

Tác động của phân cấp ngân sách đối với tăng trưởng kinh tế của các tỉnh ở Việt Nam

ÔNG NGUYỄN CHƯƠNG

*L*ý thuyết phân cấp cho rằng sự gắn kết giữa nhiệm vụ thu và chi ngân sách ở các cấp chính quyền địa phương sẽ cải thiện hiệu quả phân bổ và vì thế thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Trong trường hợp của Việt Nam, bài viết này nghiên cứu mối quan hệ giữa phân cấp ngân sách và tăng trưởng kinh tế của các tỉnh với dữ liệu hỗn hợp (panel data) của 64 tỉnh trong thời kỳ 2000-2005. Mặc dù, các địa phương còn hạn chế trong việc thực hiện nhiệm vụ thu-chi ngân sách, các kết quả nghiên cứu cho thấy có mối liên hệ giữa sự hội tụ về thu ngân sách với tăng trưởng kinh tế ở các tỉnh. Các kết quả hồi quy bằng mô hình ảnh hưởng cố định (fixed-effects) cũng chỉ ra rằng, mức độ phân cấp về thu ngân sách càng cao thì góp phần vào tăng trưởng kinh tế của các tỉnh. Hơn nữa, phân cấp ngân sách phải được kết hợp với những chính sách khác để tránh những hiệu ứng tiêu cực.

Các chính sách về phân cấp ngân sách đóng vai trò thúc đẩy nâng cao hiệu quả và cân đối ngân sách của khu vực công. Một trong những mục tiêu quan trọng nhất cần phải đạt được bởi phân cấp ngân sách là thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Những sự thay đổi trong phân cấp ngân sách ảnh hưởng đến những biến số kinh tế có liên hệ với tăng trưởng. Như vậy, một câu hỏi được nêu ra là quá trình phân cấp ngân sách ở Việt Nam đã có những ảnh hưởng gì đến tăng trưởng kinh tế của các tỉnh.

1. Các đặc điểm cơ bản của quá trình phân cấp ngân sách ở Việt Nam

1.1. Thu ngân sách

Những thay đổi lớn được đưa ra bởi Luật Ngân sách năm 1996 và Luật sửa chữa bổ sung của Luật Ngân sách nhà nước năm 1998: (i) phân cấp hơn nữa cho cấp huyện và cấp xã, theo đó đây là các cấp được giao nhiệm vụ thu ngân sách; (ii) tính ổn định cao hơn trong các nhiệm vụ thu ngân sách-bao gồm chuyển giao, tỷ lệ thuế được phân chia duy trì ổn định từ 3-5 năm; (iii) phân loại rõ ràng về các khoản thuế được giao hoàn toàn hoặc một phần cho mỗi cấp của

chính quyền; (iv) trao quyền huy động nguồn thu từ một số lệ phí, phí và lệ phí cầu đường và các khoản đóng góp tự nguyện; (v) chuyển giao một số quyền vay vốn cho các tỉnh cho các dự án hạ tầng cơ bản, nhưng phải được chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ.

Những loại thuế mới được bổ sung thêm vào danh sách các loại thuế được chia giữa trung ương và các tỉnh là: thuế thu nhập cá nhân, thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài, thuế tài nguyên, thuế sử dụng vốn ngân sách. Các điều khoản này tạo ra những khuyến khích một cách đầy đủ đối với cấp địa phương giúp địa phương xây dựng kế hoạch hoạt động tốt hơn. Tuy nhiên, các luật ngân sách này vẫn chưa mở rộng trong phân cấp ra quyết định về thuế. Thu thuế vẫn được thực hiện bởi trung ương thông qua Tổng cục Thuế, vẫn tiếp tục dựa trên trách nhiệm kèp cho Bộ Tài chính và ủy ban nhân dân tỉnh. Một sự thay đổi đã được đưa ra đó là, các tỉnh đã có được một số ảnh hưởng đối với nguồn thu bằng cách thay đổi cơ sở thuế

Ông Nguyễn Chương, ThS., Trường Đại học Kinh tế, Đại học Đà Nẵng.

trong một khuôn khổ được thiết lập bởi trung ương. Các Ủy ban nhân dân tỉnh đã có quyền quyết định đối với khoản thu giữ lại để phân chia giữa tỉnh, huyện và xã. Trong việc xác định bổ sung ngân sách, các yếu tố được xem xét dựa trên dân số, điều kiện tự nhiên và mức độ phát triển kinh tế ở mỗi địa phương.

Thu ngân sách được phân thành ba loại nguồn thu: các khoản thu ngân sách trung ương (NSTU) hưởng 100%, các khoản thu ngân sách địa phương (NSDP) hưởng 100%, các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa NSTU và NSDP. Các khoản thu thuế được giao 100% cho chính quyền trung ương, bao gồm thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, thuế giá trị gia tăng (VAT), thuế và các khoản thu khác từ dầu mỏ, thuế thu nhập doanh nghiệp (CIT) với hệ thống kế toán thống nhất.

Thuế được phân chia giữa trung ương và địa phương, bao gồm tất cả các loại thuế: VAT (trừ VAT đối với hàng hóa nhập khẩu), thuế thu nhập doanh nghiệp (trừ doanh thu từ các doanh nghiệp thuộc các đơn vị hạch toán toàn ngành), thuế thu nhập cá nhân, thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài (không bao gồm thuế về chuyển tiền ra nước ngoài của ngành công nghiệp dầu mỏ), thuế tiêu thụ đặc biệt đối với hàng hóa và dịch vụ trong nước, lệ phí xăng dầu. Luật Ngân sách nhà nước không xác định rõ tỷ lệ phân chia. Các tỷ lệ phân chia thống nhất cho tất cả các loại thuế tuy có thể khác nhau theo tỉnh và được tính như là một phần của tiến trình ngân sách ở đầu mỗi kỳ ổn định ít nhất là ba năm. Tỷ lệ doanh thu thuế được phân chia và xác định theo công thức ước tính khác biệt giữa nhu cầu chi tiêu (trên cơ sở các chuẩn mực) và năng lực thu (trên cơ sở doanh thu thuế trong quá khứ). Trước năm 2002, thuế được phân chia gồm VAT, CIT, cá nhân có thu nhập chịu thuế, thuế chuyển tiền. Luật NSNN 2002 bổ sung thêm hai loại thuế là thuế tiêu thụ đặc biệt và lệ phí xăng, dầu vào danh sách các loại thuế có thể được phân chia.

Các khoản thu thuế được giao 100% cho các cấp chính quyền địa phương bao gồm thuế đất và nhà ở, thuế tài nguyên thiên nhiên ngoại trừ các hoạt động dầu khí, thuế môn bài, thuế chuyển quyền sử dụng đất, lệ phí về sử dụng đất, tiền thuê đất, doanh thu từ cho thuê và bán nhà ở thuộc sở hữu công, lệ phí đăng ký và lệ phí khác, các khoản thu theo qui định. Đối mới quan trọng nhất trong của Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 đối với nhiệm vụ thu ngân sách, qui định rõ ràng về nhiệm vụ thu (khoản thu ngân sách địa phương hưởng 100%) ở cấp huyện và cấp xã.

Mặc dù Luật Ngân sách nhà nước cho phép các địa phương thiết lập nhiệm vụ thu ngân sách cho các huyện và xã, Điều 34 của Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 cung cấp một số nguyên tắc chung và các tiêu chuẩn tối thiểu các tỉnh cần phải tuân theo trong việc thiết lập nhiệm vụ thu ngân sách cho địa phương: "Trong các nguồn thu của ngân sách xã, thị trấn, ngân sách xã, thị trấn được hưởng tối thiểu 70% các khoản thu thuế chuyển quyền sử dụng đất, thuế nhà, đất, thuế môn bài thu từ cá nhân, hộ kinh doanh; thuế sử dụng đất nông nghiệp thu từ hộ gia đình, lệ phí trước bạ nhà, đất"; và "Trong các nguồn thu của ngân sách thị xã, thành phố thuộc tỉnh, ngân sách thị xã, thành phố thuộc tỉnh được hưởng tối thiểu 50% khoản thu lệ phí trước bạ, không kể lệ phí trước bạ nhà, đất".

Song song với những cải thiện trong các chính sách phân cấp ngân sách, bảng 1 cho thấy rằng trong hai thời kỳ 1996-2000 và 2001-2005, tỷ trọng thu và chi NSDP tương ứng tăng dần từ 27% lên 33% và từ 38% lên 45%, đồng thời tỷ trọng bổ sung từ NSTU giảm đáng kể; tốc độ tăng trưởng thu NSDP bình quân hàng năm từ 8% lên 53%.

Martinez-Vazquez (2005) giải thích rằng với hệ thống như của Việt Nam, khoản thu để lại 100% đối với các tỉnh nghèo tạo nên khuyến khích lớn hơn đối với các chính quyền địa phương trong việc huy động các

Tác động của phân cấp ...

nguồn thu hơn là với hệ thống tỷ lệ chia ngân sách chuẩn hóa. Vì vậy, thuận lợi trong cách tiếp cận của Việt Nam là cho

phép tỷ lệ chia ngân sách thấp hơn đối với những vùng có tiềm năng thu ngân sách cao hơn (Martinez-Vazquez, 2005).

BẢNG 1: Kết quả phân cấp thu và chi ngân sách nhà nước giai đoạn 1996-2005

Đơn vị tính: Tỷ VND

| | Bình quân 1996-2000 | 2001 | 2004 | 2005 | Bình quân 2001-2005 |
|--|------------------------|---------|---------|---------|------------------------|
| 1. Thu | 73.518 | 103.773 | 224.776 | 332.836 | 197.283 |
| Trong đó: Thu NSDP | 19.827 | 25.463 | 85.553 | 156.217 | 73.389 |
| Tỷ trọng trong tổng thu NS (%) | 27,1 | 24,5 | 38,1 | 46,9 | 33,4 |
| • Tỷ lệ tăng trưởng (năm trước = 100%) | | | | | |
| - Thu ngân sách nhà nước | 10,2 | 14,4 | 26,7 | 48,1 | 32,7 |
| - Thu NSDP | 8,3 | 14,3 | 54,7 | 82,6 | 53,7 |
| 2. Chi | 87.105 | 129.773 | 248.615 | 362.468 | 256.381 |
| Trong đó: Chi NSDP | 33.503 | 56.043 | 114.236 | 145.103 | 112.663 |
| Tỷ trọng trong tổng chi NS (%) | 37,9 | 43,2 | 45,9 | 40,0 | 44,7 |
| Bao gồm: Đầu tư | 10.345 | 20.112 | 42.754 | 158.398 | 69.975 |
| Cộng Thường xuyên | 23.065 | 36.070 | 56.848 | 264.654 | 106.779 |
| • Tỷ lệ tăng trưởng (năm trước = 100%) | | | | | |
| - Chi ngân sách nhà nước | 10,9 | 19,1 | 37,2 | 45,8 | 32,0 |
| - Chi NSDP | 17,1 | 24,3 | 32,8 | 27,0 | 28,8 |
| 3. Tỷ lệ chi đầu tư/chi thường xuyên (%) | 46,0 | 70,6 | 75,2 | 59,9 | 70,8 |
| 4. Bổ sung từ NSTU | 15.345 | 23.553 | 39.548 | 48.989 | 41.739 |
| Tỷ lệ tăng trưởng (%) | 31,9 | -11,5 | -8,3 | 23,9 | 10,7 |
| Tỷ trọng trong tổng chi địa phương (%) | 42,1 | 42,0 | 34,6 | 33,8 | 39,5 |

Nguồn: Tác giả tính toán từ số liệu của Bộ Tài chính.

Quá trình thực hiện Luật Ngân sách nhà nước đã góp phần ổn định nguồn thu của các địa phương. Tuy nhiên, năng lực huy động nguồn thu của các tỉnh là khá phân tán, đa số các tỉnh không thể tự cân đối thu và chi ngân sách. Từ năm 2000 đến năm 2003 (giai đoạn ổn định ngân sách kết thúc năm 2003), tỷ lệ thu NSDP so với tổng thu ngân sách nhà nước cấp tỉnh ở mức 100% có 56 tỉnh (chiếm 92%) và chỉ có 5 tỉnh với tỷ lệ từ 24% đến 53%; trong giai đoạn ổn định mới bắt đầu từ năm 2004, với nguồn thu được phân

bổ cho địa phương nhiều hơn và với hai loại thuế bổ sung thêm (thuế tiêu thụ đặc biệt và phí xăng, dầu), đã làm tăng số lượng các tỉnh có thặng dư ngân sách địa phương từ 5 lên 15; cụ thể hơn đó là tỷ lệ phân cấp nguồn thu tăng đều đặn, trong khi đó bổ sung ngân sách từ trung ương giảm. Hơn nữa, trong thời kỳ 2000-2005 có sự chênh lệch lớn trong nguồn thu ngân sách giữa các địa phương; trong bảng 2 cho thấy sự chênh lệch lớn giữa nguồn thu ngân sách được chia (thể hiện hệ số biến thiên của thu ngân sách

bình quân đầu người khá lớn 1,21 và sự chênh lệch giữa mức lớn nhất và nhỏ nhất là 47 lần năm 2002, thay đổi tương ứng là 1,18 và 129 lần năm 2004) và khoản thu ngân sách được hưởng 100% (hệ số biến thiên của thu ngân sách bình quân đầu người khá lớn 0,85, sự chênh lệch giữa mức lớn nhất và nhỏ nhất là 20 lần năm 2002, thay đổi tương ứng là 0,91 và 83 lần năm 2004). Tuy nhiên,

tổng thu ngân sách bình quân đầu người (cũng trong bảng 2), bao gồm cả bổ sung từ NSTU, với hệ số biến thiên là 0,42 và sự chênh lệch giữa mức lớn nhất và nhỏ nhất là 5 lần trong năm 2002, thay đổi tương ứng là 0,52 và 9 lần năm 2004. Vì thế, một sự cân bằng hóa đáng kể sau khi có nguồn bổ sung từ NSTU, nhưng sự chênh lệch lớn vẫn duy trì.

BẢNG 2: Thu ngân sách của địa phương bình quân đầu người (bqđn) năm 2002 và 2004

Đơn vị tính: VND

| | 2002 ^(a) | | | | 2004 ^(b) | | | |
|---------------|---------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|---------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|
| | Tổng thu NS bqđn | 100% được hưởng bqđn | Nguồn thu được chia bqđn | Bổ sung từ NSTU bqđn | Tổng thu NS bqđn | 100% được hưởng bqđn | Nguồn thu được chia bqđn | Bổ sung từ NSTU bqđn |
| Lớn nhất | 2.113 | 761 | 1.378 | 1.661 | 4.128 | 2239 | 2.132 | 2.027 |
| Nhỏ nhất | 439 | 37 | 29 | 111 | 435 | 27 | 17 | 40 |
| Bình quân | 852 | 154 | 167 | 531 | 1365 | 368 | 324 | 637 |
| Độ lệch chuẩn | 360,6 | 131,6 | 202,4 | 314,8 | 708,9 | 335,8 | 381,6 | 485,0 |
| Hệ biến thiên | 0,42 | 0,85 | 1,21 | 0,59 | 0,52 | 0,91 | 1,18 | 0,76 |

Nguồn: (a)Martinez-Vazquez (2005).

(b) Tác giả tính toán từ số liệu của Bộ Tài chính.

1.2. Chi ngân sách

Ở Việt Nam về nguyên tắc, nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công được thực hiện bởi trung ương và địa phương tương ứng với vùng địa lý. Chính quyền trung ương đảm nhiệm các chương trình/dự án và các dịch vụ mang tính liên tỉnh, liên vùng và phạm vi quốc gia đối với dân cư của địa phương. Vì vậy, các dự án chính về hệ thống thủy lợi, đê điều kiểm soát lũ lụt, thiên tai, hệ thống đường quốc lộ được đảm nhiệm bởi trung ương; nhưng việc bảo dưỡng, duy tu và sửa chữa nhỏ hệ thống thủy lợi và đường quốc lộ được thực hiện bởi địa phương. Tương tự, giáo dục tiểu học và phổ thông cơ sở cơ bản được giao cho các tỉnh, nhưng cấp giáo dục cao hơn lại được giao cho trung ương. Hệ thống các bệnh viện chính được quản lý bởi

trung ương, trong khi đó các tỉnh quản lý các trung tâm y tế và chăm sóc sức khỏe cộng đồng ở cấp huyện, xã.

Trong phân cấp nhiệm vụ chi đối với thị xã, thành phố thuộc tỉnh phải có nhiệm vụ chi đầu tư xây dựng các trường phổ thông quốc lập các cấp, điện chiếu sáng, cấp thoát nước, giao thông đô thị, vệ sinh đô thị và các công trình phúc lợi công cộng khác. Trung ương quản lý cả chi hiện hành và chi đầu tư của địa phương. Các chuẩn mực cơ bản cũng được thiết lập bởi trung ương trong việc thực hiện chi tiêu ngân sách địa phương.

So sánh hai thời kỳ 1996-2000 và 2001-2005, chi NSDP tăng trưởng hằng năm từ 17% lên 29%; hơn nữa, sự phân cấp trong chi tiêu có sự gia tăng đều và có xu hướng tiếp tục: chi NSDP chiếm 37,9% tăng lên

44,7% trong tổng chi ngân sách; theo cơ cấu chi, tỷ lệ giữa chi đầu tư và chi thường xuyên của địa phương thay đổi theo hướng tích cực (xem bảng 1).

Tuy nhiên, các địa phương còn bị hạn chế trong việc thực hiện quá trình chi tiêu, với việc trung ương vẫn kiểm soát cả chi thường xuyên và đầu tư của địa phương. Những quy tắc, chuẩn mực cơ bản vẫn được thiết lập bởi trung ương về thực hiện chi NSDP. Martinez-Vazquez (2005) đánh giá rằng Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 một mặt đã có những thay đổi triệt ở một số khía cạnh về nhiệm vụ chi ngân sách, mặt khác về cơ bản vẫn chưa được thay đổi. Sự thay đổi lớn nhất trong nhiệm vụ chi ngân sách đó là Luật Ngân sách nhà nước đã liệt kê các nhiệm vụ chi đối với trung ương và chính quyền cấp tỉnh, mặt khác các nhiệm vụ chi tiêu được giao chưa được thay đổi bởi vì sự phân chia nhiệm vụ chính thức giữa trung ương và địa phương vẫn giống như đã được xác định năm 1996. Phạm vi của việc loại bỏ quyền hạn ràng buộc của các chuẩn mực về chi tiêu được xác định bởi trung ương biểu hiện một sự chuyển hướng từ thực tiễn vẫn còn những vấn đề tranh luận (Martinez-Vazquez, 2005). Martinez-Vazquez (2005) khẳng định rằng những chuẩn mực này sẽ tiếp tục được thiết lập theo quy trình này, nhưng việc gắn liền với những chuẩn mực về tài chính với nguồn lực hiện có đôi khi là rất không chặt chẽ.

1.3. Xu hướng phân cấp ngân sách

Bảng 3 cho thấy bình quân mức độ phân cấp về chi cao hơn về thu hằng năm. Sự khác biệt giữa tỷ lệ thu và chi này chính là khoản ngân sách phải nộp cho NSTU và các khoản bổ sung từ NSTU cho NSDP. Trong giai đoạn ổn định mới bắt đầu từ năm 2004 với nhiệm vụ thu ngân sách được mở rộng cho các địa phương, mức độ phân cấp ngân sách về thu (trung bình) tăng từ 41,8% năm 2000 lên 54,4% năm 2005. Trong khi đó, mức độ phân cấp ngân sách về chi (trung bình) tương đối ổn định ở mức cao trong giai đoạn 2000-2005 khoảng trên 80%. Kết quả là khoảng cách giữa phân cấp thu và chi được thu hẹp dần.

Hệ số biến thiên của mức độ phân cấp về thu giảm nhẹ từ 0,6 năm 2000 đến 0,48 năm 2003 và khá nhanh đến 0,35 năm 2005 (bảng 3). Đồng thời, hệ số biến thiên của mức độ phân cấp về chi tăng chậm từ 0,1 năm lên 0,14 năm 2005. Nói cách khác, mức độ phân cấp ngân sách về thu hội tụ giữa các tỉnh trong khi đó phân cấp ngân sách về chi phân tán giữa các tỉnh trong giai đoạn 2000-2005. Với sự hội tụ như thế trong bối cảnh mức độ phân cấp thu gia tăng cho thấy rằng, năng lực huy động các nguồn thu giữa các tỉnh có thể đã được cải thiện, nhất là đối với các tỉnh nghèo. Sự phân tán trong phân cấp về chi có thể được giải thích rằng chi ngân sách cấp tỉnh giữa các tỉnh vẫn còn phụ thuộc rất lớn vào nguồn bổ sung từ NSTU, mà chủ yếu là bổ sung cân đối có mục tiêu.

BẢNG 3: Phân cấp ngân sách giai đoạn 2000-2005

| Phân cấp về thu (2000-2005) | | | | | | Phân cấp về chi (2000-2005) | | | | | |
|-----------------------------|------------|---------------|-----------|----------|------------------|-----------------------------|------------|---------------|-----------|----------|------------------|
| Năm | Trung bình | Độ lệch chuẩn | Thấp nhất | Cao nhất | Hệ số biến thiên | Năm | Trung bình | Độ lệch chuẩn | Thấp nhất | Cao nhất | Hệ số biến thiên |
| 2000 | 41,8 | 25,3 | 1,1 | 97,4 | 0,6 | 2000 | 85 | 8,7 | 53,1 | 100,8 | 0,1 |
| 2001 | 39 | 24,1 | 1,3 | 92,9 | 0,62 | 2001 | 81,7 | 11,9 | 52,4 | 125,5 | 0,15 |
| 2002 | 46,3 | 24,6 | 2,6 | 96,6 | 0,53 | 2002 | 82,3 | 11,7 | 47,8 | 111 | 0,14 |
| 2003 | 53,2 | 25,5 | 3,9 | 100 | 0,48 | 2003 | 94,4 | 13,9 | 61,2 | 131,8 | 0,15 |
| 2004 | 60,7 | 22,2 | 15,7 | 98,7 | 0,37 | 2004 | 88,1 | 16,3 | 10,2 | 128 | 0,19 |
| 2005 | 54,37 | 18,95 | 19,53 | 89,75 | 0,35 | 2005 | 82,26 | 11,45 | 48,53 | 108,96 | 0,14 |

Nguồn: Tác giả tính toán từ số liệu của Bộ Tài chính.

2. Mô hình thực nghiệm phân tích tác động của phân cấp ngân sách đối với tăng trưởng kinh tế của các tỉnh

2.1. Mô hình thực nghiệm

Mô hình tăng trưởng nội sinh có khả năng xem xét những tác động tiềm ẩn của các chính sách của chính phủ đến tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, không có một mô hình lý thuyết chung cho các nghiên cứu thực nghiệm nghiên cứu tác động của phân cấp ngân sách đến tăng trưởng. Có hai loại phân tích hồi quy phổ biến được sử dụng: hồi quy dữ liệu chéo và hồi quy dữ liệu hỗn hợp. Trong giai đoạn đầu, các ước lượng bình phương nhỏ nhất thông thường (ordinary least squares-OLS) được sử dụng rộng rãi như Davoodi và Zou (1998), Woller và Phillips (1998), Xie và các đồng sự (1999); một số sử dụng ước lượng bình phương nhỏ nhất tổng quát (general least squares-GLS) (như Zhang và Zou 1998, Thießen 2000), bình phương nhỏ nhất với biến giả (least squares dummy variable-LSDV) (như Zhang và Zou 1998), ước lượng hợp lý cực đại (maximum likelihood-ML) (như Akai và các cộng sự 2004), hồi qui hai giai đoạn (two stage least squares-2SLS). Đa số các tác giả

sử dụng dữ liệu hỗn hợp và xem xét ảnh hưởng cố định theo quốc gia, tỉnh và ảnh hưởng cố định của thời gian để kiểm soát cho các đặc điểm cá biệt và thời gian không thay đổi được phân tích (như Jin và Zou 2005). Hơn nữa, trong các ước lượng thực nghiệm, phần lớn các tác giả thực hiện phân tích độ nhạy theo cách tiếp cận của Levine và Renelt (1992); theo cách tiếp cận này phân biệt giữa ba nhóm biến giải thích: biến cơ sở-là các biến luôn có trong các hồi quy; biến quan tâm (ví dụ như chính sách ngân sách); một nhóm các biến được chọn từ tập hợp các biến đã được xác định bởi các nghiên cứu trước đây với vai trò như là các biến giải thích có tính chất quan trọng đối với tăng trưởng.

Ở Việt Nam, Trần Thọ Đạt (2002 và 2005) đã thực hiện nghiên cứu thực nghiệm về các nhân tố ảnh hưởng đến tăng trưởng *năng suất tổng các yếu tố (TFP)* và một số nghiên cứu về những nhân tố tác động đến tăng trưởng như: Lê Xuân Bá, Nguyễn Thị Tuệ Anh (2006), Nguyễn Thị Tuệ Anh và các cộng sự (2006), Nguyễn Thị Lan Hương (2007).

Nghiên cứu này sử dụng mô hình Cobb-Douglas mở rộng, phương trình ước lượng cơ bản được xác định như sau:

$$\ln GDP_{pc\ it} = \beta_0 + \beta_{FD} FD_{it} + \gamma_{FD} FD_{it-k} + \theta_Z Z_{it} + u_{it} \quad (3.1)$$

Trong đó: i là chỉ số của tỉnh và t là chỉ số thời gian, $t-k$: trễ k thời kỳ; $\ln GDP_{pc}$ là logarit của GDP bình quân đầu người; FD là phân cấp ngân sách, và Z là vectơ các biến kiểm soát;

β , γ , θ là các hệ số biểu thị sự tác động của các biến ngoại sinh, u_{it} là sai số đại diện cho những ảnh hưởng các biến không được đưa vào mô hình. Giả định u_{it} có phân phối $N(0, \sigma_u^2)$.

Đối với mô hình ảnh hưởng cố định

$$\ln GDP_{pc\ it} = \beta_0 + a_i + \beta_{FD} FD_{it} + \gamma_{FD} FD_{it-k} + \theta_Z Z_{it} + u_{it} \quad (3.2)$$

Trong đó: a_i là hằng số của tỉnh (lượng cố định theo thời gian) biểu thị những ảnh

hưởng riêng biệt của tỉnh i và không đổi trong suốt thời kỳ.

Đối với mô hình ảnh hưởng ngẫu nhiên

$$\ln GDP_{pc\ it} = \beta_0 + a_i + \beta_{FD} FD_{it} + \gamma_{FD} FD_{it-k} + \theta_Z Z_{it} + u_{it} \quad (3.3)$$

Trong đó: a_i là thành phần sai số của tỉnh được giả định tuân theo phân phối chuẩn, là

những tác động không quan sát được, a_i thì không tương quan với mỗi biến giải thích:

$Cov(X_{it}, a_i) = 0$, nghĩa là các biến giải thích là hoàn toàn ngoại sinh sau khi loại bỏ a_i .

2.2. Lựa chọn và đo lường các biến

Biến được giải thích GDP_{pc} là GDP bình quân đầu người theo tỉnh được tính bằng đồng Việt Nam tại giá cố định năm 1994.

Phân cấp ngân sách (FD) được đo lường bằng cả phân cấp thu và chi ngân sách. *Phân cấp thu ngân sách (FDR)* được đo lường bởi tỷ trọng của thu ngân sách được phân cấp trong tổng thu NSDP (ngân sách phân cấp bao gồm các khoản thu NSDP hưởng 100% và các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa NSTU và địa phương), *phân cấp chi ngân sách (FDE)* là tỷ lệ chi ngân sách cấp tỉnh so với chi NSDP.

Các biến kiểm soát được sử dụng trong nghiên cứu này gồm:

Lao động (L) là tổng số dân số hoạt động kinh tế bất kể tình trạng việc làm (cũng được xem là lực lượng lao động)

Vốn (K) được xác định bằng tổng của tài sản cố định vào ngày 31 tháng 12 và vốn đầu tư ròng hằng năm của các tỉnh.

Ảnh hưởng của chính phủ (GOV) được đo lường bằng tỷ lệ của chi tiêu chính phủ so với GDP ở cấp tỉnh.

Cơ cấu kinh tế (IND) được đo lường thông qua tỷ lệ của giá trị sản lượng công nghiệp so với GDP của tỉnh.

Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) được đo lường bằng tỷ trọng của đầu tư nước ngoài trong tổng đầu tư của tỉnh.

Độ mở với thương mại quốc tế (OPENNESS) được đo lường bằng tỷ lệ giữa tổng giá trị xuất khẩu và nhập khẩu so với GDP.

Mức độ đô thị hóa (URBANIZATION) được đo lường bằng tỷ lệ dân số đô thị so với tổng dân số của các tỉnh.

Nguồn dữ liệu hỗn hợp của các tỉnh giai đoạn 2000-2005 được thu thập và tổng hợp chủ yếu từ số liệu thống kê của 64 tỉnh và thành phố và quyết toán thu chi ngân sách hàng năm của các tỉnh và thành phố được công bố bởi Bộ Tài chính. Lưu ý rằng từ năm 1997 đến năm 2003, Việt Nam có 61 tỉnh, từ năm 2004 đã có 64 tỉnh do một số tỉnh được tách ra. Để giải quyết vấn đề này, dữ liệu được nhập lại theo quan điểm những tỉnh mới được giả định là đã không được tách ra. Như vậy thay vì có 64 quan sát thì chỉ có 61 quan sát mỗi năm.

Thông qua ma trận tương quan (bảng 4) cho thấy một cách khái quát quan hệ thống kê giữa các phân tích.

BẢNG 4: Ma trận tương quan giữa các biến

| | lnGDP _{pc} | FDR | FDE | lnL | lnK | GOV | IND | FDI | OPENNESS |
|---------------------|---------------------|---------|---------|----------|---------|---------|---------|--------|----------|
| lnGDP _{pc} | 1.00 | | | | | | | | |
| FDR | 0.393* | 1.00 | | | | | | | |
| FDE | -0.003 | 0.1413* | 1.00 | | | | | | |
| lnL | 0.466* | 0.1299* | -0.211* | 1.00 | | | | | |
| lnK | 0.783* | 0.2384* | -0.07 | 0.6857* | 1.00 | | | | |
| GOV | -0.393* | -0.01 | 0.229* | -0.5748* | -0.363* | 1.00 | | | |
| IND | 0.574* | 0.1186* | 0.07 | 0.2095* | 0.608* | -0.265* | 1.00 | | |
| FDI | 0.464* | 0.1399* | 0.08 | 0.1631* | 0.524* | -0.188* | 0.6976* | 1.00 | |
| OPENNESS | 0.374* | 0.06 | 0.191* | 0.04 | 0.38* | -0.09 | 0.6219* | 0.517* | 1.00 |
| URBANIZATION | 0.651* | 0.1338* | 0.09 | 0.1420* | 0.58* | -0.09 | 0.2971* | 0.270* | 0.32* |

* Mức ý nghĩa thống kê 5%.

2.3. Phân tích các mô hình hồi quy

2.3.1. Ước lượng các mô hình

Theo Yaffee (2003), có ba cách tiếp cận phổ biến được sử dụng để ước lượng cho dữ liệu hỗn hợp là các mô hình các hệ số không đổi, các ảnh hưởng cố định và các ảnh hưởng ngẫu nhiên.

Với việc bỏ qua yếu tố về không gian và thời gian của dữ liệu gộp, hồi quy OLS có thể được sử dụng. Nghĩa là, gộp 6 quan sát của mỗi tỉnh sẽ có được 366 quan sát cho mỗi biến. Mô hình hồi quy các hệ số không đổi được sử dụng với giả định hệ số của các biến giải thích là đồng nhất cho cả 61 tỉnh. Tuy nhiên, tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu là điểm nằm ngoài được loại bỏ ra khỏi dữ liệu (bằng kiểm định phân phối chuẩn) khi sử dụng mô hình ước lượng dữ liệu gộp bằng OLS; do vậy số quan sát chỉ còn 360. Bên cạnh đó mô hình còn sử dụng các biến giả thời gian để xem xét sự tác động khác biệt về tăng trưởng thu nhập bình quân đầu người của các tỉnh qua các năm. Mặc dù hồi qui dữ liệu gộp là đơn giản cho việc thực hiện ước lượng, xong kết quả ước lượng hồi qui dữ liệu gộp lại biến dạng mối quan hệ giữa biến được giải thích và các biến giải thích. Do đó, cần xem xét đến tính chất đặc thù của các địa phương bằng cách sử dụng các biến giả tỉnh; tuy nhiên, với các biến giả tỉnh rất nhiều trong mô hình dẫn đến tình trạng đa cộng tuyến và với số tham số ước lượng lớn có thể ảnh hưởng đến độ chính xác của các tham số ước lượng (Gujarati, 2003). Cần lưu ý rằng để áp dụng OLS, các phần dư được giả định độc lập và có phương sai không thay đổi (đồng nhất). Kết quả của các kiểm định Jarque-Bera và kiểm định Breusch-Pagan cho thấy các phần dư tự tương quan và có phương sai thay đổi (không đồng nhất). Một khi các giả định của OLS không được đáp ứng, các ước lượng có thể không phù hợp và không hiệu quả. Trong những trường hợp này, mô hình ảnh hưởng cố định và ảnh hưởng ngẫu nhiên cho phép giải quyết những vấn đề phát sinh do hiện tượng tương quan và phương sai thay đổi.

Trong các mô hình ảnh hưởng ngẫu nhiên và ảnh hưởng cố định, khi xem xét đến những tác động của phân cấp ngân sách trong giai đoạn ổn định ngân sách bắt đầu từ năm 2004-khi Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 bắt đầu có hiệu lực, bằng việc sử dụng biến tương tác $Y2004*FDR$ và $Y2004*FDE$ và các biến trễ một thời kỳ của biến phân cấp ngân sách $L1.FDR$ và $L1.FDE$. Kết quả cho thấy các tham số ước lượng của các biến $Y2004*FDR$, GOV , FDI , $OPENNESS$ không có ý nghĩa về mặt thống kê, và sẽ được loại bỏ khi thực hiện kiểm định. Kiểm định Hausman và kiểm định nhân tử Breusch-Pagan-Lagrange được sử dụng, các kiểm định cho thấy mô hình ảnh hưởng ngẫu nhiên không thỏa mãn các giả định trong, khi đó mô hình ảnh hưởng cố định được chấp nhận; kết quả là mô hình ảnh hưởng ngẫu nhiên bị bác bỏ.

Có thể nhận thấy rằng các biến FDR , $L1.FDR$, lnL , lnK , IND , $URBANIZATION$ có dấu của các hệ số ước lượng như đã được kỳ vọng và có ý nghĩa thống kê đối với tăng trưởng GDP bình quân đầu người; tuy nhiên, hệ số ước lượng của các biến FDE có dấu âm, nhưng của biến $Y2004*FDE$ lại có dấu dương. Các hệ số ước lượng của các biến GOV , FDI , $OPENNESS$ có dấu dương nhưng không có ý nghĩa thống kê đối với tăng trưởng GDP bình quân đầu người. Vì vậy, có các câu hỏi được đặt ra là: tại sao hệ số ước lượng của các biến GOV , FDI , $OPENNESS$ có dấu dương nhưng không có ý nghĩa thống kê đối với tăng trưởng GDP bình quân đầu người? Để trả lời cho các câu hỏi này dựa trên đặc điểm của các biến (GOV , FDI , và $OPENNESS$) và bản chất của mô hình. Trên cơ sở các phân tích ở những phần trước, dễ dàng nhận thấy rằng chi tiêu của chính phủ chỉ đóng vai trò quan trọng đối với các tỉnh nghèo hơn; FDI và $OPENNESS$ thì có tính đặc trưng theo tỉnh rất lớn và không đổi theo thời gian, do đó phần lớn những ảnh hưởng của chúng đến tăng trưởng được tính vào những ảnh hưởng

cố định. Đó cũng là lý do tại sao giá trị tuyệt đối của các hệ số ước lượng của các biến số này giảm đáng kể khi chuyển từ hồi qui dữ liệu gộp sang mô hình ảnh hưởng cố định.

Vì vậy, bằng việc sử dụng mô hình ảnh hưởng cố định, những phỏng đoán về xu

hướng chệch của các biến bị loại bỏ trong hồi quy dữ liệu gộp là được ủng hộ. Có thể kết luận rằng mô hình ảnh hưởng cố định là phù hợp nhất trong ba loại đã được khảo sát. Bảng 5 cung cấp ước lượng của mô hình ảnh hưởng cố định.

BẢNG 5: Ước lượng của mô hình ảnh hưởng cố định

| Biến giải thích | Biến phụ thuộc: lnGDPpc | | | |
|-----------------------------|-------------------------|--------------|------------|------------|
| | Hệ số ước lượng | Sai số chuẩn | Thống kê t | Xác suất P |
| FDR | 0,001** | 0,000 | 2,48 | 0,014 |
| L1,FDR | 0,001*** | 0,000 | 2,94 | 0,004 |
| FDE | -0,0018** | 0,000 | -2,34 | 0,02 |
| Y2004*FDE | 0,001*** | 0,000 | 5,41 | 0,000 |
| lnL | 0,694*** | 0,113 | 6,16 | 0,000 |
| lnK | 0,187** | 0,023 | 8,26 | 0,000 |
| IND | 0,001*** | 0,000 | 3,24 | 0,001 |
| URBANIZATION | 0,003* | 0,002 | 1,67 | 0,097 |
| Constant | -9,704 | 1,412 | -6,87 | 0,000 |
| Số quan sát | 300 | | | |
| Số nhóm | 60 | | | |
| Số quan sát nhóm | 5 | | | |
| R ² : trong nhóm | 0,8926 | | | |
| Giữa các nhóm | 0,4534 | | | |
| Chung | 0,4758 | | | |

(*) Mức ý nghĩa thống kê 10%; (**) Mức ý nghĩa thống kê 5%; (***) Mức ý nghĩa thống kê 1%.

2.3.2. Phân tích kết quả ước lượng được bằng mô hình ảnh hưởng cố định

Thứ nhất, như bảng 5 cho thấy, mặc dù, hệ số ước lượng của biến FDR và biến trễ một thời kỳ L1.FDR là khá nhỏ (0,001), phân cấp về thu ngân sách có tác động tích cực và có ý nghĩa thống kê đối với tăng trưởng GDP bình quân đầu người; tuy nhiên, hệ số ước lượng biến FDE lại có giá trị âm (-0.0018), trong khi đó hệ số ước lượng biến Y2004*FDE có giá trị dương (0,001) cho thấy phân cấp về chi ngân sách trong giai đoạn 2000-2003 có tác động âm đối với tăng trưởng, nhưng đến giai đoạn ổn

định ngân sách (mới bắt đầu) năm 2004 lại có tác động dương. Kết quả này gợi ý rằng trao quyền nhiều hơn về thu ngân sách cho các địa phương sẽ tạo được tăng trưởng cao (hệ số co giãn của GDP bình quân đầu người với phân cấp về thu thời kỳ hiện hành là 0,001 và với một thời kỳ trước đó là 0,001). Điều này có nghĩa là 1 % tăng lên trong nguồn thu ngân sách của tỉnh sẽ góp phần cải thiện 0,001% trong tăng trưởng GDP bình quân đầu người của tỉnh của năm hiện tại và 0,001% trong tăng trưởng GDP bình quân đầu người của tỉnh của năm sau đó. Tuy nhiên, có mối liên hệ nghịch biến giữa

phân cấp về chi ngân sách với tăng trưởng thu nhập bình quân đầu người của tỉnh. Điều này cho thấy, việc trao quyền chi tiêu ngân sách càng lớn ảnh hưởng tiêu cực đến tăng trưởng của các địa phương trong thời kỳ đầu. Thêm nữa, kết quả cho thấy, có mối tương quan nghịch biến giữa FDR và GOV, tương quan đồng biến giữa FDE và GOV với hệ số tương quan tương ứng là -0,01 và 0,23 hàm ý rằng, mức độ phân cấp thu ngân sách càng cao kết hợp với sự giảm sút trong chi tiêu của chính phủ và tỷ trọng đóng góp nguồn thu của các doanh nghiệp nhà nước trong ngân sách địa phương đối với tăng trưởng của tỉnh.

Điều nên chú ý ở đây là với số lượng các quan sát thu thập được như vậy không thể xem xét các biến trễ với thời đoạn lớn hơn, không gợi ý cho việc có thể tìm thấy mức tối ưu trong phân cấp về thu và chi ngân sách, nhưng đã cho thấy được xu hướng vận động. Song với kết quả hồi quy gợi ý rằng, sự hội tụ trong phân cấp về thu tác động tích cực đến tăng trưởng GDP bình quân đầu người của các tỉnh ở Việt Nam.

Thứ hai, khi xem xét đến sự tác động của các yếu tố đầu vào là vốn và lực lượng lao động, Bảng 5 cho thấy rằng ước lượng của $\ln K$ và $\ln L$ là dương và có ý nghĩa thống kê. Độ lớn của những hệ số này rất lớn cho thấy vốn và lao động vẫn là hai yếu tố ảnh hưởng mạnh đến tăng trưởng các tỉnh ở Việt Nam. Tuy nhiên, hệ số của lao động $\ln L$ lớn hơn hệ số của vốn $\ln K$ nhiều (0,694 và 0,187), điều này có nghĩa là vai trò của lao động vẫn còn vượt trội so với vốn đối với tăng trưởng của các tỉnh trong giai đoạn này, đồng thời cũng nhận diện được đặc điểm tăng trưởng của các tỉnh vẫn dựa vào sử dụng công nghệ thâm dụng lao động.

Thứ ba, ước lượng của biến đại diện cho tỷ lệ chi tiêu của chính phủ so với GDP (GOV) có giá trị rất nhỏ và không có ý nghĩa thống kê đối với GDP bình quân đầu người, điều này hàm ý rằng chi tiêu của chính phủ đóng vai trò phân bổ lại nguồn lực bằng

chính sách an sinh xã hội, xóa đói giảm nghèo hơn là tăng trưởng trong giai đoạn này.

Thứ tư, hệ số ước lượng của biến IND có hệ số dương (0,001) và có ý nghĩa thống kê trong các hồi quy, nghĩa là khi giá trị sản xuất công nghiệp so với GDP của tỉnh tăng lên 1% sẽ góp phần làm tăng trưởng 0,001% trong thu nhập bình quân đầu người. Điều này cho thấy chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa đã tác động một cách tích cực đến tăng trưởng các tỉnh.

Thứ năm, kết quả chỉ ra các hệ số ước lượng của FDI , $OPENNESS$ có dấu dương nhưng không có ý nghĩa thống kê; điều này giải thích sự khác biệt lớn trong vốn đầu tư nước ngoài FDI giữa các tỉnh (FDI chỉ tập trung ở một số ít tỉnh với qui mô lớn) và hoạt động xuất nhập khẩu cũng có đặc điểm tương tự. Những đặc trưng này được xem là ảnh hưởng cố định đối với tăng trưởng của GDP bình quân đầu người của các tỉnh trong giai đoạn này.

3. Kết luận và khuyến nghị

3.1. Kết luận

Thứ nhất, phân cấp ngân sách chuyển dịch theo hướng trao cho các chính quyền địa phương quyền và trách nhiệm lớn hơn đã và đang đạt được tiến bộ. Tỷ trọng của cả thu và chi ngân sách địa phương trong ngân sách nhà nước đang tăng dần; tuy nhiên, có sự khác biệt lớn về nguồn thu, khả năng huy động các nguồn thu của các địa phương là khá phân tán và đa số các tỉnh không thể tự cân bằng thu - chi ngân sách. Tình trạng mất cân đối ngân sách cả chiều dọc và chiều ngang vẫn còn phổ biến; ngân sách tỉnh, huyện, xã phụ thuộc nặng nề vào nguồn bổ sung từ ngân sách cấp trên, nhưng chính quyền địa phương vẫn không thể thâm hụt ngân sách.

Thứ hai, các địa phương bị hạn chế trong việc thực thi các hoạt động chi tiêu của họ bởi vì sự kiểm soát của chính quyền trung ương cả chi đầu tư và chi thường xuyên.

Những chuẩn mực cơ bản về ngân sách vẫn còn được thiết lập bởi trung ương khi thực thi chi NSDP.

Thứ ba, các nhiệm vụ thu-chi ngân sách chưa rõ ràng, chưa cụ thể và chưa nhất quán dẫn đến những tiêu cực trong huy động nguồn thu và hiệu quả thu - chi ngân sách của chính quyền địa phương, đồng thời dẫn đến tình trạng bất đồng giữa các cấp quản lý ngân sách.

Thứ tư, mặc dù hệ số ước lượng của biến FDR và biến trễ một thời kỳ L1.FDR là khá nhỏ (0,001), phân cấp về thu ngân sách có tác động tích cực và có ý nghĩa thống kê đối với tăng trưởng GDP bình quân đầu người; hệ số ước lượng biến FDE có giá trị âm (-0,0018) trong khi đó của biến Y2004*FDE có giá trị dương (0,001) cho thấy phân cấp về chi ngân sách trong giai đoạn 2000-2003 có tác động âm đối với tăng trưởng, nhưng đến giai đoạn ổn định ngân sách (mới bắt đầu) năm 2004 lại có tác động dương. Kết quả này gợi ý rằng trao quyền nhiều hơn về thu ngân sách cho các địa phương sẽ tạo được tăng trưởng cao (hệ số co giãn của GDP bình quân đầu người với phân cấp về thu thời kỳ hiện hành là 0,001 và với một thời kỳ trước đó là 0,001). Điều này có nghĩa là 1% tăng lên trong nguồn thu ngân sách của tỉnh sẽ góp phần cải thiện 0,001% trong tăng trưởng GDP bình quân đầu người của tỉnh của năm hiện tại và 0,001% trong tăng trưởng GDP bình quân đầu người của tỉnh của năm sau đó. Tuy nhiên, có mối liên hệ nghịch biến giữa phân cấp về chi ngân sách với tăng trưởng thu nhập bình quân đầu người của tỉnh, điều này cho thấy việc trao quyền chi tiêu ngân sách càng lớn phần nào đó có ảnh hưởng tiêu cực đến tăng trưởng của các địa phương trong thời kỳ đầu. Các kết quả thực nghiệm này gợi ý rằng trao quyền và trách nhiệm nhiều hơn cho các địa phương dẫn tới tăng trưởng cao hơn, bởi vì điều này thúc đẩy huy động các nguồn thu từ các nguồn ở địa phương và cải thiện được tình trạng ngân sách và thông qua đó các

địa phương thực hiện các dự án phát triển của địa phương kịp thời và hiệu quả. Tuy nhiên, mối quan hệ giữa tăng trưởng GDP bình quân đầu người của tỉnh với phân cấp về chi ngân sách là chưa rõ ràng trong thời kỳ này. Điều này có thể được giải thích rằng trong giai đoạn này Luật Ngân sách mới về cơ bản chưa thay đổi các nhiệm vụ chi ngân sách một cách chính thức giữa trung ương và địa phương cần độ trễ lớn hơn để nhận diện được các tác động này.

3.2. Một số khuyến nghị về chính sách được rút ra từ những kết luận nghiên cứu

Ảnh hưởng tích cực của phân cấp về thu ngân sách đến GDP bình quân đầu người của tỉnh khẳng định lập luận rằng phân cấp ngân sách thúc đẩy huy động nguồn thu từ các nguồn của địa phương. Việc mở rộng khả năng cho địa phương để tăng nguồn thu là biện pháp có thể thực hiện được để tăng cường phát triển kinh tế. Để cải thiện quy mô nguồn thu phù hợp cho ngân sách địa phương, cần phải mở rộng cơ sở thuế của các loại thuế hiện hành. Phân cấp về thu ngân sách tạo nên các khuyến khích kinh tế cho các chính quyền địa phương nâng cao năng lực quản lý thu ngân sách.

Về phía chi ngân sách, các chính quyền địa phương nên được giao phó các nhiệm vụ chi ngân sách tường minh và ổn định trong một giai đoạn nhiều năm (về giáo dục, y tế và cơ sở hạ tầng); bởi vì nếu không có các nhiệm vụ chi ngân sách tường minh và ổn định, các địa phương không thể thực hiện quyền độc lập và tự chủ tối thiểu đối với ngân sách, nhất là đối với đầu tư phát triển.

Đẩy mạnh và thiết lập các cơ chế, thể chế thúc đẩy sự phối hợp giữa các cấp quản lý ngân sách để nâng cao tính hiệu quả và tính có thể dự báo được của nhiệm vụ thu-chi ngân sách.

Vay nợ của các địa phương có thể là công cụ hiệu quả đối với sự phát triển của địa phương. Vì vậy cần thiết phải xây dựng hệ thống pháp lý trao quyền cho các chính

quyền địa phương phát hành trái phiếu để tài trợ cho thâm hụt ngân sách và cho các nhu cầu đầu tư. Các tổ chức tài chính cần tiến hành xếp hạng về năng lực tín dụng của các địa phương đối với việc vay nợ trên thị trường vốn.

Song song với phân cấp ngân sách, cần thiết phải đẩy mạnh cải cách khu vực công thông qua việc xác định và thực hiện đúng vai trò của khu vực này. Chính quyền ở tất cả các cấp chỉ nên tập trung vào hoạt động cung ứng dịch vụ công. Những chính sách này giảm được sự quản lý và giám sát quá mức đối với các doanh nghiệp, đẩy nhanh quá trình phê chuẩn và cấp phép cho các dự án, loại bỏ các chi phí hành chính đối với doanh nghiệp và đấu tranh với những quan niệm không có lợi cho sự phát triển của kinh tế tư nhân.

Sự phụ thuộc lớn vào bổ sung cân đối ngân sách của địa phương là rất rõ ràng. Do đó, hệ thống các quy định phải được thiết lập để giám sát thường xuyên hệ thống chuyển giao nhằm tăng cường tính công bằng và hiệu quả. Nguyên tắc giới hạn ngân sách cứng phải được thực hiện để tăng cường trách nhiệm quản lý và trách nhiệm giải trình của các chính quyền địa phương. Thiết lập các cơ quan giám sát tài chính công độc lập, đồng thời nâng cao vai trò của

các cơ quan hiện hành Kiểm toán nhà nước, Thanh tra chính phủ.

Những khuyến khích tài chính cao hơn đối với chính quyền địa phương trong nguồn thu ngân sách được kết hợp với sự phát triển của thành phần ngoài quốc doanh cũng như những cải cách thành phần kinh tế nhà nước ở các địa phương. Tăng cường phân cấp, đẩy mạnh sự phát triển của thành phần kinh tế tư nhân và sau đó là thúc đẩy năng lực huy động các nguồn lực địa phương./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Akai, N., Y. Nishimura, and M. Sakata (2004), "Fiscal decentralization, economic growth and economic volatility – Theory and evidence from State-level Cross-section Data for the United States", Discussion paper. Series No. 03-F-2, The Center for International Trade Studies, Faculty of Economics, Yokohama National University.
2. Barro, R.J. (1991), "Economic growth in a cross section of countries", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, No. 2, pp. 407-443.
3. Barro, R.J. (1997), "Determinants of economic growth: a cross-country empirical study", *NBER Working paper*, No. 5698, pp. 1-118.
4. Luật Ngân sách nhà nước năm 1996, 1998, 2002.
5. Ngân hàng Thế giới (2005), "Phân cấp ở Đông Á: để chính quyền địa phương phát huy tác dụng", Nxb Văn hóa - Thông tin, Hà Nội.