

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

NGUYỄN THỊ THUÝ THẢO

TÁC ĐỘNG CỦA CHẤT LƯỢNG THỂ CHẾ
ĐỐI VỚI PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG
CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM

LUẬN ÁN TIẾN SĨ
NGÀNH: QUẢN LÝ KINH TẾ
Mã số: 9310110

HÀ NỘI - 2026

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

NGUYỄN THỊ THUÝ THẢO

**TÁC ĐỘNG CỦA CHẤT LƯỢNG THẺ CHẾ
ĐỐI VỚI PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG
CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ

NGÀNH: QUẢN LÝ KINH TẾ

Mã số: 9310110

Người hướng dẫn khoa học: 1. TS NGUYỄN THỊ MIÊN

2. PGS, TS ĐỖ ANH ĐỨC

HÀ NỘI - 2026

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu khoa học độc lập của riêng tôi. Các số liệu, kết quả nêu trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng và được trích dẫn đầy đủ theo quy định.

Tác giả



Nguyễn Thị Thúy Thảo

MỤC LỤC

Trang

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN	8
1.1. Tổng quan các công trình nghiên cứu liên quan đến tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh	8
1.2. Đánh giá chung về tình hình nghiên cứu có liên quan đến đề tài luận án	27
Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ TÁC ĐỘNG CỦA CHẤT LƯỢNG THỂ CHẾ ĐỐI VỚI PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG Ở CẤP TỈNH	32
2.1. Cơ sở lý luận chất lượng thể chế cấp tỉnh	32
2.2. Phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh	49
2.3. Xu hướng và nội dung tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững ở địa phương cấp tỉnh	58
Chương 3: PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU	68
3.1. Cách tiếp cận	68
3.2. Giả thuyết và mô hình nghiên cứu	70
3.3. Phương pháp đánh giá tác động của chất lượng thể chế đến phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh ở Việt Nam	73
Chương 4: PHÂN TÍCH TÁC ĐỘNG CỦA CHẤT LƯỢNG THỂ CHẾ ĐỐI VỚI PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM	82
4.1. Giới thiệu chung về bối cảnh phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế ở Việt Nam	82
4.2. Thực trạng chất lượng thể chế của chính quyền địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam	83
4.3. Thực trạng phát triển kinh tế bền vững của các địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam	98

4.4. Kết quả định lượng tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh ở Việt Nam	109
4.5. Đánh giá chung tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh ở Việt Nam và một số vấn đề đặt ra	122
Chương 5: GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG THỂ CHẾ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM.....	128
5.1. Bối cảnh quốc tế và trong nước tác động đến chất lượng thể chế và phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh ở Việt Nam	128
5.2. Quan điểm chủ đạo về nâng cao chất lượng thể chế để thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh ở việt nam.....	133
5.3. Giải pháp nâng cao chất lượng thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh ở Việt Nam	137
KẾT LUẬN	157
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN.....	160
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	160

DANH MỤC CÁC BẢNG

Trang

Bảng 1.1. Một số mô hình đo lường tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế và phát triển kinh tế bền vững.....	23
Bảng 3.1. Các khía cạnh của chất lượng thể chế cấp tỉnh trong nghiên cứu	68
Bảng 4.1. Mô tả thống kê biến GRDP theo giá thực tế năm 2010	110
Bảng 4.2. Mô tả thống kê biến chỉ số phát triển con người HDI.....	111
Bảng 4.3. Mô tả thống kê biến chất lượng môi trường	111
Bảng 4.4. Mô tả thống kê biến chất lượng thể chế	112
Bảng 4.5. Ma trận tương quan giữa các biến trong mô hình	113
Bảng 4.6. Kết quả ước lượng tác động của chất lượng thể chế đến tăng trưởng kinh tế ở cấp tỉnh	115
Bảng 4.7. Kết quả ước lượng tác động của chất lượng thể chế đến phát triển con người ở cấp tỉnh.....	118
Bảng 4.8. Kết quả ước lượng tác động của chất lượng thể chế đến chất lượng môi trường ở cấp tỉnh.....	120
Bảng 5.1. Các tỉnh có chênh lệch chất lượng thể chế nội tỉnh lớn sau sáp nhập	154

DANH MỤC CÁC HÌNH

Trang

Hình 2.1. Các cấp độ của thể chế	35
Hình 2.2. Các nội dung của phát triển kinh tế	51
Hình 2.3. Các mục tiêu phát triển bền vững SDGs theo Liên hợp quốc	52
Hình 2.4. Phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh	58
Hình 2.5. Tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững của địa phương cấp tỉnh	67
Hình 3.1. Mô hình nghiên cứu của luận án	73
Hình 4.1. Chất lượng thể chế các địa phương cấp tỉnh trung bình từ năm 2015-2024.....	84
Hình 4.2. Xu thế biến đổi các chỉ số thành phần của PAPI từ 2019-2021	85
Hình 4.3. Xu thế biến đổi 6 chỉ số thành phần của PAPI từ năm 2021-2024	86
Hình 4.4. Xu thế biến đổi 6 chỉ số thành phần của PAPI từ năm 2011-2019.....	87
Hình 4.5. Xu thế biến đổi các điểm nội dung thành phần của chỉ số công khai, minh bạch	88
Hình 4.6. Tỷ lệ người dân cho biết bảng thu chi ngân sách của chính quyền cấp xã được niêm yết công khai giai đoạn 2013-2023	89
Hình 4.7. Điểm trung bình toàn quốc các chỉ số nội dung gốc giai đoạn 2011-2018.....	90
Hình 4.8. Chất lượng thể chế cấp tỉnh trung bình theo các vùng kinh tế	97
Hình 4.9. Đóng góp của TFP vào tăng trưởng GDP Việt Nam.....	101
Hình 4.10. Tỷ trọng giá trị tăng thêm kinh tế số trong GRDP của các tỉnh năm 2024	103
Hình 4.11. Tỷ lệ số ngày trong năm 2025 có giá trị thông số bụi PM2,5 vượt giá trị giới hạn trung bình 24h của QCVN 05:2023/BTNMT.....	107

MỞ ĐẦU

1. Lý do chọn đề tài

Tác động của chất lượng thể chế đối với tăng trưởng, phát triển kinh tế đã được nhiều nhà nghiên cứu quan tâm từ thế kỷ XX. Các nghiên cứu của Acemoglu, D., Johnson, S. và Robinson, J. về vai trò của thể chế đối với sự thịnh vượng của các quốc gia được ghi nhận bằng giải Nobel kinh tế năm 2024, tiếp tục khẳng định chất lượng thể chế là yếu tố quyết định sự khác biệt mức độ phát triển của các quốc gia. Theo đó, những quốc gia có chế độ chính trị minh bạch, dân chủ, hệ thống chính sách, pháp luật hiệu lực, hiệu quả thường có mức tăng trưởng kinh tế cao trong dài hạn, các vấn đề an sinh xã hội, môi trường được giải quyết tốt. Ngược lại, ở những nước có tỷ lệ tham nhũng cao, chất lượng pháp luật, chính sách kém thì nền kinh tế trì trệ, đời sống người dân khó khăn, tồn tại nhiều bất ổn xã hội.

Mặc dù vai trò của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững đã được khẳng định trong nhiều công trình nghiên cứu, song phần lớn các nghiên cứu được thực hiện ở cấp độ quốc gia. Trong khi đó, các nghiên cứu xem xét tác động của chất lượng thể chế ở cấp địa phương, đặc biệt là cấp tỉnh đối với phát triển kinh tế bền vững còn tương đối hạn chế. Khoảng trống nghiên cứu này có ý nghĩa cả về lý luận và thực tiễn. Bởi vì, thực tiễn cho thấy trong cùng một quốc gia, chất lượng thể chế giữa các địa phương có sự khác biệt đáng kể về chất lượng điều hành, hiệu quả quản trị, mức độ minh bạch, năng lực thực thi chính sách và cung ứng dịch vụ công. Những khác biệt đó có thể dẫn đến sự khác biệt trong thu hút đầu tư, phân bổ nguồn lực, đổi mới sáng tạo, nâng cao chất lượng tăng trưởng cũng như thực hiện các mục tiêu xã hội và bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, cơ chế tác động của chất lượng thể chế cấp tỉnh đến phát triển kinh tế bền vững vẫn chưa được nghiên cứu và hệ thống hóa đầy đủ, nhất là trong bối cảnh các quốc gia ngày càng đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và nâng cao hiệu quả quản trị địa phương.

Đối với Việt Nam, sau 40 năm đổi mới, quá trình hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đã tạo nền tảng quan trọng cho tăng trưởng và phát triển kinh tế. Nền kinh tế duy trì được mức tăng trưởng khá cao và ổn định, bình quân khoảng 6,2%/năm giai đoạn 2021-2025, thuộc nhóm tăng trưởng cao của khu vực và thế giới. Từ năm 2008, Việt Nam đã ra khỏi nhóm nước có thu nhập thấp. Năm 2025, quy mô GDP của Việt Nam đạt trên 514 tỷ đô la, xếp thứ 32 trên thế giới; thu nhập bình quân đầu người đạt 5.026 đô la, thuộc nhóm nước có thu nhập trung bình cao [14]. Các cân đối lớn của nền kinh tế cơ bản được bảo đảm, chất lượng tăng trưởng cải thiện. Kinh tế quốc tế hội nhập sâu rộng. An sinh xã hội đạt nhiều kết quả, nhất là trong lĩnh vực giáo dục, y tế. Vấn đề môi trường được quan tâm, cải thiện. Tuy nhiên, quá trình phát triển cũng bộc lộ không ít hạn chế, đặc biệt là chênh lệch phát triển giữa các địa phương, tăng trưởng kinh tế dưới mức tiềm năng, chưa đạt mục tiêu đề ra; ô nhiễm môi trường chưa được kiểm soát hiệu quả, có mặt trầm trọng hơn; chưa tạo lập đồng bộ cơ chế, chính sách, môi trường xã hội cần thiết cho sự phát triển toàn diện con người [14]... Điều này đặt ra yêu cầu đổi mới mô hình tăng trưởng bền vững tại Việt Nam. Trong đó, vấn đề then chốt là nâng cao chất lượng thể chế, như Văn kiện Đại hội XIII, XIV của Đảng đã xác định: một trong ba đột phá chiến lược phát triển bền vững đất nước là hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển [13], [14].

Thực tiễn cũng cho thấy chất lượng thể chế ở Việt Nam chưa đồng đều giữa các địa phương. Sự khác biệt đáng kể về chất lượng điều hành và quản trị giữa các tỉnh, thành phố cho thấy cùng một khuôn khổ thể chế quốc gia nhưng hiệu quả thực thi ở địa phương có thể rất khác nhau. Điều này đặt ra yêu cầu phải nghiên cứu sâu hơn vai trò của thể chế cấp tỉnh đối với sự phát triển kinh tế bền vững, qua đó, xác định những khía cạnh của thể chế có ảnh hưởng mạnh nhất để làm cơ sở cho việc hoàn thiện chính sách và nâng cao hiệu quả quản trị địa phương, bảo đảm sự phát triển kinh tế bền vững, đồng đều giữa các địa

phương, “không để ai bị bỏ lại phía sau”.

Đặc biệt, từ ngày 01/7/2025, Việt Nam chính thức vận hành mô hình chính quyền địa phương 2 cấp (cấp tỉnh, cấp xã) để mở rộng không gian phát triển và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản trị. Trong bối cảnh mới, chính quyền cấp tỉnh được trao nhiều quyền hạn và trách nhiệm hơn trong hoạch định, tổ chức thực thi và điều phối các chính sách phát triển kinh tế - xã hội. Điều này đặt ra yêu cầu cấp thiết về nâng cao chất lượng thể chế cấp tỉnh đáp ứng yêu cầu của thực tiễn. Tuy nhiên, đến nay ở Việt Nam vẫn còn thiếu các nghiên cứu có hệ thống xem xét đến tác động của chất lượng thể chế địa phương tới phát triển kinh tế bền vững ở cấp tỉnh. Việc nghiên cứu mối quan hệ này không chỉ góp phần bổ sung khoảng trống mà còn cung cấp cơ sở khoa học cho việc xây dựng và hoàn thiện chính sách phát triển sau sắp xếp đơn vị hành chính và đổi mới mô hình chính quyền địa phương. Bên cạnh đó, việc đánh giá tác động của chất lượng thể chế đến phát triển kinh tế bền vững trước sáp nhập là căn cứ quan trọng để rút ra những bài học, giải pháp cho công tác điều hành của chính quyền các tỉnh sau sáp nhập.

Xuất phát từ những cơ sở lý luận và thực tiễn nêu trên, nghiên cứu sinh chọn đề tài ***“Tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh ở Việt Nam”*** làm Luận án Tiến sĩ, ngành Quản lý kinh tế. Đề tài có tính cấp thiết cả về lý luận và thực tiễn, bổ sung thêm bằng chứng thực nghiệm về mối quan hệ giữa chất lượng thể chế tới phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh ở một quốc gia đang phát triển cũng như đóng góp những gợi ý chính sách quan trọng trong nâng cao chất lượng thể chế, thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh ở Việt Nam.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

- **Mục đích nghiên cứu:** Trên cơ sở hệ thống hóa cơ sở lý thuyết tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh, luận án đánh giá, lượng hóa chiều hướng, mức độ tác động của chất lượng thể chế

đến các phương diện phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh ở Việt Nam; từ đó đề xuất được giải pháp nâng cao chất lượng thể chế, thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh ở Việt Nam.

- *Nhiệm vụ nghiên cứu*

Để đạt mục đích trên, luận án sẽ thực hiện các nhiệm vụ sau:

+ Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh.

+ Hệ thống hoá cơ sở lý thuyết và xây dựng thước đo về chất lượng thể chế và phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh; cơ chế tác động của chất lượng thể chế đến phát triển kinh tế bền vững ở cấp tỉnh.

+ Phân tích, đánh giá, lượng hóa chiều hướng, mức độ tác động của chất lượng thể chế đến các phương diện của phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh ở Việt Nam.

+ Đề xuất quan điểm và giải pháp nâng cao chất lượng thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh ở Việt Nam.

3. Câu hỏi nghiên cứu

(i) Chất lượng thể chế cấp tỉnh là gì? Đo lường như thế nào?

(ii) Phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh là gì?

(iii) Chiều hướng, mức độ, cơ chế truyền dẫn tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh ở Việt Nam là như thế nào?

(iv) Giải pháp gì để nâng cao chất lượng thể chế cấp tỉnh nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam?

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

- *Đối tượng nghiên cứu:* Tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh tại Việt Nam.

- *Phạm vi nghiên cứu*

+ Về không gian: luận án thực hiện nghiên cứu trong phạm vi 63 tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương ở Việt Nam trước khi sáp nhập.

+ Về thời gian: luận án tập trung phân tích thực trạng tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh ở Việt Nam từ năm 2015 đến năm 2024. Trên cơ sở đó, luận án đề xuất giải pháp nâng cao chất lượng thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh cho giai đoạn đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

Mặc dù từ ngày 01/7/2025, Việt Nam chính thức vận hành mô hình chính quyền địa phương 2 cấp và sáp nhập địa giới hành chính từ 63 thành 34 tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương, tuy nhiên việc lựa chọn phạm vi không gian và thời gian trong giai đoạn trước sáp nhập nhằm bảo đảm sự đầy đủ và nhất quán trong các bộ chỉ tiêu thống kê, đặc biệt là các chỉ số phản ánh chất lượng thể chế và phát triển kinh tế bền vững. Bên cạnh đó, các tỉnh mới được hình thành trên cơ sở của các tỉnh cũ, những đặc trưng về chất lượng thể chế của từng địa phương, những điểm mạnh, điểm yếu không biến mất mà được tổng hợp vào đơn vị tỉnh mới. Do đó, sự thay đổi về địa giới hành chính không làm mất đi bản chất và xu hướng tác động của chất lượng thể chế lên phát triển kinh tế bền vững. Việc phân tích dữ liệu từ 63 tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương còn cung cấp dữ liệu quan trọng, giàu tính đại diện về các điểm nghẽn lẫn những thành công và xác định được nguyên nhân trong chất lượng thể chế cấp tỉnh.

+ Về nội dung: luận án nghiên cứu tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh ở Việt Nam. Trong đó:

Chất lượng thể chế cấp tỉnh được nghiên cứu trên 6 nội dung được lấy từ chỉ số PAPI là: sự tham gia của người dân; công khai, minh bạch; trách nhiệm giải trình; kiểm soát tham nhũng; thủ tục hành chính công; cung ứng dịch vụ công. Luận án xem xét cả chất lượng thể chế tổng hợp và từng cấu phần của chất lượng thể chế

Phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh được tiếp cận trên 3 phương diện: kinh tế, xã hội và môi trường. Phương diện kinh tế được đại diện bằng GRDP

thực tế theo giá so sánh năm 2010; phương diện xã hội được đại diện bằng chỉ số phát triển con người cấp tỉnh HDI; phương diện được đại diện bằng chỉ số chất lượng môi trường cấp tỉnh. Các chỉ tiêu khác của phát triển kinh tế bền vững, như năng suất, cơ cấu kinh tế, nghèo đa chiều, bất bình đẳng và ô nhiễm môi trường..., được sử dụng bổ trợ trong phân tích thực trạng, mà không đưa vào mô hình định lượng do giới hạn trong thu thập dữ liệu đồng nhất giữa các tỉnh theo thời gian.

5. Đóng góp mới về khoa học của luận án

- Về lý luận

Kết quả nghiên cứu của luận án góp phần: (i) Hệ thống hóa và làm rõ cơ sở lý luận về chất lượng thể chế và phát triển kinh tế bền vững ở cấp tỉnh; (ii) Làm rõ cơ chế tác động của chất lượng thể chế đến phát triển kinh tế bền vững ở cấp tỉnh trong điều kiện một quốc gia chuyển đổi như Việt Nam; (iii) Bổ sung khung phân tích tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững ở cấp tỉnh bằng phương pháp kết hợp định tính và định lượng, chỉ ra cơ chế truyền dẫn tác động trực tiếp và gián tiếp.

- Về thực tiễn

Với cách tiếp cận kết hợp cả phương pháp định tính và định lượng, kết quả nghiên cứu của luận án làm rõ các vấn đề: (i) Cung cấp bằng chứng thực nghiệm về tác động của chất lượng thể chế đến phát triển kinh tế bền vững tại các tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương ở Việt Nam; (ii) Chỉ ra được chiều hướng, mức độ tác động của chất lượng thể chế đến phát triển kinh tế bền vững giữa các địa phương, trong đó xác định rõ tính bất đối xứng giữa các cấu phần của chất lượng thể chế trong tác động tới các chiều cạnh của phát triển kinh tế bền vững, làm cơ sở cho hoạch định chính sách phù hợp; (iii) Đề xuất các giải pháp nâng cao chất lượng thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững cho các tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương trong bối cảnh chuyển đổi số và thực hiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp.

6. Kết cấu của luận án

Bên cạnh phần mở đầu, kết luận, danh mục các nghiên cứu khoa học của tác giả đã công bố liên quan đến đề tài luận án, danh mục tài liệu tham khảo, kết cấu luận án có 5 chương là:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án

Chương 2: Cơ sở lý luận về tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững ở cấp tỉnh

Chương 3: Phương pháp nghiên cứu

Chương 4: Phân tích thực trạng tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh ở Việt Nam

Chương 5: Giải pháp nâng cao chất lượng thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh ở Việt Nam

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1.1. TỔNG QUAN CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN TÁC ĐỘNG CỦA CHẤT LƯỢNG THỂ CHẾ ĐỐI VỚI PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG CẤP TỈNH

1.1.1. Nhóm các công trình nghiên cứu về chất lượng thể chế, chất lượng thể chế cấp tỉnh

1.1.1.1. Các nghiên cứu về chất lượng thể chế

** Các nghiên cứu về quan niệm thể chế*

Ngành kinh tế học mới về thể chế (New Institutional Economics) bắt đầu từ thập kỷ 70 của thế kỷ XX, kế thừa và phát triển từ những tư tưởng về chi phí giao dịch của những nhà kinh tế Coase [128] và Williamson [118], về quyền sở hữu của Alchian và Demsetz [43], về hành động tập thể của Olson [104], sự hợp tác và chuẩn mực xã hội của Ostrom [68] và thông tin bất cân xứng của Akerlof và Stiglitz [107].

Nhà kinh tế Douglas North (1990), người đặt nền tảng cho ngành kinh tế học thể chế mới, cho rằng thể chế là những luật lệ của cuộc chơi trong xã hội, những ràng buộc do con người tạo ra để điều chỉnh và định hình các tương tác của mình [62]. Thể chế bao gồm: thể chế chính thức, thể chế phi chính thức và các cơ chế, biện pháp chế tài. Chức năng chính của thể chế là định giá cho sự vi phạm và mức độ nghiêm trọng của hình phạt. Thể chế luôn không ngừng thay đổi. Tuy nhiên, cách tiếp cận của North vẫn mang tính khái quát, chưa làm rõ được sự khác biệt về nguồn gốc, cơ chế tương tác giữa các loại thể chế, đặc biệt khó chuyển hóa thành các chỉ báo đo lường cụ thể trong nghiên cứu thực nghiệm.

Theo Kasper và Woflgang (1998) [148], các thể chế (institution) là những

quy tắc tương tác của con người, ràng buộc cách ứng xử của các cá nhân, qua đó khiến cho hành vi con người trở nên dễ đoán hơn và tạo điều kiện cho sự phân công lao động. Điểm độc đáo trong nghiên cứu này là sự phân chia thể chế thành thể chế bên trong và thể chế bên ngoài. Các thể chế bên trong (internal institution) hình thành từ kinh nghiệm của cộng đồng, bao gồm những giải pháp có hiệu quả trong quá khứ, được tích lũy theo thời gian, thí dụ các tập quán (customs), quy chuẩn đạo đức (ethical norms), lễ lối tốt (good manners) và quy ước thương mại (conventions in trade), cũng như luật tự nhiên (natural law) trong xã hội Anglo-Saxon. Việc vi phạm thể chế bên trong thường bị trừng phạt phi chính thức; cũng như có những chế tài chính thức để áp đặt các thể chế bên trong. Các thể chế bên ngoài (external institution) chịu sự áp đặt và chế tài từ trên xuống, được thiết kế và thực thi bởi những người đại diện được uỷ quyền thông qua một quy trình chính trị, điển hình là pháp luật. Các thể chế bên ngoài đi kèm với những chế tài rõ ràng, những hình phạt được áp đặt chính thức.

Williamson (2000) [119] tiếp cận theo phân tích xã hội đã phân loại thể chế theo 4 cấp độ. Cấp độ 1 là cấp độ “gắn kết xã hội”. Thể chế ở cấp độ này bao gồm các thể chế phi chính thức là chuẩn mực xã hội, phong tục, tập quán truyền thống, tôn giáo... Trong đó, tôn giáo giữ vai trò lớn. Thể chế ở cấp độ này thay đổi rất chậm, từ một đến hàng chục thế kỷ. Cấp độ thứ hai là môi trường thể chế (institutional environment). Thể chế ở cấp độ này không chỉ bao gồm các thể chế phi chính thức của cấp độ 1 mà còn bao gồm các luật lệ chính thức như hiến pháp, luật, quyền sở hữu. Cấp độ 3, thể chế được xem là quản trị (governance). Cấp độ 4 của thể chế là vấn đề về việc làm và phân bổ nguồn lực.

Có thể thấy, theo thời gian, quan niệm về thể chế đã có sự phát triển, từ quan điểm về thể chế tương đối phẳng của North (1990) đến quan niệm về thể chế với 4 cấp bậc cùng với logic vận hành. Điều này phản ánh nhu cầu giải thích vì sao thể chế lại khó thay đổi và diễn ra không đồng đều. Tuy nhiên, các

nghiên cứu đều cho thấy, thể chế ràng buộc hành vi của con người và luôn đi kèm cơ chế thực thi.

** Các nghiên cứu về quan niệm chất lượng thể chế và đo lường chất lượng thể chế*

Có nhiều quan niệm khác nhau về chất lượng thể chế theo những cách tiếp cận khác nhau, trong đó một số quan niệm tiêu biểu là:

Theo Ủy ban Nhân quyền Liên hợp quốc (2000) [144], thể chế tốt “là một tiến trình mà các cơ quan công quyền giải quyết các vấn đề công cộng, quản lý các nguồn lực công và bảo đảm việc thực hiện các quyền con người theo cách thức hoàn toàn không có sự tham nhũng, lạm dụng và thực sự tuân thủ nguyên tắc pháp quyền”. Định nghĩa này tiếp cận thể chế như là một phương tiện thực hiện các nghĩa vụ pháp lý quốc tế về quyền con người. Do đó, tiêu chí đánh giá chất lượng thể chế nhấn mạnh đến khả năng bảo vệ quyền con người.

Theo Ngân hàng Thế giới (2007) [152], thể chế tốt là “thể chế bảo đảm sự minh bạch và trách nhiệm giải trình, có kỹ năng và năng lực tốt, sự sẵn sàng để thực hiện những điều đúng; cho phép chính phủ cung cấp dịch vụ cho người dân một cách hiệu quả”. Với vai trò là tổ chức tài trợ vốn cho các quốc gia đang phát triển, Ngân hàng thế giới đánh giá chất lượng thể chế nhằm xác định quốc gia có đủ năng lực và liêm chính để sử dụng vốn vay hiệu quả, trong đó, cung ứng dịch vụ công được sử dụng là tiêu chí đầu ra để đánh giá liệu thể chế đó có tốt không.

Theo Quỹ tiền tệ quốc tế IMF (1998) [82], thể chế tốt là tính minh bạch của tài khoản chính phủ, hiệu quả quản lý nguồn lực công cũng như sự ổn định và minh bạch của môi trường kinh tế và pháp lý cho hoạt động của khu vực tư nhân. Với tư cách là tổ chức giám sát ổn định hệ thống tài chính toàn cầu và giúp đỡ tài chính khi có yêu cầu, quan niệm chất lượng thể chế này hẹp hơn so với quan niệm của Tổ chức Nhân quyền Liên hợp quốc và Ngân hàng thế giới, do sự giới hạn của IMF trong tham gia các khía cạnh

kinh tế.

Nghiên cứu của Ijaz Uddin và cộng sự (2023) [81] cho rằng, các quốc gia có thể chế mạnh là những quốc gia ủng hộ pháp quyền, bảo vệ nhân quyền và chống tham nhũng hiệu quả. Quan niệm này tập hợp các đặc trưng của các cách tiếp cận.

Như vậy, để đánh giá chất lượng của một thể chế được coi là tốt, các nghiên cứu dựa trên đánh giá sự minh bạch và trách nhiệm giải trình, giải quyết các vấn đề công cộng, quản lý hiệu quả các nguồn lực công cũng như thực hiện quyền con người mà không có tham nhũng, tạo ra sự ổn định, minh bạch của môi trường kinh doanh, pháp lý cho hoạt động của khu vực tư nhân.

Cùng với quan niệm về chất lượng thể chế, một số nghiên cứu cũng đưa ra cách đo lường chất lượng thể chế. Chẳng hạn, theo UNDP (2011) [145], chất lượng thể chế được đo lường, đánh giá dựa trên 3 tiêu chí. Một là tính hiệu quả (performance), thể hiện ở khả năng cung cấp các dịch vụ cơ bản cũng như thiết kế, thực thi chính sách. Hai là khả năng thích ứng, là việc một thể chế có khả năng dự đoán, thích nghi, thay đổi và các ưu tiên thay đổi để đáp ứng các điều kiện trong tương lai cũng như đổi mới để đáp ứng nhu cầu tương lai. Ba là tính ổn định, là mức độ mà một thể chế có khả năng làm giảm sự biến động hay sự bất định thông qua thể chế hoá các thông lệ, quy định [145].

Theo Chỉ số quản trị toàn cầu (World Governance Index) được Ngân hàng Thế giới phát triển từ năm 1996, trên cơ sở khảo sát hộ gia đình, doanh nghiệp và chuyên gia. Chất lượng thể chế của một chính phủ bao gồm 6 khía cạnh là: tiếng nói và trách nhiệm giải trình; sự ổn định về chính trị và tình trạng bạo lực; mức độ hoạt động hiệu quả của chính phủ; chất lượng của các quy định pháp luật; quy định pháp luật và việc kiểm soát tham nhũng.

Chỉ số Năng lực cạnh tranh toàn cầu (GCI) được công bố bởi Diễn đàn Kinh tế Thế giới, đo lường tính cạnh tranh quốc gia, bao gồm các khía cạnh là: thể chế, kinh tế vĩ mô, cơ sở hạ tầng, y tế và giáo dục tiểu học, giáo dục đại học và đào tạo nghề, hiệu quả thị trường lao động, hiệu quả của thị trường hàng

hoá, quy mô thị trường, sự phức hợp của thị trường tài chính, sự sẵn sàng về công nghệ, sự phức hợp về kinh doanh và đổi mới. Chỉ số này được đo lường thông qua số liệu thống kê chính thức và khảo sát ý kiến lãnh đạo doanh nghiệp toàn cầu.

Chỉ số cảm nhận tham nhũng (Corruption Perceptions Index - CPI) được công bố từ năm 1995 bởi Tổ chức Minh bạch Quốc tế đánh giá mức độ nhận thức về tham nhũng trong khu vực công của các quốc gia thông qua các cuộc khảo sát, đánh giá của giới kinh doanh, nhà đầu tư và ý kiến chuyên gia do Diễn đàn Kinh tế thế giới và Ngân hàng Thế giới thực hiện.

Nhiều nghiên cứu đo lường chất lượng thể chế thông qua các chỉ số như: sự ổn định, hiệu quả hoạt động của chính phủ, đầu tư chính phủ, kiểm soát tham nhũng, luật pháp và trật tự, trách nhiệm giải trình và tình trạng quan liêu (Hashem, 2019 [66]; Azam và cộng sự, 2021 [98]; Afolabi và Abu Bakarr, 2016 [96]; Al-Naser, 2019 [101]; Alshammari và cộng sự 2019 [112]).

Các nghiên cứu cho thấy, việc đánh giá chất lượng thể chế có thể được đo lường thông qua các chỉ số cảm nhận/đánh giá về hiệu quả chính phủ, kiểm soát tham nhũng, trách nhiệm giải trình...

1.1.1.2. Các nghiên cứu về chất lượng thể chế cấp tỉnh

Tổng quan tài liệu cho thấy, so với các nghiên cứu về chất lượng thể chế ở cấp quốc gia, các nghiên cứu về chất lượng thể chế ở cấp tỉnh ít hơn nhiều và các công trình này thường nghiên cứu về đo lường chất lượng thể chế địa phương. Có thể kể ra một số nghiên cứu tiêu biểu sau:

Theo Wilson (2016) [132], chỉ số chất lượng thể chế cấp tỉnh ở Trung Quốc bao gồm: kiểm soát tài chính (chi tiêu và thu thuế của chính quyền địa phương); chất lượng hành chính công và các dịch vụ công; vấn đề an ninh và bảo vệ quyền sở hữu.

Bộ chỉ số đo lường chất lượng thể chế đô thị của Brazil (Municipal Institutional Quality Index - IQIM) được đo lường bởi ba yếu tố: sự tham gia của người dân, năng lực tài chính và năng lực quản lý [155].

Nghiên cứu của Corradini (2021) [53] cho thấy, chất lượng thể chế cấp tỉnh được đo lường bởi các yếu tố: tiếng nói và trách nhiệm giải trình, hiệu quả của chính phủ, chất lượng của các quy định, quy định pháp luật và tham nhũng.

Căn cứ vào các chỉ số quản trị toàn cầu (WGI), Nifo và Vecchione (2014) [47] đã xây dựng bộ chỉ số chất lượng thể chế cấp tỉnh của Italia (IQI) gồm 5 chỉ số thành phần là: tiếng nói và trách nhiệm giải trình; hiệu quả của chính phủ; chất lượng quy định; pháp quyền; tham nhũng.

Tại Việt Nam, chất lượng thể chế cấp tỉnh được đo lường bởi hai bộ chỉ số chính là Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) và Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI).

Chỉ số PAPI do Chương trình Phát triển Liên hợp quốc tại Việt Nam bắt đầu từ năm 2009. Chỉ số PAPI đo lường và so sánh trải nghiệm, cảm nhận của người dân về hiệu quả và chất lượng thực thi chính sách, cung cấp dịch vụ công của chính quyền địa phương ở 63 tỉnh/thành phố tại Việt Nam nhằm thúc đẩy xây dựng quản trị hiệu quả và chủ động đáp ứng nhu cầu của người dân. PAPI bao gồm 8 chỉ số lĩnh vực và 29 chỉ số thành phần là:

- (1) Tham gia của người dân ở cấp cơ sở;
- (2) Công khai, minh bạch;
- (3) Trách nhiệm giải trình với người dân;
- (4) Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công;
- (5) Thủ tục hành chính công;
- (6) Cung ứng dịch vụ công;
- (7) Quản trị môi trường;
- (8) Quản trị điện tử.

Chỉ số PCI do Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) phối hợp với Cơ quan Phát triển quốc tế Hoa Kỳ (USAID) thực hiện. PCI đo lường và đánh giá chất lượng điều hành kinh tế, mức độ thuận lợi, thân thiện

của môi trường kinh doanh và nỗ lực cải cách hành chính của chính quyền các tỉnh, thành phố tại Việt Nam, qua đó thúc đẩy sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân. PCI là tiếng nói của cộng đồng doanh nghiệp dân doanh về môi trường kinh doanh tại các tỉnh, thành phố ở Việt Nam. PCI bao gồm 10 chỉ số thành phần và trên 100 chỉ tiêu:

- 1) Chi phí gia nhập thị trường thấp;
- 2) Tiếp cận đất đai dễ dàng và sử dụng đất ổn định;
- 3) Môi trường kinh doanh minh bạch và thông tin kinh doanh công khai;
- 4) Chi phí không chính thức thấp;
- 5) Thời gian thanh tra, kiểm tra và thực hiện các quy định, thủ tục hành chính nhanh chóng;
- 6) Môi trường cạnh tranh bình đẳng;
- 7) Chính quyền tỉnh năng động, sáng tạo trong giải quyết vấn đề cho doanh nghiệp;
- 8) Dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp phát triển, chất lượng cao;
- 9) Chính sách đào tạo lao động tốt;
- 10) Thủ tục giải quyết tranh chấp công bằng, hiệu quả và an ninh trật tự được duy trì.

Nghiên cứu của Đỗ Tuyết Nhung (2021) [24] căn cứ vào 2 bộ chỉ số PAPI và PCI đã xây dựng một chỉ số chất lượng thể chế cấp tỉnh ở Việt Nam gồm các chỉ số thành phần là:

- (1) Sự tham gia của người dân
- (2) Trách nhiệm giải trình
- (3) Minh bạch
- (4) Kiểm soát tham nhũng
- (5) Chất lượng chính sách
- (6) Hiệu quả chính quyền

Có thể thấy, các chỉ số đo lường chất lượng thể chế cấp địa phương của

quốc tế và cấp tỉnh của Việt Nam như nêu trên đều cơ bản bám sát vào khung “quản trị tốt” kế thừa từ chỉ số WGI. Chỉ số PAPI và PCI ở Việt Nam cũng có những chỉ số thành phần tương đồng với chỉ số chất lượng thể chế cấp tỉnh ở Trung Quốc và IQIM ở Ý, khi đánh giá các tiêu chí về chất lượng hành chính công và các dịch vụ công; sự tham gia của người dân.

Bên cạnh đó, các chỉ số quốc tế có ít thành phần hơn và mang tính khái quát. Trong khi đó, PAPI và PCI của Việt Nam cụ thể hóa thành nhiều chỉ tiêu chi tiết hơn, đánh giá quá trình vận hành của chính quyền như thủ tục hành chính, chi phí không chính thức, dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp... Điều này nhằm phục vụ trực tiếp các chương trình cải cách hành chính và phát triển kinh tế của Việt Nam.

1.1.2. Nhóm các công trình nghiên cứu về phát triển kinh tế bền vững và phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh

Các nghiên cứu quốc tế khi tiếp cận khái niệm phát triển kinh tế bền vững thường chia thành 2 nhóm quan điểm chính:

Nhóm thứ nhất nhấn mạnh vào sự cân bằng giữa tăng trưởng và giới hạn sinh thái, cụ thể như:

Theo nghiên cứu của Barbier (1987) [65], phát triển kinh tế bền vững là sự phát triển bảo đảm tốc độ tăng trưởng kinh tế hợp lý, ổn định và dài hạn. Mục tiêu chính là cung cấp sinh kế lâu dài và an toàn cho con người nhằm giảm thiểu sự cạn kiệt tài nguyên, suy thoái môi trường cũng như vấn đề bất ổn xã hội. Quá trình phát triển bền vững về kinh tế là sự tương tác giữa ba hệ thống: hệ thống kinh tế, hệ thống môi trường và hệ thống xã hội.

Phát triển kinh tế bền vững là phát triển kinh tế trong đó mục tiêu hàng đầu là bảo vệ môi trường và đảm bảo phúc lợi cho con người. Đó là một hình thức phát triển con người trong đó nguồn lực được sử dụng theo cách đáp ứng được nhu cầu của con người với ít chi phí tác động hoặc gây thiệt hại cho môi trường nhằm đáp ứng mục tiêu nhu cầu hiện tại của con người và thế hệ tương

lai (Segura & Zamar, 2021) [64].

Nhóm thứ hai tập trung vào khả năng duy trì năng suất dài hạn đi kèm phúc lợi xã hội, trong đó các nghiên cứu nổi bật như:

Phát triển kinh tế bền vững là quá trình phát triển đáp ứng nhu cầu của con người ở cả hiện tại và tương lai (Wang, 1996) [156].

Phát triển kinh tế bền vững là việc xây dựng một nền kinh tế không chỉ đạt được các mục tiêu kinh tế hoặc tài chính mà còn bảo vệ môi trường tự nhiên và đảm bảo phúc lợi xã hội của người dân. Đó là một quá trình phát triển với việc sử dụng nguồn tài nguyên không chỉ đáp ứng được yêu cầu kinh tế hiện tại mà còn đáp ứng được nhu cầu trong tương lai (Ndubisi và cộng sự, 2021) [114].

Nghiên cứu về phát triển kinh tế bền vững trong bối cảnh của các Tiểu vương quốc Ả rập thống nhất (UAE), Farhi Faycal và cộng sự (2023) [72] đã làm rõ định nghĩa phát triển kinh tế bền vững. Phát triển kinh tế bền vững là một thành phần quan trọng trong các mục tiêu phát triển bền vững (SDGs) và là nền tảng của sự phát triển bền vững lâu dài. Phát triển kinh tế bền vững là điều cần thiết để đạt được các mục tiêu phát triển bền vững (SDGs) vì nó hỗ trợ đạt được các mục tiêu khác như xóa đói giảm nghèo, giảm bất bình đẳng, đảm bảo khả năng tiếp cận nền giáo dục và chăm sóc sức khỏe có chất lượng, đồng thời thúc đẩy các mô hình sản xuất và tiêu dùng bền vững. Có nhiều các diễn giải khác nhau về bền vững về kinh tế, như (1) bền vững về kinh tế là khả năng hỗ trợ một mức sản xuất kinh tế xác định một cách liên tục và dài hạn [147]; (2) Tính bền vững kinh tế đề cập đến khả năng của một hệ thống kinh tế trong việc duy trì năng suất và khả năng cạnh tranh của mình theo thời gian, trong khi vẫn đảm bảo phúc lợi xã hội và môi trường [116]; (3) phát triển bền vững về kinh tế có nghĩa là hệ thống kinh tế có thể tiếp tục cung cấp hàng hoá và dịch vụ cần thiết cho con người trong một thời gian dài có xem xét đến giới hạn về môi trường tự nhiên, công bằng xã hội và hiệu quả kinh tế [70]; (4) phát triển bền vững về kinh tế là khả năng cung cấp lâu dài những nhu cầu của người

dân, duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế và bảo đảm môi trường và phúc lợi xã hội của một nền kinh tế [75].

Đối với các nghiên cứu trong nước, phát triển kinh tế bền vững là sự kết hợp giữa việc duy trì tăng trưởng trong thời gian dài, bảo đảm bình đẳng trong thụ hưởng với nguồn lực được sử dụng hợp lý, bảo vệ môi trường. Theo nghiên cứu của Bùi Tất Thắng (2014) [32, tr.11-45], phát triển kinh tế bền vững hay tính bền vững của phát triển kinh tế chịu sự chi phối của 2 mặt: (1) tính bền vững của bản thân quá trình phát triển kinh tế; (2) tính bền vững của các yếu tố bên ngoài, nhưng có liên hệ và tác động thường xuyên tới phát triển kinh tế, bao gồm môi trường, xã hội và thể chế. Theo đó, phát triển kinh tế bền vững bao gồm: tăng trưởng với hiệu suất cao trong thời gian dài; chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng tiến bộ; và mức độ bình đẳng trong thụ hưởng thành quả do tăng trưởng kinh tế mang lại. Nghiên cứu cũng cho thấy, môi trường vừa là không gian chứa đựng sự phát triển kinh tế, vừa là nguồn lực đầu vào của quá trình sản xuất, nếu không được giữ gìn, bảo vệ thì chắc chắn sự phát triển kinh tế sẽ không thể bền vững.

Nghiên cứu của Nguyễn Thị Xuân (2020) [42] về phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh cho thấy, phát triển kinh tế bền vững là việc duy trì trạng thái phát triển kinh tế liên tục của một tỉnh trong một thời gian dài. Phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh bao gồm các nội dung: tăng trưởng kinh tế, thay đổi cơ cấu kinh tế hợp lý, tiến bộ xã hội và nguồn lực được sử dụng hợp lý.

Như vậy có thể thấy, phát triển kinh tế bền vững nói chung và phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh nói riêng bao gồm nhiều yếu tố, đó là sự tăng trưởng kinh tế trong dài hạn, cơ cấu kinh tế tiến bộ, bảo đảm sự thụ hưởng thành quả của người dân từ tăng trưởng mang lại và sử dụng tài nguyên một cách hợp lý, không gây ô nhiễm môi trường.

1.1.3. Nhóm các công trình nghiên cứu về tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững

1.1.3.1. Các nghiên cứu về tác động của chất lượng thể chế đến phát triển kinh tế bền vững nói chung

Chất lượng thể chế là một yếu tố quan trọng trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của một quốc gia. Tổng quan về chất lượng thể chế cho thấy, có nhiều quan niệm về chất lượng thể chế theo những cách tiếp cận khác nhau với những bộ chỉ số đo lường khác nhau. Do đó, dẫn đến trong các nghiên cứu về tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững, các tài liệu thực nghiệm cũng tiếp cận các lát cắt khác nhau của chất lượng thể chế để chứng minh ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế, chẳng hạn như pháp quyền, hiệu quả của chính phủ nền dân chủ, chất lượng quản trị...

North (1990) [62] nghiên cứu các nền kinh tế dân chủ đã kết luận rằng thể chế dân chủ đóng vai trò quan trọng để duy trì một chính quyền tốt, từ đó hạn chế tham nhũng, bảo đảm một môi trường kinh tế tự do hơn, do đó, thúc đẩy phát triển kinh tế.

Olson và cộng sự (1998) [105] sử dụng dữ liệu bảng của 68 quốc gia giai đoạn 1960-1987 với phương pháp hồi quy hiệu ứng cố định (fixed effects), phát hiện ra rằng các yếu tố thể chế (rủi ro bị quốc hữu hóa; rủi ro nhà nước phá vỡ hợp đồng; tham nhũng; chất lượng bộ máy chính quyền; pháp quyền) có tác động đáng kể đến năng suất. Kết quả nghiên cứu chỉ ra, các nước nghèo với thể chế quản trị tốt có tăng trưởng kinh tế đáng kể.

Nghiên cứu của Jong (2001) [83] tại 150 quốc gia trong giai đoạn từ 1960-1980 cho thấy, các quốc gia có chế độ chính trị mở cửa cao đạt mức tăng trưởng kinh tế trung bình hằng năm cao hơn từ 2,5-3% so với các quốc gia có thể chế thiếu dân chủ và đóng cửa với bên ngoài.

Acemoglu và cộng sự (2005) [44] lập luận rằng chất lượng thể chế đóng vai trò then chốt trong việc quyết định hiệu quả tăng trưởng kinh tế trong dài hạn hơn trong ngắn hạn. Lau và cộng sự (2014) [94] quan sát thấy rằng chất lượng thể chế có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế của Malaysia. Tương

tự, Nawaz (2015) [110] và Şaşmaz và Sağdıç (2020) [135] đã phát hiện ra một tương quan thuận giữa thể chế và tăng trưởng kinh tế. Islam và Shindaini (2022) [84] đã nghiên cứu ở Băng-la-đét về mối quan hệ giữa chất lượng thể chế, lao động và tăng trưởng kinh tế sử dụng mô hình tự hồi quy phân phối trễ (ARDL). Các nghiên cứu định lượng này cũng cho thấy, tác động của thể chế đối với tăng trưởng, phát triển kinh tế ở các quốc gia đang phát triển rõ ràng hơn là ở các quốc gia phát triển.

Trong một nghiên cứu tại 56 quốc gia thuộc Sáng kiến Vành đai và Con đường, Ashraf (2022) cho thấy tác động của bất ổn chính trị đã cản trở sự phát triển kinh tế [85].

Nhiều tài liệu nghiên cứu đã cho thấy mối quan hệ giữa chất lượng thể chế và phát triển bền vững. Theo đó, chất lượng thể chế không thể tách rời khỏi việc thực hiện các chính sách phát triển bền vững (Boström và cộng sự, 2018) [100]. Nghiên cứu của Awan và cộng sự (2018) [57] cho thấy mối liên hệ tích cực giữa thể chế và phát triển bền vững. Behboudi và cộng sự (2011) chỉ ra rằng pháp quyền, quản trị tốt, minh bạch và chất lượng dân chủ đều tác động tích cực đến phát triển bền vững [57]. Trong khi đó, các nghiên cứu khác chỉ ra rằng dân chủ tác động tiêu cực đến phát triển bền vững (Pande và Udry, 2009 [131]; Heinrichs và Laws, 2014 [79]).

Nhiều nghiên cứu cũng cho thấy mối quan hệ giữa tham nhũng và phát triển bền vững. Có nghiên cứu cho thấy, tham nhũng làm át các quy tắc và quy định chính thức, và như vậy thúc đẩy hoạt động kinh tế (Méon và Weill, 2010) [92]. Tuy nhiên, hầu hết các nghiên cứu đều cho thấy tham nhũng có tác động tiêu cực đến phát triển bền vững (Aidt, 2009 [45]; Kim và cộng sự, 2017 [92]).

Việc thực thi thể chế là điều kiện tiên quyết để thực hiện các chính sách giảm nhẹ (Azam và cộng sự, 2021) [98]. Có nhiều kênh khác nhau mà qua đó các tổ chức có thể tác động đến tăng trưởng bền vững. *Thứ nhất*, thông qua nhà nước pháp quyền (Mombeuil, 2020 [106]; Kardos, 2012 [90]). Pháp quyền có

thể định nghĩa là một hệ thống trong đó mọi người đều có quyền tiếp cận công lý một cách độc lập và công bằng. Nó khuyến khích các quy trình pháp lý hiệu quả và đạt được quản trị tốt. *Thứ hai*, thông qua bảo vệ quyền sở hữu tài nguyên thiên nhiên (Redmond và Nasir, 2020 [127]; Acemoglu và Robinson 2010 [56]; Bhattarai và Hammig, 2001 [51]). *Thứ ba*, thông qua kênh chi phí giao dịch, trong đó có việc đàm phán chi phí kiểm soát đóng vai trò quản trị. Khi chất lượng thể chế thấp hoặc không có, việc thực thi các thỏa thuận chính thức giữa các bên trở nên khó thực hiện, dẫn đến chi phí giao dịch cao hơn (Shirley, 2005 [138]). *Thứ tư*, các thể chế có thể tác động đến phát triển bền vững thông qua các kênh thực thi. Một thể chế tốt sẽ khuyến khích việc thực thi các quy tắc và quy định chính thức thông qua thuế, tiền phạt và phạt tù. Nghiên cứu của Phạm Thị Túy (2014) [36] chỉ rõ đã có nhiều nghiên cứu ghi nhận vai trò của thể chế đối với phát triển, bao gồm tăng trưởng kinh tế, ổn định xã hội. Thể chế tác động đến phát triển thông qua các nội dung: thể chế đóng vai trò định hướng, hướng dẫn, tạo khung khổ cho việc vận hành xã hội; thể chế kiến tạo nền tảng kinh tế, chính trị, xã hội của các quốc gia; thể chế là chủ thể quản lý xã hội và xác lập công cụ quản lý xã hội; thể chế kiểm soát các nguồn lực xã hội, hạn chế tham nhũng.

Các nghiên cứu thực nghiệm tập trung vào các chỉ số khác nhau của các thể chế. Dietz và cộng sự (2007) [61] báo cáo tác động tiêu cực của tham nhũng đối với phát triển bền vững ở các nền kinh tế giàu tài nguyên, trong khi Barbier (2010) [50] nhận thấy điều tương tự ở các nước Châu Phi và Châu Á. Stoeber (2012) [141] xem xét vai trò tích cực của chất lượng thể chế đối với phát triển bền vững, nhưng bỏ qua tác động của tình trạng quan liêu. Có một số nghiên cứu khu vực nhấn mạnh vai trò tích cực của các thể chế trong phát triển bền vững, chẳng hạn như nghiên cứu của Raju và cộng sự (2020) [125] ở Châu Á và nghiên cứu của Mombeuil (2020) [106] ở Haiti. Tuy nhiên, những nghiên cứu này bị hạn chế trong các mô hình kinh tế lượng được sử dụng, với việc sử

dụng các mô hình cho những trường hợp cụ thể. Guzel và cộng sự (2021) [76] nghiên cứu vai trò tích cực của dân chủ đối với phát triển bền vững. Azam và cộng sự (2021) [98] xác định tầm quan trọng của các thể chế về phát triển bền vững ở các nước đang phát triển. Không có nghiên cứu nào trong số này giải thích hiệu ứng thể chế được truyền đến phát triển bền vững như thế nào. Trọng tâm trong nghiên cứu về phát triển bền vững chủ yếu tập trung vào ý nghĩa thực tiễn của các thể chế.

Nghiên cứu của Karim và cộng sự (2022) [89], nghiên cứu mối quan hệ giữa chất lượng thể chế và lượng phát thải carbon tại các quốc gia châu Phi, sử dụng mô hình đường cong môi trường Kuznets (EKC). Trong đó, thể chế liên quan đến các quy tắc và chuẩn mực hành vi tạo nên sự tương tác có tính tuần hoàn của con người. Chất lượng thể chế được đánh giá bằng 6 yếu tố từ Chỉ số quản trị thế giới WGI là: tiếng nói và sự minh bạch, vững chắc chính trị, phòng chống tham nhũng, chất lượng quy định, kỷ luật của pháp luật, và sự thành công của chính phủ.

Nghiên cứu của Omri và Mabrouk (2020) [120] tại 20 quốc gia khu vực Trung Đông và Bắc Phi từ năm 1996-2014, áp dụng mô hình tác động đồng thời (simultaneous equation modeling - SEM) cho thấy, thể chế có tác động tích cực đến 3 thành phần của bền vững là: kinh tế, xã hội và môi trường.

Nghiên cứu của Shabir Mohsin và cộng sự (2023) [108] đánh giá tác động của chất lượng thể chế đối với bền vững về môi trường tại các quốc gia APEC từ năm 2004 đến 2018. Việc sử dụng năng lượng ngày càng tăng và mở rộng quy mô kinh tế làm tăng lượng CO₂ trong khí quyển, gây ô nhiễm môi trường, từ đó ảnh hưởng đến các cam kết tăng trưởng kinh tế bền vững của các quốc gia APEC. Chất lượng thể chế và các sáng kiến công nghệ liên quan đến môi trường sẽ góp phần làm giảm lượng CO₂ thải ra môi trường, giúp bảo vệ môi trường bền vững, đóng góp vào phát triển bền vững kinh tế. Trong bối cảnh vấn đề môi trường ngày càng được quan tâm, các nhà kinh tế, nhà khoa học và

nhà hoạch định chính sách gần đây đã tập trung vào chất lượng thể chế (Salman và cộng sự, 2019 [134]). Họ cho thấy chất lượng thể chế rất quan trọng trong việc thực hiện chính sách quản lý môi trường và kiểm soát ô nhiễm. Khung thể chế mạnh mẽ góp phần chống tham nhũng, hỗ trợ thiết lập nhà nước pháp quyền, giảm sự tham gia của quân đội vào chính trị và tăng cường quản lý tài chính công. Mặt khác, chất lượng thể chế kém có tác động lâu dài đến nền kinh tế của một quốc gia. Bên cạnh đó, chất lượng thể chế liên quan đến các chính sách mà các thể chế của quốc gia thực hiện nhằm thiết lập các cấu trúc văn hóa và pháp lý nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho các hoạt động kinh tế, xã hội và tài chính, đồng thời tác động trực tiếp đến các nỗ lực giảm ô nhiễm môi trường (Hassan và cộng sự, 2020 [78]). Tầm quan trọng của các thể chế trong việc xác định chất lượng môi trường là rất lớn và có giá trị. Nó cũng ủng hộ ý tưởng rằng các thể chế chất lượng cao có thể giúp các quốc gia đạt được thu nhập cao hơn bằng cách giảm chi phí liên quan đến tăng trưởng kinh tế (Rizk và Slimane, 2018 [129]). Các quy tắc thể chế chặt chẽ và quy định nghiêm ngặt của pháp luật có thể buộc các doanh nghiệp giảm lượng khí thải CO₂. Chất lượng thể chế tốt hơn là điều cần thiết để giảm ô nhiễm và đảm bảo tính bền vững của môi trường (Asongu và Odhiambo, 2019 [49]).

Như vậy, hầu như các nghiên cứu trên chủ yếu tập trung vào tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển bền vững. Tuy nhiên, khía cạnh kinh tế được xem là một trong những trụ cột nền tảng của phát triển bền vững. Vì vậy, mặc dù không trực tiếp bàn đến phát triển kinh tế bền vững như một đối tượng nghiên cứu độc lập, các nghiên cứu trên vẫn cung cấp cơ sở lý luận và thực tiễn quan trọng để lý giải vai trò của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững.

Ngoài ra, tổng quan các nghiên cứu cũng cho thấy, có nhiều nghiên cứu sử dụng phương pháp phân tích định lượng để đánh giá tác động của chất lượng thể chế đến phát triển kinh tế bền vững như phương pháp hồi quy OLS, FE,

RE, GMM..., phụ thuộc vào dữ liệu thu thập được. Trong đó, vấn đề quan trọng nhất khi định lượng là xử lý vấn đề nội sinh và xác định tính bền vững của mô hình. Do đó, một số nghiên cứu đã sử dụng nhiều phương pháp cùng lúc để đảm bảo kết quả không phụ thuộc vào một phương pháp kỹ thuật cụ thể. Việc kết quả nhất quán qua nhiều mô hình và phương pháp cung cấp bằng chứng mạnh hơn một ước lượng đơn lẻ.

Bảng 1.1. Một số mô hình đo lường tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế và phát triển kinh tế bền vững

Tác giả	Số mẫu đo lường	Phương pháp	Biến phụ thuộc	Biến giải thích	Kết quả
Cooray, 2009	71 quốc gia 1996-2003	GMM estimation	GDP	GE; CC; Law; RQ; PS; VA	CC→GDP(+,SIG) PS→GDP(+,SIG) LAW→GDP(+,SIG) RQ→GDP (, SIG) GE→GDP (+, SIG) VA→GDP(+,SIG)
Orayo và Mose, 2016	5 nước EAC 1999-2013	Random effect model, OLS estimations techniques	GDP	GE; CC; Law; RQ; PS; VA	CC→GDP(+,SIG) PS→GDP(-,INSIG) LAW→GDP(+,INSIG) RQ→GDP (-, INSIG) GE→GDP (-, INSIG) VA→GDP(-,INSIG)
Alshammari và cộng sự, 2019	100 quốc gia 1996-2018	Pooled OLS, random effects, fixed effects, Hausman test	GDP	GE, VA, Law, RQ, PS, CC	CC→GDP (+, SIG) GE→GDP (+, SIG) VA→GDP (-, SIG) PS→GDP (+, SIG) RQ→GDP (+, SIG) LAW→GDP(+,SIG) OVERALL GI→GDP (+, SIG) Các quốc gia có thu

Tác giả	Số mẫu đo lường	Phương pháp	Biến phụ thuộc	Biến giải thích	Kết quả
					nhập thấp thì tác động của chất lượng thể chế đến GDP càng lớn
Hashem, 2019	20 quốc gia 1996-2017	Pooled regression model, FE and RE model	GDP, HDI	GE; CC; PS; RQ; Law; VA	VA→GDP(+,INSIG) PS→GDP (+,INSIG) GE→GDP(+,INSIG) RQ→GDP(+,INSIG) LAW→GDP(+,INSIG) CC→GDP(+,INSIG) Không có mối quan hệ giữa chất lượng thể chế và GDP VA→HDI (-, SIG) PS→HDI (-, SIG) GE→HDI (+, SIG) RQ→HDI (+, INSIG) LAW→HDI (+, SIG) CC→HDI (-, INSIG) Có mối quan hệ thể chế và HDI
Al-Naser, 2019	Châu Phi 2005-2012	Data analysis	GDP	PS; GE; RQ; Law; VC; CC	GE→GDP(+,SIG) RQ→GDP(+,SIG) LAW→GDP(+,SIG) VA→GDP(+,SIG) CC→GDP(+,SIG) PS→GDP(+,SIG)
Raza và cộng sự, 2019	OECD 1996-2013	Fixed effect model, GMM	GDP	GE; CC; Law; RQ; PS; VA; FDI	CC→GDP(+,SIG) PS→GDP(+,SIG) LAW→GDP(+,SIG)

Tác giả	Số mẫu đo lượng	Phương pháp	Biến phụ thuộc	Biến giải thích	Kết quả
		estimation			RQ→GDP (, SIG) GE→GDP (+, SIG) VA→GDP(+,SIG)
Omri, Mabrouk, 2020	20 quốc gia 1996- 2014	Simultaneous equation model estimation	GDP HDI CO2	GE, CC, Law; RQ; PS; VA	Phương trình GDP: GE→GDP (+, NS) RQ→GDP (+, SIG) PS→GDP (+, SIG) VA→GDP (+, SIG) CC→GDP (+, SIG) LAW→GDP (+, SIG) Phương trình HDI: GE→HDI (+, SIG) RQ→HDI (+, NS) PS→HDI (+, SIG) VA→HDI (+, SIG) CC→HDI (+, SIG) LAW→HDI (+, SIG) Phương trình CO2: GE→CO2 (-, NS) RQ→CO2 (-, SIG) PS→CO2 (-, SIG) VA→CO2 (-, SIG) CC→CO2 (-, SIG) LAW→CO2 (-, SIG)

Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ [54], [66], [101], [112], [120], [121], [124].

Trong đó, GE (government effectiveness) hiệu quả của chính phủ

RQ (regulatory quality) chất lượng của các quy định

Law (Rule of law) quy tắc pháp luật

CC (control corruption) kiểm soát tham nhũng

VA (voice of accountability) trách nhiệm giải trình

PS (political stability) sự ổn định chính trị

1.1.3.2. Các nghiên cứu về tác động của chất lượng thể chế địa phương đến phát triển kinh tế bền vững

Tổng quan tài liệu cho thấy, so với nghiên cứu ở cấp độ quốc gia, số

lượng nghiên cứu về tác động của chất lượng thể chế địa phương đến phát triển kinh tế bền vững ít hơn rất nhiều. Các nghiên cứu chủ yếu tập trung đánh giá tác động của thể chế đến các biến số kinh tế đơn lẻ như tăng trưởng kinh tế, kết quả hoạt động doanh nghiệp, hay thu hút dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài.

Nghiên cứu của Talmaciu (2014) [109] về ảnh hưởng của chất lượng thể chế quản trị vùng đối với sự phát triển ở các vùng của Rumani cho thấy mối quan hệ ngược chiều. Tuy nhiên, điều này có thể lý giải do Rumani là quốc gia có mức độ tập trung hoá quyền lực cao, các vùng của nước này không có quyền hạn hành chính riêng. Do đó, trong nghiên cứu về tác động của chất lượng thể chế địa phương cần thận trọng khi nghiên cứu những khu vực không có tư cách pháp lý hành chính. Frunza (2011) [74] cũng nghiên cứu về ảnh hưởng giữa thể chế chính thức và phát triển vùng ở Rumani đã chỉ ra rằng, các cơ chế, chính sách nhằm giảm sự chênh lệch giữa phát triển các vùng ở quốc gia này chưa hiệu quả, khi mà sự chênh lệch giữa các vùng ngày càng gia tăng. Theo tác giả, cần xây dựng một thể chế minh bạch, không quan liêu với tạo điều kiện phát triển các vùng.

Nghiên cứu của Wilson (2016) [132] về quan hệ nhân quả giữa chất lượng thể chế và tăng trưởng kinh tế cấp tỉnh của Trung Quốc thời kỳ cải cách hậu Mao Trạch Đông (1995-2005) sử dụng kiểm định nhân quả Granger để chỉ ra tác động đáng kể của tăng trưởng kinh tế đối với thể chế, chủ yếu là tăng trưởng trong khu vực sản xuất công nghiệp. Điều này cho thấy khả năng của chính quyền cấp tỉnh trong việc khai thác các tiềm năng được tạo ra bởi tăng trưởng kinh tế để nâng cao chất lượng thể chế.

Nghiên cứu của Nguyễn Quốc Việt và cộng sự (2014) [39] sử dụng phương pháp ước lượng OLS để đánh giá tác động của thể chế chính thức và phi chính thức tới thu hút đầu tư FDI của 20 tỉnh trong giai đoạn 2006-2010. PCI được sử dụng để phản ánh chất lượng thể chế. Nghiên cứu cho thấy, tất cả các biến thể chế đều tác động tới khả năng thu hút đầu tư FDI.

Nghiên cứu của Chu Thị Mai Phương (2017) [27] về ảnh hưởng của thể

chế đến quyết định đầu tư và kết quả hoạt động của doanh nghiệp Việt Nam cho thấy, thể chế ảnh hưởng đến kết quả hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp và quyết định đầu tư, trong đó có một số chỉ tiêu có ảnh hưởng tích cực và một số ngược lại. Nghiên cứu sử dụng mô hình hàm sản xuất Cobb-Douglas, mô hình đầu tư Euler, và sử dụng phương pháp hồi quy dữ liệu bảng.

Nghiên cứu của Đỗ Tuyết Nhung (2021) [24] đã chỉ ra tác động tích cực trong dài hạn của chất lượng thể chế quản trị và tăng trưởng kinh tế địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam. Nghiên cứu cũng sử dụng mô hình hàm sản xuất Cobb-Douglas và phương pháp ước lượng GMM số liệu bảng động có khai báo biến nội sinh. Tuy nhiên, mô hình được sử dụng trong nghiên cứu có nhược điểm là tồn tại sự phụ thuộc chéo giữa các địa phương, mà có thể được khắc phục bằng cách sử dụng mô hình kinh tế lượng không gian bên cạnh mô hình dữ liệu bảng. Hạn chế này cũng đã được chỉ ra trong nghiên cứu.

Ngô Quốc Dũng (2021) [12] nghiên cứu về tác động của thể chế đến nghèo đa chiều cấp tỉnh ở Việt Nam sử dụng phương pháp hồi quy probit. Nghiên cứu mới dừng lại ở đánh giá tác động của thể chế đến nghèo đa chiều qua “kênh trực tiếp”, mà chưa dành nhiều phân tích cho “kênh gián tiếp” thông qua tăng trưởng kinh tế và phân phối thu nhập. Bên cạnh đó, việc sử dụng chỉ số PAPI để đánh giá chất lượng thể chế chưa đủ bao hàm hết các khía cạnh của chất lượng thể chế do PAPI mới chỉ đề cập đến quản trị và hành chính công cấp tỉnh.

1.2. ĐÁNH GIÁ CHUNG VỀ TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU CÓ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1.2.1. Các kết quả đạt được

Một là, về xu hướng tiếp cận lý luận và nội hàm khái niệm chất lượng thể chế. Các công trình nghiên cứu đã kế thừa nền tảng lý luận của trường phái kinh tế học thể chế mới (NIE) để từng bước làm rõ nội hàm của thể chế. Quan niệm về thể chế đã có sự chuyển dịch từ góc nhìn “thể chế phẳng” khi coi thể

chế thuận túy là những luật lệ của cuộc chơi, những ràng buộc do con người tạo ra để định hình tương tác xã hội của North (1990), sang mô hình thể chế với 4 cấp bậc cùng với logic vận hành của Williamson (2000). Các nghiên cứu đều cho thấy thể chế luôn không ngừng thay đổi và đi kèm cơ chế thực thi. Từ khái niệm thể chế, các tổ chức quốc tế đã đưa ra các khái niệm “chất lượng thể chế” khác nhau phụ thuộc vào mục tiêu hoạt động, trong đó đều tập trung vào các trụ cột cốt lõi là: tính minh bạch và trách nhiệm giải trình; pháp quyền và bảo vệ quyền sở hữu; năng lực quản lý và cung cấp dịch vụ công; kiểm soát tham nhũng. Ở cấp tỉnh, các nghiên cứu đã chỉ ra rằng chất lượng thể chế cấp tỉnh bám sát vào khung “quản trị tốt” với các tiêu chí về sự tham gia của người dân, chất lượng hành chính công, dịch vụ công, kiểm soát tham nhũng... Tại Việt Nam, chất lượng thể chế cấp tỉnh chủ yếu được đánh giá thông qua hai bộ chỉ số PAPI và PCI, với ưu điểm là cụ thể hóa các khía cạnh quản trị tốt thành nhiều chỉ số thành phần và chỉ tiêu chi tiết, phản ánh trải nghiệm của người dân và doanh nghiệp đối với hoạt động của chính quyền địa phương. Ngoài ra, xu hướng tích hợp các bộ chỉ số thành phần của PAPI và PCI để tạo nên một thước đo chất lượng thể chế cấp tỉnh cũng đã bắt đầu xuất hiện trong một số nghiên cứu gần đây.

Hai là, về quan niệm, nội hàm phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh. Các nghiên cứu đều thống nhất rằng, phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh bao gồm ba thành tố có mối quan hệ hữu cơ. Trong đó, tăng trưởng kinh tế dài hạn là mục tiêu và trụ cột trung tâm của phát triển; công bằng xã hội và bảo vệ môi trường là hai điều kiện để tăng trưởng kinh tế được duy trì liên tục, bền vững và không làm tổn hại đến cơ hội phát triển của các thế hệ tương lai.

Ba là, phạm vi của các nghiên cứu. Các nghiên cứu về tác động của chất lượng thể chế đến phát triển kinh tế bền vững được nghiên cứu chủ yếu ở cấp độ quốc gia và quốc tế, ở cả các quốc gia phát triển và đang phát triển. Các nghiên cứu đã cho thấy, tác động của chất lượng thể chế là rõ ràng hơn ở các

quốc gia đang phát triển. So với các nghiên cứu ở cấp độ quốc gia, nghiên cứu tác động thể chế đến phát triển kinh tế bền vững ở cấp độ địa phương ít hơn và mới tập trung ở các nghiên cứu thực nghiệm đánh giá tác động của chất lượng thể chế đến tăng trưởng kinh tế, thu hút FDI, hoặc nghèo đa chiều..., hơn là tiếp cận trực tiếp phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh như một khung tổng hợp. Bên cạnh đó, hầu hết các nghiên cứu đều sử dụng chuỗi dữ liệu trong một thời gian dài, từ 10 năm trở lên, hoặc số lượng mẫu các quốc gia lớn để đánh giá tác động.

Bốn là, về đánh giá xu hướng tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững và kênh tác động. Phần lớn các nghiên cứu thực nghiệm đều cho rằng chất lượng thể chế có tác động thuận chiều đối với phát triển kinh tế nói chung và phát triển kinh tế bền vững nói riêng. Trong đó, tác động của thể chế đối với tăng trưởng và phát triển rõ ràng, mạnh mẽ hơn ở các quốc gia đang phát triển và có thu nhập thấp so với các nước phát triển. Ở cấp tỉnh, những quốc gia có sự phân quyền lớn từ trung ương xuống địa phương thường cho tác động rõ ràng hơn. Đối với các chỉ số thành phần, xu hướng tác động có những khác biệt tùy thuộc vào đặc điểm mẫu nghiên cứu và phương pháp ước lượng. Một số nghiên cứu cũng đã cho thấy kênh truyền dẫn tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững thông qua giảm chi phí giao dịch, kích thích đầu tư, tuân thủ các quy định bảo vệ môi trường...

Năm là, về phương pháp nghiên cứu. Rất nhiều nghiên cứu sử dụng phương pháp định lượng với dữ liệu bảng (panel data). Các kỹ thuật định lượng đa dạng, như phương pháp hồi quy OLS, FE, RE, GMM... Mục tiêu của các phương pháp này là nhằm xử lý hiện tượng nội sinh của biến thể chế, kiểm soát sự phụ thuộc chéo giữa các đơn vị không gian và bảo đảm tính bền vững của kết quả ước lượng.

1.2.2. Khoảng trống nghiên cứu

Từ việc tổng quan các tài liệu, có thể thấy một số vấn đề trong nghiên

cứu tác động của chất lượng thể chế và phát triển kinh tế bền vững là:

Một là, khoảng trống về lý luận. Các nghiên cứu đã kế thừa nền tảng của kinh tế học thể chế mới và khung “quản trị tốt” để xác định nội hàm của chất lượng thể chế ở cấp quốc gia. Tuy nhiên, ở cấp tỉnh vẫn chưa được xác lập rõ ràng. Đồng thời, cơ chế truyền dẫn từ chất lượng thể chế đến phát triển bền vững mới được tập trung lập luận chủ yếu ở cấp quốc gia. Từ đó, luận án sẽ tập trung vào xây dựng khung lý thuyết về chất lượng thể chế cấp tỉnh, trong đó làm rõ nội hàm của chất lượng thể chế cấp tỉnh và cơ chế tác động tới các trụ cột của phát triển kinh tế bền vững.

Hai là, khoảng trống về thực nghiệm. Các nghiên cứu về tác động của chất lượng thể chế đến các biến số kinh tế chủ yếu tập trung vào chỉ tiêu GDP, hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp mà chưa có nhiều nghiên cứu xem xét tác động của chất lượng thể chế đến phát triển kinh tế bền vững trên tổng thể các phương diện về tăng trưởng kinh tế, sự bình đẳng về thụ hưởng và sử dụng tài nguyên hợp lý, không gây ô nhiễm môi trường. Đặc biệt, ở Việt Nam chưa có nghiên cứu về tác động của chất lượng thể chế cấp tỉnh tới phát triển kinh tế bền vững cũng như làm rõ được cơ chế tác động của từng cấu phần của chất lượng thể chế cấp tỉnh tới phát triển kinh tế bền vững ở cấp tỉnh.

Ba là, khoảng trống về hàm ý quản lý kinh tế. Đứng ở góc độ quản lý nhà nước về kinh tế, chưa có nghiên cứu nào đi sâu vào phân tích và đưa ra giải pháp hoàn thiện chất lượng thể chế cấp tỉnh để thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững dựa trên bằng chứng về việc cấu phần nào của chất lượng thể chế tác động đến các trụ cột của phát triển kinh tế bền vững ở cấp tỉnh. Đặc biệt chưa có nghiên cứu nào xem xét vấn đề này trong bối cảnh sắp xếp lại đơn vị hành chính cấp tỉnh và thực hiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp của Việt Nam.

Với những khoảng trống về nghiên cứu như trên, luận án sẽ tập trung vào việc ***đánh giá tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh***. Bằng phương pháp nghiên cứu định tính kết hợp với định lượng,

luận án sẽ làm rõ hơn câu hỏi nghiên cứu: Chất lượng thể chế cấp tỉnh ở Việt Nam có nội hàm và cấu phần như thế nào và đo lường ra sao? Tác động của chất lượng thể chế và các cấu phần của nó đối với phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh ở Việt Nam là như thế nào? Cần ưu tiên hoàn thiện những cấu phần nào của chất lượng thể chế để thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững ở cấp tỉnh trong bối cảnh mới.

Chương 2

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ TÁC ĐỘNG CỦA CHẤT LƯỢNG THỂ CHẾ ĐỐI VỚI PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG Ở CẤP TỈNH

2.1. CƠ SỞ LÝ LUẬN CHẤT LƯỢNG THỂ CHẾ CẤP TỈNH

2.1.1. Lý luận về thể chế

** Quan niệm về thể chế*

Xã hội là một cộng đồng người với những quan hệ tác động qua lại lẫn nhau. Trong mỗi giai đoạn lịch sử, những quan hệ này được định hình bởi những quy định, luật lệ, luật tục cụ thể nhằm duy trì tính cộng đồng theo một trật tự nhất định. Những quy định, luật lệ, luật tục này tạo nên bản chất, sắc thái hay kết cấu riêng biệt, đặc trưng cho mỗi cộng đồng người trong giai đoạn lịch sử đó.

Thực tiễn lịch sử kinh tế thế giới đã cung cấp nhiều bằng chứng để lý giải cội nguồn của sự khác biệt về tốc độ tăng trưởng kinh tế giữa các quốc gia, kể cả những quốc gia có điều kiện địa lý và nguồn tài nguyên tương đồng, hay ở quốc gia có điều kiện địa lý và tài nguyên kém hơn nhưng lại có trình độ phát triển kinh tế tốt hơn. Qua nghiên cứu, các nhà kinh tế học đã chỉ ra một quốc gia trở nên phồn thịnh khi phần lớn các chủ thể trong xã hội tham gia vào các hoạt động kinh tế, tạo ra nhiều của cải một cách hiệu quả. Điều này được thực hiện thông qua các khuyến khích hữu hiệu được định hình thông qua những cái mà các nhà kinh tế học hiện đại gọi là thể chế, hay chính xác hơn là thể chế kinh tế.

Thuật ngữ “thể chế” tiếng anh là “Institution”. Cùng với sự phát triển của kinh tế học thể chế, quan niệm về thể chế cũng có những thay đổi theo thời gian, với nội hàm được mở rộng:

Theo trường phái kinh tế học thể chế cổ điển (Old Institutional Economics) những năm 20-30 thế kỷ XX ở Mỹ, đại diện là Thorstein Veblen (1857 - 1929) [143], thể chế là tính quy chuẩn của hành vi hoặc các quy định xác định hành vi trong những tình huống cụ thể, được các thành viên của nhóm

xã hội chấp nhận về cơ bản và sự tuân thủ các quy tắc đó là do bản thân tự kiểm soát hoặc do quyền lực bên ngoài không chế. Theo đó, thể chế không chỉ đơn thuần ràng buộc hành động của cá nhân, mà còn bao gồm các cách thức tư duy và hành vi nói chung.

Trên cơ sở kế thừa và phát triển những tư tưởng về chi phí giao dịch của những nhà kinh tế Coase và Williamson, về quyền sở hữu của Alchian và Demsetz, về hành động tập thể của Olson, sự hợp tác và chuẩn mực xã hội của Ostrom và thông tin bất cân xứng của Akerlof và Stiglitz, ngành kinh tế học thể chế mới (New Institutional Economics) bắt đầu từ thập kỷ 70 của thế kỷ XX. Douglas North - nhà kinh tế học thể chế mới tiêu biểu đưa ra định nghĩa thể chế: “Thể chế là các quy tắc của cuộc chơi trong xã hội, hay nói chính xác hơn, là những ràng buộc do con người tạo ra nhằm định hình sự tương tác giữa người với người” [58]. Theo quan điểm này, thể chế bao gồm: (i) các quy định chính thức; (ii) các ràng buộc không chính thức; (iii) các cơ chế thực thi các quy định này. Khái niệm này được thừa nhận và sử dụng rộng rãi bởi nhiều kinh tế học và các tổ chức như World Bank (2000), Diễn đàn Kinh tế thế giới WEF (2016) [2].

Phát triển thêm quan điểm của Douglass North, Sokoloff (2001) [91] đưa ra định nghĩa mở rộng, trong đó, thể chế bao gồm: khung khổ chính trị và pháp lý để tạo ra những nguyên tắc và luật lệ cơ bản cho hoạt động của các cá nhân, công ty; các tổ chức mang tính tự nguyện hoặc hợp tác giữa các chủ thể; các giá trị văn hóa và niềm tin ảnh hưởng tới hành vi kinh tế.

Báo cáo Phát triển thế giới năm 2002 của Ngân hàng Thế giới (WB) [151] xem xét thể chế ở ba trụ cột tương hỗ. Theo đó, thể chế bao gồm 3 bộ phận là: (i) quy tắc (luật lệ), (ii) cơ chế thực thi và (iii) tổ chức gắn liền với cơ chế thực thi đó. Trong đó, cơ chế thực thi và tổ chức gắn liền với cơ chế thực thi đó cũng hoạt động trên cơ sở các quy tắc, luật lệ. Ngược lại, bản thân chúng cũng tác động đến việc đảm bảo thực hiện các quy tắc, luật lệ đó trên thực tế.

Trong Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2010 - Các thể chế hiện đại [40], Ngân hàng thế giới (WB) cùng với Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB),

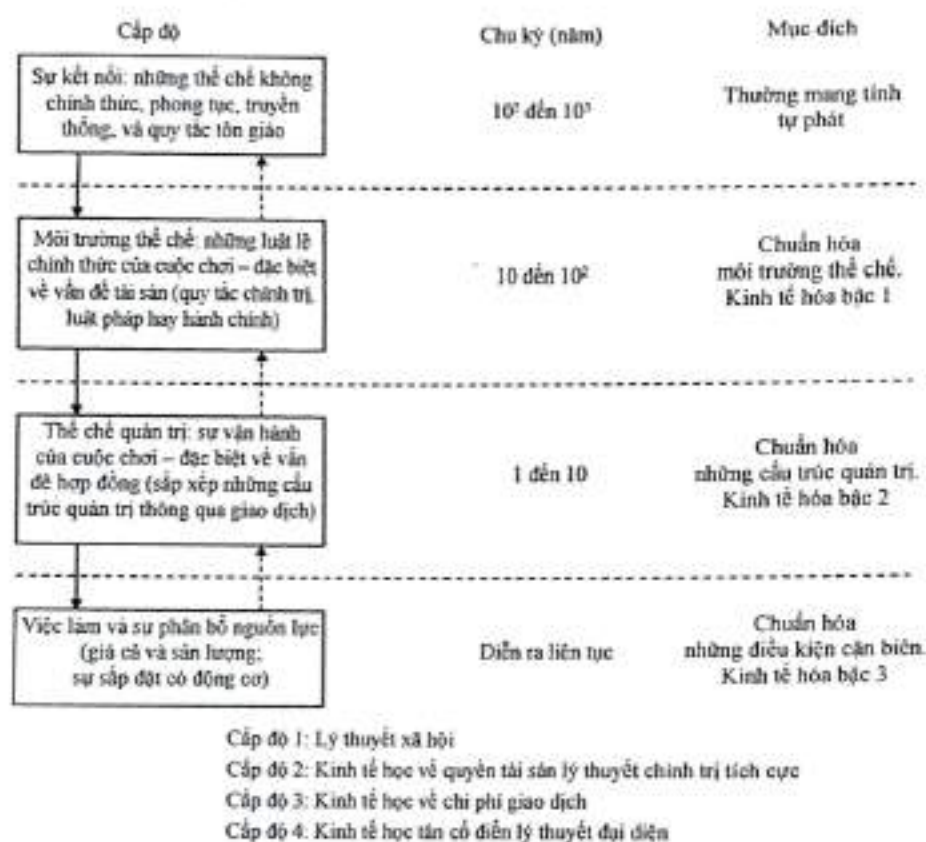
Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP), Cơ quan Phát triển Quốc tế của Úc (AUSAID), Mỹ (USAID), Vương quốc Anh (DFID), Nhật Bản (JICA), Canada (CIDA), Tây Ban Nha (AECID), Thụy Điển (SDC), Thụy Sĩ (SIDA), Đan Mạch, Châu Âu, Phần Lan và Oxfam, lại cho rằng “thể chế không phải là một công trình hay tổ chức, thể chế là các quy định theo đó các cá nhân, công ty và nhà nước tác động lẫn nhau”. Hay nói cách khác, thể chế là những nguyên tắc xác định mối quan hệ giữa xã hội và các thành viên trong xã hội và thể chế ngày càng được nhìn nhận như là yếu tố chính quyết định sự phát triển lâu dài của một quốc gia.

Như vậy có thể thấy, thể chế bao gồm 3 khía cạnh cơ bản nhất là “luật chơi” (chính thức, phi chính thức), “cách chơi” (cơ chế, chế tài thực thi) và “người chơi” (con người, tổ chức gắn với hành vi). Mục tiêu chính của thể chế nhằm điều hướng các quan hệ và hành vi trong xã hội khi tham gia vào các hoạt động kinh tế, giúp tạo ra sự phát triển một cách hiệu quả.

Theo nguồn gốc hình thành, North (1990) phân loại thể chế gồm 2 loại là: thể chế chính thức và thể chế phi chính thức. Thể chế chính thức là hệ thống các quy tắc, luật. Trong thế giới hiện đại, xã hội và nền kinh tế được quy định sắp đặt bởi những luật lệ chính thức và các quyền sở hữu rõ ràng. Tuy nhiên, ngay cả ở những nền kinh tế hiện đại nhất, các luật lệ chính thức chỉ chiếm một phần rất nhỏ của tổng hợp các ràng buộc hình thành nên những lựa chọn, mà phần lớn còn lại là chịu ảnh hưởng lớn từ những quy tắc đạo đức, những quy tắc ứng xử và tục lệ. Thể chế phi chính thức (informal institutions) được hình thành từ kinh nghiệm của con người, như tập quán, chuẩn mực đạo đức, lễ lối... Điều này không có nghĩa rằng các thể chế chính thức không có ý nghĩa, mà cùng với sự phân công lao động, chuyên môn hóa ngày càng cao và tính phức tạp của xã hội ngày càng gia tăng, đòi hỏi phải có các quy định, luật lệ chính thức rõ ràng. Các thể chế chính thức bổ sung và làm tăng hiệu quả của các ràng buộc không chính thức.

Theo tính chất của thể chế, D.Acemoglu và J.Robinson (2010) [56] đã phân chia thể chế thành hai loại là “tước đoạt” và “dung hợp”. Trong đó, thể

chế kinh tế dung hợp (inclusive economic institution) là thể chế cho phép và khuyến khích sự tham gia đông đảo người dân trong các hoạt động kinh tế, từ đó, làm cho tài năng, năng lực và giá trị của mỗi người sử dụng tốt nhất. Thể chế này đặc trưng bởi sự bảo đảm quyền tài sản cá nhân, một hệ thống pháp luật công bằng và sự cung cấp dịch vụ công bình đẳng để mọi người có thể tham gia và trao đổi với nhau. Theo đó, thể chế kinh tế dung hợp trao quyền rộng rãi và bảo đảm từng người dân có thể thực hiện được các quyền của mình, được thụ hưởng phúc lợi xã hội. Thể chế kinh tế chiếm đoạt (extractive economic institution) được thiết kế nhằm tước đoạt hoặc khai thác thu nhập hay của cải của nhóm này để phục vụ cho nhóm khác, hay của số đông người dân để phục vụ cho số ít nhà cầm quyền và người có liên quan. Đặc điểm của thể chế này là thiếu luật pháp và trật tự; các quyền tài sản không an toàn; tạo ra những rào cản cho sự phát triển của các thị trường và tạo ra sân chơi thiếu bình đẳng.



Hình 2.1. Các cấp độ của thể chế

Nguồn: Williamson (2000) [119].

Tiếp cận theo phân tích xã hội, Williamson (2000) [119] đã phân loại thể chế theo 4 cấp độ (Hình 2.1). Các mũi tên liền nét kết nối một cấp độ cao hơn với một cấp độ thấp hơn biểu thị rằng cấp độ cao hơn áp đặt các ràng buộc lên cấp độ ngay bên dưới. Các mũi tên ngược lại kết nối cấp độ thấp hơn với cấp độ cao hơn là những mũi tên nét đứt và biểu thị sự phản hồi. Mặc dù theo thời gian, hệ thống này hoàn toàn liên kết. Kinh tế học thể chế mới (NIE) chủ yếu quan tâm đến cấp độ 2 và 3. Trong đó, cấp độ cao nhất là cấp độ “xã hội gắn kết”. Đây là nơi tồn tại các chuẩn mực, phong tục, tập quán, truyền thống, v.v... Tôn giáo đóng vai trò lớn ở cấp độ này. Mặc dù phân tích cấp độ 1 được thực hiện bởi một số học giả kinh tế và các nhà khoa học xã hội (E. C. Banfield 1958; Robert Putnam, Robert Leonardi và Raffaella Nanetti 1993; Samuel Huntington 1996; và Victor Nee 1998), cấp độ 1 được coi là điều hiển nhiên bởi hầu hết các nhà kinh tế học thể chế. Các thể chế ở cấp độ này thay đổi rất chậm - trong khoảng thời gian hàng thế kỷ hoặc thiên niên kỷ.

Ở cấp độ thứ 2 là “môi trường thể chế”, bao gồm các quy tắc chính thức như hiến pháp, pháp luật và quyền sở hữu. Thể chế ở cấp độ này có thể hiểu là việc quy định các “luật chơi” cho các mối quan hệ tương tác trong xã hội, bao gồm các chức năng lập pháp, hành pháp và tư pháp của nhà nước cũng như việc phân bổ quyền lực giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương.

Cấp độ thứ 3 của thể chế là cấp độ quản trị, quy định “cách chơi” (chơi như thế nào). Trên thực tế, các quan hệ kinh tế chủ yếu trong xã hội được thực hiện thông qua các hợp đồng và việc xuất hiện những hành vi phá vỡ các cam kết trong hợp đồng để trục lợi là không hiếm. Khi đó, thể chế quản trị cần bảo đảm quyền lợi và nghĩa vụ của các bên và trừng phạt những hành vi vi phạm hợp đồng. Thể chế ở cấp độ này làm cho hợp đồng được thực thi với chi phí thấp, từ đó tác động tích cực đến phát triển kinh tế.

Ở cấp độ thứ 4 của thể chế tác động đến việc phân bổ nguồn lực và lao động của các doanh nghiệp và tổ chức. Đây là cấp độ vi mô của thể chế.

Trong các cấp bậc của thể chế theo phân loại của Williamson (2000), cấp độ thứ 3 - thể chế quản trị thường được nghiên cứu nhiều hơn do cấp bậc này gắn với vai trò của nhà nước nên mang lại hàm ý chính sách cao cho các quốc gia [132], [60].

Trong bối cảnh nghiên cứu tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh, luận án tiếp cận thể chế từ góc độ thể chế kinh tế chính thức ở cấp độ thể chế quản trị. Từ đó, trong luận án có thể hiểu: *“Thể chế là hệ thống các quy tắc, luật lệ và cơ chế thực thi do nhà nước thiết lập nhằm điều chỉnh hành vi của các chủ thể kinh tế, qua đó định hướng các hoạt động kinh tế theo mục tiêu phát triển”*.

*** Đặc trưng của thể chế**

Một là, thể chế do con người tạo ra, không phải là một yếu tố quy định sẵn trong tự nhiên. Do đó, thể chế không phải là bất biến hay cố định, mà có thể thay đổi, phản ánh ý chí, lợi ích và tương quan quyền lực của các chủ thể tạo ra nó. Điều đó cũng lý giải vì sao trong cùng một lĩnh vực, các quốc gia khác nhau lại có thể chế khác nhau.

Hai là, tính quy tắc. Mọi thể chế đều được cấu thành từ hệ thống quy tắc, chuẩn mực, quy định và giá trị mà các chủ thể trong xã hội phải tuân theo. Điều này tạo nên khuôn mẫu hành động có trật tự và có thể dự đoán được trong các quan hệ xã hội.

Ba là, tính bền vững và ổn định tương đối. Thể chế có xu hướng ổn định trong thời gian dài vì gắn với cấu trúc quyền lực, giá trị và niềm tin xã hội. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa thể chế là bất biến, mà nó có thể thay đổi khi môi trường, xã hội và công nghệ thay đổi.

2.1.2. Quan niệm về chất lượng thể chế và đo lường chất lượng thể chế

*** Quan niệm về chất lượng thể chế**

“Chất lượng thể chế” hay chất lượng của thể chế là thuật ngữ được sử dụng để mô tả mức độ hiệu quả và hiệu lực của các cơ chế quản lý, tổ chức và pháp lý trong một quốc gia hoặc một tổ chức nào đó. Chất lượng của thể chế

phản ánh khả năng thiết lập các quy định, thực thi pháp luật, và đảm bảo sự ổn định và dự đoán được trong hoạt động kinh tế và xã hội.

Giống như thể chế, chất lượng thể chế là một khái niệm rộng có thể bao gồm chất lượng của các quy tắc, quy định, cũng như quy chế của các tổ chức, chẳng hạn như các cơ cấu chính phủ và các cơ quan quản lý nhà nước [19]. Đã có nhiều nghiên cứu về chất lượng thể chế, sử dụng các bộ chỉ số khác nhau để phản ánh những khía cạnh của chất lượng thể chế.

Theo UNDP (2011), đánh giá chất lượng thể chế dựa trên 3 tiêu chí. Một là tính hiệu quả (performance), thể hiện ở khả năng cung cấp các dịch vụ cơ bản cũng như thiết kế, thực thi chính sách. Hai là khả năng thích ứng, tức là một thể chế có khả năng dự đoán, thích nghi, thay đổi và các ưu tiên thay đổi để đáp ứng các điều kiện trong tương lai cũng như đổi mới để đáp ứng nhu cầu tương lai. Ba là tính ổn định, nghĩa là mức độ mà một thể chế có khả năng làm giảm sự biến động hay sự bất định thông qua thể chế hoá các thông lệ, quy định [145].

Quan niệm về thể chế dung hợp của Acemoglu và Robinson cũng tương đồng với quan niệm về thể chế tốt, quản trị nhà nước tốt được đúc kết từ kinh nghiệm của các quốc gia phát triển. Thuật ngữ “quản trị nhà nước” bắt đầu được sử dụng từ thập niên 1990, gắn với quá trình cải cách khu vực công ở các nước. Theo Huther và Shah (1996) [86], quản trị nhà nước là các khía cạnh thực hành quyền lực qua thể chế chính thức hoặc phi chính thức nhằm quản trị mọi nguồn tài nguyên đã giao cho nhà nước. Kaufmann (2003) [60] cho rằng quản trị nhà nước là các truyền thống và thể chế thực thi quyền lực ở một quốc gia, bao gồm: (i) Chọn người lãnh đạo đất nước như thế nào, giám sát họ ra sao và khi cần thay thế họ ra sao; (ii) Năng lực của chính phủ trong việc xây dựng và thực hiện các chính sách có cơ sở và cung cấp dịch vụ công; (iii) Sự tôn trọng của người dân và nhà nước đối với các thể chế điều tiết tương tác kinh tế.

Khái niệm “quản trị nhà nước tốt” được nhắc đến nhiều ở thập niên 1990

trong bối cảnh toàn cầu hóa mạnh mẽ và dân chủ ngày càng mở rộng. Theo Ngân hàng Thế giới (1994), “Quản trị tốt là cách thức sử dụng sức mạnh quyền lực nhà nước để quản lý nguồn lực xã hội vì sự phát triển quốc gia” [149]. Theo UNDP (1997) [146], quản trị nhà nước tốt là việc thực thi các loại quyền lực như kinh tế, chính trị và hành chính để quản lý tốt mọi vấn đề của đất nước ở tất cả các cấp chính quyền. Từ các quan niệm nêu trên, có thể thấy các yếu tố chung cần có để thực hiện quản trị nhà nước tốt bao gồm: (1) Năng lực của nhà nước - mức độ giải quyết vấn đề của các chính phủ và các nhà lãnh đạo; (2) Khả năng ứng phó - liệu các chính sách và thể chế công có đáp ứng nhu cầu của công dân và đề cao quyền của họ hay không; (3) Trách nhiệm - khả năng của công dân, xã hội dân sự và khu vực tư nhân giám sát, theo dõi trách nhiệm của các thể chế công và chính phủ.

Theo Ngân hàng Thế giới (WB), Chương trình Phát triển Liên hợp quốc UNDP và OECD, mô hình “quản trị nhà nước tốt” bao gồm 8 đặc tính cơ bản là: (1) sự tham gia, (2) nhà nước pháp quyền, (3) minh bạch, (4) đáp ứng yêu cầu của người dân và sự phát triển, (5) hướng tới sự đồng thuận, (6) công bằng và thu hút, (7) hiệu lực và hiệu quả, (8) trách nhiệm giải trình [63]. Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) [43] nhấn mạnh một số tiêu chí của quản trị quốc gia tốt là (i) trách nhiệm giải trình; (ii) sự tham gia; (iii) có thể dự đoán được; (iv) tính minh bạch.

Từ các quan niệm trên về chất lượng thể chế, trong luận án có thể hiểu: *“chất lượng thể chế là mức độ hiệu lực và hiệu quả của hệ thống các quy tắc và cơ chế thực thi của một quốc gia hoặc lãnh thổ nào đó trong việc tạo lập môi trường ổn định, minh bạch và có khả năng dự đoán đối với các hoạt động kinh tế”*.

*** Đo lường chất lượng thể chế**

Đo lường chất lượng thể chế là một thách thức bởi khái niệm thể chế rất rộng và không dễ định lượng. Đến nay đã có nhiều nghiên cứu đo lường chất lượng thể chế thông qua các bộ chỉ số khác nhau chủ yếu dựa trên cảm nhận

của công chúng và doanh nghiệp. Ở cấp độ quốc gia, những chỉ số được sử dụng để đánh giá chất lượng thể chế phổ biến là:

a. Chỉ số quản trị toàn cầu (World Governance Index - WGI)

Chỉ số quản trị toàn cầu được Ngân hàng Thế giới phát triển từ năm 1996, xuất phát từ các nghiên cứu của Kaufmann và cộng sự. Đây là chỉ số được sử dụng rộng rãi nhất.

Chỉ số này đo lường cảm nhận về “quy trình chọn lựa, giám sát và thay thế bộ máy cầm quyền; năng lực hoạch định và thực hiện chính sách của chính phủ; sự tôn trọng của người dân và nhà nước đối với các thể chế chi phối các tương tác trong xã hội” [60], và bao gồm 6 chỉ tiêu là: tiếng nói và trách nhiệm giải trình; sự ổn định về chính trị và tình trạng bạo lực; mức độ hoạt động hiệu quả của chính phủ; chất lượng của các quy định pháp luật; nhà nước pháp quyền và việc kiểm soát tham nhũng. Trong đó:

- Tiếng nói và trách nhiệm giải trình (Voice and Accountability): đo lường cảm nhận của người dân về sự tham gia vào quản trị công cũng như thái độ, ý kiến của người dân về chính quyền, chính sách trên các phương tiện thông tin đại chúng;

- Ổn định chính trị và không có bạo lực (Political Instability and Absence of Violence): đo lường cảm nhận về sự ổn định của chính phủ hay bị các lực lượng đối lập chống đối, phản kháng bằng bạo lực (bao gồm khủng bố);

- Hiệu quả của chính phủ (Government Effectiveness): đo lường cảm nhận về khả năng, năng lực của chính phủ trong việc cung cấp dịch vụ công cũng như chất lượng của dịch vụ công và quá trình triển khai thực hiện các chính sách quản lý đúng theo cam kết;

- Chất lượng các quy định (Regulatory Quality): đo lường cảm nhận về khả năng của chính phủ trong ban hành các quy định của pháp luật, chính sách bảo đảm quyền tư hữu, sự phát triển của khu vực tư nhân;

- Nhà nước pháp quyền (Rule of Law): đo lường cảm nhận về mức độ

tinh thần thượng tôn pháp luật của người dân;

- Kiểm soát tham nhũng (Control of Corruption): đo lường cảm nhận về mức độ trừng phạt, chế tài của hệ thống pháp luật đối với các hành vi tham nhũng khác nhau.

b. Chỉ số Năng lực cạnh tranh toàn cầu (GCI)

Chỉ số GCI được công bố bởi Diễn đàn Kinh tế Thế giới, đo lường tính cạnh tranh quốc gia, bao gồm các khía cạnh là: thể chế, kinh tế vĩ mô, cơ sở hạ tầng, y tế và giáo dục tiểu học, giáo dục đại học và đào tạo nghề, hiệu quả thị trường lao động, hiệu quả của thị trường hàng hoá, quy mô thị trường, sự phức hợp của thị trường tài chính, sự sẵn sàng về công nghệ, sự phức hợp về kinh doanh và đổi mới.

c. Chỉ số cảm nhận tham nhũng (Corruption Perceptions Index - CPI) được công bố từ năm 1995 bởi Tổ chức Minh bạch Quốc tế đánh giá mức độ nhận thức về tham nhũng trong khu vực công của các quốc gia.

2.1.3. Quan niệm về chất lượng thể chế cấp tỉnh và các chỉ số đo lường

*** *Quan niệm về chất lượng thể chế cấp tỉnh***

Trong các nghiên cứu về thể chế, hầu hết đề cập đến chất lượng thể chế ở cấp quốc gia hoặc cấp khu vực. Các nghiên cứu về thể chế địa phương (cấp tỉnh) tương đối ít, mặc dù chất lượng thể chế cấp tỉnh có tầm quan trọng đối với quá trình phát triển kinh tế - xã hội của địa phương [102]. Nguyên nhân chính là do dữ liệu thống kê ở cấp tỉnh thiếu và không đồng đều. Tuy nhiên, chất lượng thể chế là yếu tố phân hóa mạnh mẽ về mặt lãnh thổ, phụ thuộc vào các yếu tố quyết định về lịch sử, văn hóa hoặc kinh tế của địa phương. Do vậy, các phân tích chất lượng thể chế được thực hiện ở cấp tỉnh có giá trị ứng dụng cao.

Các nghiên cứu đã chỉ ra, chất lượng thể chế địa phương cấp tỉnh liên quan đến các quy tắc và chuẩn mực tại địa phương, được tạo ra bởi các cơ quan nhà nước theo lãnh thổ, cũng như cách thức quản lý và áp dụng các quy phạm pháp luật của chính các cơ quan này. Điều này đặc biệt quan trọng vì chính

quyền cấp tỉnh tạo điều kiện để các cá nhân và các tổ chức khác nhau hoạt động, tham gia vào các chương trình, dự án công. Hoạt động hiệu quả của các cơ quan nhà nước theo lãnh thổ và chất lượng thể chế cấp tỉnh không chỉ phụ thuộc vào mức sống mà còn phụ thuộc vào cơ hội phát triển kinh tế - xã hội và cộng đồng địa phương [154].

Trên thực tế, chính quyền cấp tỉnh có lợi thế gần dân hơn nên hiểu rõ nhu cầu, đặc điểm người dân, doanh nghiệp trên địa bàn so với chính quyền trung ương. Do đó, chính quyền các tỉnh có vai trò quan trọng trong việc cung cấp hàng hóa công nhằm tối đa hóa phúc lợi xã hội do nhu cầu ở các địa phương là khác nhau. Điều này tạo tiền đề cho sự khác biệt về chất lượng thể chế giữa các tỉnh [111]. Lý thuyết cạnh tranh liên vùng của Tiebout (1956) [25] cũng cho thấy, doanh nghiệp có xu hướng đi về những nơi có dịch vụ công, hạ tầng tốt nhất cho phát triển. Những tỉnh có nhiều phương thức hỗ trợ thị trường, càng thu hút người dân và doanh nghiệp chuyển đến. Điều đó tạo ra sự cạnh tranh giữa các tỉnh trong việc nâng cao hiệu quả hoạt động nhằm thu hút vốn, lao động chất lượng cao, từ đó dẫn đến sự phân hóa về chất lượng thể chế giữa các địa phương.

Từ những phân tích ở trên có thể hiểu *chất lượng thể chế cấp tỉnh là mức độ hiệu lực, hiệu quả, minh bạch và trách nhiệm trong hoạt động quản lý, điều hành và thực thi chính sách của chính quyền địa phương nhằm tạo lập môi trường đầu tư, kinh doanh thuận lợi, giảm chi phí giao dịch và thúc đẩy phân bổ nguồn lực hiệu quả cho phát triển kinh tế bền vững.*

*** Đo lường chất lượng thể chế cấp tỉnh**

Trong nghiên cứu thực nghiệm, việc lượng hóa toàn bộ nội hàm trừu tượng của chất lượng thể chế là không dễ dàng. Do đó, các nghiên cứu thường sử dụng các chỉ số đại diện, phản ánh các khía cạnh quan sát được của thể chế để đánh giá chất lượng thể chế.

Chất lượng thể chế cấp tỉnh ở các quốc gia được đo lường bằng các tiêu

chí khác nhau, cụ thể: tại Trung Quốc, nghiên cứu của Wilson (2016) [132] đã sử dụng các tiêu chí là: kiểm soát tài chính (chi tiêu và thu thuế của chính quyền địa phương); chất lượng hành chính công và các dịch vụ công; vấn đề an ninh và bảo vệ quyền sở hữu. Ở Brazil, chất lượng thể chế đô thị (Municipal Institutional Quality Index - IQIM) được đo lường bởi ba yếu tố: sự tham gia của người dân, năng lực tài chính và năng lực quản lý (Suzuki 2020) [154]. Corradini (2021) [53] nghiên cứu chất lượng thể chế địa phương thông qua các chỉ số: tiếng nói và trách nhiệm giải trình, hiệu quả của chính phủ, chất lượng của các quy định pháp luật và tham nhũng. Căn cứ vào các chỉ số quản trị toàn cầu (WGI), Nifo và Vecchione (2014) [47] đã xây dựng bộ chỉ số chất lượng thể chế cấp tỉnh của Italia (IQI) gồm 5 chỉ số thành phần là: tiếng nói và trách nhiệm giải trình; hiệu quả của chính phủ; chất lượng quy định; pháp quyền; tham nhũng.

Cùng với xu hướng chung của thế giới, Việt Nam đã phát triển một số bộ chỉ số phản ánh chất lượng thể chế của các địa phương cấp tỉnh, như: Chỉ số cải cách hành chính (PAR Index), Chỉ số hài lòng về phục vụ hành chính (SIPAS), Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI), Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI)... [19].

Có thể thấy, đánh giá chất lượng thể chế có sự khác nhau giữa cấp quốc gia và cấp tỉnh. Ở cấp quốc gia, chất lượng thể chế giúp định hình luật chơi lớn ở cấp độ vĩ mô. Vì thế đánh giá chất lượng thể chế ở cấp quốc gia gắn với hiến pháp, pháp quyền, phân quyền, năng lực điều phối chính sách vĩ mô. Trong khi đó, địa phương là cấp thực thi, quyết định cách luật chơi được triển khai cụ thể, nên đánh giá chất lượng thể chế địa phương gắn với năng lực thực thi chính sách, cung cấp dịch vụ công, chất lượng bộ máy.

Trong phạm vi luận án, nghiên cứu tiếp cận chất lượng thể chế cấp tỉnh ở cấp độ quản trị (cấp độ 3 trong lý luận của Williamson, 2000) và lý thuyết quản trị nhà nước tốt. Theo lý thuyết này, thể chế có chất lượng cấp tỉnh tốt

phải bảo đảm tính bao trùm, khuyến khích sự tham gia của mọi tầng lớp xã hội và cung ứng dịch vụ công hiệu quả.

Trong các chỉ số trên, PAPI có các chỉ số thành phần gần với kết cấu của các chỉ số quốc tế, tương thích với lý thuyết quản trị nhà nước tốt. Vì vậy, luận án lựa chọn 6 chỉ số thành phần từ bộ dữ liệu PAPI làm thước đo đại diện cho chất lượng thể chế cấp tỉnh ở Việt Nam là: (1) sự tham gia của người dân ở cơ sở; (2) công khai, minh bạch; (3) trách nhiệm giải trình với người dân; (4) kiểm soát tham nhũng; (5) thủ tục hành chính công; (6) cung ứng dịch vụ công.

Đây chính là những nội dung quan trọng để giảm chi phí giao dịch, bảo đảm quyền sở hữu, nhằm giúp cho nền kinh tế vận hành hiệu quả ở cấp tỉnh. Theo đó, một chính quyền cấp tỉnh minh bạch, kiểm soát tham nhũng hiệu quả, coi trọng trách nhiệm giải trình là điều kiện quan trọng để bảo đảm quyền sở hữu, đặc biệt là quyền sở hữu tài sản sản xuất quan trọng như đất đai; hạn chế chi phí không chính thức, từ đó tạo lập môi trường kinh doanh thuận lợi. Bên cạnh đó, việc thực hiện các thủ tục hành chính công nhanh chóng, thuận lợi cho người dân giúp tiết kiệm các chi phí giao dịch xã hội như chi phí thời gian, chi phí cơ hội, từ đó thúc đẩy các giao dịch kinh tế.

Theo lý thuyết kinh tế học thể chế của D.Acemoglu và J.Robinson (2010) [54], thể chế dung hợp khuyến khích sự tham gia đông đảo của người dân trong các hoạt động kinh tế, đồng thời cung cấp dịch vụ công bình đẳng để mọi người có thể tham gia và trao đổi với nhau. Điều này tương đồng với nội dung “sự tham gia của người dân” và “cung ứng dịch vụ công” trong các khía cạnh đánh giá chất lượng thể chế được sử dụng trong luận án.

Cụ thể là:

(1) Sự tham gia của người dân ở cơ sở:

Lý thuyết về “sự tham gia” nhận được sự chú ý từ đầu những năm 1990. Trước đó, thuật ngữ được sử dụng vào những năm 1960, 1970 khi các dịch vụ thiết kế nhà ở tại các nước đang phát triển nhận được sự tài trợ của Ngân hàng

Thế giới (WB) yêu cầu có sự tham gia của cộng đồng.

Trong mô hình quản trị quốc gia tốt, thuật ngữ “sự tham gia” được sử dụng khi đề cập đến quá trình mà các chuyên gia, gia đình, nhóm cộng đồng, quan chức chính phủ và những người khác nhóm lại với nhau để cùng làm tốt nhất một việc gì đó trong một quan hệ đối tác chính thức hoặc không chính thức [113]. “Sự tham gia” được xem như một quá trình mà thông qua đó, các bên liên quan ảnh hưởng và kiểm soát đối với các sáng kiến phát triển cũng như các quyết định và các tài nguyên có ảnh hưởng đến họ [142]. “Sự tham gia” là một phương tiện để giáo dục công dân và tăng cường năng lực của họ, đồng thời là một phương tiện tác động đến các quyết định có ảnh hưởng đến cuộc sống của người dân; đồng thời “sự tham gia” cũng là một quá trình mà các công dân hành động để thể hiện chính kiến đối với các vấn đề công, đưa ra ý kiến về các quyết định có thể ảnh hưởng đến họ và chịu trách nhiệm cho những thay đổi trong cộng đồng của họ. Do đó, sự tham gia giúp phát huy quyền làm chủ và kiểm soát của nhân dân.

Ở một số nước, sự tham gia của cộng đồng đã trở thành nguyên lý trung tâm của quá trình hoạch định chính sách công. Sự tham gia của cộng đồng được xem như một công cụ nhằm thông báo kế hoạch, tổ chức hoặc tài trợ các hoạt động. Sự tham gia của công chúng cũng có thể được sử dụng để đo lường các mục tiêu có thể đạt được, đánh giá tác động và rút ra các bài học trong tương lai [77].

Sự tham gia của người dân vào quá trình ra quyết định và thực thi chính sách là nền tảng, là đặc trưng cốt lõi của quản trị quốc gia tốt. Sự tham gia có thể bằng hình thức trực tiếp (người dân chủ động, tích cực tham gia vào quá trình ra các quyết định của nhà nước) và hình thức gián tiếp (thông qua người hoặc tổ chức đại diện cho họ). Ngoài ra, người dân còn có thể tham gia thông qua các đảng chính trị, các tổ chức hội, hiệp hội, tổ chức xã hội, phương tiện thông tin đại chúng...

Những lợi ích đối với cả chính phủ và người dân khi người dân tham gia vào hoạt động của chính phủ là: người dân được nâng cao kỹ năng tham gia vào quá trình chính sách, tránh sự bất đồng và kiện tụng; chính phủ có thêm nhiều ý tưởng cho lập đề nghị xây dựng chính sách có tính hợp lý hơn. Sự tham gia của người dân sẽ góp phần nâng cao chất lượng và hiệu quả thực thi chính sách, nâng cao chất lượng phục vụ và củng cố niềm tin của người dân đối với các cơ quan nhà nước.

Ở Việt Nam, sự tham gia của người dân vào quy trình chính sách bao gồm cả hình thức trực tiếp hoặc hình thức gián tiếp.

Với hình thức trực tiếp, người dân có thể tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước (Điều 28) [29]. Các hình thức tham gia trực tiếp ở cơ sở gồm: (i) Tổ chức cuộc họp cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình theo địa bàn từng thôn, tổ dân phố; (ii) Phát phiếu lấy ý kiến tới cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình (Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007). Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi năm 2020 cũng quy định: Trong quá trình lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, các đối tượng chịu ảnh hưởng trực tiếp của chính sách và các cá nhân có liên quan có thể cho ý kiến về dự thảo văn bản, các cơ quan có thẩm quyền tổ chức nghiên cứu giải trình, tiếp thu các ý kiến góp ý đó.

Với hình thức gián tiếp, người dân có thể thực hiện quyền tham gia thông qua cơ quan đại diện của mình (Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp). Về nguyên tắc, khi công dân có đủ điều kiện, được tín nhiệm, được bầu vào làm việc tại các cơ quan này thì được quyền trực tiếp xem xét và quyết định những vấn đề quan trọng, mang tính định hướng, giám sát các hoạt động của Nhà nước. Khi đáp ứng được các yêu cầu tuyển dụng của các cơ quan nhà nước, người dân có thể làm việc cho bộ máy nhà nước, thực hiện vai trò người làm chủ của đất nước.

Bên cạnh đó, với sự phát triển mạnh mẽ của khoa học công nghệ, sự tham gia của người dân vào quá trình chính sách thông qua hệ thống internet, mạng xã hội ngày càng trở nên phổ biến, trở thành những kênh cung cấp thông tin nhanh chóng, những diễn đàn để chia sẻ, thảo luận và lan tỏa. Đây cũng là một kênh quan trọng để Nhà nước kịp thời nắm bắt và có sự điều chỉnh chính sách nhằm quản trị hiệu quả hơn, cung ứng dịch vụ công chất lượng tốt hơn.

Trong khảo sát của PAPI tìm hiểu mức độ hiệu quả của chính quyền địa phương trong việc huy động sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở, qua đó đánh giá các cơ chế tạo điều kiện cho người dân tham gia vào các quy trình quản trị và hành chính công. Các vấn đề chính được đề cập ở đây là hiểu biết của người dân về cơ hội tham gia của mình, kinh nghiệm trong bầu trưởng thôn/tổ trưởng dân phố và mức độ hài lòng với chất lượng bầu cử vị trí trưởng thôn/tổ trưởng dân phố và huy động đóng góp tự nguyện của người dân cho các dự án công trình công cộng của xã/phường.

(2) Công khai, minh bạch

Đánh giá mức độ công khai, minh bạch trong cung cấp thông tin của chính quyền địa phương tới người dân. Đặc biệt, trực nội dung này tập trung vào vấn đề nhận thức của người dân từ kết quả cung cấp thông tin của chính quyền cũng như mức độ công khai thông tin về các chính sách xã hội cho người nghèo, về các quy định pháp luật ảnh hưởng đến đời sống hàng ngày của người dân, về thu chi ngân sách cấp xã/phường và về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và khung giá đền bù đất bị thu hồi.

Minh bạch là khái niệm được các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức quốc tế sử dụng vào đầu những năm 90 của thế kỷ XX. Sự ra đời của Tổ chức Minh bạch Quốc tế (Transparency International) và các hoạt động của nó đã giúp định hình khái niệm này và nâng cao nhận thức về nó trong công chúng và giới khoa học. Ý tưởng ban đầu của “minh bạch” gắn liền với vấn đề phòng, chống tham nhũng. Dưới góc độ kinh tế, theo Tổ chức Thương mại thế giới

(WTO), minh bạch dựa trên 3 yêu cầu chính: công bố tới người dân các thông tin, quy định, chính sách có liên quan; thông báo đến các bên thứ ba về các quy định, pháp luật và sửa đổi có liên quan và bảo đảm rằng các quy định, pháp luật được quản lý thống nhất, công bằng và hợp lý.

Dưới góc độ pháp lý, “minh bạch” là một trong những nguyên tắc của việc tổ chức và hoạt động của cơ quan nhà nước, minh bạch là một trong những yêu cầu của nhà nước pháp quyền và thể chế dân chủ.

Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 đã nêu ra định nghĩa mở rộng hơn song vẫn kết hợp giữa công khai và minh bạch, theo khoản 4 Điều 3: “Công khai, minh bạch về tổ chức và hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị là việc công bố, cung cấp thông tin, giải trình về tổ chức bộ máy, việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm trong khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, đơn vị”.

Công khai, minh bạch trong việc ra quyết định ở địa phương có ý nghĩa rất quan trọng bởi có công khai, minh bạch mới có thể phòng ngừa những hành vi sai trái tiềm ẩn và kiểm soát tham nhũng theo hướng “phòng bệnh hơn chữa bệnh”. Người dân có quyền yêu cầu cán bộ, công chức, cơ quan chức năng thực hiện trách nhiệm công vụ và giải trình khi họ có được thông tin chính thống xác đáng. Ngoài ra, việc công khai, minh bạch giúp củng cố và khuyến khích sự tham gia của người dân, đặc biệt là trong các lĩnh vực như sử dụng ngân sách nhà nước và lập kế hoạch sử dụng đất, v.v..

(3) Trách nhiệm giải trình với người dân

Đánh giá hiệu quả giải trình của cán bộ chính quyền về các hoạt động tại địa phương với cấp cơ sở. Nội dung này xem xét mức độ và hiệu quả tiếp xúc của người dân với các cá nhân và cơ quan có thẩm quyền để giải quyết các vấn đề cá nhân, gia đình, hàng xóm, hoặc liên quan tới chính quyền địa phương; về khiếu nại, tố cáo của người dân; chính quyền địa phương chịu trách nhiệm trước các chương trình và dự án triển khai ở cấp xã/phường (như Ban Thanh tra nhân

dân và Ban Giám sát đầu tư cộng đồng).

(4) Kiểm soát tham nhũng

Đánh giá mức độ tham nhũng, vai trò, trách nhiệm của người dân trong việc phát hiện, phản ánh các hành vi tham nhũng; nhận thức của người dân về quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng và hiệu quả của những nỗ lực chống tham nhũng của các cơ quan nhà nước.

(5) Thủ tục hành chính công

Đánh giá một số dịch vụ và thủ tục hành chính công được lựa chọn. Nội dung này xem xét việc thực hiện và hiệu quả của việc cung ứng dịch vụ và xử lý thủ tục hành chính của các cơ quan hành chính địa phương dựa trên trải nghiệm thực tế của người dân khi đi làm các thủ tục hành chính và mức độ hài lòng của người dân khi sử dụng dịch vụ công.

(6) Cung ứng dịch vụ công

Đánh giá việc cung ứng các dịch vụ công được coi là đóng vai trò then chốt trong việc cải thiện điều kiện sống của người dân như y tế, giáo dục, nước sạch và tình hình an ninh, trật tự ở địa bàn khu dân cư.

Dựa trên số liệu của PAPI, với việc chuẩn hóa các chỉ số thành phần quanh thang đo 10 điểm, có thể tính được các chỉ số thành phần và chỉ số tổng hợp chất lượng thể chế của các địa phương.

2.2. PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG CẤP TỈNH

2.2.1. Khái niệm phát triển kinh tế bền vững

*** *Phát triển kinh tế***

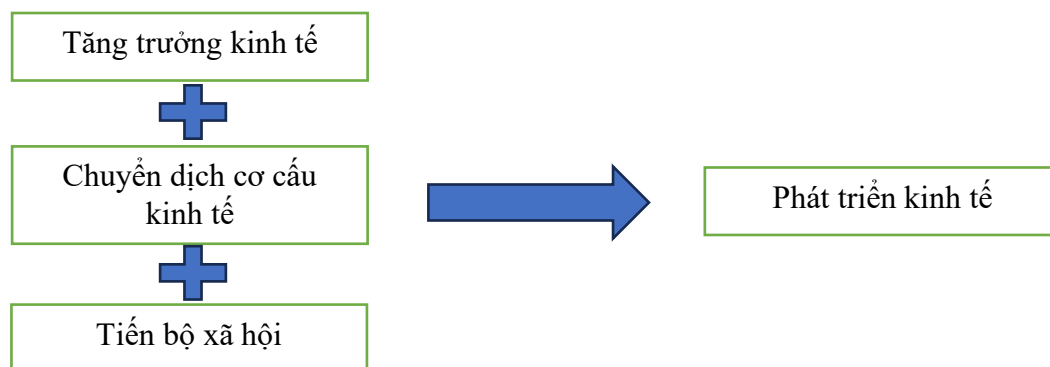
“Phát triển kinh tế” là một phạm trù kinh tế - xã hội rộng lớn, có nhiều định nghĩa, nhiều cách biểu đạt về khái niệm này. Tuy nhiên, nhìn chung đều thống nhất các nội dung cơ bản của phát triển kinh tế gồm [32]:

(1) *Tăng trưởng về kinh tế*, đây là điều kiện đầu tiên để phát triển kinh tế, là sự gia tăng thực tế tổng giá trị hàng hóa và dịch vụ của nền kinh tế trong một thời kỳ nhất định (thường là một năm). Tăng trưởng kinh tế thường được

sử dụng ở nhiều quy mô khác nhau: nền kinh tế, ở các ngành, doanh nghiệp hay ở gia đình, cá nhân. Sự gia tăng tổng giá trị hàng hóa và dịch vụ của một quốc gia được đo lường qua các chỉ tiêu kinh tế tổng hợp như tổng sản phẩm quốc nội (GDP), tổng sản phẩm quốc nội đầu người (GDP/người) trong một thời gian nhất định. Ở cấp tỉnh tại Việt Nam, chỉ tiêu đo bằng tổng sản phẩm trên địa bàn (GRDP). Tăng trưởng kinh tế được đo bằng hai chỉ tiêu: quy mô và tốc độ tăng trưởng kinh tế.

(2) *Thay đổi hợp lý cơ cấu của nền kinh tế*: là sự biến đổi trong cơ cấu kinh tế, tạo ra một cơ cấu kinh tế hợp lý (hoàn chỉnh về cơ cấu): thể hiện ở tỷ trọng các ngành, các thành phần kinh tế, các vùng, miền,... được thay đổi. Cơ cấu được coi là hiện đại, nâng chất lượng tăng trưởng, khi chuyển dịch theo hướng: những khu vực có năng suất lao động cao, giá trị gia tăng lớn sẽ có tốc độ phát triển nhanh hơn và thay thế dần những khu vực sản xuất - kinh doanh có năng suất lao động và giá trị gia tăng thấp. Xét theo ngành kinh tế thì tỷ trọng các ngành dịch vụ, công nghiệp tăng, các ngành công nghiệp khai khoáng và ngành nông nghiệp giảm dần; xét theo không gian thì tỷ trọng của vùng nông thôn giảm tương đối so với vùng thành thị.

(3) *Tiến bộ xã hội*: có nghĩa là cuộc sống của đại bộ phận dân cư trong xã hội sẽ trở nên tươi đẹp hơn (hoàn chỉnh về chất lượng cuộc sống). Con người là chủ thể thực hiện và thụ hưởng các thành quả của phát triển; phát triển kinh tế, xét đến cùng, là do con người, vì con người và phục vụ con người. Và do đó, phát triển con người là mục tiêu còn quá trình phát triển kinh tế chỉ đóng vai trò là một phương tiện để đạt tới mục tiêu đó. Nghĩa là mục tiêu của sự phát triển không phải chỉ là tạo thêm nhiều “vật phẩm”, hàng hóa và dịch vụ mà cơ bản là làm tăng năng lực của con người để sống một cuộc sống đầy đủ và tốt hơn, tăng lên không ngừng về hưởng thụ các mặt: giáo dục, y tế; tinh thần của người dân được chăm lo nhiều hơn, môi trường được đảm bảo...



Hình 2.2. Các nội dung của phát triển kinh tế

Nguồn: Tổng hợp của tác giả.

*** *Phát triển bền vững***

Sau chiến tranh Thế giới thứ II, chủ nghĩa tư bản tự do phát triển mạnh với chiến lược khai thác nhanh tài nguyên không tái tạo cùng với sự gia tăng dân số tại các nước đang phát triển đã tạo áp lực ngày càng lớn lên môi trường. Từ đó, bắt đầu xuất hiện những tổ chức về bảo tồn thiên nhiên, bảo tồn môi trường, đặt nền móng cho việc sử dụng tài nguyên thiên nhiên một cách công bằng và bền vững [122].

Năm 1972, Hội nghị Liên hợp quốc về môi trường, con người tại Stockholm, Thụy Điển đánh dấu nỗ lực chung đầu tiên của quốc tế để giải quyết các vấn đề môi trường. Trong đó, hội nghị đạt được đồng thuận quan trọng rằng: phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường có thể được quản lý theo hướng cùng có lợi. Điều này đi ngược lại quan điểm trước đây cho rằng kinh tế và môi trường là hai vấn đề riêng biệt [87].

Năm 1984, Ủy ban Thế giới về môi trường và phát triển (WCED) đã công bố báo cáo Our Common Future (Tương lai chung của chúng ta) - thường gọi là Báo cáo Brundtland. Trong đó, đưa ra định nghĩa kinh điển về phát triển bền vững: “Phát triển bền vững là sự phát triển đáp ứng nhu cầu của hiện tại mà không làm tổn hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai. Đó là quá trình phát triển kinh tế dựa vào nguồn tài nguyên được tái tạo và tôn trọng những quá trình sinh thái cơ bản, sự đa dạng sinh học và những hệ thống trợ giúp

tự nhiên đối với cuộc sống của con người, động vật và thực vật” [87].



Hình 2.3. Các mục tiêu phát triển bền vững SDGs theo Liên hợp quốc

Nguồn: <https://sdgs.un.org/goals>.

Nội hàm của phát triển bền vững không cố định, mà có sự điều chỉnh, bổ sung cùng với sự phát triển của kinh tế - xã hội, và đến nay đó là một khung tích hợp toàn diện, không thể tách rời giữa kinh tế - xã hội - môi trường, bao gồm 17 mục tiêu phát triển bền vững SDGs trong Chương trình nghị sự 2030 về Phát triển bền vững được thông qua tại Hội nghị thượng đỉnh về phát triển bền vững của Liên hợp quốc vào tháng 9/2015 (Hình 2.3).

*** Phát triển kinh tế bền vững**

Phát triển kinh tế bền vững luôn là một chủ đề nghiên cứu được quan tâm hàng đầu của các nhà kinh tế học; là tiền đề cốt lõi để đạt được phát triển bền vững. Phát triển kinh tế bền vững bắt đầu được xem xét từ thập niên 60, 70 của thế kỷ XX khi lý thuyết dân số của Malthus (1789) cảnh báo rằng dân số tăng theo cấp số nhân trong khi tài nguyên chỉ tăng theo cấp số cộng, dẫn tới nguy cơ cạn kiệt. Đến nay, đã có nhiều nghiên cứu đưa ra khái niệm về phát triển kinh tế bền vững:

Năm 1987, Barbier đưa ra định nghĩa về phát triển kinh tế bền vững là sự phát triển bền vững cả về kinh tế, xã hội và môi trường trong một thời gian dài nhằm cung cấp sinh kế lâu dài và an toàn cho con người, giảm thiểu sự cạn

kiệt tài nguyên, suy thoái môi trường cũng như vấn đề bất ổn xã hội [65].

Theo Nguyễn Thị Xuân (2020) [42], phát triển kinh tế bền vững là việc duy trì trạng thái phát triển kinh tế liên tục trong một thời gian dài; bao gồm các nội dung: tăng trưởng kinh tế, thay đổi cơ cấu kinh tế hợp lý, tiến bộ xã hội và nguồn lực được sử dụng hợp lý.

Phát triển kinh tế bền vững là hành động xây dựng một nền kinh tế với mục tiêu không chỉ đạt được các mục tiêu kinh tế hoặc tài chính mà còn bảo vệ môi trường tự nhiên và đảm bảo phúc lợi xã hội của người dân. Đó là quá trình phát triển trong đó các nguồn tài nguyên được khai thác, sử dụng và quản lý một cách hiệu quả, bảo đảm đáp ứng các nhu cầu phát triển kinh tế hiện tại đồng thời duy trì khả năng đáp ứng được nhu cầu của các thế hệ tương lai. Tăng cường sử dụng nguồn năng lượng, các hoạt động kinh tế như sản xuất, xây dựng cơ sở hạ tầng, giao thông và công nghệ có thể cản trở sự tiến bộ của các thế hệ tương lai bằng cách hủy hoại môi trường và tài nguyên thiên nhiên [114].

Bền vững trong phát triển kinh tế là điều cần thiết để đạt được các mục tiêu phát triển bền vững (SDGs) vì nó là điều kiện cần có để đạt được các mục tiêu khác như xóa đói giảm nghèo, giảm bất bình đẳng, đảm bảo khả năng tiếp cận nền giáo dục và chăm sóc sức khỏe có chất lượng, đồng thời thúc đẩy các mô hình sản xuất và tiêu dùng bền vững. Theo đó, các diễn giải phổ biến bền vững về kinh tế như: bền vững về kinh tế là khả năng hỗ trợ một mức sản xuất kinh tế xác định một cách liên tục và dài hạn. Tính bền vững kinh tế đề cập đến khả năng của một hệ thống kinh tế trong việc duy trì năng suất và khả năng cạnh tranh của mình theo thời gian trong khi vẫn đảm bảo phúc lợi xã hội và môi trường. Phát triển bền vững về kinh tế có nghĩa là hệ thống kinh tế có thể tiếp tục cung cấp hàng hoá và dịch vụ cần thiết cho con người trong một thời gian dài có xem xét đến giới hạn về môi trường tự nhiên, công bằng xã hội và hiệu quả kinh tế. Phát triển bền vững về kinh tế là khả năng cung cấp lâu dài những nhu cầu của người dân, duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế và bảo đảm môi trường và phúc lợi xã hội của một nền kinh tế.

Trên cơ sở kế thừa các hạt nhân hợp lý từ các quan niệm nêu trên về phát triển kinh tế bền vững, trong luận án quan niệm: *phát triển kinh tế bền vững là quá trình phát triển nhằm duy trì tăng trưởng kinh tế trong dài hạn, trên cơ sở gắn kết hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế với tiến bộ, công bằng xã hội, bảo vệ môi trường, qua đó bảo đảm năng lực phát triển cho hiện tại và tương lai.*

2.2.2. Khái niệm, nội hàm của phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh

Từ khái niệm phát triển kinh tế bền vững, luận án đưa ra quan niệm về phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh là: *“Phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh là quá trình phát triển nhằm duy trì tăng trưởng kinh tế của địa phương trong dài hạn trên cơ sở gắn kết hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế với tiến bộ, công bằng xã hội, bảo vệ môi trường, qua đó duy trì năng lực phát triển của địa phương cho hiện tại và tương lai”.*

Như vậy, phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh phải đồng thời quan tâm đến cả ba khía cạnh kinh tế, xã hội và môi trường trong quá trình phát triển. Các khía cạnh này có mối quan hệ biện chứng. Trong đó, tăng trưởng kinh tế bền vững giữ vai trò trung tâm, là mục tiêu trực tiếp của quá trình phát triển, tạo nguồn lực vật chất để địa phương thực hiện các mục tiêu xã hội và môi trường. Ngược lại, tiến bộ, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường là hai điều kiện bảo đảm, quyết định chất lượng, tính bao trùm và khả năng duy trì tăng trưởng kinh tế của địa phương trong dài hạn.

Nội hàm phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh bao gồm 3 nội dung sau:

Thứ nhất, tăng trưởng kinh tế bền vững

Đây là nội dung cốt lõi và trung tâm của phát triển kinh tế bền vững. Bởi vì, tăng trưởng bền vững không chỉ tạo ra nguồn lực cho giải quyết các vấn đề xã hội và môi trường mà còn bảo đảm nâng cao năng lực cạnh tranh và khả năng chống chịu của nền kinh tế cấp tỉnh trước các biến động bên ngoài. Để thực hiện phát triển kinh tế bền vững của tỉnh, trước hết tăng trưởng kinh tế phải bền vững. Tuy điều kiện cụ thể, các tỉnh sẽ có khả năng đạt được tốc độ tăng trưởng khác nhau. Thực tiễn đã chỉ ra, đối với các nền kinh tế đã

phát triển thì việc đạt được tốc độ tăng trưởng kinh tế từ 1-2% đã có thể được coi là cao, tuy nhiên, với các nền kinh tế kém phát triển hơn thì tốc độ tăng trưởng có thể đạt trên 10%/năm. Với các nền kinh tế ở đầu giai đoạn công nghiệp hoá như các nước Singapore, Hàn Quốc, Malaysia, Thái Lan, Trung Quốc và các nước thuộc liên minh Châu Âu thì tốc độ tăng trưởng đã đạt được là khoảng 8%/năm và duy trì trong thời gian dài trên 20 năm [126]. Như vậy, tăng trưởng kinh tế không nhất thiết phải đạt tốc độ quá cao, mà cần cao ở mức hợp lý và có tính bền vững trong nhiều năm, tương đối ổn định và ít tổn thương trước các biến động từ bên ngoài.

Bên cạnh tốc độ tăng trưởng hợp lý, tăng trưởng kinh tế bền vững của các tỉnh còn được xem xét dựa trên cấu trúc tăng trưởng. Cấu trúc tăng trưởng phản ánh xu thế hiệu quả và bền vững của các yếu tố bên trong cấu thành tăng trưởng kinh tế, bao gồm cấu trúc tăng trưởng theo đầu vào, cấu trúc tăng trưởng theo đầu ra và cấu trúc tăng trưởng theo ngành. Kết quả của cấu trúc tăng trưởng theo yếu tố đầu vào phản ánh qua đóng góp của các yếu tố vốn, lao động, tài nguyên, năng suất tổng hợp (TFP) trong tăng trưởng kinh tế. Tăng trưởng kinh tế bền vững phải đảm bảo việc đóng góp ngày càng tăng và cao của các yếu tố TFP. Kết quả của cấu trúc tăng trưởng theo ngành, lĩnh vực phản ánh tăng trưởng kinh tế bền vững phải bảo đảm việc phát triển ngành, lĩnh vực có lợi thế so sánh và phù hợp với xu thế phát triển tất yếu trên thế giới từ đó dẫn tới cơ cấu ngành kinh tế dịch chuyển theo hướng chuyển từ các ngành năng suất hiệu quả thấp sang các ngành có năng suất, hiệu quả cao.

Tăng trưởng kinh tế bền vững của các địa phương cấp tỉnh được biểu hiện qua tốc độ tăng GRDP ổn định trong thời gian dài; GRDP/người tăng qua các năm; tỷ trọng đóng góp của TFP vào tăng trưởng GRDP ngày càng tăng và cao; tỷ trọng các ngành có giá trị gia tăng cao, phù hợp thị trường ngày càng tăng...

Thứ hai, tiến bộ và công bằng xã hội trong quá trình tăng trưởng kinh tế

Tiến bộ và công bằng xã hội trong quá trình tăng trưởng kinh tế là nội dung phản ánh khía cạnh xã hội của phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh và cũng là điều kiện nền tảng bảo đảm tăng trưởng dài hạn. Khía cạnh này phản ánh tăng trưởng kinh tế không chỉ tạo ra quy mô GRDP ngày càng gia tăng cho địa phương mà còn mở rộng cơ hội tham gia và thụ hưởng thành quả tăng trưởng cho các nhóm dân cư, qua đó cải thiện chất lượng cuộc sống, hạn chế phân hóa xã hội quá mức, qua đó bảo đảm nền tảng xã hội cho tăng trưởng kinh tế dài hạn.

Sự cần thiết phải bảo đảm tiến bộ và công bằng xã hội trong tăng trưởng kinh tế xuất phát từ cả phương diện kinh tế và xã hội. Một mặt, sự bất bình đẳng quá mức có thể dẫn đến bất ổn xã hội, tác động tiêu cực đến môi trường kinh doanh và làm suy giảm động lực tăng trưởng kinh tế trong dài hạn của địa phương. Mặt khác, phân phối thu nhập theo hướng hợp lý và mở rộng cơ hội phát triển cho người dân sẽ nâng cao sức cầu xã hội, mở rộng thị trường và gia tăng tích lũy cho đầu tư phát triển. Do đó, tiến bộ và công bằng xã hội trong quá trình tăng trưởng chính là những điều kiện quan trọng để duy trì tăng trưởng kinh tế bền vững của địa phương.

Tiến bộ và công bằng xã hội trong quá trình tăng trưởng kinh tế của các địa phương cấp tỉnh được biểu hiện qua nhiều chỉ số như HDI, tỷ lệ hộ nghèo đa chiều, tỷ lệ thất nghiệp, thiếu việc làm, hệ số Gini, tỷ lệ bao phủ bảo hiểm xã hội,... Nếu hệ số HDI tăng và cao qua các năm; tỷ lệ hộ nghèo đa chiều thấp; tỷ lệ thất nghiệp và thiếu việc làm giảm qua các năm... cho thấy thành quả tăng trưởng kinh tế đã được chia sẻ, bao trùm và cải thiện chất lượng đời sống người dân địa phương, và ngược lại.

Thứ ba, bảo vệ môi trường trong quá trình tăng trưởng kinh tế

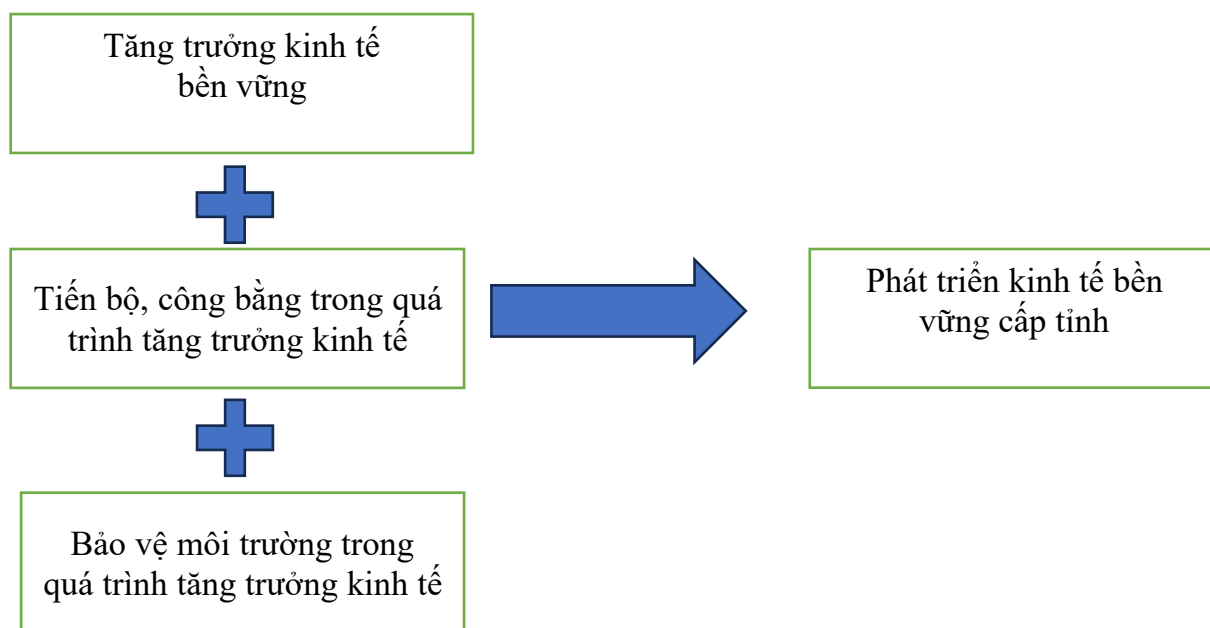
Bảo vệ môi trường trong quá trình tăng trưởng kinh tế là nội dung phản ánh khía cạnh môi trường của phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh, cho thấy tăng trưởng kinh tế được thực hiện dựa trên khai thác và sử dụng hợp lý tài

nguyên, hạn chế ô nhiễm và suy thoái môi trường, qua đó duy trì các điều kiện sinh thái cần thiết cho phát triển kinh tế dài hạn của địa phương.

Phát triển kinh tế bền vững không chỉ hướng tới duy trì tăng trưởng kinh tế mà còn đòi hỏi quá trình tăng trưởng phải tôn trọng các giới hạn sinh thái của phát triển. Bởi vì, môi trường vừa là đầu vào của các hoạt động kinh tế, vừa là không gian hấp thụ chất thải và duy trì các điều kiện sống của con người. Vì vậy, tăng trưởng kinh tế dựa trên khai thác tài nguyên quá mức hoặc đánh đổi môi trường lấy tăng trưởng trước mắt sẽ làm suy giảm nền tảng phát triển trong dài hạn.

Đối với cấp tỉnh, bảo vệ môi trường trong quá trình tăng trưởng kinh tế đòi hỏi địa phương phải khai thác và sử dụng tiết kiệm, hiệu quả các nguồn tài nguyên; kiểm soát ô nhiễm từ các hoạt động sản xuất, đô thị hóa và các khu công nghiệp, làng nghề; đồng thời bảo vệ hệ sinh thái và đa dạng sinh học. Bên cạnh đó, quy hoạch không gian phát triển kinh tế cần phù hợp với sức chịu tải của môi trường và điều kiện sinh thái từng địa phương nhằm bảo đảm khả năng tăng trưởng kinh tế trong dài hạn.

Bảo vệ môi trường trong quá trình tăng trưởng kinh tế của các địa phương cấp tỉnh thể hiện ở chất lượng không khí, chất lượng nước; tỷ lệ khu công nghiệp có hệ thống xử lý chất thải tập trung (các tỉnh có khu công nghiệp)... Nếu chất lượng không khí, chất lượng nước của các tỉnh ở mức tiêu chuẩn cho phép; tỷ lệ khu công nghiệp có hệ thống xử lý chất thải tập trung cao cho thấy vấn đề bảo vệ môi trường đã được chú trọng trong quá trình tăng trưởng và ngược lại.



Hình 2.4. Phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh

Nguồn: Tổng hợp của tác giả.

2.3. XU HƯỚNG VÀ NỘI DUNG TÁC ĐỘNG CỦA CHẤT LƯỢNG THỂ CHẾ ĐỐI VỚI PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG Ở ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH

2.3.1. Xu hướng tác động của chất lượng thể chế đến phát triển kinh tế bền vững

Không thể phủ nhận rằng, vị trí địa lý, sinh thái và văn hóa đóng một vai trò khá quan trọng đối với sự phát triển của các quốc gia. Bởi thực tế cho thấy, những nước ở sâu trong đất liền đã phải chịu thiệt và bệnh tật nhiệt đới đã từng cản trở tiến trình phát triển của họ. Nhưng cũng phải thừa nhận rằng, các nước có cùng đặc trưng địa lý, sinh thái và văn hóa đã đạt được những kết quả phát triển khác nhau. Chất lượng thể chế có vai trò then chốt trong phát triển kinh tế của các quốc gia đã được chứng minh qua nhiều nghiên cứu.

Theo lý thuyết về chi phí giao dịch, trong một thế giới chuyên môn hóa và phân công lao động đòi hỏi phải giải quyết các vấn đề về hợp tác giữa các bên tham gia vào quá trình kinh tế. Với mong muốn theo đuổi mục tiêu tối đa hóa lợi ích bên cạnh sự bất đối xứng thông tin về những thuộc tính quan trọng của những thứ đang được trao đổi, thì yếu tố tiết giảm chi phí giao dịch trở

thành yếu tố then chốt quyết định khả năng tham gia hoạt động kinh tế của các chủ thể. Khi đó, sự xuất hiện của các thể chế kinh tế tích cực và hiệu lực thực thi chúng giúp cho các chi phí sản xuất và chi phí giao dịch thấp đến mức mà chủ thể kinh tế có thể thấy được lợi ích tiềm tàng từ hoạt động giao thương, sẽ trở thành động lực khuyến khích đối với mục tiêu tăng trưởng.

Trong khuôn khổ lý thuyết trò chơi, các cá nhân mong muốn tối đa hóa lợi ích sẽ luôn thấy có lợi trong việc hợp tác với những người chơi khác, khi trò chơi được lặp lại với một số lượng rất ít người chơi và họ đã sở hữu đầy đủ thông tin về biểu hiện của những người khác trong quá khứ. Tuy nhiên, việc hợp tác sẽ rất khó duy trì khi trò chơi không được lặp lại, khi có một số lượng lớn những người chơi nhưng thông tin giữa những người chơi không đầy đủ. Khi đó những quy tắc, luật chơi (thể chế) tích cực và hữu hiệu sẽ làm tăng lợi ích cho các giải pháp hợp tác hay làm tăng bất lợi cho các hành vi bất hợp tác. Do đó, trong bối cảnh nền kinh tế được chuyên môn hóa đòi hỏi các bên phải tiến hành hợp tác với nhau thì các quy tắc, luật lệ ràng buộc lợi ích và đảm bảo về quyền sở hữu trở nên hữu hiệu để khuyến khích các bên hợp tác tham gia hiệu quả vào “trò chơi kinh tế”. Từ đó, nền kinh tế trở nên sôi động và hiệu quả hơn.

Như vậy, thể chế đóng vai trò quan trọng đối với hoạt động hỗ trợ mở rộng thị trường hiệu quả và hỗ trợ tăng trưởng kinh tế, giảm nghèo đói. Tuy nhiên, như trên đã trình bày, trong các quy tắc và luật chơi trên thương trường thì luật lệ và cơ chế thực thi luật lệ của nhà nước tác động mạnh mẽ nhất đến nền kinh tế. Điều này cũng có nghĩa là, nhà nước cũng là nhân vật chính trong việc định hình cuộc chơi kinh tế. Các thể chế chính thức được thiết lập bởi nhà nước chịu sự ảnh hưởng mạnh mẽ bởi “độ mở” về tư duy kinh tế và mục tiêu lợi ích của giới chính trị cầm quyền và thể chế chính trị kiểm soát quyền lực đó. Nhưng cũng cần thấy rằng, không phải mọi thể chế chính trị dung hợp đều tác động tích cực lên tăng trưởng kinh tế, mà còn phụ thuộc vào sự phát triển

của khoa học công nghệ, các yếu tố sinh thái, văn hóa và đặc biệt là sự kế thừa tích cực của thể chế kinh tế. Chẳng hạn, Hàn Quốc không có hệ thống chính trị cởi mở trước năm 1987 nhưng kinh tế vẫn có những bước tiến triển ngoạn mục nhờ sự tập trung quyền lực trong việc thực thi chính sách hỗ trợ tăng trưởng. Philippines định hình thể chế chính trị dung hợp từ 1986 đến đầu năm 2016 nhưng nền kinh tế vẫn không khởi sắc và bản thân thể chế này tạo dư địa cho hoạt động tham nhũng.

Trái lại, thể chế chính trị chiếm đoạt có thể ảnh hưởng ít nhiều đến tính tích cực của thể chế kinh tế và qua đó có thể giúp tăng trưởng trong ngắn hạn. Giới chính trị có thể tạo ra một vài yếu tố tích cực của thể chế kinh tế để hỗ trợ tăng trưởng. Tuy nhiên, việc tăng trưởng này không bền vững trong dài hạn, vì “tính bòn rút” sẽ được gia tăng vào cuối nhiệm kỳ. Từ đó, làm ảnh hưởng đến mục tiêu tăng trưởng và khả năng quyết định tham gia kinh doanh của giới đầu tư. Dù vậy, phải nhấn mạnh rằng, đôi khi, trong một chừng mực nhất định thì sự tập trung quyền lực là cần thiết để thực thi sự thượng tôn pháp luật, bảo vệ quyền sở hữu, đảm bảo các khuyến khích kinh doanh và ổn định chính trị, phát huy tính kế thừa những tích cực của quá trình thay đổi thể chế, từ đó góp phần vào sự thịnh vượng của nền kinh tế. Thí dụ, Trung Quốc, với bề dày kinh nghiệm quản lý nhà nước, cung cấp dịch vụ công và xây dựng những thể chế phức tạp, đã tập trung quyền lực chính trị cho việc thực hiện các chiến lược tăng trưởng, nhờ đó Trung Quốc từng bước phát triển trở thành nền kinh tế lớn thứ hai trên giới. Điều này cũng xảy ra đối với Hàn Quốc và ngược lại với sự thất bại của ngành công nghiệp ô tô ở Malaysia thập niên 80-90.

Do đó, sự tương thích giữa thể chế hỗ trợ tăng trưởng với tập trung quyền lực chính trị và cơ chế kiểm soát lạm dụng quyền lực chính trị của quốc gia là yếu tố góp phần vào quá trình tăng trưởng bền vững.

North (1990) [62] nghiên cứu các nền kinh tế dân chủ đã kết luận rằng

thể chế dân chủ đóng vai trò quan trọng để duy trì một chính quyền tốt, từ đó hạn chế tham nhũng, bảo đảm một môi trường kinh tế tự do hơn, do đó, thúc đẩy phát triển kinh tế.

Các nghiên cứu thực chứng cũng cho thấy xu hướng tác động tích cực của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững. Kaufmann, Kraay, và Zoido (1999) [59] nghiên cứu tác động của quản trị công (governance) đến thu nhập bình quân đầu người. Kết quả cho thấy quản trị quốc gia có tác động mạnh và tích cực đến thu nhập bình quân đầu người, quản trị tốt hơn dẫn đến thu nhập bình quân đầu người cao hơn. Bên cạnh đó, sử dụng các chỉ số thể hiện chất lượng của thể chế, các nghiên cứu của Collins và Bosworth (2003) [52]; Glaeser, La Porta, Silanes, và Shleifer (2004) [67]; Easterly và Levine (1997) [153] cũng cho thấy tác động tích cực của thể chế đến tăng trưởng kinh tế.

Tuy nhiên, một điều cần lưu ý về tác động của thể chế đến sự phát triển kinh tế là rất phức tạp, khác nhau giữa các quốc gia và thay đổi theo thời gian. Thậm chí, ở cùng một mức độ và trong cùng một quốc gia, cùng một thể chế có thể thúc đẩy tăng trưởng tại một thời điểm nhưng lại hạn chế sự phát triển ở một thời điểm khác (Chang, 2011) [80].

Trong bối cảnh vấn đề môi trường ngày càng được coi trọng, các nghiên cứu về thể chế và môi trường đã cho thấy, chất lượng thể chế rất quan trọng trong việc thực hiện chính sách quản lý môi trường và kiểm soát ô nhiễm. Khung thể chế mạnh mẽ chống tham nhũng, hỗ trợ thiết lập nhà nước pháp quyền, tăng cường quản lý tài chính công, thúc đẩy đưa ra các sáng kiến công nghệ liên quan đến môi trường. Các quy tắc thể chế chặt chẽ và quy định nghiêm ngặt của pháp luật có thể buộc các doanh nghiệp giảm lượng khí thải CO₂. Nghiên cứu của Shabir Mohsin và cộng sự (2023) [108] cho thấy, chất lượng thể chế và các sáng kiến công nghệ liên quan đến môi trường sẽ góp phần làm giảm lượng CO₂ thải ra môi trường, giúp bảo vệ môi trường bền vững,

đóng góp vào phát triển bền vững kinh tế. Do đó, chất lượng thể chế tốt hơn là điều cần thiết để giảm ô nhiễm và đảm bảo tính bền vững của môi trường.

Ở cấp độ địa phương, các nghiên cứu định lượng cũng đã chỉ ra tác động tích cực của chất lượng thể chế đối với các yếu tố phát triển kinh tế bền vững như tăng trưởng kinh tế, nghèo đa chiều... [12], [24], [95], [132].

2.3.2. Nội dung tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh

Chất lượng thể chế tác động đến phát triển kinh tế bền vững có sự khác nhau giữa cấp quốc gia và cấp tỉnh. Cơ chế tác động của chất lượng thể chế ở cấp quốc gia tập trung ở việc thiết lập luật chơi, định hình khuôn khổ chung. Trong khi đó, cơ chế tác động của thể chế cấp tỉnh được thể hiện chủ yếu ở năng lực tổ chức thực thi, hiệu lực quản trị và chất lượng cung ứng dịch vụ công của chính quyền địa phương. Chính quyền cấp tỉnh là cấp trực tiếp tiếp xúc với người dân và doanh nghiệp, quyết định mức độ minh bạch, trách nhiệm giải trình, hiệu quả thực thi chính sách và huy động sự tham gia của các chủ thể vào quá trình phát triển.

Theo đó, chất lượng thể chế tác động đến phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh thông qua các cơ chế truyền dẫn đến ba khía cạnh kinh tế, xã hội, môi trường là:

Một là, chất lượng thể chế cấp tỉnh thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bền vững

Điều này được thể hiện qua các khía cạnh sau:

- Chất lượng thể chế tốt làm giảm chi phí giao dịch và tính bất định của môi trường kinh doanh. Thể chế là các quy tắc quy định hành vi của các chủ thể kinh tế, qua đó làm giảm chi phí giao dịch, tạo điều kiện cho thị trường vận hành hiệu quả. Trong điều kiện cấp tỉnh, cơ chế này được thể hiện thông qua việc đơn giản thủ tục hành chính, bảo đảm tính minh bạch trong cung cấp thông tin, nâng cao trách nhiệm giải trình của chính quyền và kiểm soát được tham

những. Khi doanh nghiệp có thể dự báo được quá trình thực hiện các thủ tục hành chính, tiếp cận được thông tin đầy đủ và được đối xử công bằng, rủi ro thể chế giảm xuống, chi phí tìm kiếm thông tin, chi phí tuân thủ và chi phí không chính thức giảm xuống. Từ đó, góp phần nâng cao niềm tin của các nhà đầu tư, thúc đẩy hoạt động sản xuất, kinh doanh và tạo nền tảng cho tăng trưởng kinh tế trong dài hạn.

- Chất lượng thể chế tốt bảo vệ quyền sở hữu và thúc đẩy đầu tư của người dân, doanh nghiệp. Theo Acemoglu & Robinson (2010), khi tài sản được bảo đảm rõ ràng, những nhà đầu tư có động lực đầu tư dài hạn vì họ tin rằng thành quả mình làm ra sẽ được bảo vệ [56]. Nghiên cứu của World Bank (2004) [88] chỉ ra kênh truyền dẫn của thể chế đối với đầu tư là: thể chế tác động trực tiếp thông qua quy định quyền sở hữu rõ ràng làm giảm rủi ro bị tước đoạt tài sản. Từ đó, nhà đầu tư có thể yên tâm tăng cường đầu tư cho sản xuất của cải vật chất cho bản thân họ và xã hội.

Ở cấp tỉnh, quyền sở hữu không chỉ được thể hiện ở khuôn khổ pháp luật mà còn phụ thuộc vào hiệu quả thực thi của chính quyền địa phương trong quản lý đất đai, cấp phép đầu tư, giải quyết tranh chấp và bảo đảm thực hiện hợp đồng. Khi quyền sử dụng đất đai, tài sản và các quyền kinh doanh được thực thi nhất quán, minh bạch và có khả năng dự đoán, người dân và doanh nghiệp sẽ yên tâm đầu tư lâu dài, mở rộng sản xuất, ứng dụng công nghệ và nâng cao năng suất lao động. Đồng thời, khi quyền sở hữu tài sản được bảo đảm về mặt pháp lý cũng tạo điều kiện thuận lợi cho các chủ thể kinh tế tiếp cận tín dụng, qua đó mở rộng quy mô đầu tư. Như vậy, chất lượng thể chế tốt sẽ tác động đến mở rộng hoạt động sản xuất kinh doanh, góp phần thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế bền vững của địa phương.

- Chất lượng thể chế tốt nâng cao hiệu quả phân bổ và sử dụng các nguồn lực của địa phương. Trong nền kinh tế thị trường, thị trường không phải lúc nào cũng phân bổ nguồn lực tối ưu do tồn tại các thất bại thị trường như độc quyền,

ngoại ứng hay bất cân xứng thông tin. Chính quyền địa phương với chất lượng thể chế tốt có khả năng khắc phục được những thất bại này thông qua quy hoạch phát triển hợp lý, cung cấp hạ tầng và dịch vụ công thiết yếu, điều tiết cạnh tranh lành mạnh và phân bổ hiệu quả các nguồn lực công. Cùng với đó, việc tăng cường trách nhiệm giải trình, kiểm soát tham nhũng và giám sát xã hội sẽ góp phần hạn chế thất thoát, lãng phí trong đầu tư công, nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách địa phương. Nhờ đó, các nguồn lực được phân bổ tới các lĩnh vực có năng suất cao hơn, tạo động lực nâng cao năng suất và duy trì tăng trưởng kinh tế bền vững của địa phương.

Hai là, chất lượng thể chế cấp tỉnh bảo đảm tiến bộ, công bằng xã hội

Bên cạnh tác động đến tăng trưởng kinh tế, chất lượng thể chế cấp tỉnh còn góp phần trực tiếp bảo đảm tiến bộ và công bằng xã hội thông qua hai cơ chế chủ yếu sau:

- Chất lượng thể chế nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ công và phát triển con người. Thể chế tốt với việc cung cấp hiệu quả các dịch vụ công thiết yếu như y tế, giáo dục là nền tảng cho chính sách giáo dục, đào tạo và phát triển kỹ năng con người. Khi chính quyền cấp tỉnh cung cấp tốt các dịch vụ công như giáo dục, y tế sẽ góp phần nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, phát triển con người. Bên cạnh đó, thể chế minh bạch, có trách nhiệm giải trình, kiểm soát tham nhũng hiệu quả sẽ hỗ trợ phân bổ nguồn lực cho giáo dục và y tế hiệu quả, thay vì rơi vào tay của một nhóm đặc lợi hoặc các hoạt động chi tiêu kém hiệu quả. Điều này tạo điều kiện để người dân tiếp cận bình đẳng hơn với giáo dục, chăm sóc sức khỏe và các dịch vụ xã hội cơ bản, qua đó, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực và chỉ số phát triển con người của địa phương.

- Chất lượng thể chế bảo đảm phân bổ công bằng các cơ hội phát triển và thúc đẩy đổi mới sáng tạo. Môi trường thể chế minh bạch và bình đẳng giúp doanh nghiệp và người dân có cơ hội tiếp cận tương đối công bằng đối với đất đai, tín dụng, thông tin, dịch vụ công và các chương trình hỗ trợ của nhà nước.

Khi thông tin được công khai, minh bạch và chia sẻ hiệu quả, quá trình học hỏi, hợp tác và đổi mới sáng tạo được thúc đẩy mạnh mẽ hơn. Đồng thời, việc công khai thông tin, tăng cường sự tham gia của người dân và doanh nghiệp vào quá trình hoạch định, giám sát chính sách làm giảm nguy cơ lợi ích nhóm, góp phần nâng cao tính công bằng trong phân bổ nguồn lực. Môi trường thể chế minh bạch cũng thúc đẩy quá trình chia sẻ tri thức, hợp tác nghiên cứu, chuyển giao công nghệ và đổi mới sáng tạo, tạo điều kiện để các chủ thể kinh tế phát huy năng lực sáng tạo, nâng cao năng suất và chất lượng tăng trưởng.

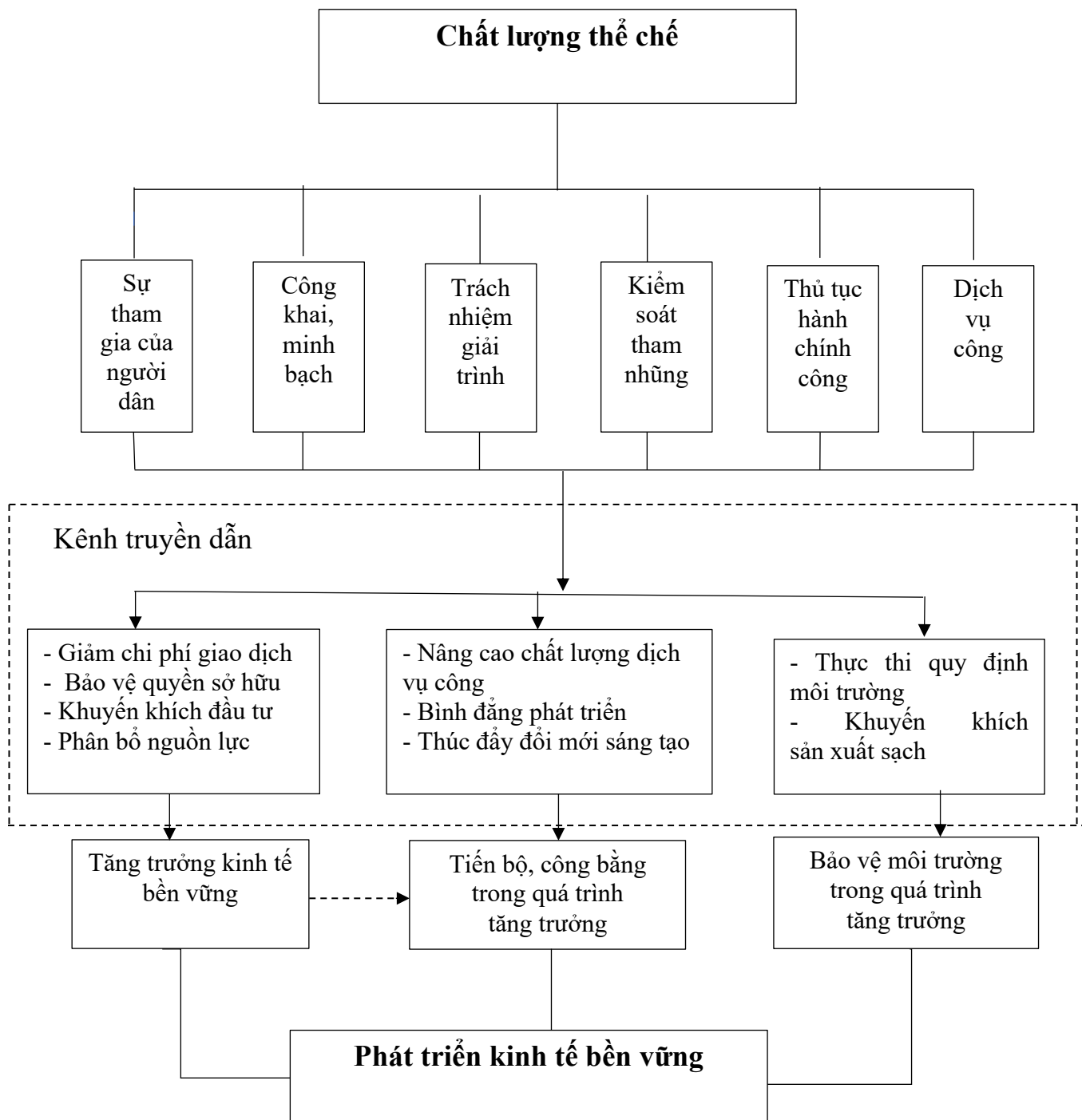
Ngoài tác động trực tiếp, chất lượng thể chế tốt còn thúc đẩy tiến bộ, công bằng xã hội một cách gián tiếp thông qua tăng trưởng kinh tế. Khi môi trường đầu tư thuận lợi, tăng trưởng kinh tế được duy trì ổn định sẽ tạo thêm nguồn lực tài chính cho chính quyền địa phương mở rộng đầu tư vào giáo dục, y tế, an sinh xã hội và phát triển con người, qua đó tạo vòng tròn tích cực giữa tăng trưởng kinh tế và tiến bộ xã hội.

Ba là, chất lượng thể chế cấp tỉnh bảo vệ môi trường trong quá trình tăng trưởng kinh tế

Bảo vệ môi trường là một trong ba khía cạnh của phát triển kinh tế bền vững. Trong quá trình tăng trưởng kinh tế, các hoạt động sản xuất và tiêu dùng thường làm gia tăng khai thác tài nguyên, phát sinh ô nhiễm và các ngoại ứng tiêu cực. Do đó, thể chế cấp tỉnh điều chỉnh hành vi của các chủ thể kinh tế nhằm hạn chế các ngoại ứng này, qua đó bảo đảm hài hòa giữa mục tiêu tăng trưởng kinh tế và bảo vệ môi trường.

Ở cấp tỉnh, chất lượng thể chế tác động đến bảo vệ môi trường chủ yếu thông qua hiệu lực thực thi pháp luật, tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và năng lực quản trị của chính quyền địa phương. Khi các quy định về môi trường được thực thi nghiêm túc, công khai và nhất quán, doanh nghiệp có động lực tuân thủ các tiêu chuẩn môi trường, đầu tư vào công nghệ sạch, sử dụng tiết kiệm tài nguyên và giảm phát thải. Đồng thời, việc công khai thông tin và phát

huy sự giám sát của người dân góp phần nâng cao hiệu quả quản lý tài nguyên, kiểm soát ô nhiễm và hạn chế các hành vi gây tổn hại đến môi trường. Bên cạnh đó, thể chế chất lượng tốt còn tạo điều kiện để địa phương triển khai hiệu quả các chính sách thúc đẩy đổi mới sáng tạo, kinh tế tuần hoàn và tăng trưởng xanh. Thể chế tốt cấp tỉnh còn thúc đẩy các sáng kiến công nghệ liên quan đến môi trường hay đưa ra các chính sách khuyến khích các hành động vì môi trường (Asongu và Odhiambo, 2019 [49]; Hassan và cộng sự, 2020 [78]; Shabir Mohsin và cộng sự 2023 [108]; Salman và cộng sự, 2019 [134])... Qua đó, hài hòa mục tiêu tăng trưởng kinh tế với bảo vệ môi trường và phát triển bền vững của địa phương.



Hình 2.5. Tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững của địa phương cấp tỉnh

Nguồn: Tác giả đề xuất.

Chương 3

PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

3.1. CÁCH TIẾP CẬN

- *Về mặt phương pháp*: đề tài sử dụng 02 phương pháp phân tích dữ liệu là định tính và định lượng.

- *Về mặt nội dung*

+ Với cách tiếp cận từ góc độ kinh tế học thể chế ở cấp vĩ mô, nghiên cứu phân tích các khía cạnh thể chế kết hợp với các số liệu kinh tế - xã hội của các tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương. Cách tiếp cận này đã được sử dụng trong những nghiên cứu thể chế và tăng trưởng, phát triển kinh tế địa phương trên thế giới.

+ Tiếp cận hệ thống: phương pháp tiếp cận hệ thống được sử dụng trong đánh giá chất lượng thể chế và sự phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh ở Việt Nam. Trên cơ sở mô hình quản trị nhà nước tốt của UNDP và OECD, so sánh với các chỉ số quốc tế về đánh giá chất lượng thể chế, đề tài nghiên cứu lựa chọn 6 khía cạnh về chất lượng thể chế được tổng hợp từ PAPI để đánh giá chất lượng thể chế cấp tỉnh ở Việt Nam là:

Bảng 3.1. Các khía cạnh của chất lượng thể chế cấp tỉnh trong nghiên cứu

TT	Khía cạnh	Các chỉ số của PAPI phản ánh khía cạnh chất lượng thể chế địa phương cấp tỉnh
1	Sự tham gia của người dân	Tri thức công dân; cơ hội tham gia; chất lượng bầu cử; đóng góp tự nguyện
2	Công khai, minh bạch	Tiếp cận thông tin; công khai danh sách hộ nghèo; công khai thu, chi ngân sách cấp xã/phường; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giá bồi thường thu hồi đất

3	Trách nhiệm giải trình	Mức độ và hiệu quả trong tiếp xúc với chính quyền; giải đáp khiếu nại, tố cáo, khúc mắc của người dân; tiếp cận dịch vụ tư pháp
4	Kiểm soát tham nhũng	Kiểm soát tham nhũng trong chính quyền địa phương; kiểm soát tham nhũng trong cung ứng dịch vụ công; công bằng trong tuyển dụng vào khu vực công; quyết tâm chống tham nhũng của chính quyền địa phương
5	Thủ tục hành chính công	Dịch vụ chứng thực, xác nhận của chính quyền; thủ tục liên quan đến giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; dịch vụ hành chính cấp xã/phường;
6	Cung ứng dịch vụ công	Y tế công lập; giáo dục tiểu học công lập; cơ sở hạ tầng căn bản; an ninh, trật tự khu dân cư; nghiêm túc trong bảo vệ môi trường.

Nguồn: Tổng hợp của tác giả và PAPI.

Từ khái niệm về phát triển kinh tế bền vững, đề tài tiếp cận nội dung về phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh theo 3 nội dung là: tăng trưởng kinh tế bền vững; tiến bộ, công bằng trong quá trình tăng trưởng; bảo vệ môi trường trong quá trình tăng trưởng.

Nghiên cứu sinh sử dụng phương pháp tiếp cận hệ thống nhằm xây dựng bức tranh tổng thể về sự thay đổi về chất lượng thể chế và phát triển kinh tế bền vững.

+ Tiếp cận ở góc độ lịch sử: theo cách tiếp cận này, các vấn đề của luận án được phân tích theo một trình tự chung. Trước hết, tác giả tổng quan các

nghiên cứu lý thuyết và thực nghiệm liên quan, kế thừa các kết quả nghiên cứu. Đồng thời, hoàn thiện và bổ sung vào các khoảng trống nghiên cứu nhằm giúp nghiên cứu luận án được đúng hướng và xây dựng các quy luật mới trong khoa học.

Bên cạnh đó, nguồn số liệu sử dụng cho nghiên cứu về tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh khá đa dạng, với nhiều cách tiếp cận ở các nghiên cứu khác nhau. Do vậy, nghiên cứu sinh đã thực hiện chọn lọc bộ cơ sở dữ liệu đã có một cách phù hợp nhằm giúp cho quá trình nghiên cứu được nhanh chóng và đạt được mục tiêu nghiên cứu đã đề ra.

+ Tiếp cận từ lý thuyết đến thực tiễn: luận án sẽ dựa trên lý thuyết kinh tế học thể chế về ảnh hưởng của chất lượng thể chế đến phát triển kinh tế bền vững, kết hợp với việc kiểm định từ thực tiễn ở các địa phương cấp tỉnh Việt Nam. Từ đó rút ra các nhận định, đánh giá và đề xuất giải pháp nâng cao chất lượng thể chế để thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững.

+ Tiếp cận nhân quả: làm rõ chất lượng thể chế cấp tỉnh tác động đến phát triển kinh tế bền vững qua các kênh là thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bền vững; bảo đảm tiến bộ, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường.

- Các lý thuyết nền của luận án:

Luận án sử dụng Lý thuyết thể chế làm lý thuyết nền tảng.

Rodrik và cộng sự (2004) [63] cho rằng kích thích để tăng trưởng kinh tế không giống như việc duy trì tăng trưởng. Để tăng trưởng kinh tế trong ngắn hạn nhìn chung đòi hỏi một số “cú hích” để phát huy một số tiềm năng của quốc gia nhưng để duy trì tăng trưởng kinh tế đặc biệt là trong dài hạn thì đòi hỏi phải có những cải cách để nâng cao chất lượng thể chế. Do vậy, thể chế đóng vai trò quan trọng đối với sự phát triển xã hội nói chung và phát triển kinh tế nói riêng (North, 1990 [62]; Acemoglu và Robinson, 2010 [56]).

3.2. GIẢ THUYẾT VÀ MÔ HÌNH NGHIÊN CỨU

- Giả thuyết nghiên cứu: chất lượng thể chế có tác động tích cực đến phát

triển kinh tế bền vững ở cấp tỉnh (Acemoglu và Robinson, 2010 [56]; North, 1990 [62]; Rodrik và cộng sự, 2004 [63]), cụ thể là:

H1: Chất lượng thể chế cấp tỉnh tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế.

Theo lý thuyết kinh tế học thể chế mới, thể chế tốt giúp giảm tính bất định và chi phí giao dịch, qua đó thúc đẩy trao đổi và đầu tư (Acemoglu và Robinson, 2010 [56]; North, 1990 [62]).

Bằng chứng thực nghiệm ở cấp quốc gia phần lớn cũng ghi nhận tác động tích cực của chất lượng thể chế đến quy mô kinh tế (GDP) ([54], [112], [124]). Ở cấp tỉnh tại Việt Nam, Đỗ Tuyết Nhung, 2001 [24] chỉ ra tác động tích cực trong dài hạn của chất lượng thể chế đến tăng trưởng kinh tế cấp tỉnh. Tuy nhiên, các bằng chứng về tác động của chất lượng thể chế đo từ trải nghiệm của người dân (PAPI) đến tăng trưởng kinh tế cấp tỉnh còn hạn chế; chưa làm rõ được tác động riêng của từng cấu phần thể chế đến tăng trưởng kinh tế.

Do đó, luận án đặt ra giả thuyết: chất lượng thể chế cấp tỉnh có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế cấp tỉnh.

H2: Chất lượng thể chế cấp tỉnh tác động tích cực đến tiến bộ, công bằng xã hội trong quá trình tăng trưởng.

Theo Acemoglu và Robinson, 2010 [56], thể chế dung hợp khuyến khích sự tham gia rộng rãi của người dân vào hoạt động kinh tế và bảo đảm cung cấp dịch vụ công bình đẳng. Lý thuyết quản trị nhà nước tốt, sự tham gia, minh bạch, trách nhiệm giải trình và hiệu quả cung ứng dịch vụ công là điều kiện để nguồn lực công đến được với người dân, đặc biệt là nhóm yếu thế [146], [149].

Các bằng chứng thực nghiệm cũng cho thấy, thể chế tác động tích cực đến công bằng xã hội (Hashem, 2019 [66]; Omri, Mabrouk, 2020 [120]). Ở Việt Nam, nghiên cứu của Ngô Quốc Dũng sử dụng PAPI cho thấy, chất lượng thể chế tác động đến nghèo đa chiều ở cấp tỉnh [12].

Các nghiên cứu mới chủ yếu ở cấp quốc gia. Ở Việt Nam, nghiên cứu cấp tỉnh mới tập trung vào nghèo đa chiều. Chưa có đánh giá tác động của chất

lượng thể chế đến tiến bộ, công bằng xã hội thông qua chỉ số tổng hợp là chỉ số phát triển con người HDI.

HDI là chỉ số tổng hợp phản ánh thành tựu của địa phương trên ba phương diện cơ bản của phát triển con người, gồm sức khỏe, giáo dục và mức sống. So với các chỉ tiêu xã hội đơn lẻ, HDI cho phép phản ánh tổng hợp khả năng chuyển hóa thành quả kinh tế thành những kết quả phát triển trực tiếp đối với con người. Sức khỏe, giáo dục và mức sống cũng là những lĩnh vực chịu ảnh hưởng trực tiếp của chất lượng thể chế cấp tỉnh. Bên cạnh đó, dữ liệu về HDI đã được Cục Thống kê thu thập thống nhất trong đơn vị cấp tỉnh theo chuỗi thời gian, phù hợp đưa vào mô hình định lượng.

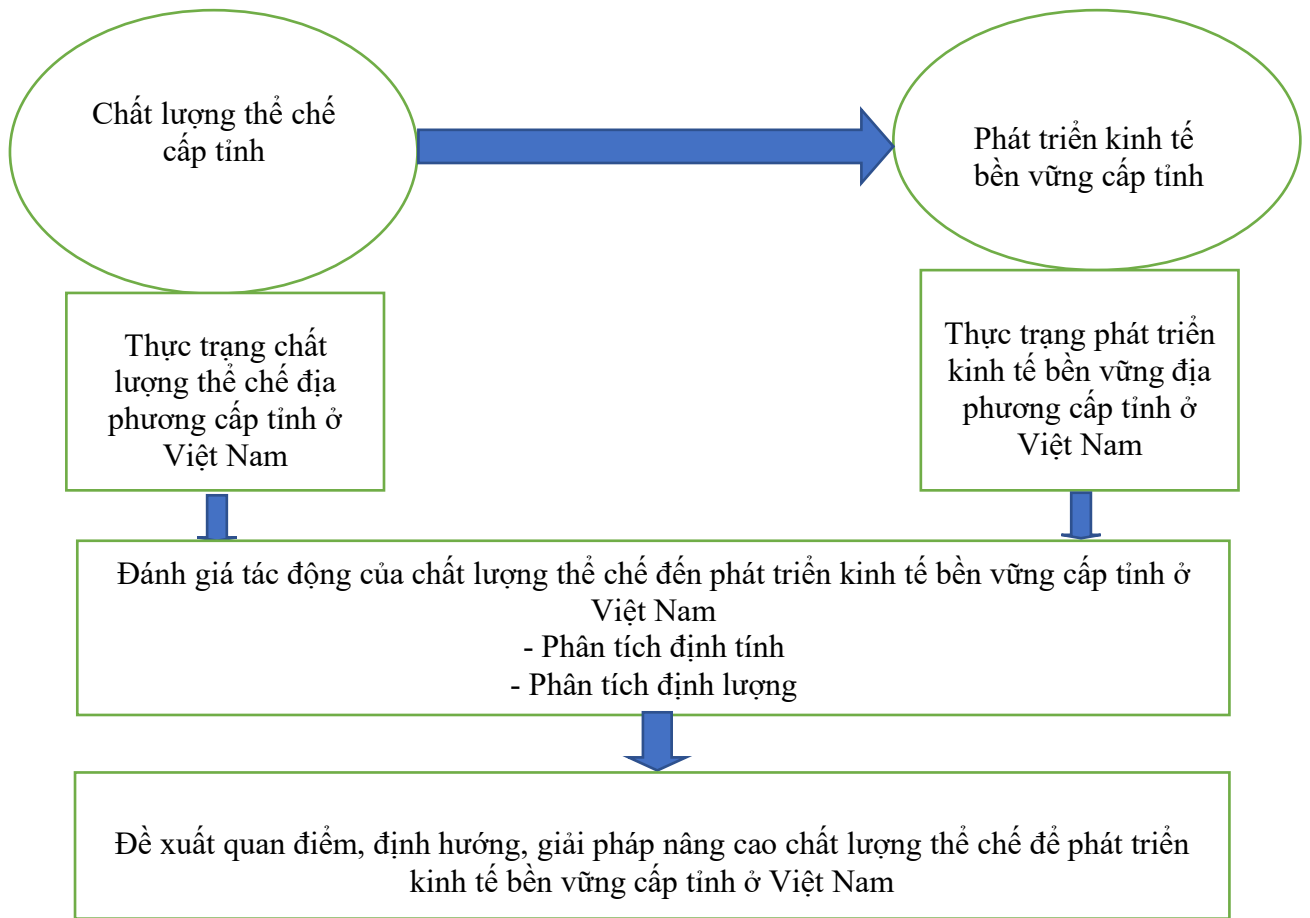
Do đó, luận án đặt ra giả thuyết: chất lượng thể chế cấp tỉnh tác động tích cực đến tiến bộ, công bằng xã hội (đại diện bởi chỉ số phát triển con người HDI) trong quá trình tăng trưởng.

H3: Chất lượng thể chế cấp tỉnh tác động tích cực đến chất lượng môi trường trong quá trình tăng trưởng.

Theo North, 1990 [62], hiệu lực của thể chế phụ thuộc vào cơ chế thực thi; quy định môi trường chỉ có ý nghĩa khi được thực thi nghiêm túc. Các nghiên cứu thực nghiệm cũng đã chỉ ra, chất lượng thể chế tốt giúp giảm ô nhiễm, cải thiện bền vững môi trường (Asongu và Odhiambo, 2019 [49]; Hassan và cộng sự, 2020 [78]; Shabir Mohsin và cộng sự 2023 [108]). Ở Việt Nam, chưa có nghiên cứu đánh giá tác động của chất lượng thể chế cấp tỉnh đến chất lượng môi trường.

Do đó, luận án đưa ra giả thuyết: chất lượng thể chế cấp tỉnh tác động tích cực đến chất lượng môi trường trong quá trình tăng trưởng.

Đề xuất mô hình nghiên cứu của đề tài:



Hình 3.1. Mô hình nghiên cứu của luận án

Nguồn: Tác giả đề xuất.

3.3. PHƯƠNG PHÁP ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHẤT LƯỢNG THỂ CHẾ ĐẾN PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM

Trên cơ sở nguồn dữ liệu thứ cấp chủ yếu là số liệu bộ chỉ số PAPI qua các năm và dữ liệu kinh tế, xã hội từ Niên giám Thống kê các tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương, luận án sử dụng phương pháp nghiên cứu định tính, định lượng để trả lời cho các câu hỏi nghiên cứu được đặt ra, cụ thể như sau:

3.3.1. Phân tích định tính

Phương pháp định tính để có cái nhìn tổng quan về bối cảnh, thực trạng chất lượng thể chế và phát triển kinh tế bền vững của địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam trong giai đoạn từ 2015-2024.

Mục đích của phương pháp là nhằm đánh giá thực trạng của chất lượng

thể chế, phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam và tác động trong thời gian nghiên cứu. Phân tích định tính có vai trò quan trọng, giúp hiểu sâu hơn bản chất của những vấn đề không thể lượng hóa được và giải thích ý nghĩa của các kết quả mà mô hình định lượng không làm được, cũng như được vận dụng vào đánh giá, dự báo bối cảnh để đề xuất hàm ý giải pháp.

3.3.2. Phân tích định lượng

Luận án sử dụng các phương pháp phân tích thống kê, ma trận hệ số tương quan và mô hình hồi quy bằng phần mềm Stata.

3.3.2.1. Phân tích thống kê, mô tả

Dựa vào kết quả thống kê mô tả của số liệu nhằm cung cấp một số chỉ số thống kê như số lớn nhất (max), số nhỏ nhất (min), số bình quân (mean), độ lệch chuẩn... giúp tóm tắt những đặc điểm chính của chất lượng thể chế, và tổng sản phẩm trên địa bàn tỉnh (GRDP), chỉ số phát triển con người cấp tỉnh (HDI), chất lượng môi trường của từng tỉnh theo không gian và thời gian.

3.3.2.2. Kiểm định mối quan hệ tương quan

Ma trận tương quan được sử dụng nhằm xem xét mối quan hệ tuyến tính hai chiều giữa các biến trước khi tiến hành phân tích hồi quy. Việc phân tích tương quan không nhằm mục tiêu khẳng định quan hệ nhân quả mà đóng vai trò định hướng cho đặc tả mô hình, đồng thời đánh giá sơ bộ nguy cơ đa cộng tuyến giữa các biến giải thích

Nghiên cứu kiểm định mối quan hệ tương quan Pearson giữa các biến trong STATA để đánh giá mức độ và ý nghĩa thống kê của mối liên hệ tuyến tính giữa các biến thu thập được. Điều này giúp kiểm tra nhanh mối quan hệ giữa các biến chất lượng thể chế với các biến tổng sản phẩm trên địa bàn tỉnh (GRDP), chỉ số phát triển con người cấp tỉnh (HDI), chất lượng môi trường của từng địa phương cũng như các biến kiểm soát trong mô hình, từ đó quyết định được biến nào nên hay không nên đưa vào mô hình định lượng.

3.3.2.3. Phân tích hồi quy

Hồi quy là phương pháp phân tích kỹ thuật về mối quan hệ giữa một hoặc nhiều biến độc lập với biến phụ thuộc, trong đó biến phụ thuộc là biến liên tục. Nghiên cứu sử dụng dữ liệu bảng panel. So với dữ liệu chéo và chuỗi thời gian, loại dữ liệu bảng này sẽ cung cấp nhiều biến hơn cho mô hình từ đó tăng độ tin cậy và hiệu quả ước lượng, đo lường được một số tác động mà dữ liệu chéo và chuỗi thời gian không làm được, giảm hiện tượng thiếu biến và khuyết tật của mô hình như hiện tượng đa cộng tuyến, biến nội sinh.

Luận án dựa trên mô hình sản xuất Cobb-Douglas mở rộng nhằm đánh giá tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững ở các địa phương cấp tỉnh Việt Nam. Để chứng minh tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế, phần lớn các nghiên cứu xuất phát từ lý thuyết tăng trưởng tân cổ điển mở rộng, trong đó coi chất lượng thể chế là một yếu tố tác động đến phát triển.

Xuất phát từ mô hình của Omri và Mabrouk (2020) [120], kết hợp với đặc điểm của nền kinh tế chuyển đổi, độ mở lớn (Azam và cộng sự, 2021 [67]), luận án đề xuất hệ phương trình đánh giá tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững, trong đó vấn đề phát triển kinh tế bền vững được cấu thành bởi ba trụ cột cơ bản: (i) tăng trưởng kinh tế, (ii) phát triển xã hội và (iii) bảo vệ môi trường. Việc sử dụng 3 phương trình hồi quy tương ứng với 3 trụ cột cấu thành phát triển kinh tế bền vững là cần thiết do rất khó để sử dụng một con số đơn lẻ thay thế cho các chiều cạnh của phát triển kinh tế bền vững. Trong trường hợp sử dụng một chỉ số đơn lẻ, có thể xảy ra một nghịch lý lý thuyết nghiêm trọng khi tăng trưởng kinh tế có thể bù đắp cho chất lượng môi trường, từ đó dẫn đến kết quả đánh giá sẽ thiếu chính xác khi sử dụng một chỉ số tổng hợp duy nhất. Bên cạnh đó, theo lý thuyết, tác động của chất lượng thể chế lên các chiều cạnh của phát triển kinh tế bền vững là khác nhau. Do đó, việc sử dụng 3 phương trình khác nhau là cần thiết để không bị che khuất tác động của thể chế đến các chiều cạnh của phát triển kinh tế bền vững [71].

Trong phạm vi luận án, khía cạnh tăng trưởng kinh tế bền vững được xác định thông qua các chỉ tiêu về quy mô kinh tế, tốc độ và tính ổn định của tăng trưởng, cơ cấu kinh tế và đóng góp của các nhân tố tổng hợp TFP tới tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, khi đưa vào mô hình hồi quy, các số liệu về tốc độ tăng trưởng, cơ cấu kinh tế và đóng góp của nhân tố tổng hợp TFP không bảo đảm dữ liệu đầy đủ, thống nhất theo thời gian. Do đó, trong mô hình hồi quy, luận án sử dụng GRDP thực tế để đại diện cho trụ cột kinh tế của phát triển kinh tế bền vững, các khía cạnh khác của tăng trưởng kinh tế được phân tích bằng phương pháp định tính.

Các phương trình hồi quy:

$$\ln(\text{GRDP}_{it}) = \alpha_0 + \alpha_1 \text{IQ}_{it} + \alpha_2 X_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$$\ln(\text{GRDP}_{it}) = \alpha_0 + \alpha_1 \text{IQ1}_{it} + \alpha_2 \text{IQ2}_{it} + \alpha_3 \text{IQ3}_{it} + \alpha_4 \text{IQ4}_{it} + \alpha_5 \text{IQ5}_{it} + \alpha_6 \text{IQ6}_{it} + \alpha_7 X_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

$$\ln(\text{HDI}_{it}) = \beta_0 + \beta_1 \text{IQ}_{it} + \beta_2 X_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

$$\ln(\text{HDI}_{it}) = \beta_0 + \beta_1 \text{IQ1}_{it} + \beta_2 \text{IQ2}_{it} + \beta_3 \text{IQ3}_{it} + \beta_4 \text{IQ4}_{it} + \beta_5 \text{IQ5}_{it} + \beta_6 \text{IQ6}_{it} + \beta_7 X_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

$$\text{EQ}_{it} = \gamma_0 + \gamma_1 \text{IQ}_{it} + \gamma_2 X_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

$$\text{EQ}_{it} = \gamma_0 + \gamma_1 \text{IQ1}_{it} + \gamma_2 \text{IQ2}_{it} + \gamma_3 \text{IQ3}_{it} + \gamma_4 \text{IQ4}_{it} + \gamma_5 \text{IQ5}_{it} + \gamma_6 \text{IQ6}_{it} + \gamma_7 X_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (6)$$

Trong đó, i ($i=1 \dots 63$) chỉ số tỉnh tham gia đánh giá

Và t : thời gian đánh giá

GRDP: tổng sản phẩm thực tế của mỗi địa phương được tính theo giá so sánh năm 2010.

HDI: chỉ số phát triển con người của tỉnh.

EQ: chất lượng môi trường.

IQ: biến giải thích, đo lường chất lượng thể chế địa phương

IQ1: biến giải thích, đo lường sự tham gia của người dân

IQ2: biến giải thích, đo lường công khai, minh bạch của chính quyền

IQ3: biến giải thích, đo lường trách nhiệm giải trình của chính quyền

IQ4: biến giải thích, đo lường kiểm soát tham nhũng

IQ5: biến giải thích, đo lường thủ tục hành chính công

IQ6: biến giải thích, đo lường dịch vụ công

X_{it} : là vectơ các biến kiểm soát phản ánh đặc điểm kinh tế - xã hội của địa phương.

μ_i : là hiệu ứng cố định theo địa phương, kiểm soát các yếu tố không quan sát được nhưng bất biến theo thời gian.

λ_t : là hiệu ứng cố định theo thời gian, phản ánh các cú sốc vĩ mô chung.

ϵ_{it} là sai số ngẫu nhiên.

Về phương pháp ước lượng: để đánh giá tác động của chất lượng thể chế tới phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh, nghiên cứu sử dụng phương pháp ước lượng tác động cố định (Fixed Effects - FE) hai chiều (bao gồm hiệu ứng cố định theo tỉnh (μ_i) và theo năm (λ_t) cho giai đoạn từ năm 2015-2024), có robust để kiểm soát phương sai sai số thay đổi và tự tương quan. Cách tiếp cận này cho phép loại bỏ các yếu tố đặc thù của từng tỉnh nhưng ít thay đổi theo thời gian (thí dụ: vị trí địa lý, truyền thống quản trị, lịch sử phát triển, nền tảng hạ tầng cơ bản), vốn có thể đồng thời ảnh hưởng tới cả chất lượng thể chế và các kết quả phát triển kinh tế, xã hội, môi trường. Bằng việc đưa vào hiệu ứng cố định tỉnh, mô hình FE giúp hạn chế sai lệch do biến bị bỏ sót (omitted variable bias) gắn với các đặc điểm bất biến theo không gian [55], [123].

Bên cạnh đó, mô hình còn đưa vào hiệu ứng cố định theo năm (time fixed effects) để kiểm soát các cú sốc vĩ mô chung cho tất cả các tỉnh trong cùng một năm, chẳng hạn thay đổi chính sách ở cấp quốc gia, chu kỳ kinh tế hoặc các biến động bên ngoài khác. Nhờ đó, hệ số ước lượng cho các biến đại diện chất lượng thể chế (chỉ số IQ tổng hợp và các cấu phần) phản ánh tốt hơn tác động “riêng có” của chất lượng thể chế sau khi đã loại trừ ảnh hưởng của các yếu tố

nền tảng và các cú sốc thời gian. Về mặt kỹ thuật, các mô hình được ước lượng với sai số chuẩn vững (robust standard errors) và cụm theo tỉnh (clustered at province level) để xử lý đồng thời hiện tượng phương sai sai số thay đổi và tự tương quan trong chuỗi thời gian của từng tỉnh.

Việc ưu tiên mô hình tác động cố định (FE) thay vì mô hình tác động ngẫu nhiên - Random Effects (RE) được xác định trên cơ sở lập luận lý thuyết và bối cảnh nghiên cứu, thay vì dựa chủ yếu vào kiểm định Hausman [55], [123]. Trong trường hợp dữ liệu cấp tỉnh về thể chế, giả định cốt lõi của mô hình RE (các yếu tố bất biến theo tỉnh không tương quan với các biến giải thích) khó có thể thỏa mãn, bởi chất lượng thể chế vừa là biến giải thích trung tâm vừa gắn chặt với các đặc điểm lịch sử - chính trị - kinh tế khó quan sát. Khi các yếu tố bất biến này có tương quan với chỉ số PAPI hoặc các biến kiểm soát, ước lượng RE sẽ bị chệch và không nhất quán, trong khi FE vẫn cho ước lượng nhất quán theo khung lý thuyết kinh tế lượng dữ liệu bảng, theo lập luận của Wooldridge (2009) và các nghiên cứu ứng dụng gần đây về thể chế tại Việt Nam [55], [123]. Vì vậy, nghiên cứu lựa chọn ước lượng tác động cố định như một chiến lược phù hợp hơn để nhận diện tác động của chất lượng thể chế tới ba trụ cột của phát triển kinh tế bền vững.

Bên cạnh đó, để xử lý vấn đề nội sinh có khả năng xảy ra giữa các biến, nghiên cứu đã đưa thêm các biến kiểm soát kinh tế - xã hội vào mô hình, đồng thời kiểm tra độ bền của kết quả thông qua các đặc tả mô hình khác nhau, bao gồm việc thay thế chỉ số chất lượng thể chế tổng hợp bằng các chỉ số thành phần cấu thành.

3.3.2.4. Biến số và nguồn số liệu

GRDP thực tế theo giá so sánh năm 2010 của các tỉnh:

Là tổng giá trị gia tăng của tất cả các ngành kinh tế phát sinh trên địa bàn một tỉnh trong năm, được tính theo mức giá cố định năm 2010 nhằm loại bỏ ảnh hưởng của lạm phát, qua đó phản ánh chính xác hơn mức độ tăng trưởng

kinh tế thực sự của tỉnh theo thời gian. Nguồn số liệu lấy từ Niên giám thống kê của 63 tỉnh cũ trên toàn quốc, đơn vị tính là tỷ đồng.

Chỉ số phát triển con người cấp tỉnh

Chỉ số phát triển con người (HDI) là thước đo tổng hợp phản ánh sự phát triển của con người trên các phương diện: sức khỏe (thể hiện qua tuổi thọ trung bình tính từ lúc sinh); tri thức (thể hiện qua chỉ số giáo dục) và thu nhập (thể hiện qua tổng thu nhập quốc gia bình quân đầu người).

HDI nhận giá trị từ 0 đến 1. HDI càng gần 1 có nghĩa là trình độ phát triển con người càng cao, trái lại càng gần 0 nghĩa là trình độ phát triển con người càng thấp.

Chỉ số phát triển con người được lấy từ dữ liệu của Cục thống kê.

Chất lượng môi trường

Trong nghiên cứu này, chỉ số chất lượng môi trường (EQ) được xây dựng dựa trên tổng hợp 2 chỉ số chất lượng môi trường nước và chất lượng môi trường không khí trong chỉ số quản trị môi trường thuộc bộ Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI). Chỉ số chất lượng môi trường nước phản ánh mức độ sạch và an toàn của các nguồn nước mặt và nước sinh hoạt tại địa phương, được đo lường thông qua đánh giá của người dân về tình trạng ô nhiễm, khả năng tiếp cận nước sạch và hiệu quả quản lý của chính quyền địa phương trong việc bảo vệ tài nguyên nước. Trong khi đó, chỉ số chất lượng môi trường không khí phản ánh mức độ ô nhiễm không khí mà người dân cảm nhận, bao gồm bụi, khói và các nguồn phát thải từ hoạt động sản xuất, giao thông và sinh hoạt đô thị.

Hiện nay, để lựa chọn một bộ chỉ số đánh giá chất lượng môi trường ở Việt Nam theo chuỗi thời gian mang tính thống nhất, có thể đưa vào mô hình định lượng là không dễ. Trong khi đó, chỉ số quản trị môi trường của PAPI đã được đo lường liên tục từ năm 2018 đến nay, bảo đảm những yêu cầu cần thiết để đưa vào mô hình định lượng. Bên cạnh đó, việc sử dụng chỉ số này phản ánh

chất lượng môi trường dưới góc nhìn của đối tượng thụ hưởng (người dân) – một cấu phần không thể tách rời của phát triển kinh tế bền vững, do đó, việc sử dụng dữ liệu này để đưa vào mô hình phân tích hồi quy vẫn có giá trị quản lý kinh tế cao.

Về chuỗi thời gian của bộ số liệu, do số liệu đánh giá chất lượng môi trường nước và không khí của PAPI được đo lường từ năm 2018-2024, là 7 năm, tương ứng với 441 quan sát. Để đánh giá xu hướng phát triển kinh tế bền vững, các nghiên cứu về theo dõi chỉ số môi trường thường khuyến nghị thời gian dài, ít nhất khoảng 10 năm để bảo đảm đủ sức mạnh thống kê cho việc phát hiện xu hướng dài hạn có thể phát hiện xu hướng có ý nghĩa [69]. Khi số quan sát ít, ước lượng hệ số vẫn không chệch (nếu mô hình đúng) nhưng phương sai lớn, dẫn đến sai số chuẩn cao, trị tuyệt đối của t-statistic nhỏ, nhiều hệ số không có ý nghĩa thống kê. Nói cách khác, khó chỉ ra mối quan hệ thực sự trong mô hình định lượng dù hiệu ứng thực tế tồn tại.

Có nhiều cách dự đoán giá trị của chuỗi ở ngoài khoảng quan sát theo nghiên cứu của Kynčlová và cộng sự (2020) [93] khi xây dựng các bộ chỉ báo quốc tế. Đối với nghiên cứu này, luận án sử dụng phương pháp ngoại suy tuyến tính để bổ sung các dữ liệu chất lượng môi trường thiếu cho giai đoạn 2015-2017. Phương pháp này có ưu điểm là dễ triển khai, đặc biệt khi chỉ cần dự báo thêm vài năm. Việc ngoại suy chỉ giới hạn trong ba năm và nhằm mục đích xấp xỉ xu hướng cơ bản của chỉ số hơn là phục hồi chính xác các giá trị trong quá khứ [133]. Cụ thể, trên cơ sở dữ liệu của PAPI về chất lượng môi trường nước và môi trường không khí từ năm 2018-2024, luận án ước lượng mô hình xu thế theo thời gian với hiệu ứng cố định tính, sau đó sử dụng các tham số ước lượng để ngoại suy ngược giá trị chỉ số cho giai đoạn 2015-2017.

Công thức: $EQ_{it} = a.t + b$

Trong đó:

EQ_t : chỉ số chất lượng môi trường của tỉnh i năm t

t: năm 2018-2024

a: xu hướng biến động theo thời gian

Chất lượng thể chế (IQ)

Luận án kiểm định tác động của chỉ số chất lượng thể chế tổng hợp đối với phát triển kinh tế bền vững; cũng như tác động của 6 yếu tố cấu thành chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững.

Để xây dựng chuỗi giá trị đánh giá chất lượng thể chế của 63 tỉnh thành cũ theo thời gian, luận án sử dụng phương pháp tính điểm của PAPI là giá trị tổng không trọng số của 6 chỉ số thành phần là: Sự tham gia của người dân (IQ1); Công khai, minh bạch (IQ2); Trách nhiệm giải trình (IQ3); Kiểm soát tham nhũng (IQ4); Thủ tục hành chính công (IQ5); Cung ứng dịch vụ công (IQ6). Các số liệu được thu thập từ báo cáo của PAPI từ năm 2015-2024.

$$IQ = IQ1 + IQ2 + IQ3 + IQ4 + IQ5 + IQ6$$

Các biến kiểm soát

Theo mô hình sản xuất Cobb-Douglas mở rộng, chất lượng thể chế không phải yếu tố duy nhất tác động tới phát triển kinh tế bền vững, do đó việc đưa các biến kiểm soát là cần thiết để tách riêng ảnh hưởng của chất lượng thể chế khỏi ảnh hưởng của các yếu tố kinh tế - xã hội khác.

Các biến kiểm soát được sử dụng trong mô hình là: vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) được tính theo đơn vị triệu đồng; số lượng lao động đã qua đào tạo; dân số; chi tiêu ngân sách của chính quyền địa phương [98; 120]. Đây là những yếu tố đầu vào quan trọng cho phát triển kinh tế bền vững ở một nền kinh tế mở như Việt Nam.

Các số liệu này đều được thu thập từ niên giám thống kê của các tỉnh trong thời gian từ 2015-2024.

Chương 4

PHÂN TÍCH TÁC ĐỘNG CỦA CHẤT LƯỢNG THỂ CHẾ ĐỐI VỚI PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG CÁC TỈNH Ở VIỆT NAM

4.1. GIỚI THIỆU CHUNG VỀ BỐI CẢNH PHÂN CẤP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ Ở VIỆT NAM

Phân cấp là quá trình mà chính phủ trung ương giao quyền lực, trách nhiệm và nguồn lực đáng kể cho các cấp chính quyền địa phương. Quá trình này cho phép các địa phương được trao quyền tự chủ trong việc đưa ra quyết định và thực hiện các nhiệm vụ trong khuôn khổ quyền lực được giao.

Phân cấp quản lý là quá trình phân chia quyền lực, nhiệm vụ và nguồn lực quản lý từ trung ương đến chính quyền địa phương. Theo đó, chính quyền trung ương giao một phần quyền hạn, trách nhiệm và nguồn lực tương ứng cho chính quyền địa phương để quản lý các lĩnh vực cụ thể. Việc phân cấp này được thực hiện trên nguyên tắc quản lý tập trung của chính phủ, nhằm đạt hiệu quả quản lý tối ưu. Chính quyền địa phương được giao quyền ban hành văn bản pháp lý, ra quyết định điều hành và được phân bổ nguồn lực tài chính, nhân lực để triển khai các chính sách, chương trình phát triển. Tuy nhiên, hoạt động của địa phương vẫn phải tuân thủ các quy định từ trung ương và chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan cấp trên [30].

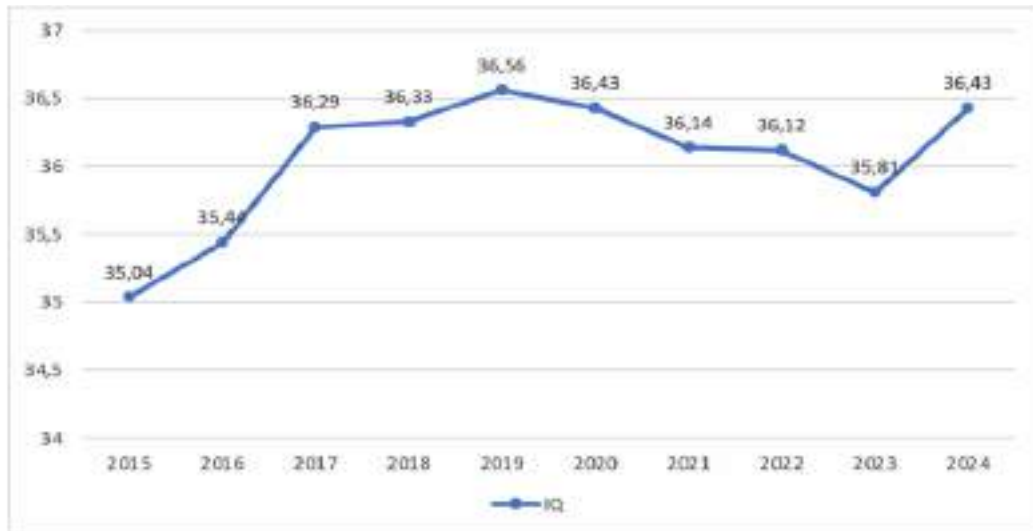
Phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế ở Việt Nam được khởi động từ Đại hội VI của Đảng năm 1986 và cho đến nay, Đảng và Nhà nước ta luôn chủ trương tăng cường phân cấp, phân quyền cho địa phương. Năm 2016, phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế ở nước ta bao gồm 5 nội dung chính là: (1) quản lý ngân sách nhà nước; (2) quản lý các doanh nghiệp nhà nước (thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và phân vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp); (3) quản lý đầu tư (đối với đầu tư từ vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu chính phủ);

(4) quản lý công vụ, cán bộ, công chức, viên chức; (5) quản lý đất đai.

Trong thời gian nghiên cứu của luận án là từ năm 2015-2024, Việt Nam có 63 đơn vị hành chính cấp tỉnh/thành phố, với 5 thành phố trực thuộc trung ương. Sự đẩy mạnh phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương theo Nghị quyết Hội nghị Trung ương 9 khóa IX (2004) với yêu cầu phân cấp “trên từng ngành, từng lĩnh vực một cách đồng bộ, bảo đảm hiệu lực quản lý thống nhất, xuyên suốt của Trung ương đối với địa phương và khuyến khích tính sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của các địa phương” đã góp phần tạo ra một môi trường thể chế riêng của các địa phương cấp tỉnh. Bởi vậy, việc đánh giá chất lượng thể chế địa phương cấp tỉnh là xem xét chất lượng của các chính sách, các quy định và việc thực thi chúng, chất lượng của các cơ quan công quyền địa phương trong việc thực thi và điều hành các chính sách và luật lệ đó.

4.2. THỰC TRẠNG CHẤT LƯỢNG THỂ CHẾ CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM

Cùng với những nỗ lực của Đảng, Nhà nước và chính quyền các địa phương, chất lượng thể chế cấp tỉnh của Việt Nam đã đạt được những bước cải thiện đáng kể trong giai đoạn 2015-2024. Trong đó, từ năm 2015-2020, chất lượng thể chế của các tỉnh đã có sự cải thiện đáng kể; từ năm 2021-2023, chất lượng thể chế lại có dấu hiệu đi xuống; và ghi nhận sự tăng trưởng trở lại năm 2024 (Hình 4.1). Điều này có thể lý giải một phần do ảnh hưởng của đại dịch Covid-19. Tuy nhiên, đại dịch Covid-19 không phải là yếu tố tác động đến tất cả các khía cạnh của chất lượng thể chế.



Hình 4.1. Chất lượng thể chế các địa phương cấp tỉnh trung bình từ năm 2015-2024

Nguồn: Tính toán của tác giả từ báo cáo của PAPI năm 2015-2024 [26].

Để đánh giá sự biến đổi chất lượng thể chế cấp tỉnh thời gian qua, cần đi sâu vào những nội dung cụ thể của chất lượng thể chế cấp tỉnh Việt Nam là:

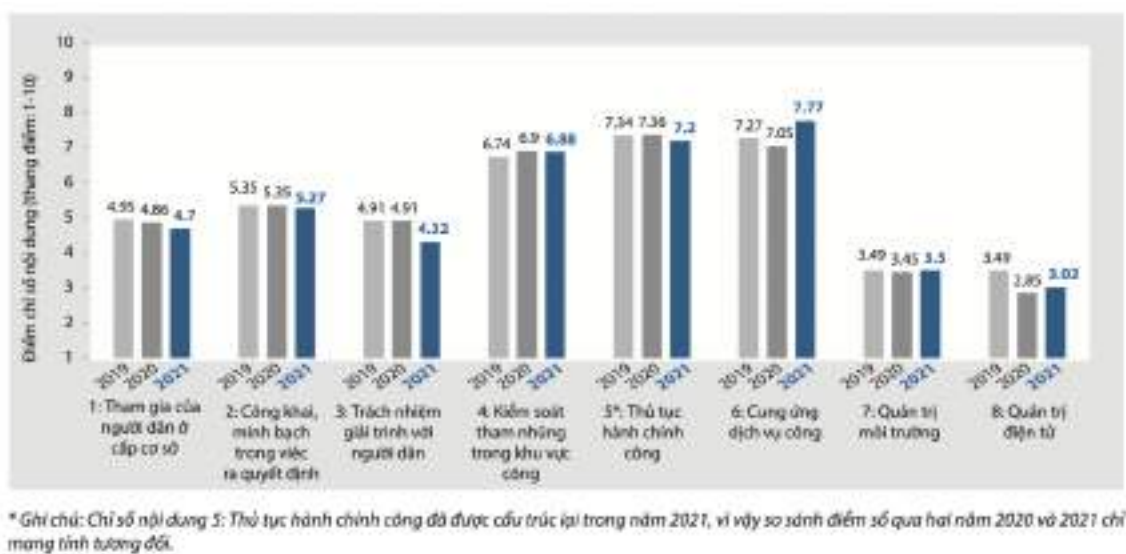
4.2.1. Sự tham gia của người dân

Chỉ số PAPI đánh giá sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở thông qua đo lường tri thức công dân về quyền tham gia và mức độ hiệu quả của các cấp chính quyền trong việc tạo điều kiện để người dân thực hành tốt nhất quyền tham gia đó theo quy định của Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007 trước đây và Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022.

Kết quả giai đoạn 2015-2024 cho thấy, đây là một trong những nội dung có mức điểm thấp (dao động từ 4,7 đến 5,6 điểm trên thang điểm 10) và biến động thiếu ổn định. Sau giai đoạn cải thiện tích cực năm 2016-2019 gắn với hiệu ứng của Luật tiếp cận thông tin năm 2016, chỉ số suy giảm sâu năm 2020-2021 do ảnh hưởng của đại dịch Covid-19 và có sự phục hồi chậm từ năm 2022-2024 (hình 4.2, 4.3).

Điểm sáng của nội dung này là khung pháp lý về quyền tham gia và thực hiện dân chủ ở cơ sở ngày càng được hoàn thiện, tạo điều kiện để người dân

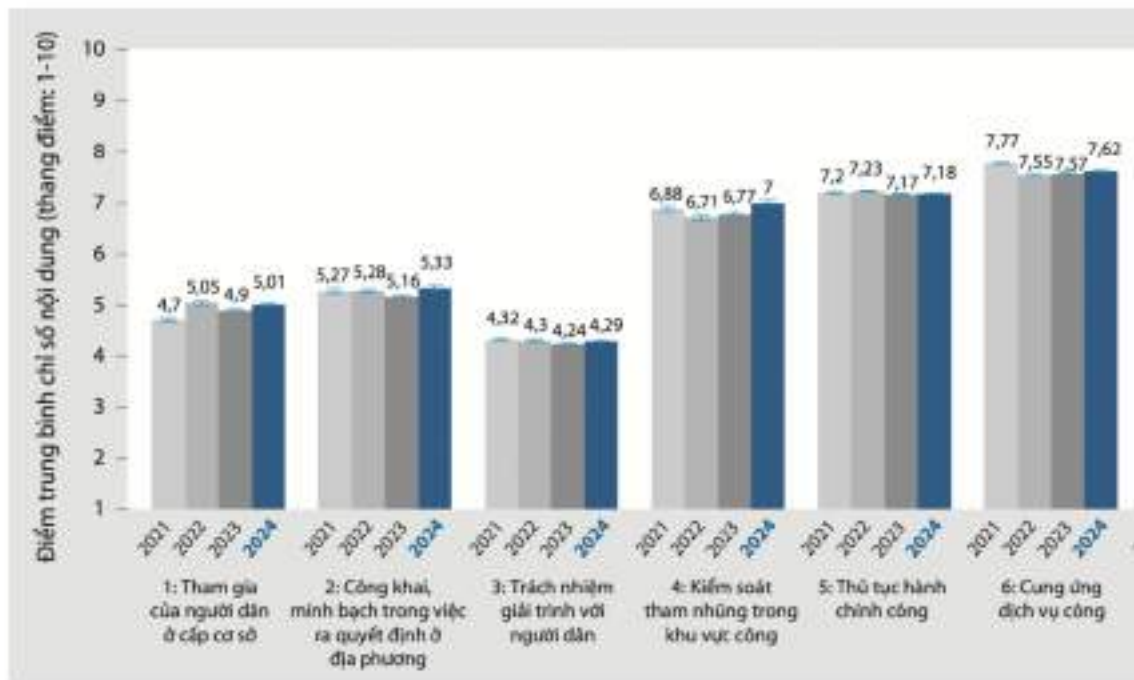
tham gia bàn bạc, giám sát và đóng góp vào các vấn đề của cộng đồng. Tri thức công dân cũng có dấu hiệu được cải thiện ở một số địa phương trong năm 2024. Tuy nhiên, mức độ hiểu biết của người dân về các văn bản pháp luật quan trọng như Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 và Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 vẫn còn hạn chế; khoảng điểm tri thức công dân giữa các tỉnh còn khá rộng, từ 0,75 điểm ở Trà Vinh đến 1,43 điểm ở Hà Nội trên thang điểm từ 0,25 đến 2,5 [9]. Điều này cho thấy cơ hội tiếp cận và khả năng sử dụng thông tin pháp luật chưa đồng đều giữa các địa phương.



Hình 4.2. Xu thế biến đổi các chỉ số thành phần của PAPI từ 2019-2021

Nguồn: Báo cáo PAPI năm 2021 [7]

Tuy nhiên, điểm yếu của chỉ số nằm ở sự sụt giảm mạnh về mức độ sẵn sàng và hiệu quả huy động “đóng góp tự nguyện” của người dân cho các công trình công cộng, cùng với tính hình thức trong bầu cử trường thôn/tổ dân phố (tỷ lệ được mời đi bầu cử năm 2024 chỉ đạt 47% và dưới 40% cuộc bầu cử có trên 2 ứng viên) [9]. Cơ chế giám sát thông qua Ban giám sát đầu tư cộng đồng hoạt động kém hiệu quả (dưới 50% người được hỏi cho biết Ban giám sát đầu tư của cộng đồng có thực hiện giám sát các dự án công trình công cộng tại địa bàn cư trú) [9].



Hình 4.3. Xu thế biến đổi 6 chỉ số thành phần của PAPI từ năm 2021-2024

Nguồn: Báo cáo PAPI năm 2024 [9]

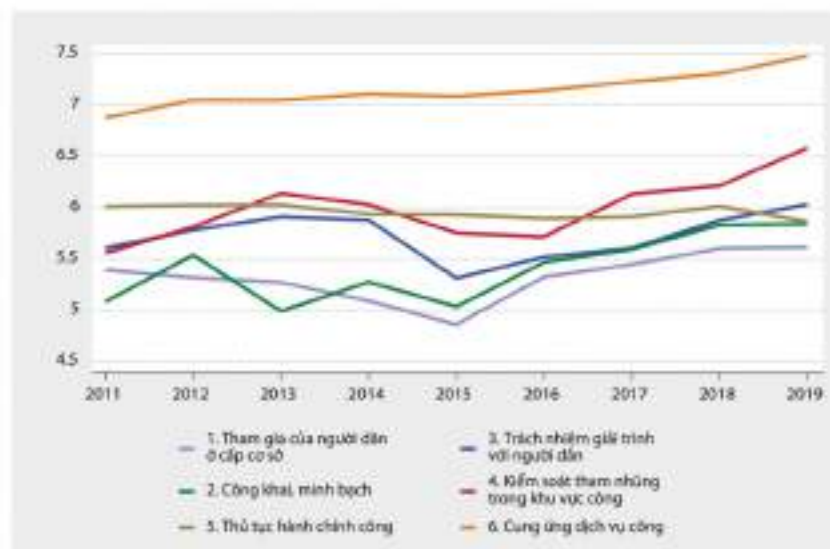
Các tỉnh thuộc đồng bằng sông Hồng, Trung du và miền núi phía Bắc, Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung nằm trong nhóm điểm cao; trong khi nhiều tỉnh thuộc Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Cửu Long thuộc nhóm thấp. Bên cạnh khác biệt theo không gian, phụ nữ và người dân tộc thiểu số có mức tham gia thấp hơn nam giới và người Kinh. Kết quả này cho thấy điều kiện kinh tế không phải là yếu tố duy nhất quyết định sự tham gia; khả năng tiếp cận thông tin, đặc điểm văn hóa - xã hội, cơ chế vận động cộng đồng và cách thức chính quyền tổ chức tham vấn cũng có ý nghĩa quan trọng.

Sự suy giảm mức độ tham gia của người dân ở cấp cơ sở do nhiều nguyên nhân. Trong thời kỳ Covid-19, các hoạt động tiếp xúc, họp bàn và huy động đóng góp cộng đồng bị hạn chế. Tuy nhiên, việc một số chỉ tiêu đã giảm trước đại dịch cho thấy còn tồn tại nguyên nhân mang tính cấu trúc, như người dân chưa nhận thấy rõ tác động của sự tham gia đối với quyết định công; thông tin phục vụ tham gia chưa đầy đủ; và cơ chế tiếp nhận, phản hồi ý kiến chưa đủ hiệu quả. Vì vậy, cải thiện chỉ số này không chỉ đòi hỏi mở rộng kênh tham gia

mà còn phải bảo đảm ý kiến của người dân được xem xét và phản hồi.

4.2.2. Công khai, minh bạch

PAPI đo lường tính công khai, minh bạch trong quá trình ra quyết định ở địa phương trong những lĩnh vực cụ thể mà công dân có quyền biết, bàn, kiểm tra và giám sát theo quy định của Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 và Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022.



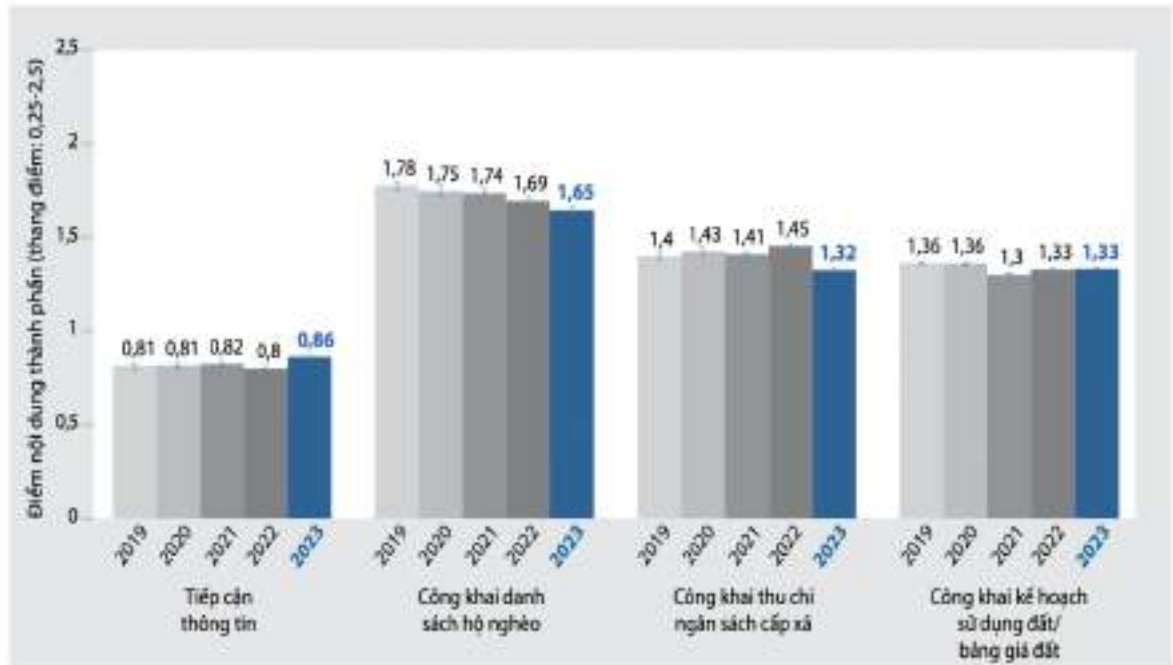
Hình 4.4. Xu thế biến đổi 6 chỉ số thành phần của PAPI từ năm 2011-2019

Nguồn: Báo cáo của PAPI năm 2019 [6]

Xu hướng thay đổi của nội dung công khai, minh bạch cho thấy sự tăng trưởng ổn định giai đoạn 2015-2019 (đạt 5,84 điểm năm 2019), sau đó suy giảm các năm 2020-2023 (xuống mức 5,16 điểm năm 2023) và phục hồi nhẹ lên 5,33 điểm vào năm 2024.

Điểm tích cực là việc hoàn thiện khung pháp lý và mở rộng ứng dụng công nghệ thông tin đã tạo điều kiện cho các địa phương công khai thông tin. Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 và Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 tăng cường nghĩa vụ cung cấp thông tin của chính quyền; trong khi sự phát triển của internet, cổng thông tin điện tử giúp giảm một phần chi phí tiếp cận. Năm 2024, hai cấu phần về công khai thu, chi ngân sách cấp xã và công khai kế hoạch sử dụng đất, bảng giá đất đều cải thiện so với năm 2023. Nhóm địa

phương đạt điểm cao và trung bình cao cũng phân bố đồng đều hơn giữa các vùng, thay vì tập trung chủ yếu ở phía Bắc như những năm trước [9].



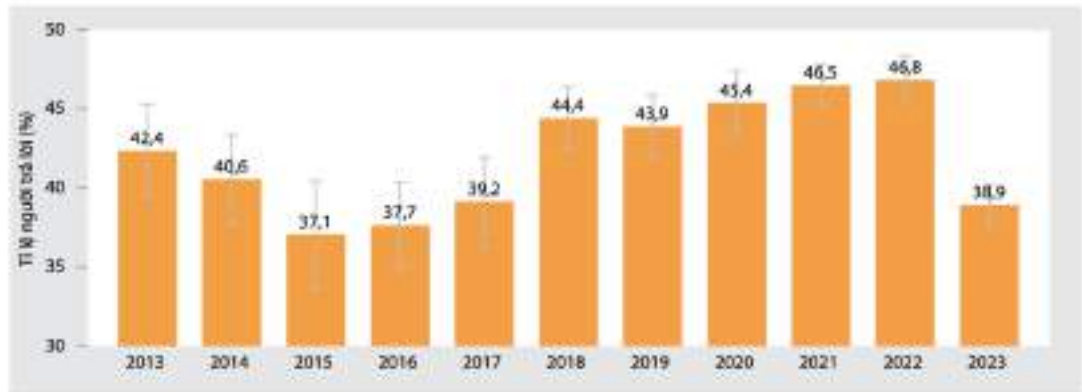
Hình 4.5. Xu thế biến đổi các điểm nội dung thành phần của chỉ số công khai, minh bạch

Nguồn: Báo cáo của PAPI năm 2023 [8]

Hạn chế cơ bản của chỉ số công khai, minh bạch là: tiếp cận thông tin chính sách, pháp luật vẫn là cấu phần có điểm thấp nhất trong 4 cấu phần của chỉ số này. Việc tiếp cận kế hoạch sử dụng đất hằng năm còn hạn chế, năm 2023, tỷ lệ người biết đến kế hoạch sử dụng đất tại các địa phương chỉ dao động từ 6% đến 31%. Công khai ngân sách cấp xã cũng chưa ổn định: tỷ lệ người trả lời cho biết bảng kê thu, chi ngân sách được niêm yết giảm xuống 38,9% năm 2023, thấp nhất kể từ năm 2016 (hình 4.5, 4.6).

Trong quản lý kinh tế, minh bạch làm giảm bất cân xứng thông tin và tăng khả năng dự báo của người dân và doanh nghiệp. Thông tin rõ ràng về ngân sách, quy hoạch và sử dụng đất giúp các chủ thể đưa ra quyết định đầu tư tốt hơn, đồng thời tạo điều kiện giám sát tính phù hợp giữa kế hoạch và thực tế. Ngược lại, thiếu minh bạch có thể làm tăng chi phí tìm kiếm thông tin, tạo dư

địa cho hành vi tùy nghi và làm suy giảm niềm tin vào chính sách. Vì vậy, trọng tâm cải cách cần chuyển từ niêm yết thông tin sang công khai dữ liệu có cấu trúc, cập nhật, dễ tra cứu và gắn với cơ chế giải đáp.



Hình 4.6. Tỷ lệ người dân cho biết bảng thu chi ngân sách của chính quyền cấp xã được niêm yết công khai giai đoạn 2013-2023

Nguồn: Báo cáo của PAPI năm 2023 [8]

4.2.3. Trách nhiệm giải trình

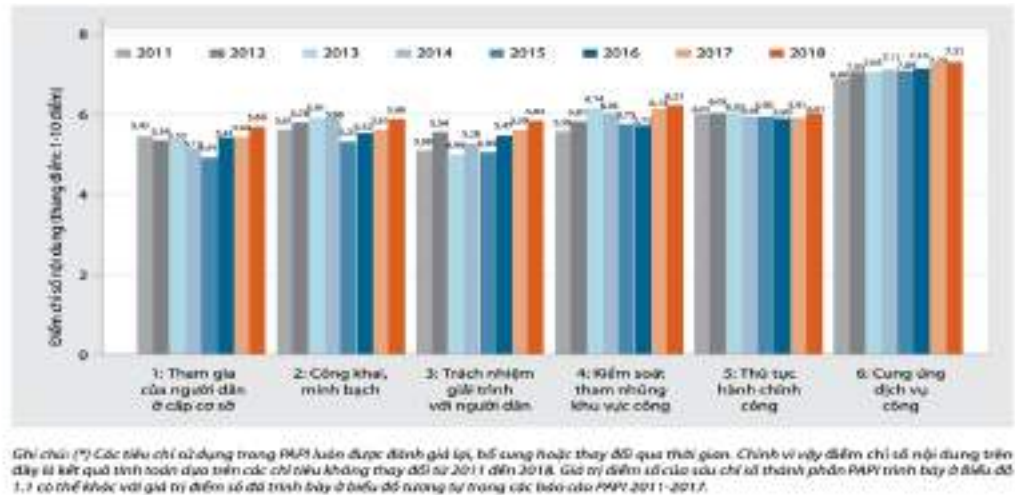
PAPI đo lường trách nhiệm giải trình thông qua ba nội dung thành phần:

(i) Mức độ và hiệu quả tương tác với chính quyền địa phương; (ii) Giải đáp khiếu nại, tố cáo, khúc mắc của người dân và (iii) Tiếp cận dịch vụ tư pháp.

Báo cáo của PAPI qua các năm cho thấy, đây là nội dung tiến bộ chậm nhất trong giai đoạn 2015-2024. Năm 2015-2018, điểm số có mức cải thiện lên 5,83 năm 2018 (hình 4.7), tuy nhiên, giảm liên tục xuống mức 4,24 năm 2023, và chỉ phục hồi nhẹ lên 4,29 năm 2024.

Sự cải thiện của chỉ số trách nhiệm giải trình trước năm 2020 là do việc ban hành Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 tạo điều kiện cho người dân có nhiều kênh tiếp cận thông tin và quyền lợi trong việc yêu cầu chính quyền giải trình các quyết định liên quan đến quản lý hành chính. Những tỉnh chủ động tổ chức đối thoại, tiếp công dân và giải quyết phản ánh thường có kết quả tốt hơn. Tuy nhiên, thành quả này không duy trì đồng đều trong giai đoạn sau. Năm

2023, phần lớn địa phương không đạt tiến bộ đáng kể so với năm 2021, cho thấy việc gia tăng số lượng kênh tương tác chưa tự động chuyển hóa thành năng lực phản hồi và giải quyết vấn đề.



Hình 4.7. Điểm trung bình toàn quốc các chỉ số nội dung gốc giai đoạn 2011-2018

Nguồn: Báo cáo của PAPI năm 2019 [6]

Điểm nhấn nổi bật của chỉ số nội dung này là giải đáp khiếu nại, tố cáo và khúc mắc của người dân. Năm 2024, điểm câu phần này chỉ dao động từ 0,39 đến 0,61 trên thang điểm từ 0,33 đến 3,4. Đánh giá về tiếp cận dịch vụ tư pháp cũng ở mức thấp, dao động từ 1,51 đến 2,08 điểm và còn cách khá xa điểm tối đa [9]. Điều đó phản ánh vấn đề là: người dân chưa sử dụng hiệu quả các cơ chế khiếu nại, phản ánh và giải quyết tranh chấp; đồng thời, khả năng đáp ứng của cơ quan chính quyền và tư pháp địa phương chưa đạt kỳ vọng.

Khác biệt vùng miền đối với trách nhiệm giải trình thay đổi theo thời gian. Trước đây, nhóm điểm cao tập trung nhiều hơn ở phía Bắc và Bắc Trung Bộ, với khoảng cách điểm rất nhỏ; đến năm 2024, các địa phương có điểm cao phân bố rải rác hơn, trong khi nhóm điểm thấp tập trung nhiều ở Tây Nguyên và Đồng bằng sông Cửu Long.

4.2.4. Kiểm soát tham nhũng

Tham nhũng và kiểm soát tham nhũng luôn là chỉ tiêu quan trọng trong

việc đánh giá chất lượng thể chế. Vấn đề tham nhũng được đánh giá dựa trên chỉ số thành phần của PAPI là “kiểm soát tham nhũng”, bao gồm bốn nội dung thành phần: (i) kiểm soát tham nhũng trong chính quyền địa phương, (ii) kiểm soát tham nhũng trong cung ứng dịch vụ công, (iii) công bằng trong tuyển dụng nhân lực vào khu vực công và (iv) quyết tâm chống tham nhũng của chính quyền địa phương.

Đây là chỉ số có biến động lớn nhất và cũng là lĩnh vực có sự cải thiện ấn tượng nhất trong cả giai đoạn nghiên cứu. Điểm số tăng từ 5,72 năm 2016 lên 6,9 năm 2020; sau khi giảm điểm các năm 2021-2023 (6,77 điểm năm 2023), đã tăng lên 7,00 điểm năm 2024, mức cao nhất cả giai đoạn 2015-2024.

Kết quả tích cực này cho thấy các biện pháp kiểm soát tham nhũng trong khu vực công đã có hiệu quả. Năm 2024, cả 4 câu phần của chỉ số nội dung này đều tăng điểm. Trong đó, nạn tham nhũng vặt trong tiếp cận các dịch vụ công cơ bản như bệnh viện tuyến huyện và thủ tục hành chính cấp xã suy giảm mạnh mẽ. Tỷ lệ người dân cho rằng tham nhũng có xu hướng thuyên giảm cũng ở mức cao tại cả cấp quốc gia, cấp tỉnh và cấp xã.

Tuy nhiên, kiểm soát tham nhũng vẫn tồn tại những hạn chế. Công bằng trong tuyển dụng vào khu vực công là câu phần có điểm thấp nhất, cho thấy hiện tượng dựa vào quan hệ cá nhân để có việc làm trong chính quyền cơ sở hoặc trường tiểu học công lập vẫn được người dân ghi nhận. Chi phí không chính thức khi làm giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và khoản chi thêm ngoài quy định trong khám, chữa bệnh cũng còn xuất hiện tại nhiều địa phương.

Phân bố vùng của chỉ số kiểm soát tham nhũng cũng thay đổi đáng kể. Năm 2019, 12/16 tỉnh có điểm cao nhất là các tỉnh phía Nam. Giai đoạn 2020-2023, các tỉnh miền Bắc và miền Trung đã có những chuyển biến tích cực, trong khi Tây Nguyên vẫn là khu vực có nhiều tỉnh đạt điểm thấp nhất [8].

Trong quản lý kinh tế, việc giảm tham nhũng vặt đã trực tiếp cắt giảm chi phí không chính thức cho người dân, nhưng vấn đề tham nhũng trong thủ

tục đất đai vẫn là rào cản làm gia tăng chi phí giao dịch kinh tế.

4.2.5. Thủ tục hành chính công

Chỉ số thủ tục hành chính công phản ánh mức độ hài lòng của người dân đối với các dịch vụ chứng thực, xác nhận của chính quyền cơ sở; dịch vụ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; và dịch vụ hành chính công cấp xã/phường.

Trong thời gian qua, Chính phủ và chính quyền các địa phương đã triển khai nhiều chương trình cải cách, đơn giản hóa thủ tục hành chính nhưng đây vẫn là lĩnh vực ít có chuyển biến nhất trong các nội dung thành phần. Điểm số duy trì ổn định ở mức khá, dao động từ 7,17 đến 7,36 từ năm 2020-2024, cho thấy tình trạng đi ngang, gần như đình trệ trong suốt 5 năm.

Điểm tích cực của chỉ số nội dung này là hiệu quả của mô hình “một cửa” và các dịch vụ chứng thực, xác nhận được người dân đánh giá cao, với số điểm dao động từ 3,56 đến 4 điểm trên thang đo từ 0-4 điểm. Năm 2021-2023, dịch vụ này ở 34 tỉnh, thành phố được đánh giá ngày càng cao, nhất là ở Bà Rịa - Vũng Tàu (tăng 0,62 điểm so với điểm của tỉnh năm 2021).

Về hạn chế, thủ tục cấp mới và cấp đổi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vẫn được đánh giá là nhiều khó khăn. Tình trạng trễ hạn trả kết quả và sự thiếu thuận lợi trong thực hiện thủ tục đất đai tiếp tục được ghi nhận ở hầu hết địa phương. So với năm 2021, đến năm 2024 chỉ có 9 tỉnh, thành phố cải thiện đáng kể, trong khi phần lớn địa phương không có thay đổi rõ rệt và một số tỉnh tiếp tục suy giảm. Nguyên nhân của tình trạng này là do quy định về thủ tục đất đai phức tạp, liên ngành, trong khi hạ tầng cơ sở dữ liệu chưa liên thông đồng bộ. Đối với việc số hóa thủ tục hành chính công vẫn còn nhiều khó khăn khi dữ liệu giữa các cơ quan không liên thông, hồ sơ vẫn phải bổ sung nhiều lần, thời hạn xử lý không được giám sát và người dân chưa dễ dàng sử dụng cổng dịch vụ công.

Phân bổ vùng của chỉ số nội dung thủ tục hành chính tương đối đồng đều giữa các khu vực, tập trung hơn ở một số cực tăng trưởng vùng đồng bằng sông

Hồng và đồng bằng sông Cửu Long. Tuy nhiên, vẫn tồn tại sự khác biệt lớn giữa các địa phương có điều kiện phát triển tương đồng. Một số thành phố lớn thuộc nhóm điểm thấp cho thấy quy mô kinh tế và mức độ hiện đại hóa không tự động bảo đảm chất lượng phục vụ; áp lực dân số, số lượng hồ sơ và sự phức tạp của quản lý đất đai có thể làm giảm hiệu quả nếu năng lực xử lý không được nâng cấp tương ứng.

Trong quản lý, điều hành kinh tế, thủ tục hành chính công ảnh hưởng trực tiếp đến chi phí giao dịch và khuyến khích đầu tư. Khi những thủ tục hành chính công cơ bản như chậm cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có thể làm gia tăng chi phí, hạn chế tiếp cận tín dụng, đầu tư và triển khai dự án của người dân, doanh nghiệp.

4.2.6. Cung ứng dịch vụ công

Đây là lĩnh vực có điểm số tương đối ổn định và cao nhất trong 6 chỉ số, đánh giá chất lượng thể chế, phản ánh sự hài lòng của người dân đối với cung ứng dịch vụ công của các tỉnh.

Về xu hướng biến đổi, năm 2015-2019, điểm số cung ứng dịch vụ công đạt mức khá, dao động từ 6,58-7,68 điểm; sau đó giảm xuống mức 7,05 năm 2020. Các năm 2021-2024, điểm số dao động quanh mức 7,55-7,77 trên thang điểm 10.

Điểm mạnh của lĩnh vực này là các dịch vụ công thiết yếu tiếp tục được duy trì trong bối cảnh có nhiều biến động, dù là trong thời kỳ ảnh hưởng của đại dịch Covid-19. Cơ sở hạ tầng có những chuyển biến tích cực, đặc biệt là điều kiện đường sá, bệnh viện, trường học, điện lưới, thu gom rác thải... Một số tỉnh còn khó khăn cũng có tiến bộ, trong đó năm 2024, Điện Biên đạt mức tăng đáng kể (9%) so với năm 2021, dù vẫn thuộc nhóm điểm thấp, thể hiện những nỗ lực của chính quyền địa phương trong cải thiện cung ứng dịch vụ công.

Về hạn chế, chất lượng cung ứng dịch vụ công chưa đồng đều giữa các

loại dịch vụ và nhóm dân cư. Giáo dục tiểu học công lập là cấu phần có mức dao động lớn giữa các tỉnh; các vấn đề như sĩ số lớp vượt chuẩn, dạy thêm... vẫn tồn tại. Đối với bệnh viện công tuyến huyện, người sử dụng còn phản ánh tình trạng dùng chung giường bệnh, nhà vệ sinh chưa sạch, thời gian chờ dài và việc giới thiệu người bệnh mua thuốc tại nhà thuốc tư nhân.

Vấn đề chênh lệch vùng miền thể hiện rõ nhất ở hạ tầng cơ bản. Các tỉnh công nghiệp, thành phố lớn thường có điều kiện đường sá và thu gom rác thải tốt hơn, trong khi một số tỉnh miền núi, Tây Nguyên và khu vực khó khăn có tỷ lệ đường đất, đường rải sỏi cao và tần suất thu gom rác thấp. Năm 2024, nhóm điểm cao tập trung nhiều ở Đồng bằng sông Hồng và một số tỉnh ven biển; nhóm điểm thấp có nhiều địa phương thuộc Đồng bằng sông Cửu Long và Trung du, miền núi phía Bắc. Kết quả này cho thấy phân hóa dịch vụ công không chỉ xuất phát từ năng lực quản trị mà còn liên quan đến nguồn lực tài khóa, địa hình, mật độ dân cư và chi phí cung ứng.

Trong quản lý kinh tế phát triển địa phương, cung ứng dịch vụ công tốt là nền tảng trực tiếp cho phát triển nguồn nhân lực (thông qua y tế, giáo dục) và bảo đảm tính bao trùm xã hội, bảo vệ môi trường (thông qua thu gom rác thải). Do đó, để tăng cường cung cấp dịch vụ công tốt hơn, cần dựa trên đánh giá của người dân để xác định các khâu chất lượng thấp, để kịp thời thay đổi. Trong cung ứng dịch vụ công, cần xem xét đến khả năng tiếp cận của nhóm yếu thế, chênh lệch giữa thành thị, nông thôn và miền núi.

4.2.7. Đánh giá chung chất lượng thể chế cấp tỉnh

4.2.7.1. Chất lượng thể chế cấp tỉnh theo 6 chỉ số thành phần

Căn cứ số liệu PAPI giai đoạn 2015-2024 cho thấy, chất lượng thể chế cấp tỉnh trải qua 3 giai đoạn biến đổi là: quá trình cải thiện đáng kể chất lượng thể chế từ năm 2015-2019, sự suy giảm những năm 2020-2023 và phục hồi tích cực vào năm 2024.

Năm 2016-2019 đánh dấu bước tiến lớn trong chất lượng thể chế cấp

tỉnh, với hầu hết các chỉ số nội dung đều có xu hướng tăng điểm. Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 có hiệu lực tạo tác động tích cực đến chỉ số công khai, minh bạch và sự tham gia của người dân. Giai đoạn này cũng ghi nhận việc sử dụng internet ở Việt Nam tăng mạnh, từ khoảng 25,6% năm 2015 lên xấp xỉ 66% năm 2019, giúp người dân dễ dàng tiếp cận thông tin hơn. Đặc biệt, kiểm soát tham nhũng là lĩnh vực có cải thiện mạnh mẽ nhất, với điểm chỉ số nội dung tăng từ 5,72 (năm 2016) lên 6,74 (năm 2019).

Từ năm 2020, đặc biệt là các năm 2021-2023, chất lượng thể chế cấp tỉnh có dấu hiệu đi xuống. Covid-19 tác động mạnh mẽ tới việc triển khai nhiều kế hoạch và dự án phát triển kinh tế, đồng thời khiến chính quyền địa phương ít chú trọng hơn đến việc chia sẻ thông tin tới người dân. Trách nhiệm giải trình giảm từ 4,91 (năm 2020) xuống 4,24 (năm 2023), công khai, minh bạch giảm từ 5,35 xuống 5,16, và thủ tục hành chính công giảm từ 7,36 xuống 7,17.

Năm 2024 cho thấy sự cải thiện trên phạm vi toàn quốc, trong đó, kiểm soát tham nhũng đạt điểm cao nhất trong giai đoạn 2015-2024 là 7,00 điểm; điểm cung ứng dịch vụ công (7,62 điểm) và công khai, minh bạch (5,33 điểm) có sự cải thiện đáng kể so với năm 2023. Các chỉ số thủ tục hành chính công (7,18 điểm) và trách nhiệm giải trình (4,29) không cho thấy sự cải thiện rõ rệt.

Điểm sáng về chất lượng thể chế ở cấp tỉnh là kiểm soát tham nhũng đạt được những cải thiện tích cực liên tục qua các năm, phản ánh những tác động hiệu quả của chiến dịch chống tham nhũng của Đảng và Nhà nước. Cung ứng dịch vụ công duy trì mức điểm tương đối cao và ổn định, cho thấy nỗ lực cải thiện cơ sở hạ tầng và dịch vụ công cơ bản của chính quyền địa phương đã phát huy hiệu quả.

Bên cạnh đó, chất lượng thể chế cấp tỉnh còn tồn tại những hạn chế. Thủ tục hành chính công là một điểm nghẽn khi gần như không cải thiện qua 10

năm, đặc biệt là dịch vụ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Trách nhiệm giải trình là chỉ số ít tiến bộ nhất, phản ánh sự thụ động của chính quyền trong tiếp nhận và giải quyết những phản hồi của người dân. Công khai, minh bạch có những cải thiện ở mức trung bình, đặc biệt việc tiếp cận thông tin về kế hoạch sử dụng đất và ngân sách cấp xã còn rất hạn chế.

Trong giai đoạn 2015-2024, sự cải thiện mạnh của kiểm soát tham nhũng (+1,25 điểm) và cung ứng dịch vụ công (+0,58 điểm) đã bù đắp phần lớn cho sự suy giảm của trách nhiệm giải trình (-1,17 điểm) và sự đình trệ của minh bạch (+0,04 điểm), khiến chất lượng thể chế cấp tỉnh trung bình các năm chỉ biến thiên trong biên độ hẹp khoảng 1,5 điểm trong cả 10 năm. Tuy nhiên, điều này lại phải ánh một sự chuyển dịch theo hướng đáng lo ngại, đó là sự gia tăng kiểm soát từ trên xuống và yếu hơn về giám sát từ dưới lên.

4.2.7.2. Đánh giá chất lượng thể chế cấp tỉnh theo các vùng kinh tế

Phân theo vùng kinh tế trọng điểm, Việt Nam có 6 vùng đó là: vùng trung du và miền núi phía Bắc; vùng đồng bằng sông Hồng; vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung; vùng Tây Nguyên; vùng Đông Nam Bộ; vùng đồng bằng sông Cửu Long. Tính toán giá trị trung bình chất lượng thể chế cấp tỉnh của các vùng cho thấy (hình 4.8), có sự phân hóa khá rõ rệt theo vùng, miền, trong đánh giá chất lượng thể chế. Xét trung bình trong giai đoạn 2015-2024, vùng đồng bằng sông Hồng duy trì vị thế dẫn đầu về chất lượng thể chế cấp tỉnh; xếp sau đó là các vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung; trung du và miền núi phía Bắc; Đông Nam Bộ, đồng bằng sông Cửu Long. Tây nguyên luôn xếp vị trí thấp nhất trong 10 năm.

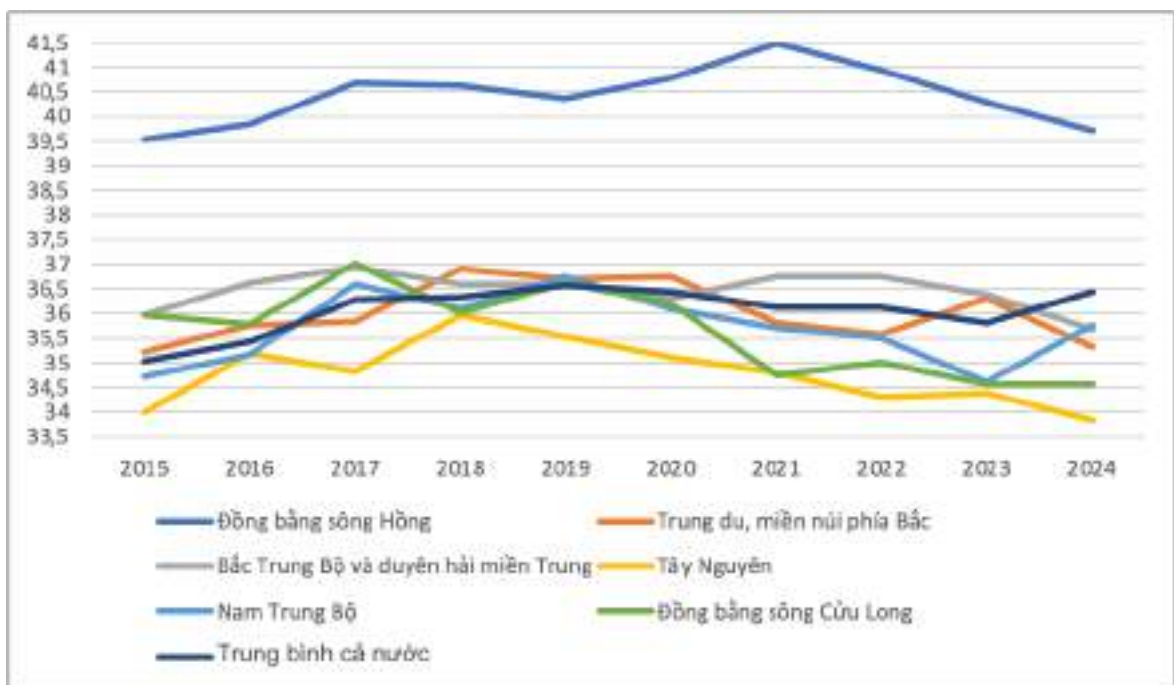
Nhóm dẫn đầu về chất lượng thể chế bền vững trong 10 năm là: Bắc Ninh (38,173), Quảng Ninh (37,797), Thái Nguyên (37,592), Thanh Hóa (37,551). Đây đều là các tỉnh công nghiệp hóa mạnh tại vùng Bắc Trung Bộ và vùng phụ cận Hà Nội.

Nhóm thấp bền vững bao gồm các tỉnh Kiên Giang (34,250), Kon Tum

(34,491), Phú Yên (34,511), Đắk Nông (34,660), Gia Lai (34,674), chủ yếu là các tỉnh Tây Nguyên và ven biển miền Trung kém phát triển.

Bình Dương và Hà Giang là 2 tỉnh ghi nhận sự tăng trưởng tích cực về chất lượng thể chế theo thời gian, khi tăng lần lượt là 4,01 điểm và 3,76 điểm trong giai đoạn 2015-2024. Trong khi đó, những tỉnh có sự sụt giảm mạnh là Cần Thơ giảm 6,88 điểm; Long An giảm 4,78 điểm; Hà Tĩnh giảm 5,00 điểm.

Xét về các chỉ số nội dung thành phần, các tỉnh phía Bắc bao gồm đồng bằng sông Hồng, Bắc Trung Bộ thường đạt điểm cao hơn ở các chỉ số tham gia của người dân, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Các tỉnh phía Nam (Đông Nam Bộ, đồng bằng sông Cửu Long) thường đạt điểm cao hơn về kiểm soát tham nhũng, cung ứng dịch vụ công các năm 2015-2019; đến năm 2020-2024, các tỉnh miền Bắc và miền Trung đã ghi nhận những chuyển biến tích cực trong kiểm soát tham nhũng. Các tỉnh Tây Nguyên và Trung du miền núi phía Bắc thường nằm trong nhóm đạt điểm thấp, đặc biệt là cung ứng dịch vụ công.



Hình 4.8. Chất lượng thể chế cấp tỉnh trung bình theo các vùng kinh tế

Nguồn: Tính toán của tác giả từ báo cáo của PAPI năm 2015-2024 [26].

Bên cạnh đó, theo đánh giá của PAPI, phụ nữ thường cho điểm thấp hơn nam giới trong đánh giá 6 chỉ số, đặc biệt là sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở. Người dân tộc thiểu số cũng chấm điểm thấp hơn người Kinh, đặc biệt ở 3 chỉ số về tham gia của người dân, công khai minh bạch, kiểm soát tham nhũng.

4.3. THỰC TRẠNG PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG CỦA CÁC ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM

4.3.1. Về tăng trưởng kinh tế bền vững

Qua gần 40 năm đổi mới đất nước, Việt Nam đã thoát khỏi tình trạng nghèo đói, duy trì tốc độ tăng trưởng cao liên tục, được đánh giá là một quốc gia có tốc độ tăng trưởng nhanh trong khu vực và thế giới. Giai đoạn 2015-2024 ghi nhận sự tăng trưởng kinh tế vững chắc, quy mô kinh tế ngày càng mở rộng với các cân đối lớn của nền kinh tế được bảo đảm [13].

Trong đó, tốc độ tăng tổng sản phẩm trong nước GDP toàn quốc giai đoạn 2016-2019 đạt mức khá cao, 6,8%/năm. Năm 2020, chịu ảnh hưởng nặng nề của đại dịch Covid-19, bão lụt nghiêm trọng ở miền Trung đã ảnh hưởng đến tốc độ tăng trưởng, tuy nhiên bình quân tăng trưởng kinh tế giai đoạn 2016-2020 vẫn đạt mức 6%/năm, thuộc nhóm các nước tăng trưởng cao nhất khu vực và thế giới. Trong đó, khu vực công nghiệp, xây dựng và dịch vụ giữ vai trò dẫn dắt, đóng góp chủ yếu vào tăng trưởng chung, với tốc độ tăng trưởng bình quân của khu vực công nghiệp, xây dựng là 7,45%, khu vực dịch vụ là 6,2%. Tỷ trọng của khu vực này trong nền GDP tăng từ 82,6% năm 2015 lên 84,8% năm 2020. Quy mô GDP năm 2020 là 271,2 tỷ USD, tăng 1,4 lần so với năm 2015. GDP bình quân đầu người cả nước năm 2020 là 2.779 USD, gấp 1,3 lần so với năm 2015.

Giai đoạn này, các tỉnh vùng Đông Nam Bộ và đồng bằng sông Hồng là 2 cực tăng trưởng chính. Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh là hai địa phương dẫn đầu về quy mô GRDP. Tiếp theo đó là các tỉnh Bình Dương, Đồng Nai, Bà

Rịa - Vũng Tàu, Bắc Ninh, Hải Phòng, Quảng Ninh lần lượt nằm trong nhóm dẫn đầu cả nước về GRDP và GRDP bình quân đầu người. Các tỉnh này đều có cơ cấu kinh tế công nghiệp - xây dựng và dịch vụ chiếm tỷ trọng lớn trong GRDP, có tốc độ tăng trưởng cao hơn trung bình cả nước.

Nhóm các tỉnh có mức tăng trưởng trung bình là các tỉnh ở vùng đồng bằng sông Hồng mở rộng, Bắc Trung Bộ, Duyên hải miền Trung và đồng bằng sông Cửu Long như Thái Nguyên, Vĩnh Phúc, Thanh Hóa, Nghệ An, Đà Nẵng, Khánh Hòa, Cần Thơ, Long An. Các tỉnh này có sự mở rộng tỷ trọng ngành công nghiệp, dịch vụ, du lịch nhưng tỷ trọng ngành nông nghiệp và khai khoáng vẫn chiếm đáng kể.

Nhóm các tỉnh có mức tăng trưởng thấp, quy mô GRDP nhỏ là các tỉnh trung du, miền núi phía Bắc, một số tỉnh vùng Tây Nguyên và biên giới Tây Nam. Đặc điểm của các tỉnh này là nền kinh tế phụ thuộc nhiều vào nông, lâm nghiệp và khai khoáng. Đầu tư trực tiếp nước ngoài còn rất hạn chế, chủ yếu phụ thuộc vào chi tiêu ngân sách nhà nước.

Nhìn vào số liệu GRDP của các địa phương theo Cục Thống kê cho thấy, có sự phân hóa rõ rệt về quy mô kinh tế giữa các tỉnh. Trong đó, một số ít các đô thị lớn, trung tâm công nghiệp, dịch vụ đóng tỷ trọng lớn trong tổng sản phẩm cả nước. Cơ cấu kinh tế chuyển dịch theo hướng tăng cường khu vực công nghiệp, xây dựng và dịch vụ, phù hợp với xu hướng hiện đại hóa nền kinh tế. Sau giai đoạn 2016-2019 các tỉnh đều đạt mức tăng trưởng cao (6,8-7%), năm 2020, tăng trưởng đều giảm mạnh còn khoảng 2,9% do tác động của đại dịch Covid-19, đặc biệt là các tỉnh có cơ cấu dịch vụ, du lịch lớn như Đà Nẵng, Khánh Hòa, Kiên Giang...

Từ năm 2020-2024, là giai đoạn chịu ảnh hưởng mạnh nhất của đại dịch Covid-19 nhưng cũng là giai đoạn cho thấy sự phục hồi, tăng trưởng bền vững của kinh tế Việt Nam so với khu vực và thế giới. Năm 2020, nền kinh tế thế giới rơi vào suy thoái, tăng trưởng âm gần 4%; tốc độ tăng trưởng của Việt

Nam đạt mức 2,91%, là một trong những nền kinh tế có tốc độ tăng trưởng cao nhất thế giới; năm 2021, GDP Việt Nam tăng 2,58%. Năm 2022, nền kinh tế bắt đầu khôi phục trở lại, GDP Việt Nam tăng 8,02%, mức tăng cao nhất giai đoạn 2011-2022.

Năm 2023, tốc độ tăng GDP của Việt Nam đạt 5,05%, tuy thấp hơn mục tiêu đề ra nhưng vẫn cao gấp 1,5 lần mức tăng trưởng toàn cầu, khi những ảnh hưởng suy thoái kinh tế thế giới vẫn chưa chấm dứt.

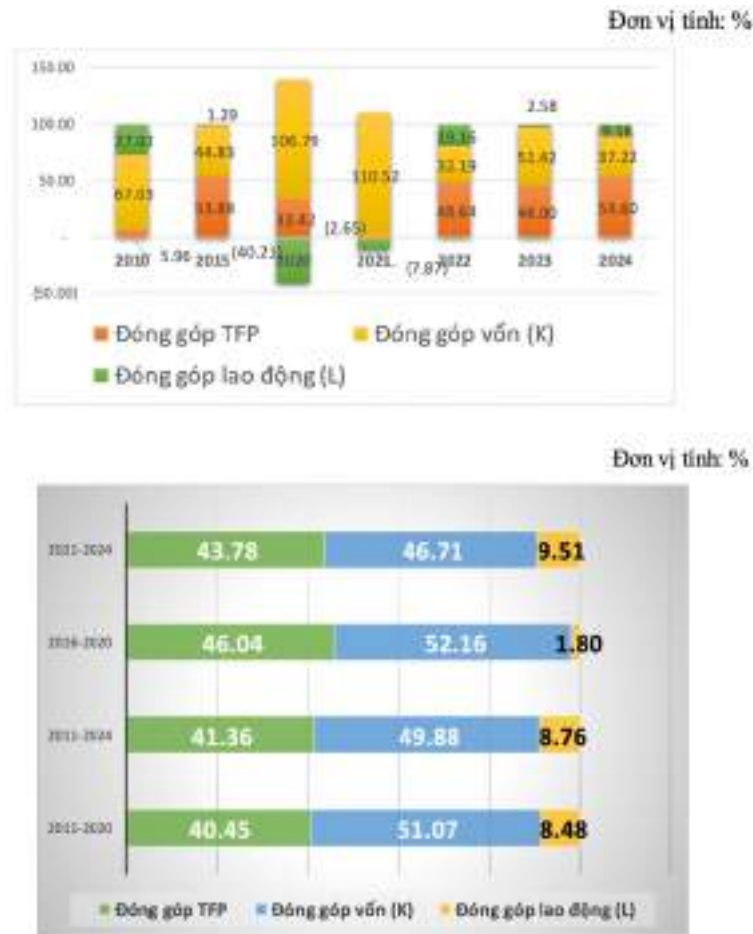
Theo đánh giá 5 năm thực hiện chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021 - 2030, Văn kiện Đại hội XIV của Đảng đã chỉ rõ, tốc độ tăng tổng sản phẩm trong nước GDP bình quân năm 2021-2025 là 6,2%/năm [15, tr.47]. GDP cả nước năm 2024 là 476,3 tỷ USD, đứng thứ 33 thế giới; GDP bình quân đầu người gấp 1,4 lần, tăng từ 3.552 USD lên khoảng 5.000 USD. Thu nhập quốc dân (GNI) bình quân đầu người tăng từ 3.400 USD năm 2020 lên 4.490 USD năm 2024, tiệm cận mức thu nhập trung bình cao [20].

Hà Nội và Hồ Chí Minh giai đoạn này dù không có mức tăng trưởng cao nhất, nhưng vẫn tiếp tục là trụ cột kinh tế hàng đầu. Năm 2024, Thành phố Hồ Chí Minh dẫn đầu với GRDP khoảng 2,72 triệu tỷ đồng, GRDP bình quân đầu người khoảng 8.851 USD, tăng 8,89%; Hà Nội đứng thứ hai với GRDP khoảng 1,43 triệu tỷ đồng, tăng 6,52%. Hải Phòng tăng 10,61%, duy trì nhiều năm liên tăng trưởng hai chữ số; Bình Dương, Đồng Nai, Bắc Ninh, Quảng Ninh, Thanh Hóa cũng ghi nhận mức tăng GRDP từ 8-12%.

Hậu Covid-19, một số tỉnh như Hà Nam, An Giang, Cà Mau, Quảng Nam, Khánh Hòa... ghi nhận tốc độ tăng trưởng GRDP khá cao nhờ mở rộng công nghiệp, chế biến nông sản, và phục hồi du lịch, dù quy mô nền kinh tế vẫn khiêm tốn.

Chênh lệch quy mô và chất lượng tăng trưởng 63 tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương vẫn rất lớn khi nhiều tỉnh trung du, miền núi phía Bắc, Bắc Trung Bộ, Tây Nguyên, Tây Nam Bộ vẫn có quy mô kinh tế thấp hơn nhiều và tốc độ tăng

trường GRDP thấp hơn các trung tâm tăng trưởng của đất nước.



Hình 4.9. Đóng góp của TFP vào tăng trưởng GDP Việt Nam

Nguồn: [11, tr.11-24].

Về đóng góp của yếu tố năng suất tổng hợp TFP vào tăng trưởng ngày càng gia tăng. Theo báo cáo của Cục Thống kê, trong các yếu tố đầu vào của sản xuất, đóng góp của lao động (L) vào tăng trưởng GDP là khá thấp, đóng góp của vốn (K) vào tăng trưởng GDP là lớn nhất, sao đó là đến đóng góp của TFP. Đặc biệt, năm 2023, đóng góp của lao động vào tăng trưởng GDP chỉ đạt 2,58%, trong khi đóng góp của vốn là 51,42%, đóng góp của TFP là 46%. Đến năm 2024, mức đóng góp của TFP vào tăng trưởng GDP đã tăng lên 53,6%, cao hơn mức đóng góp của vốn (37,22%). Đánh giá chung giai đoạn 2016-2020, đóng góp của TFP vào tăng trưởng kinh tế đạt 46,04%, cao hơn mức 34,75% của giai đoạn 2011-2015; giai đoạn 2021-2024 đóng góp của TFP là 43,57%

(Hình 4.9). Giai đoạn 2021-2024, đóng góp của TFP giảm xuống là do tác động của đại dịch Covid-19 làm đứt gãy chuỗi sản xuất, gây ảnh hưởng lớn đến nền kinh tế. Sự gia tăng đóng góp của TFP cho thấy nền kinh tế Việt Nam đã đi đúng hướng, dần đạt được những bước tăng trưởng bền vững.

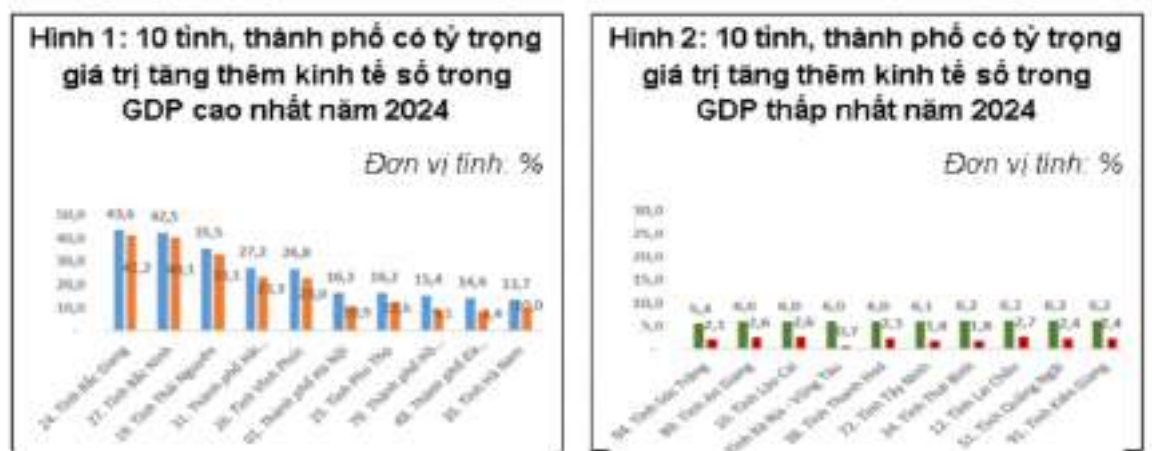
Ở cấp tỉnh, các thành phố trực thuộc trung ương tiếp tục khẳng định vai trò là đầu tàu dẫn dắt tăng trưởng kinh tế cho vùng với mức đóng góp của TFP vào tăng trưởng kinh tế ngày càng cao. Đối với thành phố Đà Nẵng, giai đoạn 2016-2020, tăng TFP đóng góp vào tăng GRDP là 44,18%, cao hơn tỷ phần đóng góp của giai đoạn 2011-2015 là 27,85% nhưng vẫn thấp hơn mức đóng góp 45,72% bình quân chung của cả nước. Tuy nhiên, nếu so sánh với thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn này (38,42%/năm), tỷ lệ đóng góp của TFP vào tăng trưởng kinh tế Đà Nẵng cao hơn [37].

Giai đoạn 2016-2020, đóng góp của TFP vào tăng trưởng kinh tế của Thành phố Hà Nội bình quân đạt 49,24%; đến giai đoạn 2021-2022, tỷ lệ này là 52,65%, đều cao hơn mức trung bình của cả nước, cho thấy tăng trưởng kinh tế của thành phố theo hướng bền vững, phản ánh xu hướng chuyển dịch kinh tế theo chiều sâu [28].

Thành phố Hồ Chí Minh, là đầu tàu kinh tế của cả nước, ghi nhận mức đóng góp bình quân của TFP giai đoạn 2021-2025 là 59,17%, cao hơn trung bình của cả nước rất nhiều, phản ánh việc tăng trưởng kinh tế theo hướng bền vững dựa vào năng suất và hiệu quả [21]. Bên cạnh đó, mức đóng góp của TFP vào tăng trưởng GRDP của thành phố Hải Phòng cũng đạt khoảng 50% giai đoạn 2021-2025 [38].

Giai đoạn 2015-2024, cơ cấu kinh tế của Việt Nam đã có sự chuyển dịch theo hướng tích cực, chú trọng tăng trưởng theo chiều sâu, ứng dụng khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo. Trong đó, khu vực dịch vụ chiếm tỷ trọng cao nhất (42,36%), sau đó là khu vực công nghiệp, xây dựng (37,64%), khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản chiếm tỷ trọng thấp nhất (11,86%) [20]. Đối với các tỉnh, có

sự phân hóa mạnh theo vùng, miền. Theo đó, các thành phố lớn và khu vực kinh tế trọng điểm như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương, Đồng Nai, Bắc Ninh, Hải Phòng, ngành dịch vụ và công nghiệp - xây dựng chiếm tỷ trọng lớn nhất trong cơ cấu kinh tế. Trong khi đó, các tỉnh ven biển Đà Nẵng, Quảng Ninh, Huế... có tỷ trọng khu vực dịch vụ (du lịch, thương mại, cảng biển) rất cao trong cơ cấu kinh tế. Các tỉnh thuộc khu vực Trung du miền núi phía Bắc, Tây Nguyên, đồng bằng sông Cửu Long, ngành nông - lâm nghiệp và thủy sản chiếm tỷ trọng cao trong cơ cấu kinh tế.



Hình 4.10. Tỷ trọng giá trị tăng thêm kinh tế số trong GRDP của các tỉnh năm 2024

Nguồn: [11, tr.11-24]

Bên cạnh đó, trong bối cảnh tác động lớn của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, kinh tế số đang trở thành xu hướng tất yếu của thế giới cũng như Việt Nam. Đóng góp của kinh tế số vào tăng trưởng trở thành một nội dung quan trọng trong cơ cấu kinh tế hiện đại. Theo báo cáo của Cục Thống kê, năm 2024, trong số 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có 5 tỉnh, thành phố có tỷ trọng giá trị tăng thêm của kinh tế số trong GRDP trên 20% bao gồm: tỉnh Bắc Giang (43,6%), tỉnh Bắc Ninh (42,5%), tỉnh Thái Nguyên (35,5%), thành phố Hải Phòng (27,2%), tỉnh Vĩnh Phúc (26,8%); 7 tỉnh, thành phố có tỷ trọng

từ 10-20%; 51 tỉnh, thành phố có tỷ trọng từ 5-10%.... Các địa phương có tỷ trọng kinh tế số cao là những địa phương thu hút nhiều nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) cho các hoạt động kinh tế số lõi, do đó giá trị tăng thêm của kinh tế số lõi chiếm khoảng 87%- 96% tổng giá trị tăng thêm của kinh tế số tại các tỉnh này. Tỷ trọng kinh tế số của thành phố Hà Nội đạt 15,41% (kinh tế số lõi chiếm khoảng 75%) và của Thành phố Hồ Chí Minh là 13,51% (kinh tế số lõi chiếm khoảng 69%).

4.3.2. Về tiến bộ và công bằng trong quá trình tăng trưởng kinh tế

Trong chương 2 cơ sở lý luận, luận án đã đưa ra các chỉ số phản ánh tiến bộ và công bằng trong quá trình tăng trưởng kinh tế, tuy nhiên hầu như các địa phương chưa có đầy đủ dữ liệu về các chỉ số này. Do đó, luận án chỉ tập trung phân tích chỉ số quan trọng là tỷ lệ nghèo đa chiều, GINI, HDI.

Giai đoạn 2015-2024, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng trong thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội gắn với tăng trưởng kinh tế. Thành tựu nổi bật nhất là giảm nghèo nhanh, mở rộng cơ hội tiếp cận giáo dục, y tế và an sinh xã hội, đồng thời cải thiện đáng kể mức sống người dân.

Trong công tác xóa đói, giảm nghèo, Việt Nam đã tạo nên kỳ tích, đưa hàng chục triệu người thoát cảnh thiếu đói, vươn lên cuộc sống ổn định, được quốc tế đánh giá cao. Việt Nam cũng là một trong những quốc gia đầu tiên áp dụng chuẩn nghèo đa chiều (năm 2016), đánh dấu bước tiến lớn trong tiếp cận chính sách xã hội hiện đại. Đặc biệt, Việt Nam được Liên hợp quốc và Ngân hàng Thế giới đánh giá là một trong số ít quốc gia duy trì thành tựu giảm nghèo bền vững trong bối cảnh toàn cầu chịu tác động của khủng hoảng kinh tế, dịch bệnh và biến đổi khí hậu. Các mô hình sinh kế thích ứng biến đổi khí hậu ở đồng bằng sông Cửu Long, chuyển đổi cây trồng vật nuôi ở Tây Nguyên, hay phát triển du lịch cộng đồng tại miền núi phía Bắc đã góp phần tạo việc làm, tăng thu nhập và giảm nghèo bền vững. Các địa phương có tỷ lệ hộ nghèo cao như Hà Giang, Điện Biên, Kon Tum... đã có bước phát triển mạnh mẽ về kinh tế và đời sống nhân dân.

Theo khảo sát hộ nghèo, hộ cận nghèo năm 2024 theo chuẩn nghèo đa chiều giai đoạn 2022-2025 của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội cho thấy, tỷ lệ nghèo đa chiều (gồm tỷ lệ hộ nghèo và hộ cận nghèo) của cả nước là 4,06% với tổng số hộ nghèo và hộ cận nghèo đa chiều là 1.258.997 hộ. Trong đó, vùng Trung du và miền núi phía Bắc có tỷ lệ nghèo đa chiều cao nhất là 14,98%; tổng số hộ nghèo và hộ cận nghèo đa chiều là 486.623 hộ. Tiếp theo đó là vùng Tây nguyên với tỷ lệ nghèo đa chiều là 9,45%; tổng số hộ nghèo và hộ cận nghèo đa chiều là 152.970 hộ. Vùng Bắc Trung bộ và duyên hải miền Trung có tỷ lệ nghèo đa chiều là 6,24%; tổng số hộ nghèo và hộ cận nghèo đa chiều là 360.614 hộ. Vùng đồng bằng sông Cửu Long có tỷ lệ nghèo đa chiều là 3,14%; tổng số hộ nghèo và hộ cận nghèo đa chiều là 153.450 hộ. Vùng đồng bằng sông Hồng có tỷ lệ nghèo đa chiều là 1,40%; tổng số hộ nghèo và hộ cận nghèo đa chiều là 97.755 hộ. Vùng Đông Nam Bộ có tỷ lệ nghèo đa chiều thấp nhất là 0,15%; tổng số hộ nghèo và hộ cận nghèo đa chiều là 7.585 hộ [4].

Theo khảo sát mức sống dân cư các tỉnh năm 2020 cho thấy, 10 tỉnh có khoảng cách giàu nghèo nhỏ nhất gồm Thành phố Hồ Chí Minh, Đồng Tháp, Bình Thuận, Đồng Nai, Hải Phòng, Hải Dương, Thái Bình, Vĩnh Phúc, Bình Dương, Bắc Ninh; trong khi 10 tỉnh bất bình đẳng cao nhất chủ yếu là miền núi, khó khăn như Cao Bằng, Sơn La, Quảng Trị, Yên Bái, Quảng Bình, Bắc Kạn, Lào Cai, Điện Biên, Lai Châu, Cần Thơ. Xét theo vùng, Trung du và miền núi phía Bắc và Tây Nguyên có hệ số Gini cao nhất (khoảng 0,42), vừa thu nhập bình quân thấp, vừa bất bình đẳng cao; Đông Nam Bộ có Gini thấp nhất (khoảng 0,29), nhưng thu nhập lại cao, nên cả “cơ hội tham gia” và “mức thụ hưởng” đều tốt hơn [33].

Chỉ số phát triển con người HDI của Việt Nam được cải thiện rõ rệt, cao hơn các nước có cùng mức thu nhập. Cùng với xu hướng chung của chỉ HDI toàn quốc, số liệu HDI của 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương do Cục Thống kê công bố cũng cho thấy xu hướng tăng đều qua các năm. Ngay cả trong giai đoạn 2020-2021, khi nền kinh tế chịu tác động nghiêm trọng của đại

dịch Covid-19, HDI vẫn không suy giảm mà chỉ chững lại trong ngắn hạn, trước khi tiếp tục cải thiện từ năm 2022 trở đi. Điều này phản ánh tính bền vững tương đối của các thành tựu phát triển con người tại Việt Nam, đặc biệt là trong các lĩnh vực y tế cơ bản, giáo dục phổ cập và an sinh xã hội.

Trong đó, Hà Nội là địa phương có HDI cao nhất cả nước, tăng từ 0,780 năm 2016 lên 0,829 năm 2024; Thành phố Hồ Chí Minh từ 0,777 lên 0,819, Đà Nẵng từ 0,762 lên 0,814. Các tỉnh có HDI cao tập trung ở các vùng đô thị, công nghiệp hóa như đồng bằng sông Hồng, Đông Nam Bộ. Đặc điểm của các địa phương này là có thu nhập bình quân đầu người cao, hệ thống y tế, giáo dục tốt.

Nhóm các tỉnh có HDI ở mức trung bình và ghi nhận mức cải thiện đáng kể qua các năm gần đây là các tỉnh đồng bằng và duyên hải miền Trung.

Qua xem xét chỉ số HDI cũng cho thấy sự chênh lệch về phát triển giữa các địa phương rất cao. Nhiều tỉnh miền núi, Tây Nguyên có HDI thấp như Lai Châu, Hà Giang, Sơn La, Điện Biên, Kon Tum, Gia Lai, Đắk Nông. Năm 2016, chênh lệch giữa địa phương rất cao (Hà Nội, Bà Rịa - Vũng Tàu xấp xỉ 0,78) và thấp nhất (Lai Châu 0,553, Hà Giang 0,559) khoảng 0,22-0,23 điểm HDI. Đến 2024 sơ bộ, địa phương dẫn đầu quanh 0,82-0,83, trong khi một số tỉnh thấp vẫn quanh 0,62-0,70 (Hà Giang 0,629, Yên Bái 0,642, Kon Tum 0,677), khoảng cách tuyệt đối vẫn ở mức trên 0,15-0,18. Tuy vậy, nhiều tỉnh nghèo tăng nhanh hơn trung bình, nên khoảng cách tính theo tỷ lệ phần trăm có dấu hiệu thu hẹp dần, nhất là giữa nhóm “rất cao” và nhóm “trung bình - khá”.

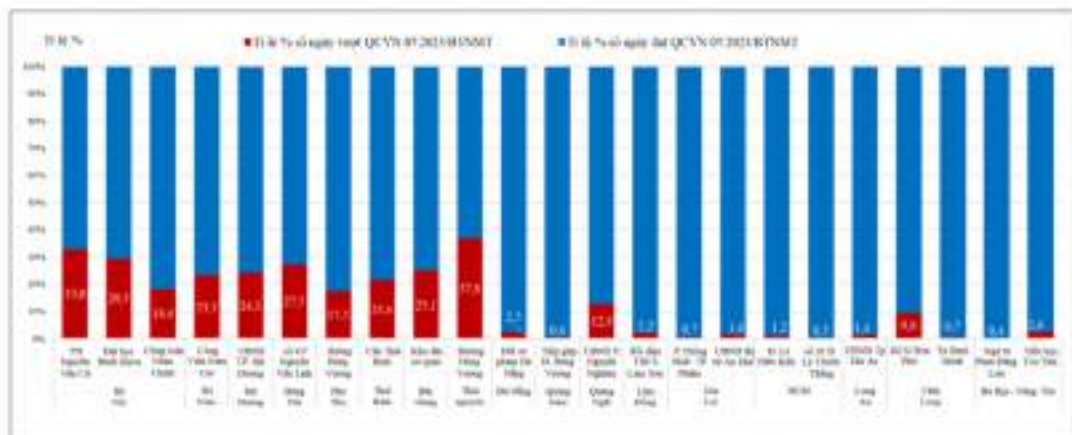
4.3.3. Về bảo vệ môi trường trong quá trình tăng trưởng kinh tế

Giai đoạn 2015-2024, quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường trở thành điều kiện bắt buộc trong phát triển kinh tế ở Việt Nam. Đánh giá công cuộc đổi mới qua 40 năm, Văn kiện Đại hội XIV của Đảng chỉ rõ: “chủ động phòng ngừa, kiểm soát, phục hồi môi trường, hệ sinh thái, từ khai thác “tận diệt” tài nguyên thiên nhiên, từ tăng trưởng “nóng” sang tăng trưởng bao trùm và phát

triển nhanh, bền vững - không đánh đổi môi trường lấy tăng trưởng kinh tế”
[16, tr.67].

Theo Báo cáo tổng kết 5 năm thi hành Luật Bảo vệ môi trường (2020-2025) của Bộ Nông nghiệp và Môi trường, chất lượng môi trường của Việt Nam chịu áp lực lớn từ quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa, trong đó ô nhiễm không khí là vấn đề nổi cộm nhất, tập trung ở các đô thị lớn, khu công nghiệp, làng nghề và các trục giao thông có mật độ phương tiện cao. Đặc biệt, Thành phố Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh là 2 thành phố chịu áp lực lớn nhất về ô nhiễm không khí và nước thải đô thị [5].

Các vùng công nghiệp phát triển là Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Bắc Ninh, Bắc Giang... vẫn là những điểm nóng về ô nhiễm đất, nước do nước thải từ các đô thị và làng nghề. Một số địa phương như Hà Giang, Tuyên Quang, Nghệ An, Quảng Trị... ghi nhận những điểm ô nhiễm nghiêm trọng do tồn lưu hóa chất bảo vệ thực vật [5].



Hình 4.11. Tỷ lệ số ngày trong năm 2025 có giá trị thông số bụi PM_{2,5} vượt giá trị giới hạn trung bình 24h của QCVN 05:2023/BTNMT

Nguồn: [5, Phụ lục I, tr.1].

Các tỉnh miền Bắc có chất lượng không khí thấp hơn miền Trung và miền Nam với số ngày có giá trị thông số bụi PM_{2.5} vượt giá trị giới hạn trung bình 24h nhiều hơn, do địa hình và khí tượng (nghịch nhiệt, ít gió) làm hạn chế khả

năng khuếch tán chất ô nhiễm. Trong đó, các tỉnh có số ngày ô nhiễm không khí nhiều nhất là Thái Nguyên (37%), Hà Nội (33%), Hưng Yên (27,5%), Bắc Giang (25,1%), Hải Dương (24,3%), Hà Nam (23,3%) (Hình 4.11). Có những thời điểm, Hà Nội rơi vào nhóm các đô thị ô nhiễm nhất thế giới.

Bên cạnh đó, xuất hiện các điểm ô nhiễm cục bộ tại các làng nghề, như làng nghề Phong Khê, Văn Môn (Bắc Ninh) hay Ninh Văn (Ninh Bình) do công nghệ sản xuất lạc hậu và thiếu hệ thống xử lý khí thải. Khu vực nông thôn và miền núi, chất lượng không khí nhìn chung vẫn duy trì ở mức tốt, tuy nhiên, tại một số điểm khai thác khoáng sản (thí dụ ở Lào Cai) đã bắt đầu xuất hiện tình trạng ô nhiễm không khí cục bộ.

Đối với hiện trạng bảo vệ môi trường tại các khu, cụm công nghiệp. Tại các khu công nghiệp, 95,37% khu công nghiệp đã có hệ thống xử lý nước thải tập trung, vượt chỉ tiêu Quốc hội giao (92%). 100% các khu công nghiệp đã lắp đặt hệ thống quan trắc tự động và truyền dữ liệu về cơ quan quản lý [5]. Tuy nhiên, tại các cụm công nghiệp, hạ tầng bảo vệ môi trường còn thiếu đồng bộ và lạc hậu. Tỷ lệ cụm công nghiệp có hệ thống xử lý nước thải tập trung mặc dù đã tăng từ 8,9% năm 2016 lên 30,6% năm 2024 [5], còn ở mức rất thấp. Trong đó, Bắc Ninh là điểm sáng về xử lý môi trường tại các cụm công nghiệp. Các địa phương khác như Hải Phòng, Cần Thơ gặp khó khăn trong thu hút đầu tư vào hạ tầng bảo vệ môi trường tại các cụm công nghiệp.

Dựa trên chỉ số quản trị môi trường trong báo cáo của PAPI từ năm 2018-2024, trong đó các chỉ tiêu tập trung vào đo lường đánh giá của người dân về chất lượng sinh hoạt và chất lượng nguồn nước sinh hoạt ở nơi cư trú cho thấy, môi trường vẫn là nội dung có điểm số thấp nhất trong các lĩnh vực đo lường của PAPI. Người dân ở hai vùng đồng bằng sông Hồng và Đông Nam Bộ, nơi tập trung nhiều khu công nghiệp là những nơi quan ngại nhất về điều kiện môi trường; tiếp đó là vùng Tây Nguyên [9].

Nghiên cứu tổng hợp chất lượng môi trường dựa trên điểm số chất lượng

môi trường nước và không khí của các tỉnh từ năm 2018-2024 theo thang điểm (0,66-6,66) cho thấy, sự chênh lệch chất lượng môi trường của các tỉnh là rất lớn và rõ nét. Nhóm các tỉnh ở đồng bằng sông Cửu Long có mức chất lượng môi trường tốt từ khoảng 3,2-4 điểm, trong đó Đồng Tháp là tỉnh nổi bật nhất: 2018-2024 luôn trên 3,2, trong đó giai đoạn 2018-2020 xấp xỉ 3,9-4,0, nằm sát ngưỡng “rất tốt” của thang điểm. Vĩnh Long, An Giang, Cần Thơ, Hậu Giang có điểm 3,0-3,6, cao hơn trung bình cả nước, cho thấy người dân tương đối hài lòng với chất lượng nước, không khí.

Nhóm trung bình bao gồm các tỉnh miền núi, trung du, Tây Nguyên (Lào Cai, Yên Bái, Sơn La, Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk, Đắk Nông...), nhiều tỉnh duyên hải miền Trung, Đông Nam Bộ... dao động quanh 2,3-2,9 điểm. Đây là mức “trung bình - dưới khá”: môi trường chưa đến mức báo động nghiêm trọng.

Nhóm thấp dưới 2,3 điểm là Thành phố Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, một số tỉnh công nghiệp như Bình Dương, Đồng Nai, một số tỉnh đồng bằng Bắc Bộ, có điểm số dao động từ 1,9-2,3 điểm.

Điều này cho thấy tăng trưởng kinh tế ở các đô thị, vùng công nghiệp lớn ở Việt Nam chưa chú trọng bảo vệ môi trường. Đây vẫn là vấn đề cần được ưu tiên giải quyết cho chính quyền các tỉnh trong thời gian tới để hướng tới mục tiêu phát triển kinh tế bền vững.

4.4. KẾT QUẢ ĐỊNH LƯỢNG TÁC ĐỘNG CỦA CHẤT LƯỢNG THỂ CHẾ ĐỐI VỚI PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG CÁC TỈNH Ở VIỆT NAM

4.4.1. Mô tả thống kê và tương quan các biến

Biến phụ thuộc: GRDP thực tế theo giá so sánh năm 2010 (grdp_real_2010) phản ánh quy mô và mức độ tăng trưởng kinh tế của các tỉnh, thành phố, đã loại trừ yếu tố lạm phát. Đơn vị tính của biến là tỷ đồng. Tập dữ liệu gồm 629 quan sát, tương ứng với dữ liệu bảng theo không gian (tỉnh/thành phố) và thời gian (Bảng 4.1).

Bảng 4.1. Mô tả thống kê biến GRDP theo giá thực tế năm 2010

grdp_real_2010				
	Percentiles	Smallest		
1%	7403.9	5805		
5%	11657.4	6115.4		
10%	15272.1	6476	Obs	629
25%	25846.5	6797.8	Sum of wgt.	629
50%	43717.6		Mean	80588.19
		Largest	Std. dev.	146649.4
75%	64502.8	990356		
90%	139419.1	1038629	Variance	2.15e+10
95%	244018.2	1092522	Skewness	4.804076
99%	906821	1170803	Kurtosis	27.90726

Nguồn: Tính toán của tác giả trên STATA dựa trên số liệu [10], [34].

Kết quả thống kê mô tả cho thấy giá trị trung bình của GRDP thực tế đạt khoảng 80.588 tỷ đồng, trong khi giá trị trung vị chỉ đạt 43.718 tỷ đồng. Sự chênh lệch đáng kể này cho thấy phân phối của biến có xu hướng lệch phải, phản ánh thực tế là một số ít địa phương có quy mô kinh tế rất lớn kéo giá trị trung bình lên cao.

Độ lệch chuẩn của biến đạt 146.649 tỷ đồng, cho thấy mức độ phân hóa rất mạnh về quy mô GRDP giữa các địa phương. Xét theo các phân vị, 25% số quan sát có GRDP thực tế dưới 25.847 tỷ đồng, 50% dưới 43.718 tỷ đồng, trong khi 10% địa phương có GRDP vượt 139.419 tỷ đồng. Đặc biệt, nhóm 1% địa phương có quy mô GRDP rất cao, với giá trị trên 906.821 tỷ đồng, chủ yếu là các trung tâm kinh tế lớn.

Giá trị nhỏ nhất của GRDP thực tế là 5.805 tỷ đồng, trong khi giá trị lớn nhất lên tới 1.170.803 tỷ đồng, phản ánh khoảng cách phát triển kinh tế rất lớn giữa các tỉnh, thành phố trong nền kinh tế Việt Nam.

Hệ số độ lệch (skewness) ở mức 4,80 và độ nhọn (kurtosis) đạt 27,91, cho thấy phân phối của biến lệch phải mạnh và có đuôi dài, không tuân theo phân phối chuẩn. Do đó, nghiên cứu sử dụng logarit tự nhiên của GRDP thực nhằm giảm ảnh hưởng của các giá trị ngoại lai, thu hẹp độ phân tán dữ liệu và cải thiện độ tin cậy của các ước lượng hồi quy.

Bảng 4.2. Mô tả thống kê biến chỉ số phát triển con người HDI

HDI				
	Percentiles	Smallest		
1%	.571	.553		
5%	.612	.559		
10%	.636	.562	Obs	567
25%	.661	.565	Sum of wgt.	567
50%	.692		Mean	.696021
		Largest	Std. dev.	.0526429
75%	.731	.823		
90%	.771	.823	Variance	.0027713
95%	.79	.823	Skewness	.1737385
99%	.819	.829	Kurtosis	2.885709

Nguồn: Tính toán của tác giả trên STATA dựa trên số liệu [10], [34].

Đối với biến phụ thuộc chỉ số phát triển con người HDI của các tỉnh. Với 567 quan sát, giá trị HDI trung bình đạt 0,696, phản ánh mức phát triển con người ở mức trung bình-khá theo phân loại của UNDP. Giá trị trung vị (median) là 0,692, khá gần với giá trị trung bình, cho thấy phân phối HDI tương đối cân đối (Bảng 4.2).

Bảng 4.3. Mô tả thống kê biến chất lượng môi trường

environment_quality				
	Percentiles	Smallest		
1%	1.914304	1.800972		
5%	2.084054	1.890828		
10%	2.158327	1.910743	Obs	629
25%	2.343524	1.914304	Sum of wgt.	629
50%	2.513597		Mean	2.57995
		Largest	Std. dev.	.3761276
75%	2.748841	3.967805		
90%	3.054956	3.967805	Variance	.141472
95%	3.4148	3.967805	Skewness	1.125308
99%	3.747684	3.967805	Kurtosis	4.678046

Nguồn: Tính toán của tác giả trên STATA dựa trên [26].

Đối với biến phụ thuộc chất lượng môi trường (EQ) (Bảng 4.3), giá trị trung bình của biến EQ đạt 2,58, với giá trị trung vị (median) là 2,51, cho thấy chất lượng môi trường của các địa phương nhìn chung ở mức trung bình khá. Khoảng biến thiên của biến tương đối rộng, với giá trị nhỏ nhất khoảng 1,80; giá trị lớn nhất là 3,97. Điều này phản ánh sự khác biệt đáng kể về chất lượng môi trường giữa các địa phương. Độ lệch chuẩn của biến EQ là 0,38, cho thấy mức độ phân tán không quá lớn quanh giá trị trung bình, song vẫn tồn tại sự khác biệt rõ rệt giữa các nhóm địa phương.

Đối với biến giải thích là chất lượng thể chế (IQ), với 619 quan sát, giá trị trung bình của biến chất lượng thể chế đạt 36,06 điểm, trong khi giá trị trung vị (median) là 35,99, cho thấy chất lượng thể chế của các địa phương nhìn chung ở mức trung bình và phân bố khá cân đối quanh giá trị trung tâm. Khoảng giá trị của biến tương đối rộng: giá trị nhỏ nhất khoảng 31,59 điểm; giá trị lớn nhất lên tới 42,33 điểm. Điều này phản ánh sự khác biệt đáng kể về chất lượng thể chế giữa các tỉnh, thành phố. Độ lệch chuẩn của biến là 1,63, cho thấy mức độ phân tán vừa phải quanh giá trị trung bình. So với các biến kết quả như GRDP hay chất lượng môi trường, mức độ biến động của thể chế thấp hơn, phản ánh tính ổn định tương đối của các đặc trưng thể chế theo thời gian.

Bảng 4.4. Mô tả thống kê biến chất lượng thể chế

Percentiles			Smallest		
1%	32.75285		31.59231		
5%	33.36944		31.72742		
10%	33.95738		31.76099	Obs	619
25%	34.92055		32.46716	Sum of wgt.	619
50%	35.992			Mean	36.06422
			Largest	Std. dev.	1.627185
75%	37.2265		40.23046		
90%	38.23474		40.32387	Variance	2.64773
95%	38.68832		40.70722	Skewness	.138963
99%	39.9308		42.3298	Kurtosis	2.904052

Nguồn: Tính toán của tác giả trên STATA dựa trên [26].

4.4.2. Mô tả tương quan các biến

Ma trận tương quan giữa các biến được thể hiện trong bảng 4.5. Theo ma trận này, tương quan giữa các nhóm biến nhìn chung ở mức thấp đến trung bình, nên nguy cơ đa cộng tuyến mạnh không lớn.

Kết quả tương quan cho thấy, mối tương quan giữa chất lượng thể chế IQ và GRDP thực tế theo giá so sánh năm 2010 là -0,025, cho thấy ở mức độ mô tả, chưa tồn tại quan hệ tuyến tính rõ ràng giữa chất lượng thể chế và tăng trưởng kinh tế ở địa phương. Phân tích chi tiết theo các chỉ số thành phần của chất lượng thể chế cũng cho thấy các hệ số tương quan với GRDP thực tế đều có giá trị nhỏ và dao động quanh 0.

Đối với chỉ số phát triển con người, mối tương quan với chất lượng thể chế là 0,12, hệ số dương nhưng ở mức thấp, cho thấy chất lượng thể chế tốt hơn có xu hướng đạt mức phát triển con người cao hơn, nhưng chưa rõ rệt. Một số chỉ số thành phần của thể chế có mối liên hệ rõ ràng hơn với HDI.

Đối với chất lượng môi trường, hệ số tương quan với chất lượng thể chế là 0,077, cho thấy ở mức độ mô tả, vai trò của chất lượng thể chế trong bảo vệ môi trường chưa rõ ràng.

Nhìn chung, kết quả phân tích ma trận tuyến tính cho thấy chất lượng thể chế không có mối quan hệ tuyến tính mạnh với các thành phần của phát triển kinh tế bền vững khi xem xét đơn lẻ. Do đó, cần sử dụng các mô hình hồi quy dữ liệu bảng với tác động cố định và tập biến kiểm soát đầy đủ nhằm đánh giá chính xác vai trò của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững ở cấp tỉnh.

Bảng 4.5. Ma trận tương quan giữa các biến trong mô hình

	grd~2010	fdi	HDI	grdp_c~t	grdp_g~h	enviro~y	partic~n
grdp_re~2010	1.0000						
fdi	0.6181	1.0000					
HDI	0.5474	0.5820	1.0000				
grdp_current	0.5621	0.3395	0.3186	1.0000			
grdp_growth	-0.1113	-0.0581	0.0019	-0.0422	1.0000		
environmen~y	-0.3259	-0.3457	-0.3781	-0.2225	0.0235	1.0000	
participat~n	-0.0510	0.1060	-0.0199	-0.0477	0.0893	-0.1010	1.0000
transparency	0.0374	0.1690	0.0444	-0.0266	-0.0155	0.0471	0.7287
accountabi~y	-0.0729	-0.0372	-0.2126	-0.0741	-0.0909	0.0662	0.4595
corruption~l	-0.0715	-0.0327	0.1291	-0.0445	-0.0970	0.2133	-0.0419
administrat~e	-0.0337	0.0625	0.0729	-0.0685	-0.0211	0.1067	0.1816
public_ser~e	0.1287	0.1895	0.4147	0.0603	-0.0292	-0.0559	-0.0395
IQ	-0.0251	0.1212	0.1119	-0.0561	-0.0468	0.0769	0.6855
labor_force	0.9097	0.5458	0.4386	0.5218	-0.0727	-0.2805	-0.0018
labor_forc~o	-0.1521	-0.0723	-0.2900	-0.0659	0.0822	0.0973	0.1248
environmen~g	0.2859	0.3067	0.1768	0.1411	-0.0414	-0.1078	-0.0760
medu_spend~g	-0.1966	-0.2420	-0.5514	-0.1136	0.0026	0.1344	-0.0444
gspending~o	-0.1689	-0.2000	-0.1996	-0.1271	-0.0311	0.1875	0.0075
population	0.9281	0.5349	0.4612	0.5299	-0.0801	-0.2868	-0.0124
	transp~y	accoun~y	corrup~l	admini~e	public~e	IQ	labor_..
transparency	1.0000						
accountabi~y	0.5018	1.0000					
corruption~l	0.1627	-0.0522	1.0000				
administrat~e	0.3154	0.2623	0.4615	1.0000			
public_ser~e	0.1213	-0.3198	0.3619	0.1207	1.0000		
IQ	0.8190	0.5289	0.5464	0.5791	0.3437	1.0000	
labor_force	0.0571	-0.0038	-0.0802	-0.0158	0.0431	-0.0057	1.0000
labor_forc~o	0.1192	0.4597	-0.1693	0.0413	-0.4286	0.0419	-0.0271
environmen~g	-0.0114	0.0196	-0.1365	-0.0021	-0.0251	-0.0802	0.2341
medu_spend~g	-0.1057	0.0781	-0.1944	-0.0478	-0.2825	-0.1755	-0.1464
gspending~o	-0.0118	0.0187	-0.0483	-0.1052	-0.1111	-0.0583	-0.1953
population	0.0426	-0.0474	-0.0673	-0.0240	0.0815	-0.0125	0.9928
	labor~o	enviro~g	medu_s~g	gspend~o	popula~n		
labor_forc~o	1.0000						
environmen~g	0.0714	1.0000					
medu_spend~g	0.1634	0.0858	1.0000				
gspending~o	-0.0741	-0.1281	-0.0138	1.0000			
population	-0.1205	0.2156	-0.1577	-0.1836	1.0000		

Nguồn: Tính toán của tác giả trên STATA dựa trên [10], [26], [34].

4.4.3. Kết quả ước lượng và thảo luận

4.4.3.1. Kết quả ước lượng và thảo luận về tác động của chất lượng thể chế đối với tăng trưởng kinh tế ở cấp tỉnh

Như đã lập luận trong phần phương pháp nghiên cứu, luận án sử dụng phương pháp ước lượng tác động cố định (Fixed Effects - FE) hai chiều có robust, đồng thời kiểm tra độ bền của kết quả thông qua các đặc tả mô hình khác nhau. Kết quả ước lượng tác động của chất lượng thể chế đến tăng trưởng kinh tế được thể hiện ở bảng 4.6.

Kết quả ước lượng cho thấy, trong mô hình hồi quy đơn biến chỉ có IQ là biến giải thích, hệ số là 0,0479, có ý nghĩa ở mức 5% ($p < 0,05$), nghĩa là khi chưa kiểm soát các yếu tố khác, chất lượng thể chế có mối quan hệ cùng chiều với biến quy mô GRDP thực. Khi IQ tăng 1 đơn vị thì GRDP thực tăng 0,048. Mô hình này có R^2 rất thấp cho thấy, IQ mới giải thích được phần nhỏ biến thiên của GRDP thực

Bảng 4.6. Kết quả ước lượng tác động của chất lượng thể chế đến tăng trưởng kinh tế ở cấp tỉnh

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	ln_grdp_real_2010	ln_grdp_real_2010	ln_grdp_real_2010	ln_grdp_real_2010	ln_grdp_real_2010
IQ	0.0479** (0.0216)	0.00662*** (0.00206)	0.00539** (0.00215)	0.00539** (0.00215)	
ln_HDI		0.383* (0.200)	0.438** (0.192)	0.438** (0.192)	0.454** (0.191)
ln_FDI		0.00244 (0.00360)	0.00385 (0.00378)	0.00385 (0.00378)	0.00538 (0.00385)
ln_labor_train ed_force			0.0524 (0.0345)	0.0524 (0.0345)	0.0590* (0.0341)
ln_population			0.383** (0.180)	0.383** (0.180)	0.336* (0.194)

environment_					-0.0192
quality					(0.0241)
participation					0.0356***
					(0.0124)
transparency					-0.0113
					(0.0183)
accountability					0.0214
					(0.0166)
corruption_co					0.0103
ntrol					(0.0119)
administrative					-0.0181
					(0.0188)
public_service					-0.0157
					(0.0145)
ln_gspending					0.0194
ln_labor_train					(0.0136)
ed_force					
_cons	8.987***	10.68***	7.837***	7.837***	8.156***
	(0.789)	(0.106)	(1.302)	(1.302)	(1.384)
N	618	531	531	531	530

Standard errors in parentheses

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Nguồn: Tính toán của tác giả trên STATA dựa trên [10], [26], [34].

Khi thêm dần các biến kiểm soát ở các mô hình 2-5, hệ số của IQ giảm mạnh về khoảng 0,006-0,005 nhưng vẫn giữ ý nghĩa thống kê cao mức 5% và 1%. Như vậy là sau khi đã kiểm soát HDI, FDI, lao động qua đào tạo, dân số, chi tiêu công và các chỉ số thể chế thành phần, IQ vẫn còn ảnh hưởng dương

nhỏ nhưng ổn định lên GRDP.

Đáng chú ý là $\ln_HDI$ có hệ số dương khá lớn, khoảng 0,38-0,45 và có ý nghĩa ở mức 5% và 1% cho thấy, tỉnh có mức phát triển con người cao hơn thường có GRDP thực tế cao hơn.

Mô hình 5 thay thế chỉ số IQ tổng hợp bằng các chỉ số thành phần cho thấy, chỉ số sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở có hệ số dương cao và có ý nghĩa thống kê ở mức 1%. Cho thấy đây là một kênh quan trọng nhất thúc đẩy hiệu quả kinh tế địa phương. Điều này có thể lý giải do, trong đánh giá sự tham gia của người dân, nội dung “đóng góp tự nguyện” của công dân trực tiếp tạo ra hiệu ứng kinh tế thông qua huy động vốn cộng đồng cũng như giám sát hiệu quả đầu tư công, hình thành quá trình đồng sản xuất, từ đó đóng góp trực tiếp vào tăng trưởng kinh tế [115].

Các chỉ số thành phần còn lại của IQ không có ý nghĩa thống kê trong mô hình đầy đủ có thể do chưa thể hiện tác động trực tiếp lên GRDP trong cùng một đặc tả hoặc số quan sát chưa đủ lớn để nhận diện rõ tác động. Điều này cũng phù hợp với nhiều nghiên cứu khác trước đó đã chỉ ra rằng không phải tất cả các chỉ số thành phần của chất lượng thể chế đều ra kết quả dương, có ý nghĩa thống kê trong mô hình định lượng [66], [130]. Điều này có thể lý giải do ở các nước đang phát triển, tăng trưởng vẫn chủ yếu dựa vào tài nguyên, vì vậy hệ số chất lượng thể chế trong hàm tăng trưởng không nổi rõ [66].

4.4.3.2. Kết quả ước lượng và thảo luận về tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển con người ở cấp tỉnh

Kết quả ước lượng tác động chất lượng thể chế đối với phát triển con người được thể hiện ở Bảng 4.7. Từ kết quả ước lượng cho thấy, trong tất cả các mô hình, GRDP thực tế theo giá so sánh năm 2010 luôn có hệ số dương (khoảng từ 0,04-0,05) và có ý nghĩa thống kê (mô hình 1-3). Điều đó có nghĩa là tỉnh có GRDP thực tế cao hơn thường có mức phát triển con người cao hơn.

Đối với chỉ số chất lượng thể chế IQ tổng hợp, trong mô hình 1 và 2,

IQ có hệ số âm rất nhỏ (khoảng -0,0008) và không có ý nghĩa thống kê ($p > 0,1$), nghĩa là không tìm thấy bằng chứng rõ ràng rằng chất lượng thể chế tổng hợp làm thay đổi HDI sau khi đã kiểm soát GRDP, FDI, lao động, dân số.

Bảng 4.7. Kết quả ước lượng tác động của chất lượng thể chế đến phát triển con người ở cấp tỉnh

	(1) ln HDI	(2) ln HDI	(3) ln HDI	(4) ln HDI
ln_grdp_real_2010	0.0422* (0.0219)	0.0494* (0.0294)	0.0443** (0.0216)	0.0475 (0.0289)
IQ	-0.000814 (0.000703)	-0.000799 (0.000700)		
ln_fdi	0.00125 (0.00126)	0.00128 (0.00130)	0.00106 (0.00125)	0.00106 (0.00129)
ln_labor_train_force	-0.0123 (0.00858)	-0.0122 (0.00861)	-0.0127 (0.00854)	-0.0127 (0.00859)
ln_population	-0.135*** (0.0386)	-0.134*** (0.0387)	-0.117*** (0.0373)	-0.116*** (0.0376)
L.ln_grdp_real_2010		-0.00884 (0.0248)		-0.00351 (0.0251)
participation			-0.00470 (0.00343)	-0.00466 (0.00345)
transparency			0.00742* (0.00430)	0.00744* (0.00441)
accountability			-0.00244 (0.00257)	-0.00231 (0.00263)
corruption_control			-0.00526* (0.00275)	-0.00532* (0.00282)
administrative			0.00717* (0.00406)	0.00728* (0.00405)

public_service			-0.00600 (0.00388)	-0.00606 (0.00405)
_cons	0.209 (0.314)	0.216 (0.315)	0.0511 (0.327)	0.0446 (0.332)
<i>N</i>	531	530	531	530

Standard errors in parentheses

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Nguồn: Tính toán của tác giả trên STATA dựa trên [10], [26], [34].

Điều này có thể hiểu là phần tác động “chung” của thể chế lên phát triển con người đã được phản ánh gián tiếp qua GRDP và các biến kinh tế - xã hội khác; khi đã đưa những biến này vào, IQ riêng phần không còn đủ biến thiên để xuất hiện có ý nghĩa. Điều này phù hợp với lý thuyết tác động của chất lượng thể chế đến phúc lợi xã hội thường mang tính gián tiếp, thông qua các kênh trung gian như cung cấp dịch vụ công, phân phối lại... [46].

Ở mô hình đánh giá tác động của các chỉ số thành phần của chất lượng thể chế đến HDI (mô hình 3-4), kết quả cho thấy sự tác động là không đồng nhất giữa các khía cạnh:

Chỉ số minh bạch (transparency) và chỉ số thủ tục hành chính công (administrative) có tác động dương và có ý nghĩa thống kê ở mức 10%, thể hiện xu thế khi người dân được tiếp cận thông tin công khai, minh bạch, thủ tục hành chính hiệu quả góp phần tăng cường sự phát triển con người.

Ngược lại, chỉ số kiểm soát tham nhũng (corruption control) có hệ số âm và có ý nghĩa thống kê ở mức 10%. Điều này phản ánh khi địa phương siết chặt kiểm soát tham nhũng có thể làm chậm cải thiện chất lượng cuộc sống (y tế, giáo dục, thu nhập) do làm tăng chi phí tuân thủ hoặc điều chỉnh thể chế.

Như vậy, trong mô hình nghiên cứu, bên cạnh quy mô GRDP, các chỉ số minh bạch, thủ tục hành chính công và kiểm soát tham nhũng là những yếu tố thể chế quan trọng đối với sự phát triển của con người. Đây là những chất xúc tác dài hạn cho phát triển con người thông qua việc phân bổ nguồn lực hiệu quả, cải thiện chất lượng y tế, giáo dục [81].

4.4.3.3. Kết quả ước lượng và thảo luận về tác động của chất lượng thể chế đối với chất lượng môi trường ở cấp tỉnh

Tác động của chất lượng thể chế đối với chất lượng môi trường của các địa phương cấp tỉnh Việt Nam được thể hiện trong bảng 4.8 dưới đây.

Bảng 4.8. Kết quả ước lượng tác động của chất lượng thể chế đến chất lượng môi trường ở cấp tỉnh

	environmen t_quality (1)	environme nt_quality (2)	environme nt_quality (3)	environme nt_quality (4)	environment_ quality (5)
ln_grdp_real_2010	-0.155*** (0.00999)	-0.0645 (0.135)	-0.102 (0.136)	-0.102 (0.136)	-0.106 (0.130)
IQ	0.0235** (0.00936)	0.0406*** (0.00616)	0.0382*** (0.00637)	0.0382*** (0.00637)	
ln_HDI		-0.0300 (0.368)	0.0978 (0.375)	0.0978 (0.375)	0.0672 (0.350)
ln_fdi		-0.0106 (0.00872)	-0.00770 (0.00874)	-0.00770 (0.00874)	-0.00450 (0.00853)
ln_labor_trained_force			0.0533 (0.0688)	0.0533 (0.0688)	0.0647 (0.0687)
ln_population			0.937*** (0.355)	0.937*** (0.355)	0.851** (0.394)
participation					-0.0493* (0.0288)
transparency					0.0601 (0.0392)
accountability					0.0324 (0.0277)
corruption_control					0.110*** (0.0242)
administrative					0.0215 (0.0412)
public_service					-0.0101 (0.0336)

ln_gspending					0.0810** (0.0393)
_cons	3.388*** (0.353)	1.848 (1.523)	-4.502 (3.159)	-4.502 (3.159)	-4.384 (3.373)
N	617	531	531	531	530

Standard errors in parentheses

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Nguồn: Tính toán của tác giả trên STATA dựa trên [10], [26], [34].

Kết quả ước lượng cho thấy tác động rõ ràng của quy mô kinh tế đối với chất lượng môi trường, với hệ số -0,155 và có ý nghĩa thống kê cao mức 1%. Kết quả thể hiện mối quan hệ nghịch chiều giữa tăng trưởng kinh tế và chất lượng môi trường, phản ánh hiện tượng đánh đổi giữa mở rộng quy mô kinh tế và bảo vệ môi trường ở các tỉnh Việt Nam giai đoạn 2015-2024. Tuy nhiên, khi thêm các biến kiểm soát, hệ số giảm và mất ý nghĩa thống kê, cho thấy, chất lượng môi trường chủ yếu được giải thích bởi các yếu tố khác như quy mô dân số, chi tiêu công, thể chế, hơn là tác động thuần của tăng trưởng kinh tế theo thời gian trong từng địa phương. Như vậy, GRDP không bảo đảm môi trường tốt hơn, thậm chí có xu hướng xấu đi nếu thiếu cơ chế điều tiết.

Về tác động của chỉ số tổng hợp chất lượng thể chế đối với môi trường, hệ số của IQ luôn có dương và có ý nghĩa thống kê cao trong tất cả các mô hình. Trong mô hình 1, hệ số của IQ là 0,0235 và có ý nghĩa ở mức 5%. Khi kiểm soát đầy đủ các yếu tố kinh tế - xã hội và hiệu ứng cố định (mô hình 2-4), hệ số tăng lên khoảng 0,038-0,041 và có ý nghĩa ở mức 1%. Kết quả này cho thấy cải thiện chất lượng thể chế tác động đáng kể đến cải thiện chất lượng môi trường, ngay cả khi đã loại trừ các yếu tố đặc thù cố hữu của từng tỉnh và các cú sốc chung theo thời gian. Điều này củng cố lập luận rằng thể chế đóng vai trò quan trọng trong việc thực thi chính sách môi trường, giám sát tuân thủ và điều phối hành vi kinh tế. Kết quả này phù hợp với lý thuyết và ủng hộ giả thuyết H3.

Đối với tác động của các chỉ số thành phần lên môi trường (mô hình 5),

kiểm soát tham nhũng có hệ số dương lớn 0,110 có mức ý nghĩa 1%, hàm ý kiểm soát tham nhũng tốt làm chất lượng môi trường tốt hơn.

Chỉ số sự tham gia của người dân ở cơ sở (participation) có hệ số âm (-0,0493) với ý nghĩa ở mức 10% có thể thấy dấu hiệu về việc sự tham gia của người dân chưa đủ để cải thiện chất lượng môi trường một cách trực tiếp. Kết quả này có thể phản ánh khả năng nhân quả ngược. Theo đó, sự tham gia của người dân ở nhiều tỉnh có vấn đề về môi trường nghiêm trọng là sự phản ứng chứ không phải nguyên nhân: người dân và doanh nghiệp có xu hướng tham gia, kiến nghị và khiếu nại nhiều hơn ở những địa phương đang chịu ô nhiễm nặng hoặc xung đột môi trường gay gắt. Bên cạnh đó, ngay cả khi mức độ tham gia tăng, nếu năng lực thể chế và cơ chế tiếp thu của chính quyền địa phương còn hạn chế, tiếng nói cộng đồng khó được chuyển hóa thành các biện pháp kiểm soát ô nhiễm hiệu quả; khi đó, sự tham gia cao chỉ phản ánh “áp lực xã hội” nhưng không kéo theo cải thiện trong hành vi doanh nghiệp hay năng lực thực thi quy định môi trường. Do vậy, kết quả hệ số âm của chỉ số sự tham gia của người dân ở cơ sở (participation) trong nghiên cứu này không phủ nhận vai trò của tham gia công chúng đối với bảo vệ môi trường, mà nhấn mạnh rằng hiệu quả của tham gia phụ thuộc mạnh vào chất lượng thể chế bao trùm [97], [137].

Các chỉ số thành phần khác của chất lượng thể chế không có ý nghĩa thống kê có thể cho thấy khi phân tách riêng, trong giới hạn nghiên cứu, chúng khó hiện tác động lên môi trường khi đã kiểm soát biến chất lượng thể chế và các biến giải thích khác.

4.5. ĐÁNH GIÁ CHUNG TÁC ĐỘNG CỦA CHẤT LƯỢNG THỂ CHẾ ĐỐI VỚI PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM VÀ MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA

Tổng hợp từ đánh giá thực trạng chất lượng thể chế và phát triển kinh tế bền vững của 63 tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương, kết hợp với kết quả định

lượng tác động của chất lượng thể chế đến phát triển kinh tế bền vững ở cấp tỉnh giai đoạn 2015-2024 cho thấy, chất lượng thể chế cấp tỉnh có tác động tích cực nhưng không đồng nhất lên 3 khía cạnh của phát triển kinh tế bền vững. Cụ thể là:

4.5.1. Thể chế có vai trò trực tiếp thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bền vững

Trong mô hình đánh giá tác động của chất lượng thể chế đối với quy mô kinh tế của các tỉnh, chỉ số chất lượng thể chế tổng hợp luôn mang hệ số dương và có ý nghĩa thống kê, dù biên độ tác động giảm khi bổ sung các biến kiểm soát (hệ số 0,005 đến 0,006 với ý nghĩa thống kê cao ở mức 1% và 5%). Điều này phù hợp với lý thuyết của kinh tế học thể chế mới, theo đó chất lượng thể chế tốt giúp giảm chi phí giao dịch, cải thiện môi trường đầu tư, nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực. Đáng chú ý, khi đưa đồng thời các biến kiểm soát như FDI, lao động, dân số vào mô hình, tác động của chất lượng thể chế vẫn duy trì ý nghĩa, điều đó cho thấy, chất lượng thể chế không chỉ tác động gián tiếp thông qua thu hút vốn, tạo môi trường kinh doanh tốt mà còn trực tiếp cải thiện hiệu quả hoạt động kinh tế địa phương. Như vậy, những nỗ lực đẩy mạnh phân cấp, phân quyền kinh tế của Trung ương xuống chính quyền cấp tỉnh giai đoạn 2015-2024 đã đạt được những hiệu quả, kích thích sự sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của địa phương, tăng cường hiệu quả sử dụng nguồn lực, góp phần tạo ra những tăng trưởng trong dài hạn.

Trong các yếu tố của chất lượng thể chế, sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở là kênh truyền dẫn mạnh mẽ nhất đến tăng trưởng kinh tế. Kết quả định lượng cho thấy, chỉ số sự tham gia của người dân (participation) có hệ số dương cao nhất 0,0356 ở mức ý nghĩa thống kê 1%.

Tuy nhiên, thực trạng chất lượng thể chế cho thấy, điểm số “sự tham gia của người dân” còn ở mức thấp trên thang điểm 10, các nội dung cốt lõi như tri thức công dân còn yếu, việc huy động sự tham gia của người dân vào quá trình

ra quyết định và giám sát dự án công có chiều hướng suy giảm, đóng góp tự nguyện của người dân sụt giảm mạnh...

Điều này có thể lý giải do 3 nguyên nhân sau:

Thứ nhất, nguyên lý hiệu quả biên giảm dần trong kinh tế học. Theo đó, khi một yếu tố đã đạt mức điểm rất cao (thí dụ như cung ứng dịch vụ công hoặc thủ tục hành chính công ở mức 7/10 điểm), thì việc đầu tư thêm nguồn lực để tăng thêm 1 đơn vị điểm là điều không dễ và tác động biên lên GRDP là rất nhỏ, có thể khó thể hiện trên mô hình trong thời gian đánh giá. Trong khi đó, sự tham gia của người dân còn ở mức điểm thấp, còn dư địa cải thiện rất lớn. Việc cải thiện điểm chỉ số nội dung này sẽ dễ dàng tạo hiệu ứng biên rõ rệt hơn trong mô hình hồi quy.

Thứ hai, khác với các chỉ số mang tính “cảm nhận” như trách nhiệm giải trình hay kiểm soát tham nhũng, chỉ số “sự tham gia của người dân” đánh giá cả những hành động vật chất cụ thể thông qua sự đóng góp tự nguyện của người dân bằng tiền mặt, ngày công, đất cho các công trình công cộng... Điều này trực tiếp đóng góp vào vốn vật chất của địa phương, tác động trực tiếp lên GRDP địa phương.

Thứ ba, thực tế cũng cho thấy, những địa phương có điểm số sự tham gia của người dân cải thiện theo thời gian như các địa phương vùng đồng bằng sông Hồng là Quảng Ninh, Bắc Ninh, Thái Nguyên... đều là những địa phương ghi nhận quy mô GRDP bứt phá trong thời gian qua.

4.5.2. Chất lượng thể chế tác động cả trực tiếp và gián tiếp lên tiến bộ, công bằng xã hội trong tăng quá trình tăng trưởng

Trong mô hình tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển con người HDI, chỉ số chất lượng thể chế tổng hợp không có ý nghĩa thống kê khi đã kiểm soát GRDP và các biến khác, nhưng các câu phân của chất lượng thể chế là minh bạch, thủ tục hành chính công có hệ số dương và kiểm soát tham nhũng có hệ số âm. Điều này hàm ý tác động của chất lượng thể chế tới HDI

diễn ra chủ yếu theo hai kênh là: (i) kênh gián tiếp thông qua tăng trưởng kinh tế, được thể hiện bởi biến GRDP và (ii) trực tiếp thông qua cải thiện sự công khai, minh bạch và các thủ tục hành chính công của chính quyền địa phương.

Trong các chỉ số thành phần, công khai, minh bạch thông tin và cải cách hành chính là chất xúc tác trực tiếp bảo đảm tiến bộ, công bằng xã hội. Đối với công khai, minh bạch thông tin của chính quyền địa phương, đây là nội dung có nhiều cải thiện do tác động của Luật Tiếp cận thông tin năm 2016. Việc các chính quyền công khai thu chi ngân sách, và danh sách hộ nghèo giúp người dân có thể giám sát việc thực hiện ngân sách dành cho y tế, giáo dục và bảo đảm các chính sách hỗ trợ đến được nhóm yếu thế. Từ đó, trực tiếp tác động tích cực lên bảo đảm tiến bộ, công bằng xã hội.

Bên cạnh đó, việc chỉ số chất lượng thể chế tổng hợp (IQ) có tác động dương, có ý nghĩa thống kê tới GRDP thực, trong khi biến thành phần thủ tục hành chính công (administrative) lại mang hệ số âm và không có ý nghĩa thống kê, nhưng lại tác động dương đáng kể tới HDI. Điều này hàm ý thủ tục hành chính công hiện nay đang làm tăng chi phí giao dịch, kìm hãm tăng trưởng kinh tế ngắn hạn, song nếu được cải thiện sẽ đóng góp tích cực cho phát triển con người - một trụ cột của phát triển kinh tế bền vững. Điều này phù hợp với thực trạng thủ tục hành chính công của chính quyền cấp tỉnh hiện nay. Thủ tục hành chính công được đánh giá là còn nhiều khô, chưa thuận lợi cho người dân; là lĩnh vực ít có chuyển biến nhất trong các trục nội dung của chất lượng thể chế.

Đối với chỉ số kiểm soát tham nhũng mang hệ số âm trong mô hình định lượng phản ánh chi phí cơ hội và độ trễ của sự điều chỉnh thể chế trong ngắn hạn. Giai đoạn 2021-2023, cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng được siết chặt trên toàn quốc, là yếu tố quan trọng giúp điểm của chỉ số nội dung này đạt được những cải thiện ấn tượng. Tuy nhiên, điều này cũng gây ra hiện tượng “thận trọng”, không dám hành động” của cán bộ khu vực nhà nước [163]. Sự ách tắc cục bộ này là nguyên nhân làm chậm cải thiện chất lượng chất lượng

cuộc sống của người dân như các dịch vụ y tế, giáo dục.

4.5.3. Chất lượng thể chế tốt giúp bảo vệ môi trường trong quá trình tăng trưởng

Kết quả định lượng cho thấy, chất lượng thể chế IQ có hệ số dương và có ý nghĩa trong tất cả các mô hình, như vậy các tỉnh có chất lượng thể chế tốt hơn thường được người dân đánh giá chất lượng môi trường cao hơn. Điều này phù hợp với lý thuyết thể chế kinh tế khẳng định thể chế tốt giúp tạo ra một khuôn khổ pháp lý mạnh mẽ cho việc thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường và kiểm soát ô nhiễm, buộc các doanh nghiệp phải sản xuất sạch hơn.

Đối với các chỉ số thành phần, chỉ số kiểm soát tham nhũng có tác động dương mạnh, cho thấy đây là kênh hiệu quả giúp bảo vệ môi trường trong quá trình tăng trưởng. Thực tế cho thấy, đây là chỉ số có cải thiện ấn tượng nhất trong các nội dung của chất lượng thể chế. Cùng với sự chỉ đạo của Đảng và Nhà nước, chính quyền các địa phương cũng ngày càng chú trọng hơn đến bảo vệ môi trường trong các hoạt động kinh tế. Khi chính quyền đẩy mạnh kiểm soát tham nhũng trong khu vực công, các hành vi giao dịch phi chính thức, hối lộ của doanh nghiệp để né tránh các vấn đề xử lý chất thải trong sản xuất hoặc kiểm định tác động đến môi trường, sẽ được ngăn chặn hiệu quả, từ đó ngăn chặn các tác nhân gây ô nhiễm môi trường.

Việc chỉ số thành phần “sự tham gia của người dân” có hệ số âm có thể phản ánh những điểm nóng ô nhiễm hoặc xung đột môi trường. Thực tế cho thấy, ở những tỉnh có ngành công nghiệp phát triển, tập trung nhiều khu công nghiệp như ở đồng bằng sông Hồng và Đông Nam Bộ, các vấn đề về ô nhiễm nước và không khí, ô nhiễm tại các khu, cụm công nghiệp là những vấn đề nổi cộm, thường xuyên được người dân, báo chí phản ánh. Mặt khác, điểm số của chỉ số “sự tham gia của người dân” còn ở mức thấp cho thấy, khi áp lực phản ánh của người dân tăng lên, nhưng năng lực tiếp thu, chuyển hóa thành hành động của chính quyền còn hạn chế.

4.5.4. Một số vấn đề đặt ra

Từ kết quả phân tích định lượng kết hợp với thực trạng chất lượng thể chế và phát triển kinh tế bền vững cho thấy, chất lượng thể chế là một yếu tố quan trọng, có tác động tích cực lên cả 3 khía cạnh của phát triển kinh tế bền vững, nhưng tác động đó không đồng đều và không tuyến tính theo từng chiều, từng chỉ số. Trong đó, tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh ở Việt Nam còn đặt ra một số vấn đề là:

Một là, sự tham gia của người dân là chỉ số trong chất lượng thể chế tác động mạnh nhất tới tăng trưởng kinh tế bền vững, nhưng điểm số thực tế thấp và có xu hướng giảm sút do sự suy giảm của đóng góp tự nguyện của người dân và chất lượng bầu cử. Đồng thời, sự tham gia của người dân chưa phát huy được vai trò bảo vệ môi trường do năng lực tiếp thu, chuyển hóa kiến nghị của người dân thành hành động của chính quyền còn hạn chế.

Hai là, tác động của chất lượng thể chế lên tiến bộ, công bằng xã hội thông qua sự phát triển con người trong mô hình định lượng chủ yếu mang tính gián tiếp, cho thấy chất lượng thể chế cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay chưa đủ mạnh để tự chuyển hóa thành phân phối phúc lợi xã hội trực tiếp mà không cần dựa vào tăng trưởng kinh tế làm cầu nối.

Ba là, việc phòng, chống tham nhũng mặc dù mang lại những hiệu quả tích cực về lâu dài nhưng đang tạo ra chi phí đáng kể trong ngắn hạn, ảnh hưởng đến việc cải thiện chất lượng cuộc sống của người dân.

Bốn là, thủ tục hành chính công là lĩnh vực ít cải thiện nhất trong thời gian qua, đang là điểm nghẽn làm tăng chi phí giao dịch, kìm hãm tăng trưởng kinh tế cũng như ảnh hưởng đến sự phát triển con người.

Năm là, sự phân hóa rõ rệt về chất lượng thể chế giữa các vùng kinh tế đe dọa đến tính công bằng trong phát triển kinh tế bền vững giữa các vùng, miền, khi có nguy cơ tồn tại vòng lặp: chất lượng thể chế kém và tăng trưởng thấp.

Chương 5

GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG THỂ CHẾ THỨC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM

5.1. BỐI CẢNH QUỐC TẾ VÀ TRONG NƯỚC TÁC ĐỘNG ĐẾN CHẤT LƯỢNG THỂ CHẾ VÀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM

5.1.1. Bối cảnh quốc tế

Trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng, chất lượng thể chế và sự phát triển kinh tế bền vững của Việt Nam ngày càng chịu ảnh hưởng mạnh mẽ từ các xu hướng và cú sốc quốc tế. Việt Nam là một nền kinh tế đang phát triển có độ mở lớn, do đó càng chịu tác động từ môi trường quốc tế đối với việc nâng cao chất lượng thể chế cũng như quỹ đạo phát triển kinh tế bền vững.

Việc hội nhập quốc tế và tham gia các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới như CPTPP, EVFTA tạo ra những áp lực cải cách, yêu cầu nâng cao chất lượng thể chế mạnh mẽ từ cấp trung ương đến cấp địa phương. Các hiệp định tự do thế hệ mới là khái niệm do Liên minh châu Âu đề xuất nhằm định hình các quan hệ kinh tế mới với các quốc gia khác, và sau đó được nhiều quốc gia phát triển khác như Mỹ đề xuất. Trong đó, các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới bao quát phạm vi rộng hơn nhiều so với các thỏa thuận thương mại thông thường, bao gồm cả các quy tắc được gọi là “sau biên giới” (behind-the-border), như luật pháp, thủ tục hành chính... [99]. Các điều khoản của các hiệp định tự do thương mại thế hệ mới mà Việt Nam đã ký kết trong giai đoạn từ 2010 đến nay đều có các cam kết về bảo vệ quyền sở hữu, quản trị tài chính công hiệu quả, bộ máy hành chính và tư pháp hiệu quả, minh bạch, bảo đảm an sinh xã hội, môi trường [31]... Đây chính là những yếu tố bên ngoài mạnh mẽ thúc đẩy nâng cao chất lượng thể chế, cũng như vấn đề phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam

Trong bối cảnh cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư diễn ra mạnh mẽ trên phạm vi toàn cầu, mô hình tăng trưởng dựa vào khai thác tài nguyên và lao động giá rẻ đang dần nhường chỗ cho mô hình tăng trưởng bao trùm, tăng trưởng dựa trên năng suất, giá trị gia tăng, đổi mới sáng tạo và bền vững môi trường. Cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư đã xác lập một phương thức sản xuất tiên tiến, hiện đại là “phương thức sản xuất số”; đồng thời tạo ra những biến đổi sâu sắc về quan hệ sản xuất, đặc biệt là trong hình thức sở hữu và phân phối tư liệu sản xuất [1]. Điều này mang đến cả cơ hội và thách thức cho quản trị quốc gia, đòi hỏi các nhà nước cần đồng thời tái cơ cấu kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng theo hướng kinh tế số, kinh tế xanh và bao trùm; và chuyển đổi mô hình quản trị theo hướng linh hoạt, xây dựng chính phủ số, chính quyền số, tăng cường chất lượng thể chế đáp ứng nhu cầu phát triển. Sự phát triển của công nghệ kỹ thuật số có tiềm năng nâng cao hiệu quả hoạt động hành chính, trách nhiệm giải trình của nhà nước, đồng thời thúc đẩy minh bạch, tạo điều kiện tốt hơn để công dân phát huy quyền làm chủ và giám sát xã hội [103].

Bên cạnh đó, sự thay đổi trong cấu trúc dòng vốn quốc tế, đặc biệt là xu hướng gia tăng của FDI chất lượng cao gắn với tiêu chuẩn ESG, khiến các nhà đầu tư ngày càng quan tâm đến năng lực quản trị và môi trường thể chế ở cấp địa phương [73]. Để thu hút FDI chất lượng cao, không chỉ các yếu tố truyền thống như ưu đãi thuế hay chi phí lao động, mà các yếu tố như tính minh bạch trong quản lý đất đai, khả năng kiểm soát tham nhũng, hiệu quả thực thi pháp luật và bảo vệ môi trường trở thành các tiêu chí quan trọng trong quyết định lựa chọn địa điểm đầu tư [73]. Do đó, các chính quyền có chất lượng thể chế tốt thường có lợi thế hơn trong việc thu hút và giữ chân dòng vốn đầu tư bền vững, qua đó thúc đẩy tăng trưởng kinh tế gắn với nâng cao chất lượng sống và giảm thiểu tổn hại môi trường.

Các cú sốc toàn cầu trong thập niên vừa qua - bao gồm khủng hoảng tài chính, đại dịch Covid-19, biến đổi khí hậu và bất ổn địa chính trị, đã cho thấy

vai trò đặc biệt quan trọng của thể chế trong việc nâng cao khả năng chống chịu của nền kinh tế. Ở địa phương có thể chế linh hoạt, năng lực điều hành tốt, mức độ phối hợp hiệu quả giữa chính quyền và người dân thường phục hồi nhanh hơn và duy trì được quỹ đạo phát triển bền vững trong điều kiện bất định. Trong tương lai, các thách thức toàn cầu tiếp tục tác động bất lợi đến sự phát triển của tất cả các quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam. Điều này đòi hỏi chính quyền các tỉnh luôn phải tìm cách nâng cao chất lượng thể chế để ứng phó với những thách thức này [1].

5.1.2. Bối cảnh trong nước

Văn kiện Đại hội XIV của Đảng chỉ rõ: “Sau gần 40 năm đổi mới, cơ đồ, tiềm lực, vị thế và uy tín quốc tế của đất nước được nâng lên, là nền tảng quan trọng để đất nước vươn mình trong kỷ nguyên mới... Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam ngày càng hoàn thiện, năng lực điều hành và hiệu quả quản lý nhà nước được nâng cao. Cuộc cách mạng về tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị cùng với những quyết sách chiến lược: đổi mới, xây dựng và thi hành pháp luật; đột phá về phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia; phát triển kinh tế tư nhân; hội nhập quốc tế; đột phá về phát triển giáo dục, đào tạo; về chăm sóc và nâng cao sức khỏe Nhân dân... đang mở ra cơ hội lịch sử, bước ngoặt cho sự phát triển mạnh mẽ của đất nước trong kỷ nguyên mới” [15, tr.79].

Giai đoạn đầu của đổi mới, mô hình tăng trưởng của Việt Nam chủ yếu dựa vào tăng trưởng theo chiều rộng, tập trung vào khai thác tài nguyên thiên nhiên, tăng vốn đầu tư và sử dụng nhiều lao động. Mô hình này đã phát huy tác dụng, giúp đất nước thoát khỏi khủng hoảng kinh tế - xã hội, từng bước cải thiện đời sống người dân và hội nhập quốc tế. Tuy nhiên, khi các yếu tố “dễ khai thác” dần cạn kiệt, các vấn đề về ô nhiễm môi trường gia tăng, khoảng cách phát triển giữa các vùng miền cùng với sự thay đổi của khoa học, công nghệ, đòi hỏi nước ta cần xác lập một mô hình tăng trưởng mới. Văn kiện Đại

hội XIV đã đề ra việc xác lập mô hình tăng trưởng mới, tập trung vào phát triển kinh tế tri thức, kinh tế số, kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn. Đây là sự lựa chọn chiến lược trong phát triển đất nước, tạo nền tảng cho việc chuyển đổi về chất của nền kinh tế, bảo đảm mục tiêu phát triển bền vững, hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế với bảo vệ môi trường, tiến bộ và công bằng xã hội.

Với đường bờ biển kéo dài, điều kiện địa chất và tự nhiên vô cùng đa dạng và phong phú, Việt Nam là một trong những quốc gia dễ bị tổn thương nhất bởi biến đổi khí hậu ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương [41]. Phát triển kinh tế đi đôi với bảo vệ môi trường ở Việt Nam có ý nghĩa sống còn. Điều này đòi hỏi phải chuyển đổi mô hình sản xuất và tiêu dùng theo hướng tiết kiệm năng lượng, giảm phát thải, phát triển năng lượng tái tạo, nông nghiệp xanh, công nghiệp xanh và đô thị xanh...

Để xác lập mô hình tăng trưởng bền vững mới, Đảng ta đồng thời nhấn mạnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và nâng cao chất lượng thể chế, trong đó chú trọng xây dựng hệ thống pháp luật tiến bộ, khoa học, minh bạch, có tính ổn định cao, lấy người dân và doanh nghiệp làm trung tâm. Thể chế và thực thi là đột phá chiến lược đầu tiên trong ba đột phá chiến lược được Đại hội XIV của Đảng xác định. Nhà nước pháp quyền đòi hỏi quản lý bằng pháp luật, bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp, tôn trọng và bảo vệ quyền con người, quyền công dân, kiểm soát quyền lực, phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm, xử lý nghiêm minh vi phạm. Dân chủ xã hội chủ nghĩa đòi hỏi người dân tham gia nhiều hơn vào quá trình quyết định và giám sát chính sách, tăng cường công khai, minh bạch, mở rộng trách nhiệm giải trình [17]. Đây chính là những yêu cầu của nâng cao chất lượng thể chế nói chung và chất lượng thể chế cấp tỉnh nói riêng.

Từ ngày 01/7/2025, Việt Nam chuyển từ mô hình chính quyền địa phương ba cấp (tỉnh - huyện - xã) sang hai cấp theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025. Đây là bước ngoặt trong cải cách hành chính nhà nước

ở Việt Nam, là chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước để nâng cao chất lượng thể chế, đáp ứng nhu cầu phát triển bền vững của đất nước. Mô hình chính quyền địa phương hai cấp không chỉ là tái cấu trúc tổ chức bộ máy chính quyền mà còn là sự thay đổi căn bản về phương thức quản lý, đòi hỏi tăng cường tính tự chủ, minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương [140]. Tuy nhiên, đây là mô hình mới ở Việt Nam, việc thực hiện trong thực tiễn còn xuất hiện rất nhiều thách thức đòi hỏi cần được giải quyết để thực sự đáp ứng mục tiêu phát triển.

Theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, cấp tỉnh là cấp chính quyền chiến lược và điều phối. Trong đó, luật khuyến khích tinh thần chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương, cho phép đề xuất việc phân cấp, phân quyền phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội, nhân lực và cơ sở vật chất của từng nơi. Ở cấp tỉnh, hội đồng nhân dân cấp tỉnh có quyền quyết định chiến lược, cơ chế, chính sách phát triển kinh tế - xã hội, bao gồm phát triển kinh tế tư nhân và các đột phá về khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số. Đặc biệt, hội đồng nhân dân cấp tỉnh có thể thí điểm các chính sách đặc thù, chưa được quy định trong pháp luật để thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội tại địa bàn, sau khi báo cáo và được Thủ tướng Chính phủ cho phép. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh cũng quyết định phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách cấp tỉnh và ngân sách cấp xã, cũng như phê chuẩn dự toán và phân bổ ngân sách địa phương. Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh có 23 nhiệm vụ, quyền hạn, tăng đáng kể so với 15 nhiệm vụ, quyền hạn trước đây. Các nhiệm vụ này bao gồm lãnh đạo và điều hành công việc của UBND, chỉ đạo thực hiện Hiến pháp và pháp luật, cải cách hành chính, quản lý công vụ, và chịu trách nhiệm về bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương. Đồng thời, chịu trách nhiệm chỉ đạo và tổ chức thực hiện dự toán ngân sách địa phương, quản lý nguồn lực tài chính, tài sản công và cơ sở hạ tầng.

Như vậy, trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp cho thấy vai trò

rất quan trọng của chính quyền cấp tỉnh trong dẫn dắt phát triển kinh tế bền vững của địa phương thông qua hoạch định chiến lược, định hướng phát triển; quản lý, phân bổ nguồn lực phát triển; điều phối, liên kết phát triển; bảo đảm phân cấp và thực thi chính sách, thúc đẩy cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh; bảo đảm ổn định chính trị, xã hội, củng cố niềm tin người dân và doanh nghiệp vào chính quyền nhà nước.

5.2. QUAN ĐIỂM CHỦ ĐẠO VỀ NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG THỂ CHẾ ĐỂ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM

Các giải pháp nâng cao chất lượng thể chế cấp tỉnh cần được đặt trong khuôn khổ định hướng chung của Đảng và nhà nước, đồng thời căn cứ trực tiếp vào kết quả nghiên cứu của luận án về thực trạng tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững. Do đó, quan điểm chủ đạo được chia thành: (i) quan điểm định hướng của Đảng và Nhà nước, là khung pháp lý và chính trị chung cho các giải pháp; (ii) quan điểm của luận án, được xác lập từ kết quả nghiên cứu ở Chương 4.

5.2.1. Quan điểm, định hướng của Đảng và Nhà nước

Trải qua 40 năm đổi mới, đất nước ta đã đạt được nhiều thành tựu trong phát triển kinh tế. Một trong những bài học kinh nghiệm sau 40 năm đổi mới đã được Đại hội XIV chỉ rõ là: “Nâng cao chất lượng thể chế phát triển, đổi mới, hoàn thiện cơ chế, chính sách để kịp thời tháo gỡ điểm nghẽn, khơi thông, phát huy và sử dụng hiệu quả mọi nguồn lực cho xây dựng, phát triển đất nước và bảo vệ Tổ quốc” [15, tr.22]. Văn kiện Đại hội XIV của Đảng tiếp tục xác định thể chế và thực thi là đột phá chiến lược hàng đầu để đất nước bứt phá, lấy hiệu quả phục vụ người dân và doanh nghiệp làm thước đo. Từ định hướng chung đó, việc nâng cao chất lượng thể chế cần bảo đảm 4 quan điểm sau:

Một là, cần đánh giá đúng vai trò của nâng cao chất lượng thể chế là một nội dung quan trọng để thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế bền vững.

Thể chế của Việt Nam vẫn được đánh giá là “*điểm nghẽn của điểm nghẽn*”, đồng thời là “*đòn bẩy của đòn bẩy*” đối với phát triển [15, tr.28]. Ở

cấp tỉnh, điều này có nghĩa là chất lượng thể chế phải góp phần khơi thông nguồn lực phát triển địa phương như vốn, đất đai, lao động và tri thức... Nâng cao chất lượng thể chế cần được xác định là một nội dung trọng tâm của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, trở thành lợi thế cạnh tranh của địa phương.

Hai là, nâng cao chất lượng thể chế bảo đảm quan điểm lấy phát triển để ổn định, ổn định để thúc đẩy phát triển và không ngừng nâng cao đời sống, hạnh phúc của nhân dân, hài hòa với môi trường.

Ba là, nâng cao chất lượng thể chế phải dựa trên đặc thù phát triển và sự sẵn sàng của mỗi địa phương.

Các tỉnh, thành phố ở Việt Nam có sự khác biệt lớn về trình độ phát triển kinh tế, năng lực quản trị, điều kiện xã hội và môi trường. Do đó, cải cách thể chế không thể áp dụng theo một mô hình đồng nhất, mà cần được thiết kế linh hoạt, phù hợp với điều kiện cụ thể của từng địa phương.

Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 khuyến khích tinh thần chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương, cho phép đề xuất phân cấp, phân quyền phù hợp với điều kiện của từng nơi và thí điểm của chính sách đặc thù. Quan điểm này nhấn mạnh việc tránh “sao chép thể chế” một cách cơ học, thay vào đó là khuyến khích các địa phương chủ động đổi mới thể chế trên cơ sở khung pháp lý thống nhất của trung ương, đồng thời phát huy tính sáng tạo và trách nhiệm của chính quyền địa phương trong quản trị phát triển.

Bốn là, gắn nâng cao chất lượng thể chế địa phương với bối cảnh hội nhập quốc tế; các cam kết phát triển bền vững và ứng dụng khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số.

Trong bối cảnh hội nhập sâu rộng, chất lượng thể chế ở cấp tỉnh chịu tác động ngày càng lớn từ các tiêu chuẩn quốc tế về quản trị, minh bạch, môi trường và phát triển bao trùm. Do đó, cải cách thể chế cần được đặt trong mối liên hệ chặt chẽ với các cam kết quốc tế của Việt Nam, đặc biệt là các Mục tiêu Phát triển Bền vững (SDGs), các hiệp định thương mại thế hệ mới và lộ trình chuyển

đổi xanh. Quan điểm này giúp bảo đảm rằng nâng cao chất lượng thể chế không chỉ phục vụ mục tiêu phát triển nội địa, mà còn tăng cường năng lực cạnh tranh và khả năng thích ứng của các địa phương trong nền kinh tế toàn cầu.

Trong bối cảnh cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư tác động mạnh mẽ đến mọi mặt của đời sống kinh tế - chính trị - xã hội, việc nâng cao chất lượng thể chế cần chủ động ứng dụng khoa học, công nghệ; chú trọng quản trị nhà nước dựa trên dữ liệu, quản trị theo thời gian thực, liên thông giữa các cấp, các ngành để hướng tới nền quản trị minh bạch, linh hoạt, hiệu quả, phục vụ người dân tốt hơn.

5.2.2. Quan điểm của luận án

Trong khuôn khổ các định hướng chung nêu trên, căn cứ kết quả nghiên cứu ở chương 4, luận án xác định 5 quan điểm về nâng cao chất lượng thể chế để thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh ở Việt Nam là:

Một là, chất lượng thể chế là yếu tố quan trọng, tác động trực tiếp đến tăng trưởng kinh tế cấp tỉnh

Kết quả hồi quy cho thấy, chất lượng thể chế có tác động thuận chiều và có ý nghĩa thống kê đối với GRDP thực tế theo giá so sánh năm 2010, kể cả khi đã kiểm soát các yếu tố kinh tế quan trọng như FDI, lao động, dân số. Như vậy, thể chế tốt tác động trực tiếp đến quy mô nền kinh tế địa phương, chứ không chỉ thông qua thu hút vốn đầu tư FDI hay lao động, điều này phù hợp với các tiếp cận của kinh tế học thể chế mới trong thúc đẩy tăng trưởng.

Như vậy, cải cách, nâng cao chất lượng thể chế cấp tỉnh phải được chính quyền các tỉnh ưu tiên trong phát triển kinh tế địa phương.

Hai là, sự tham của người dân ở cơ sở là nội dung cần được ưu tiên cải thiện hàng đầu trong nâng cao chất lượng thể chế cấp tỉnh.

Trong kết quả định lượng tác động của chất lượng thể chế đối với GRDP thực tế, “sự tham gia của người dân” có hệ số dương và ý nghĩa cao trong mô hình cho thấy, sự tham gia của người dân và doanh nghiệp vào điều hành của chính quyền địa phương là kênh thể chế quan trọng để nâng cao hiệu quả hoạt

động kinh tế các tỉnh. Về phân tích thực trạng, điểm số sự tham gia của người dân còn ở mức thấp, các nội dung thành phần như tri thức công dân, giám sát cộng đồng đối với dự án đầu tư công và bầu chọn trưởng thôn, tổ dân phố đều ghi nhận mức điểm thấp và có xu hướng giảm [9]. Vấn đề nghịch lý giữa điểm số còn thấp của chỉ số sự tham gia và tác động biên mạnh mẽ của nó lên tăng trưởng kinh tế phản ánh một thực tế khách quan là sự tham gia của người dân ở cơ sở chính là nút thắt quản trị có dư địa cải thiện lớn nhất và có hiệu quả biên cao nhất tại các tỉnh Việt Nam hiện nay. Do đó, cần chú trọng tạo cơ chế để người dân, doanh nghiệp có thể tham gia thực chất vào hoạch định, giám sát chính sách kinh tế cấp tỉnh.

Ba là, tác động của chất lượng thể chế đến phát triển con người chủ yếu thông qua kênh gián tiếp là tăng trưởng kinh tế và qua các cầu phân thực thi cụ thể

Kết quả định lượng cho thấy, chất lượng thể chế tổng hợp không tác động trực tiếp lên phát triển con người mà chủ yếu đi qua các kênh trung gian là tăng trưởng kinh tế; cải thiện sự công khai, minh bạch và các thủ tục hành chính công của chính quyền địa phương. Do đó, giải pháp nâng cao chất lượng thể chế cần chú trọng vấn đề thực thi chính sách, cải thiện công khai, minh bạch ngân sách, quy trình ra quyết định cũng như nâng cao chất lượng bộ máy hành chính công, chống tham nhũng trong các lĩnh vực gắn trực tiếp đến phúc lợi, phát triển con người.

Bốn là, kiểm soát tham nhũng và hiệu quả chi tiêu công là công cụ chính để nâng cao chất lượng môi trường ở cấp tỉnh

Đối với vấn đề môi trường, chỉ số chất lượng thể chế có hệ số dương và ý nghĩa mạnh với chỉ số môi trường, thể hiện mối quan hệ chặt chẽ giữa quản trị tốt và chất lượng môi trường. Trong mô hình đầy đủ, kiểm soát tham nhũng và chi tiêu công có hệ số dương và có ý nghĩa, sự tham gia của người dân mang dấu âm. Điều này cho thấy, kiểm soát tham nhũng và chi tiêu công hiệu là hai

yếu tố nâng cao chất lượng môi trường ở cấp tỉnh; trong khi đó, sự tham gia của người dân hiện nay còn mang tính hình thức hoặc là sự phản ứng với những sự cố môi trường, chưa được thể chế hóa thành quyền lực ràng buộc chính quyền với những quyết định môi trường. Do đó, đề xuất giải pháp cần nâng cao chất lượng thể chế tổng hợp nói chung; chú trọng hoàn thiện thể chế về chống tham nhũng trong vấn đề liên quan tới môi trường; xây dựng cơ chế tham gia của người dân một cách thực tế.

Năm là, chất lượng thể chế cấp tỉnh cải thiện chưa đồng đều và phân hóa theo vùng, đòi hỏi giải pháp có trọng tâm, trọng điểm

Qua phân tích thực trạng chất lượng thể chế của các địa phương cấp tỉnh cũng cho thấy, giai đoạn 2015-2024, chất lượng thể chế của các tỉnh đã có sự cải thiện đáng kể nhưng chưa đồng đều và ổn định. Một số giai đoạn ghi nhận xu hướng đi xuống hoặc chững lại ở các nội dung then chốt như sự tham gia của người dân, công khai, minh bạch ngân sách và đất đai, trách nhiệm giải trình, kiểm soát tham nhũng, trong khi mức độ chênh lệch giữa các vùng miền vẫn lớn. Đặc thù phân bố là các tỉnh phía Bắc đạt điểm cao hơn về tham gia, minh bạch, giải trình, các tỉnh phía Nam đạt điểm cao hơn về kiểm soát tham nhũng và dịch vụ công, Tây Nguyên luôn ở nhóm thấp. Nhiều địa phương chưa bảo đảm công khai đầy đủ thông tin ngân sách cấp xã, kế hoạch sử dụng đất, bảng giá đất; cơ chế tiếp nhận, xử lý kiến nghị, khiếu nại của người dân còn hình thức; tham nhũng vặt tại một số dịch vụ công chưa được khắc phục triệt để. Việc sắp xếp đơn vị hành chính và chính quyền địa phương 2 cấp từ năm 2025 còn tạo ra khoảng cách thể chế nội tỉnh mới.

Điều này hàm ý việc đề xuất giải pháp không thể đồng nhất cho mọi tỉnh, mà cần phân nhóm theo điểm nghẽn cụ thể của từng vùng và hỗ trợ có trọng tâm cho các vùng kém lợi thế.

5.3. GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG THỂ CHẾ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM

5.3.1. Tăng cường sự tham gia của người dân trong quản lý phát

triển địa phương

Dưới góc độ quản lý kinh tế, sự tham gia của người dân không chỉ là công cụ bảo đảm quyền làm chủ xã hội, mà là một cơ chế thể chế quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả kinh thể thông qua 3 kênh chuyển hóa cốt lõi là:

Thứ nhất, giảm tình trạng bất cân xứng thông tin giữa chính quyền và thị trường/xã hội, giúp việc lập kế hoạch và phân bổ nguồn lực công sát với nhu cầu thực tế, từ đó tối ưu hóa hiệu quả đầu tư công, nâng cao chất lượng dịch vụ công ở địa phương.

Thứ hai, thiết lập cơ chế kiểm soát xã hội với chi phí thấp nhất, hạn chế tình trạng lợi ích nhóm, tránh thất thoát, lãng phí.

Thứ ba, giảm thiểu xung đột lợi ích ngay từ đầu (nhất là trong thu hồi đất và giải phóng mặt bằng), giúp cắt giảm căn bản chi phí giao dịch xã hội, rút ngắn thời gian triển khai dự án và cải thiện môi trường đầu tư - kinh doanh. Do đó, tăng cường sự tham gia của người dân cần hướng trọng tâm vào việc thiết lập các cơ chế chuyển hóa trực tiếp này.

Để tăng cường sự tham gia của người dân một cách thực chất, hiệu quả cần thực hiện đồng bộ các giải pháp sau:

Một là, hoàn thiện thể chế bảo đảm sự tham gia của người dân vào hoạt động của chính quyền địa phương

Các địa phương cần rà soát các quy định của pháp luật về quyền tham gia của người dân và các quy định có liên quan như Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở (năm 2022), Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Luật Trưng cầu ý dân, Luật Tiếp cận thông tin, Luật Tiếp công dân..., từ đó ban hành những quy định, hướng dẫn chi tiết những nội dung bắt buộc phải tham vấn hoặc để cộng đồng quyết định, như bầu cử trưởng thôn/tổ dân phố, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, danh mục dự án đầu tư công, các chương trình hỗ trợ sinh kế, xóa đói giảm nghèo, bảo vệ môi trường. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, khi chính quyền cấp địa phương được giao trách nhiệm thiết kế các cơ chế tham gia phù hợp bối cảnh nhưng vẫn nằm trong khung pháp lý thống nhất, khả năng đáp ứng và

trách nhiệm giải trình được cải thiện rõ rệt. Việc quy định rõ quy trình, thời hạn thông báo, đối tượng mời tham gia và nghĩa vụ phản hồi của chính quyền sẽ giúp giảm tình trạng tham vãn hình thức.

Quy định cụ thể về cơ chế và cách thức để người dân tham gia quản trị địa phương. Đối với những nội dung bắt buộc phải lấy ý kiến của người dân thì trước khi ra quyết sách, các cơ quan có thẩm quyền phải bảo đảm một cách thực chất sự tham gia của người dân vào quá trình ra quyết định; trong đó, phải bảo đảm cung cấp đầy đủ thông tin về vấn đề xin ý kiến nhân dân để người dân có đủ thông tin cần thiết, tạo điều kiện thuận lợi tối đa để người dân chia sẻ, trao đổi, thảo luận một cách chất lượng nhất. Cơ quan có thẩm quyền cần thực hiện đầy đủ việc tiếp thu hoặc giải trình tiếp thu ý kiến của nhân dân. Cần quy định rõ vấn đề cần xin ý kiến, nội dung xin ý kiến, cách thức xin ý kiến... Cần mở rộng hoạt động trưng cầu ý dân đối với các công việc quan trọng của đất nước và của địa phương.

Hoàn thiện quy định nhằm phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội, các đoàn thể nhân dân và các cơ quan thông tin đại chúng trong quá trình hoạch định chiến lược, chính sách phát triển kinh tế - xã hội và trong việc phát hiện, đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí. Quy định rõ quy trình, thủ tục và trách nhiệm của người đứng đầu tiếp nhận, giải quyết những kiến nghị của nhân dân. Đây cũng chính là giải pháp để thực hiện và mở rộng dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội đối với việc xây dựng và thực hiện chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước. Cần xây dựng các quy định về quy trình cụ thể để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam phản biện các chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước.

Theo nghiên cứu của Arnstein, S. (1969) [140], sự tham gia của người dân vào các hoạt động chính quyền có thể chia làm 8 nấc, từ công dân không có quyền lực đến các mức độ tham gia hình thức và mức cao nhất là kiểm soát của người dân (citizen control) - người dân nắm quyền kiểm soát hoàn toàn. Theo đó, chính quyền có thể dựa trên các nấc thang này để lựa chọn một số lĩnh

vực cho phép người dân đồng quyết định như lựa chọn ưu tiên đầu tư công nhỏ, công trình phúc lợi ở thôn/xóm, hoặc các sáng kiến phát triển cộng đồng do người dân đề xuất. Thực tiễn các chương trình ngân sách tham gia (participatory budgeting) và lập kế hoạch có sự tham gia ở nhiều nước đang phát triển cho thấy, khi người dân được trực tiếp ưu tiên hóa dự án, chất lượng công trình và mức độ hài lòng tăng lên, đồng thời giảm nguy cơ thất thoát và “bắt tay” lợi ích nhóm. Điều này phù hợp với quy định về sáng kiến của cộng đồng trong Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở, cho phép ít nhất 10% hộ trong thôn/tổ dân phố kiến nghị nội dung để cộng đồng bàn và quyết.

Đặc biệt với các vấn đề môi trường, để sự tham gia của người dân thực chất, có hiệu quả, cần xây dựng quy trình cho phép người dân tham gia ngay từ công tác đánh giá tác động môi trường, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, dự án hạ tầng, và giám sát quá trình thực hiện. Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin sớm của người dân. Thực hiện cơ chế đồng quyết định ở cấp cộng đồng đối với các dự án môi trường quy mô nhỏ (xử lý rác, nước sạch, công trình thích ứng ngập lụt), theo tinh thần ngân sách tham gia: cộng đồng đề xuất, thảo luận, bỏ phiếu ưu tiên dự án sử dụng một phần ngân sách địa phương.

Hai là, nâng cao năng lực và điều kiện tham gia của người dân về tham gia vào hoạt động của chính quyền địa phương

Tri thức của công dân về sự tham gia là một nội dung quan trọng, và có điểm số thấp nhất trong chỉ tiêu cấu thành nội dung sự tham gia của người dân ở cơ sở trong PAPI. Người dân chỉ có thể tham gia hiệu quả khi có đầy đủ thông tin và công cụ. Do đó, để nâng cao hiệu quả tham gia của người dân ở địa phương, cần nâng cao hiểu biết, kỹ năng của người dân.

Chính quyền cần tích cực tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật liên quan cho người dân, đặc biệt là Luật Dân chủ ở cơ sở (năm 2022), Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Luật Trưng cầu ý dân, Luật Tiếp cận thông tin... Chủ động phối hợp với Mặt trận Tổ quốc, hội đoàn và các tổ chức xã hội tổ chức các chương trình tuyên truyền, bồi dưỡng về quyền công dân, quy trình

chính sách, giám sát ngân sách, quy hoạch, môi trường cho đại diện cộng đồng, trưởng thôn, tổ trưởng dân phố, nhất là ở những khu vực vùng sâu, vùng xa, vùng có nhiều dân nhập cư. Khuyến khích tinh thần chủ động, trách nhiệm của công dân trong tham gia quản trị địa phương.

Dần hình thành văn hóa chính trị dân chủ trong đời sống nhân dân. Theo đó, cần thúc đẩy một môi trường chính trị - xã hội cởi mở, khuyến khích đối thoại và phản biện. Phát huy vai trò của người đứng đầu cơ quan, đơn vị trong tiếp dân, đối thoại với nhân dân. Tận dụng vai trò của báo chí, truyền thông và mạng xã hội trong cổ vũ tinh thần tham của người dân, đồng thời giám sát, phản ánh trung thực hoạt động của các cơ quan công quyền.

Ba là, đa dạng hóa các hình thức tham gia của người dân vào hoạt động của chính quyền địa phương

Nghiên cứu của World Bank cho thấy việc thiết kế các cơ chế tham gia thường xuyên, đa kênh mang lại kết quả tốt hơn so với những cơ chế đơn lẻ, ngắn hạn [150]. Do đó, cần đa dạng hóa các hình thức tham gia của người dân vào hoạt động của chính quyền địa phương.

Người dân có thể tham gia một cách trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua các cơ quan, tổ chức đại diện. Với sự phát triển của chính quyền điện tử, chính quyền số, các kênh góp ý trực tuyến là một giải pháp hiệu quả. Cần đẩy mạnh xây dựng các cổng thông tin điện tử, ứng dụng di động, các nền tảng mạng xã hội chính thống để người dân có thể gửi ý kiến phản ánh một cách thuận tiện, đồng thời dễ theo dõi hoạt động quản trị địa phương. Vấn đề quan trọng là bảo đảm cơ chế bảo vệ người phản ánh, công khai kết quả xử lý và tích hợp phản hồi vào điều chỉnh chính sách.

5.3.2. Tăng cường công khai, minh bạch thông tin của chính quyền địa phương

Công khai, minh bạch thông tin là điều kiện để nâng cao chất lượng thể chế thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh. Việc bảo đảm công khai,

minh bạch không chỉ góp phần thực hiện quyền tiếp cận thông tin của người dân mà còn giúp giảm bất cân xứng giữa chính quyền với người dân và doanh nghiệp, nâng cao trách nhiệm giải trình, hạn chế tham nhũng và lợi ích nhóm, từ đó nâng cao hiệu quả phân bổ và sử dụng các nguồn lực ở địa phương.

Trong bối cảnh phát triển kinh tế bền vững, công khai, minh bạch thông tin có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với các lĩnh vực như quy hoạch đất đai, đầu tư công, ngân sách, môi trường và cung ứng dịch vụ công. Đây là những lĩnh vực có tác động lớn đến phát triển của địa phương và cũng là những lĩnh vực dễ phát sinh xung đột lợi ích, thất thoát nguồn lực và thiếu đồng thuận xã hội nếu thông tin không được công khai đầy đủ, kịp thời và minh bạch.

Để tăng cường công khai, minh bạch thông tin của chính quyền địa phương, cần chú trọng thực hiện các giải pháp sau:

Một là, hoàn thiện thể chế công khai, minh bạch thông tin trong hoạt động của chính quyền địa phương

Chính quyền địa phương cần rà soát, cụ thể hóa và chuẩn hóa các quy định về công khai thông tin, nhất là các lĩnh vực liên quan đến người dân và doanh nghiệp như quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai, đầu tư công, tài chính - ngân sách, đấu thầu, tuyển dụng, bổ nhiệm và các thủ tục hành chính. Trên cơ sở đó, quy định rõ danh mục thông tin phải công khai, thời điểm công khai và hình thức công khai, trách nhiệm công khai và trách nhiệm giải trình của cơ quan, cá nhân có thẩm quyền.

Trong bối cảnh xây dựng chính quyền số, có thể áp dụng nguyên tắc kiểm soát tự động trên hệ thống dịch vụ công trực tuyến. Theo đó, hệ thống không cho phép chuyển hồ sơ sang bước tiếp theo nếu chưa hoàn thành nghĩa vụ công khai. Việc công khai phải được xác nhận bằng mã số, thời gian công khai và đường dẫn truy cập đầy đủ; tạo hệ thống lưu vết tự động để phục vụ thanh tra, kiểm tra [117].

Hai là, nâng cao khả năng tiếp cận thông tin của người dân và doanh nghiệp

Công khai thông tin chỉ thực sự có ý nghĩa khi người dân và doanh nghiệp có khả năng tiếp cận, khai thác và sử dụng thông tin một cách thuận lợi. Vì vậy, bên cạnh việc mở rộng phạm vi công khai, chính quyền địa phương cần chú trọng nâng cao tính dễ tiếp cận, dễ hiểu và tính thực chất của thông tin được công khai.

Nghiên cứu của OECD và Ngân hàng Thế giới đều nhấn mạnh rằng, để người dân có thể tiếp cận thông tin, chỉ công khai thông tin tại trụ sở hoặc đưa lên mạng là chưa đủ, cần chủ động công khai, chuẩn hóa và thân thiện, gắn với nhu cầu thực tế của người dân, doanh nghiệp [3]. Do đó, chính quyền cần chủ động đưa thông tin chính sách, pháp luật đến người dân, thường xuyên đăng tải các văn bản pháp luật, dự thảo chính sách, quy trình thủ tục hành chính, mẫu văn bản hành chính trên cổng thông tin điện tử hoặc điểm thông tin tại bộ phận một cửa, bảng thông tin xã/phường, thôn. Đối với khu vực vùng sâu, vùng xa, vùng khó khăn trong tiếp cận internet, cần chủ động phát tài liệu in, tờ gấp pháp luật cho người dân. Chú trọng cung cấp thông tin với đối tượng là phụ nữ thông qua các hội phụ nữ, tổ dân phố tại cấp cơ sở.

Để người dân dễ hiểu, chính quyền cần đơn giản hóa ngôn ngữ, hình thức trình bày trong tuyên truyền chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước. Các ngôn ngữ pháp lý phức tạp, thuật ngữ chuyên ngành khó hiểu có thể ảnh hưởng đến việc tiếp cận thông tin của người dân. Do đó, trong các thông tin tuyên truyền, cần tóm tắt rõ mục tiêu, đối tượng áp dụng, quyền, nghĩa vụ, trình tự thủ tục kèm theo ví dụ minh họa. Chú ý bảo đảm tài liệu tiếp cận thân thiện với người khuyết tật, người già, giảm rào cản với nhóm dễ bị tổn thương.

Tăng cường tập huấn, giáo dục pháp luật cho người dân, lồng ghép vào các hoạt động sinh hoạt của thôn/xóm, hội nhóm, các tổ chức xã hội. Mở rộng mạng lưới tư vấn pháp lý chi phí thấp hoặc miễn phí cho người dân, đặc biệt là các nhóm yếu thế.

Ba là, tăng cường minh bạch trong các lĩnh vực có tác động lớn đến phát triển kinh tế bền vững của địa phương

Các lĩnh vực như ngân sách, đầu tư công, quy hoạch, đất đai và môi trường cần được xác định là trọng tâm trong thực hiện công khai, minh bạch thông tin của chính quyền địa phương.

Đối với ngân sách địa phương, cần kịp thời công bố đầy đủ báo cáo ngân sách địa phương với nội dung rõ ràng, dễ hiểu cho đông đảo người dân, coi việc đăng tải miễn phí lên mạng internet là yêu cầu bắt buộc. Có thể xem xét phát hành các bản báo cáo tóm tắt về cơ cấu thu chi, các chương trình chi tiêu lớn, dự án đầu tư trọng điểm của địa phương bằng hình ảnh, biểu đồ minh họa ngắn gọn.

Đối với lĩnh vực đất đai và quy hoạch, cần xây dựng hệ thống thông tin đất đai và quy hoạch số cho phép người dân dễ dàng tra cứu thông tin về quy hoạch sử dụng đất, bảng giá đất và tình trạng pháp lý của các dự án đầu tư. Đồng thời, cần bảo đảm công khai đầy đủ các thông tin liên quan đến tác động môi trường, phương án bồi thường, giải phóng mặt bằng và tái định cư đối với các dự án phát triển có ảnh hưởng lớn đến cộng đồng dân cư.

Đối với lĩnh vực đầu tư công và đầu thầu, chính quyền cần công khai kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm, danh mục dự án chuẩn bị đầu tư, tiến độ giải ngân và kết quả nghiệm thu công trình. Tất cả các gói thầu sử dụng vốn ngân sách nhà nước đều phải thực hiện trên hệ thống mạng đấu thầu quốc gia, kèm theo công khai toàn bộ hồ sơ mời thầu, danh sách nhà thầu, kết quả lựa chọn nhà thầu... nhằm bảo đảm cạnh tranh lành mạnh.

5.3.3. Tăng cường kiểm soát tham nhũng hiệu quả

Kiểm soát tham nhũng có ý nghĩa trực tiếp đối với phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh. Tham nhũng không chỉ làm thất thoát nguồn lực công mà còn gây méo mó quá trình phân bổ nguồn lực, làm gia tăng chi phí không chính thức, suy giảm niềm tin xã hội, giảm hiệu quả đầu tư và cản trở môi trường cạnh tranh bình đẳng. Đặc biệt ở cấp tỉnh, tham nhũng trong các lĩnh vực đất đai, đầu tư công, tài nguyên và tuyển dụng khu vực công có thể gây ra những tác động tiêu cực lâu dài đối với phát triển kinh tế bền vững.

Trong bối cảnh đó, để nâng cao hiệu quả kiểm soát tham nhũng, các chính quyền cấp tỉnh cần chú trọng một số giải pháp cơ bản sau:

Một là, tiếp tục duy trì và nâng cao quyết tâm phòng, chống tham nhũng trong hệ thống chính trị

Đảng ta luôn xác định tham nhũng là “giặc nội xâm” và đấu tranh phòng, chống tham nhũng là nhiệm vụ quan trọng, thường xuyên, vừa cấp bách, vừa lâu dài. Đến Đại hội XIV, Đảng ta tiếp tục nhấn mạnh tầm quan trọng của phòng, chống tham nhũng, trong đó chuyển trọng tâm sang phòng ngừa tham nhũng, coi đây là nhiệm vụ chính, cơ bản và lâu dài trong. Ứng dụng công nghệ số, quản trị số làm công cụ phòng ngừa tham nhũng từ sớm, từ xa.

Để phòng, chống tham nhũng hiệu quả, cần hoàn thiện thể chế, pháp luật, kết hợp với tăng cường công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính quyền. Kết hợp với xây dựng văn hóa liêm chính, hướng tới xã hội liêm chính, quốc gia liêm chính.

Nuôi dưỡng văn hóa liêm chính trong khu vực công thông qua tuyển dụng minh bạch và công bằng, nâng cao đạo đức công vụ và nuôi dưỡng tinh thần lãnh đạo cam kết phụng sự công vụ. Đặc biệt các vụ tham nhũng lớn trong quản trị đất đai

Hai là, chú trọng phòng, chống tham nhũng trong lĩnh vực đất đai

Đây là lĩnh vực có tỷ lệ tham nhũng cao nhất và dai dẳng nhất theo nghiên cứu của PAPI. Để phòng, chống tham nhũng trong lĩnh vực đất đai, cần nghiên cứu số hóa toàn trình thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhằm giảm tối đa tiếp xúc giữa người dân và cán bộ địa chính. Quy định chế tài cụ thể đối với trễ hẹn trả kết quả, quy định rõ trách nhiệm của cá nhân, cơ quan vi phạm thời hạn, đồng thời công khai thống kê tỷ lệ trễ hẹn hồ sơ đối với từng đơn vị. Thực hiện luân chuyển cán bộ địa chính định kỳ để hạn chế tình trạng quan hệ thân hữu cục bộ và hạn chế tiêu cực.

Phòng, chống tham nhũng trong lĩnh vực đất đai chỉ có thể đạt hiệu quả khi

làm tốt công tác công khai, minh bạch thông tin đất đai. Kết hợp với thanh tra định kỳ và đột xuất trong lĩnh vực đất đai. Xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm.

Ba là, xóa bỏ tình trạng thân hữu trong tuyển dụng khu vực công

Theo đó, việc tuyển dụng cần công khai tiêu chuẩn năng lực trên cổng thông tin địa phương và cơ quan báo chí. Áp dụng các hình thức thi tuyển tập trung, công khai với sự giám sát độc lập. Các địa phương có thể liên kết tổ chức thi tuyển công chức theo cụm. Ứng dụng công nghệ trong ra đề, chấm thi để giảm can thiệp. Quá trình thi tuyển có sự giám sát của bên thứ ba để chống gian lận, tiêu cực.

Công khai toàn bộ quy trình, kết quả tuyển dụng trên cổng thông tin điện tử địa phương và các cơ quan báo chí. Xử lý nghiêm những trường hợp vi phạm trong quá trình tuyển dụng.

Bốn là, ứng dụng chuyển đổi số, xây dựng chính quyền số để kiểm soát tham nhũng

Trong bối cảnh Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, chuyển đổi số và xây dựng chính quyền số được coi là công cụ quan trọng để giảm cơ hội tham nhũng thông qua tự động hóa quy trình, giảm tiếp xúc trực tiếp và tăng khả năng truy vết.

Để xây dựng chính quyền số, các địa phương cần đẩy nhanh cung cấp dịch vụ công trực tuyến toàn trình, ưu tiên các dịch vụ có nguy cơ tham nhũng cao như đất đai, xây dựng, thuế.

Ứng dụng trí tuệ nhân tạo AI và dữ liệu lớn Big Data để xây dựng hệ thống phân tích dữ liệu tự động phát hiện các giao dịch bất thường trong đất đai, đấu thầu, tài chính công; cảnh báo sớm khi có dấu hiệu tham nhũng cho cơ quan kiểm tra, thanh tra.

Chú trọng đầu tư hạ tầng số cho vùng sâu, vùng xa. Triển khai chương trình nâng cao kỹ năng số cho nhóm người yếu thế, phụ nữ, người dân tộc thiểu số và người cao tuổi.

Thực tế là điểm phức tạp của chính quyền địa phương qua cổng thông

tin điện tử hầu như không tăng từ năm 2021-2024, do đó cần nâng cao hiệu quả phản ánh, kiến nghị trực tuyến. Cải thiện giao diện, đơn giản hóa quy trình phản ánh; cam kết thời gian phản hồi cụ thể...

Năm là, bảo vệ người tố giác và phát huy vai trò giám sát của người dân

Hoàn thiện pháp luật bảo vệ người tố giác tham nhũng. Quy định rõ ràng về bảo vệ danh tính, vị trí công tác, quyền lợi của người tố giác; có chế tài nghiêm khắc đối với hành vi trả thù người tố giác; xây dựng cơ chế khen thưởng, bồi dưỡng vật chất cho người tố giác có công.

Lý thuyết về thể chế dung hợp nhấn mạnh thể chế tốt phải cho phép và khuyến khích sự tham gia đông đảo của người dân, trong đó giám sát quyền lực là một hình thức quan trọng. Do đó, các địa phương cần phát huy vai trò giám sát của cộng đồng, đặc biệt trong quản lý tài nguyên, môi trường. Xem xét thiết lập ban giám sát cộng đồng về môi trường ở cấp xã; trang bị công cụ giám sát cũng như công khai đánh giá tác động môi trường của các dự án tới người dân một cách dễ hiểu, kịp thời. Định kỳ đối thoại giữa chính quyền và người dân về các vấn đề nóng trong xã hội như đất đai, môi trường...

Phát huy vai trò của báo chí, các tổ chức xã hội trong giám sát. Tạo điều kiện thuận lợi cho báo chí điều tra, công khai các kết quả xử lý tham nhũng. Tạo hành lang pháp lý an toàn cho nhà báo viết về lĩnh vực phòng, chống tham nhũng.

Sáu là, chú trọng kiểm soát tham nhũng tại các khâu tác động trực tiếp đến môi trường

Kết quả định lượng cho thấy kiểm soát tham nhũng có tác động rõ rệt đến chất lượng môi trường cấp tỉnh, do đó các giải pháp cần tập trung vào bốn khâu cụ thể sau:

Đối với cấp phép: cần rà soát, chuẩn hóa và công khai toàn bộ điều kiện cấp phép liên quan đến tài nguyên và môi trường (khai thác khoáng sản, nước, lâm sản, cấp phép xả thải, giấy phép môi trường). Áp dụng nguyên tắc “một

đầu mối, kiểm soát tự động”: hệ thống dịch vụ công trực tuyến không cho phép chuyển hồ sơ sang bước tiếp theo nếu chưa đầy đủ minh chứng kiểm tra hiện trường; kết quả cấp phép công khai kèm bản đồ vị trí và giới hạn khai thác, giúp người dân và doanh nghiệp giám sát.

Đối với thanh tra về môi trường: cần tách thanh tra về môi trường khỏi cơ chế tiếp nhận kiến nghị chung, đồng thời công khai lịch thanh tra, tiêu chí chọn đối tượng thanh tra, kết luận thanh tra và tiến độ xử lý. Áp dụng thanh tra dựa trên rủi ro, ưu tiên các cơ sở có tiền án vi phạm hoặc nằm ở vùng nhạy cảm, thay vì thanh tra dàn trải. Công khai tỷ lệ hồ sơ thanh tra được xử lý đúng hạn.

Đối với xử lý vi phạm về môi trường: cần tách bạch biện pháp khắc phục hậu quả khỏi chế tài hành chính, tránh tình trạng xử phạt thay cho việc bắt buộc phục hồi môi trường. Công khai danh sách cơ sở vi phạm, mức phạt, biện pháp khắc phục và tiến độ hoàn thành, để người dân giám sát việc thực thi. Xử lý nghiêm các trường hợp bao che, tiếp tay cho vi phạm môi trường.

Đối với quản lý tài nguyên: cần số hóa dữ liệu khoáng sản, rừng, nước và đất, công khai sản lượng khai thác, hợp đồng và phí sử dụng tài nguyên. Gắn dữ liệu này với ngân sách địa phương, để người dân thấy rõ nguồn thu từ tài nguyên được chi cho mục tiêu gì, qua đó giảm dư địa trục lợi.

Cơ chế chung của bốn khâu là chuyển thông tin từ “nội bộ” sang “công khai, truy vết được”, đồng thời tăng chế tài khi vi phạm.

Bảy là, thu hẹp khoảng cách kiểm soát tham nhũng giữa các vùng miền

Thực tế cho thấy, có khoảng cách rất lớn giữa các tỉnh trong hiệu quả kiểm soát tham nhũng. Để phát triển kinh tế bền vững với phương châm “không ai bị bỏ lại phía sau”, cần giảm chênh lệch giữa các địa phương. Cụ thể là:

Xây dựng chương trình hỗ trợ đặc thù cho các tỉnh Tây Nguyên, liên tục thuộc nhóm thấp về kiểm soát tham nhũng là Đắk Nông, Gia Lai, Kon Tum, Lâm Đồng. Cần tăng cường kiểm tra, giám sát từ trung ương; bố trí cán bộ có năng lực, phẩm chất; đầu tư hạ tầng số để người dân tiếp cận dịch vụ công trực

tuyển; đào tạo cán bộ về phòng, chống tham nhũng bằng ngôn ngữ phù hợp với đồng bào dân tộc thiểu số.

Tổ chức rà soát, xác định cụ thể tình trạng sụt giảm hiệu quả kiểm soát tham nhũng tại các thành phố lớn là Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng từ đó tăng cường thanh tra nội bộ, khắc phục tình trạng này.

5.3.4. Nâng cao chất lượng thủ tục hành chính công

Chất lượng thủ tục hành chính công là một cấu phần quan trọng của chất lượng thể chế, phản ánh mức độ thuận lợi, minh bạch và hiệu quả trong quan hệ giữa chính quyền với người dân và doanh nghiệp. Cải cách thủ tục hành chính hiệu quả góp phần giảm chi phí giao dịch, nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực, cải thiện môi trường đầu tư và thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh.

Trong bối cảnh Việt Nam đẩy mạnh cải cách bộ máy hành chính, xây dựng chính quyền số và vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp, việc nâng cao chất lượng thủ tục hành chính công cần tập trung vào các giải pháp chủ yếu sau:

Một là, tiếp tục cải cách thể chế và giảm chi phí tuân thủ thủ tục hành chính

Các địa phương cần tiếp tục rà soát, đơn giản hóa thủ tục hành chính trọng yếu liên quan tới sản xuất như đất đai, đầu tư, xây dựng, đăng ký kinh doanh, thuế và hải quan... Loại bỏ các rào cản về thủ tục để kiến tạo không gian phát triển. Kiểm soát chặt chẽ các quy định thủ tục hành chính để ngăn chặn những quy định có thể gây khó khăn, tốn kém cho doanh nghiệp, bảo đảm các chính sách mới khi ban hành được cân nhắc kỹ lưỡng về tác động.

Áp dụng phương pháp đo lường chi phí tuân thủ chuẩn (Standard Cost Model - SCM) đối với từng nhóm thủ tục hành chính, lượng hóa chi phí thời gian, tài chính và chi phí không chính thức mà người dân, doanh nghiệp phải gánh chịu. Với mỗi nhóm thủ tục trọng yếu (đất đai, đầu tư, xây dựng, đăng ký

kinh doanh, thuế, hải quan), cần công bố định kỳ hằng năm ba chỉ số: tổng chi phí tuân thủ ước tính theo SCM, thời gian trung bình xử lý, và tỷ lệ hồ sơ trễ hẹn. Đây là dữ liệu công khai giúp người dân, doanh nghiệp so sánh giữa các tỉnh. Kết quả này là căn cứ khoa học để ưu tiên các thủ tục hành chính có “chi phí xã hội cao - lợi ích quản lý thấp” đưa vào diện cắt giảm, thay thế hoặc chuyển sang cơ chế hậu kiểm. Đồng thời, cần xác định lộ trình: ví dụ, trong vòng ba năm, giảm 30% tổng chi phí tuân thủ của nhóm thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, hoặc chuyển sang cơ chế hậu kiểm ít nhất 50% nhóm thủ tục có “chi phí xã hội cao - lợi ích quản lý thấp”.

Ngoài ra, cần định kỳ hằng năm đánh giá hiệu quả cải cách thủ tục hành chính công để kịp thời điều chỉnh phù hợp với bối cảnh mới, thông qua các đánh giá độc lập như PAPI, PAR INDEX...

Hai là, đẩy mạnh chuyển đổi số và xây dựng chính quyền số trong giải quyết thủ tục hành chính

Các địa phương cần đẩy mạnh số hóa hồ sơ và cung cấp dịch vụ công trực tuyến toàn trình đối với các dịch vụ hành chính phổ biến có tần suất sử dụng cao ở cấp xã như chứng thực, xác nhận, đăng ký hộ tịch, bảo hiểm y tế, trợ cấp xã hội. Điều này phù hợp định hướng Nghị quyết 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 của Bộ Chính trị về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia và Nghị định 118/2025/NĐ-CP ngày 09/6/2025 của Chính phủ về chính quyền số, một cửa, một cửa liên thông trên môi trường điện tử.

Số hóa triệt để quy trình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, giảm tối đa yêu cầu nộp và xuất trình lại các giấy tờ đã có trong cơ sở dữ liệu dân cư, đất đai và đăng ký kinh doanh, để giảm thời gian và chi phí cho người dân, doanh nghiệp.

Tăng cường ứng dụng trí tuệ nhân tạo và phân tích dữ liệu lớn trong phân loại, sàng lọc hồ sơ, phát hiện bất thường trong quy trình xử lý hồ sơ và hỗ trợ

ra quyết định cho cán bộ tiếp nhận.

Việc số hóa và liên thông cần chọn khâu ưu tiên, không dàn trải. Với liên thông dữ liệu, cần bắt đầu từ ba cơ sở dữ liệu cốt lõi: dân cư, đất đai và đăng ký kinh doanh, theo nguyên tắc “một giấy tờ chỉ khai một lần”. Nguyên tắc này có thể lượng hóa bằng chỉ tiêu: tỷ lệ hồ sơ yêu cầu người dân nộp lại giấy tờ đã có trong cơ sở dữ liệu giảm về dưới 5% trong vòng hai năm. Với số hóa quy trình, ưu tiên ba thủ tục có tần suất cao và chi phí tuân thủ lớn nhất: cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đăng ký kinh doanh, và đăng ký hộ tịch. Mỗi thủ tục cần công khai tiến trình “toàn trình trực tuyến”, tỷ lệ hồ sơ xử lý hết hạn định kỳ.

Ba là, nâng cao năng lực, trách nhiệm của đội ngũ cán bộ và công chức thực thi thủ tục hành chính

Chuẩn hóa, đào tạo đội ngũ cán bộ, công chức đặc biệt là công chức cấp xã tiếp nhận và giải quyết thủ tục hành chính theo hướng chuyên nghiệp - liêm chính - thân thiện - thành thạo số.

Áp dụng hiệu quả hệ thống đánh giá kết quả làm việc dựa trên hiệu quả đầu ra (KPI) đối với cán bộ, công chức, gắn với các chỉ tiêu cụ thể như số lượng hồ sơ xử lý đúng hạn, tỷ lệ hồ sơ xử lý trực tuyến, mức độ hài lòng của người dân, số vụ việc bị phản ánh tiêu cực. Coi đây là căn cứ để xét nâng lương, bổ nhiệm, khen thưởng, kỷ luật, luân chuyển.

Bốn là, bảo đảm tính bao trùm và thu hẹp khoảng cách số trong tiếp cận dịch vụ hành chính công

Để mô hình chính quyền số đạt hiệu quả, cần nâng cao năng lực số cho người dân. Theo đó, chính quyền nghiên cứu triển khai các chương trình “xóa mù số” cho người dân trên địa bàn, đặc biệt là với nhóm người yếu thế như phụ nữ, người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số, người cao tuổi... Nội dung đào tạo tập trung vào các kỹ năng cơ bản như sử dụng điện thoại thông minh, truy cập cổng dịch vụ công, nộp hồ sơ trực tuyến, tra cứu kết quả, phản ánh và kiến nghị trực

tuyến... Đầu tư hoàn thiện hạ tầng viễn thông tại vùng sâu, vùng xa.

Nhân rộng mô hình “Đại lý dịch vụ công trực tuyến” tại địa phương nhằm hỗ trợ người dân nộp hồ sơ, thanh toán trực tuyến và các tiện ích số khác, nhằm hỗ trợ người dân, doanh nghiệp tiếp cận các dịch vụ công nhanh chóng, thuận tiện hơn.

Năm là, tăng cường trách nhiệm giải trình của cơ quan thực thi thủ tục hành chính công

Đây là điều kiện quan trọng để nâng cao chất lượng cải cách thủ tục hành chính công.

Cần quy định rõ trách nhiệm giải trình của chính quyền ở từng khâu. Với mỗi nhóm thủ tục, cơ quan đầu mối phải công khai: thời hạn xử lý, thời hạn phản hồi khi có khiếu nại, và trách nhiệm cụ thể của từng vị trí cán bộ trong quy trình. Khi hồ sơ trễ hẹn, người dân phải được thông báo lý do, thời gian dự kiến hoàn thành và kênh khiếu nại. Việc này chuyển trách nhiệm giải trình từ “có” sang “bắt buộc, đo lường được”.

Thiết lập cơ chế phản hồi có thời hạn. Mọi phản ánh, kiến nghị về thủ tục hành chính công qua cổng trực tuyến phải được trả lời trong thời hạn quy định, ví dụ 10 ngày làm việc. Tỷ lệ phản hồi đúng hạn cần công khai định kỳ theo từng địa phương. Nếu không phản hồi đúng hạn, kiến nghị tự động chuyển lên cấp trên.

Gắn kết quả giải trình với đánh giá cán bộ. Số lượng và chất lượng phản hồi kiến nghị, tỷ lệ hồ sơ trễ hẹn được khắc phục, mức độ hài lòng của người dân cần đưa vào chỉ tiêu KPI của bộ phận một cửa và của chính quyền cấp xã.

Công khai dữ liệu thủ tục hành chính công. Mỗi tỉnh nên có một bảng điều khiển công khai: số lượng hồ sơ tiếp nhận, tỷ lệ xử lý đúng hạn, thời gian trung bình, tỷ lệ hồ sơ trực tuyến, tỷ lệ phản hồi kiến nghị đúng hạn. Đây là cách trách nhiệm giải trình chuyển từ tuyên bố chung sang số liệu cụ thể mà người dân và doanh nghiệp tra cứu được.

5.3.5. Giảm khoảng cách về chất lượng thể chế giữa các địa phương

Kết quả đánh giá từ PAPI cũng như kết quả định lượng cho thấy có sự phân hóa đáng kể về chất lượng thể chế giữa các địa phương trong thời gian dài. Sự chênh lệch này không chỉ biểu hiện ở điểm số đánh giá mà còn phản ánh khác biệt về năng lực thực thi chính sách, mức độ minh bạch, hiệu quả kiểm soát tham nhũng, khả năng cung cấp dịch vụ công và mức độ tham gia của người dân vào hoạt động của chính quyền địa phương. Điều này làm gia tăng khác biệt về môi trường đầu tư, khả năng tiếp cận cơ hội phát triển và chất lượng sống giữa các địa phương, qua đó ảnh hưởng đến mục tiêu phát triển kinh tế bền vững ở phạm vi quốc gia.

Trong bối cảnh Việt Nam triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp sau sáp nhập, yêu cầu thu hẹp khoảng cách về chất lượng thể chế giữa các địa phương càng trở nên quan trọng. Đặc biệt việc hợp nhất các địa phương có chất lượng quản trị khác nhau có thể làm xuất hiện khoảng cách thể chế ngay trong nội bộ một tỉnh mới. Chẳng hạn, việc sáp nhập tạo ra các tỉnh/thành có quy mô lớn hơn đáng kể, như Thành phố Hồ Chí Minh mới (gồm Thành phố Hồ Chí Minh + Bà Rịa-Vũng Tàu + Bình Dương) có 14 triệu dân; tỉnh An Giang mới (gồm Kiên Giang + An Giang) gần 5 triệu dân; tỉnh Ninh Bình mới (gồm Hà Nam + Nam Định + Ninh Bình) hơn 4,4 triệu dân. Cùng với giảm 60-70% đơn vị cấp xã, bộ máy được tinh gọn mạnh mẽ. Tuy nhiên, Nghị quyết 303/NQ-CP ngày 03/10/2025 của Chính phủ về giải pháp thực hiện hiệu quả chính quyền địa phương 2 cấp theo Kết luận của Bộ Chính trị, Ban Bí thư nhận định “còn nhiều vấn đề cần nhận diện”, đặc biệt là khung pháp lý thiếu đồng bộ, năng lực cán bộ cấp xã hạn chế, chồng chéo nhiệm vụ và hạ tầng số chưa đồng bộ [3].

Sau sáp nhập, nhiều tỉnh mới hợp nhất các địa phương có điểm PAPI rất khác nhau, tạo ra khoảng cách nội tỉnh mới cần xử lý là:

Bảng 5.1. Các tỉnh có chênh lệch chất lượng thể chế nội tỉnh lớn sau sáp nhập

Tỉnh mới	Ghép từ	Chênh lệch PAPI tổng hợp trước sáp nhập
Quảng Ngãi	Kon Tum (nhóm thấp) + Quảng Ngãi (nhóm cao)	Lớn - Kon Tum thấp nhất ở nhiều chỉ số
Gia Lai	Gia Lai (nhóm thấp) + Bình Định (nhóm trung bình cao)	Đáng kể
Lâm Đồng	Lâm Đồng + Đắk Nông (nhóm thấp) + Bình Thuận (nhóm cao)	Rất lớn - Bình Thuận dẫn đầu nhiều chỉ số
An Giang	Kiên Giang (thấp nhất nhiều chỉ số) + An Giang	Kiên Giang điểm thấp nhất cả nước về tham nhũng (6,09)
Cần Thơ	Cần Thơ + Sóc Trăng + Hậu Giang	Chênh lệch đáng kể
Vĩnh Long	Bến Tre + Trà Vinh (nhóm thấp) + Vĩnh Long	Đáng kể

Nguồn: Tính toán của tác giả từ Báo cáo PAPI năm 2024 [9]

Bối cảnh chính quyền 2 cấp và sáp nhập tỉnh đặt ra những thách thức đồng thời tạo cơ hội để cải thiện chất lượng thể chế của các tỉnh theo hướng đồng bộ, giảm chênh lệch giữa các địa phương, hướng tới phát triển bền vững, “không ai bị bỏ lại phía sau”. Từ đó, cần thực hiện đồng bộ một số giải pháp sau:

Một là, giảm chênh lệch về chất lượng thể chế trong nội bộ các tỉnh sau sáp nhập

Các tỉnh sau sáp nhập cần rà soát, đánh giá toàn diện mức độ chênh lệch về chất lượng quản trị giữa các địa phương trong nội tỉnh, đặc biệt ở các lĩnh vực như giải quyết thủ tục hành chính, cung ứng dịch vụ công, công khai minh

bạch và kiểm soát tham nhũng. Trên cơ sở đó, cần xác định các địa bàn có năng lực thực thi hạn chế để ưu tiên hỗ trợ về nhân lực, hạ tầng quản trị và chuyển đổi số.

Đồng thời, tăng cường điều động cán bộ có năng lực đến công tác tại các địa bàn khó khăn; đẩy mạnh đào tạo và chuẩn hóa năng lực đội ngũ cán bộ, công chức cấp cơ sở nhằm từng bước thu hẹp khoảng cách về năng lực quản trị trong nội bộ tỉnh.

Hai là, đẩy mạnh chuyển đổi số và đồng bộ hóa nền tảng quản lý địa phương

Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, chuyển đổi số và chính quyền số giữ vai trò nền tảng nhằm đảm bảo tính liên thông và thống nhất trong quản lý địa phương. Vì vậy, cần tích cực triển khai nền tảng dịch vụ công trực tuyến chuẩn hóa toàn quốc, tích hợp 1.060 nhiệm vụ phân quyền về cấp xã. Đồng thời, hoàn thiện hệ thống hạ tầng công nghệ thông tin, kết nối liên thông, chia sẻ dữ liệu giữa các cấp, các ngành.

Hỗ trợ thiết bị và đào tạo kỹ năng số cho cán bộ, người dân vùng khó khăn, đặc biệt là các địa bàn thuộc Tây Nguyên, miền núi phía Bắc như Cao Bằng, Điện Biên, Lai Châu, Sơn La.

Tăng cường các thủ tục hành chính phi địa giới, giúp giảm thiểu xáo trộn, bảo đảm quyền lợi công dân, giảm chi phí tuân thủ cho người dân và xã hội.

Ba là, nâng cao năng lực của chính quyền cấp xã

Trong mô hình chính quyền địa phương 2 cấp mới, cấp xã là nơi trực tiếp phục vụ người dân, có vai trò quan trọng trong quyết định chất lượng thể chế. Thực tế cũng cho thấy, năng lực cán bộ cấp xã còn rất hạn chế.

Để nâng cao năng lực của chính quyền cấp xã, cần tăng cường đào tạo cho cán bộ xã về kỹ năng quản trị công, xử lý thủ tục hành chính và tiếp công dân. Ưu tiên vùng Tây Nguyên (nay thuộc Quảng Ngãi, Gia Lai, Đắk Lắk, Lâm Đồng mới) và đồng bằng sông Cửu Long (An Giang, Cần Thơ, Vĩnh Long,

Đồng Tháp, Cà Mau mới) - nơi 4/5 tỉnh Tây Nguyên cũ và 9/13 tỉnh đồng bằng sông Cửu Long cũ thuộc nhóm thấp về trách nhiệm giải trình.

Tăng cường cán bộ tỉnh về xã theo yêu cầu của Nghị quyết 303/NQ-CP ngày 03/10/2025 của Chính phủ gắn với rà soát, đánh giá, thay thế cán bộ không đáp ứng yêu cầu.

Bốn là, tăng cường hỗ trợ nguồn lực cho những vùng đặc biệt khó khăn có chất lượng thể chế thấp

Trong 11 tỉnh/thành không sáp nhập có 4 tỉnh miền núi phía Bắc (Cao Bằng, Điện Biên, Lai Châu, Sơn La) và Lạng Sơn, đều thuộc nhóm có chất lượng thể chế thấp. Để nâng cao chất lượng thể chế những địa phương này, cần có cơ chế hỗ trợ đặc thù về nguồn lực như nâng tỷ lệ vốn nhà nước trong dự án PPP, phân bổ thêm vốn đầu tư công cho hạ tầng số, trụ sở hành chính cấp xã. Có chính sách thu hút, đãi ngộ cán bộ có năng lực về làm việc tại các vùng khó khăn. Đối với các chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi, cần lồng ghép các mục tiêu về nâng cao chất lượng thể chế bên cạnh các mục tiêu về kinh tế - xã hội.

KẾT LUẬN

Chất lượng thể chế có vai trò quan trọng thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững. Qua nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn tác động của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững ở cấp tỉnh của Việt Nam giai đoạn 2015-2024, phân tích bối cảnh mới và đề xuất giải pháp, luận án rút ra một số kết luận sau đây:

Về lý luận:

Luận án đã hệ thống hóa và làm rõ khái niệm chất lượng thể chế cấp tỉnh một cách khoa học dựa trên phân tích, tổng hợp các tài liệu về cơ sở lý luận. Luận án đã đưa ra được các tiêu chí cụ thể để đánh giá chất lượng thể chế cấp tỉnh dựa trên 6 chỉ số sẵn có của PAPI là: (i) sự tham gia của người dân; (ii) công khai, minh bạch; (iii) trách nhiệm giải trình; (iv) kiểm soát tham nhũng; (v) thủ tục hành chính công và (vi) cung ứng dịch vụ công.

Luận án đã hệ thống hóa, làm rõ khái niệm, nội hàm của phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh bao gồm 3 trụ cột chính là: tăng trưởng kinh tế bền vững; tiến bộ, công bằng trong quá trình tăng trưởng kinh tế và bảo vệ môi trường trong quá trình tăng trưởng kinh tế.

Thông qua tổng quan, phân tích các tài liệu lý luận, luận án đã chỉ ra được xu hướng tác động và cơ chế truyền dẫn trực tiếp và gián tiếp tác động của chất lượng thể chế đến phát triển kinh tế bền vững ở cấp tỉnh.

Về thực tiễn:

Kết hợp phương pháp nghiên cứu định tính và định lượng, dựa trên khung lý thuyết về tác động của chất lượng thể chế đến phát triển kinh tế bền vững, luận án đã phân tích rõ thực trạng chất lượng thể chế và phát triển kinh tế bền vững của các địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam giai đoạn 2015-2024, và đánh giá được tác động của thể chế đến phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh.

Kết quả chỉ ra rằng:

- Chất lượng thể chế của các tỉnh đã có những cải thiện đáng kể nhưng chưa đồng đều và ổn định. Đặc biệt có dấu hiệu chững lại những năm gần đây.

- Chất lượng thể chế có tác động rõ rệt nhưng khác nhau lên 3 chiều cạnh của phát triển kinh tế bền vững. Thể chế tốt tác động trực tiếp đến quy mô nền kinh tế và chất lượng môi trường nhưng không tác động trực tiếp đối với sự tiến bộ, công bằng mà chủ yếu thông qua kênh trung gian là tăng trưởng kinh tế.

- Trong các cấu phần của chất lượng thể chế, sự tham gia của người dân vào điều hành của chính quyền địa phương là kênh thể chế quan trọng để nâng cao hiệu quả hoạt động kinh tế các tỉnh. Công khai, minh bạch và các thủ tục hành chính công của chính quyền địa phương là yếu tố có tác động tích cực lên phát triển con người. Kiểm soát tham nhũng có tác động lớn đến chất lượng môi trường của các tỉnh. Trong khi đó, sự tham gia của người dân vào hoạt động của chính quyền còn mang tính hình thức hoặc là sự phản ứng với những sự cố môi trường, chưa được thể chế hóa thành quyền lực ràng buộc chính quyền với những quyết định môi trường.

- Trên cơ sở phân tích bối cảnh quốc tế và trong nước, đặc biệt là việc thực hiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp từ ngày 01/7/2025, quan điểm của Đảng và Nhà nước về nâng cao chất lượng thể chế và kết quả phân tích thực trạng, luận án đã đề ra 5 nhóm giải pháp để chính quyền các tỉnh có thể nâng cao chất lượng thể chế để thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững cấp tỉnh ở Việt Nam.

Bên cạnh các vấn đề đã giải quyết được, luận án vẫn còn một số hạn chế như: việc sử dụng các chỉ số của PAPI đo lường cảm nhận của người dân để đánh giá chất lượng thể chế cấp tỉnh nên chưa thể bao quát hết các vấn đề của chất lượng thể chế. Về dữ liệu môi trường, việc sử dụng số liệu chất lượng môi

trường nước và không khí thông qua đánh giá của người dân trong PAPI chưa phản ánh hết được chất lượng môi trường của các tỉnh. Các nhóm giải pháp mà luận án đề xuất, dù đã cố gắng cụ thể hóa theo nhóm nội dung của chất lượng thể chế và cơ chế tác động, vẫn còn ở mức khung chính sách, chưa đi sâu vào thiết kế chi tiết về kỹ thuật, lộ trình và nguồn lực triển khai cho từng địa phương. Trong bối cảnh điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội và văn hóa của các địa phương rất khác nhau, việc vận dụng các giải pháp này đòi hỏi phải có các nghiên cứu tiếp theo mang tính vi mô, cũng như sự điều chỉnh linh hoạt của các nhà hoạch định chính sách. Những hạn chế này có thể trở thành những nội dung có thể được tiếp tục nghiên cứu.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1. Nguyễn Thị Thúy Thảo (2023), “Thể chế phát triển nguồn nhân lực ở Việt Nam”, *Kỷ yếu Hội thảo đề tài cấp Nhà nước “An sinh xã hội và các vấn đề xã hội trong và sau đại dịch Covid-19: Thực trạng, vấn đề đặt ra và định hướng giải pháp”*.
2. Nguyễn Thị Thúy Thảo (2025), “Chất lượng thể chế của các địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam”, tại trang <https://www.tapchiconsan.org.vn/>, [Ngày 20/01/2025].
3. Nguyễn Thị Thúy Thảo (2025), “Lý luận về vai trò của chất lượng thể chế đối với phát triển kinh tế bền vững ở địa phương cấp tỉnh”, <https://www.quanlynhanuoc.vn/>, [Ngày 17/4/2025].
4. Nguyễn Thị Thúy Thảo (2026), “Nâng cao chất lượng thể chế cấp tỉnh, đột phá thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững”, *Tạp chí Lý luận chính trị*, (577), tr.128-136.
5. Nguyen Thi Thuy Thao (2026), “Improving the provincial institutional quality: A breakthrough for sustainable economic development”, *Political Theory*, Vol 49, p.111-120.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

* Tài liệu tiếng Việt

1. Nguyễn Tuấn Anh (2025), “Thời cơ và thách thức của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ 4 đối với công cuộc phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc”, *Tạp chí Nghiên cứu Triết học*, (18), tr.38-44.
2. Lê Quang Cảnh (Chủ biên, 2023), *Thế chế và phát triển Lý luận và thực tiễn ở Việt Nam*, Nxb Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.
3. Chính phủ (2025), *Nghị quyết số 303/NQ-CP ngày 03/10/2025 về giải pháp thực hiện hiệu quả chính quyền địa phương 2 cấp theo Kết luận của Bộ Chính trị, Ban Bí thư*, Hà Nội.
4. Bộ Lao động - Thương Binh và Xã hội (2025), *Quyết định số 217/QĐ-BLĐTBXH ngày 4/2/2025 quyết định công bố kết quả rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo năm 2024 theo chuẩn nghèo đa chiều giai đoạn 2022-2025*, Hà Nội.
5. Bộ Nông nghiệp và Môi trường (2026), *Báo cáo tổng kết 5 năm thi hành Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 (2020-2025)*, Hà Nội.
6. CECODES, VFF-CRT, RTA, và UNDP (2020), *Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2019: Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân*.
7. CECODES, VFF-CRT, RTA & UNDP (2022), *Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2021: Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân*.
8. CECODES, RTA, và UNDP (2024), *Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2023: Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân*.
9. CECODES, RTA, and UNDP (2025), *Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2024: Đo lường từ kinh nghiệm*

thực tiễn của người dân.

10. Cục Thống kê (2025), *Tư liệu kinh tế - xã hội 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương 2020-2024*, Nxb Kinh tế - Tài chính, Hà Nội.
11. Cục Thống kê (2025), “Kinh tế số và năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP): Nền tảng đổi mới mô hình tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam”, Hội thảo khoa học *Kinh tế số và TFP: Nền tảng đổi mới mô hình tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam*, Ban Chính sách, chiến lược Trung ương, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội.
12. Ngô Quốc Dũng (2021), *Tác động của thể chế đến nghèo đa chiều ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.
13. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập I, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
14. Đảng Cộng sản Việt Nam (2025), *Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng*, Hà Nội.
15. Đảng Cộng sản Việt Nam (2026), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV*, tập I, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
16. Đảng Cộng sản Việt Nam (2026), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV*, tập II, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
17. Phạm Văn Đức (2025), “Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong kỷ nguyên phát triển mới”, *Tạp chí Lý luận chính trị*.
18. Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, và Nguyễn Minh Tuấn (2017), *Quản trị tốt-Lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị, Hà Nội.
19. Đỗ Thị Hải Hà, Nguyễn Đăng Núi, và Lê Thị Thu Hương (2022), “Chỉ số PAPI - Công cụ đánh giá chất lượng thể chế địa phương ở Việt Nam, trong Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc gia của ‘Chính sách phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam trong bối cảnh mới’, tr.9-22.”, trong Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc gia của *Chính sách phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam trong bối cảnh mới*, Nxb Văn hóa dân tộc, Hà Nội. tr.9-22.

20. Nguyễn Thị Hương (2025), “Xu hướng chuyển dịch cơ cấu kinh tế Việt Nam từ năm 1986 đến nay”, tại trang <https://www.nso.gov.vn/tin-tuc-thong-ke/2025/05/xu-huong-chuyen-dich-co-cau-kinh-te-viet-nam-tu-nam-1986-den-nay/>
21. Hoàng Kim (2025), “TP.HCM đánh giá tỷ trọng đóng góp TFP vào tăng trưởng”, tại trang <https://dost.hochiminhcity.gov.vn/hoat-dong-so-khcn/tphcm-danh-gia-ty-trong-dong-gop-tfp-vao-tang-truong/>
22. Tô Lâm (2025), “Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững đất nước”, *Tạp chí Cộng sản*, (6).
23. Nguyễn Yến Nhi, Nguyễn Thành Trung (2023), “Phân tích hành vi cán bộ từ lý thuyết “vòng xoắn của sự im lặng” và khuyến nghị chính sách”, *Tạp chí Lý luận chính trị*, (545).
24. Đỗ Tuyết Nhung (2021), *Chất lượng thể chế quản trị và tăng trưởng kinh tế địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.
25. T. C. Nguyễn và H. T. V. Đình (2025), “Thể chế kinh tế: Nhìn dưới góc độ thực chứng từ một số quốc gia và bài học cho Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu Tài chính - Marketing*, tr.30-38.
26. PAPI, *Dữ liệu PAPI*, tại trang <https://papi.org.vn/du-lieu-papi/>.
27. Chu Thị Mai Phương (2017), *Ảnh hưởng của thể chế đến quyết định đầu tư và kết quả hoạt động của các doanh nghiệp Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.
28. Lê Thị Phương (2024), “Đổi mới mô hình tăng trưởng kinh tế ở thành phố Hà Nội: Thực trạng và một số khuyến nghị”, tại trang <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/kinh-te/-/2018/984702/doi-moi-mo-hinh-tang-truong-kinh-te-o-thanh-pho-ha-noi---thuc-trang-va-mot-so-khuyen-nghi.aspx>
29. Quốc hội (2013), *Hiến pháp năm 2013*, Hà Nội.
30. Quốc hội (2015), *Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015*, Hà Nội.

31. Nguyễn Sơn (2021), “Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới thúc đẩy mục tiêu phát triển bền vững của Việt Nam”, tại trang <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/kinh-te/-/2018/821753/hiep-dinh-thuong-mai-tu-do-the-he-moi-thuc-day-muc-tieu-phat-trien-ben-vung-cua-viet-nam.aspx>.
32. Bùi Tất Thắng (2014), “Phát triển kinh tế bền vững - một số vấn đề lý luận”, trong *Hướng tới một nền kinh tế phát triển bền vững*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
33. “Thông cáo báo chí về kết quả Khảo sát mức sống dân cư năm 2020 - General Statistics Office of Vietnam”, 2026, tại trang <https://www.nso.gov.vn/du-lieu-va-so-lieu-thong-ke/2021/07/thong-cao-bao-chi-ve-ket-qua-khao-sat-muc-song-dan-cu-nam-2020/>
34. Tổng cục Thống kê (2022), *Tư liệu kinh tế - xã hội 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương 2015-2021*, Nxb Thống kê, Hà Nội.
35. Nguyễn Quang Tuấn (2023), “Kiểm định chất lượng giáo dục trường trung học phổ thông giai đoạn 2025-2030”, *Tạp chí Khoa học giáo dục Việt Nam*, (11), tr.42-48.
36. Phạm Thị Túy (2014), “Vai trò của thể chế trong phát triển”, *Tạp chí Lý luận chính trị*, (2).
37. Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng (2022), *Quyết định số 40/QĐ-UBND ngày 07/01/2022 phê duyệt Đề án “Nghiên cứu đóng góp của năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP) vào tăng trưởng kinh tế của thành phố Đà Nẵng”*, Đà Nẵng.
38. Ủy ban nhân dân thành phố Hải Phòng (2025), *Báo cáo kết quả thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh 5 năm 2021-2025, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2026-2030*, tại trang <https://dbndhaiphong.gov.vn/FileUpload/HDND/TaiLieuKhachMoi/BC-439UB.pdf>
39. N. Q. Việt, C. T. Nường, T. T. G. Quỳnh, và P. T. Hiền (2026), “Đánh

giá tác động của chất lượng thể chế cấp tỉnh tới khả năng thu hút FDI vào các địa phương tại Việt Nam”, *VNU Journal Of Economics And Business*, (30), tại trang <https://js.vnu.edu.vn/EAB/article/view/348>

40. World Bank (2009), *Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2010 - Các thể chế hiện đại*.
41. World Bank (2025), “Tăng trưởng xanh hơn”.
42. Nguyễn Thị Xuân (2000), *Phát triển kinh tế bền vững trên địa bàn tỉnh Bắc Ninh thời kỳ đến năm 2030*, Luận án tiến sĩ, Viện Chiến lược phát triển, Hà Nội.

*** Tài liệu tiếng nước ngoài**

43. A. A. Alchian và H. Demsetz (1972), “Production, Information Costs, and Economic Organization”, *The American Economic Review*, (62), pp.777-795.
44. Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2005), Institutions as the fundamental cause of long-run growth, In P. Aghion & S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of economic growth*, Vol. 1A, pp. 385-472, Elsevier.
45. Aidt, T. S. (2009), “Corruption, institutions, and economic development”, *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2), pp.271-291. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grp012>
46. A. Libman (2011), “Democracy, size of bureaucracy, and economic growth: evidence from Russian regions”, *Empirical Economics* 2011 43:3, (43), pp.1321-1352.
47. A. Nifo và G. Vecchione (2014), “Do Institutions Play a Role in Skilled Migration? The Case of Italy”, *Reg. Stud.*, (48), pp.1628-1649.
48. Asian Development Bank (ADB) (1995), *Governance: Sound Development Management*, Manila, Philippines: ADB, on page <https://www.adb.org/documents/governance-sound-development-management>
49. Asongu, S. A., & Odhiambo, N. M. (2019), “Environmental degradation

- and inclusive human development in Sub-Saharan Africa, *Sustainable Development*, 27(1), pp.25-34, on page <https://doi.org/10.1002/sd.1858>
50. Barbier, E. B. (2010), "Corruption and the political economy of resource-based development: A comparison of Asia and Sub-Saharan Africa", *Environmental and Resource Economics*, 46(4), pp.511-537. on page <https://doi.org/10.1007/s10640-010-9352-y>
 51. Bhattarai, M., & Hammig, M. (2001), "Institutions and the environmental Kuznets curve for deforestation: A cross-country analysis for Latin America, Africa and Asia", *World Development*, 29(6), pp.995-1010, on page [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(01\)00019-5](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(01)00019-5)
 52. B. P. Bosworth và S. M. Collins (2003), "The Empirics of Growth: An Update", *Brookings Pap. Econ. Act.*, (34), pp.113-206.
 53. C. Corradini, "Local institutional quality and economic growth: A panel-VAR analysis of Italian NUTS-3 regions", *Econ. Lett.*, (198), p.109659.
 54. Cooray, A. (2009), "Government Expenditure, Governance and Economic Growth", *Comparative Economic Studies*, (51), pp.401-418.
 55. C. Tomasi, Q. T. Le, và T. N. L. Nguyen (2025), "Greasing or Grinding? Regulatory context and the productivity effects of corruption: Evidence from Vietnamese SMEs", *Eur. J. Polit. Econ.*, (89), p.102727.
 56. D. Acemoglu và J. A. Robinson (2010), *Why Nations Fail*, Crown Business, on page www.profilebooks.com.
 57. D. Behboudi, M. B. Beheshti, và S. Mousavi, "(2011). Human development and sustainable development in selected oil exporting countries. , 17(33).", *Monetary & Financial Economics*, (17), p.h 33.
 58. D. C. North (1994), "Economic Performance Through Time", *Am. Econ. Rev.*, vol 84, p.h 3, pp.359-368.
 59. D. Kaufmann, A. Kraay, và P. Zoido-Lobaton (1999), "Aggregating governance indicators", Washington, D.C. , WPS 2195.

60. D. Kaufmann, A. Kraay, và M. Mastruzzi (2003), *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, World Bank, Washington, DC, on page 10.1596/1813-9450-3106.
61. Dietz, S., Neumayer, E., & De Soysa, I. (2007), “Corruption, the resource curse and genuine saving”, *Environment and Development Economics*, 12(1), pp.33-53, on page <https://doi.org/10.1017/S1355770X06003378>
62. Douglas North (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
63. D. Rodrik, A. Subramanian, và F. Trebbi (2004), “Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development”, *Journal of Economic Growth*, vol 9, p.h 2, pp.131-165.
64. E. Abad-Segura và M.-D. González-Zamar, “Sustainable economic development in higher education institutions: A global analysis within the SDGs framework”, *J. Clean. Prod.*, vol 294, pp.126133.
65. E. B. Barbier (1987), “The Concept of Sustainable Economic Development”, *Environ. Conserv.*, vol 14, p.h 2, pp.101-110.
66. E. Hashem (2019), “The Impact of Governance on Economic Growth and Human Development During Crisis in Middle East and North Africa”, *Int. J. Econ. Finance*, vol 11, p.h 8, p.61.
67. E. L. Glaeser, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, and A. Shleifer (2004), “Do Institutions Cause Growth?”, *Journal of Economic Growth*, vol 9, p.h 3, pp.271-303.
68. E. Ostrom (2000), “Collective Action and the Evolution of Social Norms”, *The Journal of Economic Perspectives*, vol 14, p.h 3, pp.137-158.
69. E. R. White (2019), “Minimum Time Required to Detect Population Trends: The Need for Long-Term Monitoring Programs”, *Bioscience*, vol 69, p.h 1, pp.40-46.
70. European Commission, “Sustainable Development”, on page

https://policy.trade.ec.europa.eu/development-and-sustainability/sustainable-development_en.”

71. F. Booyesen (2002), “An Overview and Evaluation of Composite Indices of Development”, *Social Indicators Research: An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement*, vol 59, p.h 2, pp.115-151.
72. F. Farhi, R. Jeljeli, R. Slamene, M. Mohsen, và K. Zamoum (2023), “Towards Communication in Achieving Sustainable Economic Development Goals: The Role of Communication in UAE Media Institutions”, *Sustainability*, vol 15, p.h 10, p.7933.
73. F. Jaumotte (2024), “Policies to Foster Green FDI”, *Staff Climate Notes*, vol 2024, p.h 004, p.1.
74. Funza (2011), “Formal institutions and regional development. Considerations Regarding Romania”, *Theoretical & Applied Economics*, vol 18, p.h 4.
75. GRI (2021), “The Global Leader for Impact Reporting”, on page <https://www.globalreporting.org/>.
76. Guzel, A. E., Arslan, U., & Acaravci, A. (2021), “The impact of economic, social, and political globalization and democracy on life expectancy in low-income countries: are sustainable development goals contradictory?”, *Environment, Development and Sustainability*, 23(9), pp.13508-13525.
77. “Handbook on Stakeholder Consultation and Participation in AfDB Operations”, on page <https://www.afdb.org/en/documents/document/handbook-on-stakeholder-consultation-and-participation-in-afdb-operations-17096>
78. Hassan, S. T., Khan, S. U. D., Xia, E., Fatima, H., & Ahmad, M. (2020), “Role of institutions in correcting environmental pollution: An empirical investigation”, *Sustainable Cities and Society*, 53, 101901. on page

<https://doi.org/10.1016/j.scs.2019.101901>

79. H. Heinrichs và N. Laws (2014), “‘Sustainability State’ in the Making? Institutionalization of Sustainability in German Federal Policy Making”, *Sustainability*, vol 6, p.h 5, pp.1-19.
80. H. J. Chang (2011), “Institutions and economic development: Theory, policy and history”, *Journal of Institutional Economics*, vol 7, p.h 4, pp.473-498.
81. Ijaz Uddin và cộng sự (2023), “Enhancing institutional quality to boost economic development in developing nations: New insights from CS-ARDL approach”, *Research in Globalization*, vol 7.
82. International Monetary Fund (IMF) (1998), “Good Governance: The IMF’s Role”, on page <http://www.imf.org>
83. Iqbal và Jong - Ilyou (2001), *Democracy, Market Economics and Deverlopment: An Asian Perspctive*, World Bank Press.
84. Islam, M. S., & Shindaini, A. J. M. (2022), “Impact of institutional quality and human capital creation on economic growth in Bangladesh: Evidence from an ARDL approach”, *International Journal of Social Economics*, 49(6), 834-848, on page <https://doi.org/10.1108/IJSE-08-2021-0471>
85. J. Ashraf (2022), “Do political instability, financial instability and environmental degradation undermine growth? Evidence from belt and road initiative countries”, *J. Policy Model.*, vol 44, p.h 6, pp.1113-1127.
86. J. Huther và Anwar Shah (1996), “A Simple Measure of Good Governance, Policy Research Working Paper 1894”, Washington, D.C.
87. J. Mensah (2019), “Sustainable development: Meaning, history, principles, pillars, and implications for human action: Literature review”, *Cogent Soc. Sci.*, vol 5, p.h 1.
88. J. Saleh (2004), “Property Rights Institutions and Investment”, (3311).
89. Karim, S., Appiah, M., Naeem, M. A., Lucey, B. M., & Li, M. (2022), “Modelling the role of institutional quality on carbon emissions in Sub-

- Saharan African countries”, *Renewable Energy*, 198, pp.213-221. on page <https://doi.org/10.1016/j.renene.2022.08.074>
90. Kardos, M. (2012), “The relationship between entrepreneurship, innovation and sustainable development: Research on European Union countries”, *Procedia Economics and Finance*, 3, 1030-1035, on page [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(12\)00269-9](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(12)00269-9)
 91. K. L. Sokoloff và S. L. Engerman (2000), “Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World”, *Journal of Economic Perspectives*, vol 14, p.h 3, pp.217-232.
 92. Kim, E., Ha, Y., & Kim, S. (2017), “Public debt, corruption and sustainable economic growth”, *Sustainability*, 9(3), 433, on page <https://doi.org/10.3390/su9030433>
 93. Kynčlová, P., Upadhyaya, S., & Nice, T. (2020), “Composite index as a measure on achieving Sustainable Development Goal 9 (SDG-9) industry-related targets: The SDG-9 index”, *Applied Energy*, 265, 114755.
 94. Lau, L. S., Choong, C. K., & Eng, Y. K. (2014), “Carbon dioxide emission, institutional quality, and economic growth: Evidence from Malaysia”, *Renewable Energy*, 68, 276-281, <https://doi.org/10.1016/j.renene.2014.02.013>
 95. L. Nakabashi, A. Elisa Gonçalves Pereira, and A. Sachsida (2013), “Institutions and growth: a developing country case study”, *Journal of Economic Studies*, vol 40, p.h 5, pp.614-634.
 96. L. O. Afolabi và N. A. A. Bakar (2016), “Causal Link between Trade, Political Instability, FDI and Economic Growth - Nigeria Evidence”, *Journal of Economics Library*, vol 3, p.h 1, pp.100-110.
 97. M. Araos (2023), “Democracy underwater: public participation, technical expertise, and climate infrastructure planning in New York City”, *Theory Soc.*, vol 52, p.h 1, pp.1-34.

98. M. Azam, A. I. Hunjra, E. Bouri, Y. Tan, and M. A. Saleh Al-Faryan (2021), “Impact of institutional quality on sustainable development: Evidence from developing countries”, *J. Environ. Manage.*, vol 298, p.113465.
99. M. Boguszewski (2022), “New generation free trade agreements as a driver of institutional change: A case of Vietnam”, *Stosunki Międzynarodowe - International Relations*, vol 2, p.18.
100. M. Boström and c.s. (2018), “Conditions for Transformative Learning for Sustainable Development: A Theoretical Review and Approach”, *Sustainability*, vol 10, p.h 12, p.4479.
101. M. H. Al-Naser (2019), “Public Governance and Economic Growth: Conceptual Framework”, *EuroMid Journal of Business and Tech-Innovation (EJBTI)*, vol 2, p.h 2, pp.1-14.
102. M. M. Michalak, A. Nowakowska, và E. Antczak (2022), “The Quality of Local Institutions: The Case of Poland”, *East European Politics and Societies*, vol 36, p.h 4, pp.1224-1244.
103. M. Naím (2014), *The end of power: from boardrooms to battlefields and churches to states, why being in charge isn't what it used to be*, Hachette UK.
104. M. Olson (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press.
105. M. Olson, V. Sarna, and A. V Swamy (1998), “Governance and growth: A Simple Hypothesis Explaining Cross-country Differences in Productivity Growth”, on page https://www.researchgate.net/profile/Naveen-Sarna-2/publication/5153931_Governance_and_Growth_A_Simple_Hypothesis_Explaining_Cross-Country_Differences_in_Productivity_Growth/links/547618160cf2778985b07a72/Governance-and-Growth-A-Simple-Hypothesis-Explaining-Cross-Country-Differences-in-Productivity-Growth.pdf
106. Mombeuil, C. (2020), “Institutional conditions, sustainable energy, and

- the UN sustainable development discourse: A focus on Haiti”, *Journal of Cleaner Production*, 254, 120153.
107. M. Rothschild và J. Stiglitz (1976), “Equilibrium in competitive insurance markets: An essay on the economics of imperfect information”, *Quarterly Journal of Economics*, vol 90, p.h 4, pp.629-649.
 108. M. Shabir, I. Hussain, Ö. Işık, K. Razzaq, and I. Mehroush (2023), “The role of innovation in environmental-related technologies and institutional quality to drive environmental sustainability”, *Front. Environ. Sci.*, vol 11, p.1174827.
 109. M. Talmaciu (2014), “Study on the relationships between institutions, governance and leadership and regional development policy in Romania”, *Procedia Economics and Finance*, (15), pp.1281-1288.
 110. Nawaz, S. (2015), “Institutional change and economic growth in Pakistan”, MPRA Paper No. 72938, Munich Personal RePEc Archive, <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/72938/>
 111. N. Akai and K. Mikami (2006), “Fiscal decentralization and centralization under a majority rule: A normative analysis”, *Economic Systems*, (30), pp.41-55.
 112. N. Alshammari, W. Alshuwaiee, và N. Aleissa (2019), “Does ‘good’ governance promote economic growth according to countries’ conditional income distribution”, *Journal of Reviews on Global Economics*, vol 8, pp.1046-1061.
 113. N. Hamdi (2010), “The placemaker’s guide to building community”, *The Placemaker’s Guide to Building Community*, pp.1-252.
 114. N. O. Ndubisi, X. (Amy) Zhai, và K. Lai (2021), “Small and medium manufacturing enterprises and Asia’s sustainable economic development”, *Int. J. Prod. Econ.*, vol 233, p.107971.
 115. Ngo, H. V., Edelenbos, J., & Gianoli, A. (2019), “Community participation and local government capacity in Vietnam: Conditions for

- coproduction”, *Public Administration and Development*, 39(2), pp.104-118.
116. OECD (2012), “Development Co-operation Report 2012”.
117. OECD (2016), *Open Government*, on page 10.1787/9789264268104-en.
118. O. E. Williamson (1987), “The economic institutions of capitalism: Firms markets, relational contracting Oliver E. Williamson, (The Free Press, New York, 1985) pp.xiv + 450, 25.00”, *J. Econ. Behav. Organ.*, vol 8, pp.316-318.
119. Oliver E. Williamson (2000), “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead”, *J. Econ. Lit.*, vol XXXVIII, pp.595-613.
120. Omri, A., & Mabrouk, N. B. (2020), “Good governance for sustainable development goals: Getting ahead of the pack or falling behind?”, *Environmental Impact Assessment Review*, 83, 106388.
121. Orayo, J. A., & Mose, G. (2016), “A comparative study on contribution of governance on economic growth in East Africa Community countries”, *International Journal of Regional Development*, 3(2), pp.89-108.
122. O. Serrat, “World Sustainable Development Timeline”.
123. Q. T. Le and C. Tomasi (2023), “Trade liberalization and firms’ productivity in Vietnam: the role of local business environment”, *Reg. Stud.*, (57), (9), pp.1681-1713.
124. Raza, S. A., Shah, N., & Arif, I. (2019), “Relationship between FDI and economic growth in the presence of good governance system: Evidence from OECD countries”, *Global Business Review*, 22(6), pp.1471-1489
125. Raju, A. S., Balasubramaniam, N., & Srinivasan, R. (2020), “Governance evolution and impact on economic growth: a south Asian perspective”, *In Open government: Concepts, methodologies, tools, and applications*, pp 2111-2139, IGI Global.
126. R. C. Guell (2007), *Issues in economics today*, McGraw-Hill/Irwin.
127. Redmond, T., & Nasir, M. A. (2020), “Role of natural resource

- abundance, international trade and financial development in the economic development of selected countries”, *Resources Policy*, 66, 101591.
128. R. H. Coase (1960), “The Problem of Social Cost”, *J. Law Econ.*, vol 3, pp.1-44.
 129. Rizk, R., & Slimane, M. B. (2018), “Modelling the relationship between poverty, environment, and institutions: A panel data study”, *Environmental Science and Pollution Research*, 25(31), pp.31459-31473. on page <https://doi.org/10.1007/s11356-018-3051-6>
 130. R. Pande và C. Udry (2005), “Institutions and Development: A View from Below Institutions and Development: A View from Below Institutions and Development: A View from Below”, on page <http://www.econ.yale.edu/~egcenter/http://ssrn.com/abstract=864044http://www.econ.yale.edu/~egcenter/research.htm>
 131. R. Pande và C. Udry, “Institutions and Development: A View from Below”, trong *Advances in Economics and Econometrics*, R. Blundell, W. K. Newey, và T. Persson, B.t.v, Cambridge: Cambridge University Press, pp.349-412.
 132. R. Wilson (2016), “Does Governance Cause Growth? Evidence from China”, *World Dev.*, vol 79, pp.138-151.
 133. R. Young và D. R. Johnson (2015), “Handling Missing Values in Longitudinal Panel Data With Multiple Imputation”, *Journal of Marriage and Family*, vol 77, p.h 1, pp.277-294.
 134. Salman, M., Long, X., Dauda, L., & Mensah, C. N. (2019), “The impact of institutional quality on economic growth and carbon emissions: Evidence from Indonesia, South Korea and Thailand”, *Journal of Cleaner Production*, 241, 118331, on page <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118331>
 135. Şaşmaz, M. Ü., & Sağdıç, E. N. (2020), “The effect of government effectiveness and rule of law on economic growth in EU transition

- economies”, *European Journal of Business and Economics*, 15(2), pp.1-12.
136. Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press.
 137. S. Handoyo (2024), “Public governance and national environmental performance nexus: Evidence from cross-country studies”, *Heliyon*, vol 10, p.h 23, p.e40637.
 138. Shirley, M. M. (2005), “Institutions and development. In C. Ménard & M. M. Shirley (Eds.)”, *Handbook of new institutional economics*, pp.611-638. Springer, on page https://doi.org/10.1007/0-387-25092-1_24
 139. S. Knack, và P. Keefer (1995), “INSTITUTIONS AND ECONOMIC PERFORMANCE: CROSS-COUNTRY TESTS USING ALTERNATIVE INSTITUTIONAL MEASURES”, *Economics and Politics*, vol 7, p.h 3, pp.207-227.
 140. S. R. Arnstein (1969), “A Ladder Of Citizen Participation”, *J. Am. Inst. Plann.*, vol 35, p.h 4, pp.216-224.
 141. Stoeber, J. (2012), “On comprehensive wealth, institutional quality and sustainable development 0 Quantifying the effect of institutional quality on sustainability”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 81(3), pp.794-801, on page <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2010.12.017>
 142. T. Lando (1999), “Public Participation in Local Government: Points of View”, *Natl. Civ. Rev.*, vol 88, p.h 2, pp.109-122.
 143. T. Veblen, “The Theory of the Leisure Class”.
 144. UN Commission on Human Rights (2000), “Commission on Human Rights resolution 2000/64 The role of good governance in the promotion of human rights | Refworld”, on page <https://www.refworld.org/legal/resolution/unchr/2000/en/28594>
 145. UNDP (2011), “Towards Human Resilience: Sustaining MDG Progress in an Age of Economic Uncertainty”.
 146. UNDP (1997), “Governance for sustainable human development: a UNDP policy document”, p.40, on page <https://digitallibrary.un.org/record/492551>

147. “UNEP 2008 annual report | UNEP - UN Environment Programme”, on page <https://www.unep.org/resources/annual-report/unep-2008-annual-report>
148. Wolfgang Kasper và Manfred E. Streit (1998), *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*, Cheltenham, Edward Elgar, UK.
149. World Bank (1994), “Governance - the World Bank’s experience”, Washington, D.C. on page <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/711471468765285964>
150. World Bank (1996), *Participation and Local Government*, Washington, DC, on page 10.1596/11616.
151. World Bank (2003), “Vietnam development report 2002 - implementing reforms for faster growth and poverty reduction (*Bao cao Phat trien Viet Nam 2002 - Thuc hien cai cach de tang truong va giam ngheo nhanh hon*)”, on page <https://documents.worldbank.org/en/publication /documents-reports/documentdetail/334791468329473627>
152. World Bank (2007), Strengthening World Bank Group engagement on governance and anticorruption, *Washington DC*.
153. W. Easterly and R. Levine (1997), “Africa’s Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions”, *Q. J. Econ.*, vol 112, p.h 4, pp.1203-1250.
154. W. Suzuki (2020), “Political institutions and economic development: a local spatial analysis for brazil”, *Ribeirão Preto*.
155. W. Y. N. Suzuki, M. P. Laurini, and L. Nakabashi (2022), “Spatial heterogeneities, institutions, and income: Evidence for Brazil”, *Papers in Regional Science*, vol 101, p.h 3, pp.537-572.
156. Yu-Yun Wang (1996), “Sustainable economic development”, in *Inflation and Growth in China*, International Monetary Fund, (8), pp.123-133.