



Phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế: Tổng hợp lý thuyết và đề xuất hướng nghiên cứu tiềm năng

ĐẶNG THỊ BẠCH VÂN ^{a,*}, BÙI DUY TÙNG ^a, NGUYỄN QUANG BÌNH ^a

^a Trường Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh

THÔNG TIN	TÓM TẮT
Ngày nhận: 21/10/2019 Ngày nhận lại: 24/12/2019 Duyệt đăng: 09/01/2020 Mã phân loại JEL: E62; H71 ; H72 Từ khóa: Lý thuyết phân cấp tài khóa; Tăng trưởng kinh tế. Keywords: Fiscal federalism theories; Economic growth.	Bài nghiên cứu hướng đến mục tiêu phân tích mối quan hệ giữa phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế thông qua việc tiến hành tổng hợp lý thuyết, hệ thống hóa, và phân nhóm các lý thuyết liên quan. Cụ thể hơn, bài viết phân tích các dòng lý thuyết phân cấp tài khóa trước đây để làm rõ những điểm hạn chế của các dòng lý thuyết này. Từ đó, nghiên cứu sẽ đề xuất các hướng nghiên cứu tiềm năng liên quan đến việc xem xét các kênh truyền dẫn nội sinh về phân cấp – tăng trưởng, tập trung vào ba chủ đề chính: (1) Phân cấp – vốn con người hay vốn xã hội – tăng trưởng; (2) Tương tác giữa phân cấp – thể chế – công nghệ nội sinh và tăng trưởng; và (3) Phân cấp đồng hành với phát triển bền vững, với thể chế, chính trị, xã hội và tăng trưởng. Abstract The study aims to investigate the relationship between fiscal decentralisation and economic growth by reviewing, consolidating and grouping of related literature. To be more specific, the paper analyses the past literature on fiscal federalism to highlight its drawbacks. Then, the study discusses future research implications relating to examining possible endogenous transmission channels of the relationship between fiscal decentralization and economic growth on three main areas: (i) Fiscal decentralization – Human capital/Social capital – Growth; (ii) Fiscal decentralization – Endogenous technology – Growth;

* Tác giả liên hệ.

Email: bachvan@ueh.edu.vn (Đặng Thị Bạch Vân), tungbd@ueh.edu.vn (Bùi Duy Tùng), binhng@ueh.edu.vn (Nguyễn Quang Bình).
Trích dẫn bài viết: Đặng Thị Bạch Vân, Bùi Duy Tùng, & Nguyễn Quang Bình. (2019). Phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế: Tổng hợp lý thuyết và đề xuất hướng nghiên cứu tiềm năng. *Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế và Kinh doanh Châu Á*, 30(10), 05–26.

and (iii) Fiscal decentralization – Sustainability – Institutions – Politics – Market-preserving federalism – Growth.

1. Giới thiệu

Tài chính công có vai trò quan trọng trong việc phân bổ nguồn lực, phân phối thu nhập và của cải, và giúp ổn định kinh tế vĩ mô (Musgrave, 1959). Tuy nhiên, vai trò này khó có khả năng phát huy tối đa trong bối cảnh hiện tại dưới áp lực môi trường toàn cầu thay đổi và tính di động của các nguồn lực ngày càng trở nên quyết liệt hơn (Farah, 2019; Foucart & Wan, 2018; Jha, 2015). Vì vậy, các chính phủ đã có những điều hướng cần thiết để thích nghi. Một trong những giải pháp cơ bản được lựa chọn là gia tăng sự phân cấp cho các địa phương thay vì tập trung hoàn toàn vào chính quyền trung ương như trước đó (Martinez-Varquez & McNab, 2003; Taillant, 1994).

Phân cấp tài khóa được hiểu là quá trình chuyển giao quyền lực tài khóa từ chính quyền trung ương sang chính quyền địa phương. Việc phân cấp được thực hiện với mục tiêu cải thiện hiệu quả của việc cung cấp và sản xuất hàng hóa dịch vụ công, góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và phát triển ở các địa phương (Ganaie và cộng sự, 2018). Các nguyên nhân và động lực dẫn đến phân cấp tài khóa thường đa dạng như: Việc dân chủ hóa chính thể, sự xuất hiện chế độ đa đảng, việc chuyển từ nền kinh tế tập trung sang nền kinh tế thị trường (Rao, 2002). Trong khoảng thời gian gần đây, xu hướng phân cấp đã trở nên tương đối rõ nét trên toàn cầu, từ các quốc gia phương Tây (các quốc gia thuộc khối OECD¹, Hoa Kỳ...) cho đến các quốc gia phương Đông (Trung Quốc, Indonesia, Việt Nam...).

Tuy nhiên, việc định lượng chính xác hiệu quả tác động của xu hướng không tập trung này đòi hỏi yếu tố thời gian bởi vì các kết quả nghiên cứu thực nghiệm vẫn chưa đạt được sự đồng thuận hoàn toàn (Martinez-Varquez & McNab, 2003; Weingast, 2014; Boamah, 2018). Tuy các dòng lý thuyết phân cấp tài khóa hiện hữu (Lý thuyết thể hệ thứ nhất, lý thuyết thể hệ thứ hai) có cách tiếp cận vấn đề khác nhau nhưng kết quả của chúng đều nhấn mạnh các lợi ích của phân cấp. Dòng lý thuyết thứ nhất cho rằng các lợi ích về phúc lợi xã hội đến từ việc chính quyền địa phương có thông tin tốt hơn, am hiểu nhu cầu và các điều kiện tại nơi mình quản lý tốt hơn chính quyền trung ương. Mặt khác, dòng lý thuyết thể hệ thứ hai giải thích các lợi ích của phân cấp tài khóa dựa trên quan điểm chính trị và thể chế. Mặc dù vậy, các dòng lý thuyết này cũng nêu lên một số vấn đề trong quá trình phân cấp tài khóa có thể dẫn đến những nhiễu và tham nhũng tại địa phương như: Ràng buộc ngân sách mềm ở các chính quyền dưới trung ương, sự không phù hợp giữa trách nhiệm chi và nguồn lực.

Kết quả từ các dòng lý thuyết trên có tầm ảnh hưởng lớn đến việc phân cấp tài khóa tại các quốc gia, nhất là đối với các quốc gia đang phát triển. Chính phủ tại các nền kinh tế này vẫn đang xây dựng các điều kiện phù hợp để phân cấp tài khóa đạt được tối đa các lợi ích mà nó mang lại (Rao, 2002). Do đó, bài nghiên cứu hướng đến mục tiêu đầu tiên là hệ thống lại các dòng lý thuyết hiện hành liên quan đến phân cấp tài khóa, phân tích các lợi ích cũng như các hạn chế của các hệ thống phân cấp.

¹ OECD là tên gọi của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế, với thành viên chủ yếu là các quốc gia có mức thu nhập cao. Các nghiên cứu về phân cấp tài khóa phổ biến sử dụng dữ liệu tổng thể của OECD hoặc nghiên cứu từng quốc gia: Ý, Tây Ban Nha, Mexico, Hoa Kỳ...

Phân tích về chủ đề này, đã có nhiều nghiên cứu thực nghiệm được tiến hành (Woller & Phillips, 1998; Thanh và cộng sự, 2014; Thiessen, 2004). Tuy nhiên, các công trình ấy hầu như chỉ tập trung vào ước lượng trực tiếp và cung cấp bằng chứng thể hiện liệu phân cấp có ảnh hưởng tích cực đến tăng trưởng hay không (Jin & Zou, 2005; Lin & Liu, 2000). Thế nhưng, những công trình này không lý giải được cơ chế thúc đẩy của phân cấp đối với tăng trưởng cũng như thiếu sự cập nhật các lý thuyết mới vào khung lý thuyết về phân cấp và tăng trưởng (Abdellatif và cộng sự, 2015; Baldacci và cộng sự, 2004). Vì vậy, nghiên cứu sẽ xem xét lại khung lý thuyết, các kết quả thực nghiệm về phân cấp, từ đó, phân tích khoảng trống trong nghiên cứu và hàm ý hướng nghiên cứu tiềm năng.

Đóng góp đáng kể của bài viết này bao gồm: (1) Cung cấp khung lý thuyết cập nhật và củng cố cơ sở lý thuyết về phân cấp; và (2) Làm sáng tỏ các kênh truyền dẫn nội sinh cũng như những thách thức mới chi phối hiệu ứng của phân cấp đến tăng trưởng trong bối cảnh kinh tế kỹ thuật số và trí tuệ nhân tạo.

Nội dung còn lại của bài viết được cấu trúc như sau: Phần 2 là phương pháp thực hiện nghiên cứu; phần 3 sẽ phân tích đặc trưng các dòng lý thuyết về phân cấp, và mối quan hệ giữa phân cấp và tăng trưởng; phần 4 sẽ phân tích và đánh giá sâu về các kết quả thực nghiệm, các tranh luận cũng như các lỗ hổng nghiên cứu và phát thảo các định hướng nghiên cứu tiếp theo; và cuối cùng, phần 5 trình bày kết luận.

2. Phương pháp nghiên cứu

Nhằm xác định những khe hổng nghiên cứu thực sự có ý nghĩa, nhóm tác giả tiến hành tổng hợp lý thuyết, phân tích các nghiên cứu thực nghiệm gần nhất về chủ đề phân cấp, sau đó tiến hành phân nhóm các hướng nghiên cứu tiềm năng. Trước tiên, các nghiên cứu lớn liên quan các dòng lý thuyết về phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế được nhóm tác giả phân tích kỹ lưỡng để theo dõi và đánh giá mức độ phân nhánh của lý thuyết phân cấp và các kênh tác động hiệu quả phân cấp đến tăng trưởng kinh tế. Tiếp sau đó, các nghiên cứu thực nghiệm được rà soát cẩn thận tích hợp với các xu hướng nghiên cứu mới nổi trong thời gian hiện hành. Tất cả các công trình được tổng hợp đều được công bố trên các tạp chí danh tiếng.

Các nghiên cứu được tổng hợp phải được phản biện và không bao gồm sách, bài viết tham gia hội thảo và các ấn phẩm khác. Các từ khóa chính dùng để tìm kiếm bao gồm: “Phân cấp tài khóa” (Fiscal Decentralization), “Tăng trưởng kinh tế” (Economic Growth), “Lý thuyết phân cấp thế hệ thứ nhất” (First Generation Theory – FGT), “Lý thuyết phân cấp thế hệ thứ hai” (Second Generation Theory – SGT), và “Nội sinh” (Endogenous). Nhóm tác giả lựa chọn các bài nghiên cứu trong thời gian gần đây có liên hệ trực tiếp đến các lý thuyết cũng như thực nghiệm về phân cấp, phân tích mối liên kết giữa phân cấp và tăng trưởng.

Quá trình tổng hợp và phân tích nghiêm ngặt này dựa trên 88 bài nghiên cứu từ các tạp chí uy tín có thứ hạng cao được tổng hợp vào Bảng 1, trong đó, có một số tạp chí có thứ hạng cao từ Q2 (theo Scopus) trở lên như: China Economic Review, European Journal of Political Economy, Economics Letters, Economic Modelling, Journal of Urban Economics, World Development.

Bảng 1.

Tổng hợp số lượng công trình công bố về chủ đề phân cấp tài khóa những năm gần đây

Số thứ tự	Tên Tạp chí	Số lượng
1	Applied Mathematics and Computation	1
2	China Economic Review	5
3	Economic Modelling	7
4	Economic Systems	1
5	Economics Letters	7
6	Energy Policy	1
7	European Economic Review	1
8	European Journal of Political Economy	9
9	Health Policy	1
10	International Journal of Educational Development	1
11	International Journal of Production Economics	1
12	Journal of Asian Economics	1
13	Journal of Cleaner Production	4
14	Journal of Comparative Economics	5
15	Journal of Development Economics	4
16	Journal of Environmental Economics and Management	1
17	Journal of Policy Modeling	2
18	Journal of Public Economics	3
19	Journal of Urban Economics	7
20	Land Use Policy	1
21	Policy and Society	1
22	Procedia Economics and Finance	1
23	Public Health	1
24	Regional Science and Urban Economics	2
25	Russian Journal of Economics	2
26	Social Science & Medicine	3
27	The British Accounting Review	1
28	The Quarterly Review of Economics and Finance	1
29	The Social Science Journal	1
30	World Development	12
Tổng cộng		88 bài

3. Lý thuyết phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế

3.1. Các dòng lý thuyết về phân cấp

Các lý thuyết chính về phân cấp tài khóa được phân nhóm thành hai dòng: Lý thuyết phân cấp tài khóa thế hệ đầu (First Generation Theory – FGT), và lý thuyết phân cấp tài khóa thế hệ thứ hai (Second Generation Theory – SGT). Lý thuyết phân cấp tài khóa thế hệ đầu xuất hiện vào khoảng giữa thế kỷ XX (Tiebout, 1956; Musgrave, 1959; Oates, 1972) cho phép phân tích một cách có hệ thống về phân cấp tài khóa, và sử dụng góc nhìn của kinh tế học chuẩn tắc. Các câu hỏi nghiên cứu đề cập đến các quyền lực và trách nhiệm nên có của các cấp chính quyền. Lý thuyết phân cấp tài khóa thế hệ đầu ủng hộ phân cấp nhiệm vụ chi ngân sách và tập trung nhiệm vụ thu ngân sách để tối đa hóa hiệu quả và công bằng. Giả định quan trọng nhất của lý thuyết phân cấp tài khóa thế hệ đầu cho rằng mục tiêu duy nhất của chính phủ (bao gồm: Chính quyền trung ương và chính quyền địa phương) là tối đa hóa lợi ích của xã hội (Oates, 1972). Các khoản chuyển giao ngân sách đóng vai trò quan trọng trong việc xử lý vấn đề mất cân bằng tài khóa theo cả chiều ngang và chiều dọc.

Lý thuyết phân cấp tài khóa thế hệ thứ hai xuất hiện từ những năm 90 của thế kỷ XX và vẫn đang được phát triển (Weingast, 1995; Lockwood, 2002; Seabright, 1996). Thuật ngữ phân cấp tài khóa thế hệ thứ hai được sử dụng lần đầu trong nghiên cứu của Qian và Weingast (1997). Lý thuyết phân cấp tài khóa thế hệ thứ hai ban đầu được phát triển để giải thích cho các cuộc khủng hoảng tài khóa đến từ các quốc gia như Brazil và Argentina của khu vực Mỹ Latin – nơi có các chính quyền địa phương thực hiện chính sách tài khóa một cách vô trách nhiệm (Jha, 2015). Khác với lý thuyết phân cấp tài khóa thế hệ đầu, lý thuyết phân cấp tài khóa thế hệ thứ hai cho rằng các công chức trong chính phủ có các ưu tiên khác ngoài việc tối đa hóa lợi ích của xã hội, xuất phát từ các đặc điểm thể chế chính trị của từng quốc gia (Weingast, 1995). Lý thuyết phân cấp tài khóa thế hệ thứ hai ủng hộ sự phân cấp trong cả hai nhiệm vụ chi ngân sách và thu ngân sách. Tầm quan trọng của các khoản chuyển giao ngân sách trong lý thuyết phân cấp tài khóa thế hệ thứ hai cũng không lớn như trong lý thuyết thế hệ đầu. Tuy nhiên, lý thuyết thế hệ thứ hai cũng nhấn mạnh rằng nếu việc phân cấp tài khóa quá mạnh cũng sẽ gây nguy hiểm cho nền kinh tế (Oates, 2008; Slavinskaite, 2015).

3.2. Lý thuyết phân cấp tài khóa thế hệ đầu

Phân cấp tài khóa tạo ra sự cạnh tranh giữa các chính quyền địa phương, từ đó, làm tăng hiệu quả cung cấp hàng hóa và dịch vụ công. Cạnh tranh giữa các chính quyền địa phương được phân tích trong Tiebout (1956) với các giả định về hàng hóa công không thuần túy và sự dịch chuyển của dân cư từ nơi này sang nơi khác. Với khả năng di chuyển, người tiêu dùng – cử tri sẽ lựa chọn địa phương nào mà cầu về hàng hóa công không thuần túy của họ được thỏa mãn. Từ đó, việc tối đa hóa lợi ích của xã hội sẽ tốt hơn nếu có sự phân cấp trong việc cung cấp hàng hóa công không thuần túy. Oates (1972) bổ sung kết quả này khi kết hợp cả hàng hóa công thuần túy và không thuần túy. Nếu chi phí cung cấp hàng hóa công của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương bằng nhau, thì việc cung cấp hàng hóa công bởi chính quyền địa phương sẽ tạo ra hiệu quả cao hơn việc chính quyền trung ương cung cấp loại hàng hóa đó cho toàn bộ dân số. Ngoài ra, khi chính quyền trung ương thực hiện việc cung cấp hàng hóa công, người dân ở các địa phương khác nhau sẽ đạt được một mức tiêu dùng giống nhau. Điều này là một trong những nguyên nhân của việc kém hiệu quả. Bên cạnh hiệu quả đến từ cạnh tranh, việc phân cấp các khoản chi có thể giúp khu vực công tạo ra sản lượng cao hơn

vì các chính quyền địa phương có khả năng kiểm soát chi phí nguồn lực tại khu vực của mình và ra quyết định chi hiệu quả hơn (Oates, 1972).

Tuy nhiên, lý thuyết phân cấp tài khóa thế hệ đầu cho rằng trách nhiệm thu ngân sách cần được tập trung về chính quyền trung ương (Jha, 2015) nhằm hạn chế cạnh tranh không lành mạnh của các chính quyền địa phương. Chẳng hạn, với các loại thuế phụ thuộc vào di cư (như: Thuế trên vốn hoặc thuế thu nhập), các chính quyền địa phương có thể thực hiện “cuộc chạy đua tới đáy” trong việc giảm thuế để thu hút người nộp thuế. Về lâu dài, việc cạnh tranh tiêu cực này sẽ làm cho các chính quyền địa phương không còn khả năng cung cấp đủ hàng hóa và dịch vụ công để đáp ứng nhu cầu của dân cư.

Bên cạnh đó, sự thiếu minh bạch trong trách nhiệm cung cấp hàng hóa, dịch vụ công có thể khiến chính quyền ở các cấp khác nhau cung cấp dịch vụ một cách chồng chéo. Điều này làm giảm tính hiệu quả của các chương trình chi tiêu và làm xáo trộn trách nhiệm của các cấp chính quyền, từ đó, dẫn đến hiện tượng “áo tượng tài khóa” (Worthington & Dollery, 1999). Hậu quả đầu tiên của hiện tượng này là hiệu ứng chi vượt mức, có nghĩa là các khoản chi tiêu công sẽ được chi nhiều hơn so với tình trạng minh bạch thông tin. Hậu quả thứ hai là hiệu ứng “giấy bầy ruồi”, các khoản chuyển giao ngân sách từ chính quyền cấp cao hơn tới chính quyền cấp thấp hơn sẽ kích thích chi địa phương nhiều hơn các nguồn thu.

Ngoài ra, chính quyền địa phương ở các quốc gia đang phát triển cần chú ý tới tính kinh tế theo quy mô của việc cung cấp hàng hóa dịch vụ công (Slavinskaite, 2015). Trong đó, họ cần tập trung vào khả năng quản trị, quản lý, và tài chính của các cấp chính quyền địa phương. Điều này hàm ý nhiệm vụ tài khóa ở các chính quyền địa phương khác nhau không nhất thiết phải giống nhau, phụ thuộc vào khả năng của từng chính quyền địa phương. Một số chính quyền địa phương có sẵn nguồn tài nguyên thiên nhiên hoặc cơ sở tính thuế mà các chính quyền khác không có. Điều này tạo ra sự chênh lệch nguồn thu giữa các cấp chính quyền đồng cấp, và dẫn đến hiện tượng mất cân bằng tài khóa theo chiều ngang, trong khi mất cân bằng tài khóa theo chiều dọc gây ra bởi sự khác biệt giữa nhiệm vụ chi và thu ngân sách ở các cấp chính quyền khác nhau. Sự mất cân bằng tài khóa tất yếu tạo ra nhu cầu đối với các khoản chuyển giao liên chính quyền. Lý thuyết phân cấp tài khóa thế hệ đầu cho rằng chính quyền trung ương phải thực hiện và điều phối các khoản chuyển giao để bù đắp sự chênh lệch giữa khả năng tài khóa và nhu cầu tài khóa của từng địa phương (Jha, 2015).

Tóm lại, lý thuyết phân cấp tài khóa thế hệ đầu cho rằng chính quyền trung ương nên cung cấp các dịch vụ mang tầm quốc gia, có ảnh hưởng đến toàn lãnh thổ và có tính kinh tế nhờ quy mô lớn. Các dịch vụ công có thể kể đến như: Quốc phòng, ngoại giao, cơ sở hạ tầng quốc gia, chính sách tiền tệ, ổn định kinh tế vĩ mô, chính sách tái phân phối lại thu nhập và giảm thiểu nghèo đói. Mặt khác, các lý thuyết phân cấp tài khóa thế hệ đầu hàm ý chính quyền địa phương có thể cung cấp một loạt các dịch vụ cho địa phương đó như: Luật pháp, an toàn và trật tự xã hội, giáo dục, y tế, ánh sáng công cộng, cấp thoát nước và thu gom rác thải (Slavinskaite, 2015). Tuy nhiên, cách tiếp cận của lý thuyết phân cấp tài khóa thế hệ đầu không giải thích được các vấn đề mà các quốc gia đang phát triển đang gặp phải. Lý thuyết phân cấp tài khóa thế hệ đầu chưa giải quyết được vấn đề tái cấu trúc thể chế tại các cấp chính quyền trung ương và địa phương, và định nghĩa lại vai trò và mối quan hệ giữa các cấp chính quyền (Jha, 2015). Một thiếu sót khác của lý thuyết phân cấp tài khóa thế hệ đầu là cho phép chính quyền trung ương nắm quá nhiều quyền lực. Chính quyền trung ương là chính quyền duy nhất

được cung cấp hàng hóa công thuần túy và xử lý mất cân bằng tài khóa. Với giả định này, lý thuyết phân cấp tài khóa thể hệ đầu không đề cập đến khả năng sụp đổ của các chính quyền trung ương.

3.3. *Lý thuyết phân cấp tài khóa thể hệ thứ hai*

Lý thuyết phân cấp tài khóa thể hệ thứ hai là một lý thuyết liên ngành, được xây dựng trên nhiều nền tảng lý thuyết khác nhau, từ quản trị cho đến chính sách công, khoa học chính trị và kinh tế. Lý thuyết phân cấp tài khóa thể hệ thứ hai xem xét vấn đề tài khóa dựa trên lý thuyết về doanh nghiệp, bất cân xứng thông tin, vấn đề người chủ – người đại diện, lý thuyết về hợp đồng, lý thuyết kinh tế học thể chế mới, và lý thuyết lựa chọn công (Oates, 2005).

Theo Oates (2005), sự phát triển của lý thuyết phân cấp tài khóa thể hệ thứ hai dựa trên hai nền tảng căn bản. Thứ nhất, các công chức của chính phủ có hàm mục tiêu riêng của họ, và hàm mục tiêu này không nhất thiết phải tương đồng với hàm mục tiêu của xã hội. Vì vậy, họ có thể hành động theo hướng tối đa hóa mục tiêu cá nhân thay vì tối đa hóa lợi ích của toàn xã hội. Nền tảng thứ hai được xây dựng trên giả định bất cân xứng thông tin và vấn đề người đại diện. Một số người đại diện sẽ có kiến thức tốt hơn về sở thích cũng như cơ cấu chi phí của địa phương. Những kiến thức này sẽ là mấu chốt trong việc cải thiện hiệu quả kinh tế khi chính quyền địa phương cung cấp hàng hóa và dịch vụ công. Ngoài ra, một yếu tố khác làm tăng tính hiệu quả đó chính là động lực. Động lực sẽ tạo cho các chính quyền địa phương có động cơ làm việc tốt hơn để giữ doanh nghiệp và người dân ở lại địa phương của mình (Vo, 2008).

Các nghiên cứu trước phân loại lý thuyết phân cấp tài khóa thể hệ thứ hai theo nhiều hướng khác nhau. Theo Oates (2008), lý thuyết phân cấp tài khóa thể hệ thứ hai có thể chia thành hai hướng lý thuyết. Hướng thứ nhất cơ bản dựa trên các quan sát về hành vi tài khóa vô trách nhiệm của chính quyền địa phương tại khu vực Mỹ Latin đã dẫn đến các cuộc khủng hoảng tài khóa như thế nào. Từ đó, phân cấp tài khóa quá mạnh có thể gây nguy hiểm đến toàn bộ nền tài chính công của cả quốc gia. Hướng thứ hai chủ yếu dựa trên lý thuyết về kinh tế chính trị để giải thích cho phân cấp tài khóa. Mặt khác, Jha (2015) phân loại lý thuyết phân cấp tài khóa thể hệ thứ hai theo nhiều hướng: Kinh tế chính trị, chế độ tài khóa bảo trợ thị trường (Market-Preserving Federalism – MPF), ràng buộc ngân sách mềm và cứng, chế độ tài khóa cạnh tranh, chế độ tài khóa môi trường và chế độ tài khóa thí nghiệm. Bài nghiên cứu này sẽ xem xét lý thuyết phân cấp tài khóa thể hệ thứ hai theo hai hướng chính là: (1) Chế độ tài khóa bảo trợ thị trường và kinh tế chính trị, và (2) các hướng còn lại.

3.4. *Chế độ tài khóa bảo trợ thị trường (MPF)*

Chế độ tài khóa bảo trợ thị trường là một trong những lý thuyết quan trọng nhất của lý thuyết phân cấp tài khóa thể hệ thứ hai, định nghĩa các quy định tài khóa như một phương thức áp đặt kỷ luật lên những công chức, chính phủ hành động chỉ vì mục đích cá nhân, và ngăn chặn việc lạm quyền và tăng trưởng nóng của khu vực công (Jha, 2015).

Một chế độ ngân sách được xem là một chế độ tài khóa bảo trợ thị trường nếu thỏa mãn năm điều kiện sau (Weingast, 1995):

- *Điều kiện thứ nhất:* Thứ bậc. Hệ thống chính quyền các cấp có thứ bậc và quyền hạn được định nghĩa rõ ràng.

- *Điều kiện thứ hai:* Tự chủ địa phương. Chính quyền địa phương có thể ban hành các quy định kinh tế và có thẩm quyền đối với việc cung cấp hàng hóa và dịch vụ công cho nền kinh tế địa phương.

- *Điều kiện thứ ba*: Thị trường chung. Chính quyền trung ương cung cấp một thị trường chung cho phép lưu thông các yếu tố sản xuất và thành phẩm.

- *Điều kiện thứ tư*: Ràng buộc ngân sách cứng. Tất cả các chính quyền, nhất là chính quyền địa phương phải thực hiện ràng buộc ngân sách cứng.

- *Điều kiện thứ năm*: Thẻ chế hóa thẩm quyền. Việc phân bổ quyền lực chính trị được thẻ chế hóa.

Thiếu một trong năm điều kiện này có thể làm giảm tính hiệu quả của khu vực công. Ví dụ, việc chính quyền địa phương không có thẩm quyền đưa ra những quy định đối với địa phương của mình quản lý sẽ làm giảm tính cạnh tranh và khả năng thiết kế các chính sách phù hợp với điều kiện của từng vùng. Sự thiếu vắng một thị trường chung cũng làm cản trở sự cạnh tranh giữa các địa phương, góp phần làm tăng tình trạng tham nhũng, bảo kê và phân bổ không hợp lý các nguồn lực. Ràng buộc ngân sách mềm sẽ làm cho chính quyền địa phương không chủ động kiểm soát thu chi. Điều này có thể dẫn đến các vấn đề như tham nhũng, trợ cấp vô tội vạ cho những doanh nghiệp kém hiệu quả (Weingast, 2006).

Chế độ tài khóa bảo trợ thị trường cho rằng việc tập trung nhiệm vụ thu ngân sách sẽ làm giảm tính hiệu quả, bởi vì nó ngăn chặn sự cạnh tranh giữa các chính quyền theo cả chiều ngang và chiều dọc, trong khi đó, cạnh tranh được xem như một cơ chế kỷ luật để điều tiết và trừng phạt những hành vi can thiệp thị trường không phù hợp của các chính quyền cấp thấp, cạnh tranh tạo ra hiệu quả, và từ đó dẫn đến công bằng (Jha, 2015). Cơ chế tài khóa bảo trợ thị trường sẽ làm giảm động lực của chính quyền các cấp trong việc thành lập nên các công ty nhà nước khổng lồ (thường xảy ra ở các quốc gia đang phát triển) với những mục đích chính trị và lợi ích nhóm làm giảm tính hiệu quả của khu vực công. Khi chính quyền các cấp tạo ra các công ty độc quyền, hoặc tham nhũng, hoặc tạo ra các lợi ích kinh tế riêng biệt cho các công ty trong vùng quản lý, thì chính quyền đó sẽ trở nên kém cạnh tranh hơn chính quyền ở các địa phương khác (Weingast, 2006).

Tuy nhiên, cơ chế tài khóa bảo trợ thị trường cũng gặp phải nhiều chỉ trích. Ví dụ, điều kiện ràng buộc ngân sách cứng rất khó thực hiện ở một số quốc gia. Chính quyền địa phương không tiếp cận được với nguồn tín dụng vô hạn cũng như chính quyền trung ương không được phép can thiệp nếu chính quyền địa phương gặp phải vấn đề về cân đối. Do đó, các chính quyền địa phương cần phải tự cân đối thu chi. Các quốc gia đang phát triển có thể gặp khó khăn khi thực hiện ràng buộc này. Chính quyền địa phương ở các quốc gia này phụ thuộc lớn vào các khoản chuyển giao ngân sách, và khả năng tiếp cận cơ sở thuế cũng như các nguồn thu khác của họ cũng hạn chế (Jha, 2015).

3.5. *Kinh tế chính trị*

Ý tưởng căn bản của cách tiếp cận kinh tế chính trị là phản bác lại quan điểm của lý thuyết phân cấp tài khóa thể hệ đầu. Đây cũng là một trong những cách tiếp cận chính của lý thuyết phân cấp tài khóa thể hệ thứ hai. Hướng lý thuyết này xem xét các vấn đề như thể chế và quy trình, như bầu cử và lập pháp, quyết định việc lựa chọn và thực thi chính sách tài khóa như thế nào, từ đó cho thấy các động cơ và mối quan tâm của người điều hành chính sách, công chức, áp lực chính trị và lợi ích nhóm đã làm thay đổi các giả định của lý thuyết phân cấp tài khóa thể hệ đầu ra sao (Lockwood, 2006). Cách tiếp cận kinh tế chính trị giải quyết được một số thiếu sót của lý thuyết phân cấp tài khóa thể hệ đầu, như xem xét giả định sụp đổ của chính quyền trung ương (Inman & Rubinfeld, 1997).

Lý thuyết người chủ – người đại diện được sử dụng để phân tích các mối quan hệ liên chính quyền và bên trong chính quyền, và toàn bộ khu vực công. Một mặt, chính quyền trung ương được xem là

người chủ và chính quyền địa phương là người đại diện. Người đại diện là người có nhiều thông tin hơn người chủ về nhu cầu và sở thích của địa phương, và có trách nhiệm phân bổ các nguồn lực phục vụ cho nhu cầu địa phương. Vấn đề về bất cân xứng thông tin xảy ra khi chính quyền địa phương báo cáo về nhu cầu, nhiệm vụ cho chính quyền trung ương. Mặt khác, hướng lý thuyết khác giả định người chủ là cử tri, người bỏ phiếu và người đại diện chính là các công chức được bầu. Những người được bầu sẽ ra chính sách và giao việc thực thi cho các công chức dưới quyền. Những người này được bổ nhiệm và chỉ chịu trách nhiệm giải trình với cấp trên của mình. Do đó, lợi ích của họ và người dân có thể không giống nhau. Điều này dẫn đến tình trạng tham nhũng, biển thủ công quỹ, các chính sách kém hiệu quả và lãng phí, cũng như vận động hành lang và bảo kê. Kết quả từ hướng đi này ủng hộ phân cấp tài khóa do khả năng đáp ứng các nhu cầu đa dạng của dân cư, cũng như kiểm soát địa phương và trách nhiệm giải trình (Jha, 2015; Levaggi, 2002; Tommasi & Weinschelbaum, 2007).

Thuật ngữ "hợp đồng không hoàn hảo" được Seabright (1996) sử dụng lần đầu trong phân tích phân cấp tài khóa. Theo đó, các cuộc bầu cử là những hợp đồng không hoàn hảo vì một số thông tin trong hợp đồng không thể nào được kiểm chứng. Ví dụ, người dân sẽ nắm được những thông tin về mức độ cung cấp dịch vụ tại địa phương nhưng khó có thể được ghi nhận lại bằng văn bản hoặc kiểm chứng bởi một bên khác. Trong một hệ thống tài khóa phi tập trung, sự không đồng tình của người dân có thể sẽ dẫn đến việc họ không bầu cử những người đã không làm tròn nhiệm vụ. Vì vậy, phân cấp tài khóa đi kèm với sự dân chủ tại địa phương sẽ áp đặt kỷ luật lên trách nhiệm giải trình trong việc cung cấp hàng hóa dịch vụ công của chính quyền (Slavinskaite, 2015).

3.6. Các dòng lý thuyết phân cấp tài khóa thế hệ thứ hai khác

Vấn đề ràng buộc ngân sách mềm và các động cơ tiêu cực mà nó gây ra ở các cấp chính quyền địa phương cũng là một hướng được quan tâm trong lý thuyết phân cấp tài khóa thế hệ thứ hai. Trong một chế độ tài khóa phân cấp, ràng buộc ngân sách mềm cho phép các cuộc giải cứu chính quyền địa phương từ trung ương và đe dọa chế độ phân cấp tài khóa. Do đó, phân cấp tài khóa cần được thực hiện trong một quốc gia có thể chế mạnh. Bên cạnh đó, ràng buộc ngân sách mềm cũng nhấn mạnh tầm quan trọng của phân cấp trách nhiệm chi. Các quốc gia cần tổ chức một hệ thống thuế có phân cấp một cách hiệu quả để tạo ra nguồn thu tài trợ cho các chương trình tại địa phương. Phân cấp trách nhiệm thu sẽ làm giảm mất cân bằng tài khóa theo chiều dọc, từ đó, sẽ giảm phụ thuộc vào các ràng buộc ngân sách mềm (Jha, 2015).

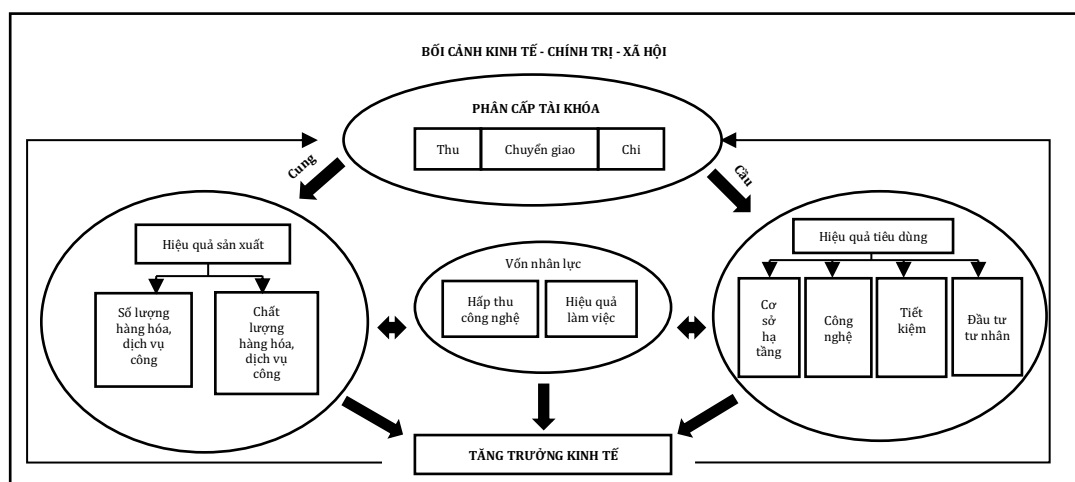
Một trong những kết quả của cạnh tranh là chế độ tài khóa thí nghiệm. Theo đó, chính quyền trung ương sẽ tạo ra một thị trường cho chính sách công. Chính sách nào tốt nhất sẽ được lựa chọn và thực thi trên toàn bộ lãnh thổ quốc gia. Các quốc gia liên bang sẽ có nhiều khả năng khích lệ và xúc tiến các thí nghiệm tài khóa hơn các quốc gia chính thể đơn nhất. Việc thành công của chế độ này phụ thuộc vào nhiều yếu tố như: Mức độ khác biệt giữa từng địa phương, tính minh bạch và khả năng áp dụng chính sách đó cho mọi vùng (Oates, 1999; Goulder & Stavins, 2011).

Vấn đề phân cấp tài khóa liên quan đến môi trường và tài nguyên cũng đang được lưu tâm gần đây. Chất lượng của môi trường được xem là một loại hàng hóa công địa phương, do đó, các nhà nghiên cứu quan tâm tới việc xây dựng một quy chuẩn về môi trường được phân cấp tại các cấp chính quyền đi kèm với sự kiểm soát của trung ương. Mặt khác, các chính quyền địa phương ngày càng quan tâm tới quyền của mình trong việc chia sẻ các nguồn tài nguyên thiên nhiên như: Khoáng sản, dầu mỏ, rừng, thủy điện. Khi xu hướng phân cấp tài khóa trở nên rõ ràng và mạnh hơn, chính quyền

địa phương sẽ càng đòi hỏi được chia sẻ lợi nhuận tới từ những nguồn tài nguyên trong lãnh thổ mình quản lý. Việc chia sẻ lợi ích cũng có thể tạo ra các ngoại tác tích cực khác như việc tăng cường bảo vệ môi trường (Brosio, 2006; Oates, 2002).

3.7. Lý thuyết về phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế

Khung lý thuyết cơ chế ảnh hưởng của phân cấp đến tăng trưởng thông qua một số kênh truyền dẫn được trình bày trong Hình 1. Theo Martinez-Vazquez và McNab (2003), khi kinh tế phát triển đạt đến một mức độ nhất định sẽ dẫn đến nhu cầu tất yếu cho phân cấp. Ngược lại, các nghiên cứu khác xoáy sâu vào vai trò quan trọng của các hình thức và cơ chế phân cấp khác nhau đối với tăng trưởng (Barro, 1996; Song và cộng sự, 2018; Farah, 2019). Vai trò này được kiểm định qua các cơ chế tác động một cách trực tiếp hoặc gián tiếp (Martinez-Vazquez & McNab, 2003; Ding và cộng sự, 2019) với các khác biệt của thể chế, dân chủ, động cơ chính trị, quy định chính trị, hoặc các yếu tố khác (Weingast, 2014; Boamah, 2018). Các tranh luận hướng vào mức độ ảnh hưởng gián tiếp của phân cấp đối với tăng trưởng. Ngoài ra, nghiên cứu thực nghiệm hiện tại có xu hướng mở rộng khai thác tác động gián tiếp của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng bền vững chú trọng đến môi trường sống (He, 2015; Song và cộng sự, 2018), đến bối cảnh hỗ trợ thị trường năng động, hỗ trợ sáng tạo, khởi nghiệp (Escaleras & Chiang, 2017; You và cộng sự, 2019); nhưng quan trọng hơn cả, chúng được đặt trong bối cảnh thể chế, động cơ chính trị, đặc biệt, tính nội sinh của chính trị (Weingast, 2014; Smith & Revell, 2016; Mauro và cộng sự, 2018).



Hình 1. Cơ chế tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế qua các kênh truyền dẫn

Ghi chú: Cách phân loại tiếp cận theo Martinez-Vazquez và McNab (2003)². Những yếu tố bối cảnh kinh tế, chính trị, xã hội chi phối, xem thêm ở Phụ lục.

- *Đầu tiên*, sự phổ biến của giả định trong kinh tế công là sự gia tăng các yếu tố đầu vào cả về số lượng lẫn chất lượng (vốn vật chất – vốn nhân lực, lao động, và nguồn lực tài nguyên) cùng với công nghệ, dưới sự hỗ trợ và điều phối của khu vực công sẽ mang lại những đóng góp tích cực cho phát triển kinh tế (Martinez-Vazquez & McNab, 2003). Đầu tư khu vực tư nhân được xem là kênh truyền dẫn cơ bản của chính sách tài khóa lên tăng trưởng (Baldacci và cộng sự, 2004). Tuy nhiên, Barro

² Martinez-Vazquez và McNab (2013) diễn giải ảnh hưởng của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế qua hiệu ứng sản xuất (Producer Efficiency) và hiệu ứng tiêu dùng (Consumer Efficiency).

(1996) lập luận rằng nguồn gốc khác biệt trong tăng trưởng nằm ở chính phủ và thể chế, và đã được kiểm chứng bởi các kết quả của Demir (2016), Duncan (2014), và Zhang (2012). Quan trọng hơn cả, các kênh truyền dẫn này cần được thể hiện trong mối tương quan với thể chế, động cơ chính trị, đặc biệt là tính nội sinh của chính trị và thể chế (Weingast, 2014; Boamah, 2018).

- *Thứ hai*, kênh truyền dẫn qua dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (Foreign Direct Investment – FDI) có ý nghĩa quan trọng bởi vì FDI là cứu cánh đối với các quốc gia đang phát triển nhờ vào vai trò hỗ trợ của công nghệ đối với nền kinh tế; bên cạnh công dụng cung cấp vốn vật chất (Wang, 2013), công nghệ giữ vị trí thiết yếu đối với tăng trưởng (He & Sun, 2014; Nelson & Phelps, 1966). Tiếp cận theo hướng này, FDI là yếu tố ngoại sinh tác động thật sự tích cực đối với tăng trưởng. Riêng các nền kinh tế quy mô nhỏ và mở, sự hấp thụ công nghệ khi tiếp cận các dòng vốn FDI từ các nước đi đầu trong phát triển và ứng dụng chúng thật sự đáng giá cho tăng trưởng (Findlay, 1978; He & Sun, 2014). Khi đó, công nghệ trở thành một biến nội sinh cho tăng trưởng. Tuy nhiên, xử lý khía cạnh nội sinh của năng lực hấp thụ công nghệ từ dòng vốn FDI trong mối tương tác với phân cấp đối với tăng trưởng chưa thật sự sắc nét. Một mặt, ở các quốc gia có thể chế không tốt, các nhà hoạch định thường thiên về những công nghệ kém hiện đại hơn (Acemoglu và cộng sự, 2007), bởi vì họ lo ngại công nghệ cao sẽ gây nên tác động tiêu cực đối với doanh nghiệp nội địa, sự tổn hại này có thể gây mất an toàn đối với các nhà chính trị đương nhiệm, vì thế, chính sách FDI theo cách tiếp cận này mang tính chất không thân thiện (Acemoglu & Robinson, 2000). Mặt khác, phân cấp giúp các chính quyền địa phương xử lý được sự vận động hành lang của các nhóm lợi ích. Phân cấp có khả năng ảnh hưởng không đơn điệu đến dòng vốn FDI với các chính sách nội sinh của các địa phương khác nhau (Wang, 2013). Ngoài ra, FDI có tác động cải thiện chức năng quản trị của địa phương, mang đến việc làm nhiều hơn nên sẽ có khả năng không gây nên xung đột đất đai. Tuy nhiên, khi mức phân cấp cao, các địa phương có thể cạnh tranh trong cuộc đua hạ giá thấp đất đai xuống đáy để thu hút dòng vốn FDI. Phân cấp cho nguồn thu từ đất của địa phương cũng dẫn đến tình trạng địa phương định giá thấp đất nông nghiệp và tăng giá đất khu vực thành thị nhằm huy động nguồn thu nhiều hơn cho ngân sách của địa phương (Wu & Heerink, 2016).

- *Thứ ba*, nhiều nhà kinh tế xem vốn con người như động lực thiết yếu cho tăng trưởng (Barro, 2002; Greiner, 2008; Hanushek & Wößmann, 2007), và là nhân tố rất quan trọng mang lại sự thịnh vượng cho một quốc gia (Jeong, 2015); mặc dù vậy, cách thức và cơ chế tác động khác nhau và được đo lường rất đa dạng. Tiếp cận theo hiệu ứng tăng trưởng, yếu tố này là một nhân tố giải thích trong mô hình tăng trưởng, hay nói cách khác, vốn con người là một biến rõ ràng của mô hình tăng trưởng (Lucas Jr, 1988; Romer, 1990; Uzawa, 1965). Vốn con người tác động một cách trực tiếp vào sự đổi mới sáng tạo của địa phương, góp phần gây ra hiệu ứng tăng trưởng; tích lũy nguồn vốn này góp phần tác động đến sự thay đổi trong tăng trưởng. Đây là một yếu tố đầu vào, tác động đến chức năng sản xuất hiện hành hoặc có thể được tích lũy đóng góp cho tăng trưởng trong tương lai (Lucas Jr, 1988). Theo Lucas Jr (1988), vốn con người có thể được đo bằng nguồn lực cá nhân sẵn có trong mô hình của Uzawa (1965), yếu tố này được đo bằng vốn nhân lực hiện có trong ngành giáo dục. Kết hợp với yếu tố phân cấp, vai trò của giáo dục đối với tăng trưởng được đánh giá ở góc độ chỉ tiêu giáo dục như thế nào là hiệu quả, tư nhân hay khu vực công nên là nguồn lực chủ yếu tài trợ cho nguồn vốn nhân lực (Greiner, 2008). Tiếp cận theo hiệu ứng cấp độ, khả năng hấp thụ và chuyển hóa của công nghệ đóng góp đến tăng trưởng được quan tâm hơn là số lượng lao động (Nelson & Phelps, 1966). Khi FDI và tăng trưởng trở thành các kênh chuyển hóa công nghệ và khuếch tán công nghệ, năng lực hấp thụ tạo nên dòng chảy lan tỏa công nghệ giúp các quốc gia tích cực hội tụ với kỹ thuật và công

nghệ hàng đầu (Coe & Helpman, 1995); tương tự, sáng tạo và khuếch tán công nghệ được Benhabib và Spiegel (1994) tích hợp trong mô hình đánh giá tác động của vốn con người đối với phát triển. Nói cách khác, những quốc gia tiệm cận với công nghệ hiện đại có xu hướng sử dụng vốn con người để đẩy mạnh đổi mới và sáng tạo trong nước; còn các quốc gia có khoảng cách xa đối với công nghệ hiện đại sẽ chọn học hỏi và bắt chước kỹ thuật và công nghệ. Khả năng hấp thụ đối với công nghệ khi đó trở thành yếu tố then chốt đối với tăng trưởng nội địa. Vì thế, các quốc gia tiệm cận công nghệ hiện đại thiên về đầu tư cho nghiên cứu và phát triển, trong khi đó, các quốc gia còn lại ưu tiên áp dụng các công nghệ hiện hữu (Jones, 2008; Messinis & Ahmed, 2013).

- *Thứ tư*, xét ở góc độ thể chế, phân cấp ra sao để có thể đạt được tối ưu và thể chế nào có thể hỗ trợ đạt được tình trạng tối ưu này là khác biệt hoàn toàn trong thực nghiệm nghiên cứu ở các quốc gia (Rodden và cộng sự, 2003). Thể chế giữ ưu thế then chốt trong việc biện giải sự khác nhau về cơ chế chuyển giao liên chính phủ (Jha, 2015). Nội dung chuyển giao, hoặc cơ chế chuyển giao sẽ dẫn đến hiệu quả tốt hoặc xấu. Sự thiếu thận trọng của chính quyền địa phương có khả năng gây nên những khoản nợ, buộc chính quyền trung ương phải can thiệp bằng các biện pháp bảo lãnh. Đặc biệt, nếu địa phương có quyền lực chính trị ở mức độ nhất định nào đó trong liên minh cai trị của quốc gia, chính quyền cấp trung ương sẽ khó lòng từ chối việc bảo lãnh cho họ. Lý thuyết phân cấp tài khóa thể hệ thứ hai nghiên cứu cách thức cấu trúc lại thể chế về chính trị lẫn tài khóa nhằm giải quyết thỏa đáng vấn đề này (Wibbels, 2003). Tương tự, nếu xem cử tri là người chủ và các quan chức được bầu là người đại diện thì phân cấp thật sự có khả năng giải thích cho sự khác biệt trong các lựa chọn công, đồng thời tăng tính kiểm soát và trách nhiệm địa phương tốt hơn (Tommasi & Weinschelbaum, 2007). Cơ chế hoạt động, trong đó, các chính sách được ban hành từ trung ương và yếu tố con người ở địa phương triển khai thực thi chính sách tiềm ẩn rủi ro có chệch mục tiêu chính sách?, hoặc liệu lợi ích của các quan chức hoặc chính trị gia có phù hợp với lợi ích công cộng hay không?. Mookherjee (2015) lập luận rằng phân cấp trách nhiệm cho địa phương sẽ giải quyết được tình trạng này. Tăng cường phân cấp kết hợp với thể chế dân chủ địa phương tạo nên tính kỷ luật hữu ích giúp khắc phục các vấn đề về trách nhiệm thấp trong việc giải trình của địa phương (Seabright, 1996). Ngoài ra, như phân tích ở phần trên, cấu trúc thể chế và quản trị công cần được sắp xếp sao cho đảm bảo tương tác với thị trường, với giả định không có lý do tự nhiên nào buộc các chính trị gia theo đuổi sở thích của công dân, sao cho vừa khuyến khích những nhà quản lý mà vẫn đồng thời đảm bảo phúc lợi cho công chúng. Nói cách khác, cần áp đặt kỷ luật sao cho các chính trị gia cũng như chính phủ có khả năng tự phục vụ (Self-Serving), hạn chế hoặc khắc phục việc lạm dụng quyền lực, hoặc sự cò mồi vượt mức trong khu vực công. Cạnh tranh ngang cũng tạo nên một yếu tố nội sinh ràng buộc ngân sách cứng (Hard-Budget Constraints), đồng thời giảm bất công giữa các khu vực mà không cần đến vai trò tái phân phối (Jha, 2015). Cần thực thi mô hình chính phủ và địa phương kết hợp tạo ra thị trường tự do phạm vi toàn quốc gia, trong đó, đảm bảo yếu tố linh động di chuyển các nguồn lực, yếu tố hàng hóa, dịch vụ (Jha, 2015).

4. Phân tích thực tiễn các công trình gần đây về phân cấp - tăng trưởng, đánh giá khoảng trống và đề nghị hướng nghiên cứu tiềm năng

4.1. Phân cấp – vốn con người – vốn xã hội và tăng trưởng

Tăng cường vốn con người thật sự có vai trò quan trọng đối với tăng trưởng kinh tế (Blankenau & Simpson, 2004; Messinis & Ahmed, 2013), cũng như gia tăng vốn xã hội của tăng trưởng. Mauro và cộng sự (2018) tập trung vào thể chế không chính thức (như: Đặc điểm văn hóa, giá trị, niềm tin của công chúng) cho thấy hiệu quả tăng trưởng ngắn hạn hay dài hạn của phân cấp phụ thuộc vào quy mô cải cách chính sách; chiều hướng tác động có thể chuyển từ cực kỳ tiêu cực sang tích cực, tùy vào các quy định pháp luật, mức độ vốn xã hội và sự phân tán của cư dân. Phân cấp còn góp phần củng cố và gia tăng niềm tin của người dân đối với chính phủ – một cách đại diện cho thể chế địa phương, bởi vì thông qua phân cấp, mức độ đáp ứng hàng hóa công tốt hơn (Ligthart & van Oudheusden, 2015). Sử dụng đa dạng các kỹ thuật xử lý bằng hồi quy như: Bình phương nhỏ nhất (OLS), logit thứ bậc (Ordered Logit Estimations), bình phương nhỏ nhất 2 giai đoạn (2SLS) cho 42 quốc gia giai đoạn 1994–2007, tính vững của nghiên cứu này vẫn được đảm bảo nhờ việc kiểm soát sự không đồng nhất, cũng như việc dùng nhiều biến giải thích khác nhau làm đại diện cho niềm tin vào chính phủ, xét trong mối tương quan với thể chế. Mối quan hệ này phù hợp về mặt kinh tế để giải thích tính chất quan trọng của khía cạnh chính trị trong cuộc sống.

Điều đáng quan tâm nhất đối với yếu tố vốn con người là sự ảnh hưởng của nó đến tăng trưởng chưa được kiểm định trong thời đại công nghệ trí tuệ nhân tạo (còn gọi là AI – Artificial Intelligence) với khả năng thay thế cho con người, vốn có khả năng bị giới hạn hoặc đã đạt đến giới hạn về năng lực thể chất (Dwivedi và cộng sự, 2019) trong khi mảng kiến thức này chưa được đề cập đến trong khung lý thuyết về phân cấp, nhóm tác giả đồng thời chưa phát hiện bài nghiên cứu thực nghiệm nào về phân cấp và tăng trưởng trong bối cảnh áp dụng rộng rãi trí tuệ nhân tạo vào các công việc của chính phủ. Các tác động trí tuệ nhân tạo đối với cách thức phân cấp chỉ tiêu cho con người, hoặc liệu việc chính phủ thay thế một lực lượng viên chức chính phủ, hoặc áp dụng trí tuệ nhân tạo trong chính phủ điện tử có làm thay đổi cục diện ảnh hưởng của phân cấp đối với tăng trưởng hay không, tất cả đều cần các nghiên cứu mới trong tương lai. Trí tuệ nhân tạo đã và đang đóng vai trò quan trọng trong việc đảm nhiệm các công việc đa dạng ở khu vực công, minh chứng bằng sự phát triển mạnh mẽ của hoạt động đầu tư nhằm phát triển công nghệ ứng dụng cho khu vực công dựa vào nền tảng của trí tuệ nhân tạo (de Sousa và cộng sự, 2019). Theo kết quả được công bố của de Sousa và cộng sự (2019), lợi ích lớn nhất của trí tuệ nhân tạo trong việc hỗ trợ khu vực công đến từ khả năng hình thành hệ thống các cơ sở dữ liệu khổng lồ và các kỹ thuật giúp khai thác, phân loại và sử dụng chúng một cách tương ứng. Bên cạnh đó, trí tuệ nhân tạo còn giúp triển khai công nghệ cho chính phủ điện tử, gia tăng năng lực phát hiện gian lận, từ đó, giúp nâng cao hiệu quả kiểm toán nội bộ, gia tăng sự hài lòng của người dân đối với những dịch vụ công do chính phủ cung cấp (van Deursen và cộng sự, 2006; Sangki, 2018). Tựu trung lại, trí tuệ nhân tạo giúp cải thiện theo hướng tích cực hơn, tiết kiệm chi phí hơn đối với các chức năng của khu vực công (Bertot và cộng sự, 2016). Hiện tại, dựa trên sự tổng hợp những nghiên cứu hiện hành, bài viết phát hiện chưa có công trình nào phân tích về sự ảnh hưởng của phân cấp trong bối cảnh áp dụng rộng rãi công nghệ trí tuệ nhân tạo vào trong những chức năng hoạt động của chính phủ. Chẳng hạn, việc áp dụng ở một mức độ nào đó của trí tuệ nhân tạo có thể thay thế nhân sự khu vực công, từ đó, góp phần giảm tình trạng tham nhũng, giảm tình trạng viên

chức năng nhiều, tỷ trọng chi tiêu công nên được điều chỉnh như thế nào để đạt được trạng thái tối ưu – thay thế khoản chi cho con người bằng khoản chi cho phát triển và ứng dụng trí tuệ nhân tạo. Vì vậy, tác giả đề xuất các nghiên cứu tiếp theo cần kiểm định vai trò của vốn con người trong bối cảnh ứng dụng mạnh mẽ trí tuệ nhân tạo trong khu vực công tác động như thế nào đến tăng trưởng kinh tế.

4.2. *Tương tác phân cấp – thể chế – công nghệ nội sinh và tăng trưởng*

Tương tác giữa phân cấp và môi trường thể chế, chính trị, xã hội, dẫn truyền chuyển hóa năng lực hấp thụ công nghệ đến tăng trưởng chứng tỏ là một kênh phức tạp. Các thể chế khác nhau và năng lực chuyển hóa công nghệ từ ngoại lực thành nội lực nội tại cho tăng trưởng cần nhiều thực nghiệm hơn. Các nghiên cứu, chủ yếu một số nghiên cứu hiện hành chỉ được thực hiện cho Trung Quốc hoặc đánh giá sự khác biệt giữa Trung Quốc với một quốc gia khác. He và Sun (2014) dùng dữ liệu cấp tỉnh ở Trung Quốc trong khoảng thời gian 1987–1994 để đánh giá tác động thúc đẩy của phân cấp đến dòng FDI. Nghiên cứu này sử dụng biến phân cấp được đo lường đại diện bởi sáu tiêu chí khác nhau. Về phương pháp, He và Sun (2014) sử dụng ước lượng hồi quy với biến giả tối thiểu (Least Squares Dummy Variables – LSDV) và ước lượng moment tổng quát hệ thống (System Generalized Method of Moments – SGMM) nhằm xử lý hiện tượng nội sinh. Kết quả chỉ ra rằng, phân cấp thật sự ảnh hưởng tích cực đối với FDI vào Trung Quốc. Trước đó, Wang (2013) phát triển mô hình lý thuyết về sự ảnh hưởng của phân cấp đối với tăng trưởng, tích hợp kinh tế, chính trị, đồng thời minh chứng thực nghiệm cho trường hợp Trung Quốc và Ấn Độ. Bằng cách sử dụng mô hình nội sinh mở rộng tác động của thuế quan đến thương mại và FDI của Grossman và Helpman (1994, 1996) theo các cách: (1) Chính phủ được mở rộng theo cấu trúc phân tầng – khám phá sự tương tác dọc và tương tác ngang của các cấp chính quyền; trong đó, tương tác ngang cùng cấp mang thông điệp lý giải cho ảnh hưởng của phân cấp đến phân bổ FDI tốt hơn; và (2) Khám phá sự phân cực của FDI do ảnh hưởng từ những chi phí đầu vào nội sinh do thể chế khác nhau (Wang, 2013). Về phương pháp, Wang (2013) sử dụng kỹ thuật hiệu chuẩn và mô phỏng xử lý dữ liệu riêng biệt cho Trung Quốc và Ấn Độ, cho thấy mức độ phân cấp quá lớn sẽ gây tổn hại đến những chương trình chính phủ trong khi phân cấp quá nhỏ làm cho địa phương có thể dễ bị dẫn dắt từ các nhóm lợi ích. Vì vậy, chính sách FDI chỉ thật sự có ý nghĩa khi chính sách phân cấp nằm trong một phạm vi nội sinh trung bình. Ngoài ra, phân cấp giải thích sự khác nhau đến 9 lần trong FDI bình quân đầu người so sánh giữa Trung Quốc và Ấn Độ. Bằng chứng thực nghiệm của Wang (2013) cũng chỉ ra mối liên kết giữa FDI và phân cấp theo hình chữ U ngược. Sự phân cực trong chính sách FDI được lý giải là do ban đầu địa phương có lợi ích giảm ở giai đoạn đầu, tuy nhiên, việc này nhanh chóng được bù đắp từ sự gia tăng cơ sở thuế do FDI mang lại. Dù vậy, nghiên cứu này chưa xử lý đến tính năng động của chính sách nội sinh qua nhiều năm, biến phân cấp còn quá đơn điệu, chưa tính đến thể chế về chính trị và kinh tế. Wu và Heerink (2016) nghiên cứu ảnh hưởng của phân cấp, FDI đến đất đai ở cấp tỉnh của Trung Quốc trong giai đoạn 1999–2010, dùng kỹ thuật xử lý dữ liệu GMM sai phân (D-GMM) và hệ thống (S-GMM). Phát hiện cho thấy: (1) Ở những địa phương được phân cấp cao, việc cạnh tranh thu hút FDI dẫn đến việc sử dụng đất không hợp pháp trong ngắn hạn; (2) Việc phân cấp thu từ đất đai cho địa phương không tác động đến xung đột đất đai địa phương; và (3) Sự gia tăng dòng vốn FDI kết hợp với việc thiếu sự bảo vệ quyền sử dụng đất ở địa phương ảnh hưởng nghiêm trọng đến đất của nông dân. Hàm ý nghiên cứu này cho rằng, FDI nói riêng hay toàn cầu hóa nói chung thật sự có ý nghĩa khi tìm hiểu ảnh hưởng của phân cấp đối với tăng trưởng địa phương (Wu & Heerink, 2016). Nhìn chung, cần nhiều bằng chứng thực nghiệm về sự liên kết giữa FDI và đất đai, FDI và môi trường. Tương tự, kết hợp nghiên

cứu ảnh hưởng của chính sách tài khóa, thể chế về chính trị địa phương đến chính sách về đất đai, và tác động ngược lại của giá đất đai đến xã hội địa phương cần được khám phá thêm. Cách thức hoặc cơ chế mà qua đó phân cấp tác động đối với tăng trưởng cần được đánh giá sâu hơn (Akai & Sakata, 2002; Sanogo, 2019; Brueckner, 2009), cần sử dụng công cụ thể chế phù hợp với hiến pháp, kinh tế, chính trị... với mô hình định lượng phù hợp hơn (Boamah, 2018). Rõ ràng, việc sử dụng các biến tương tác cùng với kỹ thuật kinh tế lượng phù hợp nhằm kiểm định tác động thật sự của các kênh khác nhau dẫn truyền tác động của phân cấp đến tăng trưởng kinh tế trong không gian tích hợp cạnh tranh giữa các địa phương với nhau rất cần các nghiên cứu tiếp theo.

4.3. Phân cấp hướng mục tiêu tăng trưởng bền vững, gắn với môi trường chính trị, xã hội và bảo trợ thị trường

Bằng chứng thực nghiệm của phân cấp – tăng trưởng, hoặc đến các chỉ tiêu đầu ra (y tế, giáo dục, phúc lợi, môi trường, bất bình đẳng...) hay tác động của các khoản chuyển giao đến phân cấp là hỗn hợp. Sự khác biệt có thể đến từ quản trị địa phương (Kalirajan & Otsuka, 2012), chính sách địa phương – viên chức đương nhiệm (Brock và cộng sự, 2015), khác biệt thể chế (Jin & Zou, 2005; Farah, 2019; Ferrario & Zanardi, 2011), các mối bận tâm chính trị (Jiménez-Rubio & García-Gómez, 2017; Freinkman & Plekhanov, 2009) hoặc năng lực tự chủ của địa phương (Song, 2013; Thornton, 2007; Jiménez-Rubio & García-Gómez, 2017; Kappeler và cộng sự, 2013). Môi trường cũng cần được xem là một loại hàng hóa công địa phương (Brosio, 2006) khi đánh giá tác động của chính sách phân cấp hướng đến tăng trưởng bền vững.

Gắn kết lợi ích của chính quyền ở địa phương đối với phát triển thị trường được xem là một vấn đề quan trọng của các nền kinh tế chuyển đổi và đang phát triển (Jin và cộng sự, 2005). Tương tự, chính sách phân cấp – môi trường kinh doanh – hoạt động đổi mới sáng tạo và khởi nghiệp, tiếp cận từ lý thuyết mới về cấu trúc quản trị và thể chế doanh nghiệp còn rất sơ khai, rất tiềm năng cho các nghiên cứu trong tương lai. Mặc dù, một vài nghiên cứu gần đây về phân cấp, thể chế đến khởi nghiệp (Jha, 2015), chính sách sáng tạo, chính sách môi trường của doanh nghiệp (You và cộng sự, 2019) vẫn chưa giải quyết thỏa đáng yếu tố năng động của chính sách môi trường theo thời gian, sự điều chỉnh liên tục, sự chuyển đổi của các yếu tố nội tại lẫn ngoại sinh (Jiang và cộng sự, 2019). Trên cơ sở này, nhóm tác giả đề xuất các nghiên cứu tiếp theo kiểm định tác động của chính sách phân cấp định hướng bảo trợ thị trường và thúc đẩy đổi mới sáng tạo đến tăng trưởng kinh tế; lồng ghép trong đó là yếu tố quản trị địa phương và yếu tố viên chức đương nhiệm.

Đối với một số vấn đề khác như cạnh tranh theo chiều dọc, cạnh tranh theo chiều ngang và cạnh tranh toàn cầu: Các chính sách phân cấp truyền thống chỉ xem xét khía cạnh về phân cấp thu, chi, cạnh tranh chiều ngang trong cung cấp hàng hóa công cùng với giữ chân người dân trong thẩm quyền chính trị của địa phương. Trong khi trên thực tế, các vấn đề về khắc phục biến đổi khí hậu trên quy mô toàn cầu, bảo tồn tài nguyên khoáng sản, cũng như các hàng hóa công mang tính chất toàn cầu đòi hỏi cách tiếp cận kỹ lưỡng hơn khi nghiên cứu về tác động của phân cấp. Tương tự, sự giao thoa hoạt động kinh tế trong thế giới phẳng đi kèm với sự lan tỏa về thể chế, nhận thức của người nộp thuế, khẩu vị của người dân... có khả năng tác động nhất định đến hiệu quả của các chính sách về phân cấp (Foucart & Wan, 2018). Các nghiên cứu tiếp theo cần kiểm định tác động của áp lực cạnh tranh toàn cầu song song với cạnh tranh trong phạm vi quốc gia đến hiệu quả của phân cấp.

5. Kết luận

Bài viết đã tiến hành tổng hợp lý thuyết về phân cấp tài khóa và tăng trưởng kinh tế một cách có hệ thống, trong đó, các đặc trưng của mỗi dòng lý thuyết được làm nổi bật, từ đó, nhóm tác giả tiến hành phân tích sâu hơn về các kênh nội sinh truyền dẫn tác động của phân cấp tài khóa đến tăng trưởng kinh tế, có xét đến các xu hướng nghiên cứu mới nổi và chính sách phân cấp hỗ trợ thị trường và hỗ trợ phát triển bền vững. Bên cạnh việc cập nhật và gia cố cơ sở lý thuyết về phân cấp, đóng góp đáng kể của bài viết thể hiện ở mức độ sáng tỏ của các kênh truyền dẫn nội sinh, cũng như các thách thức mức chi phối hiệu ứng của phân cấp đến tăng trưởng trong bối cảnh kinh tế kỹ thuật số và trí tuệ nhân tạo.

Nhóm tác giả cũng đề xuất một số hàm ý nghiên cứu mới dựa trên sự phân tích khoảng trống trong các nghiên cứu hiện hành, chủ yếu đến từ hạn chế trong một số nghiên cứu thực nghiệm hoặc khiếm khuyết trong dữ liệu cho các nghiên cứu định lượng, hoặc việc tìm kiếm mô hình định lượng thích hợp nhất để thể hiện tốt nhất lăng kính đa chiều của phân cấp trong tổng thể môi trường thể chế chính sách, quản trị khu vực công và nền kinh tế kỹ thuật số thay đổi mạnh mẽ. Đặc biệt, qua bài viết này, nhóm tác giả khuyến nghị những nghiên cứu trong tương lai cần tập trung khai thác các mô hình không trực tiếp, các kênh truyền dẫn nội sinh trong một không gian và bối cảnh phù hợp, nhất là nên lưu tâm đến khía cạnh phân cấp gắn với thị trường, việc tương lai có thể ứng dụng rộng rãi và gần như toàn diện trí tuệ nhân tạo vào khu vực công và sự tương quan chặt chẽ giữa các quốc gia với nhau về mọi mặt trong thời đại toàn cầu hóa ■

Lời cảm ơn

Bài viết này là sản phẩm thứ nhất của Đề tài nghiên cứu khoa học và công nghệ cấp Bộ, năm 2019, được Bộ Giáo dục và Đào tạo và Trường Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh đồng tài trợ. Tên đề tài: “Phân cấp tài khóa, các kênh truyền dẫn nội sinh và tăng trưởng kinh tế của các tỉnh/thành Việt Nam: Minh chứng từ mô hình ước lượng không gian”, mã số đề tài: B2019-KSA-03.

Tài liệu tham khảo

- Abdellatif, L., Atlam, B., & Aly, H. (2015). Revisiting the relation between decentralization and growth in the context of marketization. *Eastern European Economics*, 53(4), 255–276.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2000). Political losers as a barrier to economic development. *American Economic Review*, 90(2), 126–130.
- Acemoglu, D., Antràs, P., & Helpman, E. (2007). Contracts and technology adoption. *American Economic Review*, 97(3), 916–943.
- Akai, N., & Sakata, M. (2002). Fiscal decentralization contributes to economic growth: Evidence from state-level cross-section data for the United States. *Journal of Urban Economics*, 52(1), 93–108.
- Baldacci, E., Hillman, A. L., & Kojo, N. C. (2004). Growth, governance, and fiscal policy transmission channels in low-income countries. *European Journal of Political Economy*, 20(3), 517–549.

- Barro, R. J. (1996). Determinants of economic growth: A cross-country empirical study. *NBER Working Paper No 5698*. Retrieved from <https://www.nber.org/papers/w5698.pdf>
- Barro, R. J. (2002). Education as a determinant of economic growth. In E. P. Lazear (Ed.), *Education in the Twenty-first Century* (pp. 9–24). Stanford: Hoover Institution Press.
- Benhabib, J., & Spiegel, M. M. (1994). The role of human capital in economic development evidence from aggregate cross-country data. *Journal of Monetary Economics*, 34(2), 143–173.
- Bertot, J., Estevez, E., & Janowski, T. (2016). Universal and contextualized public services: Digital public service innovation framework. *Government Information Quarterly*, 33(2), 211–222.
- Blankenau, W. F., & Simpson, N. B. (2004). Public education expenditures and growth. *Journal of Development Economics*, 73(2), 583–605.
- Boamah, E. F. (2018). Constitutional economics of Ghana's decentralization. *World Development*, 110, 256–267.
- Brock, G., Jin, Y., & Zeng, T. (2015). Fiscal decentralization and China's regional infant mortality. *Journal of Policy Modeling*, 37(2), 175–188.
- Brosio, G. (2006). The assignment of revenue from natural resources. In E. Ahmad & G. Brosio (Eds.), *Handbook of Fiscal Federalism* (pp. 432–458). UK, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Brueckner, J. K. (2009). Partial fiscal decentralization. *Regional Science and Urban Economics*, 39(1), 23–32.
- Coe, D. T., & Helpman, E. (1995). International R&D spillovers. *European Economic Review*, 39(5), 859–887.
- Worthington, A. C., & Dollery, B. E. (1999). Fiscal illusion and the Australian local government grants process: How sticky is the flypaper effect?. *Public Choice*, 99(1–2), 1–13.
- de Sousa, W. G., de Melo, E. R. P., Bermejo, P. H. D. S., Farias, R. A. S., & Gomes, A. O. (2019). How and where is artificial intelligence in the public sector going? A literature review and research agenda. *Government Information Quarterly*. doi: 10.1016/j.giq.2019.07.004
- Demir, F. (2016). Effects of FDI flows on institutional development: Does it matter where the investors are from?. *World Development*, 78, 341–359.
- Ding, Y., McQuoid, A., & Karayalcin, C. (2019). Fiscal decentralization, fiscal reform, and economic growth in China. *China Economic Review*, 53, 152–167.
- Duncan, R. (2014). Institutional quality, the cyclicity of monetary policy and macroeconomic volatility. *Journal of Macroeconomics*, 39(A), 113–155.
- Dwivedi, Y. K., Hughes, L., Ismagilova, E., Aarts, G., Coombs, C., Crick, T., ... & Galanos, V. (2019). Artificial Intelligence (AI): Multidisciplinary perspectives on emerging challenges, opportunities, and agenda for research, practice and policy. *International Journal of Information Management*. doi: 10.1016/j.ijinfomgt.2019.08.002
- Escaleras, M., & Chiang, E. P. (2017). Fiscal decentralization and institutional quality on the business environment. *Economics Letters*, 159, 161–163.

- Farah, A. (2019). Fiscal disparity, institutions and asymmetric yardstick competition. *Economics Letters*, 181, 74–76.
- Ferrario, C., & Zanardi, A. (2011). Fiscal decentralization in the Italian NHS: What happens to interregional redistribution?. *Health Policy*, 100(1), 71–80.
- Findlay, R. (1978). Relative backwardness, direct foreign investment, and the transfer of technology: A simple dynamic model. *The Quarterly Journal of Economics*, 92(1), 1–16.
- Foucart, R., & Wan, C. (2018). Strategic decentralization and the provision of global public goods. *Journal of Environmental Economics and Management*, 92, 537–558.
- Freinkman, L., & Plekhanov, A. (2009). Fiscal decentralization in rentier regions: Evidence from Russia. *World Development*, 37(2), 503–512.
- Ganaie, A. A., Bhat, S. A., Kamaiah, B., & Khan, N. A. (2018). Fiscal decentralization and economic growth: Evidence from Indian States. *South Asian Journal of Macroeconomics and Public Finance*, 7(1), 83–108.
- Goulder, L. H., & Stavins, R. N. (2011). Challenges from state-federal interactions in US climate change policy. *American Economic Review*, 101(3), 253–257.
- Greiner, A. (2008). Fiscal policy in an endogenous growth model with human capital and heterogenous agents. *Economic Modelling*, 25(4), 643–657.
- Grossman, G. M., & Helpman, E. (1994). Endogenous innovation in the theory of growth. *Journal of Economic Perspectives*, 8(1), 23–44.
- Grossman, G. M., & Helpman, E. (1996). Electoral competition and special interest politics. *The Review of Economic Studies*, 63(2), 265–286.
- Hanushek, E. A., & Kimko, D. D. (2000). Schooling, labor-force quality, and the growth of nations. *American Economic Review*, 90(5), 1184–1208.
- Hanushek, E. A., & Wößmann, L. (2007). The role of school improvement in economic development. *NBER Working Paper No 12832*. Retrieved from <https://www.nber.org/papers/w12832.pdf>
- He, Q. (2015). Fiscal decentralization and environmental pollution: Evidence from Chinese panel data. *China Economic Review*, 36, 86–100.
- He, Q., & Sun, M. (2014). Does fiscal decentralization promote the inflow of FDI in China?. *Economic Modelling*, 43, 361–371.
- Hong, Z., Yi, Z., & Tiantian, C. (2016). Land remise income and remise price during China's transitional period from the perspective of fiscal decentralization and economic assessment. *Land Use Policy*, 50, 293–300.
- Inman, R. P., & Rubinfeld, D. L. (1997). Rethinking federalism. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 43–64.
- Jha, P. C. (2015). Theory of fiscal federalism: An analysis. *Journal of Social and Economic Development*, 17(2), 241–259.
- Jia, J., Guo, Q., & Zhang, J. (2014). Fiscal decentralization and local expenditure policy in China. *China Economic Review*, 28, 107–122.

- Jiang, K., You, D., Merrill, R., & Li, Z. (2019). Implementation of a multi-agent environmental regulation strategy under Chinese fiscal decentralization: An evolutionary game theoretical approach. *Journal of Cleaner Production*, 214, 902–915.
- Jiménez-Rubio, D. (2011). The impact of fiscal decentralization on infant mortality rates: Evidence from OECD countries. *Social Science & Medicine*, 73(9), 1401–1407.
- Jiménez-Rubio, D., & García-Gómez, P. (2017). Decentralization of health care systems and health outcomes: Evidence from a natural experiment. *Social Science & Medicine*, 188, 69–81.
- Jin, H., Qian, Y., & Weingast, B. R. (2005). Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style. *Journal of Public Economics*, 89(9–10), 1719–1742.
- Jin, J., & Zou, H.-f. (2005). Fiscal decentralization, revenue and expenditure assignments, and growth in China. *Journal of Asian Economics*, 16(6), 1047–1064.
- Jones, G. (2008). Cognitive ability and technology diffusion: An empirical test. In *American Economic Association Annual Meeting, January 2008*. Retrieved from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.359.9549&rep=rep1&type=pdf>
- Kalirajan, K., & Otsuka, K. (2012). Fiscal decentralization and development outcomes in India: An exploratory analysis. *World Development*, 40(8), 1511–1521.
- Kappeler, A., Sole-Olle, A., Stephan, A., & Vålilä, T. (2013). Does fiscal decentralization foster regional investment in productive infrastructure?. *European Journal of Political Economy*, 31, 15–25.
- Levaggi, R. (2002). Decentralized budgeting procedures for public expenditure. *Public Finance Review*, 30(4), 273–295.
- Ligthart, J. E., & van Oudheusden, P. (2015). In government we trust: The role of fiscal decentralization. *European Journal of Political Economy*, 37, 116–128.
- Lin, J. Y., & Liu, Z. (2000). Fiscal decentralization and economic growth in China. *Economic Development and Cultural Change*, 49(1), 1–21.
- Lockwood, B. (2002). Distributive politics and the costs of centralization. *The Review of Economic Studies*, 69(2), 313–337.
- Lucas Jr, R. E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1), 3–42.
- Martinez-Vazquez, J., & McNab, R. M. (2003). Fiscal decentralization and economic growth. *World Development*, 31(9), 1597–1616.
- Mauro, L., Pigliaru, F., & Carmeci, G. (2018). Decentralization and growth: Do informal institutions and rule of law matter?. *Journal of Policy Modeling*, 40(5), 873–902.
- Messinis, G., & Ahmed, A. D. (2013). Cognitive skills, innovation and technology diffusion. *Economic Modelling*, 30, 565–578.
- Mookherjee, D. (2015). Political decentralization. *Annual Review of Economics*, 7(1), 231–249.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill.
- Nelson, R. R., & Phelps, E. S. (1966). Investment in humans, technological diffusion, and economic growth. *The American Economic Review*, 56(1/2), 69–75.

- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149.
- Oates, W. E. (2002). A reconsideration of environmental federalism. In J. A. List & A. De Zeeuw (Eds.), *Recent Advances in Environmental Economics* (pp. 1–32). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Oates, W. E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 349–373.
- Oates, W. E. (2008). On the evolution of fiscal federalism: Theory and institutions. *National Tax Journal*, 61(2), 313–334.
- Rao, M. G. (2002). *Fiscal Decentralization and Indian Federalism*. Bangalore: Institute for Social and Economic Change.
- Rodden, J., Eskeland, G. S., & Litvack, J. I. (2003). *Fiscal Decentralization and The Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Romer, P. M. (1990). Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, 98(5, Part 2), S71–S102.
- Sangki, J. (2018). Vision of future e-government via new e-government maturity model: Based on Korea's e-government practices. *Telecommunications Policy*, 42(10), 860–871.
- Sanogo, T. (2019). Does fiscal decentralization enhance citizens' access to public services and reduce poverty? Evidence from Côte d'Ivoire municipalities in a conflict setting. *World Development*, 113, 204–221.
- Seabright, P. (1996). Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model. *European Economic Review*, 40(1), 61–89.
- Slavinskaite, N. (2015). Fiscal decentralisation and economic theory. *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*, 26, 109–130.
- Smith, H. J. M., & Revell, K. D. (2016). Micro-incentives and municipal behavior: Political decentralization and fiscal federalism in Argentina and Mexico. *World Development*, 77, 231–248.
- Song, M., Du, J., & Tan, K. H. (2018). Impact of fiscal decentralization on green total factor productivity. *International Journal of Production Economics*, 205, 359–367.
- Song, Y. (2013). Rising Chinese regional income inequality: The role of fiscal decentralization. *China Economic Review*, 27, 294–309.
- Taillant, D. (1994). *Decentralization: Local and regional government development. A literature review*. Washington, DC: World Bank.
- Thanh, S. D., Hoai, B. T. M., & Lam, M. D. (2014). Fiscal policy in association with sustainable economic growth in the period 2011–2020. *Journal of Economic Development*, 220, 19–40.
- Thiessen, U. (2000). Fiscal federalism in Western European and selected other countries: Centralization or decentralization? What is better for economic growth?. *DIW Discussion Paper No. 224*. Berlin: DIW.

- Thiessen, U. (2004). Fiscal federalism in transition: Evidence from Ukraine. *Economics of Planning*, 37(1), 1–23.
- Thornton, J. (2007). Fiscal decentralization and economic growth reconsidered. *Journal of Urban Economics*, 61(1), 64–70.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.
- Tommasi, M., & Weinschelbaum, F. (2007). Centralization vs. decentralization: A principal-agent analysis. *Journal of Public Economic Theory*, 9(2), 369–389.
- Uzawa, H. (1965). Optimum technical change in an aggregative model of economic growth. *International Economic Review*, 6(1), 18–31.
- van Deursen, A., van Dijk, J., & Ebbers, W. (2006). Why e-government usage lags behind: Explaining the gap between potential and actual usage of electronic public services in the Netherlands. In M.A. Wimmer, H.J. Scholl, Å. Grönlund, K.V. Andersen (Eds.), *Electronic Government, EGOV 2006* (pp. 269–280). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Vo, D. H. (2008). Fiscal decentralisation indices: A comparison of two approaches. *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza Delle Finanze*, 67(3), 295–323.
- Wang, Y. (2013). Fiscal decentralization, endogenous policies, and foreign direct investment: Theory and evidence from China and India. *Journal of Development Economics*, 103, 107–123.
- Weingast, B. (1995). The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 11(1), 1–31.
- Weingast, B. R. (2006). Second generation fiscal federalism: Implications for decentralized democratic governance and economic development. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1153440>
- Weingast, B. R. (2014). Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, 53, 14–25.
- Wibbels, E. (2003). Bailouts, budget constraints, and Leviathans: Comparative federalism and lessons from the early United States. *Comparative Political Studies*, 36(5), 475–508.
- Woller, G. M., & Phillips, K. (1998). Fiscal decentralisation and IDC economic growth: An empirical investigation. *The Journal of Development Studies*, 34(4), 139–148.
- Wu, Y., & Heerink, N. (2016). Foreign direct investment, fiscal decentralization and land conflicts in China. *China Economic Review*, 38, 92–107.
- You, D., Zhang, Y., & Yuan, B. (2019). Environmental regulation and firm eco-innovation: Evidence of moderating effects of fiscal decentralization and political competition from listed Chinese industrial companies. *Journal of Cleaner Production*, 207, 1072–1083.
- Zhang, Y. (2012). A view from behavioral political economy on China's institutional change. *China Economic Review*, 23(4), 991–1002.

PHỤ LỤC

Các yếu tố về môi trường (Kinh tế, chính trị, xã hội) chi phối tác động của phân cấp đến tăng trưởng

BỐI CẢNH KINH TẾ - CHÍNH TRỊ - XÃ HỘI

Thể chế

- + Dân chủ
- + Tự chủ địa phương
- + Khế ước xã hội
- + Giới hạn ngân sách
- + Cạnh tranh địa phương
- + Trách nhiệm giải trình
- + Tham nhũng

Chính trị

- + Tự phục vụ
- + Quy trình chính trị
- + Động cơ chính trị
(Viên chức đương nhiệm)
- + Thông tin

Cạnh tranh toàn cầu

- + Trí tuệ nhân tạo
- + Kinh tế số

Nguồn: Tác giả tổng hợp