

MỘT SỐ KHÍA CẠNH KINH TẾ CHÍNH TRỊ HỌC TRONG PHÂN BỐ VÀ CHUYỂN GIAO NGÂN SÁCH Ở VIỆT NAM

Huỳnh Thế Du

TÓM TẮT

Bài viết chỉ ra những nhân tố tác động đến việc phân bổ ngân sách cho các địa phương ở Việt Nam trong giai đoạn 2004-2016 - thời kỳ hiệu lực của Luật Ngân sách năm 2002. Kết quả phân tích định lượng cho thấy các tiêu chí về hiệu quả và công bằng được quan tâm, nhưng các yếu tố về kinh tế chính trị học cũng có tác động. Thứ nhất, công bằng được ưu tiên cao nhất với chi ngân sách/người tương quan dương rất mạnh (giải thích khoảng 70%) với tỷ lệ nghèo mà nó gắn với tỷ lệ dân tộc thiểu số, vùng bất lợi và khó khăn. Thứ hai, tiêu chí hiệu quả cũng quan trọng với chi ngân sách/người tương quan dương mạnh với thu ngân sách/người mà nó gắn liền với GRDP, tiêu thụ điện và thu nhập/người. Thứ ba, chi ngân sách/người tỷ lệ nghịch với khoảng cách từ các địa phương đến Thủ đô Hà Nội. Thêm vào đó, có sự khác biệt rất lớn trong phân bổ ngân sách giữa các vùng sau khi đã loại trừ phần giải thích của các nhân tố khác. Tổng thể, Đông nam Bộ được phân bổ ngân sách thấp hơn hẳn so với tất cả các vùng còn lại. Trong các địa phương thâm hụt ngân sách, đồng bằng Sông Cửu Long có mức chi ngân sách/người thấp hơn hẳn. Trong các địa phương có thặng dư ngân sách, Đà Nẵng, Quảng Ninh và Vĩnh Phúc chi ngân sách/người cao hơn hẳn, nhưng những kết quả đạt được là khiêm tốn. Vùng Hà Nội được phân bổ ngân sách cao hơn hẳn vùng TPHCM cho dù những kết quả tổng thể và quy mô của vùng TPHCM lớn hơn đáng kể. Có hai hàm ý chính sách chính. Thứ nhất, Việt Nam cần giảm thiểu những nhân tố tác động đến phân bổ ngân sách mà nó tạo ra tâm lý cảm thấy không công bằng của các địa phương với lưu ý đặc biệt cho các tỉnh đồng bằng Sông Cửu Long. Thứ hai, Việt Nam cần tập trung nguồn lực cho các đô thị trung tâm vì đô thị hóa gắn với công nghiệp hóa là tiến trình phát triển của một quốc gia và chỉ có những nơi này mới có thể kiểm chế tình trạng “chảy máu” tài năng và những người khá giả của đất nước.

GIỚI THIỆU

Thường có sự đánh đổi giữa hiệu quả và công bằng trong phân bổ ngân sách (Stiglitz and Rosengard, 2015). Hỗ trợ những địa phương có điều kiện bất lợi hơn bằng việc san sẻ nguồn thu ngân sách từ những địa phương có điều kiện tốt hơn là cần thiết; nhưng để phát huy các lợi thế của một nền kinh tế thì cần phải tập trung hay ưu tiên nguồn lực cho những nơi có tiềm năng tăng trưởng kinh tế, tạo ra các giá trị gia tăng cao. Do vậy, cơ chế phân bổ và chuyển giao ngân sách không nên làm mất động lực của những địa phương có lợi thế và tạo ra tâm lý ỷ lại, dựa dẫm của những địa phương được hỗ trợ. Hơn thế, nếu việc phân bổ ngân sách thiên lệch dễ gây ra tâm lý bất mãn ở những nơi thấy mình bị thua thiệt.

Việc phân bổ và chuyển giao ngân sách ở Việt Nam đang có một số vấn đề. Trong “Việt Nam cải cách kinh tế theo hướng rùng bay” năm 1994, Jonathan Haughton nhận xét: “Phần lớn sự phân bổ [ngân sách] được tiến hành một cách chủ quan, và được quyết định bởi khả năng của các địa phương trong việc thương lượng với Chính phủ trung ương hơn là bởi các nhu cầu khách quan của địa phương đó.” Sau hơn ba thập niên Đổi mới, cho dù có rất nhiều nỗ lực, nhưng phần không thể giải thích theo các tiêu chí về hiệu quả và công bằng trong phân bổ ngân sách ở Việt Nam vẫn còn. Những bất ổn xã hội gần đây cùng với nền tảng tăng trưởng kinh tế không vững chắc và gánh nặng ngân sách đang rất lớn cho thấy cải cách việc phân bổ ngân sách cùng với các nguồn lực khác ở Việt Nam là một nhu cầu cấp bách.

Bài viết phân tích một số khía cạnh kinh tế chính trị học trong phân bổ ngân sách ở Việt Nam trong giai đoạn 2004-2016 - thời kỳ hiệu lực của Luật Ngân sách năm 2002 với hai câu hỏi. Thứ nhất, ngân sách ở Việt Nam được phân bổ như thế nào với các tiêu chí về hiệu quả và công bằng? Thứ hai, những yếu tố nào tác động đến việc phân bổ ngân sách cho các địa phương ở Việt Nam ngoài các tiêu chí về hiệu quả và công bằng?

Để trả lời các câu hỏi trên, bài viết được cấu trúc 9 phần. Phần 2 trình bày các nguyên tắc cơ bản trong phân bổ ngân sách. Phần 3 định vị chi tiêu và phân cấp ngân sách của Việt Nam so với một số nước trong khu vực. Phần 4 nhận diện việc phân bổ ngân sách ở Việt Nam. Phần 5 phân tích định lượng để xác định những nhân tố chính tác động đến việc phân bổ ngân sách ở Việt Nam. Phần 6 phân tích các địa phương thâm hụt ngân sách. Phần 7 phân tích các địa phương thặng dư có chi ngân sách cao nhất. Phần 8 phân tích sự bất lợi của các đô thị trung tâm. Cuối cùng là kết luận và các hàm ý chính sách. Số liệu quyết toán ngân sách giai đoạn 2001-2016 do Bộ Tài chính công bố được sử dụng.

PHÂN BỐ VÀ CHUYỂN GIAO NGÂN SÁCH GIỮA CÁC CẤP CHÍNH QUYỀN

Các vấn đề chung

Phân cấp chức năng và nhiệm vụ giữa các cấp chính quyền gắn với phân cấp và chuyển giao ngân sách luôn là vấn đề phức tạp và tranh cãi (Courchene và đtg., 2000; Boadway và Shah, 2006; Stiglitz và Rosengard, 2015). Hai vấn đề then chốt thường được đặt ra là ai quyết định các chương trình và ai chi trả cho chúng (Stiglitz and Rosengard, 2015). Tuy nhiên, nguyên tắc được đồng thuận cao là cấp chính quyền nào cung cấp các dịch vụ công tốt nhất thì thực hiện nhiệm vụ đó. Ai gần dân hơn thì cung cấp các sản phẩm dịch vụ cho người dân. Nếu vấn đề chỉ trong địa giới hành chính của một cấp chính quyền nào đó thì cấp đó sẽ chịu trách nhiệm; chính quyền cấp cao hơn chịu trách nhiệm các vấn đề liên quan đến nhiều địa phương.

Việc phân bổ và chuyển giao ngân sách cần hài hòa giữa hiệu quả và công bằng. Hiệu quả là những nơi có năng suất hay giá trị gia tăng cao nên được tập trung nguồn lực để làm cho cái

bánh to lên. Công bằng là những địa phương có tình trạng như nhau nên được phân bổ ngân sách giống nhau (công bằng ngang); và địa phương bất lợi hơn nên được ưu tiên hơn (công bằng dọc). Ví dụ, nếu lấy tiêu chí giảm nghèo làm cơ sở thì những địa phương có tỷ lệ hộ nghèo như nhau nên được phân bổ ngân sách (theo bình quân đầu người) bằng nhau và địa phương có tỷ lệ hộ nghèo cao hơn nên được phân bổ ngân sách bình quân đầu người cao hơn. Tuy nhiên, đánh đôi hay thế nào là công bằng luôn là vấn đề gây tranh cãi.

Hiện có hai trường phái chính về công bằng gồm: Thuyết thỏa dụng của Jeremy Bentham, triết gia người Anh ở thế kỷ 18 và thuyết Rawls của John Rawls, triết gia người Mỹ ở kỷ 20 (Sandel, 2009; Stiglitz and Rosengard, 2015). Những người theo Thuyết Thỏa dụng lập luận rằng mục tiêu của xã hội là tối đa hóa phúc lợi chung mà nó được tính bằng tổng phúc lợi của tất cả các thành viên. Do vậy, nhà nước sẽ lấy nguồn thu của địa phương có mức thu cao phân bổ cho địa phương có nguồn thu thấp cho đến khi lợi ích tăng thêm của địa phương được nhận ngân sách bằng với lợi ích của địa phương bị chia sẻ ngân sách mất đi. Quan điểm này chi phối cách thức phân bổ của rất nhiều nước trên thế giới. Tuy nhiên, cách tiếp cận này gặp phải vấn đề về đạo đức như Sandel (2009) đã chỉ ra. Ông giả sử rằng một nhóm thủy thủ bị đắm thuyền lênh đênh trên biển không có gì ăn, liệu việc hy sinh người yếu nhất để làm thực phẩm cho những người còn lại để sống sót có phải là giải pháp tốt không?

Phúc lợi xã hội đơn giản chỉ là phúc lợi của người có phúc lợi thấp nhất trong xã hội. Lập luận này của John Rawls thoạt nghe rất xa lạ với nhiều người. Giải pháp đơn giản chỉ là “lấy của nhà giàu chia cho người nghèo” cho đến khi tất cả mọi người có phúc lợi hay niềm hạnh phúc trong cuộc sống như nhau. Ví dụ, nếu giảm nghèo là mục tiêu thì Việt Nam cứ lấy ngân sách của TPHCM – địa phương không có người nghèo (theo thống kê chính thức) chia cho Lai Châu – địa phương đang có tỷ lệ nghèo cao nhất cả nước cho đến khi tỷ lệ nghèo của các địa phương bằng nhau. Thoạt nghe có vẻ phi lý, nhưng với trò chơi lặp lại (liên tục nhiều năm) thì Thuyết này làm cho việc phân bổ ngân sách trở nên rất tường minh. Mục tiêu chính là tối đa hóa phúc lợi của người có phúc lợi thấp nhất trong xã hội trong bối cảnh “lấy của nhà giàu chia cho người nghèo”. Muốn vậy, cần phải tạo ra cơ chế để cả hai bên động cơ làm cho cái bánh của xã hội to lên. Việc phân bổ theo Thuyết Rawls cho ra kết quả này.

Trên thực tế, việc phân bổ ngân sách thường bị tác động rất nhiều bởi các khía cạnh của kinh tế chính trị chứ không đơn thuần chỉ là hiệu quả và công bằng. Việc phân chia trách nhiệm, phân bổ và chuyển giao ngân sách giữa các cấp chính quyền, trên thực tế, luôn là vấn đề của hầu hết các quốc gia. Courchene và dtg (2000) đã tổng kết tám vấn đề gồm: (i) sự không rõ ràng giữa vai trò của khu vực công và khu vực tư nhân, (ii) thiếu những nguyên tắc hay nhiệm vụ được quy định trong luật chính thức, (iii) thiếu những cơ chế mang tính thể chế thúc đẩy hợp tác và giải quyết các xung đột, (iv) sự không cân đối giữa chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên, (v) sự mất cân đối giữa khả năng tài trợ và nhu cầu tối thiểu về các dịch vụ, (vi) chính sách chung khó có thể phù hợp với tất cả các địa phương, (vii) những nhiệm vụ chi không có nguồn, và (viii) vấn đề sự đồng bộ giữa việc chuyển giao nguồn lực và phân công nhiệm vụ.

Cơ chế phân cấp và chuyển giao ngân sách ở Việt Nam

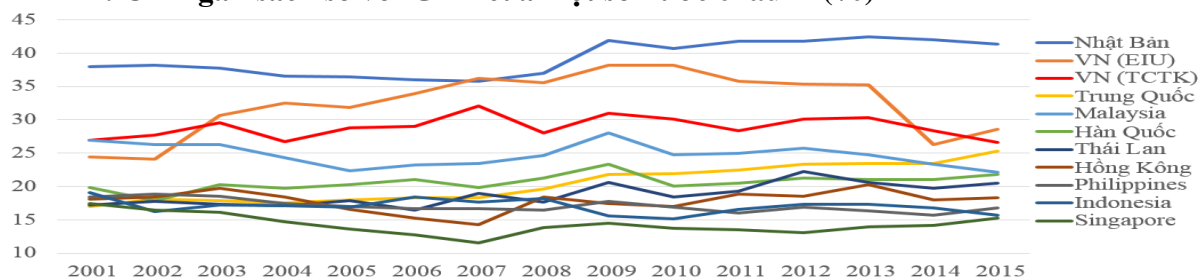
Luật Ngân sách năm 2002 quy định về phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi của trung ương và địa phương như sau: (i) Ngân sách trung ương giữ vai trò chủ đạo, bảo đảm thực hiện các nhiệm vụ chiến lược, quan trọng của quốc gia và hỗ trợ những địa phương chưa cân đối được thu, chi ngân sách; và (ii) Ngân sách địa phương được phân cấp nguồn thu bảo đảm chủ động trong thực hiện những nhiệm vụ được giao. Việc phân bổ cho các địa phương được dựa theo các tiêu chí về dân số, điều kiện tự nhiên, điều kiện kinh tế - xã hội của từng vùng; chú ý tới vùng sâu, vùng xa, vùng căn cứ cách mạng, vùng dân tộc thiểu số và vùng có khó khăn khác.

Như vậy, các tiêu chí phân bổ ngân sách ở Việt Nam cũng bao gồm các tiêu chí về hiệu quả và công bằng. Trong đó, yếu tố công bằng thường được quan tâm hơn. Tuy nhiên, ngoài ra còn có những nhân tố khác tác động đến các quyết định phân bổ. Nhiều địa phương được cho các cơ chế đặc thù, và việc thương lượng hay có vị thế với Trung ương là rất quan trọng.

QUY MÔ VÀ PHÂN CẤP NGÂN SÁCH CỦA VIỆT NAM SO VỚI CÁC NƯỚC

Chi tiêu ngân sách so với GDP của Việt Nam trong giai đoạn 2001-2015 rất cao (Hình 1). Cả số liệu của Economist Intelligence Unit (EIU) và Tổng cục thống kê (TCTK) đều cho thấy Việt Nam chỉ xếp sau Nhật Bản - quốc gia đã phát triển và cao hơn hẳn các quốc gia còn lại.

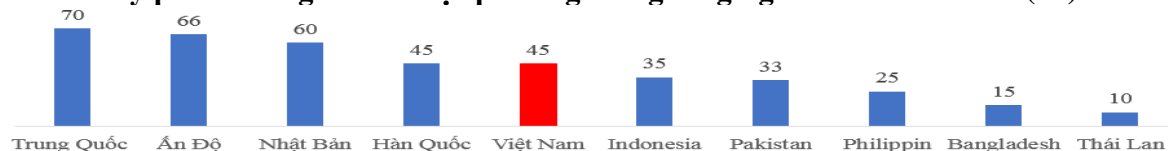
Hình 1: Chi ngân sách so với GDP của một số nước châu Á (%)



Nguồn: Economist Intelligence Unit (EIU) và TCTK Việt Nam

Về phân cấp ngân sách, theo nghiên cứu của Martinez-Vazquez (2011), số liệu năm 2009 cho thấy, so với các nước trong khu vực, Việt Nam đã có sự phân cấp ngân sách khá cao (45%). Mức này tương đương với Hàn Quốc và cao hơn đáng kể các nước đồng nam Á (Hình 2).

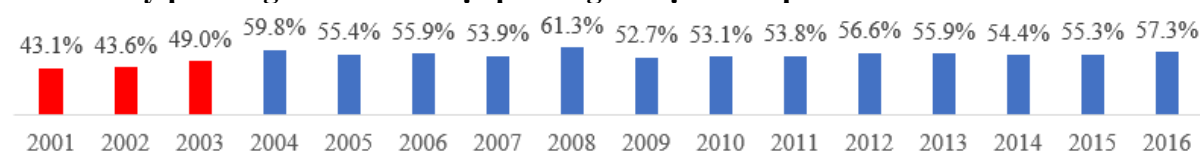
Hình 2: Tỷ phần chi ngân sách địa phương trong tổng ngân sách năm 2009 (%)



Nguồn: Tác giả vẽ từ số liệu trong nghiên cứu của Jorge Martinez-Vasquez (2011)

Theo số liệu quyết toán chính thức (Hình 3), cho thấy có sự thay đổi đáng kể về tỷ phần ngân sách địa phương sau khi Luật Ngân sách năm 2002 có hiệu lực. Chi ngân sách địa phương giai đoạn 2004-16 chiếm khoảng 56% tổng chi ngân sách quốc gia (bao gồm cả phần trả nợ), cao hơn trên 10% so với bình quân của ba năm trước đó. Nếu loại trừ phần trả nợ thì phần của các địa phương đã vượt quá 60%. Tỷ phần này thuộc nhóm với Trung Quốc, Ấn Độ và Nhật Bản. Điều đáng lưu ý là các nước đồng Á có xu hướng ưu tiên nguồn lực cho các đô thị trung tâm, trong khi các nước đồng nam Á thì ngược lại và Việt Nam lại theo xu hướng của các nước đồng nam Á và các đô thị trung tâm đang đối mặt với nhiều thách thức (Huynh, 2017).

Hình 3: Tỷ phần ngân sách của địa phương ở Việt Nam qua các năm

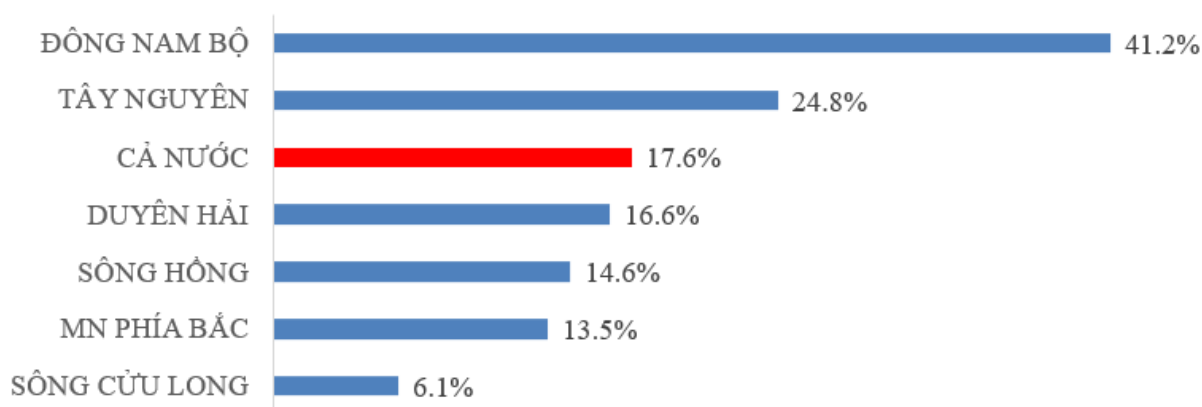


Nguồn: Tác giả vẽ từ số liệu quyết toán ngân sách của Bộ Tài chính

NHẬN DIỆN VIỆC PHÂN BỐ NGÂN SÁCH CHO CÁC ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM

Việt Nam được chia thành sáu vùng: Miền núi phía Bắc, Đồng bằng sông Hồng, Duyên hải Trung bộ, Tây nguyên, Đông nam Bộ và Đồng bằng sông Cửu Long. Về khả năng tạo việc làm mà nó phản ánh qua tốc độ tăng dân số, Đông nam Bộ và Tây Nguyên cao hơn bình quân chung của cả nước. Các vùng còn lại di cư ròng (Hình 4) và Đồng bằng Sông Cửu Long nhiều người ra đi nhất.

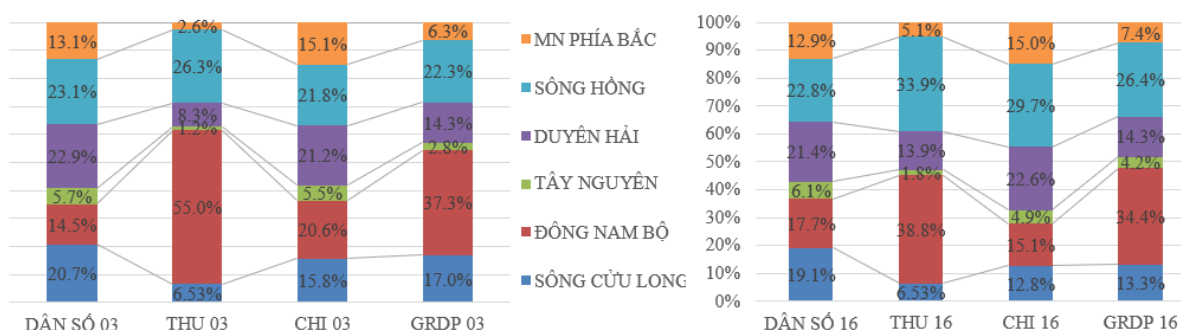
Hình 4: Tăng dân số các vùng giai đoạn 2003-2016



Nguồn: Tác giả vẽ từ số liệu của TCTK

Nguồn thu ngân sách tập trung chủ yếu ở Đông nam Bộ và Đồng bằng sông Hồng. Hai vùng này chiếm hơn 80% tổng thu ngân sách của cả nước vào năm 2003 và hơn 70% năm 2016. Tỷ phần của Đồng bằng Sông Hồng tăng từ 26,3% lên 33,9%. Đông Nam bộ từ 55% xuống 38,8%. Ở các vùng còn lại, tăng đáng kể nhất là Duyên hải Trung bộ chủ yếu là nhờ các dự án lớn ở một số địa phương. Miền núi phía bắc cũng có mức tăng cao nhờ một số địa phương như Lạng Sơn và Lào Cai và chi tiêu ngân sách cao dẫn đến nguồn thuế từ phần chi tiêu tăng cao. Đồng bằng sông Cửu Long có tỷ phần thu ngân sách so với cả nước không đổi theo thời gian.

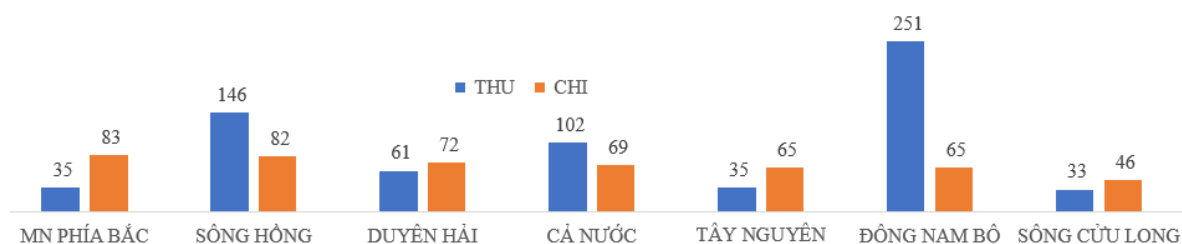
Hình 5: Tỷ phần dân số, GRDP, thu và chi ngân sách của các vùng



Nguồn: Tác giả vẽ từ số liệu của Tổng cục Thống kê và Bộ Tài chính

Về chi ngân sách, Hình 5 cũng cho thấy vào năm 2003, chi ngân sách bình quân đầu người của Miền núi phía Bắc và Đông nam Bộ cao hơn bình quân cả nước (tỷ phần chi cao hơn tỷ phần dân số). Các vùng còn lại thấp hơn bình quân của cả nước đôi chút. Tuy nhiên, bức tranh đã đảo chiều vào năm 2016 khi tỷ phần chi ngân sách đồng bằng sông Cửu Long, Đông nam Bộ và Tây Nguyên thấp hơn bình quân, trong khi vùng Sông Hồng có sự gia tăng đáng kể.

Hình 6: Tổng thu và chi ngân sách bình quân đầu người giai đoạn 2004-16 (triệu đồng)



Nguồn: Tác giả vẽ từ số liệu của Bộ Tài chính

Hình 6 cho thấy cụ thể thu và chi ngân sách bình quân đầu người các vùng giai đoạn 2004-16. Thứ tự từ cao đến thấp là Miền núi phía bắc, Đồng bằng sông Hồng, Duyên hải Trung bộ, Tây nguyên, Đông Nam bộ, và Đồng bằng sông Cửu Long. Đồng bằng sông Hồng cao hơn Đông nam Bộ 26% và Miền núi phía bắc cao hơn Đồng bằng sông Cửu Long 80%. Ngay cả khi bao gồm các khoản thu từ xổ số kiến mà các tỉnh Đồng bằng Sông Cửu Long cao hơn hẳn các địa phương khác (nhất là phía bắc) thì mức của vùng này cũng rất thấp. Ví dụ, khoản này vào năm 2013 chỉ khoảng 10% so với tổng chi qua ngân sách của các địa phương ở vùng này.

Bảng 1: Một số chỉ tiêu so sánh hai vùng Hà Nội và vùng TP. Hồ Chí Minh

	<u>Thời gian</u>	<u>Đơn vị</u>	<u>Hà Nội</u>	<u>TPHCM</u>	<u>Hà Nội/TPHCM</u>
Diện tích	2016	Km ²	24,353	31,759	77%
Dân số	2016	1000 người	17,365	19,655	88%
GRDP	2004-16	1000 tỷ	6.779	13.496	50%
Thu ngân sách	2004-16	1000 tỷ	2.055	3.883	53%
Chi ngân sách	2004-16	1000 tỷ	1.290	1.115	116%
Chi NS/GRDP	2004-16	%	19,3%	8,2%	230%
Chi NS/Thu NS	2004-16	%	62,8%	28,7%	219%

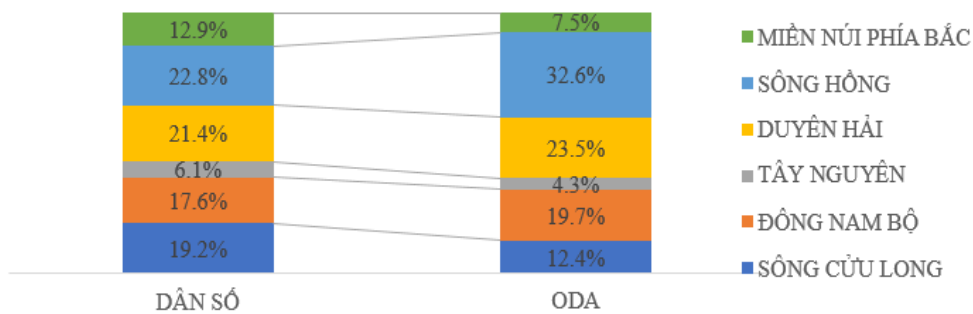
Nguồn: Tác giả tổng hợp từ số liệu thống kê chính thức

Thêm vào đó, sự khác biệt rất lớn giữa hai vùng kinh tế trọng điểm gắn với hai đô thị trung tâm được thể hiện rất rõ.¹ Bảng 1 cho thấy, diện tích và dân số của vùng Hà Nội thấp hơn vùng TPHCM đáng kể, GRDP và thu ngân sách chỉ bằng 50% và 53%. Tuy nhiên, tổng chi ngân sách trong giai đoạn 2004-16 lại cao hơn 16%. Tính theo tỷ lệ GRDP và tỷ lệ chi so với thu, vùng TPHCM chưa bằng một nửa vùng Hà Nội.

Việc phân bổ vốn ODA và một số hạ tầng thiết yếu cũng có sự chênh lệch theo vùng miền. Đông nam bộ, Tây nguyên và Đồng bằng sông Cửu Long chiếm 42,9% dân số, nhưng chỉ có 36,4% vốn ODA do các địa phương quản lý được giải ngân trong giai đoạn 1993-2012 (Hình 7). Nếu phân tích thêm 45,27% vốn sODA liên vùng do các bộ ngành quản lý thì tỷ lệ này có lẽ còn thấp hơn. Trong khoảng 800 km đường cao tốc đã được xây thì ba khu vực này chiếm chưa đến 100 km, Duyên hải Trung bộ có một đoạn, và đa phần là ở miền Bắc.

¹ Vùng Hà Nội gồm Hà Nội và 9 tỉnh là Phú Thọ, Vĩnh Phúc, Thái Nguyên, Bắc Giang, Bắc Ninh, Hưng Yên, Hải Dương, Hà Nam và Hòa Bình. Vùng TP. Hồ Chí Minh gồm TP. Hồ Chí Minh và bảy tỉnh gồm Bình Dương, Bình Phước, Tây Ninh, Long An, Đồng Nai, Bà Rịa - Vũng Tàu, Tiền Giang.

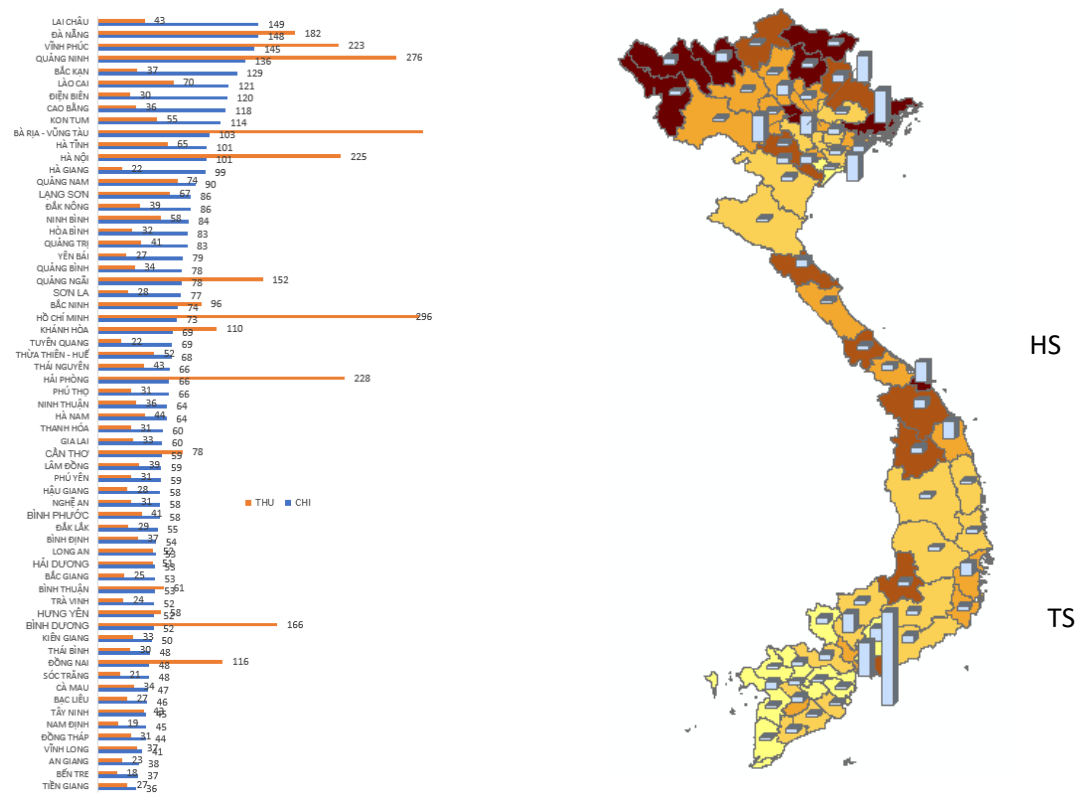
Hình 7: Tỷ lệ dân số năm 2015 và tỷ phần vốn ODA giai đoạn 1993-2012



Nguồn: Tác giả vẽ từ số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và TCTK

Thu và chi ngân sách/người giai đoạn 2004-2016 của các địa phương được thể hiện ở Hình 8. Năm 2003 có 11 địa phương thặng dư ngân sách, chiếm 83% nguồn thu và 39% nguồn chi ngân sách của các địa phương. Ba con số tương tự của năm 2016 là 19, 80% và 50%. Thu ngân sách của Việt Nam, về cơ bản tập trung ở vùng Thành phố Hồ Chí Minh và vùng tam giác Hà Nội – Hải Phòng – Quảng Ninh.

Hình 8: Thu và chi ngân sách/người theo địa phương giai đoạn 2004-16 (triệu đồng)



Trong bản đồ GIS, hình nền là chi ngân sách và các hình trụ là thu ngân sách/người

Nguồn: Tác giả vẽ từ số liệu của Bộ Tài chính

Chi ngân sách/người của Lai Châu cao nhất với 149 triệu đồng; kế đến là Đà Nẵng với 148 triệu đồng; Ninh Thuận ở trung vị (giữa) với 64 triệu đồng; và Tiền Giang thấp nhất với 36 triệu đồng. Đà Nẵng gấp hơn 4 lần Tiền Giang. So với Bình Dương, hai địa phương có GRDP và thu ngân sách/người xấp xỉ nhau, nhưng chi ngân sách/người của Đà Nẵng lại gấp gần 3 lần.

Trong 10 địa phương có mức chi ngân sách/người lớn nhất, 4 có thặng dư ngân sách, 5 thuộc Miền núi phía Bắc; 1 thuộc Tây Nguyên. Không có địa phương nào ở vùng Đồng bằng sông Cửu. Trái lại. Trong 10 địa phương có mức chi/người thấp nhất thì 8 thuộc Đồng bằng sông Cửu Long, 1 thuộc Đông nam Bộ, và 1 thuộc Đồng bằng sông Hồng.

PHÂN TÍCH ĐỊNH LƯỢNG

Mô hình định lượng

$$EP_i = \alpha + \beta_1(\text{YEAR}_i) + \beta_2(\text{RP}_i) + \beta_3(\text{POV}) + \beta_4(\text{DISTANCE}) + \beta_5(\text{PUB16}) + \beta_6(\text{REL09}) + \beta_7(\text{POPG}) + \beta_8(\text{URBAN}) + \beta_9(\text{PCI}) + \beta_{10}(\text{BORDER}) + \beta_{11}(\text{COASTAL}) + \varepsilon_i$$

$$EP_i = \alpha + \beta_1(\text{YEAR}_i) + \beta_2(\text{RP}_i) + \beta_3(\text{POV}) + \beta_4(\text{PUB}) + \beta_5(\text{REL09}) + \beta_6(\text{POPG}) + \beta_7(\text{URBAN}) + \beta_8(\text{PCI}) + \beta_9(\text{BORDER}) + \beta_{10}(\text{COASTAL}) + \beta_{11}(\text{REGION1}) + \beta_{12}(\text{REGION2}) + \beta_{13}(\text{REGION3}) + \beta_{14}(\text{REGION4}) + \beta_{15}(\text{REGION5}) + \varepsilon_i$$

EP_i : Chi ngân sách bình quân đầu người năm i (1-16). Đây là biến phụ thuộc của các mô hình.

YEAR_i : Năm i . Dấu kỳ vọng của biến này là dương. Chi ngân sách/người tăng theo thời gian do tăng trưởng kinh tế và lạm phát

RP_i : Thu ngân sách bình quân đầu người năm i . Biến này đại diện cho điều kiện hay mức độ phát triển kinh tế và tương quan mạnh với GRDP và tiêu thụ điện/người. Dấu kỳ vọng cho biến số này sẽ dương có nghĩa là địa phương thu được nhiều ngân sách sẽ được chi nhiều.

POV_i : Tỷ lệ nghèo năm i . Biến này đại diện cho mức độ khó khăn của địa phương và tương quan cao với tỷ lệ dân tộc thiểu số và các đặc điểm khó khăn khác. Kỳ vọng dấu cho biến số này là dương, có nghĩa là càng nghèo thì chi tiêu ngân sách càng cao. Do không có tỷ lệ nghèo tất cả các năm nên những năm không có được sử dụng số liệu của năm liền kề gần nhất.

PUB16 : Số cán bộ công chức/ngành người năm 2016. Kỳ vọng dấu cho biến số này là dương có nghĩa là càng nhiều công chức thì chi tiêu ngân sách càng cao.

REL09 : Tỷ lệ người theo đạo theo điều tra dân số năm 2009.

POPG_i : Tỷ lệ tăng dân số của địa phương hàng năm.

REGION (1-6): Biến vùng theo sáu vùng địa lý chính thức gồm: Miền núi phía Bắc, Đồng bằng sông Hồng, Duyên hải Trung bộ, Tây nguyên, Đông nam Bộ và Đồng bằng sông Cửu Long.

DISTANCE : Biến khoảng cách đến Thủ đô Hà Nội đại diện cho một số yếu tố về kinh tế chính trị học. Nếu biến này có ý nghĩa thì các yếu tố kinh tế chính trị học có ảnh hưởng đến việc phân bổ ngân sách cho các địa phương.

BORDER : Các địa phương ở biên giới.

COASTAL : Các địa phương duyên hải.

PCI : Điểm số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh.

URBAN_i : Tỷ lệ dân số đô thị trong tổng dân số (tỷ lệ đô thị hóa)

Kết quả hồi quy cho tất cả các địa phương

Kết quả hồi quy (Bảng 2) cho thấy các biến số chính đều có ý nghĩa thống kê và dấu như kỳ vọng. Mức độ giải thích cho cả mô hình (R^2 - hiệu chỉnh) trên 90%.² Chi ngân sách/người tăng theo thời gian và tỷ lệ thuận với thu ngân sách/người, tỷ lệ nghèo và số cán bộ công chức/dân số. Tỷ lệ theo đạo trong mô hình tổng không có ý nghĩa thống kê và đảo chiều ở các mô hình khác hay tôn giáo không có tác động rõ ràng việc phân bổ ngân sách cho các địa phương ở Việt Nam. Tỷ lệ tăng dân số hàng năm không có ý nghĩa về mặt thống kê do dân số là một tiêu chí quan trọng trong phân bổ ngân sách nên thường xuyên được điều chỉnh. Tỷ lệ đô thị hóa (dân số đô thị trong tổng dân số) không có ý nghĩa về mặt thống kê. Điều này cho thấy Việt Nam không có sự ưu tiên phân bổ giữa thành thị và nông thôn. Biên địa phương ven biển và địa phương biên giới không có ý nghĩa thống kê. Do vậy, các địa phương biên giới hay các địa phương ven biển không có sự khác biệt trong phân bổ ngân sách so với các địa phương khác.

Bảng 2: Kết quả hồi quy đa biến

	Toàn bộ (i)	Thậm hực (ii)	Thặng dư (iii)	Toàn bộ (iv)	Thậm hực (v)
Năm	0.1240***	0.1175***	0.1041***	0.1130***	0.1152***
Log (Thu NS/người)	0.2886***	0.3759***	0.2736**	0.3201***	0.3703***
Tỷ lệ nghèo	0.0234***	0.0237***	0.0041	0.0179***	0.0208***
Công chức/dân số	0.0132***	0.0106***	0.0458***	0.0119***	0.01***
Tỷ lệ theo đạo 2009	0.0047	0.1249	-0.69**	0.0295	0.1274***
Tăng dân số hàng năm	-0.0166	1.4568	0.2082***	0.2153*	0.2732
Tỷ lệ đô thị hóa	0.2882*	0.0402	0.6873*	0.1461**	-0.0986*
PCI	0.0056	-0.0026	0.0283**	0.006***	-0.0013
Tỉnh biên giới	0.0448	-0.0198	0.1608	0.0316	-0.0342*
Tỉnh duyên hải	0.0405	0.0328	-0.0263	0.0033	0.0212
Log (KC đến HN)	-0.0665***	-0.0628***	-0.0332		
Các vùng					
Tây bắc				0.2697***	0.2346***
Sông Hồng				0.2069***	0.2017***
Duyên hải				0.1641***	0.1521***
Tây nguyên				0.1661***	0.1527***
Đông nam Bộ				-0.1294***	0.0086
Sông Cửu Long					
Hằng số góc	4.1827***	2.657	2.1934*	3.4099***	3.4208***
Số quan sát	693	524	169	693	524
R ²	0.906	0.94	0.906	0.912	0.942

Các mức ý nghĩa thống kê: 10% (*), 5% (**) và 1% (***)

Nguồn: Tác giả

Đáng chú ý nhất là biến khoảng cách đến Hà Nội cũng như biến vùng. Khoảng cách từ các địa phương đến Hà Nội có ý nghĩa thống kê ở mức 1% và dấu của biến số này là âm. Do vậy, các địa phương càng xa Hà Nội thì chi ngân sách/người càng thấp. Một cách định lượng, cứ cách xa Thủ đô thêm 1 km thì mức chi ngân sách/người giảm khoảng 1 nghìn đồng/người.

² Do vấn đề số liệu không hoàn chỉnh nên các mô hình hồi chỉ chạy cho số liệu từ 2006-2016.

Biến vùng cũng cho kết quả rất đáng chú ý. Trong mô hình với tất cả 63 địa phương, sau khi kiểm soát tất cả các yếu tố khác thì vùng Đông nam Bộ có số chi ngân sách/người thấp nhất và kế đến là đồng bằng sông Cửu Long. Trong mô hình chỉ có các địa phương thâm hụt ngân sách, vùng đông nam Bộ chỉ còn hai tỉnh là Bình Phước và Tây Ninh. Khi đó, mức chi ngân sách vùng này tương đương với các tỉnh đồng bằng sông Cửu Long và thấp hơn hẳn các địa phương ở các vùng còn lại.

Bảng 3: Kết quả hồi quy dạng bảng với các tác động cố định

Biến số	Giá trị be ta
Năm	0.1074***
Log (Thu NS/người)	0.3386***
Tỷ lệ nghèo	0.0147***
Tăng dân số hàng năm	0.0576
Tỷ lệ đô thị hóa	0.0434
PCI	0.0045***
Hằng số góc	4.0618***
Số quan sát	693
Số nhóm	63
R2	0.913
RHO	0.825

Các mức ý nghĩa thông kê: 10% (*), 5% (**) và 1% (***)

Nguồn: Tác giả

Hồi quy dạng bảng (Bảng 3) với các nhân tố ảnh hưởng cố định (fixed effects) cho các kết quả nhất quán với hồi quy đa biến. Mức chi ngân sách bình quân đầu người thay đổi hàng năm do tăng trưởng kinh tế và lạm phát. Tỷ lệ nghèo và thu ngân sách bình quân đầu người có tác động đồng biến với chi ngân sách/người. Tốc độ tăng dân số hàng năm và tỷ lệ đô thị hóa không có tương quan với chi ngân sách/người.

CÁC ĐỊA PHƯƠNG THÂM HỤT NGÂN SÁCH

Đường hồi quy (màu đỏ) trong các hình thể hiện sự tương quan trung bình giữa tỷ lệ nghèo và chi ngân sách/người. Các địa phương nằm dọc đường này thì có chi tiêu ngân sách ở mức trung bình tương ứng với tỷ lệ nghèo; các địa phương nằm phía trên có mức chi cao hơn, và các địa phương nằm phía dưới nhận được mức ngân sách ít hơn bình quân tương ứng với tỷ lệ nghèo.

Ví dụ, Tây Ninh, Thanh Hóa và Điện Biên nằm sát đường hồi quy (hai đầu và giữa) với tỷ lệ nghèo và chi ngân sách/người lần lượt là 1,5% và 45 triệu đồng; 10% và 60 triệu đồng; và 26,1% và 113 triệu đồng. Cùng tỷ lệ nghèo gần 3%, nhưng giai đoạn 2004-16, An Giang chỉ được chi 38 triệu đồng/người, Nam Định 45 triệu, Kiên Giang 50 triệu (hai địa phương ở gần mức trung bình) và Hải Dương 53 triệu, cao hơn đáng kể mức trung bình.

Chi ngân sách/người giai đoạn 2004-2016 của hầu hết các địa phương Đồng bằng sông Cửu Long nằm thấp nhất so với đường trung bình, trừ Long An và Kiên Giang nằm trên đường này (Hình 9). Điều này cho thấy, vùng này đã ở vị trí bất lợi trong việc nhận được ngân sách phân bổ. Các địa phương ở các vùng khác thì pha trộn có một số nằm trên, một số ở dưới.

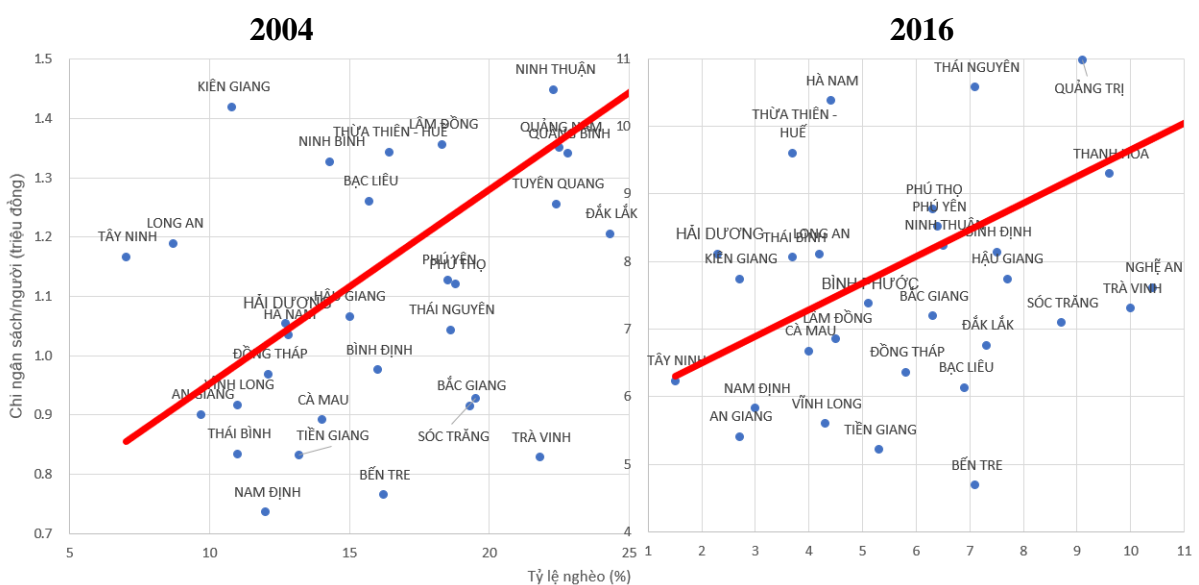
Hình 9: Chi NS/người 2004 -2016 và tỷ lệ nghèo 2016 của các địa phương thâm hụt



Nguồn: Tác giả vẽ từ số liệu của Tổng cục Thống kê và Bộ Tài chính

Nhìn vào hai thời điểm năm 2004 và 2016 cũng cho thấy một số vấn đề rất đáng chú ý. Vào năm 2004, Nam Định và Bắc Cạn là hai thái cực thấp và cao. Trong năm này, một số địa phương vùng Sông Cửu Long như Kiên Giang, Bạc Liêu và Long An có chỉ tiêu ngân sách khá cao. Đến năm 2016, hai thái cực là Bến Tre và Lai Châu. Tương tự như cả giai đoạn 2004-16, Hình 10 cho thấy hầu hết các tỉnh Đồng bằng sông Cửu Long đều có mức chi ngân sách/người vào năm 2016 thấp hơn trung bình so với tỷ lệ nghèo của họ. Đối với các vùng khác thì một số địa phương nằm trên, một số địa phương ở bên dưới đường trung bình.

Hình 10: Chi NS/người và tỷ lệ nghèo của các địa phương thâm hụt năm 2004 và 2016

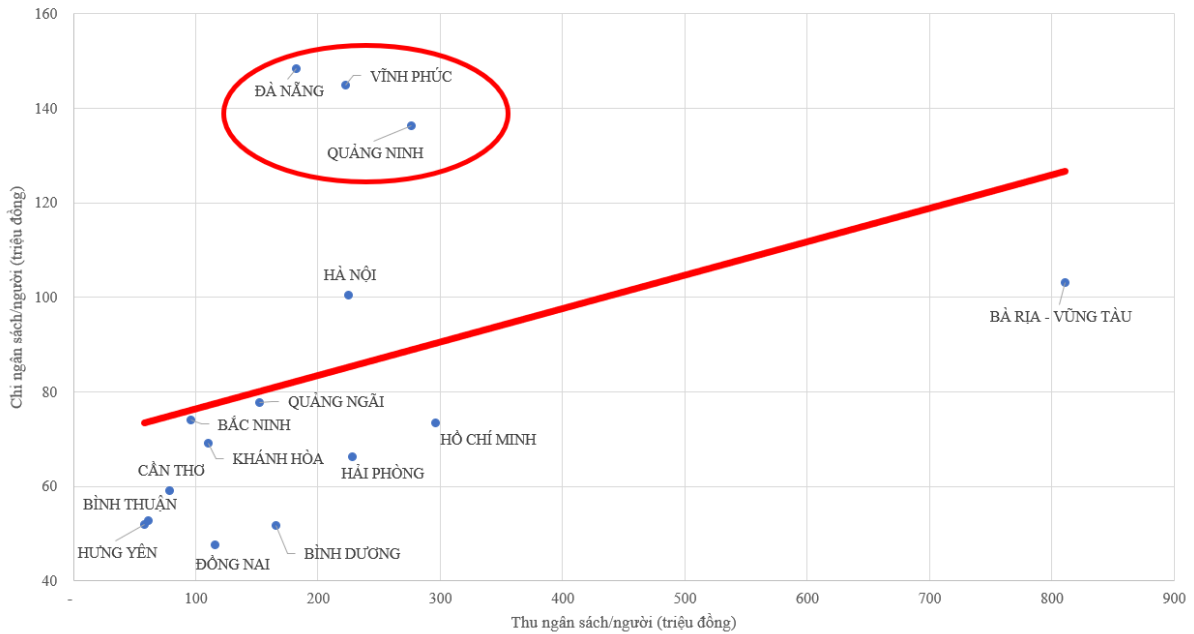


Nguồn: Tác giả vẽ từ số liệu của Tổng cục Thống kê và Bộ Tài chính

BA ĐỊA PHƯƠNG THẶNG DƯ NGÂN SÁCH CÓ MỨC CHI LỚN NHẤT

Trong các địa phương có thặng dư ngân sách (**Error! Not a valid bookmark self-reference.**), Đà Nẵng, Quảng Ninh và Vĩnh Phúc có mức chi ngân sách/người trong giai đoạn 2004-16 cao hơn các địa phương có thặng dư ngân sách khác.

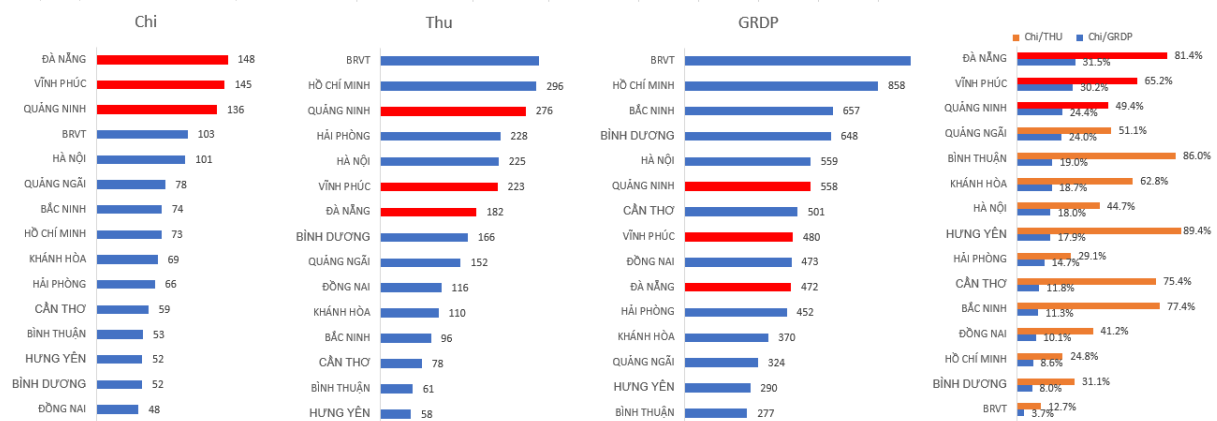
Hình 11: Thu ngân sách và chi ngân sách các địa phương thặng dư (2004-16)



Nguồn: Tác giả vẽ từ số liệu của Tổng cục Thống kê và Bộ Tài chính

Hình 12 là tổng thu, chi ngân sách và GRDP/người giai đoạn 2004-2016 tính theo giá hiện hành hàng năm. Ba địa phương này vượt trội so với các địa phương khác, cho dù mức thu ngân sách và GRDP/người là khiêm tốn trong nhóm so sánh.

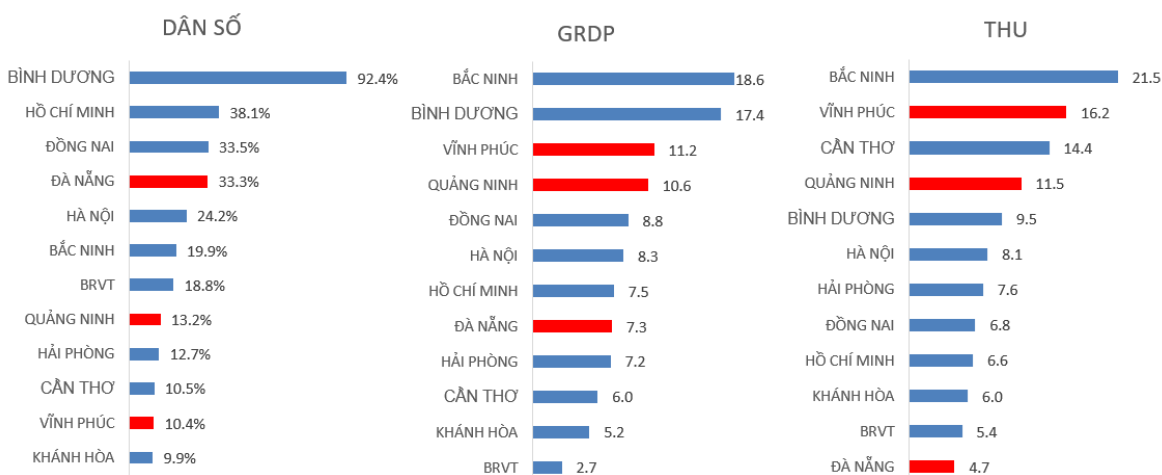
Hình 12: Thu, chi ngân sách và GRDP/người giai đoạn 2004-2016 (triệu đồng)



Nguồn: Tác giả vẽ từ số liệu thống kê chính thức

Hình 13 cho thấy mức tăng tuyệt đối của dân số, GRDP và thu ngân sách trong giai đoạn 2004-2016. Ba địa phương được ưu ái nhất không cho kết quả về tạo việc làm, tăng trưởng kinh tế và thu ngân sách tốt nhất, trong khi về tổng thể, tốt nhất là Bình Dương và Bắc Ninh.

Hình 13: Tăng dân số (%), GRDP và thu ngân sách giai đoạn 2004- 2016 (lần)



Nguồn: Tác giả vẽ từ số liệu của Bộ Tài chính, TCTK và Cục thống kê các địa phương

Đà Nẵng, Quảng Ninh và Vĩnh Phúc cũng rất nỗ lực rất cải thiện môi trường kinh doanh và tính hiệu quả của bộ máy nhà nước mà chúng được thể hiện qua các chỉ số xếp hạng cạnh tranh cấp tỉnh (Bảng 4). Tuy nhiên, các kết quả đã không như mong đợi.

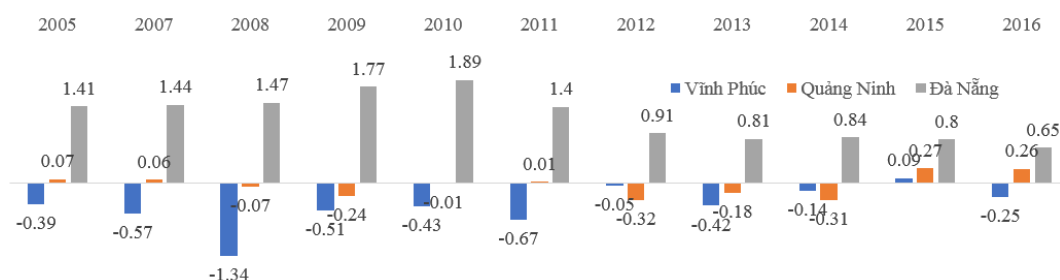
Bảng 4: Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh của ba địa phương

	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17
Đà Nẵng	1	1	1	5	12	1	1	1	1	2
Quảng Ninh	27	26	7	12	20	4	5	3	2	1
Vĩnh Phúc	3	6	15	17	43	26	6	4	9	12

Nguồn: PCI

Đà Nẵng có khả năng tạo ra nhiều việc làm nên trở thành “miền đất hứa” cho nhiều người khi tốc độ tăng dân số giai đoạn 2004-2016 xếp sau Bình Dương, TPHCM và Đồng Nai. Tuy nhiên, sự hấp dẫn của Đà Nẵng đang giảm dần. Quảng Ninh và Vĩnh Phúc có hiện tượng xuất cư ròng (Hình 14) hay không tạo đủ việc làm cho người dân của mình. Tuy nhiên, điều đáng khích lệ là xu hướng xuất cư ròng của hai địa phương này đã giảm và đã có dấu hiệu đảo chiều trong một vài năm gần đây

Hình 14: Tỷ lệ nhập cư hoặc di cư của ba địa phương (%)

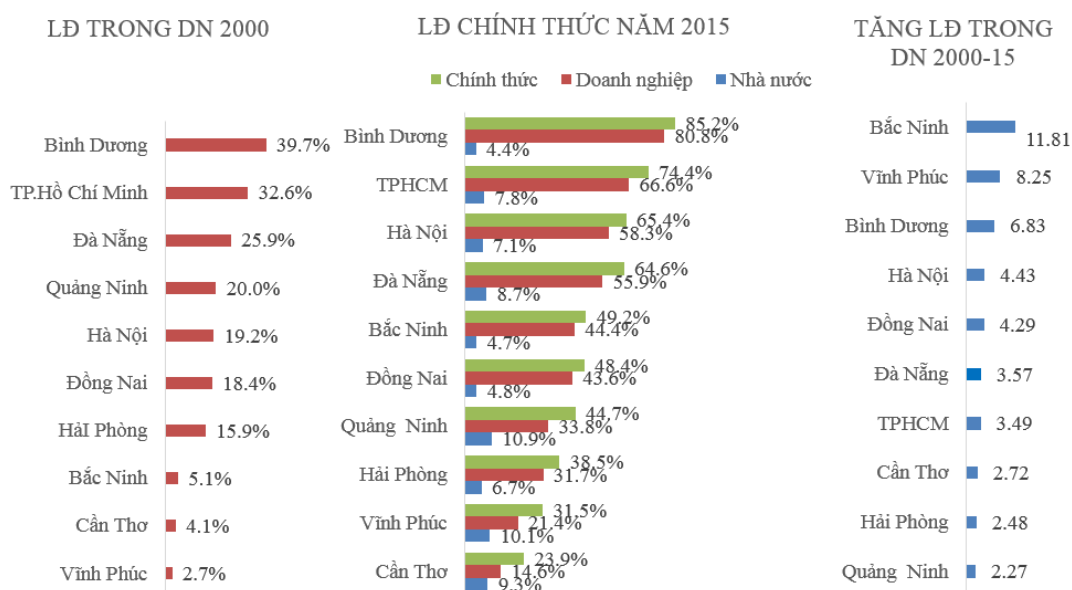


Nguồn: Tác giả vẽ từ số liệu của TCTK

Hình 15 thể hiện khả năng tạo việc làm của các doanh nghiệp nói riêng, khu vực chính thức nói chung. Khả năng tạo việc làm của ba địa phương này trong giai đoạn 2001-15 khá khiêm

tôn. Vĩnh Phúc có số lần tăng ngoạn mục, nhưng tỷ lệ việc làm trong doanh nghiệp ở địa phương này rất khiêm tốn (chỉ cao hơn Cần Thơ vào năm 2015). Trong giai đoạn 2000-15, số lao động trong doanh nghiệp của Quảng Ninh tăng thấp nhất trong 10 địa phương.

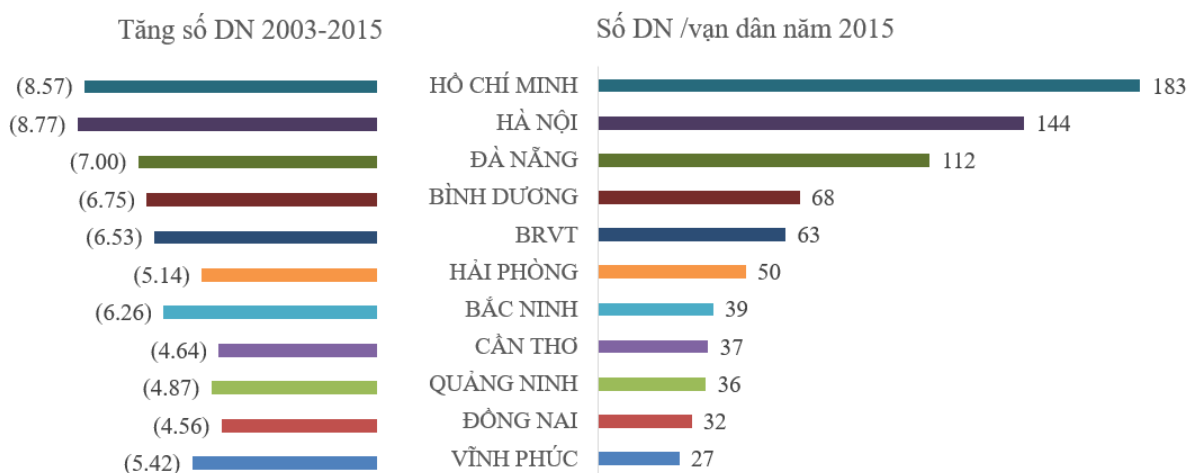
Hình 15: Tỷ lệ lao động trong doanh nghiệp trong tổng lực lượng lao động



Nguồn: Tác giả vẽ từ số liệu thống kê chính thức

Về khả năng thu hút và thành lập các doanh nghiệp, Đà Nẵng có kết quả tốt nhất trong ba địa phương, nhưng vẫn thua xa TP HCM và Hà Nội về cả số tăng doanh nghiệp trong giai đoạn 2000-15 và số doanh nghiệp/vạn dân (Hình 15). Vĩnh Phúc có số doanh nghiệp/vạn dân thấp nhất vào năm 2015 cho dù có số tăng xếp thứ 4 trong giai đoạn 2000-15. Quảng Ninh xếp thứ 3 từ dưới lên cả về số doanh nghiệp/vạn dân và số tăng doanh nghiệp.

Hình 16: Tăng số DN giai đoạn 2003-15 và số DN/vạn dân năm 2015



Nguồn: Tác giả vẽ từ số liệu TCTK

Về khả năng tạo nguồn thu ngân sách và tăng GRDP, Hình 13 cho thấy giai đoạn 2004-2016, nguồn thu ngân sách của Đà Nẵng chỉ tăng 4,7 lần, thấp nhất trong nhóm so sánh. Khả năng tạo nguồn thu ngân sách của Đà Nẵng là rất hạn chế. Trong nhiều năm, giá trị từ đất chiếm một

tỷ phần rất lớn và nguồn thu này ắt hẳn sẽ cạn kiệt trong tương lai. GRDP trong giai đoạn này của Đà Nẵng chỉ tăng 7,3 lần, xếp thứ 8 trong khu vực.

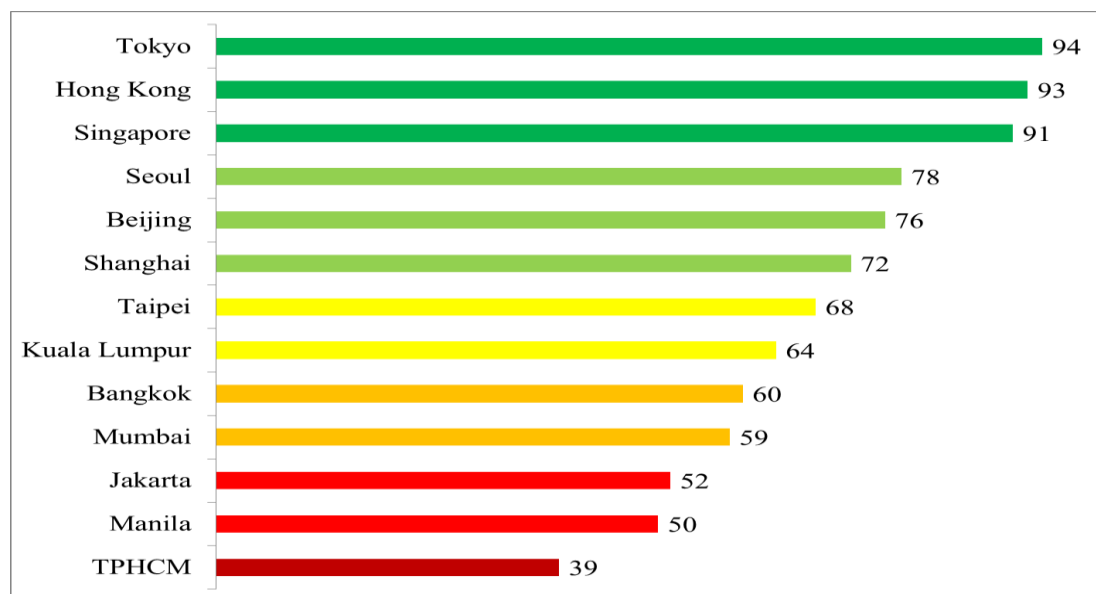
Khả năng tạo nguồn thu ngân sách và GRDP của Vĩnh Phúc là tốt nhất trong nhóm so sánh. Tuy nhiên, điều này chủ yếu nhờ vào Honda và Toyota. Ví dụ, trong gần 20 nghìn tỷ đồng thu ngân sách trên địa bàn năm 2015, thu từ FDI và Hải Quan chiếm hơn 16 nghìn tỷ đồng. Phần thu khác chỉ có 3,4 nghìn tỷ đồng hay 17% tổng thu ngân sách trên địa bàn. Trong giai đoạn 2001-2016, tăng GRDP và đóng góp ngân sách của khu vực FDI lần lượt là 21,3 lần và 87,1 lần; trong khi, hai con số của khu vực trong nước chỉ là 9,7 và 17,5 lần. Hiện tại, các doanh nghiệp lớn này đang chuyển các hoạt động kinh doanh sang địa phương khác tạo ra nhiều áp lực cho việc tạo nguồn thu ngân sách của Vĩnh Phúc.

Đối với Quảng Ninh, khả năng tạo nguồn thu ngân sách và tăng GRDP thuộc nhóm dẫn đầu. Tuy nhiên, tổng nguồn thu ngân sách vào năm 2015 của thuế GTGT, thuế tài nguyên và đất đai và thuế xuất nhập khẩu chiếm đến 83%. Đây cũng là những nguồn thu hoặc là không bền vững hoặc là có tính lũy thoái, đánh vào người nghèo.

Như vậy, về tổng thể khả năng tạo việc làm, nguồn thu ngân sách và các nhân tố kinh tế có sức cạnh tranh cao của Đà Nẵng, Quảng Ninh và Vĩnh Phúc trong giai đoạn 2004-16 không có gì vượt trội so với các địa phương khác. Xét chỉ tiêu tổng hợp tạo việc làm, nguồn thu ngân sách và các nền tảng kinh tế thì Bình Dương và Bắc Ninh là hai địa phương đạt được các kết quả tốt nhất. Tuy nhiên, chi ngân sách bình quân đầu người của Bình Dương chỉ bằng 35%-40% và Bắc Ninh chỉ bằng một nửa ba địa phương trên. Nếu xét về tổng thể tất cả các nhân tố có khả năng cạnh tranh quốc tế thì TPHCM và Hà Nội có lợi thế nhất cả nước. Tuy nhiên, hai địa phương này, nhất là TPHCM đang ở vị thế hết sức bất lợi khi so sánh quốc tế.

SỰ THẤT THỂ CỦA CÁC ĐÔ THỊ TRUNG TÂM

Hình 17: Xếp hạng NLCT và chất lượng sống của một số TP trong khu vực



Nguồn: Huỳnh Thế Du và đtg (2015)

Cạnh tranh giữa các quốc gia ngày nay, thực chất là cạnh tranh của các đô thị trung tâm mà chúng là nền tảng cho năng suất và giá trị gia tăng cao của nền kinh tế và để thu hút các doanh

nghiệp đến tổ chức hoạt động kinh doanh, lực lượng lao động có kỹ năng, nhất là các tài năng đến làm việc và những người khá giả đến ở. Việt Nam đang bị “chảy máu” hai nhân tố sau. Với cách thức phân bổ ngân sách hiện tại, hai đô thị trung tâm của Việt Nam (đặc biệt là TPHCM) đang thất thế trong cuộc đua với các đô thị lớn trong khu vực trong bối cảnh năng lực cạnh tranh của hai đô thị này vốn đã rất thấp. Như thể hiện trong Hình 17, TPHCM ở sau rất xa so với các thành phố khác. Hà Nội, thậm chí, còn không có trong hầu hết các xếp hạng cạnh tranh hiện nay.

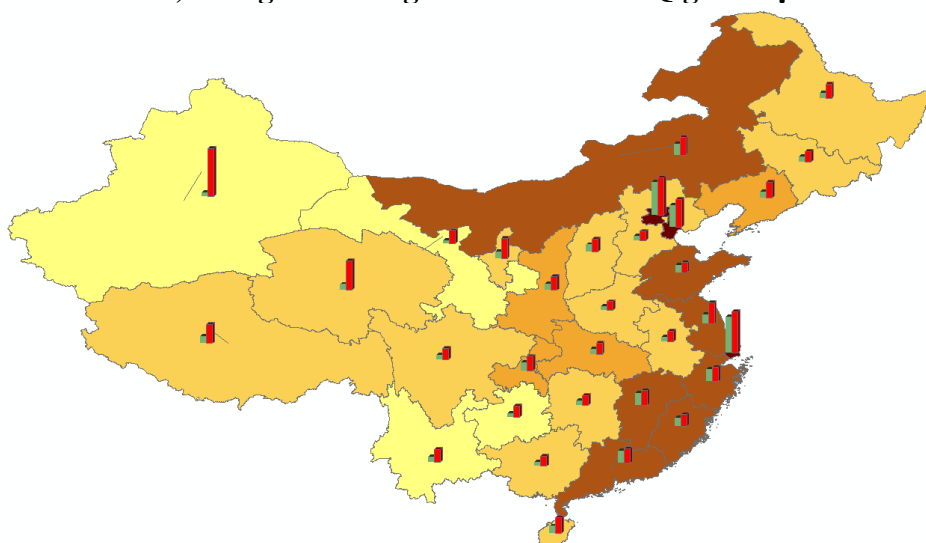
Bảng 5: Chi ngân sách của các thành phố trong khu vực châu Á năm 2015

Thành phố	Tổng chi (tỷ USD)	Bình quân người (USD)		So với GDP (%)	
		Thành phố	Quốc gia	Thành phố	Quốc gia
Tokyo	117.3	8,754	15,125	13.3%	41.8%
Seoul	34.6	3,600	5,886	11.1%	21.0%
Bắc Kinh	74.2	3,447	1,824	21.2%	23.8%
Thượng Hải	80.7	3,327	1,824	20.9%	23.8%
Jakarta	5.8	588	590	3.9%	16.8%
Hà Nội	4.1	551	636	15.5%	30.2%
TPHCM	3.4	416	636	7.8%	30.2%
Manila	2.1	165	450	1.9%	15.6%

Nguồn: Huỳnh Thế Du (2017)

Có một sự tương phản rất rõ giữa các thành phố ở châu Á mà nó được thể rất rõ ở Bảng. Nhóm các thành phố được xếp hạng năng lực cạnh tranh và chất lượng sống tốt hơn có mức chi ngân sách cao hơn hẳn các thành phố còn lại. Seoul và Tokyo có mức chi ngân sách địa phương luôn được duy trì ở mức hai con số. Sự tiến triển của Bắc Kinh và Thượng Hải còn ấn tượng hơn.

Hình 18: Thu, chi ngân sách/người theo tỉnh ở TQ giai đoạn 1997-2014

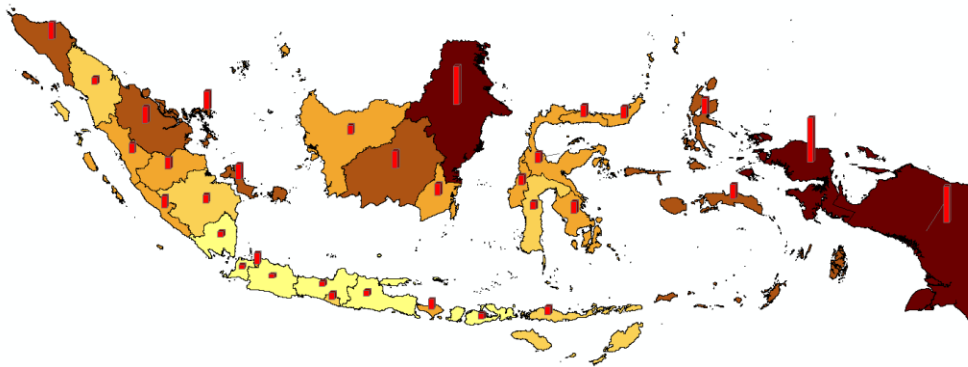


Hình nền là GRDP bình quân người, cột màu xanh là thu ngân sách địa phương và cột màu đỏ là chi ngân sách địa phương.

Nguồn: Tác giả vẽ từ số liệu thống kê chính thức của Trung Quốc

Nhìn trong khu vực thì Bắc Kinh và Thượng Hải là hai đô thị có tốc độ phát triển nhanh nhất và họ đã gần như bắt kịp nhóm các đô thị dẫn đầu, nhất là về cơ sở hạ tầng. Nhiều khía cạnh đã được phân tích, nhưng có một yếu tố hết sức quan trọng đó chính là ngân sách (Huynh, 2017). Từ khi Trung Quốc bắt đầu cải cách mở cửa đến nay, hai đô thị trọng điểm của họ luôn được dành ngân sách vượt bậc (bình quân đầu người thường xuyên gấp từ hai lần trở lên so với bình quân quốc gia) so với phần còn lại (trừ Tây Tạng). Bình quân từ năm 1997 đến nay, tổng chi tiêu ngân sách so với GRDP của Bắc Kinh và Thượng Hải lần lượt là 15,9% và 16,4% và trên thực tế, tỷ lệ này đã tăng từ khoảng 10% cách đây 20 năm lên trên 20% hiện nay. Hình 19 cho thấy thu, chi ngân sách địa phương và GRDP bình quân đầu người giai đoạn 1997-2014 ở Trung Quốc. Sự ưu tiên cho các đô thị và vùng đặc biệt khó khăn được thể hiện rất rõ. Bắc Kinh, Thượng Hải và Thiên Tân là những nơi được ưu tiên nhiều nhất để tập trung phát triển nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế Trung Quốc.

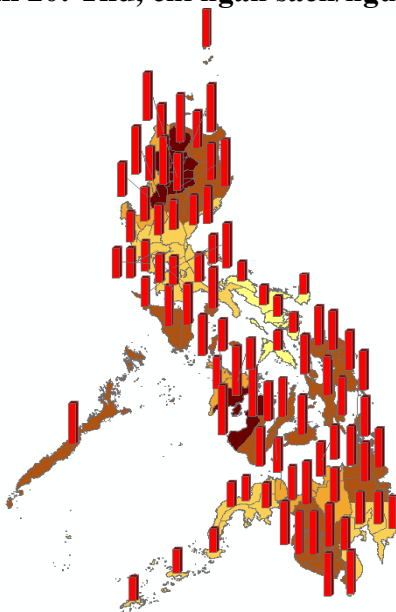
Hình 19: Thu, chi ngân sách/người theo tỉnh của Indonesia giai đoạn 2006-14



Ghi chú: Hình nền là thu ngân sách và các cột là chi ngân sách địa phương

Nguồn: Tác giả vẽ từ số liệu thống kê chính thức của Indonesia

Hình 20: Thu, chi ngân sách/người theo tỉnh ở Philippin giai đoạn 2001-14



Ghi chú: Hình nền là thu ngân sách và các cột là chi ngân sách địa phương

Nguồn: Tác giả vẽ từ số liệu thống kê chính thức của Philippin

Tương phản với Trung Quốc, ở Indonesia và Philippin phân cấp ngân sách thấp và không có sự ưu tiên cho các đô thị trung tâm (Hình 19 và 20). Chi ngân sách của Jakarta và Manila năm 2015 chỉ có 3,9 và 1,9% GRDP (Bảng 2). Đây là những tỷ lệ rất thấp so với các thành phố khác trong khu vực và nhu cầu cần thiết. Kết quả hai thành phố này nói riêng, hai quốc gia nói chung đang phải đối mặt với rất nhiều trục trặc trong cuộc cạnh tranh toàn cầu (Huynh, 2017).

Chi ngân sách so với GRDP của Hà Nội và TP.HCM trong giai đoạn 2001-2015 lần lượt là 17,7% và 8% , trong khi chi ngân sách bình quân của cả nước lên đến 32,5%. Trong những năm gần đây cả hai thành phố này đã bị cắt giảm rất nhiều, nhất là TP.HCM hiện đã trở lại mức dưới 8% và con số của Hà Nội vào khoảng 15% cho dù chi ngân sách của Việt Nam vẫn trên 25% GDP. Như vậy, hai đô thị trung tâm của Việt Nam, nhất là TPHCM đang có một ngân sách khá khiêm tốn so với nhu cầu để tạo dựng các đô thị có khả năng cạnh tranh quốc tế, trong khi trong thời đại toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế sâu rộng, cạnh tranh giữa các quốc gia thực chất là cạnh tranh giữa các đô thị trung tâm

KẾT LUẬN VÀ CÁC HÀM Ý CHÍNH SÁCH

Bài viết chỉ ra những nhân tố tác động đến việc phân bổ ngân sách cho các địa phương ở Việt Nam trong giai đoạn 2004-2016 - thời kỳ hiệu lực của Luật Ngân sách năm 2002. Kết quả phân tích định lượng cho thấy các tiêu chí về hiệu quả và công bằng được quan tâm, nhưng các yếu tố về kinh tế chính trị học cũng có tác động. Thứ nhất, công bằng được ưu tiên cao nhất với chi ngân sách/người tương quan dương rất mạnh (giải thích khoảng 70%) với tỷ lệ nghèo mà nó gắn với tỷ lệ dân tộc thiểu số, vùng bất lợi và khó khăn. Thứ hai, tiêu chí hiệu quả cũng quan trọng với chi ngân sách/người tương quan dương mạnh với thu ngân sách/người mà nó gắn liền với GRDP, tiêu thụ điện và thu nhập/người. Thứ ba, chi ngân sách/người tỷ lệ nghịch với khoảng cách từ các địa phương đến Thủ đô Hà Nội. Thêm vào đó, có sự khác biệt rất lớn trong phân bổ ngân sách giữa các vùng sau khi đã loại trừ phần giải thích của các nhân tố khác. Tổng thể, Đông nam Bộ được phân bổ ngân sách thấp hơn hẳn so với tất cả các vùng còn lại. Cụ thể các nhóm địa phương hay các vùng như sau:

Thứ nhất, đối với các địa phương phải nhận trợ cấp từ Trung ương, có sự khác biệt rất lớn giữa các vùng địa lý. Hầu hết các địa phương ở Đồng bằng sông Cửu Long đều ở dưới mức trung bình. Nếu bao gồm khả năng chịu tổn thất hay khó khăn của biến đổi khí hậu thì khu vực này còn ở tình thế bất lợi hơn. Ở các khu vực khác, có sự khác biệt rất lớn giữa các địa phương sau khi đã kiểm soát các tiêu chí cơ bản về hiệu quả và công bằng.

Thứ hai, trong các địa phương có thặng dư ngân sách, Đà Nẵng, Quảng Ninh và Vĩnh Phúc chi ngân sách/người cao hơn hẳn. Tuy nhiên, những kết quả đạt được của ba địa phương này không như kỳ vọng và thậm chí còn không bằng Bình Dương và Bắc Ninh.

Thứ ba, vùng Hà Nội được phân bổ ngân sách cao hơn hẳn vùng TPHCM cho dù những kết quả tổng thể và quy mô của vùng TPHCM lớn hơn đáng kể. Tuy nhiên, nhìn một cách tổng thể khi so sánh quốc tế với tỷ phần ngân sách so với GRDP và chi ngân sách/người hiện tại, hai đô thị trung tâm của Việt Nam, nhất là TPHCM đang ở vị trí rất bất lợi.

Cách thức ngân sách hiện tại đang tạo ra những thiên lệch không mong đợi và nếu không được điều chỉnh có thể tạo ra sự bất mãn ở những nơi cảm thấy bị thiệt thòi. Đây là tiềm ẩn của những bất ổn xã hội trong tương lai. Hơn thế, việc ưu tiên không đúng trọng tâm đã cho thấy những hệ lụy. Khả năng hai đô thị trung tâm của Việt Nam, nhất là TPHCM đi theo “vết xe đổ” của các đô thị đông nam Á với các trục trặc là rất lớn. Nếu không có những điều chỉnh cần thiết về việc phân bổ nguồn lực thì rất khó để các đô thị Việt Nam nói riêng, Việt Nam nói

chung cải thiện được khả năng cạnh tranh của mình. Do vậy, để khắc phục những trục trặc trong việc phân bổ ngân sách hiện nay, Việt Nam cần xem xét hai vấn đề sau:

Thứ nhất, Việt Nam cần giảm thiểu những nhân tố tác động đến phân bổ ngân sách tạo ra tâm lý cảm thấy không công bằng của các địa phương với lưu ý đặc biệt là các tỉnh đồng bằng Sông Cửu Long. Cần làm sao để các địa phương ở vị trí bất lợi không cảm thấy mình bị bỏ rơi nhưng cũng không tạo ra tâm lý ỷ lại và các địa phương có lợi thế không bị vất kiệt như đang xảy ra. Về góc độ vùng miền, Đồng bằng sông Cửu Long nên được quan tâm hơn. Nhìn tổng thể các địa phương, nên xác định đường trung bình và xem xét điều chỉnh để các địa phương không quá xa đường này, tạo những thiên lệch không mong đợi trong tương lai.

Thứ hai, Việt Nam cần tập trung nguồn lực cho các đô thị trung tâm vì đô thị hóa gắn với công nghiệp hóa là tiến trình phát triển của một quốc gia và các đô thị trung tâm có vai trò đặc biệt quan trọng. Bài toán việc làm cho lực lượng lao động đông đảo ở khu vực nông thôn hiện nay chính là ở các đô thị chứ không phải là hiện đại hóa nông thôn. Do vậy, cần có chính sách hợp lý trong việc phân bổ ngân sách giữa đô thị và nông thôn. Một cách cụ thể hơn, cần ưu tiên nguồn lực nhiều hơn cho các đô thị trung tâm, nhất là vùng TPHCM vì đây là những nơi có khả năng giữ lại lực lượng lao động có kỹ năng cao hay người tài của Việt Nam từ đó làm cơ sở cho việc thu hút người tài từ các nơi khác.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Boadway, R. and Shah, A. (2006) *Intergovernmental Fiscal Transfers*. Edited by A. Shah and R. Boadway. The World Bank. doi: 10.1596/978-0-8213-6492-5.

Courchene, T. *et al.* (2000) *Principles of Decentralization*. Available at: <http://www1.worldbank.org/publicsector/learningprogram/Decentralization/achievementsandchallengesCH1.pdf> (Accessed: 9 August 2018).

Houghton, J. H. (1994) 'Vietnam's Public Finance', in *In search of the dragon tail: economic reform in Vietnam*.

Huynh, T. Du *et al.* (2015) *Đánh giá sức cạnh tranh của Thành phố Hồ Chí Minh và gợi ý định hướng chiến lược phát triển đến năm 2025, tầm nhìn 2045*.

Huynh, T. Du (2017) *Making Megacities in Asia: Tales of Five Cities*.

Martinez-Vazquez, J. (2011) *Fiscal Decentralization in Asia: Challenges and Opportunities*.

Sandel, M. J. (2009) *Justice : what's the right thing to do?* Farrar, Straus and Giroux.

Stiglitz, J. E. and Rosengard, J. K. (2015) *Economics of the Public Sector, Economics of the Public Sector*. Norton.