

NHÂN TỐ ẢNH HƯỞNG TỚI THU NGÂN SÁCH ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM

Bùi Quang Phát

Sở Lao động Thương binh & Xã hội tỉnh Bắc Giang

Email: phatbq@gmail.com

Ngày nhận: 10/3/2020

Ngày nhận bản sửa: 11/5/2020

Ngày duyệt đăng: 05/7/2020

Tóm tắt:

Bài báo thực hiện kiểm tra ảnh hưởng của các nhân tố tới thu ngân sách địa phương ở Việt Nam giai đoạn 2011-2015. Kết quả chỉ ra rằng, tăng trưởng kinh tế địa phương tác động tích cực đến thu ngân sách địa phương tuy nhiên khi quy mô thu ngân sách địa phương tăng ở mức độ thấp, tăng trưởng kinh tế địa phương tăng lên không dẫn tới sự tăng lên trong thu ngân sách/GDP. Bên cạnh đó các nhân tố như quy mô dân số, tỷ trọng sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản/GDP, độ mở thương mại, bổ sung cân đối từ ngân sách trung ương cho các địa phương có tác động ngược chiều tới thu ngân sách/GDP. Đặc biệt, nghiên cứu đưa vào mô hình biến tương tác PCIGDP để đánh giá vai trò của chất lượng thể chế trong mối quan hệ giữa GDP và thu ngân sách/GDP. Kết quả cho thấy, chất lượng thể chế ở địa phương đang là nhân tố kìm hãm tác động của tăng trưởng kinh tế địa phương lên thu ngân sách địa phương.

Từ khóa: Thu ngân sách địa phương, tăng trưởng kinh tế địa phương, tỷ trọng sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản/GDP, độ mở thương mại, chất lượng thể chế, phân cấp tài khóa

Mã JEL: E6

Determinants influencing local government revenue in Vietnam

Abstract

This study investigates the factors influencing local government revenue in Vietnam from 2011-2015. The results show that only when local government revenue increase into a certain amount, the increase in local economic growth will lead to the increase in local government revenue to GDP ratio. Besides, the factors such as population size, the share of agricultural production in GDP, trade openness, central transfer have negative effect on local government revenue. Specially, an interactive variable (PCIGDP) was included in the model to analyze the role of institutional quality in the relationship between GDP and local government revenue. The paper shows that local government's institutional quality in Vietnam is restraint factor the positive effect of GDP on local government revenue.

Keywords: Local government revenue, local economy growth, share of agriculture production in GDP, trade openness, institutional quality, fiscal decentralization.

JEL code: E6

1. Lời mở đầu

Thu Ngân sách Nhà nước (NSNN) là một trong các vấn đề quan trọng của nền tài chính quốc gia. Thu Ngân sách Nhà nước là cơ sở quan trọng để bộ máy Nhà nước thực hiện chức năng và nhiệm vụ của mình, là cơ sở để tăng trưởng kinh tế, bảo đảm an sinh xã hội, đáp ứng cho chi đầu tư phát triển và chi

thường xuyên cũng như chi cho các chương trình mục tiêu quốc gia. Khi thu Ngân sách Nhà nước ở mức độ cao (cùng với chi Ngân sách Nhà nước phù hợp) sẽ dẫn tới thặng dư ngân sách, từ đó có tích lũy cho đầu tư phát triển. Ngược lại, khi thu Ngân sách Nhà nước ở mức độ thấp sẽ dẫn tới thâm hụt ngân sách, hạn chế tích lũy cho đầu tư phát triển, từ

đó ảnh hưởng tiêu cực tới tăng trưởng kinh tế, hoặc thâm hụt ngân sách sẽ dẫn tới tình trạng nợ công của quốc gia ở mức độ cao. Khi mức dư nợ công liên tục tăng nhanh và vượt quá tỷ lệ nợ an toàn, các quốc gia có nguy cơ đối mặt với khủng hoảng nợ công, từ đó sẽ có ảnh hưởng nặng nề tới mọi mặt của đời sống kinh tế xã hội. Chính vì vậy, việc tăng thu Ngân sách Nhà nước là rất cần thiết, được xem như một nhiệm vụ hàng đầu của hoạt động tài chính vĩ mô.

Thu ngân sách địa phương là một cấu phần quan trọng trong tổng thu Ngân sách Nhà nước. Khi thu ngân sách địa phương được đẩy mạnh sẽ thúc đẩy quy mô của tổng thu Ngân sách Nhà nước. Như vậy, để tăng tổng thu Ngân sách Nhà nước, cần thiết phải tăng thu ngân sách địa phương.

Việt Nam hiện đang có 63 tỉnh, thành phố trong đó có 5 thành phố trực thuộc trung ương, có nền kinh tế phát triển khá ổn định, bền vững góp phần đưa đất nước đi lên và là động lực phát triển cho cả quốc gia. Tuy nhiên, theo số liệu của Tổng cục Thống kê và Tổng cục thuế năm 2015, chỉ có 20% số tỉnh, thành phố tư cần đối được như cầu chi tối thiểu và có điều tiết về ngân sách trung ương, còn lại 80% chưa tự cân đối được, phải nhận trợ cấp từ trung ương. Các tỉnh, thành phố mà dự toán thu, chi ngân sách năm 2015 có điều tiết về trung ương đều có cơ cấu kinh tế nghiêng hẳn về công nghiệp, dịch vụ như Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Bà Rịa-Vũng Tàu, Hải Phòng, Vĩnh Nai, Quảng Ninh, Quảng Ngãi, Bình Dương, Vĩnh Phúc, Khánh Hòa. Ngược lại, các tỉnh công nghiệp, dịch vụ chậm phát triển, nông nghiệp chiếm tỷ trọng lớn trong cơ cấu kinh tế, các tỉnh thuộc các vùng khó khăn, vùng sâu, vùng xa thì đều phải nhận trợ cấp từ ngân sách trung ương. Mặc dù, sự chênh lệch về nguồn thu ngân sách giữa các địa phương trong một quốc gia là điều không thể tránh khỏi, tuy nhiên, việc tập trung nguồn thu ngân sách vào trung ương và một số ít địa phương có điều tiết về trung ương sẽ gây áp lực rất lớn cho tổng thu Ngân sách Nhà nước.

Trước tình hình thu chi ngân sách ở các địa phương như vậy, Luật Ngân sách Nhà nước 2015 được ra đời, theo đó Luật được xây dựng theo hướng kiểm soát chặt bội chi và nợ các địa phương, nghĩa là những địa phương có nguồn thu lớn sẽ được bội chi lớn hơn, còn những địa phương thu kém hơn sẽ phải kiểm soát chi tiêu. Như vậy, Luật Ngân sách Nhà nước 2015 không những khuyến khích các địa phương có nguồn thu mạnh có cơ hội có thêm

nguồn lực đầu tư hiệu quả mà còn tạo áp lực cho các địa phương có nguồn thu kém phải đẩy mạnh thu ngân sách hộ qua.

Tổng thu Ngân sách Nhà nước ở Việt Nam trong thời gian qua cũng được đánh giá là thiếu ổn định và bền vững. Nguyên nhân là do nguồn thu không xuất phát từ việc tăng thu thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân (đánh giá sự phát triển thực tế của nền kinh tế trong nước) mà chủ yếu đến từ dầu thô, tiền sử dụng đất và thuế xuất nhập khẩu. Ba khoản này chiếm trên 35% tổng thu Ngân sách Nhà nước. Tuy nhiên, tiền thu từ thuế xuất nhập khẩu đang có xu hướng giảm xuống khi Việt Nam tiếp tục cắt giảm thuế suất theo cam kết gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới WTO cũng như các cam kết trong khu vực. Nguồn thu từ đất không thể kéo dài và không phải là nguồn thu chính của nền kinh tế vì đất đai có hạn. Tăng thu ngân sách từ nguồn dầu thô sẽ dẫn tới cạn kiệt tài nguyên thiên nhiên của quốc gia. Do vậy, trong dài hạn, vấn đề cơ cấu lại nguồn thu, đa dạng hóa nguồn thu cũng cần được xem xét để đảm bảo thu ngân sách ổn định, tránh phụ thuộc nhiều vào yếu tố nước ngoài.

Như vậy, trong điều kiện Ngân sách Nhà nước thường xuyên trong tình trạng thâm hụt, nợ công tăng cao, thu ngân sách địa phương không đủ bù chi, việc nghiên cứu các nhân tố ảnh hưởng tới thu ngân sách địa phương ở Việt Nam từ đó đề xuất các giải pháp nhằm tăng thu ngân sách địa phương có ý nghĩa vô cùng quan trọng.

2. Tổng quan về các nhân tố ảnh hưởng tới thu ngân sách địa phương

Tổng quan các công trình nghiên cứu ngoài nước về thu ngân sách nhà nước có thể chia thành hai nhóm: nghiên cứu với dữ liệu mang về thu thuế/ thu ngân sách của các quốc gia và nghiên cứu tình huống ở một quốc gia hoặc một địa phương cụ thể.

Nghiên cứu với dữ liệu mảng bao gồm những nghiên cứu điển hình như sau:

Javid & Arif (2012) phân tích tiềm năng thu ngân sách của các nước đang phát triển khu vực châu Á trong giai đoạn 1984-2010 (bao gồm ba giai đoạn nhỏ hơn là 1984-1990, 1991-2000, 2001-2010). Kết quả cho thấy GDP bình quân đầu người, tỷ lệ nông nghiệp trên GDP và nợ nước ngoài có ý nghĩa thống kê và ảnh hưởng mạnh mẽ tới hoạt động thu ngân sách trong tất cả các trường hợp. Độ mở thương mại có ảnh hưởng tới hoạt động thu ngân sách trong một số trường hợp. Trong số các nhân tố về thể chế, kiểm

soát tham nhũng, chất lượng hành chính và hiệu quả luật pháp có ảnh hưởng tích cực tới thu ngân sách trong hầu hết các mô hình. Kết quả cũng cho thấy những quốc gia phụ thuộc vào nông nghiệp cũng có nguồn thu nghèo nàn hơn. Phân tích nhấn mạnh hoạt động thu ngân sách phụ thuộc vào mức độ phát triển kinh tế của quốc gia, chất lượng thể chế và quản trị. Tương tự, Bird & cộng sự (2014) đã xây dựng mô hình các nhân tố tác động lên nỗ lực thuế. Các nhân tố bao gồm GDP bình quân đầu người, tỷ lệ tăng trưởng dân số, tỷ lệ của tổng xuất khẩu và nhập khẩu so với GDP, tỷ lệ sản xuất phi nông nghiệp so với GDP và mức độ phân cấp tài khóa. Đặc biệt, Bird & cộng sự (2014) đã thêm vào mô hình biến đo lường thể chế xã hội để xem xét tác động của biến này tới nỗ lực thuế. Kết quả thực nghiệm chỉ ra rằng yếu tố thể chế xã hội có tác động mạnh mẽ tới nỗ lực thuế ở những nước chuyển đổi và đang phát triển.

Boukbech & cộng sự (2018) tập trung vào thu thuế ở các quốc gia có thu nhập trung bình và thấp. Theo đó thu thuế bao gồm hai yếu tố: năng lực thu thuế và nỗ lực thu thuế. Các nhân tố ảnh hưởng đến năng lực thu thuế được xác định là các nhân tố mang tính cấu trúc mà chính phủ có một chút kiểm soát trong ngắn hạn. Trong khi đó nỗ lực thu thuế ảnh hưởng bởi chính sách công thông qua các hành động trực tiếp hoặc gián tiếp của chính phủ. Tương tự, Langford và Ohlenburg (2015) xác định năng lực thu thuế chính là khả năng thu thuế ở mức tối đa mà một quốc gia có thể đạt được trong một thời điểm nhất định, và năng lực thu thuế sẽ được ảnh hưởng bởi các đặc điểm của nền kinh tế.

Dramod (2004) đã trình bày các thách thức mà các quốc gia đang phát triển phải đối mặt trong hoạt động thu thuế. Các thách thức này bao gồm: Thu nhập quốc dân thấp, tích lũy vốn thấp, nghèo đói và bất bình đẳng, dân số đông với tỷ lệ thất nghiệp cao, miễn thuế nhiều vì lý do chính trị, giao dịch tiền mặt lớn, sự tồn tại của nền kinh tế ngầm, cơ sở thuế hẹp và gánh nặng lên khu vực doanh nghiệp, xu hướng ngược chiều của thuế gián thu, trốn thuế ở mức độ cao. Nghiên cứu cho rằng, để giải quyết vấn đề này, chính phủ của những nước đang phát triển cần từng bước mở rộng cơ sở thuế, giảm bớt hoạt động của kinh tế ngầm, giảm tránh thuế và trốn thuế. Để giảm hoạt động của kinh tế ngầm và trốn thuế, mọi công dân cần phải được cấp số nhân dạng chung giống như số an ninh xã hội của Mỹ để theo dõi mọi giao dịch. Chính phủ cần hạn chế miễn thuế xuất phát từ lý do chính trị, đồng thời cũng cần thể hiện quyền

lực trong việc thu thuế.

Bên cạnh các nghiên cứu về các nhân tố ảnh hưởng tới thu thuế/thu ngân sách theo dữ liệu mảng của nhiều quốc gia, cũng có một số nghiên cứu về thu ngân sách địa phương. Các nghiên cứu về các nhân tố ảnh hưởng tới thu ngân sách của chính quyền địa phương chủ yếu dưới dạng nghiên cứu tình huống và tập trung ở các quốc gia đang phát triển như Uganda, Tanzania, Kenya v... Phương pháp nghiên cứu chủ yếu được sử dụng là nghiên cứu định lượng với dữ liệu được thu thập thông qua khảo sát cơ quan thu ngân sách, cán bộ thu ngân sách và đối tượng thu ngân sách. Nghiên cứu của Ndyamuhaki (2013) nghiên cứu về "Các nhân tố ảnh hưởng tới nguồn thu ngân sách địa phương ở Uganda". Nghiên cứu này đã chỉ ra các nguyên nhân dẫn tới nguồn thu ngân sách thấp ở các địa phương ở Uganda bao gồm: thiếu hiệu quả quản lý, sự can thiệp chính trị, tham nhũng, trốn thuế, thiếu thông tin có liên quan về thuế, thiếu kiểm toán thuế thu nhập và công tác giáo dục về thuế còn nhiều hạn chế.

Ngotho & Kerongo (2014) nghiên cứu về các yếu tố quyết định tới nguồn thu ngân sách ở các quốc gia đang phát triển, trường hợp nghiên cứu về thu thuế ở Kenya cũng cho thấy mức độ tuân thủ thuế và mức thuế suất là hai nhân tố chính ảnh hưởng tới thu ngân sách xét dưới góc độ quản trị. Ngoài ra, lạm phát và đầu tư trực tiếp nước ngoài cũng ảnh hưởng tới thu ngân sách. Nghiên cứu khuyến nghị chính phủ cần khơi xương chiến dịch nâng cao mức độ tuân thủ thuế của người dân để người dân hiểu được tầm quan trọng của thuế đối với cuộc sống cũng như đối với sự tồn tại và phát triển của một quốc gia.

Baffes & Shan (1990) thực hiện nghiên cứu ở Nam Phi nhằm xác định nguyên nhân dẫn tới sự giảm sút trong thu ngân sách, kết quả cho thấy nguyên nhân xuất phát từ chi bất thường. Tương tự Baffes and Shan (1990), James & Nobes (1992) cũng cho rằng chi hành chính trong suốt quá trình ngân sách gây ra sự không hiệu quả trong thu ngân sách đặc biệt là thu thuế. Từ đó, các tác giả đề xuất rằng cần có một quy trình kiểm tra rõ ràng trong việc xác định và đo lường các chi phí như chi phí về lương của người thu thuế, chi phí liệt kê và định giá đối với người nộp thuế. Khi các chi phí này được xác định chính xác sẽ tăng hiệu quả thu thuế đồng thời giảm trốn thuế và tránh thuế.

Tổng quan nghiên cứu cho thấy, các nghiên cứu về nhân tố ảnh hưởng tới thu ngân sách địa phương phần lớn được thực hiện dưới hình thức nghiên cứu

lĩnh hưởng ở một địa phương cụ thể (tỉnh, thành) phố hoặc bang). Với từng tỉnh hưởng như vậy, các nhân tố ảnh hưởng tới thu ngân sách địa phương cũng có sự khác biệt và mức độ ảnh hưởng của các nhân tố cũng có sự khác biệt. Ngoài ra, các yếu tố thuộc về địa phương chưa được đưa vào mô hình nghiên cứu. Điều này có thể giải thích là do chi nghiên cứu tỉnh hưởng ở một địa phương cụ thể nên không có sự so sánh giữa các địa phương và không thấy được ảnh hưởng của đặc điểm riêng có địa phương tới thu ngân sách. Bên cạnh đó, nghiên cứu về các nhân tố ảnh hưởng tới thu ngân sách địa phương ở Việt Nam chưa được thực hiện. Đây được coi là khoảng trống nghiên cứu rất lớn trong việc xem xét thực trạng ở Việt Nam, chính quyền địa phương đang gặp khó khăn gì trong thu ngân sách. Từ đó, các khuyến nghị đưa ra sẽ có ý nghĩa đối với các địa phương ở Việt Nam trong việc tăng thu ngân sách

3. Mô hình nghiên cứu, dữ liệu và phương pháp nghiên cứu

3.1. Mô hình ước lượng

Mô hình thực nghiệm nghiên cứu các nhân tố ảnh hưởng tới thu ngân sách địa phương ở Việt Nam được xây dựng dựa trên sự tiếp thu các mô hình thực nghiệm của các nhà nghiên cứu đi trước đặc biệt là các nghiên cứu của Bird & cộng sự (2008, 2014) và Javid & Arif (2012) được mở rộng ra đối với hoạt động thu ngân sách. Đặc biệt, biến đo lường thu ngân sách địa phương được lựa chọn là tỷ lệ giữa thu ngân sách địa phương sau khi trừ đi cân đối từ ngân sách trung ương so với GDP dựa trên cách tiếp cận hồi quy đối với nỗ lực thuế (TE/R – A regression Approach to tax effort) theo nghiên cứu của Bahl (1972).

Mô hình được đề xuất như sau:

$$NS_{it} = \alpha + \alpha_1 GDP_{it} + \alpha_2 DS_{it} + \alpha_3 FDI_{it} + \alpha_4 AGR_{it} + \alpha_5 TRADE_{it} + \alpha_6 PCI_{it} + \alpha_7 PCIGDP_{it} + \alpha_8 CandiNS_{it} + \mu_{it}$$

Trong đó: α là hệ số chặn

Thu ngân sách địa phương (NS): là biến phụ thuộc đại diện cho thu ngân sách địa phương, được đo bằng: thu ngân sách địa phương sau khi đã trừ đi cân đối từ ngân sách trung ương/GDP.

Các biến độc lập được lựa chọn cho mô hình bao gồm:

Tăng trưởng kinh tế địa phương (GDP): được đo lường bằng GDP bình quân đầu người. Lý thuyết về nỗ lực thuế cho thấy khi phát triển kinh tế ở mức cao sẽ khuyến khích cầu và chi tiêu công, đồng thời

thu nhập của các chủ thể trong nền kinh tế sẽ tăng. Từ đó làm tăng doanh thu thuế (Tanzi & Zec, 2000; Bird & cộng sự, 2008). Chỉ số phổ biến nhất để đánh giá mức độ phát triển kinh tế là GDP bình quân đầu người. Hầu hết các nghiên cứu thực nghiệm đều cho thấy mối quan hệ thuận chiều giữa GDP bình quân đầu người và thu ngân sách.

Quy mô dân số địa phương (DS)

Quy mô dân số tăng sẽ làm tăng thu thuế/thu ngân sách xuất phát từ sự tăng lên trong tiêu dùng. Tuy nhiên quy mô dân số tăng cũng có thể có tác động ngược chiều tới thu thuế/thu ngân sách vì hiệu ứng trễ trong việc yêu cầu nộp thuế đối với người dân (Bahl, 2004; Teera & Hudson, 2004). Ngoài ra, đối với các quốc gia mà hệ thống ngân sách chủ yếu dựa vào hệ thống thuế và hệ thống thuế lại dựa chủ yếu vào thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, trong khi thuế thu nhập cá nhân chỉ chiếm một tỷ trọng nhỏ trong doanh thu thuế, khi đó tác động tích cực từ tăng quy mô dân số lên thu ngân sách là khó xảy ra.

Đầu tư trực tiếp nước ngoài vào địa phương (FDI)

Đối với các nghiên cứu ở quy mô quốc gia, đầu tư trực tiếp nước ngoài thông thường được đo lường bằng đầu tư trực tiếp nước ngoài dòng vào thực tế/GDP. Số liệu thường được thu thập từ Quỹ tiền tệ quốc tế hoặc World Bank. Tuy nhiên, ở cấp độ địa phương, số liệu về đầu tư trực tiếp nước ngoài vào địa phương ở Việt Nam chỉ thu thập được số liệu về đầu tư trực tiếp nước ngoài đăng ký qua Tổng cục thống kê. Do vậy, biến FDI trong nghiên cứu này được đo lường bằng tổng vốn đầu tư nước ngoài đăng ký vào địa phương/GDP. Việc sử dụng biến đại diện này trong nghiên cứu sẽ có thể không chính xác vì FDI chỉ tác động trực tiếp tới nền kinh tế của các địa phương thông qua dòng vào thực tế. FDI đăng ký cao nhưng FDI thực hiện thấp sẽ không mang lại tác động thực sự đối với nền kinh tế.

Cơ cấu kinh tế địa phương (AGR)

Như trong chương 1 đã trình bày, các nhà nghiên cứu có thể sử dụng các biến đại diện sau để đo lường cơ cấu kinh tế: tỷ trọng sản xuất nông nghiệp/GDP; tỷ trọng sản xuất công nghiệp/GDP; tỷ trọng dịch vụ/GDP. Nghiên cứu này được thực hiện đối với 63 địa phương ở Việt Nam, trong đó một số lớn là các địa phương tập trung vào sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản. Do vậy, nghiên cứu sử dụng biến tỷ trọng sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản trong GDP để đo lường cơ cấu kinh tế. Biến

đại diện này cũng được sử dụng trong nghiên cứu của Javid & Arif (2012), Bird & cộng sự (2014), Boukbech & cộng sự (2018). Số liệu về tỷ trọng sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản/GDP được thu thập từ Tổng cục thống kê.

Độ mở thương mại tại địa phương (TRADE)

Mức độ mở của thương mại thường được đo lường bằng tỷ trọng nhập khẩu trong GDP hoặc tỷ trọng của tổng kim ngạch xuất khẩu và nhập khẩu trong GDP. Đóng góp của kim ngạch xuất khẩu và nhập khẩu trong GDP cao cho thấy mức độ mở cửa đối với hoạt động thương mại của quốc gia/địa phương là lớn. Mức độ mở của thương mại cao sẽ thúc đẩy hoạt động kinh tế, từ đó sẽ thúc đẩy thu thuế/thu ngân sách. Các nghiên cứu trước đây chủ yếu tập trung vào phân tích ở quy mô quốc gia. Đối với nghiên cứu ở phạm vi địa phương, sẽ là hợp lý hơn khi đo lường độ mở thương mại thông qua tỷ trọng của kim ngạch thương mại (bao gồm cả thương mại quốc tế và thương mại với các địa phương khác). Tuy nhiên, số liệu liên quan đến thương mại giữa các địa phương rất khó thu thập, do vậy trong nghiên cứu này, tỷ trọng của tổng kim ngạch xuất khẩu và nhập khẩu trong GDP được sử dụng như là biến đại diện cho độ mở thương mại của địa phương.

3.2. Chất lượng thể chế tại địa phương (PCI)

Chất lượng thể chế ở địa phương trong nghiên cứu này được đo lường thông qua biến đại diện là chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh PCI. Việc lựa chọn PCI là biến đại diện đo lường chất lượng thể chế ở các tỉnh thành ở Việt Nam cũng được thực hiện ở một số nghiên cứu như nghiên cứu của Nguyễn Quốc Việt & cộng sự (2014), Lê Quang Cảnh (2017) v.v...

Để xây dựng PCI, VCCI tiến hành khảo sát doanh nghiệp tại các tỉnh, thành phố theo phương pháp chọn mẫu ngẫu nhiên phân tổ. Mỗi năm, có khoảng gần 10 nghìn doanh nghiệp dân doanh trả lời điều tra PCI. Để xây dựng bộ chỉ số này, ngoài dữ liệu điều tra, nhóm nghiên cứu PCI của VCCI còn sử dụng các thông tin khác đã công bố của các bộ, ngành. Chỉ số PCI giúp đánh giá và xếp hạng chính quyền các tỉnh, thành của Việt Nam trong việc xây dựng môi trường kinh doanh thuận lợi cho việc phát triển dân doanh. Các bậc cáo về chỉ số PCI trong thời gian qua đã thúc đẩy tinh thần cạnh tranh giữa các tỉnh thành trong việc cải cách thủ tục hành chính, tạo thuận lợi cho nhà đầu tư.

Biến tương tác (PCIGDP): được tính bằng tích số của hai biến PCI và GDP. Biến tương tác được đưa

vào mô hình để đánh giá vai trò của chất lượng thể chế trong mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và thu ngân sách địa phương. Nếu hệ số của biến tương tác là âm (-) thể hiện chất lượng thể chế ở Việt Nam đang hạn chế tác động của tăng trưởng kinh tế lên thu ngân sách địa phương, có nghĩa là mặc dù theo lý thuyết, địa phương có tăng trưởng kinh tế sẽ tăng thu ngân sách địa phương, song điều này còn phụ thuộc vào chất lượng thể chế. Nếu chất lượng thể chế ở mức thấp, thu ngân sách địa phương có thể không tăng, thậm chí giảm.

Chuyển giao ngân sách từ trung ương (CandoinS): được đo lường bằng bổ sung cân đối từ trung ương cho địa phương/GDP địa phương, đây được coi là một biến đại diện cho mức độ phụ thuộc của ngân sách địa phương vào sự chuyển giao từ trung ương.

Trừ biến quy mô dân số, chất lượng thể chế và biến tương tác, các biến còn lại trong mô hình được lấy logarit.

Dữ liệu sử dụng

Dữ liệu sử dụng trong nghiên cứu này bao gồm số liệu về thu ngân sách của 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương của Việt Nam trong 5 năm từ 2011-2015 được thu thập từ Quyết toán thu ngân sách tại các tỉnh thành phố trực ương trong giai đoạn 2011-2015. Số liệu về tăng trưởng kinh tế, dân số, tỷ trọng sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp và ngư nghiệp trong GDP, đầu tư trực tiếp nước ngoài, xuất nhập khẩu của 63 tỉnh, thành phố từ Tổng cục thống kê. Số liệu về năng lực cạnh tranh cấp tỉnh được thu thập từ Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam VCCI.

Phương pháp nghiên cứu

Đối với số liệu mảng, các mô hình xử lý số liệu truyền thống thường được sử dụng là mô hình OLS gộp (Pooled OLS), mô hình tác động cố định và mô hình tác động ngẫu nhiên.

4. Kết quả nghiên cứu

4.1. Kết quả lựa chọn mô hình

Mô hình hồi quy được xem xét dựa trên cơ sở mô hình OLS gộp, mô hình tác động cố định, mô hình tác động ngẫu nhiên, với kết quả thu được như sau:

+ Kiểm định Breusch – Pagan xem mô hình OLS gộp có phù hợp không:

Ho: Mô hình OLS gộp phù hợp

H1: Mô hình OLS gộp không phù hợp

Kết quả kiểm định Breusch-Pagan với giá trị $P = 0.0000$ bác bỏ giả thuyết Ho, hàm ý mô hình OLS

Bảng 1: Kết quả ước lượng các hệ số của mô hình

| Biến độc lập | Random effect | Hệ số của mô hình sau khi loại bỏ các biến không có ý nghĩa |
|--------------|----------------------------|---|
| Log_GDP | -0,2648** (0,1151) | -0,35413 (0,1138) |
| DS | -0,00013*** (0,00003) | -0,00015 (0,000034) |
| Log_FDI | -0,0040 (0,0104) | |
| Log_AGR | -0,2485*** (0,0703) | -0,3010*** (0,0684) |
| Log_OPEN | -0,0789*** (0,0271) | -0,0927*** (0,0255) |
| PCI | 0,0039 (0,0052) | |
| PCIGDP | -1,34e-07*** (2,15e-08) | -1,23e-07*** (2,16e-08) |
| Log_CandoinS | -0,2004*** (0,0278) | -0,1962*** (0,0294) |
| Constant | 1,5865*** (1,3257) | 2,9814** (1,2311) |

Nguồn: Tổng hợp của tác giả dựa trên kết quả chạy mô hình – phần mềm Stata.

gộp không phù hợp mà nên sử dụng mô hình tác động ngẫu nhiên hoặc mô hình tác động cố định.

+ Kiểm định Hausman xem mô hình ước lượng tác động cố định có phù hợp không:

Ho: c_i không tương quan với các biến giải thích trong mô hình (mô hình fe là không phù hợp)

H₁: c_i có tương quan với các biến giải thích trong mô hình (mô hình fe là phù hợp)

Kết quả cho thấy giá trị Prob của kiểm định bằng 0,0564, giả thuyết Ho được chấp nhận, do vậy mô hình ước lượng tác động ngẫu nhiên là phù hợp.

4.2. Kết quả ước lượng các hệ số của mô hình:

Kết quả ước lượng các hệ số của mô hình được thể hiện ở Bảng 1.

Kết quả ước lượng cho thấy:

- Biến tăng trưởng kinh tế ở địa phương - đo lường bằng GDP bình quân đầu người ở địa phương có ý nghĩa thống kê và tác động ngược chiều tới thu ngân sách địa phương/GDP, tuy nhiên hệ số tác động là nhỏ. Kết quả này có vẻ mâu thuẫn với kết quả của các công trình nghiên cứu đi trước nhưng không phải không có lý. Trên thực tế, khi GDP bình quân đầu người ở địa phương tăng sẽ dẫn tới tăng quy mô thu ngân sách địa phương, tuy nhiên nếu mức tăng này nhỏ hơn một con số nhất định có thể dẫn tới sự giảm trong thu ngân sách địa phương/GDP.

Giá sử: GDP bình quân đầu người tại địa phương tăng 1 đơn vị dẫn tới thu ngân sách địa phương tăng

x đơn vị:

Tại thời điểm $t=0$, biến thu ngân sách có giá trị bằng: Thu ngân sách/GDP

Tại thời điểm $t=1$, biến thu ngân sách có giá trị bằng: Thu ngân sách + x / GDP + 1. Giá trị của biến thu ngân sách tại thời điểm $t=1$ giảm so với thời điểm $t=0$ nghĩa là:

$$\frac{\text{Thu ngân sách} + x}{\text{GDP} + 1} < \frac{\text{Thu ngân sách}}{\text{GDP}} \Leftrightarrow x < \frac{\text{Thu ngân sách}}{\text{GDP}}$$

Ví dụ: số liệu tại thành phố Hà Nội vào năm 2011: Thu ngân sách/GDP = 0,00033. Như vậy nếu năm 2012, thu ngân sách địa phương tại Hà Nội tăng nhỏ hơn 0,00033 đơn vị khi GDP bình quân đầu người tại Hà Nội tăng 1 đơn vị thì thu ngân sách/GDP sẽ giảm so với năm 2011.

Kết quả trên cho thấy, khi GDP bình quân đầu người tại địa phương tăng 1 đơn vị thì thu ngân sách địa phương/GDP chỉ tăng khi quy mô thu ngân sách tại địa phương tăng vượt quá một mức nhất định.

Ngoài ra biến tương tác PCIGDP có ý nghĩa thống kê và hệ số âm (-) cho thấy PCI chất lượng thể chế địa phương được đo lường bằng chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh hiện đang là nhân tố kìm hãm tác động của GDP lên thu ngân sách địa phương/GDP. Như vậy, tăng trưởng kinh tế địa phương chỉ tác động tích cực lên thu ngân sách địa phương/GDP khi chất lượng thể chế ở địa phương là tốt.

- Biến dân số có ý nghĩa thống kê và có tác động

ngược chiều tới thu ngân sách/GDP. Bird & cộng sự (2014), Javid & Arif (2012) cũng đưa ra kết quả tương tự về mối quan hệ giữa thu ngân sách địa phương/GDP và tăng trưởng dân số. Điều này ngụ ý rằng dân số tăng nhưng hệ thống thuế gặp khó khăn trong việc tiếp cận với những người nộp thuế mới. Ngoài ra, Bahl (2004) và Teera & Hudson (2004) cũng cho rằng mối quan hệ ngược chiều giữa quy mô dân số và thu thuế xuất phát từ hiệu ứng trễ trong việc yêu cầu nộp thuế đối với người dân. Quy mô thu ngân sách địa phương có thể không thay đổi mặc dù dân số có sự tăng trưởng, trong khi GDP địa phương lại tăng, khi đó thu ngân sách địa phương/GDP sẽ giảm. Hệ số của biến dân số là 0,000175 cho thấy, mặc dù có tác động ngược chiều tới thu ngân sách địa phương/GDP song mức độ tác động là rất nhỏ.

- Cơ cấu kinh tế hay mức độ phụ thuộc của kinh tế vào sản xuất nông nghiệp đo lường bằng tỷ trọng của sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản/GDP có ý nghĩa thống kê và có tác động ngược chiều tới thu ngân sách/GDP. Kết quả này cho thấy, ở Việt Nam địa phương nào càng phụ thuộc vào sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản thì thu ngân sách địa phương/GDP càng thấp. Theo Tanzi (1992) và Gupta (2007), Chính phủ thường có xu hướng miễn giảm thuế hoặc trợ cấp đối với khu vực nông nghiệp thay vì đánh thuế cao vì đây là khu vực có giá trị gia tăng ở mức thấp. Ngoài ra, khu vực nông nghiệp phụ thuộc nhiều vào yếu tố thời tiết, mùa vụ nên thu thuế đối với khu vực này cũng không ổn định. Kết quả chỉ ra, khi tỷ trọng sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản/GDP ở các địa phương Việt Nam tăng 1% thì thu ngân sách/GDP giảm 0,2374%.

- Biên độ mở thương mại được đo lường bằng tổng kim ngạch xuất khẩu và nhập khẩu/GDP có ý nghĩa thống kê và có tác động ngược chiều tới thu ngân sách địa phương/GDP. Kết quả này là phù hợp với Việt Nam trong điều kiện tự do hóa thương mại ngày càng gia tăng. Việt Nam tham gia ký kết các hiệp định thương mại tự do với các quốc gia và khu vực trên thế giới cùng với đó là cam kết cắt giảm thuế suất đối với hàng hóa xuất khẩu và nhập khẩu. Giai đoạn 2010-2015, các hiệp định thương mại tự do hiện đang được thực thi bao gồm hiệp định thương mại tự do Asean (1999-2018), hiệp định thương mại tự do Asean - Trung Quốc (2005-2020); Asean - Hàn Quốc (2007-2021); Asean - Úc - NewZealand (2009-2022); Asean - Ấn Độ (2010-2024); Asean -

Nhật Bản (2008-2025); Việt Nam - Nhật Bản (2009-2026); Việt Nam - Chile (2014-2029). Kết quả về tác động của độ mở thương mại tới thu ngân sách tại các địa phương ở Việt Nam hàm ý, thu ngân sách tại các địa phương ở Việt Nam cần giảm sự phụ thuộc vào hoạt động xuất nhập khẩu và cần tập trung vào các nguồn thu ngân sách khác đặc biệt là nguồn thu thuế từ các hoạt động trong nước.

- Biên chất lượng thể chế được đo lường thông qua biến đại diện là chỉ số PCI (năng lực cạnh tranh cấp tỉnh) không có ý nghĩa thống kê. Điều này cho thấy, chất lượng thể chế được đo lường bằng PCI không tác động tới thu ngân sách địa phương. Tuy nhiên biến tương tác PCI/GDP lại có ý nghĩa thống kê và có hệ số âm (-). Điều này cho thấy vai trò của chất lượng thể chế địa phương trong mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế địa phương và thu ngân sách địa phương/GDP. Hệ số âm (-) cho thấy chất lượng thể chế địa phương hiện đang là nhân tố kìm hãm tác động tích cực của GDP lên thu ngân sách địa phương/GDP. Do vậy, để tăng trưởng kinh tế địa phương tác động tích cực lên thu ngân sách địa phương/GDP, các địa phương ở Việt Nam cần nâng cao chất lượng thể chế.

- Biên chuyển giao ngân sách từ trung ương đến địa phương có ý nghĩa thống kê và có tác động tiêu cực lên thu ngân sách/GDP. Điều này cho thấy địa phương nào càng nhận được bổ sung cân đối từ ngân sách trung ương nhiều thì thu ngân sách/GDP càng giảm. Kết quả ước lượng thể hiện, khi bổ sung cân đối/GDP tăng 1% thì thu ngân sách địa phương/GDP giảm 0,1963%.

5. Kết luận

Kết quả thực nghiệm về các nhân tố ảnh hưởng tới thu ngân sách địa phương ở Việt Nam cho thấy các nhân tố ảnh hưởng có ý nghĩa tới thu ngân sách địa phương ở Việt Nam bao gồm: tăng trưởng kinh tế địa phương, quy mô dân số, tỷ trọng sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản trong GDP, độ mở thương mại, chất lượng thể chế và cân đối ngân sách từ trung ương cho các địa phương. Từ kết quả phân tích thực nghiệm về các nhân tố ảnh hưởng tới thu ngân sách địa phương, một số khuyến nghị được đề xuất nhằm tăng thu ngân sách địa phương bền vững. Các khuyến nghị bao gồm:

(i) Thúc đẩy tăng trưởng kinh tế địa phương. Để làm được điều này các địa phương cần thiết xây dựng quy hoạch tổng thể phát triển vùng, địa phương, phát triển khoa học và công nghệ địa phương để nâng cao năng suất, nâng cao khả năng cạnh tranh

của địa phương. Bên cạnh đó nguồn nhân lực tại địa phương cũng cần được đào tạo để góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh của địa phương:

(ii) Chuyển dịch cơ cấu kinh tế hợp lý, giảm tỷ trọng sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản trong GDP;

(iii) Cải cách hệ thống thuế, giảm sự phụ thuộc vào thuế xuất nhập khẩu, tập trung nguồn thu từ hoạt động kinh tế trong nước, trong đó đặc biệt, các địa phương cần tăng cường cải cách quản lý thuế và thúc đẩy tuân thủ thuế, giảm tình trạng trốn thuế,

tránh thuế. Ngoài ra, tăng cường nguồn thu từ phí và lệ phí cũng góp phần làm tăng tính ổn định của nguồn thu ngân sách địa phương:

(iv) Xây dựng chính sách phân cấp tài khóa phù hợp bao gồm: Thay đổi tỷ lệ phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương; Nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống điều hòa ngân sách;

(v) Nâng cao chất lượng thể chế tại địa phương trong đó đặc biệt cần nhấn mạnh tới tăng cường công khai minh bạch thông tin tại các địa phương.

Tài liệu tham khảo

- Baffes, J., & A. Shah (1990). 'Taxing Choices in Deficit Reduction', Working Paper Series, No. 556, The World Bank, December.
- Bahl, R. (1972), 'A Representative Tax System Approach to Measuring Tax Effort in Developing Countries', International Monetary Fund, IMF Staff Papers 19(1), 87-124
- Bahl, R. (2004). 'Reaching the hardest to tax: Consequences and possibilities'. Contributions to Economic Analysis, 268, 337-354.
- Bird, R. M., Martinez-Vazquez, J., & Torgler, B. (2008), 'Tax Effort in Developing Countries and High Income Countries: The Impact of Corruption, Voice and Accountability', Economic Analysis and Policy, 38(1), 55-71.
- Bird, R.M., Martinez-Vazquez, J., Torgler, B. (2014), 'Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries'. Annals of Economics and Finance, 15-1, 185-230
- Boukbech, R., Bousselhamia, A., Elhadj, E. (2018). 'Determinants of tax revenues: Evidence from a sample of Lower Middle Income Countries'. MPRA Paper No.90268
- Dramod, K. R (2004), The Challenges of Tax Collection in Developing Economies. University of Georgia
- Gupta, A. S. (2007), 'Determinants of tax revenue efforts in developing countries', IMF Working Papers No. 07/184, 1-39.
- James, S. & Nobes, C. (1992). Taxation: Theory and practice. London, Prentice Hall.
- Javid, A.Y., & Arif, U. (2012). 'Analysis of revenue potential and revenue effort in developing Asian countries'. The Pakistan Development Review, 51(4), 365-379.
- Langford, B., & Ohlenburg, T. (2015). 'Tax revenue potential and effort'. International Growth Centre Working Paper 2015. Available at: <https://www.thergc.org/wp-content/uploads/2016/01/Langford-Ohlenburg-2016-Working-paper.pdf>
- Lê Quang Cảnh (2017). 'Thể chế với năng suất của doanh nghiệp Việt Nam', Tạp chí phát triển kinh tế, 28(2), 05-19
- Ndyamuhaki, G. (2013). Factors affecting revenue collections in local government. Case Study - Isingiro district local government, Makerere University, Uganda.
- Ngotho, J. & Kerongo, F.(2014). 'Determinants of Revenue Collection in Developing Countries: Kenya's Tax Collection Perspective'. Journal of Management and Business Administration, 1(1), 2014
- Nguyễn Quốc Việt, Chu Thị Nhung, Trần Thị Giáng Quỳnh, Phan Thị Hiền (2014). 'Đánh giá tác động của chất lượng thể chế cấp tỉnh tới khả năng thu hút FDI vào các địa phương tại Việt Nam', Tạp chí Khoa học ĐHQGHN, 30(1), 53-62
- Tanzi, V. (1992). 'Structural Factors and Tax Revenue in Developing Countries. A Decade Of Evidence'. <http://agnis.fao.org/agnis-search/search.do?recordID=GB9131720>
- Tanzi, V. & Zec, H. H. (2000). 'Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries'. National Tax Journal, 53(2), 299-322
- Tecra, J. M., & Hudson, J (2004). 'Tax performance: a comparative study', Journal of International Development, 16(6), 785-802.