nhập trên mức trung bình và 22 nước có thu nhập cao. Ông cho rằng mặc dù về mặt lý thuyết, luôn có kỳ vọng rằng phân cấp dẫn đến việc cung cấp hiệu quả của địa phương về dịch vụ công và tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, các nghiên cứu thực nghiệm trước những năm 1990 cho thấy không có mối quan hệ giữa phân cấp và tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, khi sử dụng dữ liệu cho giai đoạn 1997 - 2001, nghiên cứu lại cho thấy có tác động tích cực của phân cấp tài khóa tới mức tăng thu nhập bình quân đầu người.

Feltenstein & Iwata (2005) đã cung cấp quá trình nghiên cứu thực nghiệm về tác động của phân cấp tài khóa tới tăng trưởng kinh tế và lạm phát ở Trung Quốc, bằng cách sử dụng mô hình 'VAR' với các biến số tiềm ẩn. Họ đã đề cập đến những bằng chứng mạnh mẽ rằng có mối quan hệ tích cực đối với tăng trưởng trong giai đoạn hậu chiến tranh tại Trung Quốc. Tuy nhiên, phân cấp tài khóa dường như có những tác động bất lợi đối với tỷ lệ lạm phát, đặc biệt là những năm cuối của thập niên 1970. Nghĩa là phân cấp dường như tốt cho tăng trưởng kinh tế nhưng vấn đề ổn định giá cả thì không.

Ở Việt Nam, Nguyễn Phi Lâm (2009) dựa trên lý thuyết tăng trưởng kinh tế nội sinh và lý thuyết tài khóa, mô hình về mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và phân cấp quản lý tài khóa, đã tìm ra mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế tại địa phương của 64 tỉnh thành phố của Việt Nam trong hai giai đoạn riêng biệt 1997 - 2001 và 2002 - 2007. Và kết luận rằng trong giai đoạn 2002 - 2007, phân cấp chi đầu tư có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế địa phương, còn chi thường xuyên thì có tác động ngược lại.

(ii) Các nghiên cứu dạng chuỗi thời gian tổng thể

Ngoài các nghiên cứu sử dụng dữ liệu dạng bảng, cũng có những nghiên cứu sử dụng dữ liệu dạng chuỗi thời gian tổng thể.

Malik S.et al. (2006) đã cung cấp lý thuyết và bằng chứng về mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế ở Pakistan, dựa vào dữ liệu tổng thể dạng chuỗi thời gian của giai đoạn 1972 - 2005. Sử dụng phương pháp ước lượng OLS, nghiên cứu kết luận rằng phân cấp tài khóa có ảnh hưởng tích cực đến tăng trưởng kinh tế.

Muhammad Zahir Faridi (2011) đã sử dụng dữ liệu tổng thể dạng chuỗi thời gian về phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa chính quyền trung ương và địa phương trong giai đoạn 1972 - 2009 để xem xét tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế, phương pháp được sử dụng để ước lượng là OLS. Kết quả tìm thấy phân cấp tài khóa có tác động quan trọng và tích cực đến tăng trưởng kinh tế của Pakistan.

Abachi Terhemmen Philip & Salamatu Isah (2012) sử dụng dữ liệu tổng thể về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi của Nigeria trong giai đoạn từ 1970 đến 2009, bằng phương pháp OLS lại tìm thấy kết quả cho rằng phân cấp tài khóa có tác động tiêu cực đến tăng trưởng kinh tế của Nigeria.

Tóm lại, cho đến hiện tại đã có những nghiên cứu đánh giá tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế cả ở khía cạnh lý thuyết và thực nghiệm. Xét về khía cạnh thực nghiệm, nhiều công trình nghiên cứu ngoài nước đã sử dụng cả dữ liệu dưới dạng bảng lẫn dạng chuỗi thời gian tổng thể để đánh giá tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế. Đối với một số công trình trong nước liên quan đến đề tài chủ yếu sử dụng dữ liệu dạng bảng để nghiên cứu thực nghiệm. Hầu hết các kết quả thực nghiệm đã minh chứng sự tồn tại mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, chiều hướng tác động của phân cấp tài khóa lên tăng trưởng kinh tế có thể âm (-) hoặc dương (+) tùy theo bộ dữ liệu của nghiên cứu thực nghiệm.

Sự khác nhau về kết quả nghiên cứu thực nghiệm cho thấy cần phải có sự nghiên cứu sâu hơn về phân cấp tài khóa trong điều kiện cụ thể, như truyền thống lịch sử cụ thể riêng có, thể chế chính trị và bối cảnh kinh tế đặc thù. Hơn nữa, vì các nghiên cứu ở các trường hợp khác nhau ở các quốc gia khác nhau tại các thời điểm khác nhau, và thậm chí hiệu ứng đa dạng của phân cấp đối với nền kinh tế khác nhau là rất khác nhau. Quá trình phân cấp quản lý đang và sẽ là một thách thức không nhỏ tới các quốc gia đang phát triển trong thế kỷ thứ 21, nơi mà năng lực quản lý của chính quyền địa phương còn tương đối yếu kém (WorldBank, 2000, 2003). Luận án nghiên cứu bổ sung dưới dạng chuỗi thời gian tổng thể để tìm thêm luận cứ khẳng định tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng của tổng thể nền kinh tế đang chuyển đổi tại Việt Nam.

1.6. Mô hình lý thuyết và các giả thuyết nghiên cứu

1.6.1. Mô hình lý thuyết

Để thực hiện nghiên cứu mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế, hầu hết các nghiên cứu thực nghiệm đều dựa vào hàm sản xuất Cobb - Douglas. Sự khác nhau của các mô hình nghiên cứu chủ yếu là việc đưa thêm vào biến kiểm soát để kiểm soát hiệu ứng biên giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng (Limi, 2005). Tùy theo dữ liệu nghiên cứu, sự đánh giá và phương pháp mà các nghiên cứu trước đã lựa chọn các biến ngoại sinh cho thích hợp. Bảng 1.2 minh chứng điều này.

Bảng 1.2: Các nghiên cứu thực nghiệm đã thực hiện

Tác giả	Dữ liệu	Các biến
Davoodi & Zou (1998)	Dữ liệu của nhiều quốc gia (giai đoạn 1970 - 1989)	Biến phụ thuộc: Tốc độ tăng trưởng GDP Biến độc lập: Tỷ lệ thuế trung bình, mức độ phân cấp theo năm tài khóa, tỉ lệ

	Phương pháp: OLS Sử dụng dữ liệu dạng bảng của 46 quốc gia	tăng dân số, đầu tư.
Xie & Zou (1999)	Kinh tế Mỹ (Giai đoạn 1991 - 1995) Phương pháp: OLS Sử dụng dữ liệu bảng	Biến phụ thuộc: Tốc độ tăng trưởng GDP Biến độc lập: Mức thuế suất trung bình, tỉ lệ chi tiêu giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, tốc độ tăng dân số, độ mở của nền kinh tế, lạm phát, chỉ số Gini.
Akai & Sakata (2002)	Kinh tế Mỹ (Giai đoạn 1992 - 1996) Phương pháp: OLS Sử dụng dữ liệu bảng	Biến phụ thuộc: Tăng trưởng GDP Biến độc lập: Mức độ học vấn, Hệ số Gini, Tốc độ tăng dân số.
Atsushi Limi (2004)	Dữ liệu của nhiều quốc gia (giai đoạn 1997 – 2001) Phương pháp OLS Sử dụng dữ liệu bảng	Biến phụ thuộc: Tốc độ tăng trưởng GDP Biến độc lập: Thuế suất trung bình, mức độ phân cấp tài khóa, tự do chính trị, tốc độ tăng dân số, yếu tố khu vực và biến giả.
Malik S.et al. (2006)	Kinh tế Pakistan, sử dụng dữ liệu chuỗi thời gian tổng thể của quốc gia (giai đoạn 1971-2005) Phương pháp OLS	Biến phụ thuộc: Tăng trưởng GDP. Biến độc lập: Tỉ lệ chi chính quyền địa phương trong tổng chi ngân sách, tỉ lệ thu của chính quyền địa phương trong tổng thu ngân sách, độ mở thương mại, tỷ lệ lạm phát.
Nguyễn Phi Lâm (2009)	Việt Nam (Giai đoạn 1997 - 2007) Dữ liệu của 64 tỉnh, thành phố ở Việt Nam	Biến phụ thuộc: Tỉ lệ tăng trưởng kinh tế của tỉnh (thành phố trực thuộc trung ương) Biến độc lập: Xuất khẩu bình quân đầu người, tích lũy vốn đầu tư con người (trình độ học vấn), tăng trưởng cung tiền

		M2, Phân cấp quản lý chi tiêu (chi thường xuyên và chi cho xây dựng cơ bản), Phân cấp quản lý nguồn thu (nguồn thu qua thuế và các nguồn thu khác), khoảng cách công nghệ giữa các địa phương, tỷ lệ giá trị gia tăng trong sản xuất công nghiệp so với GDP, tăng trưởng lao động bình quân, tỷ lệ lạm phát.
Muhammad Zahir Faridi (2011)	Kinh tế Pakistan, sử dụng dữ liệu chuỗi thời gian tổng thể của quốc gia (giai đoạn 1972-2009) Phương pháp OLS	Biến độc lập: Tăng trưởng GDP. Biến phụ thuộc: Tỷ lệ nguồn thu của chính quyền địa phương so với tổng thu ngân sách, tỷ lệ chi của chính quyền địa phương so với tổng chi ngân sách, tỷ lệ nguồn thu tự có so với tổng chi tiêu ngân sách, độ mở thương mại, thay đổi của lực lượng lao động, vốn.
Abachi Terhemen Philip & Salamatu Isah (2012)	Kinh tế Nigeria, sử dụng dữ liệu chuỗi thời gian tổng thể của quốc gia (giai đoạn 1970-2009) Phương pháp OLS	Biến độc lập: Tăng trưởng GDP. Biến phụ thuộc: Tỷ lệ nguồn thu của chính quyền địa phương so với tổng thu ngân sách, tỷ lệ chi của chính quyền địa phương so với tổng chi ngân sách, tỷ lệ nguồn thu tự có so với tổng chi tiêu ngân sách, sự thay đổi của lực lượng lao động, vốn.

Như vậy, điểm chung của các nghiên cứu trước đây là việc sử dụng biến phụ thuộc để phản ánh tốc độ tăng trưởng kinh tế đều là tốc độ tăng trưởng của GDP. Biến nội sinh được đưa vào là vốn và lao động, biến ngoại sinh thường là độ mở thương mại, tỷ lệ lạm phát, lực lượng lao động. Các nghiên cứu trước đây cũng sử dụng các biến phân cấp tài khóa (phân cấp thu và chi) để kiểm định tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế.

Luận án sử dụng hàm sản xuất tân cổ điển, trên cơ sở mở rộng các biến ngoại sinh. Điều đó khác với nghiên cứu của Nguyễn Phi Lân (2009) khi dựa

trên lý thuyết tăng trưởng kinh tế nội sinh và lý thuyết tài khóa, và chỉ mới xét đến tăng trưởng kinh tế của địa phương. Đồng thời cũng khác với các nghiên cứu của các nước phát triển ở việc sử dụng biến độc lập cho phù hợp với tình hình thực tế ở Việt Nam. Dựa vào hàm sản xuất tân cổ điển, chúng tôi xây dựng mô hình nghiên cứu gồm biến như tăng trưởng kinh tế; phân cấp tài khóa; vốn đầu tư xã hội; độ mở thương mại; lực lượng lao động và tỉ lệ lạm phát. Trong mô hình này, các biến nội sinh được coi là yếu tố đầu vào bao gồm vốn đầu tư của xã hội, lao động. Còn biến ngoại sinh là tỉ lệ lạm phát và độ mở thương mại. Đưa biến tỉ lệ lạm phát để đo lường mức độ biến động của các cú sốc giá cả đến tăng trưởng. Biến độ mở thương mại được quan tâm vì *thứ nhất*, từ năm 1990 đến nay đó là giai đoạn nền kinh tế Việt Nam đang chuyển đổi và độ mở thương mại trở thành yếu tố trung tâm của chính sách kinh tế. *Thứ hai*, có nhiều công trình thực nghiệm cũng đã phát hiện độ mở thương mại có quan hệ mật thiết đến tăng trưởng kinh tế (Abdullah H. Albatel, 2000; Loizides et al, 2004; Constantinos Alexiou, 2009).

Thật vậy, nếu bỏ qua yếu tố kỹ thuật (A) thì hàm sản xuất tổng quát chuẩn được viết lại dưới dạng đơn giản:

$$Y = f(K, L) \quad (1)$$

Trong đó, Y là mức sản lượng, K là vốn đầu tư xã hội và L là lực lượng lao động. Chúng tôi mở rộng mô hình tăng trưởng nội sinh bằng việc đưa các biến phân cấp tài khóa và các biến ngoại sinh liên quan đến tăng trưởng:

$$Y = f(K, L, FD, xnk, CPI) \quad (2)$$

Trong đó, coi Y (mức sản lượng) là GDP. Trong mô hình mở rộng, chúng tôi sử dụng vốn đầu tư (K) như là dẫn xuất vốn vật chất, tạo động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế; lao động (L) là dẫn xuất cho vốn con người. Phân cấp tài khóa (FD) là các biến cơ bản cần phải kiểm định. Xuất nhập

khẩu (xnk) là dẫn xuất cho độ mở thương mại (TOP); và chỉ số giá tiêu dùng (CPI) là dẫn xuất cho lạm phát (inf) là các biến kiểm soát trong mô hình.

Dựa vào các biến phân cấp tài khóa, ta lần lượt có các mô hình kinh tế sau:

Mô hình 1: Tách biến phân cấp tài khóa thành chi trung ương (TW) và chi địa phương (DF)

$$Y = f(K, L, TW, DF, xnk, CPI) \quad (3)$$

Mô hình 2: Trên cơ sở mô hình 1, tách biến chi địa phương (DF) thành chi thường xuyên địa phương (DF^C) và chi đầu tư địa phương (DF^I)

$$Y = f(K, L, TW, DF^I, DF^C, xnk, CPI) \quad (4)$$

Mô hình 3: Đưa biến thu ngân sách địa phương (TDF) và phần chuyển giao tài khóa của chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương (HT) vào mô hình để đo lường phân cấp tài khóa

$$Y = f(K, L, TW, TDF, HT, xnk, CPI) \quad (5)$$

Lấy đạo hàm phương trình (3), (4), (5) theo Y (ngoại trừ chỉ số giá tiêu dùng CPI) ta có các phương trình kinh tế như sau:

Mô hình 1:

$$\begin{aligned} dY/Y &= (\partial Y / \partial K) dK / Y + (\partial Y / \partial L) dL / L + (\partial Y / \partial TW) dTW / Y \\ &+ (\partial Y / \partial DF) dDF / Y + (\partial Y / \partial xnk) dxnk / Y + (\partial Y / \partial CPI) dCPI / CPI \end{aligned} \quad (6)$$

Mô hình 2:

$$\begin{aligned} dY/Y &= (\partial Y / \partial K) dK / Y + (\partial Y / \partial L) dL / L + (\partial Y / \partial TW) dTW / Y + (\partial Y / \partial DF^I) dDF^I / Y \\ &+ (\partial Y / \partial DF^C) dDF^C / Y + (\partial Y / \partial xnk) dxnk / Y + (\partial Y / \partial CPI) dCPI / CPI \end{aligned} \quad (7)$$

Mô hình 3:

$$\begin{aligned} dY/Y = & (\partial Y/\partial K)dK/Y + (\partial Y/\partial L)dL/L + (\partial Y/\partial TW)dTW/Y + (\partial Y/\partial TDF)dTDF/Y \\ & + (\partial Y/\partial HT)dHT/Y + (\partial Y/\partial xnk)dxnk/Y + (\partial Y/\partial CPI)dCPI/CPI \end{aligned} \quad (8)$$

Trong đó $\partial Y/\partial K$ là thừa số biên của vốn đầu tư xã hội; $\partial Y/\partial L$ là thừa số biên của lao động; $\partial Y/\partial TW$; $\partial Y/\partial DF$ là thừa số biên của chi trung ương, chi địa phương; $\partial Y/\partial DF^I$; $\partial Y/\partial DF^C$ là thừa số biên của chi đầu tư, chi thường xuyên địa phương; $\partial Y/\partial TDF$ là thừa số biên của thu địa phương; $\partial Y/\partial HT$ là thừa số biên của phần chuyển giao tài khóa của chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương; $\partial Y/\partial xnk$ là thừa số biên của độ mở thương mại. $\partial Y/\partial CPI$ là thừa số biên của lạm phát.

1.6.2. Các giả thuyết kỳ vọng trong mô hình nghiên cứu

Từ mô hình trên, các giả thiết kỳ vọng được thành lập như sau:

1.6.2.1. Phân cấp chi với tăng trưởng kinh tế

Chi ngân sách được chia ra nhiều thành phần khác nhau, mỗi thành phần lại có tác động khác nhau tới tăng trưởng kinh tế. Chi đầu tư phát triển tạo thêm năng lực sản xuất, có tác động dài hạn tới tăng trưởng kinh tế, nhưng có độ trễ nhất định. Chi thường xuyên là các khoản chi để duy trì hoạt động của bộ máy hành chính, hay các khoản chi xuất hiện hàng năm. Khoản chi thường xuyên đảm bảo cung cấp hàng hoá - dịch vụ về hành chính, pháp luật,...tạo môi trường vĩ mô cho hoạt động sản xuất, đầu tư, kinh doanh cho các doanh nghiệp.

Để thúc đẩy tăng trưởng, việc phân cấp chi cho cấp chính quyền nào đảm trách cũng là điều cần cân nhắc. Phân cấp tài khóa, chuyển sức mạnh của chính quyền cấp trên cho chính quyền cấp dưới, là một phần trong nhóm giải pháp cải cách khu vực công, tăng tính cạnh tranh của các chính quyền cấp

dưới trong việc cung cấp hàng hoá dịch vụ công và thoát khỏi tình trạng tăng trưởng kinh tế chậm (Bahl & Linn, 1992 và Bird & Wallich, 1993). Ở các nền dân chủ, chính quyền địa phương do nhân dân địa phương bầu ra. Chính quyền này hiểu rõ những nhu cầu và nguyện vọng của người dân, những đặc điểm của tình hình kinh tế - xã hội ở địa bàn mình quản lý. Các quyết định của chính quyền địa phương có thể phản ánh đúng nhu cầu của đông đảo nhân dân địa phương và phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội của địa phương đó. Phân cấp chi ngân sách cho cấp chính quyền địa phương khiến người dân quan tâm hơn tới những người đại diện cho họ. Những người đại diện có năng lực tốt thì các khoản chi mới thực sự đem lại nhiều lợi ích cho người dân địa phương. Như vậy, trong quá trình phân cấp, hiệu quả phân phối các dịch vụ công cộng phụ thuộc vào hiệu quả và trách nhiệm của cơ quan hành chính địa phương (Geeta & ctg, 2004). Người dân sẽ thận trọng trong việc bầu chính quyền địa phương mình. Chính quyền yếu kém có thể được thay thế bằng chính quyền có năng lực tốt hơn. Phân cấp chi ngân sách địa phương có ý nghĩa cả về mặt kinh tế và về mặt chính trị - xã hội. Nó vừa giúp sử dụng có hiệu quả hơn nguồn lực hạn hẹp của ngân sách nhà nước, vừa xây dựng được ý thức dân chủ, giám sát các hoạt động của cơ quan hành chính và dần dần xây dựng được một chính quyền thật sự có năng lực. Thiếu dân chủ hay thiếu cơ chế giám sát, không kiểm soát chi tiêu của chính quyền địa phương có thể làm ảnh hưởng xấu tới tăng trưởng kinh tế. Để phân cấp quản lý thật sự phát huy cao nhất những ảnh hưởng tích cực tới tăng trưởng kinh tế của các địa phương cần có thể chế quản lý ngân sách địa phương tốt và cơ cấu phân bổ hợp lý.

Cho đến thời điểm hiện tại, đã có các công trình nghiên cứu về phân cấp chi ngân sách và tăng trưởng kinh tế, như nghiên cứu của Mankiw, Romer & Weil (1992), tuy nhiên nghiên cứu này chưa thực sự làm rõ vai trò của

chi tiêu chính phủ đối với tăng trưởng. Trước Mankiw, Romer & Weil (1992), có những nghiên cứu của Kormendi & Meguire (1985) và Barro (1991). Hai nghiên cứu này cùng khai thác số liệu từ nhiều nước trên thế giới và mức tăng trưởng được tính toán trong một thời kỳ dài. Họ đã sử dụng phân tích hồi quy bội với rất nhiều biến giải thích nhằm giải thích cho sự khác nhau về tốc độ tăng trưởng giữa các nước. Các biến được lựa chọn dựa trên các lý thuyết tăng trưởng và trên các dự đoán. Tuy nhiên, hai nghiên cứu này lại cho kết quả khác nhau. Kormendi & Meguire (1985) chỉ ra rằng chi tiêu chính phủ không hề tác động đến tăng trưởng, còn Barro (1991) lại chỉ ra rằng chi tiêu chính phủ có tác động tiêu cực đến tăng trưởng kinh tế. Với số liệu thu thập được từ 43 nước, trong khoảng 20 năm nghiên cứu của Davoodi, Swaroop & Zou (1996) đã chỉ ra một kết quả khá rất đáng chú ý: Sự gia tăng chi đầu tư có tác động tiêu cực đến tăng trưởng kinh tế, trong khi đó sự gia tăng chi thường xuyên lại có tác động tích cực. Ghosh & Gregoriou (2008) sử dụng phương pháp GMM (Generalized Method of Moments), với số liệu thu thập từ 15 nước đang phát triển trong quãng thời gian 28 năm, cũng đưa ra kết quả khá nhất quán với kết quả trên. Theo kết quả phân tích thực nghiệm của họ, chi thường xuyên có đóng góp quan trọng đối với tăng trưởng kinh tế, chứ không phải chi đầu tư. Từ số liệu mảng cho 34 tỉnh thành của Việt Nam trong giai đoạn 2000 - 2005 cùng với phương pháp tiếp cận tham số (dựa trên hàm sản xuất ngẫu nhiên) và phương pháp tiếp cận phi tham số (dựa trên DEA) Nguyễn Khắc Minh (2008) đã chỉ ra tính phi hiệu quả trong chi tiêu công tồn tại trong cả chi tiêu công và đầu tư công hàng năm. Phạm Thế Anh (2008) đã dùng số liệu thu thập được từ 61 tỉnh thành ở Việt Nam trong giai đoạn 2001-2005. Tác giả chia chi đầu tư và thường xuyên thành 5 ngành khác nhau, kết quả nghiên cứu cho thấy hiệu ứng tích cực hơn của

các khoản chi đầu tư so với chi thường xuyên trong một số ngành và ngược lại chi thường xuyên có tác động tích cực hơn đối với chi đầu tư trong một số ngành khác.

Hoàng Thị Chinh Thon & cgt (2010) phân tích chi tiêu cấp tỉnh và cấp huyện tác động như thế nào đến tăng trưởng của địa phương. Dựa vào mô hình hồi quy với hai thành phần chi tiêu chính phủ. Đó là chi tiêu cấp tỉnh và chi tiêu cấp huyện. Với số liệu đã thu thập được ở 31 địa phương ở Việt Nam, kết quả hồi quy được cho thấy nguồn chi cho đầu tư cấp huyện cần được tăng cường, trong khi chi tiêu đầu tư cấp tỉnh nên giảm để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của địa phương.

So với các nghiên cứu trước, giả thuyết đặt ra với phần nghiên cứu của luận án là:

H₁: Phân cấp chi cho chính quyền địa phương có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế, trong điều kiện các yếu tố khác không đổi.

Trong phân cấp chi được chia thành chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên, nên có các tiểu giả thuyết được đặt ra gồm:

H₁₁: Phân cấp chi đầu tư cho chính quyền địa phương có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế, trong điều kiện các yếu tố khác không đổi.

H₁₂: Phân cấp chi thường xuyên cho chính quyền địa phương có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế, trong điều kiện các yếu tố khác không đổi.

1.6.2.2. Phân cấp nguồn thu và tăng trưởng kinh tế

Sự tồn tại của hệ thống chính quyền nhiều cấp đòi hỏi mỗi cấp chính quyền phải có nguồn lực tài chính tương ứng để thực thi các hoạt động ở cấp

mình. Nói cách khác, mỗi cấp chính quyền đều phải có nguồn thu riêng của mình, phải được luật hóa cụ thể trong hiến pháp hay luật.

Phân cấp thu ngân sách giữa trung ương và địa phương có tác dụng làm tăng tính chủ động cho địa phương, từ đó có thể giúp nền kinh tế tăng trưởng bền vững (Sewell, 1996; Musgrave, 1959). Điều đó không những tạo ra nguồn lực tài chính mang tính độc lập tương đối cho mỗi cấp chính quyền chủ động thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình, mà còn là động lực khuyến khích mỗi cấp chính quyền và dân cư ở địa phương tích cực khai thác các tiềm năng của mình để phát triển địa phương, từ đó tạo động lực cho tăng trưởng kinh tế của quốc gia.

Phân cấp thu ngân sách đúng đắn và hợp lý không chỉ đảm bảo phương tiện tài chính cho việc duy trì, phát triển hoạt động của các cấp chính quyền nhà nước từ trung ương đến địa phương, mà còn tạo điều kiện phát huy được các lợi thế nhiều mặt của từng vùng, từng địa phương trong cả nước. Nó cho phép quản lý và kế hoạch hóa ngân sách nhà nước được tốt hơn, điều chỉnh hợp lý mối quan hệ giữa các cấp chính quyền cũng như mối quan hệ giữa các cấp ngân sách.

Như vậy có thể đưa ra giả thuyết về mối quan hệ giữa phân cấp thu ngân sách và tăng trưởng kinh tế như sau:

H₂: Phân cấp thu ngân sách tác động tích cực tới tốc độ tăng trưởng kinh tế, trong điều kiện các yếu tố khác không đổi

1.6.2.3. Tỷ lệ lạm phát và tăng trưởng kinh tế trong quan hệ với phân cấp tài khóa

Friedman (2006) cho rằng nguyên nhân của lạm phát là một hiện tượng của tiền tệ, do sự gia tăng không cân xứng trong việc cung ứng tiền vào nền kinh tế. Mức tăng lên của cung ứng tiền tệ có thể do áp lực chính sách tài khóa buộc Ngân hàng trung ương phải cung cấp nguồn vốn cho chính phủ trang trải nhu cầu chi tiêu. Quan điểm thông thường trong kinh tế vĩ mô và dự

đoán đều cho rằng các thay đổi trong tỷ lệ lạm phát đều là trung tính, vì xét trong dài hạn nó có thể không ảnh hưởng thực sự đến tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, có những bằng chứng cho thấy rằng ở tỷ lệ lạm phát cao, kéo dài sẽ có thể có hậu quả xấu đối với tăng trưởng kinh tế trong thời gian dài. Và ngày nay, có sự nhất trí cao giữa các nhà kinh tế rằng tỷ lệ lạm phát cao sẽ tác động đến tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, sự tranh luận đang tồn tại là mối quan hệ chính xác giữa mức độ lạm phát và tăng trưởng kinh tế, và cơ chế mà theo đó lạm phát tác động đến tăng trưởng kinh tế.

Phân cấp tài khóa cũng có ảnh hưởng đến lạm phát, từ đó tác động đến tốc độ tăng trưởng kinh tế. Hiện nay, hầu hết các nhà kinh tế đều đồng ý rằng, tỷ lệ lạm phát cao không chỉ gây ra “vấn đề” với một số cá nhân, mà còn tác động đến cả nền kinh tế. Tuy nhiên, có ít những tồn tại sự đồng thuận về mối quan hệ chính xác giữa tăng trưởng kinh tế và lạm phát, mà thường là theo cơ chế lạm phát ảnh hưởng đến các hoạt động kinh tế. Câu hỏi đặt ra là phân cấp tài khóa có thể làm cho đơn giản hơn hay khó hơn trong việc kiểm soát lạm phát? Từ đó ảnh hưởng như thế nào đến tốc độ tăng trưởng kinh tế? Nếu lạm phát tăng cao phản ánh các vấn đề không thống nhất về thời gian, sự phân cấp có thể làm giới hạn khả năng của chính quyền trung ương trong việc thực hiện lời hứa của họ đối với việc ổn định tiền tệ, giảm lạm phát. Nếu kết quả lạm phát từ sự thất bại của việc phối hợp các kế hoạch mang tính ổn định, thì phân cấp tài khóa sẽ làm cho tình hình lạm phát trở nên tồi tệ hơn. Các yếu tố khác có ảnh hưởng đến lạm phát như mở cửa đối với hàng nhập khẩu, sự bất ổn chính trị,... cũng có thể có quan hệ với phân cấp tài khóa. Một số nhà kinh tế coi lạm phát như là kết quả chủ yếu của vấn đề cam kết. Các nhà hoạch định chính sách luôn có động lực nhằm hứa hẹn sự tăng trưởng ổn định về tiền tệ bởi vì lạm phát bất ngờ có thể có một tác động tích cực. Chuyển giao một phần quyền kiểm soát chi tiêu cho cấp chính quyền địa phương, làm chi tiêu

có hiệu quả hơn. Như vậy, theo logic, thì sự phân cấp sẽ làm giảm lạm phát, từ đó có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế (Kydland & Prescott, 1977; Barro & Gordon, 1983).

Tuy nhiên, cũng có những tranh luận khác cho rằng, phân cấp tài khóa tạo ra sự phối hợp khó khăn trong quá trình kiềm chế lạm phát. Khi các nhà hoạch định cần phải có sự đồng ý trong kế hoạch ổn định kinh tế vĩ mô, thì vấn đề đồng thuận hoặc thông tin bất cân xứng do phân cấp tài khóa có thể dẫn đến sự chậm trễ trong việc xử lý lạm phát (Alesina & Drazen, 1991). Giá cả ổn định mang lại lợi ích chung, vì vậy cần có sự đóng góp của nhiều người, kể cả những người hưởng lợi tiềm năng đối với chính sách kiểm soát lạm phát. Theo quan điểm đó, khó khăn trong việc phối hợp tổng thể sau khi phân cấp tài khóa dẫn đến sự chậm trễ trong việc đưa ra các chính sách ổn định giá cả (Alesina & Drazen, 1991), gây ra lạm phát kéo dài (Olson, 1982). Vì vậy, việc phân cấp tài khóa có khả năng làm tăng chi phí điều phối và làm phức tạp hơn quá trình kiềm chế lạm phát, từ đó có ảnh hưởng không tốt đến tăng trưởng kinh tế.

Daniel Treisman (1998) đã nghiên cứu tỉ lệ lạm phát trung bình hàng năm của 87 quốc gia trong giai đoạn từ thập kỷ 70 đến thập kỷ 80 và nhận thấy rằng có sự khác biệt rõ ràng trong mối quan hệ tương quan giữa phân cấp tài khóa và lạm phát. Trong đó, ở các nước phát triển phân cấp tài khóa làm cho lạm phát thấp hơn, từ đó tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, ở các nước đang phát triển, phân cấp tài khóa làm cho lạm phát cao hơn, và tác động không tốt đến tăng trưởng kinh tế.

Từ phân tích trên, giả thuyết đặt ra đối với tác động của lạm phát đến tăng trưởng kinh tế trong tương quan với phân cấp là:

H₃: Trong điều kiện phân cấp tài khóa, lạm phát kỳ vọng được kiểm soát tốt hơn để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

1.6.2.4. Độ mở thương mại và tăng trưởng kinh tế trong quan hệ với phân cấp

Độ mở thương mại của nền kinh tế được đo bằng tỉ lệ giữa tổng kim ngạch xuất nhập khẩu so với GDP. Nền kinh tế mở nối kết với thị trường thế giới theo hai cách: thị trường hàng hoá và thị trường tài chính thế giới biểu hiện cụ thể là xuất khẩu ròng (NX, phần chênh lệch giữa giá trị xuất khẩu và giá trị nhập khẩu) và đầu tư nước ngoài ròng (NFI, phần chênh lệch giữa lượng tài sản nước ngoài do dân cư trong nước mua và lượng tài sản trong nước do người nước ngoài mua).

Độ mở thương mại ảnh hưởng quan trọng đến tốc độ tăng trưởng kinh tế. Trong đó đặc biệt chú trọng đến mức xuất khẩu vì xuất khẩu của nền kinh tế sẽ ảnh hưởng rất lớn đến tăng trưởng kinh tế, đặc biệt là các nước đang phát triển. Zhang và Zou (1998) coi độ mở của nền kinh tế như là một yếu tố quyết định tăng trưởng của các quốc gia, xuất khẩu nhiều hơn dẫn đến hiệu quả phân bổ nguồn lực có hiệu quả hơn thông qua sự cạnh tranh trên thị trường thế giới, trong khi nhập khẩu là phương tiện để nhập khẩu công nghệ tiên tiến từ các nền kinh tế phát triển.

Từ những năm 1970, và đặc biệt là trong những thập kỷ vừa qua một số nước công nghiệp và đang phát triển, khu vực công đã và đang diễn ra quá trình phân cấp tài khóa sâu rộng, trong khi đó, hội nhập kinh tế quốc tế gắn với độ mở thương mại của nền kinh tế đã diễn ra nhanh chóng (World Bank, 2000). Giải thích sự khác biệt giữa cấu trúc theo chiều dọc (Trung ương - địa phương) của các quốc gia được dựa theo lý thuyết của Oates (1972), Alesina & Spolaore (1997) cho rằng, quy mô của quốc gia được đo bằng quy mô của độ mở thương mại và chi phí của quốc gia đó, và phân cấp tài khóa làm giảm

chi phí giao dịch cả về chính trị và kinh tế, từ đó thúc đẩy thương mại quốc tế và ảnh hưởng tích cực đến tăng trưởng kinh tế hoặc ảnh hưởng tiêu cực nếu có các cú sốc từ kinh tế thế giới.

Về mặt tích cực, với việc được phân cấp, sẽ hạ thấp các chi phí tương đối trong quá trình xuất, nhập khẩu nhờ sự đáp ứng kịp thời của chính quyền địa phương, việc tăng cường phân cấp có thể thúc đẩy tăng độ mở thương mại từ đó tác động tới tăng trưởng kinh tế (Bolton & Roland, 1997). Đồng thời, khi được phân cấp tài khóa, chính quyền địa phương có thể phát huy quyền chủ động của mình trong việc ấn định thuế và phí liên quan đến hoạt động xuất, nhập khẩu như cước viễn thông quốc tế, thuế hải quan được phân cấp,... từ đó tạo nên tính cạnh tranh để thúc đẩy hoạt động thương mại quốc tế (Krugman, 1991). Về mặt tiêu cực, hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng cùng với quá trình phân cấp cũng có thể tạo ra các cú sốc kinh tế do ảnh hưởng từ kinh tế thế giới và có thể sẽ khó có phản ứng kịp thời nếu mức độ phân cấp quá mạnh từ đó gây bất lợi cho tăng trưởng kinh tế (Dr'eze (1991), Alesina & Spolaore, 2003)

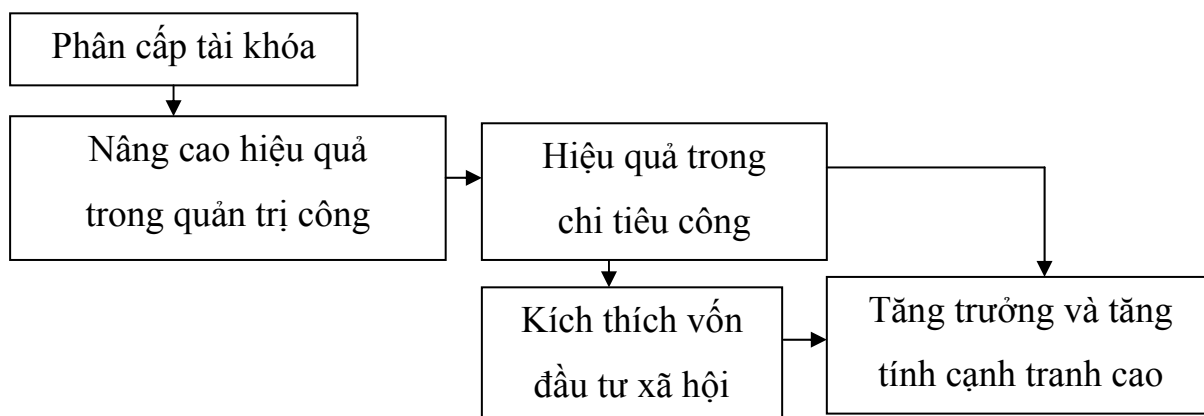
Trong đề tài này cũng kỳ vọng có mối quan hệ dương giữa tổng kim ngạch xuất khẩu (độ mở thương mại của nền kinh tế) đối với tăng trưởng GDP tại Việt Nam. Vì vậy, giả thuyết đặt ra đối với biến ngoại sinh này là:

H₄: Trong điều kiện phân cấp tài khóa, độ mở thương mại của nền kinh tế tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế của Việt Nam.

Ngoài các yếu tố trên, trong mô hình nghiên cứu, vốn đầu tư xã hội và lực lượng lao động cũng được coi là những nhân tố có tác động thúc đẩy hoặc kìm hãm sự tăng trưởng của nền kinh tế.

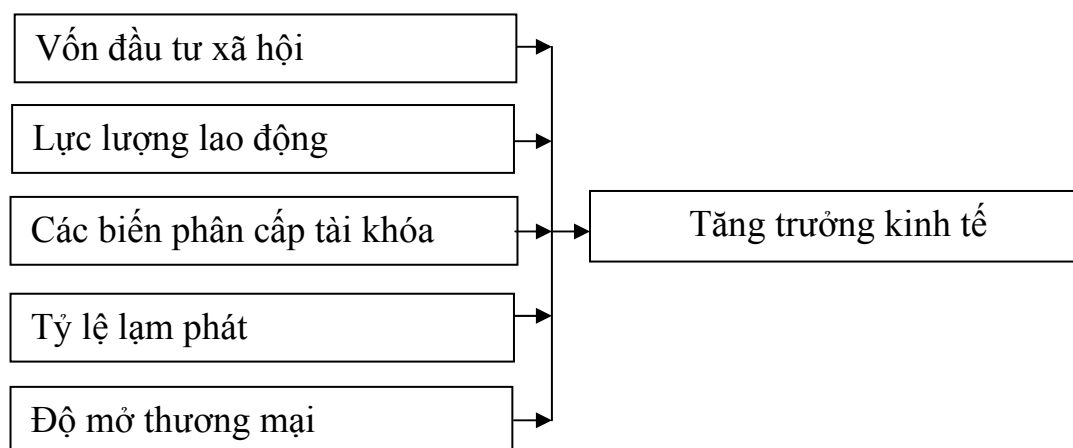
Tóm lại, mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa, đầu tư xã hội và tăng trưởng được mô tả trong sơ đồ dưới đây.

Sơ đồ 1.4: Mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và vốn đầu tư xã hội



Với sơ đồ trên, có thể thấy phân cấp tài khóa góp phần nâng cao hiệu quả trong hoạt động quản trị khu vực công của chính quyền địa phương, trong đó có hiệu quả của chi tiêu công, qua đó thúc đẩy sự vận động của vốn đầu tư xã hội trong nền kinh tế để tạo ra sự tăng trưởng và tính cạnh tranh cao hơn. Tóm lại, từ phân tích khung lý thuyết trên ta có thể khái quát mô hình nghiên cứu như sau:

Sơ đồ 1.5: Mô hình tác động biến độc lập, biến kiểm soát đối với biến phụ thuộc



Kỳ vọng tác động của các biến giải thích đối với biến phụ thuộc trong mô hình:

Biến độc lập	Biến phụ thuộc	Dấu kỳ vọng
Vốn đầu tư xã hội	Y	+
Lực lượng lao động		+/-
Các biến phân cấp tài khóa		+
Tỷ lệ lạm phát		+
Độ mở thương mại		+

Tóm lại, chương 1 mô tả cơ sở lý luận về phân cấp ngân tài khóa, trong đó đã đưa ra những cơ sở căn bản về lý do sự hình thành quá trình phân cấp, khái niệm và yêu cầu của phân cấp tài khóa, những điểm lợi và bất lợi của phân cấp tài khóa. Chương 1 cũng đã đi sâu nghiên cứu mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và phân cấp tài khóa. Hiện còn nhiều tranh luận khác nhau về mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế. Từ hàm sản xuất tân cổ điển, luận án đã xây dựng mô hình nghiên cứu cho mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và phân cấp tài khóa, trong đó có đưa thêm các biến bổ sung như độ mở thương mại của nền kinh tế, tỉ lệ lạm phát,... Để đánh giá tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam, chương tiếp theo sẽ tiến hành khảo sát thực trạng của tác động này ở Việt Nam.

CHƯƠNG 2:

THỰC TRẠNG PHÂN CẤP TÀI KHÓA TẠI VIỆT NAM

2.1. Giới thiệu

Phân cấp tài khóa ở Việt Nam do yêu cầu của tổ chức bộ máy hành chính và quá trình phân cấp nhiệm vụ quản lý nhà nước giữa trung ương và địa phương. Được manh nha ngay từ khi thành lập nước Việt Nam dân chủ Cộng hòa, phân cấp tài khóa tiếp tục được hoàn thiện qua các giai đoạn sau đó và được Luật hoá cụ thể bằng Luật NSNN (NSNN) năm 1996 và sửa đổi bổ sung năm 2002. Chương 2 sẽ trình bày thực trạng phân cấp tài khóa tại Việt Nam, trong đó mô tả về tổ chức bộ máy hành chính và phân cấp tài khóa; phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và quyền tự chủ của chính quyền địa phương; phân cấp trong vay nợ đối với chính quyền địa phương. Chương này cũng mô tả thực trạng hệ thống điều hòa ngân sách giữa trung ương và địa phương; trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương và kinh nghiệm của một số nước trên thế giới nhằm xem xét sự khác biệt và tương đồng trong phân cấp tài khóa của Việt Nam so với các nước, làm cơ sở cho các giải pháp hoàn thiện phân cấp tài khóa thúc đẩy tăng trưởng gắn với bối cảnh hội nhập quốc tế ở chương 4.

2.2. Tổ chức bộ máy hành chính và phân cấp tài khóa ở Việt Nam

2.2.1. Tổ chức bộ máy hành chính

Việc phân cấp nhiệm vụ quản lý nhà nước giữa trung ương và địa phương ở Việt Nam đã được hình thành từ thời kỳ đầu của Chính phủ Việt Nam Dân chủ Cộng hòa. Sắc lệnh số 73/SL-CTN, ngày 18 tháng 9 năm 1945 của Chủ tịch nước trao quyền quyết định thu thuế cho các khu và cho

phép chính quyền các khu được sử dụng số thuế đó để bảo đảm chi cho bộ máy và đóng góp cho trung ương. Hiến pháp năm 1946 (điều 57, chương V) khẳng định hệ thống hành chính gồm có ba Bộ: Bắc, Trung, Nam. Mỗi Bộ chia thành tỉnh, mỗi tỉnh chia thành huyện, mỗi huyện chia thành xã. Như vậy vào thời kỳ này các đơn vị hành chính của Việt Nam được phân thành 4 cấp, ngoài các cấp xã, huyện, tỉnh như sau này vẫn còn thì còn có cấp Bộ (cả nước có 3 Bộ: Bắc Bộ, Trung Bộ, Nam Bộ). Hiến pháp năm 1959 (Điều 78, chương VIII), quy định hệ thống hành chính gồm các cấp: tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương; Tỉnh chia thành huyện, thành phố, thị xã; Huyện chia thành xã, thị trấn. Như vậy ở thời kỳ này cấp Bộ đã không còn, nhưng lại xuất hiện các khu tự trị. Miền Bắc Việt Nam có 2 khu tự trị, được thành lập từ năm 1955-1956: Khu tự trị Tây Bắc (ban đầu gọi là Khu tự trị Thái Mèo) và Khu tự trị Việt Bắc. Nhưng đến tháng 12 năm 1975, Quốc hội Việt Nam khóa V đã ra nghị quyết, bãi bỏ cấp khu tự trị trong hệ thống hành chính.

Hiến pháp năm 1980, 1992 đã định hình rõ hơn hệ thống hành chính của Việt Nam, đó là: *Các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được phân định như sau: Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và đơn vị hành chính tương đương; Tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã; thành phố trực thuộc Trung ương chia thành quận, huyện và thị xã; Huyện chia thành xã và thị trấn; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã; quận chia thành phường. Các đơn vị hành chính kể trên đều thành lập Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND).*

Như vậy, hệ thống hành chính có 4 cấp, "*...có sự phân định rành mạch nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm từng cấp theo nguyên tắc tập trung dân chủ...*" (Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI). Nghị quyết hội nghị lần thứ 8 Ban chấp hành trung ương khóa VII đã khẳng định thêm

"Phân định nhiệm vụ của mỗi cấp chính quyền. Tập trung vào trung ương quyết định những vấn đề vĩ mô. Đồng thời, phân cấp quản lý để phát huy tính chủ động và tinh thần trách nhiệm của chính quyền địa phương" (Nghị quyết Hội nghị Trung ương 8, Khóa VII). Nghị quyết hội nghị lần thứ 3 của Ban chấp hành Trung ương khóa VIII quy định cụ thể hơn *"... việc nào do cấp nào giải quyết sát với thực tế hơn thì giao cho cấp đó"* (Nghị quyết Hội nghị Trung ương 3, Khóa VIII). Tổng kết 15 năm đổi mới, Đại hội toàn quốc lần thứ IX của Đảng đã nhận định tầm quan trọng của phân cấp và định hướng: *"Thực hiện mạnh mẽ việc phân cấp trong hệ thống hành chính đi đôi với nâng cao tính tập trung, thống nhất trong việc ban hành thể chế. Quy định rõ trách nhiệm, quyền hạn của từng cấp, từng tổ chức, từng cá nhân. Đề cao trách nhiệm cá nhân, khen thưởng, kỷ luật nghiêm minh. Khắc phục tình trạng chồng chéo, đùn đẩy trách nhiệm, gây khó khăn, chậm trễ trong công việc và giải quyết khiếu nại của dân..."* (Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX, 2001).

Như vậy, sau một thời gian nhất định, với nhận thức và quyết tâm chính trị, thể chế hoá về phân cấp trung ương-địa phương càng rõ ràng hơn.

2.2.2. Phân cấp tài khóa ở Việt Nam

2.2.2.1. Giai đoạn trước khi có Luật ngân sách năm 1996

Quá trình phân cấp hành chính gắn chặt với phân cấp về mặt tài khóa giữa trung ương và địa phương. Khi hình thành chính quyền, Chủ tịch Chính phủ đã ký sắc lệnh số 63 - SL ngày 22/11/1945 về việc tổ chức các Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban hành chính. Sắc lệnh này cho phép HĐND thành phố quyết định thuế suất các loại thuế được phép thu trong phạm vi thành phố sau khi được Chính phủ phê duyệt và sử dụng nguồn thu thuế để

đảm bảo chi cho bộ máy và đóng góp cho Trung ương để chống lại giặc ngoại xâm.

Đến năm 1961, cơ chế phân cấp tài khóa tại Việt Nam chính thức được xác lập theo Nghị định số 168 - CP ngày 20/7/1961 do Hội đồng Chính phủ ban hành. Thông tư số 226-TC/TDT của Bộ tài chính hướng dẫn chi tiết việc phân cấp quản lý tài chính dành cho thị xã và thành phố thuộc tỉnh. Đến năm 1983 Nghị quyết số 138/HĐBT ngày 19/11/1983 của Hội đồng Bộ trưởng đã hoàn thiện chế độ phân cấp quản lý ngân sách cho địa phương phù hợp với bối cảnh đất nước thống nhất. Đến năm 1989, để quản lý hiệu quả hơn NSNN, góp phần kiểm soát lạm phát và thúc đẩy kinh tế tăng trưởng trong thời kỳ đầu cải cách kinh tế, Hội đồng Bộ trưởng ban hành Nghị quyết số 186/HĐBT ngày 27/11/1989 nhằm đổi mới phân cấp quản lý ngân sách cho địa phương.

Như vậy, có thể nhận thấy rằng, trước khi có Luật NSNN, phân cấp tài khóa ở Việt Nam đã xác lập được sự phân biệt rõ ràng về trách nhiệm và quyền hạn của các cấp ngân sách, góp phần tăng tự chủ tài chính cho chính quyền địa phương. Tuy nhiên, phân cấp trong thời kỳ này không được thực hiện đầy đủ. Chẳng hạn, chưa quy định rõ ràng nguyên tắc cân bằng ngân sách; nguyên tắc kỷ luật tài khóa tổng thể không được chú trọng; chưa xác định rõ trách nhiệm và quyền hạn của các cơ quan khác nhau trong hệ thống hành chính, từ trung ương đến địa phương, trong việc lập dự toán, phân bổ, chấp hành và quyết toán NSNN. Nguồn thu và nhiệm vụ chi chưa được giao cụ thể cho các cấp ngân sách khác nhau, đặc biệt tỷ lệ phân chia nguồn thu và nhiệm vụ chi đối với chính quyền địa phương chưa được ổn định, thường xuyên thay đổi tạo ra tính không ổn định của hệ thống ngân sách. Sự bất ổn định trước khi có Luật ngân sách năm 1996 là một trong những lý do khiến sự quản lý ngân sách không hiệu quả và chính quyền địa phương luôn phải dựa vào ngân sách trung ương cho hầu hết các chi tiêu của họ. Hơn nữa khung

pháp lý về phân cấp tài khóa bị hạn chế bởi Chính phủ, thường tồn tại dưới dạng Nghị định, Thông tư nên mức độ điều chỉnh, tính pháp lý chưa cao.

2.2.2.2. Từ năm 1996 đến nay

Để đáp ứng yêu cầu tăng trưởng kinh tế trong thời kỳ mới và nâng cao hiệu quả quản lý NSNN, Quốc hội đã thông qua Luật NSNN năm 1996. Đây là Luật NSNN đầu tiên ở Việt Nam và là một trong những Bộ Luật quan trọng nhất trong lĩnh vực quản lý tài chính và ngân sách. Việc ban hành Luật NSNN đã đánh dấu một bước ngoặt quan trọng trong quản lý NSNN tại Việt Nam. Luật NSNN đã giúp tăng cường vai trò của NSNN trong quá trình phát triển, đặc biệt tốc độ tăng trưởng kinh tế (Bạch Thị Minh Huyền & Kiyohito Hanai, 2006).

Luật NSNN năm 1996 về phân cấp tài khóa có những điểm nổi bật sau:

Thứ nhất, luật quy định hệ thống ngân sách bao gồm trung ương, tỉnh, huyện và ngân sách xã. Ngân sách trung ương đóng vai trò chủ đạo trong hệ thống ngân sách, đảm bảo thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội trọng điểm quốc gia. Ngân sách địa phương chịu trách nhiệm cung ứng các nguồn lực tài chính cho hoạt động của HĐND và UBND tại địa phương, cũng như các cơ quan khác ở địa phương. Các nguồn thu và trách nhiệm chi của chính quyền địa phương được quy định trong Luật NSNN theo phân cấp nhiệm vụ quản lý kinh tế, xã hội.

Thứ hai, quy định rõ ràng nguyên tắc cân bằng ngân sách, các nguyên tắc này được thể hiện ở các điều kiện mà theo đó tổng số thu từ thuế, phí và lệ phí phải vượt quá tổng số chi thường xuyên và mức độ thâm hụt ngân sách phải thấp hơn chi đầu tư phát triển. Ngoài ra, tốc độ tăng chi đầu tư phải cao hơn chi thường xuyên. Việc phát hành tiền để tài trợ cho thâm hụt ngân sách theo Luật ngân sách là không được phép. Đối với ngân sách địa phương, các

khoản chi không được vượt quá tổng thu và tốc độ gia tăng của chi đầu tư phát triển phải lớn hơn so với chi thường xuyên. Nói cách khác, ngân sách địa phương không được phép thâm hụt. Những nguyên tắc cơ bản đó đã góp phần chuyển dịch cơ cấu và làm mạnh hơn NSNN.

Thứ ba, xác định rõ trách nhiệm và quyền hạn của các cơ quan khác nhau trong hệ thống hành chính, từ trung ương đến địa phương, trong việc lập dự toán, phân bổ, chấp hành và quyết toán NSNN. HĐND các địa phương quyết định dự toán ngân sách và phê chuẩn quyết toán ngân sách của địa phương. Chính phủ chịu trách nhiệm quản lý tổng thể về NSNN, trong khi UBND có trách nhiệm quản lý đối với ngân sách địa phương. Các Bộ, cơ quan trung ương và các địa phương dưới sự quản lý của UBND địa phương được coi là cơ quan tư vấn trong việc quản lý NSNN.

Thứ tư, luật Ngân sách năm 1996 đã giao nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể cho các cấp ngân sách khác nhau. Nguyên tắc chỉ đạo trong vấn đề này là ngân sách trung ương đóng vai trò chính trong hệ thống NSNN, cung cấp nguồn lực tài chính để thực hiện các nhiệm vụ kinh tế và xã hội mang tính chiến lược, tổng thể. Còn ngân sách của chính quyền địa phương được phân bổ với một số nguồn thu tài chính được giao nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội ở địa phương. Việc chia sẻ các nguồn thu khác nhau giữa các cấp chính quyền được quy định rõ ràng trong Luật NSNN, kết hợp với trách nhiệm để có hiệu quả khai thác và mở rộng nguồn thu của các cấp chính quyền. Luật cũng phân cấp trách nhiệm chi trên cơ sở nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội.

Một đặc điểm nữa của Luật NSNN năm 1996 là tỷ lệ phân chia nguồn thu và nhiệm vụ chi đối với chính quyền địa phương là ổn định trong thời gian từ 3 đến 5 năm. Điều đó đã tạo cơ hội cho chính quyền địa phương lập kế hoạch và quản lý ngân sách, cũng như huy động nguồn lực có hiệu quả hơn.

Quy định này đã giúp khắc phục tính không ổn định của hệ thống ngân sách trước đó. Sự bất ổn định trước khi có Luật ngân sách năm 1996 là một trong những lý do khiến sự quản lý ngân sách không hiệu quả và chính quyền địa phương luôn phải dựa vào ngân sách trung ương cho hầu hết các chi tiêu của họ. Cơ chế của sự phân công nguồn thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương với ngân sách cấp tỉnh, và ngân sách cấp tỉnh với các cấp ngân sách còn lại đã cơ bản được điều chỉnh so với thời kỳ trước khi Luật NSNN năm 1996 ra đời.

Luật NSNN sửa đổi năm 2002:

Luật ngân sách năm 1996 đã được Quốc hội sửa đổi bổ sung vào tháng 5 năm 1998 và có hiệu lực từ 1/1/1999. Nguyên nhân chính phải sửa đổi chủ yếu là do hai Luật thuế giá trị gia tăng (VAT) và Luật thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN). Theo đó, số lượng nguồn thu mà ngân sách trung ương hưởng 100% sẽ được giảm bớt, đồng thời điều chỉnh các nguồn thu và nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương. Số thu từ thuế sử dụng đất nông nghiệp và thuế tài nguyên (trừ dầu thô) được giữ lại 100% cho địa phương. Trước đây, những nguồn thu này được phân chia giữa trung ương và địa phương. Ngoài ra, Luật quy định rõ hơn sự phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi được giao cho chính quyền địa phương, đặc biệt là ngân sách cấp quận và chính quyền đô thị (bao gồm cả nguồn thu phân chia và không phân chia). Sự sửa đổi này đã hỗ trợ và khuyến khích các địa phương khai thác tài nguyên có sẵn tại địa phương. Ngoài ra, ngân sách địa phương cũng được phân chia từ thuế tiêu thụ đặc biệt đối với hàng hoá trong nước, các dịch vụ như massage, rượu, karaoke, kinh doanh golf, sòng bài và trò chơi máy Jackpot. Những nguồn thu này trước đây hoàn toàn thuộc ngân sách trung ương.

Luật NSNN năm 2002 đã được cải thiện đáng kể về phân cấp tài khóa và có đóng góp quan trọng vào sự tăng trưởng kinh tế của đất nước. Nghĩa là, việc quản lý NSNN đã được tiêu chuẩn hoá và có hiệu quả hơn. Trách nhiệm và quyền hạn của các cơ quan khác nhau của chính phủ trong việc quản lý và thực hiện trong hệ thống NSNN, đến một mức độ nào đó, đã được xác định rõ ràng, trong khi vị trí tổng thể của ngân sách địa phương và ngân sách trung ương cũng được xác định đầy đủ. Các khoản thu từ thuế, phí và lệ phí vượt quá chi thường xuyên và đáp ứng được nghĩa vụ trả nợ, trong khi mức thâm hụt ngân sách được duy trì ở mức chấp nhận được. Một số quy định chi tiết về tiêu chuẩn và định mức chi tiêu đã được Chính phủ ban hành cùng với cơ chế theo dõi và kiểm soát của hệ thống kho bạc nhà nước. Cơ chế công khai và minh bạch về NSNN cũng đã được ban hành. Điều đó đã góp phần duy trì tính hiệu quả và hiệu lực của việc thực hiện Luật NSNN. Theo Bạch Thị Minh Huyền & Kyohito Hanai (2006), Luật ngân sách sửa đổi và bổ sung năm 2002 đã khắc phục được các hạn chế như:

- (1) Tăng trưởng chậm và mức độ trốn và tránh thuế lớn;
- (2) Sự chồng chéo về quyền và trách nhiệm giữa Quốc hội, Chính phủ, HĐND tỉnh và UBND trong việc quản lý NSNN;
- (3) Sự hạn chế của chính quyền địa phương trong việc lập dự toán và thực hiện NSNN;
- (4) Sự không tương xứng giữa quyền và trách nhiệm của chính quyền địa phương đối với nguồn thu và nhiệm vụ chi.
- (5) Chức năng của “cơ chế thưởng”,...

Với việc sửa đổi này, chính quyền địa phương, các cơ quan ở trung ương và các đơn vị sử dụng ngân sách đã được phân cấp và tăng thêm quyền hạn trong quản lý ngân sách.

2.3. Phân cấp nhiệm vụ chi và quyền tự chủ của chính quyền địa phương

2.3.1. Nội dung phân cấp

Điều 21, 24 của Luật NSNN năm 2002 có quy định cụ thể về phân cấp nhiệm vụ chi của NSNN, trong đó:

Nhiệm vụ chi của ngân sách trung ương gồm:

(1) *Chi đầu tư phát triển:* gồm các khoản chi nhằm đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội; đầu tư và hỗ trợ cho các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, góp vốn cổ phần, liên doanh vào các doanh nghiệp thuộc các lĩnh vực cần thiết có sự tham gia của Nhà nước theo quy định của pháp luật; chi hỗ trợ tài chính, bổ sung vốn, hỗ trợ và thưởng xuất khẩu cho các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế theo quy định của pháp luật; chi đầu tư phát triển trong các chương trình mục tiêu quốc gia, dự án nhà nước do các cơ quan trung ương thực hiện; chi bổ sung dự trữ nhà nước do trung ương quản lý.

(2) *Chi thường xuyên:* khoản chi này liên quan đến chi cho con người và chi quản lý cho các hoạt động sự nghiệp văn hoá xã hội, thể dục thể thao, sự nghiệp kinh tế do trung ương quản lý.

(3) *Các khoản chi khác được luật hóa* (trả lãi, viện trợ, bổ sung quỹ dự trữ, chuyển nguồn,...)

Nhiệm vụ của ngân sách địa phương gồm:

(1) *Chi đầu tư phát triển:* gồm chi đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội không có khả năng thu hồi vốn; đầu tư và hỗ trợ cho các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, các tổ chức tài chính của Nhà nước do địa phương quản lý.

(2) *Chi thường xuyên*: chi thường xuyên liên quan đến chi cho con người và chi quản lý cho các hoạt động sự nghiệp văn hoá xã hội, thể dục thể thao, sự nghiệp kinh tế do địa phương quản lý.

(3) *Các khoản chi khác được luật hóa* (trả lãi, viện trợ, bổ sung quỹ dự trữ, chuyển nguồn,...)

Từ những nội dung đề cập trên, ta thấy với mức độ phân cấp nhiệm vụ chi giữa trung ương và địa phương theo Luật NSNN năm 1996 bổ sung năm 2002, có các đặc điểm sau:

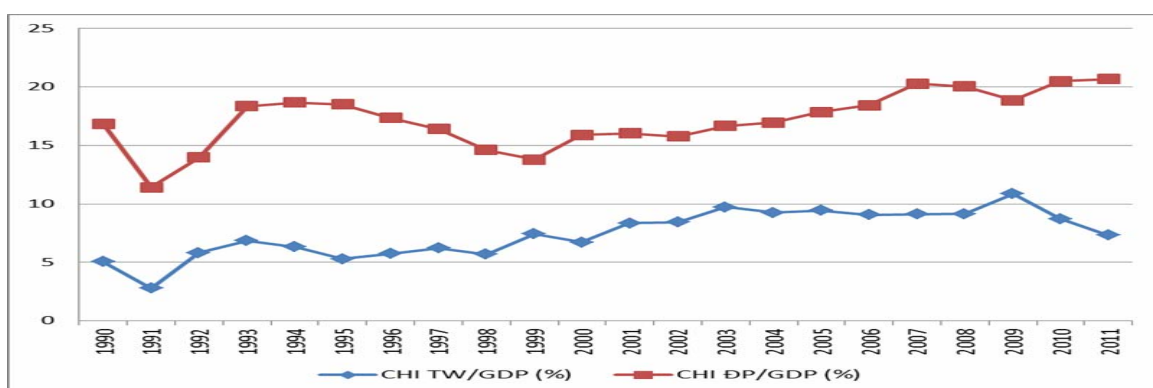
(1) Về nguyên tắc, các cấp chính quyền địa phương chủ yếu thực hiện các nhiệm vụ gắn với việc cung ứng dịch vụ công trên phạm vi địa phương mình. Tuy nhiên, việc phân cấp nhiệm vụ nêu trên trong Luật tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND các cấp chưa phản ánh rõ điều này. Nghĩa là thiếu sự gắn kết các bộ luật với nhau trong xác lập phân quyền. Phân cấp hiện tại có đặc điểm là, cùng một nhiệm vụ nhưng được quy định ở cả trung ương và địa phương. Theo luật này, địa phương phải thực hiện hầu hết các nhiệm vụ chi giống như trung ương, nhưng chỉ khác biệt ở chỗ “do địa phương quản lý” (Lê Chi Mai, 2006). Ranh giới mờ đó dẫn đến sự trùng lặp, vừa tạo ra những khoảng trống không ai chịu trách nhiệm. Đồng thời, nhiệm vụ của mỗi cấp phải tương đồng với nhiệm vụ chi ngân sách cấp đó, song điều này không được thể hiện rõ ràng trong Luật NSNN. Sự phân cấp này hàm ý là các cấp chính quyền cùng chia sẻ trách nhiệm trong cung cấp dịch vụ công, chứ không dựa vào nền tảng tối ưu là cung cấp hàng hoá công.

Bảng 2.1: Tóm tắt nội dung phân cấp nhiệm vụ chi

Nhiệm vụ chi	Chính quyền trung ương	Chính quyền địa phương
Y tế	Các dịch vụ do Trung ương quản lý	Các dịch vụ do địa phương quản lý
Giáo dục	Các dịch vụ do Trung ương quản lý (trên đại học và đa số các trường đại học), các chương trình quốc gia.	Các dịch vụ do địa phương quản lý
Hoạt động kinh tế	Các dịch vụ kinh tế do trung ương quản lý	Các dịch vụ do cấp tỉnh quản lý
Văn hoá thể thao	Các hoạt động cấp trung ương Các chương trình quốc gia	Các hoạt động mang tính chất địa phương, hỗ trợ cá nhân.
Xã hội	Các chương trình quốc gia An sinh xã hội	Các hoạt động do địa phương quản lý
Quốc phòng, an ninh	Quốc phòng, an ninh	Nghĩa vụ quân sự Các hoạt động quốc phòng, an ninh khác
Tổ chức chính trị	Các cơ quan trung ương của Nhà nước, Đảng và các tổ chức chính trị - xã hội khác	Các cơ quan của địa phương
Trợ giá	Các chương trình trung ương	Các loại trợ cấp theo chính sách quốc gia
Trả nợ	Trả các khoản nợ của Chính phủ	Trả các khoản nợ của địa phương
Chi tiêu khác	Theo luật định	Theo luật định
Đầu tư phát triển	Các chương trình về kết cấu hạ tầng cấp trung ương Đầu tư và hỗ trợ doanh nghiệp Các chương trình đầu tư và phát triển quốc gia	Các công trình hạ tầng cơ sở cơ bản Hỗ trợ doanh nghiệp theo luật định
Trợ cấp	Trợ cấp cho chính quyền địa phương	Trợ cấp theo luật định

(2) Phải thừa nhận rằng, từ khi ban hành Luật ngân sách năm 1996 đến nay, mức độ phân cấp tài khóa ở Việt Nam được mở rộng khá nhanh. Tỷ trọng trong chi của ngân sách địa phương trong tổng chi ngân sách đã tăng lên nhanh chóng, dẫn đến tỷ lệ chi NSDP so với GDP cũng tăng lên. Hình dưới đây mô tả tỷ lệ chi NSDP so với GDP trong mối tương quan với chi trung ương so với GDP.

Hình 2.1: Tỷ lệ chi NSDP so với GDP (%)



(Nguồn: Tổng cục Thống kê & Bộ tài chính, 1990 - 2011)

Hình 2.1 cho thấy nếu so với GDP, trong giai đoạn 1990 - 1995 tỷ lệ chi bình quân của chính quyền địa phương chiếm khoảng 16,2%, trong khi tỷ lệ này của chính quyền trung ương chiếm 5,35%. Giai đoạn 1996 - 2000, do ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế khu vực, với chính sách kích cầu của Chính phủ, các khoản chi của trung ương có xu hướng tăng. Giai đoạn 2001-2005, chi của chính quyền địa phương chiếm trung bình 13,88% GDP, còn chi của chính quyền trung ương chiếm 7,5% GDP. Như vậy, chi của chính quyền địa phương có xu hướng tăng trong giai đoạn này, nhất là sau khi có Luật NS năm 2002. Đến giai đoạn 2006 - 2010, chi địa phương có khuynh hướng vận động cùng chiều với chi của trung ương. Tuy nhiên, từ năm 2009 đến nay chi của chính quyền địa phương so với GDP có xu hướng tăng lên, còn chi của

trung ương có xu hướng giảm xuống, điều đó thể hiện việc phân cấp nhiệm vụ chi, đặc biệt là chi đầu tư phát triển cho địa phương đã có chiều hướng tăng.

2.3.2. Quyền tự chủ chi ngân sách của chính quyền địa phương

Luật NSNN năm 1996 và 2002 đã nhất quán với nguyên tắc lý thuyết trong nhiệm vụ chi. Nhiệm vụ được giao ở các cấp chính quyền tương xứng với vị trí địa lý được lợi (Lê Chi Mai, 2006).

(1) Phân cấp chi thường xuyên

Chi thường xuyên là nhóm chi phát sinh thường xuyên, cần thiết cho hoạt động hàng ngày của các đơn vị thuộc khu vực công. Chi thường xuyên của địa phương bao gồm các khoản chi lương, chi nghiệp vụ, chi quản lý cho các lĩnh vực sự nghiệp kinh tế, giáo dục, y tế, văn hoá xã hội, an ninh quốc phòng, bảo hiểm xã hội, trợ cấp,...

Thông thường nguồn lực tài chính để tài trợ cho chi thường xuyên của địa phương được lấy từ nguồn thu địa phương được hưởng 100%, thu từ nguồn phân chia theo tỷ lệ điều tiết và một phần bổ sung cân đối hoặc bổ sung có mục tiêu từ Trung ương. Do nguồn thu từ địa phương còn hạn hẹp nên nhiều địa phương phải trông chờ vào số bổ sung của ngân sách cấp trên để có thể cân đối ngân sách cấp mình, kể cả cân đối chi thường xuyên.

Bảng 2.2: Tỷ lệ các tỉnh có nguồn thu điều tiết về trung ương giai đoạn ổn định 2004-2006 và 2007 - 2010 và dự toán 2011-2015

(Đơn vị: %)

STT	Tỉnh	Tỷ lệ phân chia giai đoạn 2004 - 2006	Tỷ lệ phân chia giai đoạn 2007 - 2010	Tỷ lệ phân chia giai đoạn 2011 - 2015
1	Hà Nội	32	31	42
2	Quảng Ninh	98	76	70

3	Hải Phòng	95	90	88
4	Vĩnh Phúc	86	67	60
5	Bắc Ninh	100	100	93
6	Đà Nẵng	95	90	85
7	Khánh Hòa	52	53	77
8	TP. Hồ Chí Minh	29	26	23
9	Đồng Nai	49	45	51
10	Bình Dương	44	40	51
11	Bà Rịa – Vũng Tàu	42	46	44
12	Long An	99	100	
13	Tiền Giang	99	100	
14	Vĩnh Long	99	100	
15	Cần Thơ	95	96	91

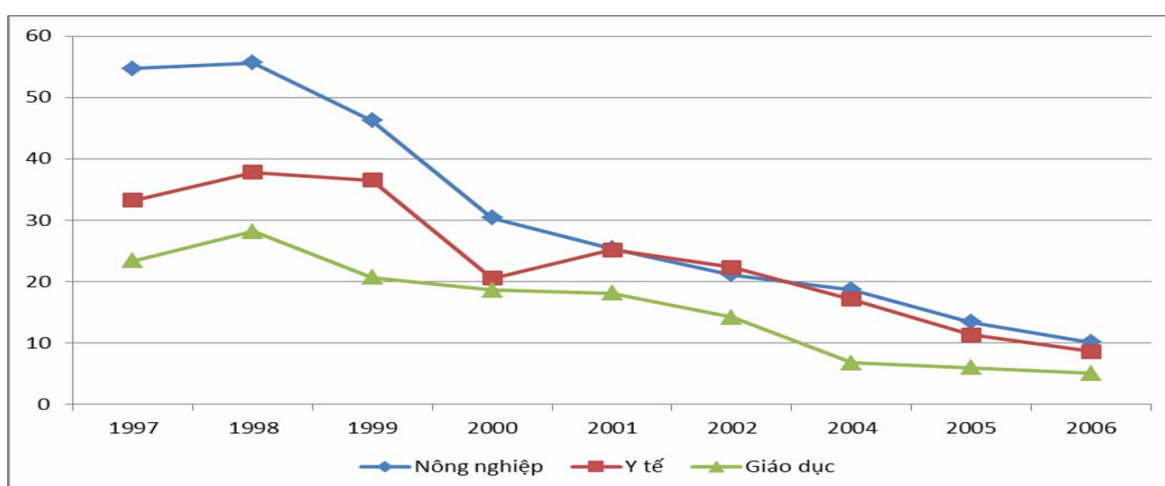
(Nguồn: Tổng Cục Thống kê)

Bảng 2.2 cho thấy dự toán đến năm 2015 được kỳ vọng sẽ có 15 tỉnh tự chủ được ngân sách, còn lại hầu hết các địa phương đều phải trông chờ từ việc bổ sung của ngân sách trung ương. Điều này cho thấy rõ khả năng thu của địa phương hiện nay hầu như không bù đắp được các khoản chi và nhiều địa phương phải trông chờ vào số bổ sung từ ngân sách trung ương.

Luật NSNN năm 1996 quy định khi cấp trên giao nhiệm vụ chi của mình cho cấp dưới thực hiện thì phải chuyển nguồn kinh phí cho cấp dưới để thực hiện nhiệm vụ này. Trên thực tế, vẫn có tình trạng cấp trên giao thêm nhiệm vụ chi cho cấp dưới nhưng không cấp kinh phí bổ sung, điều này đã dẫn đến việc cấp trên dồn nhiệm vụ cho cấp dưới. Vì vậy, Luật NSNN năm 2002 đã nghiêm cấm chính quyền cấp trên giao nhiệm vụ chi cho chính quyền cấp dưới mà không cấp ngân sách bổ sung. Luật NSNN năm 2002 cũng quy định rõ ràng khi ban hành chính sách mới làm tăng chi phí thì cơ quan ban

hành chính sách phải có giải pháp bảo đảm nguồn tài chính phù hợp với khả năng của ngân sách từng cấp. Xu hướng phân cấp chung trong chi thường xuyên đối với những dịch vụ công như giáo dục, y tế sẽ ngày càng được phân cấp mạnh cho địa phương.

Hình 2.2: Chi thường xuyên của chính quyền trung ương trong chi ngân sách giai đoạn 1997 - 2006 (%)



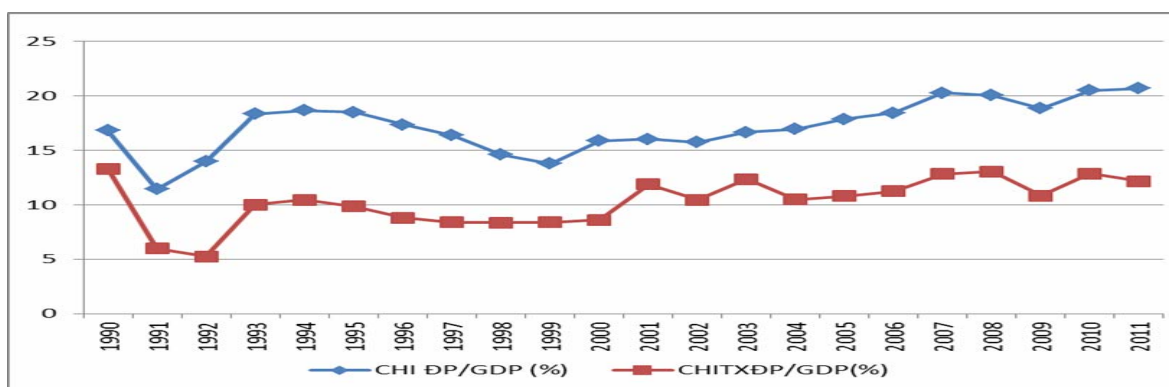
(Nguồn: Tổng cục Thống kê & Bộ tài chính, 1997 - 2006)

Hình vẽ 2.2 cho thấy xu thế tỷ lệ chi tiêu của chính quyền trung ương đối với nông nghiệp, y tế, giáo dục có xu hướng giảm dần, đặc biệt là nông nghiệp. Trong các ngành y tế, giáo dục và nông nghiệp, phần lớn của chi tiêu được thực hiện ở cấp địa phương. Trong ba ngành này, chi tiêu của cấp trung ương giảm xuống dưới $\frac{1}{4}$ trong tổng chi tiêu năm 2002 và tiếp tục giảm sau khi có luật NS năm 2002.

Hình 2.3 dưới đây mô tả tỉ lệ chi thường xuyên của địa phương so với GDP. Tỉ lệ này ở giai đoạn 1990 - 1995 chiếm 9,14% GDP. Giai đoạn 1996-2000, chi tiêu của chính quyền địa phương giảm so với giai đoạn 1990 - 1995, kèm theo chi thường xuyên cũng có xu hướng giảm. Tỉ lệ trung bình chi thường xuyên của địa phương so với GDP trong giai đoạn này chiếm 7,09%.

Đến giai đoạn 2001 - 2005 và giai đoạn 2006 - 2010, độ rộng giữa tổng chi địa phương so với chi thường xuyên của địa phương ngày càng lớn hơn. Điều đó chứng tỏ cùng với quá trình cải cách hành chính theo hướng tinh giản bộ máy, tỉ lệ chi thường xuyên của địa phương có xu hướng giảm trong chi địa phương nhằm dành phần chi còn lại để tập trung cho chi đầu tư phát triển. Năm 2011, do việc cắt giảm chi tiêu công nhằm chống lạm phát, tỉ lệ chi thường xuyên của địa phương so với GDP cũng có xu hướng giảm.

Hình 2.3: Tỉ lệ chi thường xuyên của địa phương so với GDP (%)



(Nguồn: Tổng cục Thống kê & Bộ tài chính, 1990 - 2011)

(2) Phân cấp chi đầu tư xây dựng cơ bản

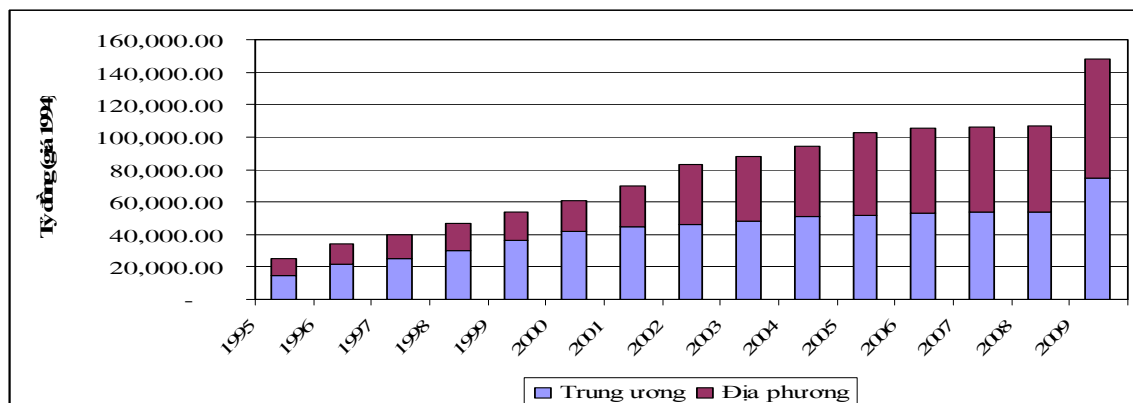
Trong những năm qua, nhà nước đã tăng cường đáng kể trong phân cấp chi đầu tư xây dựng cơ bản cho chính quyền địa phương. Nghị định 52/1999/NĐ-CP ngày 8/7/1999 của Chính phủ về việc ban hành Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng. Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư hoặc ủy quyền quyết định đầu tư cho các dự án nhóm A. Chủ tịch UBND tỉnh chỉ được quyết định đầu tư thuộc nhóm B và C căn cứ vào quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương và kế hoạch vốn ngân sách đã được duyệt. Sau đó, Nghị định 07/2003/NĐ-CP ngày 30/1/2003 đã sửa đổi bổ sung Nghị định 52 theo hướng tăng cường phân cấp cho địa phương trong cả việc phê

duyet các dự án thuộc nhóm A, B, C phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội của từng vùng.

Luật Ngân sách năm 2002 đã có những tiến bộ quan trọng trong nhận thức về vai trò của chính quyền cấp dưới trong cung ứng dịch vụ công và quy định mỗi cấp chính quyền địa phương phải chịu trách nhiệm đối với các công trình kết cấu hạ tầng được giao cho cấp đó quản lý. Như vậy, so với trước đây, việc phân cấp thẩm quyền quyết định đầu tư cho các cấp chính quyền địa phương đã tăng lên đáng kể. Cụ thể, trước đây mọi công trình xây dựng đều được quyết định bởi trung ương, trực tiếp là Bộ Kế hoạch và Đầu tư, chỉ giao cho UBND cấp tỉnh quyết định đầu tư các công trình nhóm C trở xuống, nhưng phải có sự thỏa thuận của Bộ Kế hoạch và Đầu tư trước khi quyết định. Nay phân cấp cho cấp tỉnh quyết định các dự án nhóm B, và một số công trình, một số dự án nhóm A không thuộc diện có tính kỹ thuật phức tạp và công nghệ cao cũng đã phân cấp cho chính quyền cấp tỉnh quyết định. Việc cấp phép cho các dự án đầu tư nước ngoài, từ thí điểm ở một vài thành phố, đến nay đã phân cấp cho các địa phương được cấp phép cho dự án đầu tư nước ngoài từ 5 triệu USD trở xuống, riêng Thành phố Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh được cấp phép đầu tư cho các dự án có vốn từ 10 triệu USD trở xuống.

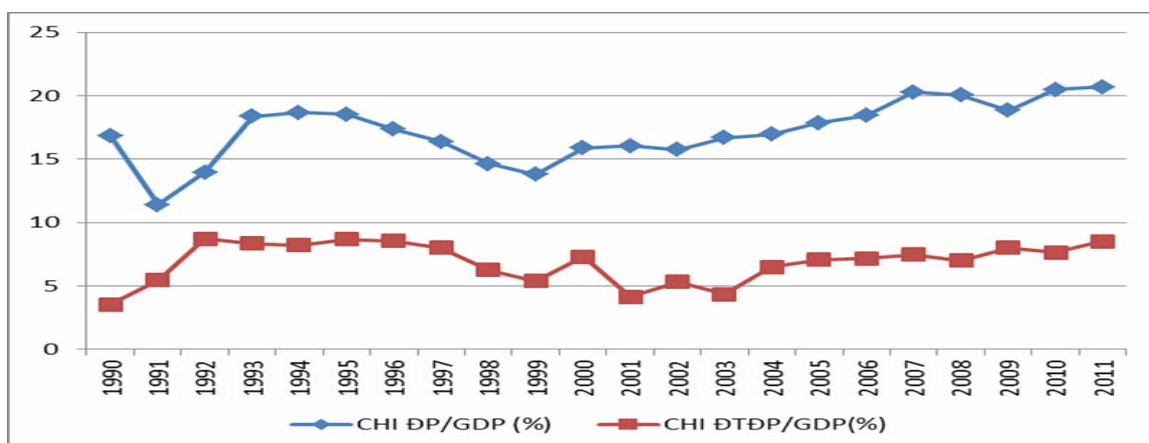
Hình 2.4: Cơ cấu đầu tư công theo cấp quản lý (giá 1994)

Đơn vị: tỷ đồng



(Nguồn: Vũ Thành Tự Anh, 2011)

Hình 2.5: Tỷ lệ đầu tư công của địa phương so với GDP



(Nguồn: Tổng cục Thống kê & Bộ tài chính, 1990 - 2011)

Như vậy, xem xét tỉ lệ phân cấp quản lý đầu tư công giữa trung ương và địa phương thấy phần phân cấp cho địa phương trong quản lý đầu tư công đã tăng lên đáng kể. Cùng với đó là sự tăng lên tỉ lệ đầu tư công của chính quyền địa phương so với GDP, từ mức khiêm tốn 3,53% GDP năm 1990 tăng lên mức 8,67% GDP năm 1995, và năm 2000 lại dao động ở mức 7,29%. Cho cả giai đoạn 1996 - 2000, tỉ lệ này ở mức trung bình khoảng 6% GDP. Giai

đoạn 2001 - 2008 mức độ phân cấp đầu tư cho địa phương đạt trên 7% GDP, đặc biệt năm 2011 tỉ lệ này ở mức khoảng 8,51% GDP. Điều này cho thấy, quy mô chi tiêu công của chính quyền địa phương ngày càng tăng, và mức độ phân cấp đầu tư công cho chính quyền địa phương đã tăng lên. Như vậy, đầu tư của chính quyền địa phương ngày càng có vai trò quan trọng và có thể là một nhân tố thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

2.4. Phân cấp nguồn thu và quyền tự chủ của chính quyền địa phương

Cơ chế phân chia nguồn thu giữa các cấp ngân sách được thể hiện qua việc: (i) Phân định nguồn thu giữa các cấp ngân sách; (ii) Xác định tỷ lệ các khoản thu phân chia mà mỗi cấp ngân sách được hưởng.

Cơ chế phân chia nguồn thu ngân sách giữa trung ương và địa phương đã trải qua nhiều đổi mới nhưng được thể hiện rõ nét nhất từ khi có Luật NSNN năm 1996 và sửa đổi năm 2002. Về cơ bản, việc phân định nguồn thu giữa các cấp được chia thành các nguồn thu do mỗi cấp được hưởng 100% và nguồn thu phân chia theo tỷ lệ. Nói cách khác nguồn thu NSNN được chia thành ba nhóm: nhóm các nguồn thu 100% thuộc ngân sách trung ương; nhóm các nguồn thu 100% thuộc ngân sách địa phương và nhóm các nguồn thu chung (*chia theo tỷ lệ giữa trung ương và địa phương*).

2.4.1. Nội dung phân cấp nguồn thu

Theo Luật NSNN năm 2002 (điều 30), nguồn thu của ngân sách trung ương gồm hai phần là các khoản thu ngân sách trung ương hưởng 100% và các khoản thu hưởng theo tỷ lệ giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, cụ thể bao gồm:

(1) *Các khoản thu ngân sách trung ương hưởng 100%* là những nguồn thu lớn gắn liền với hoạt động kinh tế do trung ương quản lý, các doanh

ngành hạch toán toàn ngành, các sắc thuế, nguồn thu có tính chất đối ngoại của Chính phủ.

(2) Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, chủ yếu là các khoản thu về phí xăng dầu, một số sắc thuế phát sinh trên diện rộng được phân chia giữa trung ương và cho từng địa phương cụ thể theo một tỷ lệ nhất định và được ổn định trong thời gian từ 3 đến 5 năm.

Theo điều 32 Luật NSNN, nguồn thu của ngân sách địa phương gồm:

(1) Các khoản thu ngân sách địa phương hưởng 100%: thuế nhà, đất; thuế tài nguyên, không kể thuế tài nguyên thu từ dầu, khí; thuế môn bài; thuế chuyển quyền sử dụng đất; thuế sử dụng đất nông nghiệp; tiền sử dụng đất; tiền cho thuê đất; tiền cho thuê và tiền bán nhà ở thuộc sở hữu nhà nước; lệ phí trước bạ; thu từ hoạt động xổ số kiến thiết; thu hồi vốn của ngân sách địa phương tại các tổ chức kinh tế, thu từ quỹ dự trữ tài chính của địa phương, thu nhập từ vốn góp của địa phương; viện trợ không hoàn lại của các tổ chức quốc tế, các tổ chức khác, các cá nhân ở nước ngoài trực tiếp cho địa phương; các khoản phí, lệ phí, thu từ các hoạt động sự nghiệp và các khoản thu khác nộp vào ngân sách địa phương theo quy định của pháp luật; thu từ quỹ đất công ích và thu hoa lợi công sản khác; huy động từ các tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật; đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân ở trong nước và ngoài nước; thu kết dư ngân sách địa phương; các khoản thu khác theo quy định của pháp luật;

(2) Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương theo quy định tại khoản 2 Điều 30 Luật NSNN năm 2002;

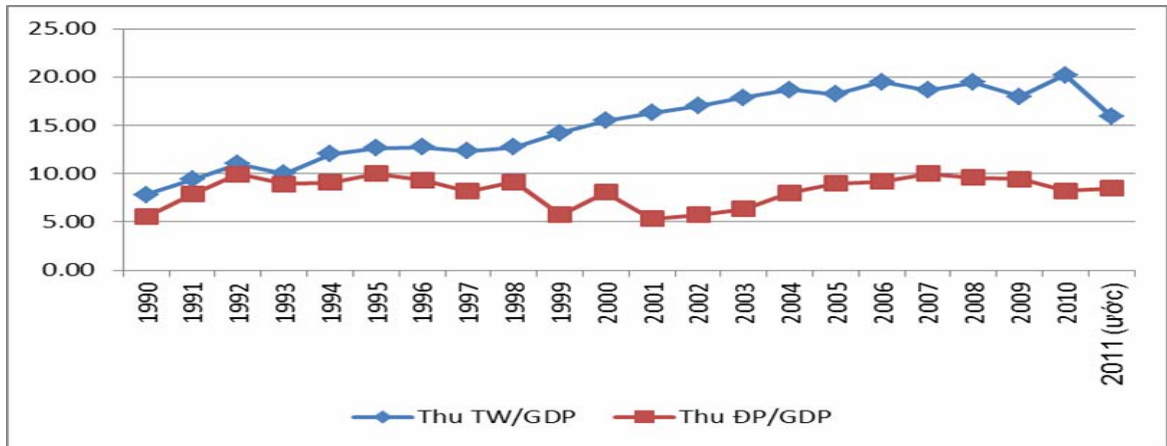
(3) Thu bổ sung từ ngân sách trung ương;

(4) Thu từ huy động đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng theo quy định tại khoản 3 Điều 8 của Luật NSNN 2002.

Luật NSNN không nêu rõ tỷ lệ phân chia nguồn thu giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Tỷ lệ phân chia này được giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định trong thời kỳ từ 3 đến 5 năm. Cách tiếp cận phổ biến nhất trên thế giới là tỷ lệ phân chia khác nhau cho các sắc thuế, song áp dụng giống nhau cho tất cả các địa phương (World Bank, 2011). Còn Việt Nam có một phương thức phân chia nguồn thu khác với thông lệ phổ biến trên, đó là tỷ lệ phân chia đối với tất cả các loại thuế phân chia là cùng một tỷ lệ cho một tỉnh, nhưng tỷ lệ này lại khác nhau giữa các tỉnh. Tỷ lệ phân chia nguồn thu được tính toán trong quá trình xây dựng ngân sách vào đầu thời kỳ, và giữ ổn định ít nhất ba năm, bằng cách sử dụng một công thức tính toán. Công thức này căn cứ vào chênh lệch giữa nhu cầu chi tiêu (tính theo định mức) và khả năng thu. Đối với nhóm các tỉnh tương đối nghèo hơn, tỷ lệ phân chia thuế là 100%. Bên cạnh nguồn thu phân chia, các tỉnh nghèo nhất còn được hưởng thêm khoản bổ sung cân đối.

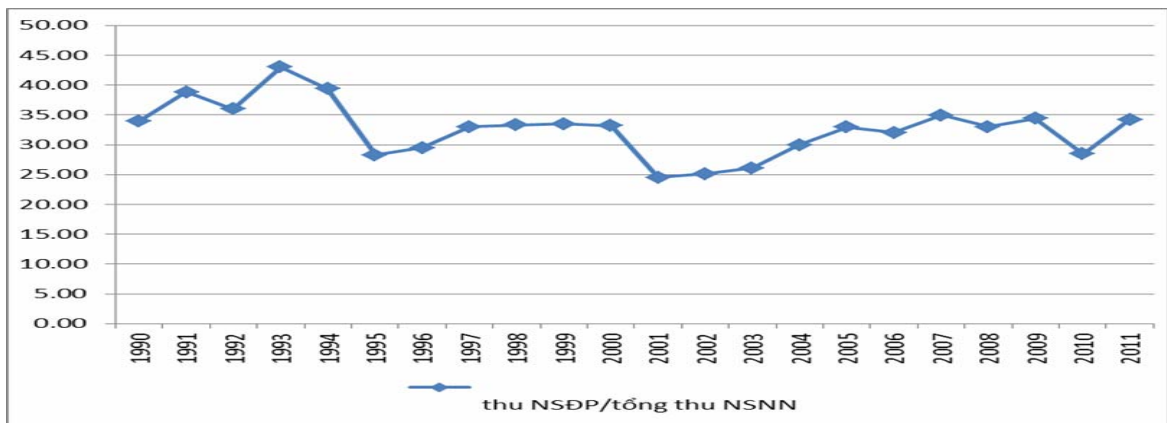
Trong quá trình hành thu của cơ quan thuế, “cơ chế thưởng thu” được sử dụng trong trường hợp thu vượt dự toán. Luật NSNN quy định rằng, nếu thu thực tế vượt quá định mức được giao, chính phủ có thể phân bổ đến 30% số thu vượt quá đó để địa phương có thể đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, số tiền này không được vượt quá sự khác biệt giữa số thu thực tế và kế hoạch ngân sách của năm trước.

Hình 2.6: Tỷ trọng thu NSDP trong GDP (%)



(Nguồn: Tổng cục Thống kê & Bộ tài chính, 1990 - 2011)

Hình 2.7: Tỷ trọng thu NSDP trong tổng thu NSNN (%)



(Nguồn: Tổng cục Thống kê & Bộ tài chính, 1990 - 2011)

Hình 2.7 cho thấy tỷ trọng thu của địa phương biến động không đều ở giai đoạn 1990 - 1996. Sau khi có Luật NS 1996, giai đoạn 1997 - 2003 thu địa phương chỉ dao động trên dưới 25% tổng thu NSNN, nhưng tỷ trọng này đã tăng đáng kể trong hai năm 2004 - 2005. Điều đó cho thấy giai đoạn ổn định tiếp theo bắt đầu từ năm 2004, khi có thêm hai loại thuế là thuế tiêu thụ đặc biệt và lệ phí xăng dầu được bổ sung thêm vào danh sách các loại thuế phân chia bắt

đầu từ năm 2004, dẫn đến tỷ trọng cao hơn thu của các địa phương trong tổng thu NSNN.

Khảo sát thực nghiệm tình hình thu ngân sách địa phương và thu ngân sách trung ương so với GDP được mô tả ở hình 2.6. Giai đoạn đầu khi chưa có Luật ngân sách, khoảng cách giữa thu ngân sách trung ương và ngân sách địa phương không nhiều. Tuy nhiên, sau khi có Luật ngân sách năm 1996, tỉ lệ thu ngân sách địa phương ở mức trên 5% GDP. Từ năm 2002 đến nay, tỉ lệ này đã tăng lên nhanh chóng. Điều này có được vì ngay từ những năm đầu của thời kỳ đổi mới, cải cách hệ thống thu NSNN, trọng tâm là cải cách hệ thống thuế quốc gia đã được đặt lên vị trí hàng đầu.

Quá trình cải cách thuế được thực hiện qua ba giai đoạn: Giai đoạn 1 từ 1986 - 1995 và giai đoạn 2 từ 1996 - 2005, giai đoạn 3 từ 2006 - 2010 và đang tiếp tục cải cách thủ tục hành chính của thuế. Thông qua quá trình cải cách này, một hệ thống thuế mới, hiện đại, thống nhất, ngày càng hoàn thiện đã được hình thành và phát huy tác dụng to lớn trong thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội. Nhờ đó, từ một hệ thống quản lý thu NSNN dựa trên cơ sở các quyết định rời rạc, thiếu tính hệ thống, đồng bộ và thiếu rành mạch, đã chuyển thành một hệ thống quản lý các nguồn thu ngân sách ngày càng được thể chế hóa, hợp pháp hóa, công khai hóa và sát hợp với thực tiễn. Trong đó, nghĩa vụ và trách nhiệm của các đối tượng nộp thuế được xác định rõ ràng, minh bạch. Nguồn thu NSNN ngày càng gia tăng một cách ổn định, Chính phủ có thể dự báo trước được những biến động trong thu ngân sách trên cơ sở những căn cứ xác đáng để chủ động điều hòa thu, chi NSNN. Năm 1997, Luật NSNN có hiệu lực thi hành và ngày 16/12/2002 Quốc hội khóa XI đã thông qua việc sửa đổi, bổ sung một số điều Luật NSNN 1996, có hiệu lực thi hành từ ngày 1/1/2004, phù hợp với việc triển khai các Luật thuế mới (thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế giá trị gia tăng, thuế tiêu thụ đặc biệt) nhằm cải thiện tình hình phân cấp ngân sách, tạo thế ổn

định và chủ động cho ngân sách địa phương. Luật NSNN đã xử lý một cách căn bản quan hệ tài chính giữa các cấp chính quyền, quan hệ ngân sách giữa Trung ương và địa phương. Ngân sách địa phương được phân cấp nguồn thu bảo đảm chủ động trong thực hiện nhiệm vụ được giao, ổn định tỷ lệ điều tiết và số cấp bổ sung từ 3 - 5 năm. Nhờ đó đã tạo thế chủ động và đảm bảo tính độc lập tương đối của ngân sách địa phương. Một mặt, mở rộng quyền tự chủ để địa phương chủ động khai thác các nguồn thu tại chỗ và chủ động bố trí chi tiêu hợp lý. Từ những chính sách đúng đắn được thể chế bằng pháp luật và pháp lệnh mà nguồn thu ngân sách ở các tỉnh, thành đã tăng lên một cách bền vững, từng bước đảm bảo cho địa phương có nguồn lực tài chính thực hiện cung ứng hàng hóa dịch vụ công.

2.4.2. Quyền tự chủ nguồn thu của chính quyền địa phương

Các tính năng nổi trội của hệ thống NSNN thể hiện ở cấu trúc thẳng đứng của nó, mỗi quan hệ thứ bậc được thể hiện qua hệ thống báo cáo và trách nhiệm của ngân sách địa phương. Mô hình “búp bê Matrouka” đã được sử dụng rộng rãi để mô tả cấu trúc theo chiều dọc của quản lý NSNN (Worldbank & Ebel & Taliencio, 2009). Các cơ quan địa phương chịu trách nhiệm trước cấp trên và HĐND cùng cấp. Sự phê duyệt ngân sách từ cấp trên và HĐND cùng cấp là cần thiết trong quá trình thực hiện. Việc ban hành Luật NSNN năm 2002 đã tăng cường quyền tự chủ và trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc quản lý ngân sách địa phương, theo đó, UBND với quyền lực của mình có thể lập dự toán ngân sách địa phương trong việc phân bổ ngân sách trong địa phương đó, dự toán tỉ lệ phần trăm nguồn thu chia sẻ giữa chính quyền cấp tỉnh, cấp huyện và xã. HĐND địa phương cũng có trách nhiệm phê duyệt quyết toán ngân sách của địa phương.

Cấu trúc theo chiều dọc của NSNN cũng có thể thấy được thông qua nguồn thu nhằm tăng cơ chế quản lý đối với ngân sách địa phương. Tất cả các loại thuế được quy định là thuế quốc gia và các địa phương có thể huy động các nguồn tài trợ trong giới hạn cho phép. Chính quyền trung ương quyết định căn cứ tính thuế cũng như mức thuế suất, đối tượng chịu thuế. Về cơ bản, quản lý và thực hiện thu thuế là Tổng cục thuế và phần thu đối với hàng hóa xuất nhập khẩu do Tổng cục hải quan chịu trách nhiệm. Việc phân cấp nguồn thu thuế và các khoản chia sẻ, đặc biệt là các khoản bổ sung của ngân sách trung ương đóng vai trò quan trọng trong việc huy động nguồn thu của địa phương. Thêm nữa, việc huy động nguồn thu của ngân sách địa phương tại Việt Nam được đồng bộ hóa các mối quan hệ trong quản lý ngân sách giữa trung ương và địa phương.

2.5. Phân cấp trong huy động vốn và vay nợ

Việc tiếp cận tín dụng theo luật có thể là một nguồn tài chính thích hợp cho đầu tư của chính quyền địa phương để thực hiện những nhiệm vụ chi tiêu đã được giao. Việc vay mượn để tài trợ là cần thiết vì nhiều nguyên nhân, kể cả vì một số dự án quá lớn và chính quyền địa phương không có khả năng thanh toán. Việc trả các khoản vay theo thời gian là kết quả của sự phân bổ hợp lý hơn các chi phí hạ tầng cơ sở trong các nhóm người sử dụng khác nhau trong quãng đời hữu ích của cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, việc vay mượn của chính quyền địa phương có nhiều rủi ro và cần phải có sự cân đối giữa quyền tiếp cận vốn vay của chính quyền địa phương với các cơ chế được thể chế hóa nhằm duy trì kỷ luật tài khóa.

Trong nội dung phân cấp tài khóa hiện nay của Việt Nam có bao gồm việc phân cấp về quyền đi vay. Quyền này được thể hiện trong Luật ngân sách năm 1996, cụ thể là theo Nghị định số 87/NĐ-CP ngày 19/12/1996 quy định

chi tiết cho Luật ngân sách năm 1996 đã quy định về các khoản vay nợ của Chính quyền địa phương, theo đó có thể huy động vốn trong nước để đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng quy định tại khoản 3 Điều 8 của Luật NSNN năm 1996 và sau đó là Luật ngân sách năm 2002. Mức dư nợ các nguồn vốn huy động tại thời điểm huy động không vượt quá 30% vốn đầu tư xây dựng cơ bản hàng năm của ngân sách cấp tỉnh. Khi có nhu cầu huy động vốn, UBND tỉnh lập phương án báo cáo HĐND thông qua, gửi Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư thẩm định trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định. Các nguồn vốn huy động được đưa vào cân đối ngân sách cấp tỉnh và chỉ được chi cho mục tiêu đã định. Nội dung phương án phải nêu rõ: dự án đầu tư được cơ quan có thẩm quyền quyết định; hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án; tổng số vốn đầu tư cần huy động và dự kiến nguồn bảo đảm trả nợ của ngân sách cấp tỉnh; hình thức huy động vốn; khối lượng huy động; lãi suất và phương án trả nợ khi đến hạn; dư nợ vốn huy động; cân đối ngân sách cấp tỉnh năm hiện tại và kế hoạch ngân sách các năm tiếp theo.

Sau đó, tại điều 21 của Nghị định số 79/NĐ-CP ngày 14/7/2010 về việc quy định chi tiết cho Luật Quản lý nợ công cho rằng: UBND cấp tỉnh thực hiện vay, trả nợ chính quyền địa phương theo hạn mức vay, kế hoạch vay được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Bộ Tài chính thực hiện giám sát việc vay, trả nợ của chính quyền địa phương.

Đồng thời, việc bố trí nguồn vốn trả nợ thực hiện theo nguyên tắc: (1) Nguồn thu vay nợ được đưa vào cân đối ngân sách thì ngân sách cấp tỉnh phải bố trí nguồn vốn trả nợ đến hạn; (2) Nguồn thu vay nợ được sử dụng cho các chương trình, dự án thì sử dụng nguồn thu chương trình, dự án để trả nợ. Trường hợp nguồn thu từ chương trình, dự án không đủ nguồn, ngân sách cấp tỉnh phải bố trí nguồn để trả nợ; (3) UBND cấp tỉnh chỉ đạo các Sở, Ban ngành chức năng ở địa phương quản lý giám sát chặt chẽ việc sử dụng vốn

của các chương trình, dự án. Định kỳ hàng quý chủ chương trình, dự án sử dụng nguồn vốn vay có trách nhiệm báo cáo UBND cấp tỉnh tình hình thực hiện dự án, tình hình rút vốn, giải ngân, thanh toán trả nợ của chương trình, dự án.

Ngoài ra UBND cấp tỉnh thực hiện chế độ báo cáo tình hình vay, trả nợ của chính quyền địa phương theo quy định tại điểm đ khoản 4 Điều 24 Nghị định 79. Cơ sở dữ liệu vay, trả nợ của chính quyền địa phương được tổng hợp về Bộ Tài chính để tổng hợp đánh giá, giám sát nợ công theo quy định của Bộ Tài chính.

2.6. Hệ thống điều hòa ngân sách giữa trung ương và địa phương

Không có một hệ thống tài chính được phân cấp nào từng đạt được sự cân bằng hoàn hảo giữa các nhiệm vụ chi và thu. Như mọi quốc gia áp dụng phân cấp, tại Việt Nam cũng có mất cân đối ngân sách. Nguyên nhân của mất cân đối theo chiều ngang có thể là sự khác biệt về hoạt động kinh tế tại các địa phương, sự giàu có hay những nguồn lực tự nhiên, hoặc khác biệt trong nhu cầu bởi các khác biệt cả về chi phí cung cấp dịch vụ (giữa miền núi và miền duyên hải) lẫn nhân khẩu học (các nhóm dân cư có những nhu cầu khác nhau). Mất cân đối theo chiều ngang có thể tăng lên do những trở ngại về vật chất và về thể chế đối với di dân hay sự luân chuyển vốn giữa các tỉnh và do chính sách của Chính phủ trong việc ưu tiên cho một số vùng hơn những vùng khác. Thông thường, để đo lường sự mất cân đối theo chiều ngang người ta so sánh giữa khả năng thu ngân sách và nhu cầu chi tiêu.

Mặc dù mô hình Tiebout không ủng hộ điều hòa tài khóa, nhưng sự mất cân đối theo chiều ngang và chiều dọc nhìn chung ở các quốc gia là thực tế, và hiện được giải quyết thông qua hệ thống điều hòa. Tuy nhiên, hệ thống điều hòa còn được chính quyền trung ương sử dụng khi theo đuổi các mục

tiêu khác, như các ưu tiên quốc gia trong các ngành đặc biệt hay giải quyết các vấn đề liên địa phương. Hệ thống điều hòa của Việt Nam, mặc dù không giống như các hệ thống thông thường khác, nhưng có một vai trò trọng yếu đối với kết quả cuối cùng của phân cấp tài khóa.

Việt Nam sử dụng hệ thống trợ cấp điều hòa với vai trò quan trọng trong việc làm giảm đáng kể tình trạng chênh lệch giữa các địa phương. Cùng với phân cấp nguồn thu, phân cấp nhiệm vụ chi và xử lý vấn đề vay nợ của địa phương thì một cơ chế điều hòa ngân sách tốt sẽ góp phần tích cực thúc đẩy việc thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của mỗi địa phương và cả nước (Bùi Đường Nghiêu & cgt, 2006). Cơ chế điều hòa ngân sách phải được thể hiện ở hai mặt thu và chi ngân sách. Trong đó, những vấn đề chủ yếu của cơ chế điều hòa ngân sách gồm: phân chia nguồn thu; xác định tỷ lệ phân chia nguồn thu chung; phân định nhiệm vụ chi; xác định mức phân bổ ngân sách; các cơ chế trợ cấp, bổ sung ngân sách. Các khoản chuyển giao (chi bổ sung) được cung cấp từ cấp cao đến cấp ngân sách thấp hơn. Điều đó đã bù đắp sự thiếu hụt trong nguồn thu của chi tiêu chính quyền địa phương, và những sự phân bổ này trước đây dựa vào sự đàm phán giữa các bên liên quan (World Bank, 2004 & Rao, 2003). Tiến trình cải cách trong hệ thống chuyển giao như một phần trong quá trình cải cách phân cấp tài khóa gần đây tại Việt Nam.

Hai loại chuyển giao, gồm chuyển giao cân đối và chuyển giao có điều kiện, được xác lập bằng cách xác định các chính sách chiến lược khác nhau theo Luật NSNN năm 2002.

Bổ sung cân đối

Bổ sung cân đối của ngân sách trung ương cho ngân sách từng tỉnh tại Việt Nam được thiết kế nhằm tăng năng lực tài chính của các tỉnh nghèo.

Chúng là những khoản bổ sung không điều kiện, được xác định dựa vào công thức và có giá trị danh nghĩa không thay đổi trong thời kỳ ổn định (kéo dài từ 3 đến 5 năm) như quy định trong luật NSNN năm 2002. Hệ thống bổ sung cân đối hiện nay ở Việt Nam thể hiện sự cải thiện lớn so với hình thức bổ sung “bù đắp chênh lệch” được thỏa thuận tùy theo trường hợp trước đây. Một cải tiến quan trọng được ghi nhận trong phương pháp luận công khai hay “công thức” được sử dụng để tính tổng bổ sung, giúp giảm bớt vai trò của sự mặc cả và làm cho các kết quả khách quan hơn. Công thức này sử dụng khoản chênh lệch giữa dự tính nhu cầu chi tiêu và khả năng về nguồn thu. Dự tính các khoản thu của chính quyền cấp tỉnh do cục thuế tỉnh xác định dựa trên cơ sở số thu thực tế trong các năm trước, có tính đến thay đổi trong chính sách thuế được áp dụng trong năm kế hoạch và dự kiến tăng trưởng kinh tế trong năm. Nhu cầu chi tiêu của chính quyền tỉnh được xác định dựa vào hệ thống định mức phân bổ ngân sách và phải bao gồm mọi khoản chi thường xuyên (lương, vận hành và duy tu bảo dưỡng,...) và chi đầu tư (tối thiểu). Định mức được điều chỉnh cho các vùng khác nhau tùy thuộc vào yếu tố địa lý, quy mô dân số và sự phát triển kinh tế - xã hội của từng vùng. So với hình thức trợ cấp “bù đắp chênh lệch” được thỏa thuận theo trường hợp là việc bổ sung được cố định trong thời kỳ ổn định từ 3 đến 5 năm. Điều này đặc biệt có ý nghĩa trong ngăn chặn việc các chính quyền địa phương mất động lực huy động nguồn thu cũng như tăng tính ổn định và chắc chắn.

Chuyển giao có điều kiện

Điều 29 của Nghị định 60/2003/NĐ-CP ngày 6/6/2003 quy định chi tiết cho luật NSNN năm 2002 có đề cập đến một số loại hình bổ sung có mục tiêu tại Việt Nam. Trong loại hình thứ nhất, phải kể đến bổ sung để thực hiện các “Chương trình mục tiêu quốc gia”, chẳng hạn đầu tư cho các xã nghèo, trồng lại rừng, hoặc cho nhiều chương trình quốc gia về y tế, giáo dục. Cũng có

những bổ sung có mục tiêu được thiết kế riêng cho một tỉnh nhất định. Khác với chương trình mục tiêu quốc gia, chương trình mục tiêu đặc biệt được thực hiện từ đề xuất của tỉnh hưởng lợi và sau khi tham vấn Bộ tài chính và Bộ kế hoạch đầu tư, chương trình loại này cần được Quốc hội phê chuẩn để đưa vào ngân sách hàng năm.

Loại hình bổ sung có mục tiêu thứ ba là bổ sung để thực hiện các dự án kinh tế - xã hội có ý nghĩa quan trọng theo hình thức “đối ứng”, trong đó chính quyền trung ương chỉ hỗ trợ một phần chi phí dự án, phần còn lại sẽ do ngân sách địa phương đảm nhiệm, hình thức này hiện chưa được phổ biến nhiều ở Việt Nam.

Loại hình bổ sung có mục tiêu nữa là bổ sung khẩn cấp. Về bản chất, các khoản bổ sung này rõ ràng không thể ghi thành một mục cụ thể trong các ngân sách hàng năm. Những nguồn tài chính này chủ yếu lấy từ dự phòng của Chính phủ và được đưa vào quyết toán cuối năm.

2.7. Trách nhiệm giải trình tài khóa của chính quyền địa phương

Trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương là một trong những yếu tố cơ bản tạo ra sự hiệu quả trong phân cấp tài khóa. Để phân cấp tài khóa ở Việt Nam phát huy đồng bộ hiệu quả và mang lại kết quả mong muốn trong nâng cao hiệu năng của khu vực công, cần có sự thay thế từ hệ thống trách nhiệm giải trình theo chiều dọc (với chính quyền trung ương) bằng hệ thống trách nhiệm giải trình theo chiều ngang (Với HĐND và người dân sở tại). Để tăng trách nhiệm giải trình theo chiều ngang, cần tăng mức độ bao phủ và tính minh bạch của ngân sách ở các cấp chính quyền. Tất cả các ngân sách hiện nay ở cả cấp trung ương và địa phương cần được đăng tải rộng rãi trên báo chí và các phương tiện truyền thông khác để người dân có thể tiếp cận và tất cả các quyết định ngân sách cần được công khai trong các cuộc họp qua đó báo

chí và công chúng có thể xem xét, phản biện. Xem xét, phản biện ngân sách địa phương và bản thân quá trình ngân sách sẽ đảm bảo rằng các quan chức chính quyền phải chịu trách nhiệm và cuối cùng là đáp ứng nhu cầu và ưu tiên của người dân, điều đó thể hiện ưu điểm cốt lõi của hệ thống quản trị được phân cấp so với mô hình tập trung hoá.

Tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương ở Việt Nam có thể nhận xét bằng các nhận định sau đây:

Thứ nhất, trong quá trình phân cấp tài khóa, Việt Nam hiện đang rất nỗ lực tăng cường tính minh bạch về ngân sách và chính sách của chính quyền các cấp, nhờ đó làm tăng trách nhiệm giải trình. Xu hướng này có thể thấy rõ từ khi Luật NSNN 1996 được thông qua và với Luật NSNN năm 2002 điều đó càng được đề cao. Theo Luật NSNN 2002, dự toán ngân sách, quyết toán ngân sách và kết quả kiểm toán của ngân sách phải được công khai. Điều đó đã thành thông lệ trong việc công khai hoá các chính sách ngân sách như các định mức chi tiêu và phân bổ ngân sách, các quá trình lập ngân sách, các số liệu ngân sách, cơ sở dữ liệu và tài liệu liên quan đến quá trình lập kế hoạch ngân sách hàng năm. Quyết toán ngân sách đã thực hiện của tất cả các cấp chính quyền cũng phải được công khai.

Thứ hai, tăng cường thực quyền và tính chủ động của Quốc hội và HĐND các cấp trong việc quyết định dự toán ngân sách, quyết định phân bổ ngân sách và phê chuẩn quyết toán ngân sách. Với việc Quốc hội thảo luận và quyết định phân bổ ngân sách chi tiết đến từng Bộ, cơ quan trung ương và mức bổ sung từ ngân sách trung ương cho từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã thực sự thể hiện quyền lực tối cao của cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân trong quyết định ngân sách. HĐND quyết định về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi, cho từng cấp chính quyền địa phương, quyết định

phân bổ ngân sách địa phương theo từng lĩnh vực, quyết định huy động vốn đã tạo cơ chế để các địa phương chủ động trong việc thực hiện các giải pháp về kinh tế - xã hội, huy động nguồn lực, bố trí chi theo thứ tự ưu tiên, chống thất thu, chống tiêu cực, lãng phí góp phần đẩy mạnh tăng thu ngân sách, quản lý chi ngân sách chặt chẽ, có hiệu quả.

Thứ ba, một lĩnh vực nữa cũng đạt được tiến bộ đáng kể là kiểm soát và kiểm toán độc lập đối với các tài khoản công. Theo Luật NSNN năm 2002, Kho bạc nhà nước hiện là cơ quan chịu trách nhiệm kiểm soát chi tiêu và quản lý thông tin tài chính ở mọi cấp chính quyền. Vai trò của kiểm toán nhà nước Việt Nam đã có những bước cải thiện nhất định trong việc thực hiện kiểm toán độc lập đối với các khoản thu và chi của NSNN. Kết quả kiểm toán được báo cáo cho Quốc hội và báo cáo kiểm toán được công khai theo quy định của Chính phủ.

2.8. Phân cấp tài khóa của các quốc gia trên thế giới và kinh nghiệm với Việt Nam

Từ những năm 1980, quá trình phân cấp tài khóa diễn ra mạnh mẽ trên thế giới. Tuy nhiên, các nước thực hiện phân cấp ở những hình thức, mức độ và tốc độ khác nhau. Ở những nước phát triển, phân cấp diễn ra chủ yếu là những cải cách ở khu vực công nhằm tăng hiệu quả của việc cung cấp dịch vụ công cho người dân và nguyên nhân chủ yếu là giảm bớt gánh nặng ngân sách của nhà nước. Những cải cách thành công có thể thấy rất nhiều ở những nước phát triển như Anh, Thụy Điển, New Zealand,... Trái lại, ở những nước đang phát triển thì phân cấp chủ yếu là chuyển giao các chức năng và tăng quyền hạn cho các cấp chính quyền địa phương. Lý do cho sự khác nhau này có thể dễ dàng thấy xuất phát từ hệ thống chính quyền địa phương ở các nước đang phát triển chưa có quyền tự chủ mạnh như ở những

nước phát triển và rõ ràng phân cấp đang diễn ra ở các nước đang phát triển mới ở giai đoạn đầu.

Các nước trong khu vực có những nét tương đồng nhất định đối với Việt Nam. Vì vậy, trong phần này chúng tôi muốn đề cập tới quá trình phân cấp tài khóa diễn ra ở ba nước Đông Nam Á là Thái Lan, Indonesia và Philippines, và một quốc gia khác là Trung Quốc (Phụ lục 3). Đây là những nước gần gũi về mặt địa lý so với Việt Nam. Và lại quá trình phân cấp ở những nước này cũng mới được thực hiện trong thời gian gần đây. Mặc dù chưa thể thấy rõ hết hoàn toàn kết quả tác động của phân cấp đối với sự tăng trưởng kinh tế ở những nước này, nhưng cũng cho ta thấy những nét cơ bản về các điểm tương đồng cũng như khác biệt trong phân cấp tài khóa giữa các quốc gia này với Việt Nam. Từ đó có thể rút ra một số kinh nghiệm hữu ích cho Việt Nam trong quá trình hoàn thiện phân cấp tài khóa trong giai đoạn sắp tới.

2.8.1. Những điểm tương đồng và khác biệt trong phân cấp tài khóa giữa Việt Nam và các nước trên thế giới

2.8.1.1. Những điểm tương đồng

Việt Nam cũng như nhiều quốc gia khác, đó là hệ thống ngân sách được tổ chức phù hợp với hệ thống hành chính. Những nước có hệ thống hành chính liên bang, thì hệ thống ngân sách sẽ bao gồm 3 cấp: cấp ngân sách liên bang, ngân sách bang và ngân sách địa phương. Đối với những nước không theo chế độ liên bang, hệ thống ngân sách thường bao gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Qua nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước có điều kiện gần với Việt Nam, có thể rút ra những điểm tương đồng trong phân cấp tài khóa gồm:

Thứ nhất, trong hệ thống ngân sách của tất cả các nước, ngân sách trung ương luôn giữ vai trò chủ đạo. Chính phủ trung ương luôn nắm giữ các nguồn thu quan trọng nhất và đảm nhận những nhiệm vụ trọng yếu của quốc gia. Ngân sách địa phương thường thu các nguồn không lớn, các khoản phụ thu, khoản quyền góp. Mọi ngân sách địa phương đều phụ thuộc nhiều hay ít vào ngân sách trung ương. Những khoản trợ cấp từ ngân sách trung ương đối với đa số các địa phương luôn giữ một vị trí quan trọng trong cân đối của ngân sách địa phương.

Thứ hai, chính phủ trung ương đảm nhận những khoản chi lớn, có ảnh hưởng lan tỏa giữa các địa phương, còn chính quyền địa phương thực hiện các dịch vụ công chỉ đem lại lợi ích cho nhân dân địa phương và không có ảnh hưởng lan tỏa đến các địa phương khác. Bảng 2.3 cho thấy sự phân chia trách nhiệm về chi tiêu giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương ở một số nước trên thế giới. Các nhiệm vụ chi tiêu của ngân sách địa phương thường bao gồm chi cho hoạt động quản lý hành chính tại địa phương, chi cho việc cung ứng các dịch vụ công tại địa phương như giáo dục, chăm sóc sức khỏe, trợ cấp xã hội, xây dựng nhà ở, cấp thoát nước, chiếu sáng công cộng, đường sá thuộc địa phương.

Bảng 2.3: Trách nhiệm chi của các cấp chính quyền tại một số quốc gia

Nước	Quốc phòng	Ngoại giao	Môi trường và tài nguyên thiên nhiên	Bảo hiểm thất nghiệp	Công nghiệp và nông nghiệp	Giáo dục	Y tế	Phúc lợi xã hội	Cảnh sát	Đường cao tốc
Các nước Châu Á										
Trung Quốc	F	F	F,S,L	L	F,S,L	L	L	L	L	F,S,L
Indonesia	F	F			L	L	L	L	L	F,S,L
Phillipnes	F	F				F,S,L	F,S,L	S,L	S,L	
Thái Lan	F	F				L	L		L	L
Việt Nam	F	F	F,S,L		F,S,L	S,L	S, L	F,S,L	F	F,S,L
Ấn Độ	F	F	F,S	F,S	F	F,S,L	F,S,L	F,S	S	F

Nhật Bản	F	F				L	F,L	F,L	F,L	L
Malaysia	F	F	L		F,S	F	F,S	F,S	F	F
Các nước phân chia quyền lực theo hiến pháp										
Canada	F	F	F,S	F,S	C	S	S(F)	F,S	F,S	S
Mỹ	F,S	F	F,S	F,S	S	S,F	S(F)		F,S	F,S
Thụy sĩ	F	F	C	C	F,S	C,S,F	S,C	F,C	S	F,S
Australia	F,S	F	F,S	C	S,C	S,F	S(F)	C	F,S	F,S
Đức	F	F,S	C	C	C	C,S	C,F,S	C	C,S	C
Áo	F	F	F,S	F	F	F,S	C,F,S	C	F,S	F,S

(Trong đó: *F*: Liên bang/quốc gia; *S* - cấp bang/tỉnh; *L* - cấp địa phương dưới tỉnh); *C* - cùng chịu trách nhiệm)

(Nguồn: WorldBank, 2003)

Thứ ba, theo WB (2004) khi phân cấp tài khóa, xu hướng chung cần gắn liền với một số điều kiện quan trọng, đó là:

- Mỗi đơn vị chính quyền cấp dưới phải được nhân dân địa phương bầu ra (thường là thông qua bầu cử) và chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương.

- Những người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương phải được bầu ra hay được chính quyền địa phương bổ nhiệm trực tiếp hoặc gián tiếp. Chính quyền địa phương sẽ khó thực hiện các chương trình của chính mình nếu những người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương do chính quyền cấp trên bổ nhiệm hoặc luân chuyển đến.

- Chính quyền địa phương phải có quyền tự quyết về thuế nhất định của riêng mình để có quyền kiểm soát thực sự đối với ngân sách của mình. Nếu mọi nguồn thu của chính quyền địa phương đều dưới dạng chuyển giao tài chính từ chính quyền trung ương thì trên thực tế chính quyền trung ương là người quyết định ngân sách của địa phương, làm suy yếu bản chất của sự phân cấp tài khóa.

- Các chính quyền địa phương phải có được năng lực quản lý thuế thỏa đáng. Việc thu thuế yếu kém sẽ làm mất đi lợi thế của việc có được một số quyền hạn thu thuế.

- Các chính quyền địa phương phải có được một mức độ tự chủ nhất định trong việc quyết định phạm vi các dịch vụ của mình và chịu trách nhiệm cung cấp các dịch vụ đó cho cư dân địa phương.

2.8.1.2. Những điểm khác biệt trong phân cấp tài khóa của Việt Nam so với các nước

Có những điểm khác biệt cơ bản trong phân cấp tài khóa tại Việt Nam và các nước khác, bao gồm:

Thứ nhất, về nội dung phân cấp tài khóa của Việt Nam nhìn chung cũng bao gồm các nội dung của phân cấp tài khóa trên thế giới. Tuy nhiên, có sự khác biệt cơ bản là Việt Nam tách riêng nội dung phân cấp trong việc ban hành các chính sách, chế độ, tiêu chuẩn định mức về ngân sách, còn trên thế giới, nội dung này được bao hàm trong các nội dung phân cấp khác. Chẳng hạn, trong phân cấp thu ngân sách nhà nước đã bao gồm việc phân cấp quyết định các sắc thuế, căn cứ tính thuế, thuế suất; trong phân cấp chi ngân sách đã bao hàm nội dung phân cấp nhiệm vụ chi, định mức chi tiêu cho các cấp ngân sách,...Việt Nam đặt thành một nội dung riêng là có ý tách biệt giữa quyền quyết định ngân sách với quyền quản lý ngân sách. Như vậy, việc phân cấp tài khóa trên thế giới xét theo tiêu chí phân loại các lĩnh vực hoạt động ngân sách, còn Việt Nam đề ra các nội dung phân cấp tài khóa vừa theo lĩnh vực hoạt động ngân sách, vừa căn cứ cả vào thẩm quyền đối với ngân sách (bao gồm quyền quyết định và quyền quản lý). Song về thực chất, mỗi một lĩnh vực hoạt động ngân sách luôn bao gồm cả quyền quyết định và quyền quản lý ngân sách.

Thứ hai, về sự phân cấp trong chi tiêu và quyền đánh thuế, cùng với mối quan hệ giữa các cấp ngân sách, đã có sự khác biệt đáng kể. Những khác biệt này có thể giải thích bởi các mô hình khác nhau để quản lý phân cấp tài khóa giữa Việt Nam và các nước. Ngoài ra, mức độ phân cấp nguồn thu và trách nhiệm chi giữa Việt Nam và các quốc gia khác cũng có sự khác biệt, chẳng hạn chúng ta có thể tham khảo sự khác biệt trong phân cấp tài khóa giữa Việt Nam và Trung Quốc.

Bảng 2.4: Sự khác biệt trong phân cấp tài khóa giữa Việt Nam và Trung Quốc

Tiêu chí	Trung Quốc	Việt Nam
Phân cấp nhiệm vụ chi	Phân cấp này được hiến pháp bảo đảm	Mức phân cấp này được đảm bảo bằng pháp luật về ngân sách nhà nước đã được sửa đổi ba lần kể từ năm 1997.
Phân cấp nguồn thu thuế	Các khoản thuế với nguồn thu quan trọng được phân loại với sự ổn định và rõ ràng.	Nguồn thu từ thuế được trung ương quyết định và về cơ bản vẫn chưa ổn định.
Mối quan hệ phân cấp	Mối quan hệ này bao gồm các khoản chuyển giao có điều kiện và vô điều kiện với các quy định rõ ràng. Vì vậy, không cần có sự đàm phán.	Trong thực tế, chỉ có các khoản hỗ trợ có điều kiện là có sẵn và luôn có thể đàm phán.

(Nguồn: Võ Đức Hùng, 2006)

Thứ ba, theo Võ Đức Hùng (2006) chỉ số phân cấp của Việt Nam được cho là thấp nhất trong khu vực, mặc dù tầm quan trọng của tài khóa của chính quyền địa phương được đánh giá là quan trọng nhất trong số các nước ASEAN. Điều này bởi vì chính quyền địa phương ở Việt Nam có mức độ tự chủ về tài khóa thấp nhất trong số các nước ASEAN đã được dẫn chứng ở trên. Trong chỉ số phân cấp tài khóa, Trung Quốc đã đạt được mức độ cao hơn bất kỳ nước nào được lựa chọn để so sánh trong ASEAN và cũng có phạm vi rộng lớn hơn. Như vậy, cả hai quyền về tự chủ và tầm quan trọng của tài khóa của chính quyền địa phương thấp hơn so với Trung Quốc và các nước ASEAN được lựa chọn để so sánh.

Thứ tư, hệ thống ngân sách tại Việt Nam hiện nay mang tính chất tập trung, thống nhất của Nhà nước để bảo đảm thực hiện các mục tiêu chung của quốc gia, ngân sách của các cấp dưới phụ thuộc và lồng ghép vào ngân sách cấp trên. Sự phân cấp ngân sách đó tránh được tình trạng phân tán và tùy tiện trong quản lý ngân sách ở mỗi địa phương. Tuy nhiên, hệ thống đó cũng phần nào gây sức ép nặng nề cho ngân sách trung ương, đồng thời ngăn cản tính tự chủ và sáng tạo của địa phương, cũng như tạo sự thụ động, ỷ lại của địa phương vào trung ương.

2.8.2. Kinh nghiệm cho Việt Nam

Mặc dù các nước tiến hành phân cấp tài khóa do nhiều lý do, cả chính trị và kinh tế, nhưng đều có đặc điểm chung là nó diễn ra trong thời điểm của xu thế phân cấp trên toàn thế giới. Hệ thống hành chính ở từng nước cũng khác nhau và không giống với Việt Nam nhưng phân cấp đều nhằm mục đích tăng quyền tự chủ cho cấp chính quyền cơ sở, là cấp gần dân nhất. Tất cả các nước thực hiện phân cấp đều được thể chế hoá bằng hiến pháp và các đạo luật riêng. Qua kinh

nghiệm phân cấp tài khóa ở một số quốc gia như Thái Lan, Indonesia, Philippines, Trung Quốc, có thể rút ra một số bài học cho nước ta:

Thứ nhất, Việt Nam có những đặc thù khác với các nước khác, cần phân biệt rõ những dịch vụ được cung cấp bởi chính quyền địa phương với những dịch vụ do chính quyền trung ương cung cấp để từ đó phân định trách nhiệm về mặt hành chính. Tuy nhiên, điều này không hề đơn giản. Trong nhiều trường hợp hệ thống giám sát chính thức (chế độ đại diện) có trách nhiệm đảm nhận những quyền hạn được chuyển giao lại không hoạt động tốt. Phân cấp tài khóa có thể dẫn đến sự lạm dụng của đội ngũ cán bộ địa phương. Để khuyến khích sự tham gia của người dân và nâng cao trách nhiệm giải trình, cần có một số hệ thống giám sát không chính thức, bổ sung cho chế độ đại diện chính thức. Một hướng giải quyết là công khai minh bạch để tăng sự giám sát của dân. Những cơ chế như vậy có thể là trả lời chất vấn của nhân dân ngay từ giai đoạn lập kế hoạch, áp dụng quá trình đấu thầu cạnh tranh. Ngoài ra cũng cần xây dựng những cách thức mới để xác định đúng thứ tự ưu tiên trong số các kế hoạch/dự án phát triển của địa phương.

Thứ hai, ở Việt Nam, cũng giống như các nước đang phát triển, các cấp chính quyền trung gian chưa đảm đương tốt nhiệm vụ phối hợp lợi ích và các kế hoạch phát triển của các đơn vị tự chủ cơ sở/chính quyền cơ sở/địa phương, do vậy cần tính đến các biện pháp tránh sự bất đồng giữa các chính quyền địa phương hay giữa chính quyền và người dân và phải thúc đẩy được sự hợp tác. Hơn nữa, ở những nước nói trên, khi thực hiện quá trình phân cấp tài khóa một cách nhanh chóng, một số chức năng giám sát và phối hợp của chính quyền trung ương thường bị bỏ qua, và kết quả là nhiều dịch vụ công sau đó bị giảm sút. Điều quan trọng là chính quyền trung ương phải đảm nhận nhiệm vụ thực hiện và giám sát quá trình phân cấp, đặc biệt là ở lĩnh vực y tế và giáo dục là hai lĩnh vực gắn bó mật thiết với quá trình phát triển kinh tế và xoá đói giảm

nghèo. Bởi vậy cần nhận thức rõ rằng thực hiện phân cấp có nghĩa là vai trò của chính phủ trung ương chuyển từ chỗ là người cung cấp dịch vụ sang giám sát và phối hợp việc cung cấp dịch vụ hiệu quả của chính quyền địa phương.

Thứ ba, điều cực kỳ quan trọng là phải nâng cao được trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương trước người dân. Mặc dù phân cấp tài khóa đã được đẩy mạnh nhưng hệ thống tài khóa ở một số nước vẫn theo mô hình tập trung hóa. Tài chính địa phương có qui mô nhỏ và chiếm tỷ lệ thấp về nguồn thu độc lập của địa phương (nguồn thu từ thuế và thu ngoài thuế của địa phương), đồng thời phụ thuộc rất nhiều vào những khoản điều tiết ngân sách từ trung ương để bù đắp sự chênh lệch giữa thu và chi. Nguyên nhân một phần là do bản thân chính quyền trung ương cũng bị thiếu nguồn thu và trung ương không sẵn sàng muốn chuyển giao những nguồn thu thuế lớn hơn, mặt khác năng lực quản lý thuế của chính quyền địa phương cũng yếu hơn so với của trung ương. Mặt khác, những nguồn thuế có tiềm năng của chính quyền địa phương như thuế thu nhập, tài nguyên cũng không đồng đều giữa các địa phương. Bởi vậy phải có những biện pháp tăng cường nguồn thu cho địa phương chẳng hạn như cho phép địa phương thu những loại thuế liên quan đến tài sản.

Thứ tư, nếu quá trình phân cấp diễn ra nhanh chóng mà không có sự chú ý thỏa đáng đến phân phối lại thu nhập sẽ làm cho khoảng cách giàu nghèo gia tăng. Ở nhiều nước châu Á, khi đẩy mạnh phân cấp, bất bình đẳng thu nhập có chiều hướng tăng lên. Điều này có thể sẽ bị trầm trọng thêm nếu đất nước có nhiều vấn đề về khác biệt sắc tộc và văn hoá, và kết quả có thể làm tăng sự bất ổn chính trị, như Indonesia chẳng hạn. Bởi vậy, cần xây dựng một cơ chế nào đó để có được sự điều tiết về mặt ngân sách giữa các chính quyền địa phương để ngăn chặn sự bất bình đẳng gia tăng thêm giữa các khu vực. Những vùng kém phát triển hơn phải có những chính sách ưu đãi hơn. Cơ chế điều tiết ngân sách phải được xây dựng trên cơ sở khách quan, hợp lý và được đồng thuận. Cần loại

bỏ những hình thức đàm phán giữa địa phương với trung ương. Cơ chế điều tiết nên do chính phủ trung ương quyết định, hay một tổ chức trung lập chẳng hạn như một uỷ ban phụ trách vấn đề liên chính quyền. Một mặt cơ chế điều tiết phải bảo đảm ổn định hàng năm để các chính quyền địa phương có thể lên kế hoạch ngân sách phù hợp, mặt khác nó cũng phải linh hoạt để tránh được tình trạng tài chính xấu của địa phương gây ảnh hưởng đến sự ổn định kinh tế vĩ mô. Hai điều kiện mâu thuẫn nhau này có thể giải quyết khi đặt tỷ lệ điều tiết ở một mức nhất định so với nguồn thu của quốc gia và tỷ lệ này sẽ được đánh giá lại thường xuyên thông qua những đàm phán chính thức. Nếu công thức phân bổ càng đơn giản và càng dễ thực hiện càng tốt.

Thứ năm, quá trình phân cấp diễn ra mạnh ở một số quốc gia đã mang lại quyền tự chủ nhiều hơn cho chính quyền cấp cơ sở nhưng cũng dẫn đến hiện tượng cục bộ địa phương. Đặc biệt là khi một nhóm lợi ích địa phương có nhiều quyền hạn trong tay sẽ chi phối sự phân chia lợi ích thiên về nhóm của mình. Do đó cần tăng cường sự giám sát của cả cấp trên và của nhân dân địa phương trong quá trình phân cấp.

Thứ sáu, cần quan tâm đến các tổ chức phi chính phủ (NGO). Xu hướng của các tổ chức tài trợ quốc tế thường liên hệ trực tiếp đến chính quyền địa phương và NGO. Khung khổ pháp luật, năng lực của những tổ chức này cần được mở rộng. Hơn nữa, các nguồn tài trợ hay các chương trình dành cho địa phương tùy thuộc nhiều vào năng lực của đội ngũ cán bộ chính quyền địa phương. Bởi vậy tăng cường năng lực cho chính quyền địa phương có vị trí quan trọng trong quá trình phân cấp tài khóa.

Tóm lại, chương 2 đã phân tích thực trạng phân cấp tài khóa tại Việt Nam, xuất phát từ việc phân cấp của bộ máy hành chính dẫn đến việc phân cấp tài khóa cho địa phương. Chương này cũng nêu tóm tắt quá trình phân cấp tại Việt Nam trước và sau khi có Luật ngân sách năm 1996, sửa đổi năm 1998 và 2002, trong đó có sự so sánh giữa các giai đoạn khác nhau của Luật.

Tiếp đó mô tả thực tế nội dung phân cấp thu; quyền tự chủ của chính quyền địa phương trong phân cấp thu ngân sách. Trong phần phân cấp chi ngân sách, luận án đã tách chi ngân sách thành chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển, từ đó mô tả thực trạng phân cấp đối với hai loại chi này. Tiếp theo, chương 2 phân tích thực trạng phân cấp vay nợ cho chính quyền địa phương và những vấn đề đặt ra. Ngoài ra, chương 2 đã mô tả cơ chế hiện hành về điều hòa ngân sách giữa trung ương và địa phương, trách nhiệm giải trình và tính minh bạch của chính quyền địa phương khi được phân cấp. Phần cuối của chương, chúng tôi đã đưa ra các nhận định cơ bản về những điểm tương đồng và khác biệt trong phân cấp tài khóa của Việt Nam so với các nước trên thế giới trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm của bốn quốc gia có điều kiện gần giống Việt Nam gồm Thái Lan, Indonesia, Philippines và Trung Quốc, từ đó rút ra bài học kinh nghiệm với Việt Nam trong việc hoàn thiện phân cấp tài khóa nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Trên cơ sở phân tích thực tế đó, chương tiếp theo sẽ sử dụng phương pháp nghiên cứu định lượng để kiểm định mối quan hệ giữa các biến độc lập trên với biến phụ thuộc là tốc độ tăng trưởng kinh tế.

CHƯƠNG 3:

PHÂN TÍCH THỰC NGHIỆM TÁC ĐỘNG CỦA PHÂN CẤP TÀI KHÓA LÊN TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ Ở VIỆT NAM

3.1. Giới thiệu

Sau khi khảo sát thực trạng phân cấp tài khóa ở chương 2, bao gồm cơ cấu tổ chức hành chính, thực trạng phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và phân cấp trong vay nợ của chính quyền địa phương. Đánh giá sơ bộ về hệ thống điều hòa ngân sách và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương. So sánh các điểm tương đồng và khác biệt trong phân cấp tài khóa giữa Việt Nam và các nước, từ đó rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam. Chương 3 trình bày phương pháp nghiên cứu, đánh giá tác động của phân cấp tài khóa lên tăng trưởng kinh tế Việt Nam giai đoạn 1990 đến nay, qua đó thảo luận kết quả thực nghiệm tìm được. Mục đích của nghiên cứu thực nghiệm là tìm kiếm thêm bằng chứng giải thích nhằm xem xét các phát hiện phân cấp tài khóa có mối quan hệ với tăng trưởng hay không. Nếu có thì tác động như thế nào.

Ở chương này, chúng tôi mô tả phương pháp nghiên cứu với mô hình thực nghiệm và các yêu cầu cơ bản trong kiểm định; tiếp theo sẽ mô tả phần dữ liệu thu thập được, sau đó tiến hành khảo sát sơ bộ số liệu về mối tương quan giữa biến phụ thuộc và các biến độc lập, cuối cùng là kết quả kiểm định và thảo luận kết quả nghiên cứu.

3.2. Phương pháp nghiên cứu

3.2.1. Định dạng mô hình thực nghiệm

Trở lại ba mô hình ở chương 1:

Mô hình 1:

$$dY/Y = (\partial Y/\partial K)dK/Y + (\partial Y/\partial L)dL/L + (\partial Y/\partial TW)dTW/Y + (\partial Y/\partial DFI)dDFI/Y + (\partial Y/\partial xnk)dxnk/Y + (\partial Y/\partial CPI)dCPI/CPI$$

Mô hình 2:

$$dY/Y = (\partial Y/\partial K)dK/Y + (\partial Y/\partial L)dL/L + (\partial Y/\partial TW)dTW/Y + (\partial Y/\partial DFI^I)dDFI^I/Y + (\partial Y/\partial DFI^C)dDFI^C/Y + (\partial Y/\partial xnk)dxnk/Y + (\partial Y/\partial CPI)dCPI/CPI$$

Mô hình 3:

$$dY/Y = (\partial Y/\partial K)dK/Y + (\partial Y/\partial L)dL/L + (\partial Y/\partial TW)dTW/Y + (\partial Y/\partial TDFI)dTDFI/Y + (\partial Y/\partial HT)dHT/Y + (\partial Y/\partial xnk)dxnk/Y + (\partial Y/\partial CPI)dCPI/CPI$$

Ta đặt:

- $dY/Y = gi$: tỷ lệ tăng trưởng GDP hàng năm (%);
- $dK/Y = SI$: vốn đầu tư của xã hội (%/GDP);
- $dL/L = PGR$: thay đổi lực lượng lao động (%);
- $dTW/Y = CG$: chi của trung ương so với GDP (%);
- $dDFI/Y = LG$: chi của địa phương so với GDP (%);
- $dDFI^I/Y = LG^I$: chi đầu tư của địa phương so với GDP (%/GDP);
- $dDFI^C/Y = LG^C$: chi thường xuyên của địa phương so với GDP (%/GDP);
- $dTDFI/Y = LR$: thu của địa phương so với GDP (%/GDP);

- $dHT/Y = TR$: phần chuyển giao tài khóa của chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương (%/GDP) (phản ánh phần hỗ trợ của trung ương để cân đối ngân sách địa phương).
- $dxnk/Y = TOP$: tổng kim ngạch xuất khẩu và nhập khẩu so với GDP (%), đo lường độ mở thương mại của nền kinh tế;
- $dCPI/CPI = inf$: tỉ lệ lạm phát (%).

Từ đó, các mô hình trên có thể viết lại như sau:

Mô hình 1:

$$gi_t = \alpha_o + \alpha_1 SI_t + \alpha_2 PGR_t + \alpha_3 CG_t + \alpha_4 LG_t + \alpha_5 TOP_t + \alpha_6 inf_t \quad (9)$$

Trong đó, $\partial Y / \partial K = \alpha_1$; $\partial Y / \partial L = \alpha_2$; $\partial Y / \partial TW = \alpha_3$; $\partial Y / \partial DF = \alpha_4$;

$$\partial Y / \partial xnk = \alpha_5; \partial Y / \partial CPI = \alpha_6.$$

Mô hình 2:

$$gi_t = \beta_o + \beta_1 SI_t + \beta_2 PGR_t + \beta_3 CG_t + \beta_4 LG_t^I + \beta_5 LG_t^C + \beta_6 TOP + \beta_7 inf_t \quad (10)$$

Trong đó, $\partial Y / \partial K = \beta_1$; $\partial Y / \partial L = \beta_2$; $\partial Y / \partial TW = \beta_3$; $\partial Y / \partial DF^I = \beta_4$;

$$\partial Y / \partial DF^C = \beta_5; \partial Y / \partial xnk = \beta_6; \partial Y / \partial CPI = \beta_7.$$

Mô hình 3:

$$gi_t = \lambda_o + \lambda_1 SI_t + \lambda_2 PGR_t + \lambda_3 CG_t + \lambda_4 LR_t + \lambda_5 TR_t + \lambda_6 TOP + \lambda_7 inf_t \quad (11)$$

Trong đó, $\partial Y / \partial K = \lambda_1$; $\partial Y / \partial L = \lambda_2$; $\partial Y / \partial CG = \lambda_3$; $\partial Y / \partial TDF = \lambda_4$;

$$\partial Y / \partial HT = \lambda_5; \partial Y / \partial xnk = \lambda_6; \partial Y / \partial CPI = \lambda_7.$$

3.2.2. Phương pháp nghiên cứu

Luận án tiến hành theo trình tự như sau:

3.2.2.1. Kiểm định tính dừng

Tính dừng trong một chuỗi dữ liệu được hiểu là không có sự tăng trưởng hay suy thoái trong dữ liệu mà dữ liệu dao động gần như tập trung xung quanh một trục nằm ngang theo chiều tăng của thời gian, nói cách khác là dữ liệu biến động xung quanh giá trị trung bình không đổi và độ lớn của phương sai thể hiện biến động về cơ bản cũng giữ nguyên theo thời gian. Như vậy khái niệm dừng của một chuỗi thời gian gồm hai nội dung là dừng theo trung bình và dừng theo phương sai.

Do các biến sử dụng trong mô hình ở dạng chuỗi thời gian do đó việc kiểm tra tính dừng là rất quan trọng. Việc hồi quy các biến chuỗi thời gian không dừng sẽ gây ra các kết quả ước lượng sai, có thể phóng đại hay không phản ánh đúng mối quan hệ giữa biến độc lập và biến phụ thuộc.

Khi gặp một chuỗi không dừng cần loại bỏ tính không dừng trước khi tiến hành các phân tích kế tiếp. Có thể dễ dàng làm dừng một chuỗi bằng phương pháp sai phân. Có thể định nghĩa sai phân bậc 1 qua công thức sau:

$$Y'_t = Y_t - Y_{t-1}$$

Trong đó:

- Y_t và Y_{t-1} là giá trị của chuỗi tại thời đoạn t hoặc $t-1$
- Y'_t là sai phân bậc 1 tại thời đoạn t .

Chuỗi sai phân Y'_t sẽ dừng nếu xu hướng của chuỗi gốc là tuyến tính và nó chỉ còn $n-1$ quan sát do Y'_t không thể tính được mà phải bắt đầu từ Y'_2 . Nếu

sau khi lấy sai phân bậc một mà các kiểm tra vẫn cho thấy dữ liệu chưa dừng thì phải lấy tiếp sai phân bậc 2. Chuỗi sai phân bậc 2 có $n-2$ quan sát.

Để kiểm định tính dừng của các biến chuỗi thời gian, kiểm định Augmented Dickey - Fuller (ADF) truyền thống với giả thuyết: $H_0 : \rho = 0 \Rightarrow$ kết luận: có nghiệm đơn vị hoặc chuỗi không dừng; $H_1 : \rho < 0 \Rightarrow$ kết luận: chuỗi không có nghiệm đơn vị hoặc chuỗi dừng. Tiêu chí quan trọng đó là nếu thống kê t -stat (được tính toán trong mô hình) đối với ρ có giá trị âm lớn hơn giá trị tra bảng DF trong kiểm định Augmented Dickey - Fuller thì giả thuyết H_0 bị bác bỏ hoặc biến có tính dừng hoặc không có nghiệm đơn vị.

3.2.2.2. Kiểm định các giả thiết theo phương pháp OLS

Các giả thiết trong mô hình hồi quy bội theo phương pháp OLS bao gồm:

- Kỳ vọng (hoặc giá trị trung bình) của sai số u_i là bằng không $E(u_i) = 0$ với mọi i . Điều đó có nghĩa là với mỗi giá trị của X_i ta có các giá trị của Y_i , các trị số của Y_i này phân bố quanh trị số trung bình của nó.

- Phương sai của sai số là một hằng số (homoscedasticity) $\text{Var}(u_i) = \sigma^2$ với mọi i . Điều đó có nghĩa là sai số u_i có tính đồng nhất.

- Hiệp phương sai giữa u_i và u_j là bằng không $\text{Cov}(u_i, u_j) = 0$ với $i \neq j$. Điều đó có nghĩa là giữa sai số u_i và u_j không có tương quan lẫn nhau (None Autocorrelation)

- Không nhận dạng sai mô hình.

- Không có hiện tượng đa cộng tuyến hoàn hảo. Khi có hiện tượng đa cộng tuyến hoàn hảo (có nghĩa là không thỏa giả định OLS cho mô hình hồi quy bội)

thì phương sai của hệ số ước lượng không còn nhỏ nhất và chúng ta không thể tìm ra giá trị ước lượng của các hệ số.

3.2.2.3. Kiểm định tính thích hợp của mô hình

Để đánh giá tính thích hợp của mô hình, luận án sử dụng một số kỹ thuật kiểm định bao gồm: tính toán hệ số xác định, dùng thống kê F để đánh giá mức ý nghĩa toàn diện của mô hình, tính toán sai số chuẩn của ước lượng và đánh giá ý nghĩa của từng biến độc lập riêng biệt.

Khi đó hệ số xác định R^2 vẫn được sử dụng để xác định phần biến thiên trong biến phụ thuộc được giải thích bởi mối liên hệ giữa biến phụ thuộc và tất cả các biến độc lập của mô hình, với R^2 được xác định bởi: $R^2 = \frac{SSR}{SST}$

(Trong đó: SST là tổng các chênh lệch bình phương toàn bộ; SSR là biến thiên của hồi quy).

Việc sử dụng thống kê F (p-value) để kiểm định giả thuyết về ý nghĩa toàn diện của mô hình hồi quy, công thức đại lượng F được tính như sau:

$$F = \frac{\frac{SSR}{k}}{\frac{SSE}{n-k-1}}$$

(Trong đó: SSR là biến thiên của hồi quy; SSE là tổng các chênh lệch bình phương của phần dư; n và k lần lượt là cỡ mẫu và số biến độc lập). Việc bác bỏ hay chấp nhận giả thuyết H_0 với hệ số $\beta_i = 0$ phụ thuộc vào kết quả của F_{tt} so với $F_{\text{giới hạn}}$.

Sử dụng kiểm định sai số chuẩn nhằm đo lường sự phân tán của các giá trị thực tế đo lường được của biến phụ thuộc quanh những giá trị của biến phụ thuộc được dự đoán bằng đường hồi quy.

3.3. Thu thập và mô tả dữ liệu

3.3.1. Thu thập dữ liệu

Dữ liệu nghiên cứu của đề tài được thu thập từ năm 1990 đến 2011 dựa các nguồn sau:

Thứ nhất, nguồn dữ liệu trong các ấn phẩm “Key Indicators for Asia and the Pacific” từ năm 2001 đến năm 2011(được đăng trên trang web http://adb.org/Documents/Books/Key_Indicators). Dựa vào bảng phụ lục thống kê cho từng quốc gia, chúng tôi thu thập các dữ liệu, gồm: Tăng trưởng GDP hàng năm; Thay đổi của lực lượng lao động hàng năm; Chi tiêu công hàng năm so với GDP; Vốn đầu tư xã hội hàng năm so với GDP; Độ mở thương mại (tổng kim ngạch xuất nhập khẩu/GDP) hàng năm; Và tỷ lệ lạm phát hàng năm.

Thứ hai, dựa vào các báo cáo hàng năm của Tổng cục Thống kê và Bộ Tài chính, chúng tôi thu thập dữ liệu tỷ lệ chi trung ương so với GDP; tỷ lệ chi địa phương so với GDP; tỷ lệ nguồn thu địa phương so với GDP,...

Bảng 3.1: Mô tả các biến cơ sở và ký hiệu sử dụng trong mô hình

Biến	Ký hiệu	Nguồn	Đơn vị tính
Tốc độ tăng trưởng kinh tế	g_t	Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB)	%
Vốn đầu tư xã hội/GDP (Được đo lường bằng tỉ lệ chi tạo vốn đầu tư xã hội so với GDP).	SI_t	Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB)	%
Thay đổi lực lượng lao động	PGR_t	Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB)	%
Chi ngân sách TU/GDP (Đo lường bằng tỉ lệ giữa chi ngân sách trung ương so với GDP)	CG_t	Tổng cục thống kê, Bộ tài chính	%
Chi ngân sách ĐP/GDP hàng năm (Đo lường bằng tỉ lệ giữa chi ngân sách địa phương so với GDP)	LG_t	Tổng cục thống kê, Bộ tài chính	%
Chi ĐTPT ĐP/GDP (Đo lường bằng tỉ lệ giữa chi đầu tư phát triển phân cấp cho địa phương so với GDP)	LG_t^I	Tổng cục thống kê, Bộ tài chính	%
Chi thường xuyên ĐP/GDP hàng năm (Đo lường bằng tỉ lệ chi thường xuyên phân cấp cho địa phương so với GDP)	LG_t^C	Tổng cục thống kê, Bộ tài chính	%
Thu địa phương/GDP (Đo lường bằng tỉ lệ thu của địa phương so với GDP)	LR_t	Tổng cục thống kê, Bộ tài chính	%
Phần chuyển giao tài khóa của chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương so với GDP	TR_t	Được tính bằng cách lấy Chi ĐP/GDP trừ (-) Thu ĐP/GDP	%
Độ mở thương mại của nền kinh tế (Đo lường bằng tổng kim ngạch xuất nhập khẩu so với GDP)	TOP_t	Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB)	%
Tỷ lệ lạm phát hàng năm	inf_t	Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB)	%

Trên cơ sở các biến như vậy, số liệu nghiên cứu được mô tả khái quát như sau:

Bảng 3.2: Thống kê dữ liệu trung bình của ba mô hình

Biến	Obser	Mean	Median	Maximum	Minimum	Std. Dev	Skewness	Kurtosis
<i>gi</i>	22	7.25	7.21	9.54	4.77	1.40	-0.135	1.900
<i>SI</i>	22	25.10	28.39	38.27	2.51	10.74	-0.777	2.371
<i>PGR</i>	22	2.86	2.70	4.80	1.97	0.66	1.688	5.507
<i>CG</i>	22	7.42	7.36	10.85	2.78	1.95	-0.362	2.623
<i>LG</i>	22	17.17	17.69	20.69	11.42	2.38	-0.503	2.862
<i>LG^C</i>	22	10.28	10.46	13.31	5.25	2.20	-0.614	2.770
<i>LG^I</i>	22	6.89	7.23	8.72	3.53	1.57	-0.700	2.337
<i>LR</i>	22	8.21	8.68	10.01	5.29	1.53	-0.784	2.297
<i>TR</i>	22	8.96	8.95	12.26	3.54	2.26	-0.934	3.566
<i>TOP</i>	22	96.98	91	152.55	49.4	37.11	0.260	1.596
<i>Inf</i>	22	14.18	8.29	67.50	-1.60	17.99	2.410	7.645

Bảng 3.2 mô tả dữ liệu thống kê trung bình của các biến sử dụng trong 3 mô hình cho thấy tốc độ tăng trưởng kinh tế (*gi*) bình quân giai đoạn 1990 - 2011 ở mức 7,25%; tỉ lệ chi của chính quyền địa phương (*LG*) bình quân là 17,69% GDP, trong đó chi thường xuyên của địa phương (*LG^C*): 10,46% GDP và chi đầu tư phát triển địa phương (*LG^I*): 7,23% GDP; tỉ lệ thu của chính quyền địa phương (*LR*) ở mức bình quân 8,68% GDP; chuyển giao tài khóa của chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương (*TR*) là 8,95% GDP. Bảng thống kê cũng cho thấy tỉ trọng của xuất nhập khẩu so với GDP (*TOP*) chiếm bình quân 91% GDP giai đoạn 1990 - 2011; tỉ lệ lạm phát bình quân ở mức 14,18%; vốn đầu tư xã hội (*SI*) chiếm 25,1% GDP và tỉ lệ thay đổi của lực lượng lao động bình quân là 2,7%.

3.3.2. Khảo sát sơ bộ mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam

3.3.2.1. Về tăng trưởng kinh tế

Trong vòng 20 năm trở lại đây, kinh tế Việt Nam tăng trưởng bình 7.25% năm, cao nhất là 9,54% (năm 1995) và thấp nhất 4,77% (năm 1999). Có thể chia tăng trưởng kinh tế Việt Nam thành các giai đoạn: tăng trưởng cao (1991 - 1996), suy thoái (1997 - 2001), phục hồi (2002 - đến 2007) và suy thoái (2007 - đến nay).

Năm 1986, Việt Nam bắt đầu thực hiện đường lối đổi mới với ba trụ cột: (i) Chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang vận hành theo cơ chế thị trường; (ii) Phát triển nền kinh tế nhiều thành phần trong đó khu vực dân doanh đóng vai trò ngày càng quan trọng; (iii) Chủ động hội nhập kinh tế khu vực và thế giới một cách hiệu quả và phù hợp với điều kiện thực tiễn của Việt Nam.

Hơn 20 năm đổi mới, GDP của Việt Nam đã tăng liên tục qua các giai đoạn khác nhau:

Giai đoạn 1990 - 1995: Nền kinh tế vượt qua được tình trạng trì trệ, suy thoái, đạt được tốc độ tăng trưởng tương đối cao và liên tục. Tốc độ tăng trưởng bình quân năm tăng 8,2%. Đất nước ra khỏi thời kỳ khủng hoảng kinh tế, bắt đầu đẩy mạnh công nghiệp hóa - hiện đại hóa.

Giai đoạn 1996 đến năm 2000: Là bước phát triển quan trọng của thời kỳ mới, đẩy mạnh công nghiệp hóa - hiện đại hóa đất nước. Chịu tác động của khủng hoảng tài chính - kinh tế khu vực cùng thiên tai nghiêm trọng xảy ra liên

tiếp đặt nền kinh tế nước ta trước nhiều thử thách. Tuy nhiên, giai đoạn này, Việt Nam duy trì được tốc độ tăng trưởng GDP ở mức 7%/năm.

Giai đoạn 2000-2005: Với sự nỗ lực cải cách sâu, rộng nền kinh tế đạt được tốc độ tăng trưởng cao, liên tục, GDP bình quân mỗi năm đạt 7,5%.

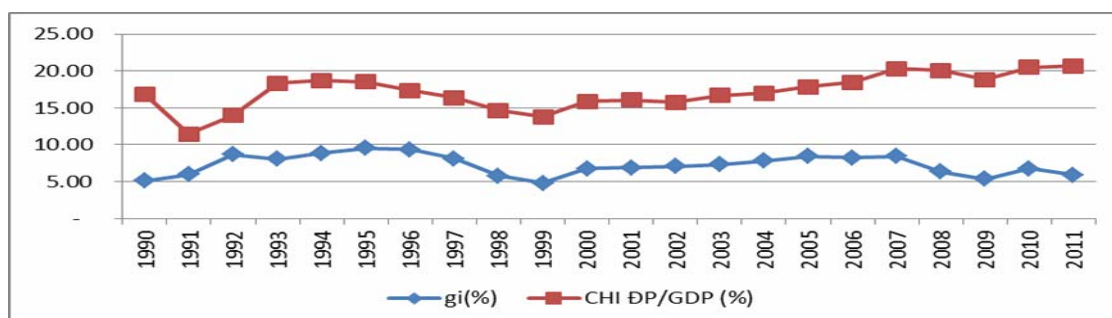
Giai đoạn 2006 - 2010: Trong bối cảnh khủng hoảng kinh tế, tài chính toàn cầu, Việt Nam vẫn đạt mức tăng trưởng kinh tế là 6,2%, năm 2009 đạt 5.3%, năm 2010 đạt 6.78%.

Với tốc độ tăng trưởng liên tục sau hơn 20 năm đổi mới, quy mô GDP của Việt Nam tăng nhanh chóng từ 14,42 tỷ USD năm 1990 lên mức 30,43 tỷ USD năm 2000 và tăng lên tới mức 104,6 tỷ USD năm 2010. Thu nhập bình quân đầu người đạt mức 1300 USD/người trong năm 2011, đưa Việt Nam từ nước có thu nhập thấp sang nước có thu nhập trung bình thấp.

3.3.2.2. Phân cấp chi và tăng trưởng kinh tế

Hình vẽ dưới đây khảo sát mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế với tỉ lệ chi ngân sách của địa phương so với GDP.

Hình 3.1: Mối quan hệ giữa chi NSDP/GDP và tốc độ tăng GDP(%)



(Nguồn: Tổng cục thống kê & Bộ tài chính, 1990 - 2011)

Qua hình 3.1, có thể đánh giá sơ bộ về mối quan hệ giữa biên phân cấp chi và tăng trưởng kinh tế như sau:

Giai đoạn 1990 - 1995: Ở giai đoạn này, mức phân cấp chi cho địa phương trong GDP ở mức bình quân 16,3%, trong khi đó tốc độ tăng trưởng kinh tế tăng khá cao, ở mức bình quân 7,69%.

Giai đoạn 1996 - 2000: Sau khi có Luật ngân sách năm 1996, cùng với sự ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính khu vực, tốc độ tăng trưởng kinh tế giảm, bình quân ở mức 5,88%. Tỷ lệ phân cấp chi cho địa phương bình quân 15,61% GDP. Hình vẽ cho thấy khuynh hướng vận động cùng chiều giữa biên phân cấp chi và tốc độ tăng trưởng.

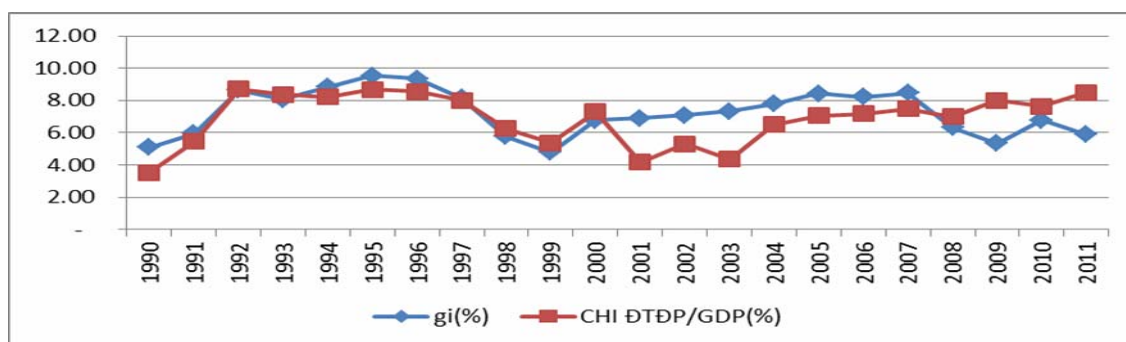
Giai đoạn 2001 - 2005: Sau chu kỳ suy thoái, chính phủ sử dụng chính sách kích cầu từ tài khoá và tăng cường mở rộng quyền tự chủ của địa phương. Tỷ lệ phân cấp chi ngân sách trong GDP bình quân ở mức 16,66%, tốc độ tăng trưởng kinh tế giai đoạn này đạt mức bình quân 7,51%. Giai đoạn này cũng cho thấy sự vận động cùng chiều giữa phân cấp chi và tăng trưởng.

Giai đoạn 2006 - 2011: Sau khi có Luật NS năm 2002, phân cấp chi cho chính quyền địa phương có xu hướng tăng lên, ở mức bình quân 19,8% GDP. Do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu và hàng loạt các biện pháp cắt giảm chi tiêu công của Chính phủ nhằm chống lạm phát trong nước, giai đoạn này tốc độ tăng trưởng bình quân chỉ đạt mức 6,83%.

Khảo sát khuynh hướng vận động cơ cấu chi tiêu địa phương với tăng trưởng kinh tế:

Chi ngân sách địa phương được chia thành chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên. Hình vẽ sau cho thấy mối quan hệ giữa chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên của địa phương trong GDP và tốc độ tăng trưởng kinh tế.

Hình 3.2: Chi ĐTDP/GDP và tốc độ tăng trưởng kinh tế (%)



(Nguồn: Tổng cục Thống kê & Bộ tài chính, 1990 - 2011)

Chi đầu tư phát triển địa phương được xem là một khoản chi nhằm đáp ứng cho việc thực hiện chức năng quản lý kinh tế của chính quyền địa phương, đồng thời có ý nghĩa quan trọng trong mục tiêu thúc đẩy tăng trưởng kinh tế hiện nay. Từ hình vẽ 3.2, có thể phân tích sơ bộ mối quan hệ giữa phân cấp đầu tư và tăng trưởng:

Giai đoạn 1990 - 1995: Ở giai đoạn này, chi đầu tư địa phương trong GDP ở mức bình quân 7,16% GDP, trong khi đó tốc độ tăng trưởng kinh tế tăng khá cao, ở mức bình quân 7,69%. Hình vẽ cho thấy khuynh hướng vận động cùng chiều giữa biến phân cấp chi đầu tư và tốc độ tăng trưởng.

Giai đoạn 1996 - 2000: Sau khi có Luật ngân sách năm 1996, cùng với sự ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính khu vực, tốc độ tăng trưởng kinh tế

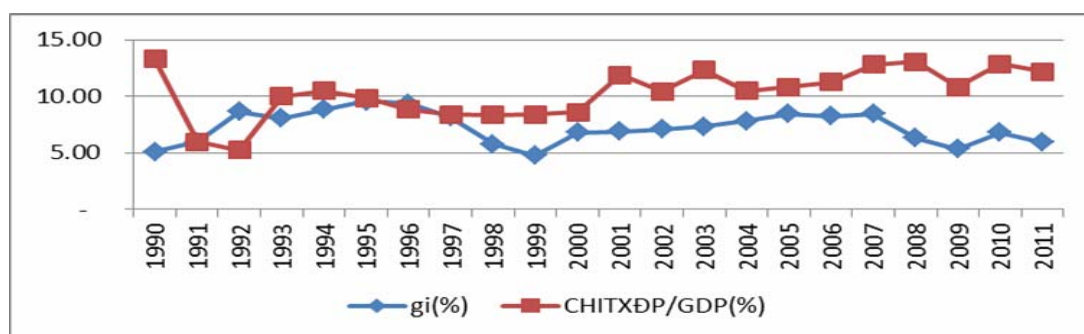
giảm, bình quân ở mức 5,88%. Tỷ lệ phân cấp chi đầu tư cho địa phương bình quân 7,1% GDP.

Giai đoạn 2001 - 2005: Tỷ lệ phân cấp chi đầu tư cho chính quyền địa phương trong GDP bình quân ở mức 5,47 %, tốc độ tăng trưởng kinh tế giai đoạn này đạt mức bình quân 7,51%.

Giai đoạn 2006 - 2011: Sau khi có Luật NS năm 2002, phân cấp chi đầu tư cho chính quyền địa phương có xu hướng tăng lên, ở mức bình quân 7,64% GDP. Do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu giai đoạn này tốc độ tăng trưởng bình quân chỉ đạt mức 6,83%.

Như vậy, trong giai đoạn 1990-2000, quy mô chi đầu tư của địa phương vận động gần như theo chiều hướng của tăng trưởng GDP. Điều này gợi lên hàm ý phân cấp chi đầu tư địa phương có thể là một nhân tố cơ bản thúc đẩy tăng trưởng kinh tế trong giai đoạn này. Song đến giai đoạn 2001 - 2011, sự vận động giữa chi đầu tư địa phương và tốc độ tăng trưởng là không hoàn toàn rõ ràng. Như vậy, chi đầu tư địa phương có tác động lên tăng trưởng hay không vẫn là câu hỏi cần phải trả lời.

Hình 3.3: Chi TX ĐP/GDP và tốc độ tăng trưởng kinh tế (%)



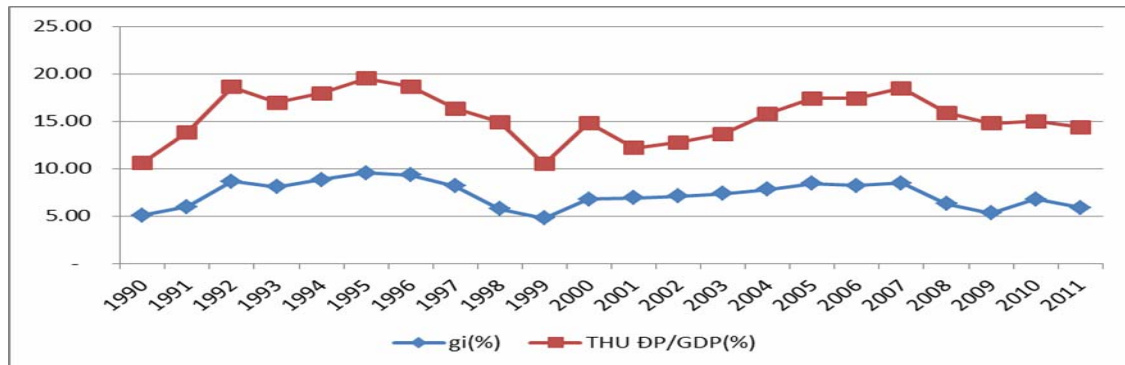
(Nguồn: Tổng cục Thống kê & Bộ tài chính, 1990 - 2011)

Trong giai đoạn 1990 - 1995, chi thường xuyên địa phương trong GDP ở mức bình quân 9,14% GDP; trong khi đó tốc độ tăng trưởng kinh tế tăng khá cao, bình quân vào khoảng 7,69%. Đến giai đoạn 1996 - 2000, dường như chi tiêu thường xuyên của địa phương và tốc độ tăng trưởng vận động cùng chiều. Cụ thể, chi thường xuyên địa phương trong GDP có xu hướng giảm ở mức bình quân 7,09% GDP và tốc độ tăng trưởng kinh tế bình quân ở mức 5,88%, thấp hơn giai đoạn trước đó. Ở giai đoạn 2001 - 2011, mối quan hệ giữa phân cấp chi thường xuyên địa phương so với GDP và tốc độ tăng trưởng là không rõ ràng. Nhìn chung, cần phải phân tích tiến hành thực nghiệm để kiểm định mối quan hệ này.

3.3.2.3. Phân cấp thu và tăng trưởng kinh tế

So với Luật NSNN năm 1996, Luật NSNN năm 2002 đã chuyển hai khoản thu là thuế tiêu thụ đặc biệt và phí xăng dầu từ khoản thu ngân sách trung ương được hưởng 100% thành khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, từ đó tạo thế chủ động gắn với tăng cường trách nhiệm cho chính quyền địa phương. Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương với ngân sách địa phương theo hướng tăng nguồn thu cho ngân sách địa phương và khuyến khích địa phương chủ động cân đối ngân sách. Quy định rõ và tăng cường tính chủ động, gắn với trách nhiệm của các bộ, ngành, địa phương, đơn vị trong quản lý ngân sách và tài sản nhà nước; gắn trách nhiệm quản lý, sử dụng ngân sách với trách nhiệm tổ chức thực hiện nhiệm vụ chính trị, chuyên môn của Bộ, ngành, địa phương, đơn vị,... Những thay đổi đó không chỉ khơi dậy được tính chủ động, phát huy nguồn lực của các địa phương. Đó cũng chính là nền tảng cho sự tăng trưởng kinh tế của Việt Nam.

Hình 3.4: Thu NSDP/GDP và tốc độ tăng trưởng (%)



(Nguồn: Tổng cục Thống kê & Bộ tài chính, 1990 - 2011)

Hình vẽ 3.4 cho thấy tỉ lệ phân cấp thu ngân sách địa phương trong GDP tăng nhanh giai đoạn 1990 - 1996, từ mức 5,5% GDP năm 1990 đã tăng lên 9,33% GDP năm 1996. Giai đoạn này chứng kiến sự tăng trưởng GDP một cách nhanh chóng từ 5,1% năm 1990 và tăng lên đến mức 9,33% năm 1996. Giai đoạn 1997 - 2000, khi thực hiện Luật NSNN 1996 mức độ phân cấp thu cho chính quyền địa phương được giữ ổn định ở mức trên 7,76% của GDP. Tuy nhiên, giai đoạn này do cuộc khủng hoảng tài chính khu vực, tốc độ tăng trưởng kinh tế suy giảm xuống mức thấp nhất năm 1999 với tỉ lệ 4,8%. Giai đoạn 2001 - 2011 có thể thấy được khuynh hướng vận động cùng chiều giữa phân cấp thu và tăng trưởng. Nhu cầu chi của địa phương bình quân chiếm 17,69% GDP, trong khi nguồn thu phân định chiếm 8,68% GDP (Bảng 3.2). Như vậy, nguồn thu phân định chiếm chỉ đáp ứng vào khoảng 50% nhu cầu chi tiêu địa phương; do vậy, các địa phương phải nhận khoản chuyển giao tài khóa từ trung ương vào khoảng 50% để cân đối ngân sách.

3.4. Kết quả kiểm định và thảo luận kết quả nghiên cứu

Để thực hiện kiểm định mô hình theo phương pháp OLS, chúng tôi tiến hành kiểm định tính dừng của các chuỗi số. Nếu như chúng ta ước lượng một mô hình với chuỗi thời gian trong đó có biến độc lập không dừng, khi đó giả thiết của OLS bị vi phạm. Hay nói khác đi, OLS không áp dụng cho các chuỗi không dừng. Một vấn đề khác liên quan đến tính không dừng, biến này thể hiện một xu thế tăng (giảm) và nếu biến phụ thuộc cùng có xu thế như vậy thì khi ước lượng mô hình có thể ta thu được ước lượng hệ số có ý nghĩa thống kê cao và R^2 cao. Vì chuỗi thời gian có thể giải thích bằng hành vi ở hiện tại, trong quá khứ, các độ trễ và các yếu tố ngẫu nhiên, nên trong quá trình kiểm định chúng tôi kiểm định độ trễ mô hình. Sau khi kiểm định mô hình bằng phương pháp OLS, chúng tôi kiểm định tính thích hợp của mô hình để đánh giá tính tin cậy của kết quả kiểm định.

3.4.1. Kiểm tra tính dừng

Để kiểm định tính dừng của các biến chuỗi thời gian, kiểm định Augmented Dickey - Fuller (ADF) truyền thống với giả thuyết: $H_0: \rho = 0 \Rightarrow$ kết luận: có nghiệm đơn vị hoặc chuỗi không dừng; $H_1: \rho < 0 \Rightarrow$ kết luận: chuỗi không có nghiệm đơn vị hoặc chuỗi dừng. Tiêu chí quan trọng đó là nếu thống kê t -stat (được tính toán trong mô hình) đối với ρ có giá trị âm lớn hơn giá trị tra bảng DF trong kiểm định Augmented Dickey – Fuller thì giả thuyết H_0 bị bác bỏ hoặc biến có tính dừng hoặc không có nghiệm đơn vị. Kết quả kiểm định được trình bày trong bảng 3.3.

Bảng 3.3: Kết quả kiểm định tính dừng của các biến trong mô hình

Biến	Độ trễ	t-Statistic	Prob.*
gi	1	$(-2.2632172)^{***}$	0.0766
SI	0	$(-3.400771)^{**}$	0.0243
PGR	0	$(-7.015842)^*$	0.0000
dCG	0	$(-6.135499)^*$	0.0001
dLG	0	$(-5.660301)^*$	0.0002
LG^C	0	$(-2.941203)^{***}$	0.0574
LG^I	0	$(-2.908097)^{***}$	0.0612
LR	4	$(-3.676897)^{**}$	0.0151
TR	0	$(-2.869733)^{***}$	0.0659
$dTOP$	0	$(-5.919251)^*$	0.0001
inf	0	$(-3.798081)^*$	0.0098

Chú ý: (i) Thống kê t -statistics trong ngoặc; (ii) *** ý nghĩa ở mức 10%, ** ý nghĩa ở mức 5%, và * ý nghĩa ở mức 1%.

Bảng 3.3 cho thấy, biến gi , LG^I , LG^C , TR là chuỗi thời gian dừng với mức ý nghĩa chấp nhận được ở 10%. Biến SI , LR có tính dừng ở mức ý nghĩa 5%. Biến PGR , inf dừng ở mức ý nghĩa 1%. Các biến còn lại không dừng, sai phân bậc một của các chuỗi này có tính dừng hợp lý ở mức ý nghĩa 1%. Từ đây, nghiên cứu sẽ sử dụng các biến gi , Si , PGR , dCG , dLG , LG^C , LG^I , LR , TR , $dTOP$ để kiểm định các mô hình.

3.4.2. Kết quả thực nghiệm

3.4.2.1. Kết quả kiểm định mô hình 1

Bảng 3.4 mô tả kết quả ước lượng 1, xem xét tác động biến chi tiêu của địa phương lên tăng trưởng kinh tế. Với R^2 là 0,71 và các kiểm định Heteroskedasticity, LM và Ramsey Reset khẳng định mô hình được sử dụng là phù hợp và thỏa mãn các điều kiện của phương pháp OLS.

Kết quả hồi quy cho thấy, biến chi của địa phương (*LG*) có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế (*gi*) với mức ý nghĩa 10%; biến độ mở thương mại (*dTOP*) có tương quan dương (+) với tốc độ tăng trưởng kinh tế với ý nghĩa thống kê 10%; đặc biệt tăng trưởng kinh tế của năm hiện tại chịu tác động mạnh bởi tăng trưởng kinh tế năm trước đó với ý nghĩa 1%. Tuy nhiên, mô hình chưa phát hiện tác động của biến *CG*, *SI*, *PGR* và *inf* đến tăng trưởng kinh tế.

Bảng 3.4: Kết quả ước lượng mô hình 1

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
<i>C</i>	1.289088	2.415077	0.533767	0.6025
<i>SI</i>	-0.027761	0.027618	-1.005183	0.3332
<i>PGR</i>	0.585889	0.476116	1.230559	0.2403
<i>dCG</i>	0.175565	0.227827	0.770604	0.4547
<i>dLG</i>	0.251065	0.139507	1.799663	0.0952
<i>dTOP</i>	0.047593	0.026401	1.802695	0.0947
<i>inf</i>	0.033715	0.027504	1.225807	0.2420
<i>gi(-1)</i>	0.614837	0.153629	4.002093	0.0015
R-squared	0.716653	Akaike info criterion		2.891225
Adjusted R-squared	0.564082	Schwarz criterion		3.289139
F-statistic	4.697171	Hannan-Quinn criter.		2.977583
Prob(F-statistic)	0.007975	Durbin-Watson stat		1.911280
Kiểm định tính thích hợp của mô hình:				
Heteroskedasticity Test: Breusch-Pagan-Godfrey				
F-statistic	0.618802	Prob. F(7,13)		0.7321
Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:				
F-statistic	0.238854	Prob. F(2,11)		0.7915
Ramsey RESET Test				
F-Statistic	0.0983	Prob. F(1,12)		0.7593

3.4.2.2. Kết quả kiểm định mô hình 2

Bảng 3.5 mô tả kết quả ước lượng mô hình 2, xem xét tác động của biến chi đầu tư và chi thường xuyên địa phương lên tăng trưởng kinh tế. Với R^2 là 0,74 và sử dụng các kiểm định Heteroskedasticity, LM và Ramsey Reset, kết quả cho thấy mô hình là phù hợp và thỏa mãn các điều kiện của phương pháp OLS.

Khi đưa thêm hai biến chi đầu tư của địa phương (LG^I) và chi thường xuyên địa phương (LG^C) vào mô hình, kết quả cho thấy biến LG^I có tác động tích cực đến tăng trưởng với mức ý nghĩa 10%; còn biến LG^C tác động lên tăng trưởng kinh tế không có nghĩa thống kê.

Bảng 3.5: Kết quả ước lượng mô hình 2

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
<i>C</i>	-0.576459	2.702478	-0.213308	0.8347
<i>SI</i>	-0.032552	0.042686	-0.762580	0.4604
<i>PGR</i>	0.425655	0.491807	0.865493	0.4037
<i>dCG</i>	0.445368	0.242120	1.839455	0.0907
<i>LG^I</i>	0.345461	0.173871	1.986877	0.0703
<i>LG^C</i>	0.094115	0.175411	0.536543	0.6014
<i>dTOP</i>	0.079051	0.026806	2.949021	0.0122
<i>Inf</i>	0.028722	0.026348	1.090104	0.2971
<i>gi(-1)</i>	0.475078	0.168263	2.823421	0.0154
R-squared	0.740721	Akaike info criterion		2.897697
Adjusted R-squared	0.567868	Schwarz criterion		3.345350
F-statistic	4.285272	Hannan-Quinn criter.		2.994850
Prob(F-statistic)	0.012069	Durbin-Watson stat		1.505323
Kiểm định tính thích hợp của mô hình:				
Heteroskedasticity Test: Breusch-Pagan-Godfrey				
F-statistic	0.178742	Prob. F(8,12)		0.9896
Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:				
F-statistic	1.098084	Prob. F(2,10)		0.3706
Ramsey RESET Test				
F.statistic	0.202110	Prob.F(1,11)		0.6618

3.4.2.3. Kết quả kiểm định mô hình 3

Bảng 3.6: Kết quả ước lượng mô hình 3

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
<i>C</i>	-0.175386	2.730956	-0.064222	0.9499
<i>SI</i>	-0.053504	0.032818	-1.630338	0.1290
<i>PGR</i>	0.431834	0.504129	0.856594	0.4084
<i>dCG</i>	0.393347	0.238381	1.650075	0.1248
<i>LR</i>	0.318414	0.171344	1.858337	0.0878
<i>TR</i>	0.158707	0.143660	1.104741	0.2909
<i>dTOP</i>	0.074605	0.026139	2.854166	0.0145
<i>INF</i>	0.017149	0.026398	0.649640	0.5282
<i>GI(-1)</i>	0.423043	0.174622	2.422621	0.0322
R-squared	0.734017	Akaike info criterion		2.923226
Adjusted R-squared	0.556695	Schwarz criterion		3.370878
F-statistic	4.139452	Hannan-Quinn criter.		3.020378
Prob(F-statistic)	0.013762	Durbin-Watson stat		1.537667
Kiểm định tính thích hợp của mô hình:				
Heteroskedasticity Test: Breusch-Pagan-Godfrey:				
F-statistic	0.184877	Prob. F(8,12)		0.9884
Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:				
F-statistic	0.897946	Prob. F(2,10)		0.4379
Ramsey RESET Test:				
F-statistic	0.482091	Prob.(1, 13)		0.4997

Bảng 3.6 mô tả kết quả ước lượng mô hình 3, xem xét mối quan hệ của thu địa phương và phần chuyển giao tài khóa của chính quyền trung ương cho địa phương với tăng trưởng kinh tế. Với $R^2 = 0,73$ và các kiểm định Heteroskedasticity, LM và Ramsey Reset đều khẳng định mô hình là phù hợp, thỏa mãn các điều kiện của phương pháp OLS. Kết quả ước lượng cho thấy tác động tích cực của biến phân cấp thu (*LR*) lên tăng trưởng kinh tế; còn tác động của biến chuyển giao tài khóa (*TR*) không có ý nghĩa thống kê.

3.4.3. Thảo luận kết quả nghiên cứu

Trong giới hạn dữ liệu và mô hình nghiên cứu, kết quả ước lượng của mô hình 1 cho thấy phân cấp tài khóa được đo lường qua biến phân cấp chi (*LG*) có

tác động tích cực đối với tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam với mức ý nghĩa 10%. Như vậy, giả thiết H_1 “*Phân cấp chi có tác động tích cực lên tăng trưởng*” là phù hợp với kết quả nghiên cứu.

Xem xét thành phần chi địa phương gồm chi đầu tư và chi thường xuyên, kết quả mô hình 2 khẳng định tác động tích cực chi đầu tư của địa phương đến tăng trưởng kinh tế với ý nghĩa thống kê 10%. Nghĩa là giả thuyết H_{11} “*Phân cấp chi đầu tư cho chính quyền địa phương có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế*” được chấp nhận. Tuy nhiên, kết quả ước lượng mô hình 2 lại chưa phát hiện mối quan hệ giữa phân cấp chi thường xuyên với tăng trưởng kinh tế. Nói khác đi, giả thuyết H_{12} “*Phân cấp chi thường xuyên cho chính quyền địa phương có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế*” bị bác bỏ.

Đồng thời, với dữ liệu hiện tại, nghiên cứu cũng phát hiện tác động tích cực của phân cấp thu ngân sách đến tăng trưởng kinh tế trong mô hình 3. Nghĩa là, giả thuyết H_2 “*Phân cấp thu ngân sách tác động tích cực tới tốc độ tăng trưởng kinh tế*” với mức ý nghĩa 10% được chấp nhận.

Thêm vào đó, trong cả ba mô hình, nghiên cứu lại phát hiện tác động tích cực của độ mở lên tăng trưởng kinh tế. Điều này cho thấy giả thuyết H_4 “*Trong điều kiện phân cấp, độ mở thương mại của nền kinh tế tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế*” được chấp nhận.

Tuy nhiên, trong giới hạn dữ liệu và phạm vi của mô hình, nghiên cứu chưa phát hiện mối quan hệ giữa tỷ lệ lạm phát và tăng trưởng kinh tế, như vậy giả thuyết H_3 “*Trong điều kiện phân cấp tài khóa, lạm phát kỳ vọng được kiểm soát tốt hơn để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế*” bị bác bỏ. Tương tự, trong nghiên cứu này cũng chưa phát hiện mối quan hệ giữa vốn đầu tư xã hội và lực lượng lao động với tăng trưởng kinh tế.

Kết quả nghiên cứu của luận án cho thấy sự khác biệt với một số nghiên cứu trước đó ở nước ngoài. Các nghiên cứu của Phillips & Woller (1997); Zhang & Zou (1998); Xie, Zou & Davoodi (1999); Kardar (2006); Abachi Terhemen Philip & Salamatu Isah (2012) cho rằng phân cấp tài khóa tác động tiêu cực đến tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, kết quả nghiên cứu này giống với kết quả nghiên cứu của Zin & Zou(2000); Lin & Liu (2000); Mello & Barenstein (2001); Atsushi IIMI (2004); Feltenstein và Iwata (2005); Malik S.et al (2006), Muhammad Zahir Faridi (2011) vì đều tìm ra tác động tích cực của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế. Ở Việt Nam, kết quả của luận án giống với kết quả nghiên cứu của Nguyễn Phi Lâm (2009). Nghiên cứu của Nguyễn Phi Lâm (2009) đã tìm thấy tác động tích cực của phân cấp chi đầu tư đến tăng trưởng kinh tế (giai đoạn 2002 - 2007).

3.5. Đánh giá các tồn tại về thể chế, chính sách trong phân cấp tài khóa ở Việt Nam

Nghiên cứu thực nghiệm đã minh chứng phân cấp tài khóa có tác động dương lên tăng trưởng kinh tế Việt Nam trong vòng 20 năm qua. Nghĩa là những nỗ lực đổi mới phân cấp tài khóa bước đầu đã mang lại những kết quả tích cực nhất định. Song thực tiễn cho thấy vẫn còn những tồn tại về thể chế, chính sách liên quan tới phân cấp tài khóa ở Việt Nam cần được khắc phục để phát huy hơn nữa tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế, đặc biệt khi Việt Nam tiến hành tái cơ cấu nền kinh tế theo hướng phát triển bền vững.

3.5.1. Các tồn tại trong phân cấp thu ngân sách

Kết quả kiểm định mô hình 3 cho thấy tác động tích cực của phân cấp thu đến tăng trưởng kinh tế, đồng thời chưa tìm thấy mối quan hệ giữa chuyển giao

tài khóa với tăng trưởng, điều đó cho thấy việc tăng cường phân quyền nguồn thu cho địa phương có hiệu quả hơn là chuyển giao tài khóa. Để phân cấp nguồn thu phát huy được hiệu quả, vẫn cần phải khắc phục được các tồn tại:

(i) Vấn đề thứ nhất liên quan đến phân cấp nguồn thu ở Việt Nam là chính quyền địa phương không có quyền tự chủ đáng kể về quyết định các khoản thu. Hình thức tự chủ duy nhất hiện nay là thẩm quyền quy định mức thu một số loại phí như: học phí, phí dịch vụ vệ sinh,... Tự chủ về thuế là một vấn đề gai góc đối với nhiều chính phủ, nhất là chính phủ trong chế độ chính trị nhất thể. Thường có lực cản chính trị đối với giao quyền đánh thuế cho địa phương và nhiều chính phủ cho rằng để đối xử công bằng với các công dân, cần có một hệ thống thuế thống nhất trên toàn quốc. Tuy nhiên lợi ích của phân cấp tài khóa trong việc tăng hiệu quả chi tiêu nhằm thúc đẩy hiệu quả phân bổ nguồn lực và tăng trưởng kinh tế chỉ có thể thu được khi chính quyền địa phương có trách nhiệm và đáp ứng nhu cầu cũng như ưu tiên cho người nộp thuế. Có thể cho rằng, một cách hiệu quả để nâng cao trách nhiệm giải trình và khả năng đáp ứng về mặt ngân sách là giao cho chính quyền các địa phương một mức độ tự chủ nào đó về thuế, tương ứng với nguồn lực và khả năng quản lý. Ngược lại không phải mọi hình thức tự chủ về thuế đều là cần thiết. Chẳng hạn, việc cho phép các chính quyền địa phương đưa ra các loại thuế riêng hay thay đổi cơ cấu thuế hiện tại có thể phản tác dụng đối với nền kinh tế thị trường và ảnh hưởng tới hiệu quả phân bổ. Điều này có thể tạo ra cạnh tranh về thuế như ở phần lý thuyết đã trình bày và tạo ra rào cản đối với hàng hóa và dịch vụ. Hình thức đơn giản và tự chủ về thuế là cho phép chính quyền địa phương lựa chọn thuế suất, có thể là trong phạm vi một khung thuế suất do Quốc hội quy định.

(ii) Nhóm vấn đề thứ hai liên quan đến cơ chế phân chia nguồn thu hiện hành. Hiện nay, số thu được phân chia giữa ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương dựa theo đặc điểm mà thuế thường thu. Điều này làm nảy sinh những rắc rối về tính công bằng giữa các địa phương, đồng thời chưa xét đến yếu tố vùng miền, đặc biệt là trong thuế VAT và thuế thu nhập doanh nghiệp. Như vậy những thành phố lớn như thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, và một số tỉnh có công nghiệp phát triển hơn sẽ được lợi. Sử dụng nguyên tắc nguồn gốc trong chia sẻ VAT cũng có thể dẫn đến bảo hộ thị trường do tạo ra những hàng rào phi tự nhiên đối với thương mại trong nước. Một số quốc gia lựa chọn phương thức tập trung hóa VAT, nhiều nước khác thay vào đó lại sử dụng công thức trực tiếp để tính toán phân chia VAT, chẳng hạn phân chia theo đầu dân. Trong trường hợp thuế thu nhập doanh nghiệp, phân chia dựa vào nguồn gốc cũng gặp nhiều vướng mắc. Một số quốc gia phân chia thuế này với chính quyền địa phương nơi doanh nghiệp hoạt động. Việc phân chia thuế thu nhập cá nhân tại địa phương cũng có nhiều vướng mắc tại đô thị, nơi người lao động sinh sống tại một đơn vị hành chính và làm việc tại một đơn vị khác, như trường hợp ở thành phố Hồ Chí Minh và tỉnh Bình Dương, điều đó dẫn đến không có sự công bằng trong cung ứng dịch vụ công. Do đó, vấn đề cơ bản ở đây là thuế thu nhập cá nhân cần được đóng tại nơi cư trú, bởi đó là nơi người nộp thuế sử dụng hầu hết các dịch vụ công.

(iii) Thứ ba, thu NSNN tăng liên tục nhưng phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương, giữa các cấp ngân sách có nhiều điểm chưa phù hợp với thực tế, quy định về bổ sung cân đối ngân sách từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới chưa hợp lý. Tỷ lệ thu ngân sách trung ương hưởng theo phân cấp rất lớn, dẫn đến tình trạng ngân sách trung ương

phải thực hiện bổ sung cho ngân sách địa phương qua bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu. Chẳng hạn, theo kế hoạch năm 2011, thu ngân sách Trung ương hưởng theo phân cấp lên 65,3% tổng thu từ thuế và phí, trong khi thu địa phương hưởng theo phân cấp chỉ chiếm 34,7% tổng thu; chính vì thế số bổ sung từ ngân sách Trung ương cho ngân sách địa phương chiếm 21% so với tổng chi và chiếm 32% so với tổng thu từ thuế và phí. Phân cấp ngân sách Trung ương và địa phương theo hướng tập trung số thu nhưng phân chia nhiệm vụ chi lớn nên số tỉnh tự cân đối ngân sách rất thấp và không đạt được mục tiêu khi xây dựng Luật NSNN. Hiện nay, số tỉnh tự cân đối ngân sách mới chỉ đạt 13/63 tỉnh, mục tiêu đề ra 15 tỉnh, trong khi đó, rất nhiều tỉnh trong thời gian vừa qua tăng trưởng nhanh, quy mô kinh tế được mở rộng, tỷ trọng GDP trên đầu người tăng nhưng vẫn nằm trong diện hưởng trợ cấp ngân sách. Bổ sung cân đối ngân sách của Trung ương cho địa phương ổn định trong suốt giai đoạn 3-5 năm làm cho ngân sách địa phương rất khó khăn, nhất là các địa phương có quy mô kinh tế và tiềm lực kinh tế thấp. Vấn đề này cũng chính là nguyên nhân các địa phương khi xây dựng kế hoạch năm đầu kỳ ổn định thường tìm cách để che dấu nguồn thu, giảm bớt số thu so với thực tế để có nguồn chuẩn bị cho điều hành ngân sách cả giai đoạn ổn định; và cũng lý giải vì sao trong điều kiện rất khó khăn nhưng thu NSNN của các tỉnh, thành phố vẫn tăng rất mạnh và tăng cao hơn tốc độ tăng của GDP theo giá hiện hành.

Với quy định sau mỗi kỳ ổn định thì đồng thời với việc tăng tỷ lệ điều tiết về trung ương cùng với quá trình đổi mới quản lý kinh tế, Chính phủ đẩy mạnh quá trình cải cách tiền lương và giảm bổ sung cân đối cấp trên cho cấp dưới, trong khi đó cùng với phân cấp nhiệm vụ chi cho cấp dưới nên tỷ lệ tăng chi ngân sách, các nhiệm vụ chi khác cho đầu tư phát triển và chi cho xóa đói giảm

nghèo, tăng lương, chi cho phát triển văn hoá xã hội tăng cao... làm ảnh hưởng đến ngân sách các tỉnh, thành phố; số chi bổ sung từ ngân sách Trung ương cho ngân sách địa phương càng tăng mạnh.

3.5.2. Các tồn tại trong phân cấp chi ngân sách

Kết quả kiểm định mô hình 1 cho thấy phân cấp chi tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế, còn kết quả của mô hình 2 cho thấy phân cấp chi đầu tư tác động tích cực đến tăng trưởng, đồng thời chưa tìm thấy tác động của phân cấp chi thường xuyên đến tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, thực tiễn vẫn còn những tồn tại về thể chế, chính sách liên quan tới phân cấp chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên cần được khắc phục để phát huy hơn nữa tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế theo tính bền vững.

3.5.2.1. Đối với phân cấp chi đầu tư phát triển

Trong những năm qua, đầu tư công đã tập trung vào phát triển cơ sở hạ tầng, tạo điều kiện cho nền kinh tế tăng trưởng, nâng cao mức sống của dân cư, ổn định kinh tế vĩ mô và đóng góp đáng kể vào thực hiện xóa đói giảm nghèo của địa phương và cả nước. Tỷ lệ đói nghèo đã giảm từ 17,2% dân số năm 2000 xuống còn dưới 7% vào năm 2005. Đến năm 2009, do chuẩn nghèo được điều chỉnh tăng 50% nên số hộ nghèo là 12,3% dân số. Việt Nam đã thoát khỏi nước có thu nhập thấp, trở thành nước có thu nhập trung bình trên thế giới. Đến nay, quá trình phân cấp đầu tư (PCĐT) đã được thực hiện rất đáng kể, ở mức độ cả bề rộng, lẫn bề sâu trong hệ thống quản lý nhà nước các cấp. HĐND, UBND các cấp đã được tăng thêm thẩm quyền, trách nhiệm trong việc quyết định: quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, các dự án đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài, phân bổ và điều hành ngân sách địa phương, quản lý đất đai, tài nguyên, doanh nghiệp, quản lý các hoạt động sự nghiệp và

quyết định một số vấn đề về tổ chức bộ máy, công chức, viên chức. Những kết quả đạt được về phân cấp những năm vừa qua đã góp phần phát huy được tính chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương; tăng cường khai thác các nguồn lực xã hội cả trong và ngoài NSNN, trong nước và quốc tế; nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, phục vụ tốt hơn nhu cầu của tổ chức và lợi ích của nhân dân. Nhưng từ thực tế cũng cho thấy, PCĐT hiện đang bộc lộ một số bất cập như:

(i) Hiệu quả đầu tư công của chính quyền địa phương còn thấp

Tăng trưởng kinh tế địa phương của Việt Nam và tổng thể nền kinh tế phụ thuộc chủ yếu vào vốn đầu tư. Câu chuyện thành công của Việt Nam trước hết là nhờ sự tích lũy nhanh chóng của những yếu tố như vốn vật chất và vốn con người, sau đó là nhờ sự tăng năng suất. Quan trọng không kém là khả năng chuyển đổi các khoản đầu tư lớn thành các dịch vụ hạ tầng cơ bản. Thế nhưng chế độ đầu tư của Việt Nam, nhất là đầu tư công của chính quyền địa phương, đang càng ngày càng tỏ ra thiếu khả năng đáp ứng, thiếu hiệu quả trong nhiều năm vừa qua và do đó, thiếu bền vững. Theo đó, có ba vấn đề đặt ra với hiệu quả phân cấp quản lý đầu tư cho chính quyền địa phương gồm có:

- **Khả năng đáp ứng:** Do chiến lược đầu tư chủ yếu quan tâm đến việc “tăng” mức đầu tư của chính quyền địa phương, thay vì cải thiện “hiệu quả” đầu tư, nên lượng tài chính cần thiết để đáp ứng các nhu cầu cơ sở hạ tầng trong tương lai của Việt Nam đã tăng cao đến mức khó có thể đáp ứng được.

- **Tác động:** Mặc dù thu hút được một lượng vốn đầu tư rất lớn nhưng cơ sở hạ tầng của địa phương vẫn là một trở ngại đáng kể đối với sự tăng trưởng của Việt Nam trong tương lai. Ngoài yếu tố ổn định kinh tế vĩ mô, các nhà đầu tư còn nêu ra những yếu tố khác thường gây trở ngại cho hoạt động của họ ở Việt

Nam, cụ thể là tình trạng cấp điện không đủ và thiếu tin cậy, tắc nghẽn giao thông đường bộ, đường biển và hàng không, và chất lượng yếu kém của cơ sở hạ tầng tại các khu công nghiệp của các địa phương.

• **Liên kết với tăng trưởng:** Môi trường quan thuận chiều và chặt chẽ giữa tỷ suất đầu tư với tăng trưởng trong một thời kỳ dài là một trong những thực tế phổ biến được nhắc đến trong các tư liệu viết về tăng trưởng. Tại Việt Nam, mối quan hệ này dường như đã suy yếu trong những năm gần đây. Hình ảnh phù hợp nhất để mô tả chế độ đầu tư công hiện tại của Việt Nam, đó là kết quả không phải là tổng hợp của các nỗ lực riêng lẻ. Theo cơ cấu hành chính được phân cấp mạnh mẽ hiện nay ở Việt Nam, chính quyền các địa phương có trách nhiệm phát triển cơ sở hạ tầng. Quá trình chuyển biến lại thiếu sự kết nối với các ưu tiên chiến lược quốc gia (ví dụ như tăng cường khả năng cạnh tranh của quốc gia) hoặc chưa sử dụng thị trường như một phương tiện để phân bổ nguồn lực. Do vậy, mỗi tỉnh thường hành động một cách riêng rẽ để xây dựng các dự án cơ sở hạ tầng manh mún, không đem lại hiệu quả tối ưu và nhiều dự án trong số đó đã trở nên vô ích và không có tác động nhiều đến tăng trưởng kinh tế.

(ii) Đầu tư công còn phân tán và thiếu đồng bộ

Với nguồn lực có hạn, việc phân bổ vốn cho nhiều dự án dẫn đến các dự án thường bị thiếu vốn, kéo dài tiến độ, làm tăng chi phí đầu tư. Đầu tư thiếu đồng bộ khiến cho công trình đã hoàn thành mà không thể đưa vào sử dụng hoặc các công trình đầu tư có liên quan bị dở dang, gây lãng phí to lớn cho xã hội.

3.5.2.2. Về chi thường xuyên

Các khoản chi thường xuyên là các khoản chi không thể thiếu được để duy trì các mặt hoạt động của bộ máy nhà nước. Các khoản chi được lập phải căn cứ vào nguồn thu từ thuế, phí và lệ phí và theo các chế độ, tiêu chuẩn định mức do

cơ quan có thẩm quyền ban hành (Luật NSNN 2002, Điều 37). Luật NSNN qui định nghĩa vụ hỗ trợ của NS cấp trên cho NS cấp dưới khi phát sinh các nhiệm vụ quan trọng cần thiết mà sau khi bố trí lại NSNN, sử dụng dự phòng, dự trữ tài chính vẫn chưa đáp ứng được (Luật NSNN 2002, Điều 36, Khoản 3). Hiện chi thường xuyên của chính quyền địa phương còn có những bất cập nhất định, ảnh hưởng đến hiệu quả phân bổ nguồn lực và tăng trưởng kinh tế:

(i) Định mức phân bổ ngân sách cho chi thường xuyên chưa được cụ thể hoá, còn mang tính chất định tính, chưa bám sát và phù hợp với tình hình thực tế.

(ii) Chưa xây dựng được dự toán chi ngân sách cho cả thời kỳ theo kế hoạch trung và dài hạn, nên chưa gắn kết với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Đồng thời hiện có sự tách rời giữa chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên dẫn đến nhiều công trình hạ tầng xuống cấp ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế.

(iii) Phương pháp lập dự toán và phân bổ dự toán hiện nay vẫn theo mức chi phí các yếu tố đầu vào mà không theo kết quả đầu ra.

(iv) Chi thường xuyên chủ yếu phục vụ cho việc trả lương, trong đó mức lương của công chức nhà nước được hưởng chế độ ngạch bậc lương thống nhất, việc phân bổ kinh phí cho các cơ quan quản lý hành chính nhà nước và Đảng, đoàn thể theo chỉ tiêu biên chế nên khó kiểm soát việc chi NSNN gắn với kết quả công việc. Còn trong phân bổ chi thường xuyên cho các lĩnh vực như chi cho sự nghiệp giáo dục tuy trên thực tế có phân biệt đô thị, đồng bằng, miền núi vùng cao, nhưng mức chênh lệch trong định mức phân bổ không lớn, vẫn mang tính chất cào bằng.

3.5.3. Hạn chế trong hệ thống điều hòa ngân sách

Khác với nhiều quốc gia khác, ở Việt Nam việc xác định mức bổ sung cân đối ngân sách được kết hợp với hệ thống phân chia nguồn thu từ thuế. Kết quả kiểm định mô hình 3 chưa tìm thấy mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và chuyển giao tài khóa, điều đó chứng tỏ hệ thống điều hòa ngân sách ở Việt Nam hiện nay chưa hiệu quả và còn có những bất cập cần khắc phục:

Thứ nhất, cách tính toán tỷ lệ phân chia nguồn thu còn phức tạp và thể hiện khá rõ tư duy cân đối thay ngân sách cấp dưới. Theo cơ chế hiện hành, sau khi đã tính toán và so sánh dự toán thu và dự toán chi, nếu địa phương vẫn chưa đủ nguồn bảo đảm các nhiệm vụ chi quy định thì trung ương sẽ “trợ cấp cân đối” cho địa phương. Thực chất là cấp trên cân đối thay cho ngân sách cấp dưới. Suy cho cùng thì trung ương cân đối thay cho tất cả các cấp địa phương. Việc cân đối thay cấp dưới chỉ xảy ra trong logic của tư duy “cấp đủ, chi đủ”. Cơ chế hiện hành thiết kế mức bổ sung ngân sách chính bằng chênh lệch số học giữa dự toán chi và dự toán thu của từng cấp. Do được cân đối thay (nếu thiếu nguồn) nên sẽ không thể tránh được tình trạng trông chờ ỷ lại vào cấp trên, thiếu tính chủ động tại các địa phương.

Thứ hai, còn có sự bất cập trong việc quyết định tỷ lệ phân chia nguồn thu của chính quyền địa phương. Luật NSNN năm 2002 quy định thẩm quyền quyết định tỷ lệ % phân chia nguồn thu chung giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương được trao cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Việc xác định tỷ lệ điều tiết giữa các cấp ngân sách ở địa phương do HĐND cấp tỉnh quyết định. Điều này đã nâng cao địa vị pháp lý của cơ quan dân cử địa phương, tăng tính chủ động của địa phương trong việc quyết định ngân sách của cấp mình. Nhưng

nhược điểm của cơ chế này là tình trạng “trăm hoa đua nở” trong cách thức phân định nguồn thu, phân chia tỷ lệ điều tiết, phân bổ dự toán thu, chi giữa cấp tỉnh với các cấp thấp hơn trong tỉnh. Mỗi địa phương tự xây dựng những công thức điều tiết riêng mà thiếu cơ sở hoặc phương pháp khoa học. Điều đó dẫn đến tình trạng tùy tiện, thiếu thống nhất. Vấn đề bất bình đẳng giữa các vùng chưa chắc đã được giải quyết tốt hơn.

Thứ ba, số lượng các địa phương phải nhận bổ sung ngân sách từ trung ương còn nhiều. Năm 1997 có 13/61 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cân đối được ngân sách cấp mình và có số thu nộp về Trung ương. Nhưng đến năm 2000 chỉ còn lại 5 tỉnh, thành. Năm 2004 tỉ lệ này là 15/61 tỉnh, thành. Cho đến năm 2011 số tỉnh tự cân đối ngân sách mới chỉ đạt 13/63 tỉnh, mục tiêu đề ra 15 tỉnh (Bộ tài chính, 2011). Như vậy, hiện tại có đến 50 tỉnh, thành phố đang phải nhận trợ cấp ngân sách từ trung ương. Trên thực tế, cơ chế điều tiết và bổ sung chưa gắn chặt chẽ với cơ chế phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi nên chưa phát huy được mặt tích cực là công cụ điều hòa tài chính giữa các cấp chính quyền. Khi có chế độ chính sách mới ban hành thì cơ chế điều tiết (và cả cơ chế bổ sung) chỉ mang tính chất tương đối, không theo kịp sự tăng chi tiêu ở các địa phương, làm cho địa phương mất cân đối lớn (cơ chế này càng bộc lộ hạn chế hơn trong thời kỳ ổn định ngân sách 3 - 5 năm).

Thứ tư, phương pháp xây dựng định mức phân bổ còn đơn giản hóa, chưa bao quát hết các yếu tố ảnh hưởng đến định mức cũng như tác động của định mức tới sự công bằng, bình đẳng về tài chính giữa các vùng, miền.

Bảng 3.7: Cơ cấu đầu tư giai đoạn 1996 - 2005

Nội dung	Vốn đầu tư thực hiện thời kỳ 1996 - 2000	Vốn đầu tư thực hiện thời kỳ 2001 - 2005
Tổng vốn đầu tư toàn xã hội (ngàn tỷ, giá năm 2000)	555	976
- Vùng núi phía Bắc (%/tổng vốn)	7,6	8,3
- Vùng Đồng bằng sông Hồng	25,5	24,5
- Vùng Bắc Trung Bộ	7,7	7,7
- Duyên hải miền Trung	11,6	12,4
- Tây Nguyên	4,8	5,3
- Đông Nam Bộ	28	26,4
- Đồng Bằng Sông Cửu Long	14,8	15,2

(Nguồn: Bộ Tài chính, 1996 - 2005)

Bảng 3.7 cho thấy, so với giai đoạn 1996-2000 tỉ lệ chi cho đầu tư ở các vùng Đồng bằng sông Hồng và vùng Đông Nam Bộ có giảm đi và các vùng khác có xu hướng tăng lên. Tuy nhiên, giai đoạn 2001 - 2005 vùng đồng bằng sông Hồng và Đông Nam Bộ tỉ lệ chi cho đầu tư vẫn chiếm tới 50,9% tổng chi đầu tư của chính quyền địa phương, còn lại là của các vùng khác. Điều đó cho thấy sự bất bình đẳng tài chính giữa các vùng miền, trong khi vùng đồng bằng duyên hải được phân bổ nhiều hơn nguồn vốn cho đầu tư, các vùng núi, tây nguyên lại được phân bổ với tỷ trọng thấp, tạo ra sự bất bình đẳng giữa các vùng miền. Nguyên nhân cơ bản của sự bất cập đó là do hệ thống định mức hiện hành dựa chủ yếu vào tiêu thức phân bổ ngân sách theo đầu dân đơn thuần. Phân bổ ngân sách theo đầu dân đơn thuần cũng sẽ làm trầm trọng thêm tính cào bằng (chứ không phải là công bằng) trong phân phối nguồn lực chung. Thực tế là các tầng

lớp dân cư ở các khu vực khác nhau sẽ có thu nhập khác nhau, khả năng chi trả khác nhau, điều kiện sống và mức giá cả khác nhau thì không thể cùng được hưởng một định mức như nhau, vì vậy cách phân bổ như vậy là không hợp lý.

3.5.4. Các hạn chế trong vay nợ của chính quyền địa phương

Theo công bố mới nhất của Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại - Bộ Tài chính, tỉ lệ nợ công/GDP của Việt Nam tính đến 31/12/2010 là 57,3%, trong đó 80% là nợ Chính phủ, 19% là nợ Chính phủ bảo lãnh, nợ chính quyền địa phương chiếm 1%. Theo số liệu của Bộ Tài chính, các chỉ số về nợ công của Việt Nam, trong đó có nợ của chính quyền địa phương vẫn trong ngưỡng an toàn. Đây cũng là quan điểm chính thức của Bộ Tài chính về vấn đề này. Cụ thể:

Bảng 3.8 : Nợ công so với GDP (%)

	Chỉ tiêu nợ tính đến 31/12/2010
Nợ công so với GDP	57,3%
- Nợ Chính phủ so với GDP	45,7%
- Nợ Chính phủ bảo lãnh so với GDP	11,3%
- Nợ Chính quyền địa phương so với GDP	0,3%
Nợ nước ngoài của quốc gia so với GDP	42,2%
Nghĩa vụ trả nợ CP so với thu NSNN (bao gồm cả nợ nước ngoài và nợ trong nước)	15%
Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài trung dài hạn so với XK	3,4%

(Nguồn: Cục Quản lý nợ và Tài chính đối ngoại - Bộ Tài chính, 2011)

Tuy nhiên, về quản lý nợ địa phương hiện còn có những điều cần phải điều chỉnh:

Thứ nhất, nhìn vào cơ cấu vay nợ, thì hiện nay mức độ phân cấp trong vay nợ cho chính quyền địa phương đã bắt đầu có xu hướng nhiều hơn. Tuy nhiên, nhiều địa phương được phép vay nợ nhưng không dám vay vì năng lực quản lý và giám sát yếu. Điều đó cũng làm giảm tính năng động của địa phương trong việc phát huy các nguồn lực khác nhau để đầu tư phát triển các công trình hạ tầng cơ sở tại địa phương mình.

Thứ hai, theo Luật NSNN hiện hành các khoản vay nợ của chính quyền địa phương không được tính vào thu cân đối ngân sách địa phương, điều này đã vi phạm nguyên tắc minh bạch trong quản lý ngân sách. Mặc khác việc áp dụng chung tỷ lệ trần trong vay nợ ở các địa phương là 30% (trừ Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh) là không hợp lý và thiếu tính linh hoạt cần thiết, vì nhu cầu vay nợ, khả năng quản lý ngân sách và khả năng trả nợ của các địa phương là khác nhau.

Thứ ba, các quy định ràng buộc về sử dụng nguồn vốn vay của địa phương chưa được cụ thể rõ ràng. Câu hỏi đặt ra nếu những địa phương làm mất cân đối, sử dụng vốn vay sai mục đích thì làm cách nào xử lý chính quyền địa phương này, Chính phủ có bảo lãnh hay không? Về quy định đối với vốn vay của nước ngoài, nếu theo Quy định tại Điều 43 Luật quản lý nợ công quy định đối với vốn vay của nước ngoài, thì đối với những địa phương nghèo, không có khả năng, có nguồn thu ngân sách yếu, thu không đủ chi sẽ rất khó có sức cạnh tranh với các tỉnh giàu để tranh thủ được nguồn vốn vay. Đồng thời, còn rất dễ xảy ra tiêu cực trong vấn đề “chạy dự án”, “chạy nguồn vốn đầu tư”, gây thiệt thòi cho các tỉnh nghèo, nhất là khi “năng lực ngoại giao” yếu.

Thứ tư, trách nhiệm của các cơ quan cho vay và người vay lại, trong đó có chính quyền địa phương chưa được làm rõ ràng trong Luật quản lý nợ công. Đặc biệt là nhiệm vụ thẩm định năng lực, khả năng thực hiện và thanh toán của bên vay, nhiệm vụ thanh tra, kiểm tra việc sử dụng nguồn vốn, các giải pháp khẩn cấp để thu hồi khoản cho vay.

Thứ năm, việc công bố công khai các thông tin về tình hình vay nợ hiện còn chung chung, chưa thể hiện rõ những vấn đề như thời gian công bố công khai, nội dung các thông tin công bố công khai gồm những vấn đề gì, chính quyền địa phương có phải công bố công khai tình hình vay nợ không? Trong đó

trách nhiệm của UBND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong việc thực hiện công khai thông tin về nợ công của địa phương hiện cũng chưa được làm rõ trong Luật quản lý nợ công.

3.5.5. Tính minh bạch và trách nhiệm giải trình chưa được chú trọng

Trong bối cảnh phân cấp tài khóa, minh bạch gắn với trách nhiệm giải trình không chỉ là một yêu cầu cấp thiết để thực hành dân chủ, bảo đảm quyền của công dân trong tham gia quản lý đất nước, mà quan trọng hơn nữa, chính là một giải pháp hữu hiệu nhằm phòng, chống tệ nạn tham nhũng của cả chính quyền trung ương và địa phương.

Thời gian qua Việt Nam đã đạt nhiều tiến bộ đáng kể trong việc thực hiện minh bạch tài chính, và mở rộng tiếp cận thông tin ở cấp địa phương, thể hiện ở việc xác lập thể chế cho tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Như Quyết định số 225/1998 ngày 20/11/1998 của Chính phủ về quy chế công khai tài chính đối với NSNN các cấp, các đơn vị dự toán ngân sách, các doanh nghiệp nhà nước và các quỹ có nguồn thu từ đóng góp của nhân dân. Quyết định số 192/2004/QĐ-TTg ngày 16/11/2004 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế công khai tài chính đối với các cấp ngân sách nhà nước,... Tuy nhiên, từ đánh giá của nhóm Kaufmann về chất lượng thể chế (World Bank, 2002) và Tổ chức minh bạch quốc tế (TI), đến nay Việt Nam chưa cải thiện đáng kể được những vấn đề sau đây:

(i) Kiểm toán nội bộ không hiệu quả, trước hết là do hạn chế về năng lực, kiểm toán nhà nước Việt Nam phải kiểm toán tất cả các chính quyền địa phương nhưng do nguồn lực có hạn nên đến thời điểm hiện nay vẫn chưa kiểm toán được chi tiêu của tất cả các địa phương. Có thể thấy được tính minh bạch địa phương ở Việt Nam thông qua so sánh với các quốc gia ở khu vực Đông Á như sau:

Bảng 3.9: Tính minh bạch của địa phương

Quốc gia	Cơ chế minh bạch ở địa phương
Trung Quốc	Xuất bản hạn chế các tài liệu chính thức của chính quyền địa phương; kiểm toán bên ngoài yếu kém và không độc lập so với thực thi.
Indonesia	Có nhiều yêu cầu báo cáo công khai nhưng trong thực tế lại yếu kém; Ủy ban kiểm toán có quyền rà soát ngân sách địa phương nhưng trong thực tế rất hạn chế.
Philippines	Có một số yêu cầu báo cáo công khai ở địa phương; Ủy ban kiểm toán sẽ rà soát ngân sách; kiểm toán nội bộ thường yếu kém.
Thái Lan	Chính quyền địa phương được yêu cầu phát hành báo cáo tài chính công khai; kiểm toán bên ngoài bị cản trở do hạn chế về năng lực; kiểm toán nội bộ nói chung yếu kém.
Việt Nam	Hệ thống báo cáo xác định rõ ràng nhưng yếu kém trong thực tế; Kiểm toán nhà nước có trách nhiệm rà soát ngân sách địa phương; kiểm toán nội bộ yếu kém.

(Nguồn: World Bank, 2005)

Bảng 3.9 cho thấy mức độ minh bạch trong quản lý tài khóa của chính quyền địa phương tại Việt Nam so với các nước vẫn còn hạn chế, hệ thống báo cáo công khai của chính quyền địa phương trong thực tế triển khai còn nhiều bất cập, kiểm toán nội bộ còn yếu kém dẫn đến chi tiêu không hiệu quả ảnh hưởng đến quá trình phân bổ nguồn lực.

(ii) Trách nhiệm giải trình ở địa phương còn thấp: Ưu điểm của quá trình phân cấp tài khóa như đã phân tích ở chương 2 là chính quyền địa phương có phản ứng đúng đắn hơn vì họ “gần người dân hơn”. Phân cấp tài khóa thường nhấn mạnh đến cơ chế “đóng góp ý kiến” (bầu cử) và “đầu ra” (linh hoạt) từ dưới lên, cả hai đều được thực hiện bởi các cử tri. Tuy nhiên, ở Việt Nam hầu hết các dịch vụ công vẫn do nhà nước cung cấp cùng với các hạn chế hành chính ngăn cản sự phát triển của các dịch vụ do tư nhân cung ứng, điều đó tạo ra cơ chế không hiệu quả trong việc nâng cao trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương, do đó có thể là nguyên nhân làm giảm hiệu quả trong chi tiêu ngân sách địa phương.

3.5.6. Năng lực của chính quyền địa phương còn hạn chế

Năng lực quản lý các nguồn lực tài chính của chính quyền địa phương khác nhau rất nhiều, không chỉ giữa các cấp hành chính với nhau, mà ngay trong cùng một cấp. Ở Việt Nam, chính quyền địa phương hiện có năng lực yếu kém hơn trong các công tác quản lý chi, như lên kế hoạch, lập ngân sách, thực thi, kiểm toán và mua sắm. Lập ngân sách hiện được tiến hành một cách thụ động và định hướng theo đầu vào chứ không phải định hướng theo kết quả. Việc lập ngân sách gần như hoàn toàn theo quán tính, tức là tăng thêm so với phân bổ năm trước chứ không tập trung vào các mục tiêu, kết quả hay tình hình thực hiện. Các tiêu chuẩn kế toán còn lỏng lẻo, và sự lãng phí nguồn lực còn phổ biến (WorldBank, 2002a) dẫn đến ảnh hưởng tiêu cực đến tăng trưởng. Do đó, việc nâng cao năng lực cho chính quyền địa phương cùng với quá trình phân cấp tài khóa là yêu cầu hết sức quan trọng ở Việt Nam.

Nâng cao năng lực ở cấp chính quyền địa phương trong quá trình phân cấp tài khóa thường gồm hai loại. Loại thứ nhất là đào tạo nhằm đảm bảo rằng cán bộ địa phương có thể đảm nhiệm được các chức năng kỹ thuật của họ. Loại thứ hai là xây dựng cơ chế điều hành cần thiết để một hệ thống phi tập trung hóa có thể vận hành hữu hiệu. Cả hai loại này đều có thể bị chi phối bởi bên cung (chính quyền trung ương) hay bên cầu (chính quyền địa phương). Loại thứ hai được xem là một kinh nghiệm tốt, xuất phát từ nhận thức cho rằng thiếu mong muốn cải cách và những năng lực cần thiết để giúp cải cách vận hành được thì sẽ làm tổn hại đến những cơ hội để biến cải cách thành hiện thực và duy trì chúng bền vững.

Có thể so sánh quá trình xây dựng năng lực phân cấp cho chính quyền địa phương của Việt Nam và một số quốc gia Đông Á như sau:

Bảng 3.10: Xây dựng năng lực phân cấp của chính quyền địa phương

Tên nước	Đào tạo nâng cao năng lực
Trung Quốc	Không có hoạt động đào tạo cụ thể gắn với phân cấp; hầu hết đều được tổ chức ở cấp địa phương; một số tạm thời danh cho từ cán bộ cấp cao đến cấp thấp.
Indonesia	Thuyên chuyển mạnh cán bộ xuống cấp dưới; hầu hết việc xây dựng năng lực đều do chính quyền trung ương chi phối, mặc dù có một số nhu cầu nhất định từ cấp dưới.
Philippines	Thuyên chuyển mạnh cán bộ xuống cấp dưới; chính quyền địa phương chịu trách nhiệm về đào tạo, mà chủ yếu nhằm vào đối tượng là thành viên hội đồng chứ không phải là cán bộ công chức.
Thái Lan	Thuyên chuyển một số cán bộ xuống cấp dưới; việc xây dựng năng lực địa phương do các cơ quan trung ương chi phối.
Việt Nam	Các chương trình đào tạo cho cán bộ địa phương do chính quyền trung ương chi phối.

(Nguồn: World Bank, 2005)

Từ bảng 3.10, cho thấy so với các nước mặc dù Việt Nam đã từng có hệ thống tập trung hoá cao độ, nhưng chương trình phân cấp tài khóa đã có tính chính thống khá cao. Cán bộ từ chính quyền cấp trên đã trực tiếp đào tạo cho hầu hết cán bộ địa phương. Tuy nhiên, ở nước ta việc hướng dẫn cho người dân những vấn đề cơ bản để họ tương tác với chính quyền địa phương chưa được chú trọng.

3.5.7. Hệ thống giám sát và đánh giá (M&E) ở Việt Nam còn kém hiệu quả

Hơn một thập niên qua, Việt Nam đã đạt được những thành tựu to lớn trong việc nâng cao quyền năng và quyền lực cho cơ quan dân cử (Sử Đình Thành, 2012). Những thay đổi căn bản chẳng hạn như sửa đổi Hiến pháp (1992), Luật NSNN (2002), các sửa đổi liên quan đến Luật về HĐND, UBND đã làm tăng đáng kể quyền lực của Quốc hội và HĐND trong việc quyết định, phân bổ và giám sát NSNN. Kể từ năm tài khoá 2004, Quốc hội quyết định thông qua dự toán tổng thể NSNN, cơ cấu và một số lĩnh vực, quyết định dự toán NSNN cho từng Bộ, ngành, cơ quan thuộc Chính phủ, các cơ quan trung ương mà trước đó

do Ủy ban thường vụ Quốc hội. Cũng từ đây, HĐND các cấp quyết định phân bổ NSNN cho cấp mình phù hợp với nhu cầu và các ưu tiên của từng địa phương. Luật cũng giao thêm nhiều quyền quan trọng cho HĐND cấp tỉnh như quyết định nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách ở địa phương, quyết định tỷ lệ phần trăm phân chia giữa các cấp ngân sách địa phương,... Do vậy, ngày nay khoảng 50% chi tiêu NSNN được quyết định và thực hiện ở cấp địa phương. Tuy nhiên, việc giám sát và đánh giá chi tiêu công ở Việt Nam vẫn còn những khoảng trống nhất định: (1) Hệ thống M&E chi tiêu công hiện tại chỉ tập trung vào quá trình chấp hành thủ tục, kiểm soát các yếu tố đầu vào và đầu ra, nhưng ít chú ý đến đánh giá tác động kinh tế của chi tiêu công đến các mục tiêu chiến lược quốc gia. Theo báo cáo giám sát, đánh giá đầu tư năm 2009 của Bộ kế hoạch và Đầu tư (2010) chủ yếu tập trung vào giám sát, đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch, tiến độ nộp báo cáo, tình hình chấp hành các thủ tục đầu tư như công tác quy hoạch, ra quyết định đầu tư, công tác đấu thầu,... Hệ thống M&E hiện tại cũng chủ yếu tập trung vào đánh giá tình hình thực hiện dự án, tuân thủ trong thực hiện chi tiêu công, chưa chú trọng đánh giá tác động (kết quả), đặc biệt là trong đánh giá, phân tích nguyên nhân dẫn đến thất thoát, lãng phí chi tiêu công. Do sức ép của giới hạn ngân sách, thông tin của M&E cần phải tổng hòa lập kế hoạch với lập ngân sách nhằm cải thiện và điều chỉnh chương trình đầu tư công và ra quyết định ngân sách (chi tiêu công) hợp lý. Với sự tách rời giữa giám sát và đánh giá thực hiện với đánh giá dựa trên kết quả, kết quả là chính sách đầu tư công hiện tại vẫn chưa khắc phục được tình trạng đầu tư dàn trải (Sử Đình Thành, 2012). (2) Hệ thống M&E chi tiêu công hiện tại tập trung vào giám sát và đánh giá tình hình tài chính của dự án đầu tư, nhưng ít chú ý đến tổng hòa các mục tiêu phát triển bền vững, đó là mục tiêu kinh tế, xã hội và môi trường (Sử

Đình Thành, 2012). (3) Hệ thống M&E chỉ tiêu công hiện tại tập trung vào cải thiện thực hiện và trách nhiệm quản lý, nhưng ít chú ý đến đánh giá sự hài lòng của người dân và cách tiếp cận tham gia của xã hội. Điều này có thể được minh chứng thông qua việc xem xét vai trò tham gia của công dân và các tổ chức đoàn thể ở địa phương giữa Việt Nam và một số quốc gia khác.

Bảng 3.11: Sự tham gia của công dân và các tổ chức đoàn thể

Quốc gia	Sự tham gia của công dân ở địa phương	Xã hội công dân ở địa phương
Trung Quốc	Không có cơ chế chính quyền chính thức cho sự tham gia của công dân	Các tổ chức đoàn thể được phép hoạt động nhưng chịu sự can thiệp mạnh mẽ và tạo ra cản trở
Indonesia	Sự tham gia của công dân được khuyến khích và đôi khi theo yêu cầu của nhà tài trợ nhưng không có cơ chế chính thức	Xuất hiện tổ chức đoàn thể nhưng phức tạp và hạn chế ở một số khía cạnh
Phillipines	Khuôn khổ cho phép sự tham gia của công dân được quy định trong Đạo luật chính quyền địa phương	Các tổ chức đoàn thể tương đối năng động
Thái Lan	Có cơ sở hiến pháp và pháp luật chặt chẽ cho sự tham gia của công dân; trong thực tế rất yếu kém	Các nhóm đoàn thể còn hạn chế nhưng đang lớn mạnh
Việt Nam	Cơ chế tham gia của công dân được khuyến khích theo Nghị định (1998) và Pháp lệnh dân chủ cơ sở	Có nhiều tổ chức đoàn thể nhưng các nhóm lớn nằm dưới sự kiểm soát của nhà nước

(Nguồn: World Bank, 2005)

Như vậy, so với các quốc gia khác cơ chế tham gia của công dân có xu hướng chưa mạnh và các tổ chức đoàn thể ít độc lập hơn so với nhà nước. Vai trò của các tổ chức đoàn thể ở Việt Nam trong những năm qua đã được thúc đẩy nhờ quá trình cải cách kinh tế và phân cấp tài khóa, tuy nhiên, ở các tổ chức này sự độc lập hoàn toàn để đưa ra những giám sát khách quan tính đến thời điểm hiện tại là chưa nhiều.

Hơn nữa, hệ thống M&E hiện tại tập trung vào đo lường đầu vào, đầu ra; tập trung cải thiện trách nhiệm chính trị và cải thiện hiệu suất chỉ tiêu công, qua

đó cải thiện hình ảnh của Chính phủ (Williams, D.W, 2004). Vì quá nhấn mạnh đến “thực hiện quản lý” nên dẫn đến các dịch vụ công ngày càng cách xa sự kỳ vọng của công chúng. Atkinson và Mc Crindell (1997) cho rằng khi các chỉ số đánh giá và đo lường quá nhấn mạnh vào hoạt động thì sẽ không quan tâm đến sở thích của công chúng và sự không hài lòng về trách nhiệm sẽ gia tăng.

Tóm lại, chương 3 đã xây dựng mô hình thống kê và mô hình kiểm định của biến độc lập với các biến phụ thuộc, từ đó đánh giá tác động của phân cấp tài khoá cùng các biến độc lập đến tốc độ tăng trưởng kinh tế. Đồng thời nhằm kiểm định lại các mối liên hệ thực nghiệm giữa biến độc lập và biến phụ thuộc đã được đề cập ở phần trước đó. Từ các bước cơ bản khi kiểm định, số liệu cụ thể, kết quả nghiên cứu ở chương 3 cho thấy phân cấp tài khóa có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế. Để xem xét sâu hơn mối quan hệ giữa phân cấp chi ngân sách và tăng trưởng, luận án đã tách chi địa phương thành chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên, từ đó đưa biến LG^I và LG^C vào mô hình để kiểm định, kết quả cho thấy chi đầu tư địa phương vẫn là một nhân tố thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, chưa tìm mối liên hệ cụ thể giữa chi thường xuyên và tăng trưởng kinh tế. Điều đó cho thấy cần kiểm soát tốt hơn chi thường xuyên và tiếp tục hoàn thiện phân cấp chi đầu tư của địa phương. Trong mô hình 3, kết quả kiểm định tác động của phân cấp nguồn thu (LR) và phần chuyển giao tài khóa (TR) cho thấy phân cấp nguồn thu có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế, tuy nhiên chưa tìm thấy mối quan hệ giữa chuyển giao tài khóa (TR) với tăng trưởng. Chương 3 cũng đề cập đến một số hạn chế trong phân cấp tài khóa hiện hành. Kết quả nghiên cứu của chương 3 sẽ là cơ sở để đề xuất các giải pháp phù hợp ở chương 4.

CHƯƠNG 4:

CÁC KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH PHÂN CẤP TÀI KHÓA NHẪM THÚC ĐẨY TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ Ở VIỆT NAM

4.1. Giới thiệu

Trên cơ sở kết quả có được ở chương 3 về mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế với các biến độc lập, chương 4 có mục đích đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện phân cấp tài khóa để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam. Nội dung chương bao gồm các phát hiện chính của nghiên cứu về mối quan hệ giữa biến phụ thuộc *gi* với các biến nội sinh *SI*, *PGR*; biến ngoại sinh *TOP*, *inf*; và các biến phân cấp tài khóa. Các định hướng chung trong quá trình lựa chọn khung chính sách, các giải pháp hoàn thiện phân cấp tài khóa gồm phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi; ngoài ra còn các giải pháp về hoàn thiện chính sách điều hòa ngân sách giữa trung ương với địa phương, chính sách huy động vốn cho địa phương và tăng cường tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và nâng cao vai trò giám sát của người dân.

4.2. Các phát hiện chính trong nghiên cứu

Dựa trên nền tảng lý thuyết về phân cấp tài khóa và tăng trưởng, luận án xây dựng 3 mô hình đo lường phân cấp tài khóa với dữ liệu chuỗi thời gian từ năm 1990 đến 2011. Có ba đo lường khác nhau về phân cấp tài khóa được sử dụng trong nghiên cứu của luận án:

- Tỷ lệ chi tiêu của địa phương so với GDP.
- Tỷ lệ chi đầu tư và chi thường xuyên của địa phương so với GDP.
- Tỷ lệ nguồn thu của địa phương và tỷ lệ chuyển giao tài khóa so với GDP.

Trong giới hạn nguồn dữ liệu và mô hình nghiên cứu, luận án đã phát hiện:

- Phân cấp chi (LG) có tác động tích cực đối với tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam.
- Chi đầu tư địa phương (LG^I) tác động tích cực lên tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, chưa phát hiện mối quan hệ giữa phân cấp chi thường xuyên (LG^C) với tăng trưởng kinh tế.
- Phân cấp thu ngân sách (LR) tác động tích cực của đến tăng trưởng. Tuy nhiên, chưa phát hiện mối quan hệ giữa chuyển giao tài khóa (TR) với tăng trưởng kinh tế.

Thêm vào đó, trong cả ba mô hình, nghiên cứu lại phát hiện tác động tích cực của độ mở thương mại (TOP) lên tăng trưởng kinh tế và tăng trưởng kinh tế của năm hiện tại (gi_t) chịu tác động mạnh bởi tăng trưởng kinh tế của năm trước đó (gi_{t-1}).

Từ các phát hiện trên, luận án đã đóng góp vào lý thuyết về mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế ở các nền kinh tế đang chuyển đổi, cụ thể:

- Ủng hộ lý thuyết phân cấp tài khóa nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.
- Trong phân cấp tài khóa, phân cấp chi đầu tư cho chính quyền địa phương có ý nghĩa quan trọng và tích cực đối với tăng trưởng kinh tế.
- Đối với phân cấp nguồn thu và chuyển giao tài khóa, kết quả nghiên cứu cho thấy cần mở rộng phân cấp nguồn thu cho địa phương hơn là thực hiện chuyển giao tài khóa. Vì việc trao quyền tạo lập nguồn

thu tương xứng với nhiệm vụ chi sẽ tạo sự chủ động cho chính quyền địa phương, từ đó tạo ra hiệu quả tối ưu trong phân bổ nguồn lực.

4.3. Lựa chọn khung chính sách thay đổi phân cấp tài khóa thúc đẩy tăng trưởng kinh tế trong điều kiện tái cơ cấu nền kinh tế

4.3.1. Định hướng chung

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020 được Đại hội XI của Đảng thông qua đã chỉ rõ: *“Chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ chủ yếu phát triển theo chiều rộng sang phát triển hợp lý giữa chiều rộng và chiều sâu, vừa mở rộng quy mô vừa chú trọng nâng cao chất lượng, hiệu quả, tính bền vững. Thực hiện cơ cấu lại nền kinh tế...”* (Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI, tr.107).

Thực hiện định hướng chiến lược của Đại hội XI của Đảng, Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI) đã đề ra mục tiêu tổng quát của 5 năm 2011 - 2015 là: Phát triển kinh tế nhanh, bền vững, gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng và cơ cấu lại nền kinh tế theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh. Theo đó, trong 5 năm tới, cơ cấu lại nền kinh tế trên 3 lĩnh vực quan trọng là: (i) tái cơ cấu đầu tư với trọng tâm là đầu tư công; (ii) tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước mà trọng tâm là các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước; (iii) tái cơ cấu thị trường tài chính với trọng tâm là hệ thống ngân hàng thương mại và tổ chức tài chính.

Gắn với tái cơ cấu nền kinh tế, cải cách nền hành chính nhằm đáp ứng yêu cầu của quá trình tái cơ cấu là yêu cầu cấp thiết. Thực tế, chủ trương cải cách nền hành chính nhà nước Việt Nam được tiến hành từ cuối những năm 80 của thế kỷ XX, gắn liền với thời điểm bắt đầu công cuộc đổi mới đất nước theo đường lối phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

và xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân. Bối cảnh phát triển nền kinh tế thị trường và mở cửa, hội nhập quốc tế đặt ra sự cần thiết khách quan phải tiến hành công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước. Xây dựng hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương tới cơ sở thông suốt, trong sạch, vững mạnh, hiện đại, hiệu lực, hiệu quả, tăng tính dân chủ và pháp quyền trong hoạt động điều hành của Chính phủ và của các cơ quan hành chính nhà nước nhằm tạo lập một nền hành chính mới hiện đại, phù hợp với thể chế kinh tế, phát huy dân chủ xã hội và hội nhập quốc tế. Điều đó cũng được đề cập tại cương lĩnh trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội: *“Bảo đảm nguyên tắc tập trung dân chủ, thống nhất quyền lực, có sự phân công, phân cấp, đồng thời bảo đảm sự chỉ đạo thống nhất của trung ương. Việc thực hiện chủ trương này được duy trì một cách có hệ thống và phát triển trong các văn kiện tiếp theo của Đảng, có đánh giá, tổng kết và phương hướng, cách thức tiến hành. Đẩy mạnh phân cấp trung ương - địa phương, trong đó có phân cấp tài khóa trở thành quan điểm, tư tưởng chỉ đạo trong việc xây dựng pháp luật và hoàn thiện bộ máy nhà nước”* (Cương lĩnh 1991 sửa đổi năm 2011, 2011).

Đặc biệt, bước vào những năm đầu của thế kỷ 21, Chính phủ cũng bắt đầu nhận ra hệ thống cũ và các phương thức cũ đã trở nên lạc hậu, khiến khu vực công kém hiệu quả nên đã thực hiện những thay đổi cần thiết để đẩy mạnh cạnh tranh toàn cầu. Theo đó, Chính phủ đã ban hành Quyết định số 136/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 nhằm hoạch định Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010. Lần đầu tiên trong quá trình cải cách, Chính phủ đưa ra một chương trình có tính chiến lược dài hạn, xác định rõ bốn lĩnh vực cải cách là: *cải cách thể chế, cải cách tổ chức bộ máy, xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ, công chức và cải cách tài chính công.*

Trong phần *cải cách tổ chức bộ máy* có nội dung cải cách tổ chức bộ máy chính quyền địa phương với nhiệm vụ: phân cấp rõ ràng và hợp lý giữa trung ương và địa phương, phân biệt chức năng, nhiệm vụ của chính quyền đô thị và chính quyền ở nông thôn, tổ chức hợp lý HĐND và UBND. Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30/6/2004 của Chính phủ về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp QLNN giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã định hướng ưu tiên phân cấp trong các lĩnh vực: quản lý quy hoạch, kế hoạch và đầu tư phát triển; quản lý ngân sách nhà nước; quản lý các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công,... Về phân biệt nội dung quản lý nhà nước ở đô thị, nông thôn, quy chế đặc thù cho một số đô thị đặc biệt đã được thể chế hóa ở chừng mực nhất định khi sửa đổi Luật tổ chức HĐND và UBND, Pháp lệnh Thủ đô năm 2001 và Nghị định số 93/2001/NĐ-CP ngày 12/12/2001 về phân cấp quản lý một số lĩnh vực cho TP. Hồ Chí Minh, trong đó tạo sự chủ động cho UBND thành phố quản lý về đầu tư phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách gắn với đặc thù đô thị của địa phương.

Tiếp theo đó, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 30/NQ-CP ngày 8/11/2011 ban hành chương trình cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020. Trọng tâm cải cách hành chính trong giai đoạn 10 năm tới là: *Cải cách thể chế; xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, chú trọng cải cách chính sách tiền lương nhằm tạo động lực thực sự để cán bộ, công chức, viên chức thực thi công vụ có chất lượng và hiệu quả cao; nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính và chất lượng dịch vụ công.* Theo điều 3, khoản 2 của Nghị quyết 30: “*Hoàn thiện cơ chế phân cấp, bảo đảm quản lý thống nhất về tài nguyên, khoáng sản quốc gia; quy hoạch và có định hướng phát triển; tăng cường giám sát, kiểm tra, thanh tra; đồng thời, đề cao vai trò chủ động, tinh thần trách nhiệm, nâng cao năng lực của từng*

cấp, từng ngành”. Cùng với quá trình hoàn thiện phân cấp hành chính, phân cấp tài khóa giữa trung ương và địa phương cũng phải có những đổi mới nhằm đáp ứng yêu cầu mới. Theo đó, phương hướng phân cấp tài khóa cho địa phương trong thời gian tới của Đảng và Nhà nước ta bao gồm:

Thứ nhất, thực hiện sự phân tách rõ ràng hơn giữa các cấp ngân sách, hướng đến xây dựng một hệ thống phân cấp tài khóa đầy đủ hơn, trong đó các cấp chính quyền địa phương có sự tự chủ và quyền quyết định lớn hơn về ngân sách cấp mình và độc lập tương đối với chính quyền trung ương bao gồm cả nguồn thu và nhiệm vụ chi. Theo đó, mọi vấn đề lập dự toán, phân bổ và quyết toán ngân sách của cấp nào nên để cho cấp đó quyết định. Ngân sách cấp trên chỉ tổng hợp ngân sách cấp dưới vào NSNN chung. Điều đó sẽ làm tăng trách nhiệm giải trình ở mỗi cấp chính quyền, đồng thời khắc phục được tính thứ bậc cao và tính lồng ghép của hệ thống NSNN, khuyến khích địa phương khai thác lợi thế của mình và nuôi dưỡng nguồn thu của địa phương.

Thứ hai, trao cho địa phương quyền tự chủ cao hơn trong quyết định và quản lý nguồn thu. Việc tăng cường quyền tự chủ về nguồn thu cho địa phương hiện nay là đòi hỏi khách quan phù hợp với yêu cầu về phân cấp tài khóa, đồng thời cũng tạo ra nguồn thu tương xứng hơn với nhiệm vụ chi của mỗi cấp chính quyền địa phương.

Thứ ba, mở rộng quyền tự chủ của địa phương trong quyết định chi tiêu. Việc mở rộng quyền tự chủ của địa phương trong các quyết định chi tiêu được dựa trên nguyên tắc chi tiêu được thực hiện ở cấp chính quyền nào trực tiếp cung ứng dịch vụ công có hiệu quả nhất. Tránh tình trạng cùng một nhiệm vụ chi được phân ra cho quá nhiều cấp mà không có sự xác định ranh giới rõ ràng, dẫn đến chỗ không rõ về trách nhiệm giải trình và sự chồng chéo, đùn đẩy giữa các cấp chính quyền. Trong điều kiện đặc thù của Việt

Nam hiện nay, việc mở rộng quyền tự chủ trong chi tiêu của địa phương nên bắt đầu ở việc cho phép chính quyền địa phương tự chủ ở một mức độ thích hợp trong việc ra các quyết định chi tiêu theo thứ tự ưu tiên của địa phương. Tuy nhiên, thứ tự ưu tiên của địa phương phải phù hợp với chiến lược và mục tiêu của quốc gia. Đồng thời, cần cho phép địa phương được quyền quyết định các chế độ và định mức chi tiêu theo nguyên tắc về kỷ luật tài khóa tổng thể.

Thứ tư, chính sách phân cấp tài khóa của Việt Nam hiện nay chưa có sự phân biệt về đặc thù giữa đô thị và nông thôn, vì vậy định hướng chung trong phân cấp tài khóa là phải dựa vào sự khác biệt giữa đô thị và nông thôn (Hiện Luật tổ chức HĐND và UBND tuy đã được sửa đổi, song chưa làm rõ nét sự khác biệt về thẩm quyền giữa các cấp chính quyền địa phương, giữa HĐND và UBND cùng cấp và nội dung quản lý nhà nước nói chung, quản lý tài khóa nói riêng trên địa bàn lãnh thổ (nông thôn, đô thị, hải đảo, miền núi)). Các văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành chưa giải quyết triệt để quan hệ phân cấp và thiếu tính ổn định.

Thứ năm, tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình về tài chính của chính quyền địa phương. Việc đẩy mạnh phân cấp chỉ có thể đạt được mục tiêu hiệu quả khi gắn liền với tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương. Để thực hiện được điều đó cần có các cơ chế thích hợp để tăng cường tính minh bạch, trách nhiệm giải trình cả với bên ngoài và nội bộ.

4.3.2. Hoàn thiện chính sách phân cấp tài khóa

Căn cứ vào nguyên tắc và định hướng của Đảng và Nhà nước về phân cấp tài khóa, đồng thời từ kết quả nghiên cứu ở chương 3, luận án đề xuất các nhóm giải pháp nhằm hoàn thiện phân cấp tài khóa để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam. Các nhóm giải pháp này nếu được triển khai đầy đủ,

đồng bộ thì có thể mang lại những hiệu quả nhất định trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam.

4.3.2.1. Cải cách phân cấp nguồn thu

Kết quả kiểm định mô hình 3 cho thấy phân cấp nguồn thu có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế. Vì vậy, để thu nhận được đầy đủ lợi ích của phân cấp tài khóa ở Việt Nam, sẽ đòi hỏi phải cải cách phân cấp nhiệm vụ thu ở cấp tỉnh và các cấp thấp hơn. Bên cạnh việc có nguồn thu ngân sách đủ để chi trả cho các nhu cầu chi tiêu công của chính quyền địa phương, điều quan trọng nhất từ phân cấp nguồn thu là tăng trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương đối với người dân địa phương mình. Điều này căn bản sẽ đạt được bằng cách trao cho chính quyền địa phương quyền tự chủ về thuế ở một mức độ đáng kể.

Để đưa ra những giải pháp cơ bản trong cải cách phân cấp nguồn thu và nâng cao tính tự chủ cho chính quyền địa phương, cần phải thấy được những đường nét chính của cuộc cải cải. Theo đó, cần nhận thức rằng sẽ không thể đảm bảo trang trải toàn bộ chi tiêu của chính quyền địa phương từ các nguồn thuế tự chủ. Thay vào đó, mục tiêu đặt ra là tất cả các chính quyền địa phương sẽ có khả năng tăng thêm cho ngân sách của mình bằng nỗ lực thu thuế lớn hơn. Ngân sách từ phân chia nguồn thu và bổ sung chỉ đủ để chi cho các nhiệm vụ chi bắt buộc. Đưa vào áp dụng trong thực tiễn, điều này sẽ được thể hiện bằng quy tắc là những nguồn thu riêng phải tài trợ cho nhu cầu chi tiêu (không tính phần chuyển giao có điều kiện) của những chính quyền địa phương giàu có nhất, còn nhu cầu ngân sách của những chính quyền địa phương tương đối nghèo hơn phải được cân đối bằng các khoản bổ sung điều hòa. Nhiều câu phần của công thức này hiện đã được đề cập trong Luật NS 2002. Điều còn thiếu trong hệ thống phân cấp tài khóa của Việt Nam là sự tự

chủ về thuế và việc trao quyền tự chủ thuế ở một mức độ đáng kể sẽ là động lực chính của cuộc cải cách nhiệm vụ thu ngân sách. Tuy nhiên, không phải mọi hình thức tự chủ về thuế đều được thực hiện như nhau. Từ phân tích kinh nghiệm và nguyên tắc phân cấp nguồn thu như trên, thì cách tốt nhất để trao quyền tự chủ về thuế cho chính quyền địa phương là áp dụng một danh sách cố định các sắc thuế mà chính quyền địa phương có thể quy định thuế suất trong giới hạn tối thiểu và tối đa, do Quốc hội quy định. Chính quyền địa phương không được phép thay đổi các khía cạnh nào khác của thuế như xác định diện chịu thuế. Như vậy, trên cơ sở định hướng của Nhà nước, kinh nghiệm quốc tế, cùng với kết quả hồi quy từ chương 3, chúng tôi xin đề xuất một số giải pháp sau liên quan đến tăng cường phân cấp thu NSNN:

Thứ nhất, tạo ra một số nguồn thu tự có cho địa phương

Theo thông lệ quốc tế, nếu chính quyền địa phương có toàn quyền hoặc có quyền kiểm soát đáng kể đối với một loại thuế, phí hoặc lệ phí thì khoản thuế đó được coi là thuế địa phương. Tuy nhiên, với nguyên tắc đó thì hiện nay chính quyền địa phương của Việt Nam gần như không có nguồn thu riêng. Vì vậy, với đặc thù của Việt Nam, việc cho phép các địa phương đưa ra một sắc thuế riêng hay thay đổi cơ cấu thuế hiện tại có thể sẽ không có tác dụng đối với tăng trưởng kinh tế, thậm chí còn có tác dụng ngược. Vì điều này, có thể dẫn đến việc cạnh tranh thuế giữa các địa phương và tạo ra rào cản đối với việc luân chuyển các yếu tố di chuyển tự do. Đồng thời, do năng lực quản lý, thực thi, và giám sát của cán bộ của chính quyền địa phương còn yếu nên nếu trao quyết định về sắc thuế sẽ dẫn đến sự độc quyền, tùy tiện gây ra sự mất hiệu quả. Nhưng cũng cần có sự trao quyền tự chủ từng bước về thuế cho địa phương ở mức độ hạn chế tương đối. Điều này sẽ tạo điều kiện cho địa phương khai thác các nguồn thu của địa phương mình, giảm sự phụ thuộc

thụ động vào chính quyền trung ương, tăng tính chủ động cho địa phương trong việc thực hiện nhiệm vụ được giao theo luật định.

Theo nguyên lý chung về phân cấp nguồn thu, trao quyền tự chủ cho địa phương cần tập trung vào một số loại thuế có những đặc trưng cơ bản:

- Cơ sở thuế tương đối không lưu động.
- Các khoản thu từ thuế thỏa đáng để đáp ứng nhu cầu của địa phương và có chiều hướng tăng lên (ít nhất bằng tốc độ chi tiêu).
- Khoản thu thuế ổn định và có thể dự đoán được.
- Quản lý tương đối dễ dàng.
- Gánh nặng thuế không chuyển giao cho những cư dân không phải ở địa phương đó.

Theo Sah (1998), kinh nghiệm chung về sự phân cấp các loại thuế cho liên bang, bang và địa phương được thể hiện như sau:

Bảng 4.1: Phân cấp nguồn thu của các quốc gia trên thế giới

Loại thuế	Xác định cơ sở thuế	Định thuế suất và thu thuế	Quản lý thuế
Thuế hải quan	F	F	F
Thuế thu nhập công ty	F	F	F
Thuế nguồn lực (lợi nhuận, thu nhập)	F	F	F
Thuế của cải (Thuế vốn, của cải, chuyển nhượng của cải, thừa kế và hiến tế)	F	F-S	F
Thuế lương	F-S	F-S	F-S
Thuế bán hàng theo nhiều giai đoạn (VAT)	F	F	F
Thuế bán hàng ở một giai đoạn (sản xuất, bán buôn, bán lẻ) - Lựa chọn A - Lựa chọn B	S F	S-L S	S-L S
Thuế tiêu thụ đặc biệt	F-S	F-S	F-S
Thuế xổ số	S-L	S-L	S-L
Thuế ô nhiễm môi trường	F-S-L	F-S-L	F-S-L
Thuế nhiên liệu động cơ	F-S-L	F-S-L	F-S-L
Lệ phí chất thải	F-S-L	F-S-L	F-S-L
Thuế đường	F-S-L	F-S-L	F-S-L
Phí đỗ xe	L	L	L
Thuế phương tiện giao thông có động cơ	S	S	S

Thuế đăng ký, chuyển nhượng và lệ phí phương tiện giao thông có động cơ	S	S	S
Cấp phép và lệ phí lái xe	S	S	S
Thuế kinh doanh	S	S	S
Thuế môn bài	S-L	S-L	S-L
Thuế tài sản	S	L	L
Thuế đất	S	L	L
Thuế đất vườn, thuế chuyển đổi mục đích sử dụng đất	S-L	L	L

Trong đó: F- Liên bang; S - bang; L - Địa phương

(Nguồn:ADB, 2004, tr.293-294)

Căn cứ vào các tiêu chí trên, và kinh nghiệm phân cấp trên thế giới, có thể thấy loại thuế có thể trao quyền tự chủ nhiều hơn cho địa phương trong thời gian tới là: thuế nhà đất, thuế chuyển quyền sử dụng đất, tiền sử dụng đất. Các loại thuế nói trên đều đánh vào tài sản, cụ thể là vào bất động sản. Do đó, cơ sở thuế không phải là yếu tố dịch chuyển tự do. Khoản thu thuế là tương đối ổn định căn cứ vào diện tích đất đai, nhà cửa trên địa bàn và do đó có thể dự tính được. Các loại thuế này chỉ đánh vào những người sinh sống tại địa phương đó cho nên chúng không chuyển giao gánh nặng cho cư dân ở địa phương khác. Thông thường, nhiều nước trên thế giới cũng lựa chọn thuế tài sản làm loại thuế địa phương (như bảng 4.1).

Thứ hai, chính phủ cần xem xét cải tiến phương thức phân chia giữa trung ương và địa phương đối với một số loại thuế nhằm bảo đảm tính công bằng cho các địa phương có đóng góp vào nguồn thu như thuế VAT và thuế thu nhập doanh nghiệp.

Việc điều chỉnh đối với các loại thuế phân chia giữa trung ương và địa phương nơi tạo ra thu nhập và cung ứng dịch vụ công cho các đối tượng thụ hưởng là nhằm tạo ra sự công bằng trong phân phối các nguồn thu giữa trung ương và địa phương nói chung, giữa các địa phương nói riêng. Tuy việc tính toán để phân chia cho các địa phương sẽ tạo thêm sự phức tạp cho cơ quan

thuế, song sẽ tránh được tình trạng các địa phương lớn, nơi thuế được thu sẽ được lợi về thuế, trong khi đó các địa phương khác tham gia tạo ra nguồn thu nhập hoặc cung cấp dịch vụ lại không được hưởng lợi từ các nguồn thu này.

Thứ ba, đối với vấn đề quản lý thuế, giải pháp ở thời điểm hiện tại vẫn nên thu thuế địa phương theo cơ chế tập trung, vì cách này có những ưu điểm nhờ hiệu quả kinh tế quy mô lớn và trong hệ thống quản lý tập trung có thông tin về hầu hết các sắc thuế đã được đề nghị nhằm mang lại cho chính quyền địa phương quyền tự chủ cao hơn và nâng cao trách nhiệm giải trình về thuế. Tuy nhiên, trong tương lai gần cũng cần phải tìm hiểu xem nên đưa những hợp đồng “tương thích với động cơ” như thế nào cho cơ quan quản lý thuế trung ương và địa phương để thu các loại thuế địa phương; có thể dưới hình thức trả phí theo mức có gắn với thành tích thu thuế. Về lâu dài, đối với một số sắc thuế nhất định như thuế bất động sản, một số chức năng quản lý bao gồm đăng ký và thu thuế cần phân cấp cho các cơ quan quản lý thuế địa phương. Việc phân quyền này nên được tiến hành theo lộ trình một cách thận trọng và theo phương thức phân quyền từng bước, có tính đến năng lực quản lý của chính quyền địa phương.

4.3.2.2. Hoàn thiện phân cấp chi đầu tư cho địa phương

Sắp xếp lại đầu tư công là một trong ba lĩnh vực chính của chương trình tái cấu trúc nền kinh tế - thay đổi mô hình tăng trưởng mà Hội nghị Trung ương lần thứ ba của Đảng Cộng sản Việt Nam (2011) đã thông qua. Trong bối cảnh cải cách hành chính để hội nhập kinh tế, phân cấp đầu tư (PCĐT) là xu thế tất yếu. PCĐT giữa trung ương và địa phương ở nước ta về thực chất là sự phân chia quyền lực và trách nhiệm quản lý nhà nước giữa trung ương với chính quyền địa phương về các hoạt động liên quan đến đầu tư (trước hết từ nguồn vốn NSNN hoặc có nguồn gốc NSNN) trong phát triển các lĩnh vực kinh tế - xã hội. Để quá trình PCĐT giữa chính quyền trung ương và địa

phương tiếp tục được hoàn thiện và hiệu quả hơn trong thời gian tới, chúng tôi xin đề xuất các nhóm giải pháp sau đây:

Thứ nhất, phối hợp PCĐT với phân cấp quản lý quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội theo hướng: Chính phủ thống nhất quản lý công tác quy hoạch trên phạm vi cả nước, bao gồm: quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, của các tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương; quy hoạch các công trình kết cấu hạ tầng quan trọng có ý nghĩa chiến lược; quy hoạch tổng thể phát triển ngành, vùng kinh tế; quy hoạch chung xây dựng các đô thị (từ loại II trở lên); quy hoạch phát triển các khu công nghiệp, khu công nghệ cao. Các Bộ quản lý ngành phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư xây dựng quy hoạch phát triển ngành, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Bộ trưởng Bộ quản lý ngành quyết định quy hoạch cụ thể phát triển nội bộ ngành, lĩnh vực theo phân công của Chính phủ. Trên cơ sở quy hoạch tổng thể của cả nước, của ngành, của vùng kinh tế, Chủ tịch UBND cấp tỉnh xây dựng các quy hoạch cấp địa phương, bao gồm: quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh, các tiểu vùng lãnh thổ thuộc tỉnh và của các đơn vị hành chính trực thuộc; quy hoạch cụ thể phát triển ngành trên địa bàn; quy hoạch xây dựng các đô thị (từ loại III trở xuống), nông thôn của tỉnh trình HĐND cùng cấp phê chuẩn, trước khi quyết định.

Với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm của cấp nào do cấp đó quyết định. Chính phủ lập, trình Quốc hội quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước; UBND cấp tỉnh lập, trình HĐND cùng cấp quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn.

Thứ hai, PCĐT về nguồn vốn cần tiếp tục theo hướng không lệ thuộc vào nhóm A, B hoặc C, không áp dụng cơ chế uỷ quyền của cấp trên cho cấp dưới. Chính quyền cấp tỉnh được quyền quyết định các dự án đầu tư từ ngân

sách địa phương và cấp giấy phép cho các dự án đầu tư nước ngoài phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội và khả năng quản lý của địa phương. Chính phủ điều hành đầu tư từ ngân sách trung ương do Quốc hội phê chuẩn. UBND cấp tỉnh lập dự toán, điều chỉnh, phân bổ, quyết toán các dự án đầu tư từ ngân sách địa phương trình HĐND cùng cấp phê duyệt. Căn cứ nghị quyết của HĐND, UBND cấp tỉnh quyết định một số chế độ, tiêu chuẩn định mức chi tiêu đầu tư ngân sách trong trường hợp không trái quy định của pháp luật; quyết định một số loại, mức lệ phí và các khoản đóng góp của chủ đầu tư và nhân dân phù hợp với đặc điểm, điều kiện cụ thể của địa phương. Để tăng vốn đầu tư cho địa phương, tiếp tục điều chỉnh lại các nguồn thu và tăng tỷ lệ để lại cho địa phương theo hướng để các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đạt mức phát triển trung bình của cả nước tự cân đối được chi thường xuyên theo định mức của Chính phủ.

Thứ ba, PCĐT cần gắn với phân định rõ quyền quản lý, sử dụng tài sản có được do đầu tư của các cấp (gắn với trách nhiệm giải trình) theo hướng phân loại tài sản cấp quốc gia, có loại tài sản cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã. Tài sản của cấp nào do cấp đó quyết định và chịu trách nhiệm quản lý, sử dụng, định đoạt theo quy định của pháp luật. PCĐT cũng cần gắn với phân cấp quyền và trách nhiệm quản lý nhà nước và đại diện chủ sở hữu nhà nước của mỗi cấp chính quyền đối với phần vốn và tài sản nhà nước đầu tư trong các doanh nghiệp. Thủ tướng Chính phủ thông qua đề án thành lập công ty nhà nước, doanh nghiệp nhà nước; quyết định thành lập các tổng công ty nhà nước và các doanh nghiệp đặc biệt quan trọng. Chính quyền cấp tỉnh quyết định việc thành lập và sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước do địa phương trực tiếp quản lý theo đề án tổng thể đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt; thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước trực thuộc.

Thứ tư, PCĐT cũng cần gắn với phân cấp quản lý các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công. Theo đó, Chính phủ thống nhất quản lý chiến lược, quy hoạch, thể chế, chính sách và thanh tra, kiểm tra các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công; chỉ đạo các bộ, ngành tổ chức cung ứng các dịch vụ công thiết yếu nhất, quan trọng trên phạm vi cả nước và những dịch vụ công mà chính quyền địa phương không có khả năng, điều kiện thực hiện.

Chính quyền cấp tỉnh và thành phố quyết định quy hoạch mạng lưới tổ chức, thành lập và quản lý các đơn vị sự nghiệp, dịch vụ công trên địa bàn như: giáo dục, y tế, khoa học công nghệ, văn hóa, thể dục thể thao, dịch vụ công ích,... và các dịch vụ phục vụ sản xuất (khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, khuyến công,...); quyết định các chủ trương, biện pháp cụ thể để khuyến khích phát triển và đẩy mạnh xã hội hóa các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công ở các lĩnh vực giáo dục đào tạo, y tế, khoa học công nghệ, văn hoá, thể dục thể thao,... để phục vụ tốt hơn nhu cầu của nhân dân địa phương. Thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức, đơn vị về kế hoạch, tài chính, nhân lực, tổ chức.

Nên chuyển giao cho chính quyền cấp tỉnh trực tiếp quản lý các đơn vị sự nghiệp hiện do các bộ, ngành đang quản lý, trừ một số đơn vị sự nghiệp đặc thù, phức tạp, có tính chất quan trọng, chính quyền địa phương chưa đủ khả năng, điều kiện quản lý. Chính quyền các thành phố chịu trách nhiệm quản lý các dịch vụ công cộng trên địa bàn đô thị; trực tiếp thực hiện các hoạt động đầu tư, xây dựng, khai thác, sử dụng, duy tu, bảo dưỡng, kiểm tra theo quy hoạch, kế hoạch đã được phê duyệt; bảo đảm trật tự an toàn giao thông, vệ sinh môi trường; quyết định chủ trương khuyến khích phát triển kết cấu hạ tầng kỹ thuật và phát triển các loại hình dịch vụ vận tải hành khách công cộng trên địa bàn.

Thứ năm, để PCĐT có hiệu quả, cần sớm hoàn thiện và thực hiện Luật Đầu tư công, Luật Đô thị, Luật Bảo vệ lợi ích và an ninh quốc gia, Bộ tiêu chuẩn hóa quy trình tuyển chọn các chức danh cán bộ quản lý nhà nước và một số luật định khác có liên quan, tạo cơ sở pháp lý đồng bộ và phù hợp cho quá trình tăng cường và thực hiện PCĐT nói riêng, phân cấp quản lý nhà nước nói chung.

4.3.2.3. Nâng cao hiệu quả chi thường xuyên của chính quyền địa phương

Kết quả kiểm định mô hình 2 chưa thấy tác động của chi thường xuyên địa phương tới tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, như đã phân tích ở chương 3, chi thường xuyên của chính quyền địa phương còn có những bất cập nhất định, ảnh hưởng đến hiệu quả phân bổ nguồn lực. Vì vậy, giải pháp cụ thể nhằm nâng cao hiệu quả chi thường xuyên của địa phương là:

Thứ nhất, hoàn thiện hệ thống định mức, tiêu chuẩn, chế độ làm cơ sở thực hành tiết kiệm, chống lãng phí

Việc cần làm ngay là phải tiến hành công tác rà soát các định mức, tiêu chuẩn, chế độ trong các lĩnh vực. Yêu cầu đặt ra là không để xảy ra tình trạng không có định mức, tiêu chuẩn, chế độ hoặc định mức, tiêu chuẩn, chế độ có nhưng lại quá lạc hậu, không phù hợp với thực tế. Việc sửa đổi, bổ sung định mức, tiêu chuẩn, chế độ trong các lĩnh vực theo hướng: hạn chế số lượng định mức cứng (áp dụng thống nhất trong cả nước), tăng số lượng các khung định mức, trần định mức để các địa phương áp dụng cho phù hợp với tình hình thực tế và khả năng ngân sách tại địa phương mình; phù hợp với phương thức lập dự toán ngân sách và phân bổ dự toán ngân sách cho các cơ quan, đơn vị theo kết quả đầu ra; phải bảo đảm phù hợp với yêu cầu thực tế, tiến bộ khoa học công nghệ.

Thứ hai, phân công rành mạch, khắc phục những trùng lặp, chồng chéo trong quản lý và kiểm soát chi tại địa phương

Phân công rành mạch, rõ ràng việc kiểm soát ngân sách giữa cơ quan tài chính và cơ quan kho bạc nhà nước của địa phương cũng là một trong những nội dung thuộc lĩnh vực tổ chức bộ máy, là công việc quan trọng trong quá trình thực hiện cải cách hành chính. Chức năng cụ thể, rõ ràng, không trùng lắp, không chồng chéo, không bỏ trống quản lý là hết sức cần thiết trong thực tiễn kiểm soát chi giữa cơ quan tài chính và kho bạc nhà nước tại địa phương bởi lẽ hiệu lực quản lý của cơ quan tài chính có quan hệ rất mật thiết đến xử lý công việc của cơ quan kho bạc nhà nước và ngược lại.

Thứ ba, đổi mới quản lý ngân sách theo hướng quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra

Hiện nay, đổi mới quản lý ngân sách theo mô hình mới, dựa theo kết quả đầu ra gắn với tầm nhìn trung hạn đang diễn ra ở hầu khắp các nước phát triển như Hàn Quốc, Malaysia, Thái Lan, Anh, Pháp, Mỹ,... Trong đó, điểm nổi bật là sự thay đổi tư duy về cách thức quản lý ngân sách đã dẫn đến các trào lưu đổi mới quy trình lập, phân bổ ngân sách theo khuôn khổ ngân sách trung hạn và khuôn khổ chi tiêu trung hạn, lấy tiêu thức kết quả đầu ra (của quá trình phân phối, sử dụng nguồn lực công) làm căn cứ chủ yếu để lập dự toán, thiết lập quy trình kiểm tra, đánh giá kết quả sử dụng ngân sách. Trong khi đó, ở Việt Nam vẫn thực hiện quản lý ngân sách theo quy trình truyền thống. Tư duy quản lý ngân sách truyền thống dựa chủ yếu trên cơ sở tổng nguồn lực hiện có và dự báo sẽ có trong năm để xây dựng dự toán và phân bổ ngân sách. Theo đó, các chế độ quản lý, các định mức chi tiêu,... được thiết lập để kiểm soát theo phương châm càng chặt chẽ càng tốt. Thực tiễn chỉ rõ cách thức quản lý theo kiểu truyền thống mang tính chủ quan, áp đặt từ phía các nhà quản lý nguồn lực, từ trên xuống. Điều đó thường dẫn đến các kết cục là: (i) hiệu lực quản lý thấp; (ii) ít gắn kết giữa kinh phí với mục tiêu phải đạt được; (iii) tầm nhìn ngắn hạn và thiếu chủ động; (iv) phân bổ dàn trải, thiếu

trọng tâm, trọng điểm, hiệu quả sử dụng nguồn lực thấp. Vì vậy cần phải có sự chuyển đổi cơ bản từ phương thức phân bổ ngân sách theo kết quả đầu vào sang phân bổ ngân sách theo kết quả đầu ra. Tuy nhiên, để thực hiện theo phương thức mới này, cần chuẩn bị rất chu đáo, trước hết cần nâng cao nhận thức chung của chính quyền địa phương về phương pháp quản lý mới. Đồng thời, xây dựng được hệ thống các chỉ số đánh giá kết quả hoạt động và nâng cao năng lực cung cấp thông tin về tài chính - ngân sách của các cơ quan, đặc biệt là cơ quan dân cử như Quốc hội và HĐND có thể chủ động thực hiện vai trò giám sát hiệu quả nhất đối với quá trình xây dựng dự toán, phân bổ và sử dụng ngân sách của địa phương, từ đó nâng cao được hiệu quả sử dụng nguồn lực để thúc đẩy tăng trưởng.

4.4. Hoàn thiện chính sách điều hòa ngân sách

Như đã đề cập ở chương 1, phân cấp tài khóa có nhiều ưu điểm nhưng cũng có những nhược điểm như tăng bất bình đẳng giữa các địa phương, kém hiệu quả do năng lực quản lý của chính quyền địa phương yếu,... cùng với kết quả kiểm định của chương 3 về vai trò của vốn đầu tư địa phương đối với tăng trưởng kinh tế. Đồng thời, tạo sự chủ động cho chính quyền địa phương, yêu cầu phải có hệ thống chính sách điều hòa ngân sách hiệu quả. Cơ chế điều hòa ngân sách phải được sử dụng như một công cụ tài chính để giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội và bất bình đẳng giữa các vùng miền. Cơ chế điều hòa ngân sách phải hướng vào việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế địa phương, xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội, góp phần thu hẹp khoảng cách giữa các khu vực. Đồng thời, cơ chế điều hòa cũng phải hướng vào việc thúc đẩy các nỗ lực thu thuế, chống thất thu ngân sách, tạo điều kiện huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của đất nước.

Không có hệ thống tài khóa được phân cấp nào từng đạt được sự cân bằng hoàn hảo giữa các nhiệm vụ chi và thu. Như mọi quốc gia áp dụng phân cấp, tại Việt Nam cũng có mất cân đối ngân sách. Nguyên nhân của mất cân đối theo chiều ngang có thể là sự khác biệt về hoạt động kinh tế tại các địa phương, sự giàu có hay có những nguồn lực do điều kiện tự nhiên tạo ra, hoặc khác biệt trong nhu cầu bởi các khác biệt cả về chi phí cung cấp dịch vụ lẫn nhân khẩu học. Mất cân đối theo chiều ngang và chiều dọc nhìn chung ở các quốc gia khác được giải quyết thông qua hệ thống điều hòa. Tuy nhiên, hệ thống điều hòa còn được chính quyền trung ương sử dụng khi theo đuổi các mục tiêu khác, như các ưu tiên quốc gia trong các ngành đặc biệt hay giải quyết các vấn đề liên địa phương. Hệ thống điều hòa của Việt Nam, mặc dù không giống các hệ thống thông thường, nhưng có một vai trò trọng yếu đối với kết quả cuối cùng của phân cấp. Các cách thức chủ yếu trong hệ thống điều hòa tại Việt Nam là bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu.

Bổ sung cân đối của ngân sách trung ương cho ngân sách từng tỉnh tại Việt Nam được thiết kế nhằm tăng năng lực tài chính của các tỉnh nghèo. Chúng là những khoản bổ sung không điều kiện, được xác định dựa vào công thức và có giá trị danh nghĩa không thay đổi trong thời kỳ ổn định (kéo dài từ 3 đến 5 năm) như quy định của Luật NSNN năm 2002. Còn bổ sung có mục tiêu nhằm thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia, mục tiêu đặc biệt, hoặc thực hiện các dự án kinh tế - xã hội có tính chất đặc biệt quan trọng (Nghị định 60/2003/NĐ-CP, điều 29).

Không như các nước khác, ở Việt Nam việc xác định mức bổ sung cân đối ngân sách được kết hợp với hệ thống phân chia nguồn thu từ thuế. Mặc dù có những điểm khác biệt này, hệ thống các khoản điều hòa đã hoạt động khá tốt. Tuy nhiên, vẫn còn những hạn chế nhất định trong hệ thống điều hòa ngân sách được đề cập ở chương 3, do đó giải pháp hoàn thiện là:

Thứ nhất, trong ngắn hạn, Chính phủ cần nâng cấp hệ thống tính toán bổ sung cân đối hiện tại thông qua bổ sung thêm các định mức thu rõ ràng hơn, dựa vào các năng lực dự báo số thu tốt hơn và ban hành các định mức minh bạch cho phân bổ ngân sách chi đầu tư.

Thứ hai, Chính phủ cần cân nhắc cải cách hệ thống điều hòa ở Việt Nam theo hai nhóm công việc bổ sung cho nhau: (1) Một là, nâng cấp phương pháp luận về “bổ sung cân đối” hiện tại thành một hệ thống tính toán bổ sung cân đối hoàn toàn theo công thức, bao gồm một công thức công khai, rõ ràng sử dụng để phân phối ngân sách và có thể là cả một quy tắc ổn định, công khai để thiết lập quỹ phân bổ bổ sung. Công thức này cần cân bằng những khác biệt về tài chính giữa các chính quyền địa phương trên cơ sở các nhu cầu chi tiêu định hướng vì người nghèo và năng lực tài chính. Điều quan trọng là phải áp dụng các phương pháp cho phép lượng hóa tiềm năng thu thay cho việc dùng số thu thực tế trong tính toán để tránh việc không khuyến khích các địa phương huy động nguồn thu. (2) Hai là, củng cố hệ thống bổ sung có mục tiêu để thực hiện các mục tiêu quốc gia thông qua các chính sách ngành được xác định rõ ràng đối với các lĩnh vực như giáo dục và y tế bao gồm cả có yêu cầu và không có yêu cầu đối ứng vốn. Sử dụng nhiều hơn các khoản bổ sung có mục tiêu cũng có thể được thực hiện để cấp vốn cho các chương trình đầu tư kết cấu hạ tầng.

4.5. Chính sách huy động vốn cho địa phương

Việc tiếp cận tín dụng theo luật có thể là một nguồn tài chính thích hợp cho đầu tư của chính quyền địa phương để thực hiện những nhiệm vụ chi tiêu đã được giao. Việc vay mượn để tài trợ là cần thiết vì nhiều nguyên nhân, kể cả vì một số dự án quá lớn và chính quyền tỉnh, thành phố không có khả năng thanh toán. Việc trả các khoản vay theo thời gian là kết quả của sự phân bổ

hợp lý hơn các chi phí hạ tầng cơ sở trong các nhóm người sử dụng khác nhau trong quãng đời hữu ích của cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, việc vay mượn ở cấp tỉnh, thành phố có nhiều rủi ro và cần phải có sự cân đối giữa quyền tiếp cận vốn vay của chính quyền địa phương với các cơ chế được thể chế hóa nhằm duy trì kỷ luật tài khóa tổng thể. Cho đến nay, chính quyền các tỉnh đã vay vốn trong nước từ hai nguồn: phát hành trái phiếu và vay thể chế, nhưng mức nợ của chính quyền địa phương còn thấp so với tiêu chuẩn quốc tế. Vì vậy, thoát nhìn hiện nay gần như không có nguy cơ mất ổn định tài chính trong nước do vay mượn của chính quyền địa phương. Nhưng với thiếu hụt nghiêm trọng và nhu cầu lớn về đầu tư cơ sở hạ tầng ở các địa phương trong cả nước, Chính phủ dự kiến mức nợ sẽ có khả năng tăng lên. Việc vay thêm vốn phải được thực hiện có trật tự, tuân thủ các nguyên tắc về ngân sách. Điều này đòi hỏi hệ thống ghi nợ trong nước và quy trình phân tích rủi ro mạnh hơn.

Với thực tế đó, giải pháp đề xuất là cần phải nghiên cứu củng cố các quy định về vay vốn. Đặc biệt quy định về giới hạn nợ trong một năm nhất định, một tỉnh chỉ được phép có tổng số dư nợ không vượt quá 30% ngân sách chi đầu tư trong nước của năm đó có thể được thay thế bằng những quy định sử dụng nhiều hơn hình thức so sánh với mức chuẩn vốn phổ biến hơn trên bình diện quốc tế. Chẳng hạn, có thể có một quy định tốt hơn theo đó tổng nợ không được vượt quá một tỉ lệ phần trăm nhất định của số thu tại địa phương trong một năm, hoặc chi trả lãi cho các khoản nợ không được vượt quá một tỉ lệ phần trăm nhất định của số thu của chính quyền địa phương trong một năm. Chính phủ cần đảm bảo tất cả các trái phiếu do tỉnh phát hành được thể hiện trong NSNN nhằm đảm bảo kỷ luật tài khóa tổng thể.

4.6. Tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình tài khóa của chính quyền địa phương

Việc đẩy mạnh phân cấp tài khóa chỉ có thể có hiệu quả cao hơn khi tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong hoạt động quản lý ngân sách của mỗi cấp để đảm bảo mục tiêu đề ra.

Trước hết, việc tăng cường trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền phải được quy định rõ bằng pháp luật và cơ chế thích hợp. Theo xu hướng trao quyền tự chủ nhiều hơn cho mỗi cấp ngân sách, cần tăng cường trách nhiệm giải trình của mỗi cấp chính quyền và các cơ quan sử dụng ngân sách ở cấp đó trước cơ quan dân cử - HĐND và trước nhân dân địa phương.

Việc tăng cường trách nhiệm giải trình phải đi đôi với việc tăng cường tính minh bạch của NSNN. Tất cả các ngân sách đã được phê duyệt cần phải được công khai rộng rãi trên các phương tiện thông tin, niêm yết hoặc thông báo tới người dân để họ có thể tiếp cận và đánh giá. Các quyết định về ngân sách cần được công khai trong các cuộc họp và phương tiện thông tin khác để mọi người có thể xem và phản biện.

Để tăng cường tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình về ngân sách của các cấp chính quyền địa phương, cần chú trọng một số yêu cầu sau đây:

- Cùng với số liệu công khai theo biểu mẫu, cần cung cấp cho người dân để so sánh với các năm trước đó, so sánh với kế hoạch và mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, đồng thời cần đưa ra các giải trình cụ thể về các nhiệm vụ chi tiêu quan trọng để người dân có thể giám sát và đánh giá. Việc công khai ngân sách hiện hành mới cung cấp các số liệu khô cứng, đơn thuần và trong ngắn hạn, do đó người dân không có cơ sở để so sánh, đánh giá và khó có thể tham gia vào quá trình giám sát. Cách làm đó khiến

cho việc công khai cũng chỉ mang tính hình thức, vì các số liệu đó không phản ánh được thực tế đang diễn ra. Do vậy, việc cung cấp các thông tin cần được mở rộng hơn, gắn với những số liệu để so sánh và phân tích, lý giải cần thiết để người dân có thể hiểu được và đưa ra ý kiến của mình.

- Tăng cường vai trò của HĐND các cấp trong việc giám sát chi tiêu ngân sách. Nâng cao năng lực của các thành viên HĐND về lĩnh vực tài chính - ngân sách để tăng cường khả năng giám sát của họ đối với việc chấp hành ngân sách địa phương. Kiện toàn Ban kinh tế và ngân sách của HĐND cấp tỉnh cả về số lượng và chất lượng để thực hiện tốt nhiệm vụ giúp HĐND thẩm tra quyết toán ngân sách địa phương một cách đúng đắn, hiệu quả. Giao quyền cho HĐND được yêu cầu kiểm toán ngân sách địa phương trước khi phê chuẩn quyết toán. Tiến tới việc HĐND có thể thuê cơ quan kiểm toán độc lập thực hiện kiểm toán các công trình có sử dụng vốn ngân sách và kiểm toán số thu ngân sách trên địa bàn.

- Tìm kiếm và đổi mới cách thức tăng cường sự tham gia và giám sát của người dân vào quá trình quản lý ngân sách ở các cấp chính quyền địa phương. Mở rộng dân chủ cơ sở và tạo cơ chế cho người dân được chất vấn chính quyền về các khoản chi tiêu ngân sách. Tăng cường vai trò của các tổ chức đoàn thể quần chúng trong công tác giám sát quản lý ngân sách ở địa phương.

- Cần phải ban hành quy định về quy trình công khai hóa các báo cáo kiểm toán do Kiểm toán nhà nước lập. Lĩnh vực cần chú ý nhất là tìm ra cách thức tăng cường sự tham gia của người dân và trách nhiệm giải trình trước dân và cách thức tăng cường giám sát ngân sách địa phương.

4.7. Giám sát và đánh giá chi tiêu công ở địa phương

Như phần hạn chế đã đề cập ở chương 3, hiện công tác giám sát và đánh giá chi tiêu công (M&E) ở Việt Nam chưa tốt, và vẫn còn những khoảng trống nhất định:

- *Thứ nhất*, hệ thống M&E chi tiêu công hiện tại chỉ tập trung vào quá trình chấp hành thủ tục, kiểm soát các yếu tố đầu vào và đầu ra, nhưng ít chú ý đến đánh giá tác động kinh tế của chi tiêu công đến các mục tiêu chiến lược quốc gia.

- *Thứ hai*, hệ thống M&E chi tiêu công hiện tại tập trung vào giám sát và đánh giá tình hình tài chính của dự án đầu tư, nhưng ít chú ý đến tổng hòa các mục tiêu phát triển bền vững, đó là mục tiêu kinh tế, xã hội và môi trường (Sử Đình Thành, 2012).

- *Thứ ba*, hệ thống M&E chi tiêu công hiện tại tập trung vào cải thiện thực hiện và trách nhiệm quản lý, nhưng ít chú ý đến đánh giá sự hài lòng của người dân và cách tiếp cận tham gia của xã hội.

Để xử lý cả ba vấn đề còn tồn tại trên, việc coi hệ thống M&E là công cụ của quản trị công là cần thiết (IMF, 2009), từ đó nhất thiết phải tiến hành đổi mới quản trị công và coi đó là nền tảng để đổi mới hệ thống M&E. Vì vậy, giải pháp đề xuất là:

4.7.1. Đổi mới quản trị công địa phương

Yếu kém thứ nhất của hệ thống M&E chi tiêu công bắt nguồn từ nguyên nhân sâu xa là do khu vực công của Việt Nam đang vận hành theo mô hình quản trị truyền thống, chủ yếu tập trung vào quản lý các yếu tố đầu vào, chưa chú trọng đúng mức đến đánh giá đầu ra và kết quả. Vì vậy, để khắc phục yếu kém thứ nhất của hệ thống M&E, cần vận dụng cơ chế và công cụ quản lý của khu vực tư vào khu vực công. Bởi vì, các khó khăn mà khu vực tư

phải đương đầu, chẳng hạn nhu cầu phát triển của công ty trong sự giới hạn ngân sách thì khu vực công cũng vậy. Nghĩa là, khi khởi xướng một dự án/chương trình chi tiêu công cần nghiên cứu tường tận sự gắn kết giữa các hoạt động, kết quả, bối cảnh của chương trình (Weiss, 1995) để quyết định phân bổ nguồn lực và đánh đổi mục tiêu giữa các chương trình hay dự án. Triết lý này vạch ra cách thức đổi mới mô hình quản trị dựa trên kết quả từ mô phỏng các phương thức quản trị của khu vực tư, đó là quản trị theo kết quả.

Cải cách quản trị công ngày càng trở thành yếu tố quan trọng trong chương trình nghị sự về cải cách khu vực công của Việt Nam. Đây không chỉ là điều kiện hết sức thiết yếu để Việt Nam có thể tối đa hoá được các ích lợi của quá trình hội nhập, mà còn là công cụ góp phần thực hiện các cam kết thiên niên kỷ và mục tiêu của chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo. Nói khác đi, trong bối cảnh hội nhập, có nhiều sức ép buộc Chính phủ phải cải thiện hoạt động khu vực công, thiết lập hệ thống quản lý dựa trên thực hiện và đánh giá kết quả. Hội nhập kinh tế tạo ra các yếu tố ngoại sinh buộc Chính phủ phải đẩy mạnh khuynh hướng dân chủ hóa trong hệ thống chính trị, công chúng và các tổ chức xã hội có quyền tham gia vào quá trình quản trị công để đảm bảo sự cân bằng lợi ích với khuynh hướng yêu cầu chính phủ quản trị tài chính minh bạch hơn, sử dụng ngân sách phải hiệu quả và trách nhiệm hơn,... Chính những quan tâm của công chúng về chất lượng quản trị là tín hiệu trực tiếp đòi hỏi phải cải cách quản trị đối với tất cả các đơn vị công hướng đến gia tăng lợi ích xã hội.

4.7.2. Chú trọng đến các mục tiêu dài hạn

Quản trị công mới cũng bị chỉ trích mạnh mẽ vì chỉ tập trung vào kết quả quản lý và tìm kiếm tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực của dịch vụ công nhưng không chú trọng đến sự đạt được các mục tiêu dài hạn mà đó mới

chính là nhu cầu thực sự của khu vực công. Quản lý thực hiện và hệ thống M&E cũng chỉ nhấn mạnh thực hiện dựa vào kết quả so với các mục tiêu định lượng đã được quyết định trước; trong khi hệ thống M&E chi tiêu công phải tập trung hơn vào các mục tiêu phi tài chính như công bằng xã hội, môi trường,... (Lawrie, Kalff & Anderson, 2005). Để khắc phục tình trạng này mục tiêu chiến lược xã hội và môi trường nên được mở rộng vào trong mục tiêu chiến lược quản trị công, tạo nên khía cạnh bền vững 3 chiều: kinh tế - xã hội - môi trường (Nan Chai, 2009). Với sự thay đổi mục tiêu ưu tiên chiến lược, hệ thống M&E không chỉ tập trung vào khía cạnh kinh tế mà còn tập trung vào khía cạnh xã hội và môi trường. Như vậy, nhược điểm thứ hai của hệ thống M&E sẽ được khắc phục.

4.7.3. Khắc phục các hạn chế của mô hình quản trị công

Ở một khía cạnh khác, quản trị công bị chỉ trích vì so sánh “công chúng” với “khách hàng”. Một trong nét đặc trưng của khách hàng là tự do lựa chọn liệu có nên mua hàng hoá, dịch vụ hay không hoặc tự do lựa chọn người cung cấp; trong khi đó công chúng bị ép buộc phải mua dịch vụ được cung cấp bởi khu vực công, hoạt động trong môi trường độc quyền (Bocci, 2005). Thật không hợp lý nếu như chúng ta đơn giản hóa mối quan hệ giữa chính phủ và công chúng, trong khi thực tế công chúng đóng vai trò đa chiều: họ vừa là khách hàng mua dịch vụ công đồng thời vừa là chủ hoặc đối tác của Chính phủ. Sự đơn giản hoá này sẽ làm xuyên tạc ý nghĩa chính trị của “công chúng”, dẫn đến tác động nghịch đến trách nhiệm giải trình và dân chủ trong hệ thống chính trị.

Từ những năm 90, cải cách quản trị công tìm kiếm và hướng đến khắc phục những hạn chế của mô hình quản trị công mới. Một vài mô hình mới nỗ lực nhằm hoàn thiện hoặc thay thế mô hình quản trị công mới, trong đó nổi bật lên mô hình “Dịch vụ công mới – New Public Service”. Theo Denhardt

(2002, 2003), lý thuyết “dịch vụ công mới” dựa trên nền tảng lý thuyết quyền công dân, cộng đồng và xã hội dân sự,... Mô hình lý thuyết này định nghĩa lại vị trí công dân trong khuôn khổ quản trị công và nhấn mạnh chức năng của chính phủ chuyển từ người “chèo lái – steering” sang “phục vụ - serving”. Chính phủ phục vụ công chúng chứ không phải khách hàng; đội ngũ công chức phải tập trung vào xây dựng mối quan hệ tin cậy và hợp tác với công chúng. Các chính sách, chương trình công đáp ứng nhu cầu của công chúng có thể đạt được hiệu quả và trách nhiệm nhất định thông qua những nỗ lực hợp tác giữa các nhóm lợi ích trong xã hội. Khi đó, để đảm bảo rằng các kết quả thực hiện thống nhất với mục tiêu chiến lược và công chúng hài lòng về chất lượng dịch vụ công thì thực tiễn hệ thống M&E hiện hành phải được cải thiện để đo lường cái gì mà người dân đang quan tâm (Yang& Holzer, 2006). Tuy nhiên, khó khăn xuất hiện ở đây là vấn đề thu thập dữ liệu để thực hiện các phương pháp đánh giá sự hài lòng. Cho nên, để giải quyết khó khăn này, cách tiếp cận tham gia là cần thiết (Nan Chai, 2009). Với ý nghĩa này thì sự tham gia của người dân và các nhóm lợi ích cần được mở rộng vào trong phạm vi của hệ thống M&E để bảo đảm đạt được mục tiêu cơ bản: sự hài lòng của công chúng.

4.8. Nâng cao năng lực của chính quyền địa phương trong điều kiện phân cấp tài khóa

Cùng với việc chuyển đổi từ nền kinh tế tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, kết quả chủ yếu của công cuộc cải cách đổi mới bắt đầu từ năm 1986 là sự phân cấp tài khóa đang được thúc đẩy với chương trình cải cách hành chính công, chương trình củng cố, tổ chức lại việc quản lý nguồn lực con người và tài khóa để giải quyết một thực tế là “bộ máy hành chính ở cấp địa phương không thực sự nhiệt tình với người dân”.

Hầu hết các công chức địa phương ở Việt Nam do chính quyền địa phương tuyển dụng và sa thải. Ở các tỉnh, Ủy ban nhân dân tỉnh là nơi ra những quyết định này, mặc dù việc bổ nhiệm cấp cao đòi hỏi phải có sự thông qua của Thủ tướng. Việc bổ nhiệm và thăng tiến cán bộ dựa trên phẩm chất, được xác định thông qua các cuộc thi do các Sở Nội vụ hoặc trường chính trị cấp tỉnh tiến hành. Trên thực tế, có những dấu hiệu cho thấy rằng trong các quyết định thăng cấp thì mức độ thâm niên được đánh giá cao hơn kết quả công việc. Không có hệ thống quản lý liên kết giữa chất lượng công việc với việc trả lương cho cán bộ công chức. Hơn nữa, các vùng sâu vùng xa khó khăn trong việc thu hút nhân tài. Cũng có những lý do để thúc đẩy việc tuyển dụng ở vùng dân tộc ít người, đặc biệt ở các bản làng.

Năm 2003, Chính phủ đã đưa ra chương trình về việc luân chuyển cán bộ nhằm tăng thêm kinh nghiệm tích lũy cho công chức ở cấp trung ương cao nhất. Chủ đích là, thời gian hoạt động ở cấp cơ sở sẽ giúp ích như một bước quyết định trên con đường đến với những vị trí chính quyền cấp cao (Cohen, 2003). Về mặt tiền lương và các khoản trợ cấp được cụ thể hoá ở cấp trung ương và áp dụng thống nhất ở tất cả các cấp của Chính phủ. Mức lương này thường được coi là thấp khi so sánh với các công việc làm khác, mặc dù các phân tích mới đã tỏ ra nghi ngờ về tính xác thực của các so sánh này. Bales & Rama (2002) đã tranh luận rằng mặc dù các lao động chuyên nghiệp và lao động kỹ thuật không được trả thù lao tương xứng so với khu vực tư nhân, nhưng những chỗ làm việc thay thế của hầu hết công chức - đặc biệt là những người được bố trí ở khu vực nông thôn - dường như là lĩnh vực không chính thức, ở đó lương có xu hướng thấp hơn.

Quá trình phân cấp ở Việt Nam đã có bước phát triển mạnh với việc chính quyền trung ương xem xét ảnh hưởng của từng chính sách trước khi chuyển sang thực hiện bước kế tiếp. Trong khi cách tiếp cận này cho phép thí

điểm để đối phó với những hậu quả không mong muốn trước khi chúng trở nên khó giải quyết thì việc thiếu một kế hoạch được xác định trước có thể tạo ra sự mâu thuẫn trong quá trình quản lý phân cấp. Ở Việt Nam, chương trình cải cách hành chính giai đoạn 2001 - 2010 và 2011 - 2020 coi khả năng và trách nhiệm của công chức là yếu tố quan trọng để cải thiện tính hiệu lực và hiệu quả của lĩnh vực dịch vụ công, là một bước quan trọng để uốn nắn sự mất cân bằng về sự phân cấp tài khóa mạnh mẽ với sự hạn chế của chính quyền địa phương về nguồn lực con người, theo đó giải pháp cần chú trọng là quản lý khả năng, các khuyến khích, quyền tự quyết và trách nhiệm trong quản lý của chính quyền địa phương là yếu tố vô cùng quan trọng.

(1) Nâng cao năng lực: Chương trình cải cách hành chính công đòi hỏi phát triển một kế hoạch xây dựng năng lực để cung cấp các cơ hội đào tạo tốt hơn ở cấp trung ương cũng như địa phương, đổi mới chương trình và phương pháp đào tạo, sửa đổi nội dung cho gần hơn với các kỹ năng công việc thực tế yêu cầu. Việc tăng cường sự tiếp cận các cơ hội giáo dục sẽ là vấn đề quan trọng để đáp ứng khả năng yếu kém của nhiều địa phương ở Việt Nam, đặc biệt là vùng sâu, vùng xa.

(2) Kiểm soát tập trung và quản lý phân cấp: Khi tiến hành phân cấp tài khóa, cần phải xác định lại trách nhiệm của trung ương và các địa phương. Trung ương cần đóng vai trò là người hướng dẫn, cung cấp cho cơ quan hành chính địa phương một khung chính sách quốc gia tổng thể và khả thi, tăng cường khả năng đánh giá công việc của các địa phương. Đồng thời, các chính sách phải thống nhất về trách nhiệm và quyền tự quyết của các nhà lãnh đạo địa phương và các cán bộ của họ phải được cụ thể hóa rõ ràng và đi kèm với những nguồn lực và sự linh hoạt đối với các hoạt động cụ thể đáp ứng nhu cầu của công chúng, đồng thời phải đi kèm với các cơ chế đảm bảo trách nhiệm và ngăn chặn việc thu tóm cán bộ cốt cán. Các tiêu chuẩn rõ ràng có tính khả

thi đối với địa phương phục vụ cho hoạt động tối thiểu của các cơ quan địa phương, có thể giúp loại bỏ những rủi ro của việc chuyển giao quyền tự quyết cho chính quyền địa phương, vì điều này giúp cho việc giám sát hoạt động tốt hơn thông qua việc thu thập, lưu giữ và truyền tải thông tin về hoạt động của tất cả các cấp của Chính phủ.

(3) Áp dụng sự đồng đều nhưng không hợp nhất trong sử dụng cán bộ công chức: Các cán bộ công chức sẽ chia sẻ tính đồng nhất quốc gia một cách riêng rẽ mà không phải phụ thuộc vào những quy định trả lương và tuyển dụng hoàn toàn giống nhau. Có thể thúc đẩy tính đồng nhất của các dịch vụ hành chính thông qua sự liên kết đào tạo cán bộ ở các địa phương khác nhau. Còn các giải pháp đối với sự chênh lệch về lương gồm các giải pháp cho phép các chính quyền địa phương không thực hiện trả lương theo mức trung ương xác định mà sử dụng khoản phí thu được và các khoản thu từ các nguồn khác. Hoặc trung ương đặt ra một phạm vi tiền lương nhưng lãnh đạo địa phương sẽ xác định mức lương chính xác.

(4) Nâng cao trách nhiệm của chính quyền địa phương: Trong quá trình chuyển giao quyền lực và trách nhiệm cho địa phương, Chính phủ trung ương cần phải xem xét khả năng của các đơn vị hành chính nhằm đảm nhận các nhiệm vụ về quản lý và kỹ thuật phức tạp, đồng thời tránh sự phát triển nhanh của các đơn vị hành chính địa phương không có hiệu quả. Cách tốt nhất đối với quá trình cải cách phân cấp, đó là việc phát triển kỹ năng, khuyến khích kết quả công việc và đổi mới được khuyến khích thông qua “việc học qua công việc” nhìn chung có cách tiếp cận bền vững và mang tính cá nhân hoá hơn là các khóa học nghề được tiến hành mà không chú ý đến những công việc cụ thể mà cán bộ công chức phải làm hàng ngày. Mặt khác, theo Prud' homme (1995) thì năng lực kém và sự thiếu kinh nghiệm của công chức địa phương có thể là nguyên nhân gây nên sự giảm sút nhanh chóng về chất

lượng và hiệu quả các dịch vụ công từ đó ảnh hưởng đến hiệu quả phân bổ nguồn lực và tăng trưởng kinh tế.

4.9. Một số chính sách khác liên quan đến vai trò của chính quyền địa phương trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và phân cấp tài khóa

Kết quả nghiên cứu ở chương 3 tuy chưa thấy rõ tác động của lạm phát và vốn đầu tư xã hội đến tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam, tuy nhiên hoạt động xuất nhập khẩu lại có tác động tích cực đến tăng trưởng.

(1) Vai trò kiểm soát lạm phát của chính quyền địa phương

Về mặt lý thuyết, lạm phát cao vẫn tác động không tốt đến tăng trưởng, vì vậy kiềm chế lạm phát là một trong những nhiệm vụ của chính quyền địa phương ở Việt Nam.

Trong giai đoạn trước năm 1984 và giai đoạn 2008 đến nay, lạm phát luôn là một trong những yếu tố vĩ mô được quan tâm nhất. Lạm phát ở Việt Nam xảy ra do cả nguyên nhân khách quan và chủ quan, trong đó chi tiêu công không hiệu quả, đầu tư tràn lan cũng là nhân tố gây ra lạm phát.

Phải khẳng định rằng trong những năm đầu đổi mới, để thúc đẩy sự phát triển của kinh tế - xã hội đất nước, việc duy trì đầu tư công là cần thiết, và trong thực tế, đầu tư công đã góp phần quan trọng tăng cường cơ sở vật chất - kỹ thuật bảo đảm cho tăng trưởng kinh tế, xã hội, cải thiện đời sống của nhân dân, làm thay đổi bộ mặt đất nước. Hệ số ICOR của đầu tư công lên tới 7-8, cao hơn nhiều so với đầu tư tư nhân và đầu tư của nước ngoài. Không ít nhà máy mua về những thiết bị công nghệ lạc hậu, tiêu hao nhiều năng lượng (như than cho sản xuất điện, điện cho sản xuất thép), năng suất thấp và làm ra những sản phẩm chất lượng thấp. Đường sá thường chóng hư hỏng, xuống cấp chỉ sau ít năm sử dụng. Việc PCĐT cho các địa phương còn thiếu hành lang pháp lý cho sự kiểm soát lại gây ra tình trạng đầu tư dàn trải trầm trọng

hơn, đôi khi đầu tư không vì mục đích kinh tế. Địa phương đua nhau xây dựng công nghiệp tràn lan (xây dựng nhà máy đường, luyện cán thép, xi măng, cảng biển,...), phá vỡ quy hoạch và cơ cấu của nền kinh tế, từ đó gây ra áp lực lạm phát.

Cắt giảm đầu tư công theo Nghị quyết 11/NQ-CP năm 2011 không chỉ là một biện pháp tình thế mà cần được đặt trong tổng thể quá trình chuyển đổi mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế, cơ cấu lại vốn đầu tư xã hội góp phần nâng cao sự bền vững của kinh tế đất nước. Cần giảm mạnh hơn nữa đầu tư bằng nguồn vốn nhà nước, tăng mạnh đầu tư bằng nguồn vốn của kinh tế tư nhân. Đầu tư công chiếm tỷ trọng quá lớn trong ngân sách tất yếu dẫn đến hạn chế chi tiêu cho dịch vụ công, sự nghiệp văn hóa, giáo dục, y tế; đây là một vấn đề lớn trong cơ cấu thu, chi ngân sách nhà nước cần được phân tích một cách nghiêm túc. Trong lúc ngân sách có hạn, để bảo đảm chi tiêu, lại phải phát hành trái phiếu và vay bên ngoài, thế nhưng lãi suất trái phiếu phải đủ sức thu hút người mua, còn vay nước ngoài thì ODA sẽ dần dần giảm bớt, phải chuyển sang vay thương mại với lãi suất cao và điều kiện khó khăn hơn. Bội chi ngân sách cũng không phải là không có giới hạn. Bội chi ngân sách quá lớn và nợ công quá nhiều sẽ dẫn đến những hệ quả xấu cho nền kinh tế, để lại nợ nần khó trả cho thế hệ sau. Như vậy là đầu tư công quá lớn và kém hiệu quả đang là một nguyên nhân chủ yếu dẫn đến lạm phát; muốn thực sự chống lạm phát, không thể không cắt giảm mạnh đầu tư công không hiệu quả. Đầu tư công quá rộng tất sẽ không còn đường cho đầu tư tư nhân, hạn chế việc tiếp cận nguồn vốn và đất đai cho khu vực này và cuối cùng là hạn chế việc phát huy nguồn lực đang còn rất dồi dào của kinh tế tư nhân cho phát triển đất nước. Đầu tư công phải được tập trung vào những công trình cần thiết đầu tư bằng nguồn vốn nhà nước, theo quy hoạch tổng thể phát triển đất nước, khắc phục tình trạng chạy theo lợi ích cục bộ, địa phương hoặc nhóm

lợi ích, gây ra chồng chéo, lãng phí: đầu tư của địa phương và doanh nghiệp nhất thiết phải theo quy hoạch ngành, bố trí hợp lý giữa ngành và lãnh thổ; chú trọng các biện pháp bảo vệ môi trường. Thực tế cho thấy đó là những vấn đề cần được cân nhắc, tính toán để đầu tư công đạt hiệu quả; song đó cũng là những vấn đề thường được thông qua một cách dễ dãi, đôi khi hình thức.

(2) Vai trò trong kích thích nguồn vốn đầu tư xã hội và thúc đẩy hoạt động xuất khẩu

Kích thích vốn đầu tư xã hội và thúc đẩy hoạt động xuất khẩu cũng là giải pháp góp phần tăng trưởng bền vững tại Việt Nam. Để đạt được mục tiêu đó, chính quyền địa phương cũng cần có những nỗ lực phấn đấu không ngừng, đổi mới toàn diện từ tư duy đến hành động, từ chỉ đạo đến điều hành nhằm hỗ trợ, thúc đẩy phát triển khu vực kinh tế tư nhân, hỗ trợ hợp lý cho các ngành chủ lực của địa phương để thúc đẩy hoạt động xuất khẩu, góp phần đẩy mạnh tốc độ phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Cải thiện chất lượng điều hành kinh tế của chính quyền cấp tỉnh trong việc tạo lập môi trường chính sách thuận lợi cho sự phát triển của các doanh nghiệp. Cần rà soát một số chỉ tiêu liên quan đến quản lý còn chậm được cải thiện hoặc cải thiện không đáng kể, cần có ngay những giải pháp kịp thời như đẩy mạnh thông tin tuyên truyền, nâng cao nhận thức, trách nhiệm của lãnh đạo, đội ngũ cán bộ công chức trong việc hỗ trợ doanh nghiệp; cải cách thủ tục hành chính; tập trung đẩy mạnh công khai minh bạch thông tin cho doanh nghiệp; không ngừng nâng cao chất lượng dịch vụ hỗ trợ công; phát huy vai trò tính năng động sáng tạo và tiên phong trong công tác quản lý, điều hành kinh tế; đẩy mạnh công tác đào tạo nguồn nhân lực; tạo chuyển biến mạnh mẽ trong các hoạt động của tổ chức tư pháp, cơ quan thi hành án của địa phương; Tạo sự thông thoáng trong việc tiếp cận đất đai, duy trì tình ổn định trong việc sử dụng đất.

Tóm lại, trên cơ sở kết quả nghiên cứu của Chương 3, chương 4 đã thảo luận các phát hiện chính của nghiên cứu đạt được, trên cơ sở định hướng lựa chọn khung phân cấp tài khóa của Đảng và Nhà nước. Chúng tôi đã đề xuất một nhóm các giải pháp hoàn thiện phân cấp tài khóa nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, bao gồm hoàn thiện phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi; hoàn thiện hệ thống điều hòa ngân sách; chính sách huy động và vay nợ của chính quyền địa phương; hệ thống đánh giá và giám sát chi tiêu công của chính quyền địa phương; nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình và một số kiến nghị khác. Những giải pháp này nếu được thực hiện đồng bộ, có thể có những đóng góp tích cực cho tăng trưởng kinh tế mang tính bền vững ở Việt Nam.

KẾT LUẬN

1. Tóm tắt và đóng góp của luận án

Cho dù rất nhiều nước phát triển và đang phát triển đã đi theo hướng phân cấp tài khóa, nhưng vẫn còn những tranh cãi về mối quan hệ với tăng trưởng kinh tế. Về mặt lý thuyết, có kỳ vọng rằng phân cấp tài khóa sẽ dẫn tới cung cấp hàng hóa công hiệu quả của chính quyền địa phương và dẫn tới sự phát triển kinh tế nhanh chóng.

Việt Nam đang trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế mang nặng tính tập trung sang cơ chế thị trường, đồng thời với quá trình hội nhập nhanh và ngày càng sâu vào nền kinh tế thế giới. Chính vì vậy, quá trình phi tập trung hóa quyền lực là tất yếu để tăng cường tính năng động, tự chủ và linh hoạt của địa phương, nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Trong những năm qua, quá trình phân cấp đã diễn ra khá mạnh cả về hành chính, kinh tế. Song song với quá trình phân cấp các lĩnh vực đó, tất yếu sẽ dẫn đến quá trình phân cấp tài khóa, nhằm tạo điều kiện cho chính quyền địa phương có được nguồn lực tài chính cần thiết để thực thi các nhiệm vụ và quyền hạn của mình.

Tăng trưởng kinh tế chịu sự tác động của nhiều yếu tố, tuy nhiên phân cấp tài khóa là một trong những yếu tố quan trọng có thể thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nếu phân cấp hiệu quả, còn nếu quá trình phân cấp tài khóa không hiệu quả có thể dẫn đến kết quả ngược lại. Vì vậy, phân cấp tài khóa cần phải được nghiên cứu và tiến hành thận trọng, có sự chuẩn bị kỹ lưỡng. Phân cấp tài khóa sẽ làm tăng tính năng động và chủ động của địa phương, tạo điều kiện cho địa phương có thể khai thác phát huy thế mạnh của địa phương để phát triển kinh tế và tăng quy mô ngân sách địa phương, đồng thời làm cho

Trung ương không bị sa đà vào những công việc cụ thể của địa phương, tập trung quản lý kinh tế vĩ mô và thực hiện các chiến lược tăng trưởng kinh tế của quốc gia trong từng thời kỳ.

Nghiên cứu của luận án có mục tiêu đánh giá mối quan hệ giữa lý thuyết và thực tế về tác động của phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế, sử dụng dữ liệu cho giai đoạn 1990 - 2011 tại Việt Nam.

Kết quả kiểm định ba mô hình cho thấy có mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và phân cấp tài khóa, được đo lường bằng tỉ lệ thu và chi của địa phương so với GDP, trong đó chi địa phương (LG) chia thành chi đầu tư phát triển (LG^I) và chi thường xuyên (LG^C). Điều đó cho thấy sự tồn tại thực nghiệm về mối quan hệ này. Và có thể kết luận rằng, trong giai đoạn 1990 - 2011, kết quả nghiên cứu cho thấy tác động tích cực của chi đầu tư phát triển của địa phương (LG^I) với tăng trưởng kinh tế. Nghiên cứu cũng phát hiện được tác động tích cực của thu địa phương (LR) đến tăng trưởng. Tuy nhiên, nghiên cứu chưa phát hiện mối quan hệ của chi thường xuyên địa phương (LG^C) với tăng trưởng. Đồng thời, kết quả nghiên cứu cũng chưa tìm thấy mối quan hệ giữa phân chuyển giao tài khóa của chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương (TR) đến tăng trưởng.

Mặc dù ở Việt Nam đã có những tiến bộ đáng kể trong phân cấp tài khóa, nhưng trên thực tế vẫn còn nhiều việc phải làm nhằm hoàn thiện hơn nữa vai trò của mỗi cấp chính quyền trong quản lý ngân sách nhà nước. Xuất phát từ các nghiên cứu trước đây, căn cứ vào thực trạng phân cấp tài khóa ở Việt Nam, những định hướng cơ bản trong phân cấp tài khóa của Đảng và Nhà nước, đồng thời qua kết quả kiểm định mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế trong giai đoạn 1990 - 2011, luận án đã kiến nghị một hệ thống các giải pháp trong phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi, tăng

cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quá trình phân cấp, đổi mới quản trị công của địa phương và giám sát đánh giá chỉ tiêu công của địa phương. Các giải pháp này mang tính hữu cơ và gắn bó với nhau, tùy từng giai đoạn nhất định, các giải pháp cần phải được thực hiện đồng bộ phù hợp với tình hình, chiến lược phát triển của quốc gia.

2. Sự giới hạn của nghiên cứu

Việt Nam là một nước có số cấp chính quyền địa phương lớn với 63 tỉnh, thành phố (cấp chính quyền địa phương) và quá trình phân cấp tài khóa của Việt Nam mới chỉ thực sự diễn ra kể từ khi có Luật ngân sách năm 1996 và năm 2002, vì vậy hiện còn đang dần được hoàn thiện. Giới hạn cơ bản của luận án là số liệu được sử dụng trong mô hình chỉ mới dừng lại ở mức 22 năm.

Trong thực tế, có rất nhiều nhân tố có ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế, tuy nhiên, do giới hạn của dữ liệu nghiên cứu, chúng tôi chỉ sử dụng một số ít biến trong luận án này. Các biến được sử dụng trong nghiên cứu chỉ mới dừng ở chi của trung ương và thu, chi địa phương so với GDP, phân phân tích sâu bao gồm chi đầu tư và chi thường xuyên của địa phương so với GDP. Các biến kiểm soát mới chỉ dừng ở tốc độ lạm phát, lao động và vốn đầu tư xã hội.

3. Hướng nghiên cứu thêm

Để đề tài này được tiếp tục hoàn thiện, hướng nghiên cứu tiếp theo của luận án là mở rộng dữ liệu, đồng thời bổ sung thêm các biến như tỉ lệ chuyển giao từ chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương, khả năng vay nợ của chính quyền địa phương và một số biến kiểm soát khác. Đồng thời, có thể sử dụng kỹ thuật phân tích cấu trúc để xác định mức độ tác động của từng nhóm chi đến tốc độ tăng trưởng.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng việt

1. Bộ Tài chính, 2011. *Báo cáo tình hình thực hiện Nghị quyết 11/NQ-CP của CP năm 2011*. <http://www.mof.gov.vn/portal/page/portal/mof_vn> [ngày truy cập: 11/2/2012]
2. Bộ Tài chính, 2010. *Thông tư số 202/TT - BTC về việc phân cấp thực hiện dự toán ngân sách cho giai đoạn 2011 - 2015*. <http://vbqpppl.moj.gov.vn/vbpq/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View_Detail.aspx?ItemID=26039> [truy cập ngày 20/12/2010].
3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2010. *Báo cáo về phân cấp đầu tư*. <<http://www.mpi.gov.vn/portal/page/portal/bkhd>> [truy cập ngày 05/2/2011].
4. Bùi Đường Nghiêu & cgt, 2006. *Điều hoà ngân sách giữa trung ương và địa phương*. Hà Nội: Nhà xuất bản chính trị Quốc gia.
5. Chính phủ, 1996. *Nghị định số 87/NĐ-CP quy định chi tiết cho Luật ngân sách năm 1996 quy định về các khoản vay nợ của Chính quyền địa phương*. Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
6. Chính phủ, 1999. *Nghị định 52/1999/NĐ-CP về việc ban hành Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng*. Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
7. Chính phủ, 2003. *Nghị định 60/2003/NĐ-CP quy định chi tiết cho Luật Ngân sách năm 2002*. Hà Nội: Nhà xuất bản chính trị Quốc gia.
8. Chính phủ, 2003. *Nghị định 07/2003/NĐ-CP sửa đổi bổ sung ND 52*. Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.

9. Chính phủ, 2010. *Nghị định 79/2010/NĐ-CP quy định về nghiệp vụ quản lý nợ công*. Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
10. Chính phủ, 2011. *NQ số 11/NQ-CP về các giải pháp chống LP*.
<<http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?>
>. [ngày truy cập: 26/2/2011]
11. Đảng Cộng sản Việt Nam, 2011. *Cương lĩnh 1991 sửa đổi năm 2011*. Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
12. Đảng cộng sản Việt Nam, 2001. *Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX*. Hà Nội: Nhà xuất bản chính trị Quốc gia.
13. Đảng cộng sản Việt Nam, 2006. *Hiến pháp 1946, 1959, 1980 và 1992*. Hà Nội: Nhà xuất bản chính trị Quốc gia.
14. Đảng Cộng sản Việt Nam, 2011. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*. Hà Nội: Nhà xuất bản chính trị Quốc gia, trang 107.
15. Hội đồng chính phủ, 1961. *Nghị định số 168-CP về việc ban hành điều lệ và chấp hành ngân sách nhà nước*. Hà Nội: Nhà xuất bản chính trị Quốc gia.
16. Hội đồng Bộ trưởng, 1989. *Nghị quyết số 186/HĐBT về việc phân cấp quản lý ngân sách cho địa phương*. Hà Nội: Nhà xuất bản chính trị Quốc gia.
17. Học viện Hành chính, 2010. *Quản lý hành chính công*. Hà Nội: Nhà xuất bản thống kê.
18. Hoàng Thị Chinh Thon và cgt, 2010. *Tác động của chi tiêu công tới tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam*. Trung tâm nghiên cứu kinh tế và chính sách. Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội.

19. Lê Chi Mai, 2006. *Phân cấp ngân sách cho chính quyền địa phương: thực trạng và giải pháp*. Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị quốc gia.
20. Ngân hàng phát triển Châu Á, 2004. *Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*. Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, trang 293-294.
21. Ngân hàng thế giới, 2000. *Việt Nam: Quản lý tốt hơn nguồn lực nhà nước - Đánh giá chỉ tiêu công năm 2000*. Hà Nội: Nhà xuất bản văn hóa.
22. Ngân hàng thế giới, 2005. *Phân cấp ở Đông Á: Để chính quyền địa phương phát huy tác dụng*. Hà Nội: Nhà xuất bản Văn hoá thông tin.
23. Ngân hàng thế giới, 2011. *Cải cách thuế ở Việt Nam: Hướng tới một hệ thống hiệu quả và công bằng hơn*. Hà Nội: Nhà xuất bản Văn hoá thông tin.
24. Nguyễn Bình Giang, 2003. Tổng quan lý thuyết về phân quyền tài chính. *Tạp chí Nghiên cứu Tài chính*, số tháng 8 và tháng 9.
25. Nguyễn Khắc Minh & cgt, 2008. *Tăng trưởng chuyển đổi cơ cấu và chính sách kinh tế ở Việt Nam thời kỳ đổi mới*. Hà Nội: NXB Khoa học và kỹ thuật, trang 41-70.
26. Nguyễn Phi Lâm, 2009. *Phân cấp quản lý tài khóa và tăng trưởng kinh tế địa phương tại Việt Nam*. Hà Nội: Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.
27. Phạm Thế Anh, 2008. *Phân tích cơ cấu chi tiêu của Chính phủ và tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam*. Trung tâm nghiên cứu kinh tế và chính sách. Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội.
28. Quốc hội, 1996 & 2002. *Luật ngân sách nhà nước*. Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.

29. Sở Đình Thành, 2012. *Nghiên cứu hoàn thiện hệ thống giám sát và đánh giá chỉ tiêu công theo kết quả ở Việt Nam*. Đề tài nghiên cứu khoa học công nghệ cấp Bộ, trường Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh.
30. Tổng cục Thống kê, 1990 - 2011. *Niên giám thống kê*. Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê.
31. Thủ tướng Chính phủ, 2004. *Quyết định số 192/2004/QĐ-TTg về quy chế công khai tài chính đối với các đơn vị có sử dụng ngân sách nhà nước*. Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
32. Vũ Thành Tự Anh, 2011. *Phân cấp quản lý đầu tư tại Việt Nam*. Hội nghị “Phân cấp quản lý kinh tế - xã hội và ngân sách nhà nước ở Việt Nam”. Ủy ban tài chính, ngân sách của Quốc hội. Tháng 12 năm 2011.

Tiếng nước ngoài

33. Alesina, Alberto and Allan Drazen, 1991. *Why Are Stabilizations Delayed*. American Economic Review, 81: 1170-1188.
34. Albatel, Abdullah H., 2000. *The Relationship between government expenditure and economic growth in Saudi Arabia*. Journal of King Saud University, Administrative Sciences: 12 (2): 173-191.
35. Abachi Terhemmen Phillip & Salamatu Isah, 2012. *An Analysis of the Effect of Fiscal Decentralisation on Economic Growth in Nigeria*. International Journal of Humanities and Social Science, Vol. 2 No.8: 141 - 149.
36. Atsushi Iimi, 2004. *Decentralization and economic growth revisited: an empirical note*. Journal of Urban Economics 57: 449- 461.

37. Akai, Nobuo & Masayo Sakata, 2002. *Fiscal decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State – level Cross - section Data for the United states*. Journal of Urban Economics, 52: 93-108.
38. Atkinson và Mc Crindell, 1997. *Strategic Performance measurement in government*. CMA Magazine: 20-23.
39. Bahl & Linn, 1992. *Urban Public Finance in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
40. Barro, R.J.,1990. *Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth*. The Journal of Political Economy, Vol. 98, No.5: 103-S125.
41. Barro, Robert J. and David B. Gordon, 1983. *Rules, Discretion, and Reputation in a Model of Monetary Policy*. Journal of Monetary Economics, 12: 101-120.
42. Bird & Wallich, 1993. *Decentralization of the Socialist State*. A Regional and Sectoral Study. Washington, D.C. World Bank.
43. Bolton P. & Roland G., 1997. *The breakup of nations: a political economy analysis*. Quarterly of Economics, 112 (4): 1057-1090.
44. Bạch Thị Minh Huyền & Kiyohito Hanai, 2006. *Revenue Assignment between the Central and Local Budgets in Vietnam*. Ministry of Finance Vietnam.
45. Blanchard, Oliver, 2000. *Macroeconomics*. The third Edition, Prentice Hall Bussiness Publishing.
46. Davoodi, Hamid & Heng - fu Zou, 1998. *Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross - Country Study*. Journal of Urban Economics, 43: 607 - 629.

47. Dahlby, Bev., 1996. *Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants*. International Tax and Public Finance, No.3: 397- 412.
48. D. Schroeder & Paul Smoke, 2003. *Restructuring Local Government Finance in Developing Countries: Lessons from South Africa*. Cheltenham, UK: Edgar Elgar Publishing, Ltd: 237-289.
49. Daniel Treisman, 1998. *Decentralization and inflation in developed and developing countries*. Los Angeles.
50. Denhardt, 2002 - 2003. *The new public service: Serving, not steering*. Armonk, NY: ME. Sharpe.
51. Feltenstein, A. and S. Iwata, 2005. *Decentralization and macroeconomic performance in China: regional autonomy has its costs*. Journal of Development Economics 76. Pages: 481- 501.
52. Fritzen, Scott, 2006. *Probing System Limits: Decentralisation and Local Political Accountability in Vietnam*. Asia-Pacific Journal of Public Administration 28: 1-24.
53. Geeta Kingdon & John Knight, 2004. *Community, Comparisons and Subjective Well-being in a Divided Society*. Journal of Economic Behavior & Organization, Elsevier, vol. 64(1): 69-90.
54. Halder, P, 2007. *Measures of fiscal decentralization*. Department of Economics, Andrew Young School of Policy Studies.
55. Hayek, Friedrich, 1945. *The use of knowledge in society*. American Economic Review: 519-530.
56. John Maynard Keynes, 1936. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Marxists.org, 2002.

57. Kardar, Shahid, 2006. *Local Government Finance in Pakistan Post 2001*. Lahore School of Economics.
58. Ken Davey, 2003. *Fiscal Decentralisation*. Open Society Institute - Budapest.
59. Kormendi, Roger C. & Meguire, Philip G., 1985. *Macroeconomic determinants of growth: Cross-country evidence*. Journal of Monetary Economics, Elsevier, vol. 16(2): 141-163.
60. Kydland, Finn E. and Edward C. Prescott, 1977. *Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans*. Journal of Political Economy, Vol.85, N.3: 473-492.
61. Klitgaard, Robert E, 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
62. Loizides, J. and G., Vamvoukas, 2005. *Government Expenditure and Economic Growth: Evidence from Trivariate Causality Testing*. Journal of Applied Economics, Vol. 8: 125-152.
63. Lin, Justin Yifu and Zhiqiang Liu, 2000. *Fiscal decentralization and economic growth in China*. Economic Development and Cultural Change.
64. Mancur Olson, 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press.
65. Martinez - Varquez, 2007. *Fighting Corruption In The Public Sector*. Emerald Group Publishing Limited (Netherlands).
66. Mello, Luis De and Matias Barenstien, 2001. *Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-country Analysis*. IMF Working Paper 01/71.

67. McLure, Charles E., Jr., and Jorge Martinez (1998). *Vietnam: Intergovernmental Fiscal Relations*. Forthcoming in Asia-Pacific Tax Bulletin.
68. Musgrave, Richard A, 1959. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.
69. Musgrave & Charles E. McLure, 1983. *Who Should Tax, Where, and What? Tax Assignment in Federal Countries*. Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations: 2-19.
70. Muhammad Zahir Faridi, 2011. *Contribution of Fiscal Decentralization to economic Growth: Evidence from Pakistan*. Pakistan Journal of social Sciences, Vol.31.1: 1 - 33.
71. Oates, Wallace E, 1993. *Fiscal Decentralization and Economic Development*. National Tax Journal, Vol 46, No.2: 237 - 243.
72. Oates, W.E, 1972. *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Javonovich, Inc.
73. Prud' homme, 1995. *The dangers of decentralization*. Washington, D.C. World Bank, Vol. 10, No. 2: 201-220.
74. Phillips, Kerk L. and G. Woller, 1997. *Does Fiscal Decentralization lead to Economic Growth?*. Department of Economics, Brigham Young University.
75. Rao, M, 2003. *Fiscal decentralization in China and India: A comparative perspective*. Asia-Pacific Development Journal, Vol 10, No.1.
76. Ram, 1986. *Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data*. The American Economic Review.

77. Robert Solow, 1957. *Technical Change and the Aggregate Production Function*. The Review of Economics and Statistics, Vol. 39, No. 3: 312-320.
78. Shah, 1994. *The Reform of intergovernmental Fiscal relation in developing and Emerging Market Economies*. The World Bank, Washington, D.C.
79. Shah, Anwar, 2004. *Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems and Promise*. World Bank Policy Research Working Paper 3282.
80. Tiebout, C.M, 1956. *A pure theory of local Expenditures*. The Journal of Political Economy 64: 416 - 424.
81. Thieben, Ulrich, 2001. *Fiscal Decentralization & Economic Growth in High-income OECD Countries*. European network of economic policy research institutes, Working Paper No. 1.
82. Vazquez, Jorge Martinez and Robert M McNab, 2001. *Fiscal Decentralization and Economic Growth*. Working Paper 01-1, International Studies Program, Georgia University.
83. Vazquez, Jorge Martinez and Robert M McNab, 1997. *Fiscal Decentralization, Economic Growth and Democratic Governance*. Paper presented at USAID Conference on Growth and Democratic Governance, Washington, D.C. October, 9-10.
84. Vazquez, Jorge Martinez and Robert M McNab, 2001. *Cross-country evidence on the relationship between fiscal decentralization, inflation, and growth*. International Studies Program, Georgia University.

85. Vazquez, Jorge Martinez and Robert M McNab, 2003. *Fiscal Decentralization, Macrostability and Economic Growth*. Institute of Fiscal Studies.
86. Vo Duc Hung, 2006. *Fiscal decentralisation Index: The International Comparison*. Economics Program, UWA Business School. The University of Western Australia.
87. Vo Duc Hung, 2006. *Fiscal Decentralisation in Viet Nam: A Preliminary Investigation*. School of Economics and Commerce. The University of Western Australia.
88. Weiss, 1995. *Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory – based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families*. In *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods, and Contexts*, ed. James Connell et al. Washington, DC: Aspen Institute.
89. Woller, G.M & Phillips, K, 1998. *Fiscal decentralization and LDC economic growth: An empirical investigation*. The Journal of Development Studies 34 (4): 139 - 148.
90. World Bank, 2004. *Public Expenditure Review and Integrated Fiduciary Assessment*. World Bank, Vietnam.
91. World Bank, 2006. *Vietnam Development Report: Business*. World Bank, Washington, DC.
92. World bank & Ebel & Taliercio, 2009. *Subnational Tax Policy Design and Administration In Developing Economies*. World bank, Washington, DC.

93. Xie, Danyang & Heng - fu Zou, Hamid Davoodi ,1999. *Fiscal Decentralization and Economic in the United Sates*. Journal of Urban Economics 45: 228 - 239.
94. Zodrow, G. and Mieszkowski, P., 1986. *Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods*. Journal of Urban Economics, 19: 356-370.
95. Zhang, Tao and Heng-fu Zou, 1998. *Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China*. Journal of Public Economics 67: 221-240.
96. Zou, Heng-Fu and Jing Jin, 1959. *Fiscal Decentralization and Economic Growth in China*. Development Research Group, The World Bank.
97. Zodrow và Mieszkowski, 1986. *The new view of the property tax A reformulation*. Regional Science and Urban Economics, Elsevier, vol. 16(3): 309-327.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH

1. Sử Đình Thành - Mai Đình Lâm, 2012. *Phân cấp chi ngân sách và tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam*. Tạp chí Phát triển Kinh tế, số 263, tháng 9.
2. Mai Đình Lâm, 2012. *Tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế của Việt Nam*. Tạp chí Thông tin và dự báo kinh tế - xã hội, Trung tâm thông tin và dự báo kinh tế - xã hội Quốc gia. Bộ kế hoạch và Đầu tư, số tháng 4.
3. Mai Đình Lâm, 2011. *Đổi mới cơ cấu thu NSNN tại Việt Nam nhằm phục vụ chiến lược phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2011 - 2015*. Tạp chí Thông tin và dự báo kinh tế - xã hội, Trung tâm thông tin và dự báo kinh tế - xã hội quốc gia. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, số tháng 3.
4. Đào Đăng Kiên -Mai Đình Lâm, 2010. *Khủng hoảng nợ công tại Hi Lạp và kinh nghiệm với Việt Nam*. Tạp chí Thông tin và dự báo kinh tế - xã hội, Trung tâm thông tin và dự báo kinh tế - xã hội quốc gia. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, số tháng 8.
5. Mai Đình Lâm, 2008. *Hoàn thiện phân cấp quản lý ngân sách nhà nước trong quá trình cải cách hành chính tại Việt Nam*. Tạp chí Thông tin và dự báo kinh tế - xã hội, Trung tâm thông tin và dự báo kinh tế - xã hội quốc gia. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, số tháng 6.
6. Đào Đăng Kiên- Mai Đình Lâm, 2006. *Trung Quốc cải cách hệ thống thuế khi gia nhập WTO và bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam*. Tạp chí Thông tin và dự báo kinh tế - xã hội, Trung tâm thông tin và dự báo kinh tế - xã hội quốc gia. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, số tháng 9.