



# TÁC ĐỘNG CỦA PHÂN CẤP TÀI KHÓA ĐẾN TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ ĐỊA PHƯƠNG

TS. MAI ĐÌNH LÂM - Học viện Hành chính quốc gia; Email: maidinhlam2016@gmail.com

**Đến thời điểm hiện tại, vẫn còn nhiều tranh luận về các tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế địa phương. Bài viết đánh giá tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế địa phương ở Việt Nam bằng cách sử dụng phương pháp ước lượng mô men tổng quát (GMM) với dữ liệu dạng bảng cho giai đoạn từ 2005 đến 2016. Nghiên cứu phát hiện phân cấp tài khóa có tác động dương lên tăng trưởng kinh tế địa phương; Các cấu phần của biến phân cấp (chi đầu tư và chi thường xuyên) có hiệu ứng dương và trợ cấp có đóng góp nhất định đến tăng trưởng kinh tế.**

*Từ khóa: Tăng trưởng kinh tế địa phương, phân cấp tài khóa, ngân sách nhà nước*

*There have been debates about the impacts of fiscal decentralization on the growth of local economies. The paper evaluates the impacts of fiscal decentralization on economic growth in Vietnam by means of using GMM with table data input for the period of 2005-2016. The research discovers the positive impact of fiscal decentralization on the local economic growth; the components of decentralization variable (investment expenses and standing expenses) have positive effects and subsidy has a certain contribution to the economic growth.*

*Keywords : Local economic growth, fiscal decentralization*

Ngày nhận bài: 01/09/2017

Ngày hoàn thiện biên tập: 22/9/2017

Ngày duyệt đăng: 25/9/2017

## Khung lý thuyết tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế

Tại các nước phát triển và các nước đang phát triển hiện vẫn đang tranh luận khác nhau về mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế. Theo nghiên cứu Oates (1993), Martinez và Macnab (2001), 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 hiểu rõ 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.

Theo nghiên cứu của Lin và Liu (2000), với dữ liệu nghiên cứu của 28 tỉnh trong giai đoạn 1970 - 1993, sử dụng khung phân tích hồi quy dựa trên hàm sản xuất, kết quả nghiên cứu cho thấy, phân cấp tài khóa đã góp phần tích cực vào quá trình tăng trưởng kinh tế; 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.

Nghiên cứu của Mello và Barenstein (2001) sử dụng dữ liệu của 78 quốc gia trong giai đoạn 1980 - 1992 cho thấy, 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...

Bên cạnh các nghiên cứu trên về tác động tích cực của phân cấp tài khóa đối với tăng trưởng kinh tế còn có những nghiên cứu cho thấy, phân cấp tài khóa có tác động tiêu cực tới tăng trưởng hoặc là không có mối quan hệ giữa chúng. Chẳng hạn, nghiên cứu của Zhang và 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, cho thấy mức độ phân cấp tài khóa tác động tiêu cực tới tăng trưởng kinh tế với hệ số là -0,054.

Ở Việt Nam, nghiên cứu của Nguyễn (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



trường kinh tế tại địa phương của 64 tỉnh, thành phố của Việt Nam trong hai giai đoạn (1997 – 2001) và (2002 – 2007). Nghiên cứu chỉ ra rằng, 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.

Để xem xét hệ số co giãn của chi ngân sách đối với các ngành kinh tế khác nhau tới tăng trưởng kinh tế, Phạm Thế Anh (2008b) đã sử dụng số liệu dạng bảng thu thập từ 61 tỉnh thành phố ở Việt Nam trong giai đoạn 2001-2005. Tác giả chia chi đầu tư và chi thường xuyên từng địa phương thành 5 ngành khác nhau, kết quả thực nghiệm hồi quy bằng phương pháp OLS cho thấy, có sự chênh lệch khá lớn về hiệu quả giữa các khoản chi ngân sách cho các ngành nghề khác nhau. Với số liệu đã thu thập được ở 31 địa phương trong hai năm 2004-2005, dùng phương pháp ước lượng tham số để tiến hành phân tích hồi quy, Hoàng Thị Chinh Thon và cộng sự (2010) đánh giá, phân tích tác động của tỷ trọng chi tiêu thường xuyên và đầu tư trong ngân sách chính quyền cấp tỉnh và ngân sách cấp chính quyền dưới tỉnh (cấp huyện) đến tăng trưởng của địa phương. Kết quả hồi quy bằng phương pháp OLS cho thấy, tỷ trọng chi tiêu đầu tư trong ngân sách chính quyền cấp dưới có tác động lớn hơn đến tăng trưởng kinh tế.

### Mô hình và kết quả nghiên cứu

Mô hình trong nghiên cứu được tiến hành trên cơ sở dữ liệu bảng, thu thập từ 62 tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương ở Việt Nam trong giai đoạn 2005 – 2016. Dựa vào hàm sản xuất Cobb – Douglas, đặc điểm của các nghiên cứu trước đây 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. Từ việc khảo sát các nghiên cứu được thực hiện trước đây, mô hình hồi quy được sử dụng trong nghiên cứu này có dạng tổng quát:

$$GDP_{it} = GDP_{it-1} + \beta_m M_{it} + \beta_n N_{it} + \beta_{fd} FD_{it} + u_{it} \quad (1)$$

Trong đó:  $i$  là các tỉnh/thành phố,  $t$  là thời gian.  $M_i$  là tập hợp các biến luôn phải đưa vào phương trình hồi quy, đó là: Chi số phát triển lực lượng và tỷ lệ nguồn thu ngân sách với mục đích đo lường sự bóp méo gây ra đối với tăng trưởng kinh tế;  $N_i$  tập hợp các biến giải thích được sử dụng trong nhiều nghiên cứu về tăng trưởng kinh tế như tổng kim

ngạch xuất khẩu (đo lường độ mở kinh tế), lạm phát, đầu tư tư nhân, đầu tư trực tiếp nước ngoài.  $FD$  là biến đo lường phân cấp tài khóa và được phân tách thành chi thường xuyên, đầu tư và chuyển giao.

Trên cơ sở đó, chúng tôi định nghĩa các biến trong mô hình ước lượng như sau:

GDP: Tổng sản lượng của tỉnh (đơn vị tỷ đồng) và được chuyển sang dạng log; HUM: Chỉ số phát triển lực lượng lao động của tỉnh; XNK: Tổng kim ngạch xuất – nhập khẩu của tỉnh (đơn vị tỷ đồng) và được chuyển sang dạng log; Prinvest: Quy mô đầu tư tư nhân trên địa bàn của tỉnh (đơn vị tỷ đồng) và được chuyển sang dạng log; FDI: Đầu tư trực tiếp nước ngoài trên địa bàn tỉnh (đơn vị tỷ đồng) và được chuyển sang dạng log; REV: Mức độ bóp méo trong nền kinh tế, được đo lường bằng tỷ lệ thu ngân sách trên địa bàn so với GDP của tỉnh; INF: Chỉ số lạm phát của tỉnh; FD: Mức độ phân cấp tài khóa, và được đo lường bằng chi tiêu tài khóa của tỉnh tính theo bình quân đầu người của tỉnh chia cho chi tiêu tài khóa trung ương tính theo bình quân đầu người của cả nước.

**Phân cấp quản lý ngân sách không những tạo ra nguồn lực tài chính mang tính độc lập tương đối để 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 để phát triển địa phương, tác động lên tăng trưởng kinh tế.**

Biến  $FD$  được phân tách thành các thành tố:  $FDTX$ : Tỷ lệ chi tiêu thường xuyên của tỉnh tính theo bình quân đầu người của tỉnh so với chi tiêu tài khóa trung ương tính theo bình quân đầu người của cả nước;  $FDDT$ : Tỷ lệ chi tiêu đầu tư của tỉnh tính theo bình quân đầu người của tỉnh so với chi tiêu tài khóa trung ương tính theo bình quân đầu người của cả nước;  $CG$ : Tỷ lệ chuyển giao tài khóa của tỉnh tính theo bình quân đầu người của tỉnh so với chi tiêu tài khóa trung ương tính theo bình quân đầu người của cả nước.

Ở Việt Nam, chỉ số về quy mô nguồn thu địa phương không được xem là chỉ tiêu đo lường phân cấp tốt. Cho đến nay, nguồn thu của địa phương phụ thuộc chính quyền trung ương. Do vậy, trong nghiên cứu này chỉ quan tâm đến quy mô chi tiêu của chính quyền địa phương trong quá trình đo lường phân cấp tài khóa.

Sử dụng phương pháp GMM sử dụng sai phân bậc nhất để chuyển hóa phương trình (1) thành:



**BẢNG 1: KẾT QUẢ ƯỚC LƯỢNG MÔ HÌNH BẢNG PHƯƠNG PHÁP GMM ARELLANO - BOND (BIẾN PHỤ THUỘC: LGDPBQ)**

| Các biến                                       | (1)                                                                                    | (2)                                                                                    |
|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| L1.lgdpbq                                      | .708303 *                                                                              | .7991 *                                                                                |
| Hum                                            | .0001209                                                                               | .0000237                                                                               |
| Lndttn                                         | .10497 *                                                                               | .10745*                                                                                |
| Tylethudp                                      | -.03876 *                                                                              | -.0524648 *                                                                            |
| Fdchi                                          | .0207092 *                                                                             |                                                                                        |
| Fddt                                           |                                                                                        | .0527659 *                                                                             |
| Fdtx                                           |                                                                                        | .0278313 *                                                                             |
| tyletrocap                                     | .0654805 *                                                                             | .0614124 *                                                                             |
| Inxnk                                          | .0359005 *                                                                             | .0458103 *                                                                             |
| inf                                            | .0066579                                                                               | .005381 *                                                                              |
| Obs                                            | 581                                                                                    | 581                                                                                    |
| <b>Các công cụ trong phương trình sai phân</b> | <b>D.hum D.lndttn<br/>D.tylethudp D.fdtx<br/>D.tyletrocap D.fddt<br/>D.inxnk D.inf</b> | <b>D.hum D.lndttn<br/>D.tylethudp D.fdtx<br/>D.fddt D.tyletrocap<br/>D.inxnk D.inf</b> |
| <b>Arellano-Bond test AR(1) Prob &gt; z</b>    | 0.0211                                                                                 | 0.0211                                                                                 |
| <b>Arellano-Bond test AR(2) Prob &gt; z</b>    | 0.4258                                                                                 | 0.3893                                                                                 |
| <b>Kiểm định Sargan</b>                        | Prob > chi2 = 0.3920                                                                   | Prob > chi2 = 0.3699                                                                   |

Ghi chú: (\*), (\*\*) lần lượt ý nghĩa là 1% và 5%.

$$\Delta GDP_{it} = \beta_1 \Delta GDP_{it-1} + \beta_2 \Delta M_{it} + \beta_3 \Delta N_{it} + \beta_4 \Delta FD_{it} + \Delta u_{it} \quad (2)$$

Để kiểm định tính phù hợp của phương pháp GMM trong hồi quy, nghiên cứu này áp dụng hai kiểm định Sargan và Arellano-Bond. Kiểm định Sargan nhằm xác định tính phù hợp của các biến công cụ trong mô hình GMM. Đây là kiểm định về giới hạn xác định quá cao của mô hình. Giả thuyết ban đầu trong kiểm định Sargan là biến công cụ không tương quan với sai số của mô hình và do đó được chấp nhận. Nếu giả thuyết ban đầu không bị bác bỏ, biến công cụ được coi là có thể sử dụng. Trong trường hợp bác bỏ giả thuyết ban đầu, cần xem xét lại tính phù hợp của mô hình GMM.

Dữ liệu nghiên cứu được thu thập theo năm trong giai đoạn 2005 - 2016, bao gồm dữ liệu của cả nước, trung ương và 64 tỉnh/thành trực thuộc Trung ương. Nguồn dữ liệu được thu thập từ Tổng cục Thống kê, do vậy đảm bảo tính đồng nhất và đáng tin cậy để thực hiện kiểm định. Trong quá trình xử lý dữ liệu, bài viết loại bỏ địa phương tỉnh Quảng Ngãi do số liệu trong giai đoạn 2005 - 2011 bị đứt quãng. Thêm vào đó, tỉnh Hà Tây và TP. Hà Nội được sáp nhập vào năm 2007, do đó số liệu hai địa

phương này được hợp nhất trong cả giai đoạn 2005 - 2016 thành một địa phương là Hà Nội - Hà Tây. Như vậy, dữ liệu bảng trong mô hình có thời gian  $T = 12$  và  $N = 62$  tỉnh/thành. Các địa phương được mã hóa từ 1 đến 62, bắt đầu là Hà Nội - Hà Tây và cuối cùng là Cà Mau.

Dựa vào phương pháp GMM Arellano - Bond, để ước lượng mô hình năng động, kết quả ước lượng trường hợp của biến phân cấp chi tiêu (fdchi) được trình bày ở cột (1) Bảng 1 phản ánh hiệu ứng của phân cấp lên tăng trưởng là dương, có ý nghĩa thống kê. Ước lượng trường hợp các cấu phần của phân cấp được trình bày ở cột (2) cũng cho thấy, tác động dương có ý nghĩa thống kê của phân cấp. Kết quả nghiên cứu ở cột 2 trong Bảng 1 cho thấy, đầu tư tư nhân, độ mở thương mại, lạm phát đều có hiệu ứng dương lên tăng trưởng kinh tế. Kiểm định này khẳng định, biến trợ cấp tài khóa tác động dương, có ý nghĩa thống kê lên tăng trưởng kinh tế địa phương; biến tỷ lệ thu thuế có hiệu ứng âm lên tăng trưởng kinh tế.

Kết quả kiểm định Arellano-Bond đã bác bỏ giả thiết về việc mô hình có hiện tượng tương quan ở sai phân bậc 1. Kiểm định Sargan cho thấy, nhóm các biến công cụ là ngoại sinh. Kết quả kiểm định ở Bảng 1 cho thấy, phân cấp tài khóa có tác động dương đối với tăng trưởng kinh tế địa phương; Các cấu phần của biến phân cấp (chi đầu tư và chi thường xuyên) có hiệu ứng dương lên tăng trưởng kinh tế địa phương; Trợ cấp có đóng góp nhất định lên tăng trưởng kinh tế địa phương; Tỷ lệ thu ngân sách - dẫn xuất cho tỷ lệ thuế gây bóp méo kinh tế địa phương; Ngoại trừ biến lao động, các biến như đầu tư tư nhân, độ mở thương mại và lạm phát đều có hiệu ứng tích lên tăng trưởng kinh tế địa phương.

### Một số khó khăn, hạn chế trong phân cấp ngân sách

Từ kết quả kiểm định trên cho thấy, phân cấp quản lý ngân sách không những tạo ra nguồn lực tài chính mang tính độc lập tương đối để 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 tác động lên tăng trưởng kinh tế địa phương. Tuy đã đạt được những thành tựu đáng kể nhưng hiện nay phân cấp ngân sách tại Việt Nam cũng đã gặp phải một số khó khăn, hạn chế nhất định:

*Thứ nhất*, Việt Nam vẫn là một trong những quốc gia có độ phân cấp thấp nhất thế giới. Các





chính quyền địa phương chủ yếu là thực hiện các chức năng rời rạc theo chỉ đạo của chính quyền trung ương, cấp quyết định mức và tiêu chuẩn dịch vụ được cung cấp. Việc đánh giá trình độ phân cấp còn thấp là căn cứ vào mức độ kiểm soát của chính quyền địa phương về chính sách thu ngân sách nhà nước.

**Hiệu quả đầu tư công của chính quyền địa phương còn thấp, chưa đáp ứng được như kỳ vọng. Tăng trưởng kinh tế của các địa phương ở Việt Nam và tổng thể nền kinh tế nước ta còn phụ thuộc chủ yếu vào vốn đầu tư.**

*Thứ hai*, hiệu quả đầu tư công của chính quyền địa phương còn thấp, chưa đáp ứng được như kỳ vọng. Tăng trưởng kinh tế của các địa phương và tổng thể nền kinh tế nước ta còn phụ thuộc chủ yếu vào vốn đầu tư. Hơn nữa, thực tế đầu tư công của Việt Nam, nhất là đầu tư công của chính quyền địa phương trong những năm qua còn thiếu hiệu quả, thiếu bền vững.

*Thứ ba*, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương còn chưa được chú trọng. Theo đó, 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.

### Một số khuyến nghị về chính sách

Từ kết quả kiểm định và một số bất cập hiện tại trong phân cấp tài khóa, nghiên cứu đề xuất một số khuyến nghị nhằm hoàn thiện phân cấp tài khóa thúc đẩy tăng trưởng kinh tế:

- Hoàn thiện phân cấp nguồn thu ngân sách nhà nước: 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, 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.

- Hoàn thiện phân cấp chi đầu tư cho địa phương: Cần có sự minh bạch trong phân cấp chi đầu tư giữa chính quyền trung ương và các chính quyền địa phương về những loại đầu tư công nào thuộc quyền và trách nhiệm của chính quyền trung ương, loại nào thuộc quyền và trách nhiệm của địa phương.

- Giám sát và đánh giá chi tiêu công: Kết quả kiểm định chỉ ra rằng, chi địa phương hiện nay chưa có hiệu quả khi được phân cấp, một trong những nguyên nhân cơ bản dẫn đến thực trạng đó bởi vì công tác giám sát và đánh giá chi tiêu công ở Việt Nam chưa tốt. Vì vậy, việc coi hệ thống chi tiêu công là công cụ của quản trị công là cần thiết (IMF, 2009), từ đó tiến hành đổi mới quản trị công và coi đó là nền tảng để đổi mới hệ thống chi tiêu công. Theo đó, cần vận dụng cơ chế và công cụ quản lý của khu vực tư vào khu vực công, đồng thời chú trọng đến các mục tiêu dài hạn; Khắc phục những hạn chế của mô hình quản trị công mới theo hướng xử lý hài hoà giữa quyền công dân, cộng đồng và xã hội dân sự.

### Tài liệu tham khảo:

1. Hoàng Thị Chinh Thon và cộng sự, *Tác động của chi tiêu công tới tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam, Trung tâm nghiên cứu kinh tế và chính sách* (2010). *Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội*;
2. Nguyễn Phi Lân, *Phân cấp quản lý tài khóa và tăng trưởng kinh tế địa phương tại Việt Nam* (2009), Hà Nội, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam;
3. Phạm Thế Anh, *Phân tích cơ cấu chi tiêu của Chính phủ và tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam* (2008), *Trung tâm nghiên cứu kinh tế và chính sách, Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội*;
4. Sử Đình Thành, *Nghiên cứu hoàn thiện hệ thống giám sát và đánh giá chi tiêu công theo kết quả ở Việt Nam* (2012), *Đề tài nghiên cứu khoa học công nghệ cấp Bộ, Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh*;
5. Atsushi Iimi, *Decentralization and economic growth revisited: an empirical note* (2004). *Journal of Urban Economics* 57: 449- 461;
6. Oates, Wallace E, *Fiscal Decentralization and Economic Development*. *National Tax Journal* (1993), Vol 46, No.2: 237 – 243;
7. Atsushi Iimi, *Decentralization and economic growth revisited: an empirical note* (2004). *Journal of Urban Economics* 57: 449- 461;
8. Zhang, Tao and Heng-fu Zou. *Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China* (1998). *Journal of Public Economics* 67: 221-240.



Tiền thuế là của dân,  
do dân đóng góp  
để phục vụ lợi ích của nhân dân