

Mối quan hệ giữa quản trị nhà nước với nghèo đói và bất bình đẳng

TS. La Hải Anh

Trung tâm Phân tích và Dự báo
Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

1. Mở đầu

Mô hình tăng trưởng tân cổ điển của Solow (1956) và Swan (1956) coi tích lũy vốn và đầu tư là yếu tố quyết định đến mức thu nhập bình quân đầu người. Tuy nhiên, những cố gắng để kiểm định mô hình này lại đem đến kết quả mơ hồ, dẫn đến sự hình thành và phát triển mô hình tăng trưởng nội sinh có tích hợp thêm yếu tố công nghệ (Grossman và Helpman 1991).

Mặc dù vậy, về cơ bản, tất cả các mô hình tăng trưởng đều không trả lời được câu hỏi nhân quả thực sự. Thậm chí nếu tích lũy vốn hay đổi mới công nghệ giải thích được phần lớn sự thay đổi mức thu nhập bình quân đầu người trong dài hạn giữa các quốc gia thì một câu hỏi đặt ra là tại sao một số xã hội lại thành công trong khi các xã hội khác lại thất bại trong việc thực hiện các hành động cần thiết để tích lũy vốn hay đổi mới công nghệ. North và Thomas (1973) đã lập luận rằng các nhân tố như đổi mới công nghệ, nền kinh tế theo quy mô, giáo dục, tích lũy vốn... không phải là nguồn gốc của tăng trưởng mà chính là sự tăng trưởng. Do đó, theo nghĩa này, các mô hình tăng trưởng hiện tại mới chỉ đề cập đến yếu tố tăng trưởng chứ không thực sự chạm đến nguyên nhân tác động lên tăng trưởng.

Bắt nguồn từ công trình nghiên cứu của Douglass North (1993), một trào lưu nghiên cứu kinh tế mới đã xuất hiện nhằm mục đích phân tích nguồn gốc chính của tăng trưởng và được biết đến như là Kinh tế học thể chế mới (New Institutional Economics — NIE). NIE đã cố gắng mở rộng mô hình kinh tế học tân cổ điển bằng cách tích hợp thêm yếu tố thể chế, tập trung vào vai trò của thể chế trong việc giải thích kết quả hoạt động kinh tế trong dài hạn.

Ngày nay, yếu tố thể chế thường được đo lường thông qua các chỉ số quản trị nhà nước mà phổ biến nhất là chỉ số quản trị nhà nước thế giới (Worldwide governance indicators). Tuy nhiên, các nghiên cứu về vấn đề thể chế mới chỉ dừng lại ở việc tìm hiểu các chỉ số tổng hợp đo lường chất lượng quản trị nhà nước ở

cấp quốc gia và so sánh giữa các nước với nhau và có rất ít nghiên cứu hoặc báo cáo khai thác sâu về tính không đồng nhất trong chất lượng quản trị nhà nước giữa các đơn vị hành chính thấp hơn trong cùng một quốc gia và mối tương quan của các chỉ số này với tỷ lệ nghèo đói và bất bình đẳng. Bài viết này do đó sẽ mô hình hóa các mối tương quan này thông qua một mô hình hồi quy đơn giản sử dụng bộ dữ liệu PAPI — bộ dữ liệu điều tra mẫu có quy mô lớn nhất Việt Nam hiện nay về quản trị nhà nước.

Phần tiếp theo của nghiên cứu này sẽ trình bày về phương pháp nghiên cứu được sử dụng để đo lường mối tương quan giữa nghèo đói, bất bình đẳng và chất lượng quản trị nhà nước ở cấp quận, huyện. Sau đó sẽ là kết quả ước lượng.

2. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu sẽ sử dụng mô hình ước lượng hồi quy tuyến tính để tìm hiểu mối tương quan giữa biến tỷ lệ nghèo đói, biến chỉ số bất bình đẳng và biến chất lượng quản trị nhà nước ở cấp quận, huyện. Do quản trị nhà nước ở địa phương có đặc thù rất khác nhau giữa khu vực thành thị và nông thôn nên nghiên cứu sẽ tập trung vào phân tích hai nhóm riêng biệt này thay vì gộp chung cả nước.

Trước khi thực hiện các ước lượng hồi quy tuyến tính, cần phải tiến hành đo lường các chỉ số về tỷ lệ nghèo đói, bất bình đẳng và chất lượng quản trị nhà nước. Dữ liệu được sử dụng là bộ dữ liệu PAPI (Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam). Đây là bộ dữ liệu điều tra mẫu có quy mô lớn nhất Việt Nam hiện nay về chủ đề quản trị nhà nước. Cuộc điều tra này được thực hiện hàng năm, đại diện cho cả 63 tỉnh, thành phố trên cả nước. Sau khi tiến hành điều tra thứ lần 1 ở 3 tỉnh, thành phố năm 2009 với 543 quan sát và điều tra thứ lần 2 ở 30 tỉnh/thành phố năm 2010 với 5.568 quan sát thì kể từ năm 2011, PAPI bắt đầu khảo sát hàng năm với mẫu đại diện toàn quốc trên 13.500 quan sát.

Do bộ dữ liệu được sử dụng thiếu dữ liệu về thu nhập và chỉ tiêu nên tỷ lệ nghèo đói và chỉ số bất bình đẳng sẽ được đo lường dựa trên chỉ số tài sản. Chỉ số tài sản được đo lường phụ thuộc vào hai yếu tố: giá trị trọng số và loại tài sản được sử dụng. Thứ nhất, về trọng số, thay vì áp trọng số giống nhau đối với tất cả các tài sản, bài viết này sử dụng trọng số khác nhau được tính toán nhờ một phương pháp phổ biến hiện nay là phương pháp phân tích tương ứng đa biến (Multiple Correspondence Analysis). Thứ hai, việc lựa chọn các loại tài sản cũng rất quan trọng do một số tài sản cung cấp rất ít thông tin về mức độ giàu có của hộ gia đình, đặc biệt đối với các tài sản được sở hữu bởi hầu hết dân số. Sau khi kiểm tra một loạt các cách kết hợp khác nhau giữa các thông tin về tài sản được cung cấp bởi dữ liệu PAPI, một tập hợp tài sản đem lại kết quả đáng tin cậy nhất được sử dụng trong nghiên cứu này bao gồm: (i) Phương tiện vận chuyển 4 bánh có động cơ (ô tô, xe tải, ...); (ii) Cáp truyền hình; (iii) Xe máy; (iv) Điện thoại bàn; (v) Máy điều hòa; (vi) Máy bơm; (vii) Tủ lạnh; (viii) Máy ảnh; (ix) Bàn tính; (x) Máy tính; (xi) Xe đạp (ở gia đình sở hữu cả ô tô và xe máy); và (xii) Nước sạch.

Sau khi đo lường được chỉ số tài sản đối với từng hộ dân, tỷ lệ nghèo được tính toán dựa trên định nghĩa là các hộ thuộc nhóm ngũ phân vị thấp nhất về chỉ số tài sản. Như vậy tỷ lệ nghèo cả nước sẽ là 20%, nhưng sẽ rất khác nhau giữa các quận, huyện.

Chỉ số bất bình đẳng (chỉ số Gini G) ở cấp quận, huyện được tính toán dựa trên giá trị trung bình các khác biệt tuyệt đối giữa các cặp chỉ số tài sản được sở hữu bởi hộ gia đình. Theo đó, chỉ số Gini G = 0 có nghĩa là quận, huyện đó không xảy ra tình trạng bất bình đẳng. Giá trị G càng lớn thì bất bình đẳng càng lớn và giá trị bất bình đẳng lớn nhất là 1.

Bài viết này sẽ sử dụng phương pháp đo lường các chỉ số quản trị chất lượng mà được áp dụng bởi UNDP (2015). Theo đó, ban đầu các chỉ số cho mỗi nội dung thành phần sẽ được lựa chọn và được chuẩn hóa quanh một thang đo 10. Sau khi chuẩn hóa các chỉ số thành phần, điểm số của trục nội dung được tính toán bằng cách lấy trung bình cộng của các chỉ số thành phần. Nếu một trục nội dung có nhiều nội dung thành phần thì giá trị trung bình của trục nội dung được sử dụng, sao cho giá trị đó có trọng số bằng nhau. Chỉ số PAPI bao trùm 6 trục nội dung: (i) sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở; (ii) công khai, minh bạch; (iii) trách nhiệm giải trình với người dân; (iv) kiểm soát tham nhũng trong khu vực công; (v) thủ tục hành chính công; và (vi) cung ứng dịch vụ công. Để tính toán 6 trục nội dung này, các nội dung thành phần được lựa chọn dựa trên phương pháp sử dụng trong báo cáo của UNDP (2015). Chỉ số PAPI tổng hợp cuối cùng là giá trị tổng các trục nội dung có áp trọng số,

trong đó các trọng số thể hiện giá trị trung bình của mỗi trục nội dung về mức độ hài lòng của người dân đối với hiệu quả công tác quản trị và quản lý hành chính công cấp tỉnh.

3. Kết quả ước lượng mối tương quan giữa nghèo đói, bất bình đẳng và chất lượng quản trị nhà nước

Theo kết quả hồi quy ở Bảng 1, rõ ràng có một mối tương quan ngược chiều giữa tỷ lệ nghèo đói và chất lượng quản trị nhà nước ở cả khu vực thành thị và nông thôn. Điều này có nghĩa là chất lượng quản trị địa phương càng tốt thì cũng đồng nghĩa với việc tỷ lệ nghèo đói ở địa phương đó càng thấp, đặc biệt ở khu vực nông thôn với hệ số tương quan tuyệt đối cao gấp 2,5 lần so với hệ số tương quan ở khu vực thành thị và có R2 lớn gần gấp 3 lần khu vực thành thị (21% so với 8%).

Bảng 1 – Nghèo đói, bất bình đẳng và chất lượng quản trị nhà nước				
	Nghèo đói Thành thị	Nghèo đói Nông thôn	Bất bình đẳng Thành thị	Bất bình đẳng Nông thôn
Chất lượng quản trị NN	-0.135*** (0.033)	-0.311*** (0.050)	0.030** (0.013)	-0.036*** (0.010)
Hệ số cố định	0.968*** (0.211)	2.244*** (0.308)	0.020 (0.085)	0.452*** (0.063)
Số quan sát	180	142	180	142
R ² điều chỉnh	0.079	0.210	0.022	0.073
Thống kê F	16.285	38.369	5.044	12.059
Giá trị p-value	0.000	0.000	0.026	0.001

Các giá trị sai số chuẩn nằm trong ngoặc; *** p ≤ 1%, ** p ≤ 5%, * p ≤ 10%

Nguồn: Tác giả tự tính từ dữ liệu PAPI 2014

Tuy nhiên, trong khi đó, mối quan hệ giữa bất bình đẳng và chất lượng quản trị nhà nước lại không rõ ràng ở khu vực thành thị. Mặc dù hệ số ước lượng đối với biến chất lượng quản trị ở khu vực này mang dấu dương và có ý nghĩa thống kê ở mức 5% song R2 của mô hình thấp (chỉ đạt 2%) và giá trị p-value của thống kê F lớn hơn 1%. Ở khu vực nông thôn, với R2 đạt 7% và giá trị p-value của mô hình (thống kê F) < 1%, có thể kết luận rằng tồn tại mối tương quan ngược chiều giữa bất bình đẳng và chất lượng quản trị địa phương, nghĩa là chất lượng quản trị địa phương tốt tương quan với chỉ số bất bình đẳng thấp.

Tuy nhiên, để hiểu rõ hơn khía cạnh nào của quản trị tương quan với giảm nghèo và giảm bất bình đẳng, nghiên cứu cũng tiến hành đo lường mối quan hệ giữa nghèo đói, bất bình đẳng với từng trục nội dung của quản trị nhà nước thông qua các mô hình hồi quy.

Kết quả ước lượng chỉ ra rằng không phải yếu tố chất lượng quản trị nào cũng đóng góp vào giảm nghèo. Vai trò của chất lượng quản trị tốt trong công tác giảm nghèo ở cả hai khu vực thành thị và nông thôn chủ yếu là nhờ vào (i) hiểu biết của người dân về sự tham gia và cơ hội được tham gia của người dân; (ii) tính công khai, minh bạch trong danh sách hộ

nghèo, ngân sách cấp xã và quy hoạch sử dụng đất, giá đền bù đất; và (iii) chất lượng cơ sở hạ tầng cơ bản. Ngoài ra, riêng ở khu vực nông thôn, một vài chỉ số quản trị khác cũng góp phần giảm nghèo, bao gồm: (i) trách nhiệm giải trình của người dân đối với Ban thanh tra nhân dân, (ii) quyết tâm chống tham nhũng; và (iii) chất lượng dịch vụ chứng thực, xác nhận của chính quyền địa phương.

Như đã trình bày ở trên, quản trị nhà nước đóng vai trò nhất định trong giảm bất bình đẳng ở khu vực nông thôn mà chủ yếu là nhờ vào (i) chất lượng bầu cử và tri thức của người dân về sự tham gia; (ii) mức độ minh bạch trong danh sách hộ nghèo; (iii) chất lượng dịch vụ chứng thực, xác nhận của chính quyền địa phương; và (iv) chất lượng cơ sở hạ tầng cơ bản. Chất lượng cơ sở hạ tầng cơ bản cũng đóng vai trò quan trọng trong giảm bất bình đẳng ở khu vực đô thị. Ngược lại, trách nhiệm giải trình và kiểm soát tham nhũng không đóng vai trò gì trong giảm bất bình đẳng ở cả hai khu vực.

Ngoài ra, có hai kết luận thú vị từ kết quả ước lượng của mô hình hồi quy đó là (i) chất lượng y tế công lập có mối tương quan cùng chiều với tỷ lệ bất bình đẳng ở cả hai khu vực nông thôn và thành thị cũng như tương quan cùng chiều với tỷ lệ nghèo ở khu vực nông thôn và (ii) hoạt động kiểm soát tham nhũng trong chính quyền và kiểm soát tham nhũng trong dịch vụ công ở vùng đô thị có mối tương quan cùng chiều với tỷ lệ nghèo ở khu vực đó. Kết luận này có thể xuất phát từ thực tế Việt Nam là các quận huyện có mức thu nhập cao hơn thường một mặt xảy ra tình trạng bất bình đẳng cao hơn nhưng mặt khác lại đầu tư nhiều hơn vào chất lượng y tế công lập. Còn đối với hoạt động kiểm soát tham nhũng, lý giải cho mối tương quan cùng chiều của hoạt động này với tỷ lệ nghèo đói có thể là do ở những tỉnh nghèo hơn có thể xảy ra tình trạng tham nhũng nhiều hơn nên hoạt động kiểm soát cũng phải tiến hành thường xuyên hơn. Một ngầm định từ các kết quả này đó là cần phải cẩn trọng trong việc lựa chọn các chỉ tiêu thành phần đo lường chất lượng quản trị nhà nước khi đánh giá vai trò của các chỉ tiêu này trong mối quan hệ với giảm nghèo đói và giảm bất bình đẳng, để mà từ đó đưa ra được những khuyến nghị chính sách phù hợp.

Bài viết này tuy nhiên mới chỉ dừng lại ở việc đo lường mối tương quan cơ bản giữa chất lượng quản trị nhà nước với nghèo đói và bất bình đẳng. Các phân tích sâu hơn sẽ cần phải thực hiện ở các nghiên cứu tiếp theo do khả năng tồn tại mối tương quan hai chiều thay vì mối quan hệ nhân quả giữa chất lượng quản trị nhà nước với tỷ lệ nghèo đói và chỉ số Gini.

Tài liệu tham khảo

Swan, T. (1956). "Economic Growth and Capital Accumulation." (Tăng trưởng kinh tế và tích lũy vốn). *Economic Record* 32(63): 334-61.

Solow, R. (1956). "A Contribution to the Theory of Economic Growth." (Một đóng góp vào lý thuyết tăng trưởng kinh tế). *Quarterly Journal of Economics* 70: 65-94.

Grossman G.M. và E. Helpman (1991). "Quality Ladders in the Theory of Growth." (Nấc thang chất lượng trong lý thuyết tăng trưởng). *Review of Economic Studies* 50(1): 43-61

North, D. C. và Thomas, R. P. (1973). "The Rise of the Western World: A New Economic History" (Sự nổi lên của thế giới phương tây: Một lịch sử kinh tế mới). Cambridge University Press, 1976.

CECODES, VFF-CRT & UNDP (2015). "Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2014: Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân." Báo cáo nghiên cứu chính sách chung của Trung tâm Nghiên cứu phát triển và Hỗ trợ cộng đồng (CECODES), Trung tâm Nghiên cứu khoa học và Đào tạo cán bộ Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (VFF-CRT), và Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP). Hà Nội, Việt Nam.