

XU HƯỚNG PHÂN CẤP TÀI KHÓA TRÊN TOÀN CẦU

● NGÔ THỊ HẢI AN

TÓM TẮT:

Hướng đến việc nâng cao hiệu quả điều hành kinh tế và chức năng quản lý nhiều tầng của Chính phủ, từ nhiều năm nay phân cấp tài khóa đã trở thành đề tài của những nghiên cứu thực nghiệm ở các quốc gia. Bài viết này đưa ra một góc nhìn tổng quan về những vấn đề đang diễn ra trong các nghiên cứu thực nghiệm và xu hướng phân cấp tài khóa trên toàn cầu.

Từ khóa: xu hướng phân cấp tài khóa, toàn cầu.

1. Đặt vấn đề

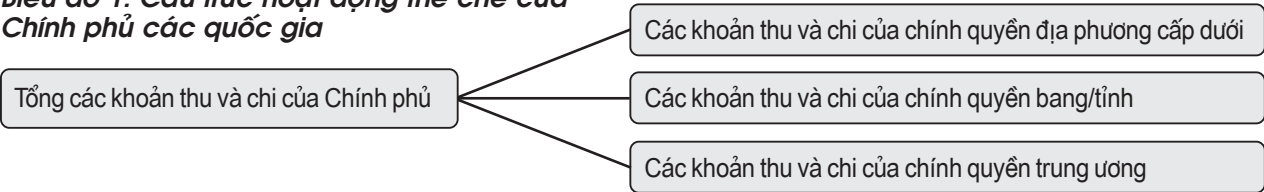
Hướng đến việc nâng cao hiệu quả điều hành kinh tế và chức năng quản lý nhiều tầng của Chính phủ, từ nhiều năm nay phân cấp tài khóa đã trở thành đề tài của những nghiên cứu thực nghiệm ở các quốc gia. Mặc dù đã có một lượng lớn các nghiên cứu mang tính chất khung lý thuyết và thực nghiệm tại từng quốc gia cụ thể, số lượng các nghiên cứu dữ liệu chéo giữa các quốc gia, mang tính đánh giá tổng thể còn hạn chế.

Bước đầu tiên để xác định thước đo cho phân cấp tài khóa là xác định cấu trúc thể chế và quy trình hoạt động của Chính phủ. Cấu trúc này đồng thời được dùng để xác định các yếu tố trong Báo cáo thống kê tài chính quốc gia hàng năm của IMF kể từ năm 2001. Đây là một cải tiến quan trọng so với báo cáo từ năm 1986 mà nghiên cứu của

Panizza (1999) đã sử dụng, giúp so sánh số liệu chéo về tài khóa của các quốc gia ở góc độ chi tiết từng khoản thu và chi. Sự tường minh trong cấu trúc báo cáo mới về tài khóa cũng nhất quán với nhóm các báo cáo số liệu kinh tế vĩ mô khác của các nền kinh tế. Cấu trúc này được thể hiện trong Biểu đồ 1.

Tổng các khoản thu và chi của Chính phủ bao gồm tổng các khoản thu và chi của các chính quyền cấp dưới và của chính quyền trung ương. Các khoản thu chi này hình thành từ các hoạt động liên quan tới tư pháp, lập pháp, hoạt động của các bộ và các cơ quan chính phủ. Phân tích kinh tế vĩ mô đề cập tới mức độ Chính phủ thực thi các chính sách công, thực chất là tính tới tổng các khoản thu và chi ngân sách của Chính phủ. Do vậy, đây là số liệu thích hợp có thể sử dụng để so sánh mức độ phân cấp tài khóa. Trong nội dung bài viết này,

Biểu đồ 1: Cấu trúc hoạt động thể chế của Chính phủ các quốc gia



Nguồn: Báo cáo thường niên tài chính quốc gia IMF

phân cấp sẽ được đo lường bằng tỷ lệ các khoản thu chi của chính quyền trung ương trên tổng các khoản thu và chi của Chính phủ để cho thấy mức độ phân quyền giữa các cấp về thu chi tài khóa trong các nền kinh tế.

Nguồn số liệu được thu thập từ báo cáo thường niên về tài chính quốc gia của IMF từ năm 2010 đến năm 2021. Tuy nhiên, trong 190 quốc gia thành viên chỉ có 86 quốc gia thực hiện báo cáo số liệu liên quan tới thu và chi ngân sách quốc gia. Bộ số liệu nghiên cứu sử dụng 4 loại số liệu cụ thể là tổng thu ngân sách quốc gia, tổng chi ngân sách quốc gia, các khoản thu ngân sách của cấp trung ương và các khoản chi ngân sách của cấp trung ương. Trong phần tiếp theo, bài nghiên cứu sẽ xem xét tác động của phân cấp tài khóa đến sự thay đổi tỉ lệ của các khoản chi tiêu ngân sách quốc gia qua từng khía cạnh thu và chi ngân sách.

2. Xu hướng phân cấp tài khóa đo lường trên hai khía cạnh các khoản thu và chi tiêu ngân sách

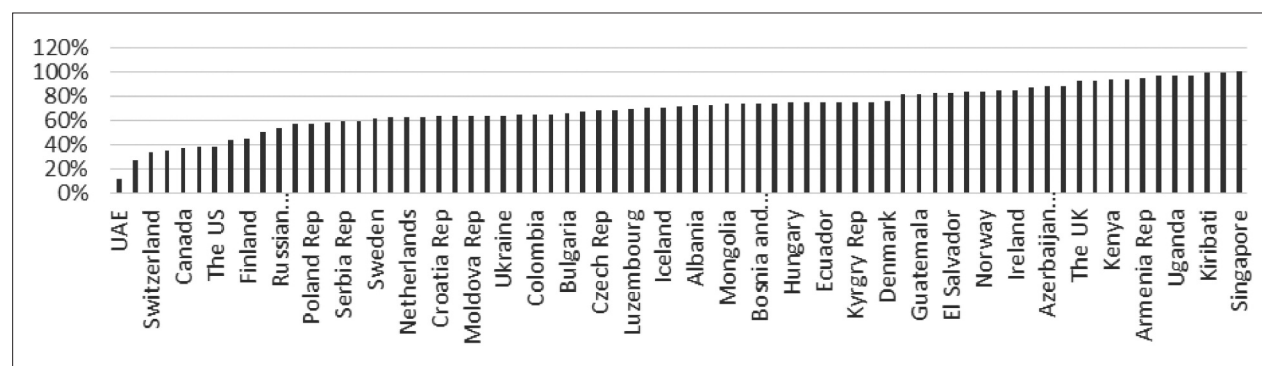
Biểu đồ 2 cho thấy tỷ lệ thu ngân sách của chính quyền trung ương trên tổng thu ngân sách quốc gia của các nền kinh tế năm 2021. Ngoài các quốc gia không có số liệu báo cáo năm 2021, đối với 71 quốc gia còn lại, tỷ lệ này dao động từ 12% - 100%. Tỷ lệ này càng nhỏ cho biết đóng góp chủ yếu cho ngân sách quốc gia đến từ nguồn thu khu vực địa phương. Số lượng các quốc gia có tỷ lệ này dưới 50% là 9 quốc gia. Số lượng các quốc gia có tỷ lệ này ở mức trên 96% là 6 quốc gia trong đó 2 quốc gia gồm Singapore và Malta có tỷ lệ này là 100%.

Các quốc gia có tỷ lệ phân cấp tài khóa cao nhất bao gồm: UAE, Đức, Thụy sĩ, Pháp, Canada, Nhật Bản, Mỹ, Tây Ban Nha và Phần Lan, hầu hết trong số này là các quốc gia thuộc nhóm OECD. Nhóm các quốc gia có tỷ lệ phân cấp thấp nhất bao gồm 6 quốc gia, với tỷ lệ thu ngân sách từ chính quyền trung ương chiếm trên 95% tổng thu ngân sách bao gồm: Mauritius, Uganda, Samoa, Kiribati, Malta và Singapore. Lý giải cho tỷ lệ 100% của Singapore và Malta và 97% của Kiribati, về mặt địa lý các quốc gia có diện tích khá nhỏ bé (từ 300 km² đến 800 km²), cho thấy các khoản thu địa phương và các tổng các khoản thu quốc gia sẽ không có nhiều khác biệt. Nhìn chung số liệu đầu kỳ và cuối kỳ của các quốc gia này trong khoảng thời gian nghiên cứu không có quá nhiều thay đổi, cao nhất là Nhật Bản với giá trị thay đổi tuyệt đối là 5%.

Biểu đồ 3 cho thấy sự thay đổi của tỷ lệ thu ngân sách giữa chính quyền trung ương và tổng thu ngân sách quốc gia của các quốc gia trong khoảng thời gian nghiên cứu từ năm 2010 đến năm 2021. Hầu hết số liệu thu thập được đều cho thấy không có quá nhiều sự thay đổi, các quốc gia không có sự phân cấp nhiều hơn ở các khoản thu.

Bảng 2 cho biết những quốc gia có thay đổi lớn nhất trong cơ cấu nguồn thu trong khoảng thời gian nghiên cứu (thay đổi trên 10%). Một số quốc gia thay đổi theo chiều hướng tăng phân cấp các khoản thu, cụ thể là cho phép chính quyền địa phương chủ động hơn trong việc thu thuế và phí. Đây là một yếu tố chính tác động giúp phân cấp tài khóa trở nên hiệu quả theo dòng lý thuyết thể hệ thứ hai. Một số

Biểu đồ 2: Tỷ lệ thu ngân sách trung ương trên tổng thu ngân sách quốc gia 2021



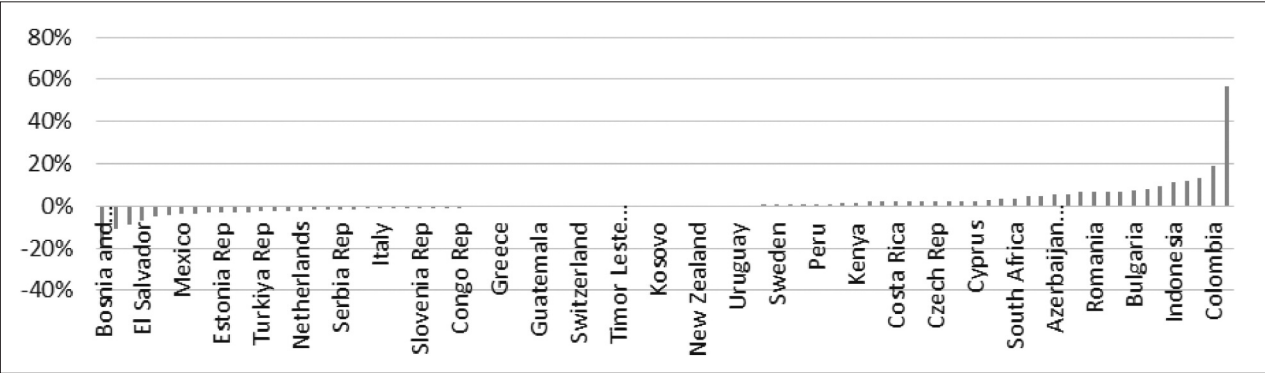
Nguồn: Tác giả tổng hợp

Bảng 1. Tỷ lệ thu ngân sách của chính quyền trung ương trên tổng thu ngân sách quốc gia (2010 - 2021)

Quốc gia	Tỷ lệ đầu kỳ	Tỷ lệ cuối kỳ	Số năm dữ liệu	Khoảng cách
UAE	15%	12%	11	3%
Đức	30%	28%	12	2%
Thụy Sĩ	34%	34%	12	0%
Pháp	39%	35%	12	4%
Canada	36%	37%	12	-1%
Nhật Bản	33%	39%	12	-5%
Mỹ	35%	39%	12	-4%
Tây Ban Nha	44%	45%	12	-1%
Phần Lan	44%	46%	12	-2%
Mauritius	94%	97%	12	-2%
Uganda	97%	97%	7	0%
Samoa	97%	97%	10	0%
Kiribati	97%	99%	11	-2%
Malta	100%	100%	12	0%
Singapore	100%	100%	12	0%

Nguồn: Tác giả tổng hợp

Biểu đồ 3: Sự thay đổi của tỷ lệ thu ngân sách theo thời gian (2010 - 2021)



Nguồn: Tác giả tổng hợp

quốc gia thay đổi theo hướng phân cấp nhiều hơn như Colombia, Kazakhstan, San Marino, Indonesia. Ngược lại, một số quốc gia lại theo đuổi chính sách tài khóa tập trung do Chính phủ chi phối các khoản thu như Ukraina, Uzbekistan và Bosnia.

Tương tự như đối với số liệu các khoản thu, bài viết lấy tỷ lệ các khoản chi của chính quyền trung ương trên tổng các khoản chi tiêu ngân sách quốc

gia. Tỷ lệ này càng lớn cho biết mức độ phân cấp chi tiêu giữa các cấp chính phủ càng nhỏ. Tỷ lệ sát 100% cho biết chi tiêu quốc gia chủ yếu là chi tiêu từ chính quyền trung ương. Về kết quả cho thấy không có nhiều sự khác biệt giữa phân cấp các khoản thu và các khoản chi ngân sách, các kết quả thu được có tính tương đồng.

Số lượng các quốc gia có phân cấp các khoản

Bảng 2. Những quốc gia có sự thay đổi lớn nhất về tỷ lệ cơ cấu nguồn thu từ chính quyền trung ương trên tổng thu ngân sách quốc gia (2010 - 2021)

Quốc gia	Tỷ lệ đầu kỳ	Tỷ lệ cuối kỳ	Số năm dữ liệu	Khoảng cách
Colombia	84%	65%	9	19%
Kazakhstan	86%	73%	12	13%
San Marino	77%	65%	12	12%
Indonesia	92%	81%	12	11%
Ukraina	53%	64%	12	-11%
Uzbekistan	56%	69%	10	-13%
Bosnia	54%	74%	12	-19%

Nguồn: Tác giả tổng hợp

chi của chính quyền trung ương trên tổng chi tiêu quốc gia nhỏ hơn 50% gồm 6 quốc gia: UAE, Đức, Thụy Sĩ, Pháp, Canada và Mỹ, hầu hết đây đều là các quốc gia thuộc nhóm phát triển OECD. Số các quốc gia có tỷ lệ này lớn hơn 95% là 5 quốc gia gồm Samoa, Armenia, Kiribati, Malta và Singapore, trong đó có Malta và Singapore tiếp tục là hai quốc gia có tỷ lệ 100%. Với Kiribati, Malta và Singapore có thể thấy lí do dẫn đến tỷ lệ tuyệt đối là vấn đề diện tích địa lý. Mức độ thay đổi tỷ lệ phân cấp các khoản chi tiêu ngân sách của các quốc gia này đều không lớn, chỉ có Mỹ với giá trị thay đổi tuyệt đối là 8%, tuy nhiên tỷ lệ cuối kỳ vẫn nhỏ hơn 50%, nằm trong số các quốc gia có phân cấp tài khóa mạnh. Các quốc gia có sự thay đổi lớn về cơ cấu chi tiêu ngân sách của các cấp Chính phủ có tỷ lệ thay đổi tuyệt đối trên 10% gồm San Marino, Ai-len, Colombia, Bosnia và Uzbekistan. Ba quốc gia đầu tiên có tỷ lệ thay đổi dương cho biết chi tiêu của chính quyền trung ương trên tổng chi tiêu quốc gia giảm mạnh hay các quốc gia này có mức độ phân cấp tăng mạnh. Ngược lại, hai quốc gia là Bosnia và Uzbekistan thay đổi chính sách theo hướng tài khóa tập trung vào Chính phủ.

Có thể thấy, nếu các Chính phủ tuyệt đối hóa vai trò của mình trong thu chi ngân sách thì tỷ lệ thu chi ngân sách của chính quyền trung ương trên tổng thu chi ngân sách quốc gia sẽ là 100% và tỷ lệ này khá phổ biến trong bộ dữ liệu thu thập được. Ngược lại, nếu phân cấp tài khóa được thực hiện hoàn hảo, tỷ lệ này sẽ là 0%, tuy nhiên không có quốc gia nào

cho thấy kết quả này. Điều này cho thấy, việc phân quyền hoàn toàn cho chính quyền địa phương trong việc thu chi ngân sách là không khả thi, đồng thời cũng không nhận được sự ủng hộ của đa số các quốc gia.

3. Kết luận

Bộ số liệu cho thấy mức độ phân cấp của các quốc gia ổn định trong khoảng thời gian nghiên cứu, mặc dù đã có thêm một số quốc gia chuyển sang thực hiện phân cấp tài khóa. Một số quốc gia có sự thay đổi lớn như Colombia, Kazakhstan, San Marino là các quốc gia có sự chuyển đổi cơ chế nền kinh tế. Các quốc gia có nền kinh tế phát triển thường có mức độ phân cấp tài khóa cao hơn so với nhóm các quốc gia còn lại như UAE, Đức, Thụy Sĩ, Pháp, Canada và Mỹ. Nhìn chung, các Chính phủ cũng thực hiện phân cấp các khoản chi nhiều hơn phân cấp các khoản thu. Theo dòng lý thuyết thứ 2, phân cấp các khoản chi cần thực hiện song hành với phân cấp các khoản thu tức cho phép các địa phương được tự chủ trong việc thu thuế mới đem lại hiệu quả cho chính sách phân cấp tài khóa. Yếu tố địa lý cũng ảnh hưởng tới mức độ phân cấp, các quốc gia có diện tích nhỏ bé như Singapore, Malta, Kiribati đều có mức độ tài khóa tập trung trong tay Chính phủ cao.

Tác giả đề xuất hướng nghiên cứu tiếp theo về phân cấp tài khóa có thể thực hiện theo các hướng tiếp cận khác ngoài các khoản thu và chi tiêu địa phương để có thể bao hàm được các khía cạnh của phân cấp cũng như có thể thu thập được thông tin chi tiết hơn ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. International Monetary Fund, Government Finance Statistics Data. <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>
2. Musgrave, R. A., 1959, "The Theory of Public Finance." New York: McGraw-Hill. Panizza, Ugo, 1999, "On the determinants of fiscal centralization: Theory and evidence," *Journal of Public Economics*, Vol.74, 97-139.
3. Rodden, J., 2003, "Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government", *Cambridge University Press* Vol 54, No. 4, 695-729.
4. Samuelson, P. A., 1954, "The Pure Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics* 36, 387-389.
5. Samuelson, P. A., 1955, "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure," *Review of economics and Statistics* 37, 350-356.
6. Oates, W. E., 2005, "Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism," *International Tax and Public Finance*, Vol.12, 349-373.
7. Panizza, U., 1999, "On the determinants of fiscal centralization: Theory and evidence", *Journal of Public Economics* Vol 74, Issue1, 97-139.
8. Weingast, B.R., 1995, "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development," *Journal of Law and Economic Organization* 11, 1- 31.

Ngày nhận bài: 8/2/2023

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 8/3/2023

Ngày chấp nhận đăng bài: 19/3/2023

Thông tin tác giả:

NGÔ THỊ HẢI AN

Trường Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội

**FISCAL DECENTRALIZATION TRENDS
IN THE WORLD**

● **NGO THI HAI AN**

University of Economics and Business

Vietnam National University - Hanoi

ABSTRACT:

To improve the efficiency of economic management and the multi-tiered state management function, fiscal decentralization has become a popular research topic in many countries for many years. This paper presents an overview on results of empirical studies on fiscal decentralization and current fiscal decentralization trends in the world.

Keywords: fiscal decentralization trend, global.