

CHẤT LƯỢNG QUẢN TRỊ CÔNG VÀ GIẢM NGHÈO Ở CÁC HUYỆN CỦA VIỆT NAM

Trần Quang Tuyền

Khoa Kinh tế Chính trị, Trường Đại học Kinh tế, ĐHQG Hà Nội

Email: tuyentq@vnu.edu.vn

Lê Thiết Lĩnh

Nghiên cứu sinh Khoa Kinh tế Chính trị, Trường Đại học Kinh tế, ĐHQG Hà Nội

Email: linhlethietkhd@gmail.com

Ngày nhận: 16/02/2018

Ngày nhận bản sửa: 07/5/2018

Ngày duyệt đăng: 10/5/2018

Tóm tắt:

Nghiên cứu này sử dụng phương pháp ước lượng ở phạm vi địa lý nhỏ để tính toán các chỉ số về mức sống và quản trị công ở các huyện của Việt Nam trong thời kỳ 2010-2014. Tiếp theo đó, chúng tôi áp dụng mô hình probit tỷ lệ với ước lượng tác động cố định (fixed-effect fractional probit) để đánh giá tác động của quản trị công tới giảm nghèo ở hai chỉ số là tỷ lệ nghèo và độ sâu của nghèo. Kết quả phân tích kinh tế lượng cho thấy các huyện có chất lượng quản trị công tốt sẽ có tỷ lệ nghèo và độ sâu của nghèo thấp hơn, sau khi đã kiểm soát về mức độ tăng trưởng chi tiêu và bất bình đẳng giữa các huyện. Điều đó hàm ý rằng quản trị công tốt có hai tác động quan trọng: thứ nhất, giảm tỷ lệ nghèo hay nói cách khác là giúp người nghèo thoát nghèo; thứ hai, giảm mức độ thiếu hụt của người nghèo hay nói cách khác là làm cho người nghèo bớt nghèo hơn. Kết quả trên hàm ý rằng chính quyền địa phương đóng vai trò tích cực trong giảm nghèo qua việc nâng cao chất lượng quản trị công.

Từ khóa: Nghèo cấp huyện, PAPI, Probit tỷ lệ, dữ liệu mảng, ước lượng tác động cố định.

The Quality of Public Governance and Poverty Reduction Across Districts in Vietnam

Abstract:

This study used a small area estimation method to estimate indicators measuring household welfare and public governance in districts of Vietnam over the period 2010-2014. Then, we used a fixed effect fractional probit model to evaluate the impact of public governance on poverty reduction in terms of poverty rate and poverty intensity. The results show that districts with better public governance would have lower poverty rates and gap, controlling for the growth of expenditure consumption and inequality. This suggests that (i) good governance reduced poverty incidence or helped the poor escape poverty; (ii) good governance reduced poverty gap or made the poor less poor. Our findings suggest that local governments play an active role in poverty reduction via improving local public governance.

Keywords: Poverty at district level; PAPI; panel data, fixed effect fractional probit.

1. Giới thiệu

Sự khác biệt về công nghệ, vốn nhân lực, vốn vật chất và nguồn lực tự nhiên được bàn luận nhiều trong các nghiên cứu truyền thống với vai trò chính trong giảm nghèo và phát triển kinh tế. Tiếp sau

đó, thể chế hay chất lượng quản trị nhà nước với ảnh hưởng của nó tới nền kinh tế đã và đang trở thành tâm điểm trong các tài liệu nghiên cứu về tăng trưởng kinh tế và nhiều nghiên cứu thực nghiệm đã khẳng định rằng quản trị nhà nước tốt có ảnh hưởng

đáng kể tới tăng trưởng kinh tế - vốn là điều kiện cần cho giảm nghèo ở hầu hết các quốc gia (Tebaldi & Mohan, 2010). Ở Việt Nam, chất lượng quản trị công được coi là một trong ba vấn đề lớn cần được ưu tiên hoàn thiện để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và xây dựng một xã hội công bằng và thịnh vượng trong tương lai (World Bank & Ministry of Planning and Investment of Vietnam, 2016).

Do có sự chênh lệch lớn về chất lượng quản trị công cấp tỉnh ở Việt Nam (Tran & cộng sự, 2016), trong thời gian gần đây đã có một số nghiên cứu về tác động của quản trị công hay chất lượng thể chế cấp tỉnh (đo bằng chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh: PCI) tới một số khía cạnh phát triển kinh tế xã hội của Việt Nam như năng suất và hiệu quả của doanh nghiệp tư nhân (Tran & cộng sự, 2016), phát triển con người (UNDP, 2011) hoặc tổng sản phẩm quốc nội (GDP) bình quân đầu người cấp tỉnh (Thanh & Hanh, 2012). Các nghiên cứu trên đều khẳng định vai trò tích cực của quản trị công cấp tỉnh tới năng suất doanh nghiệp và hiệu quả của doanh nghiệp, tới nâng cao mức thu nhập bình quân đầu người và chỉ số phát triển con người cấp tỉnh của Việt Nam.

Tuy nhiên, hiện chưa có nghiên cứu nào xem xét ảnh hưởng của chất lượng quản trị công cấp tỉnh đối với giảm nghèo của các địa phương ở cấp độ địa lý nhỏ hơn như cấp huyện. Theo nghiên cứu của Cuong & cộng sự (2010) về đói nghèo ở các huyện của Việt Nam cho thấy có sự biến động lớn về mức sống (thu nhập, nghèo, bất bình đẳng) giữa các huyện trong nội bộ các tỉnh của Việt Nam. Do vậy, Cường & cộng sự (2010) cho rằng việc hiểu rõ được nguyên nhân và mức độ giảm nghèo ở một cấp độ địa lý nhỏ hơn giúp cho chính quyền tỉnh có được các căn cứ thực thi chính sách giảm nghèo phù hợp hơn cho các huyện trong tỉnh. Chính vì lẽ đó, bài viết của chúng tôi sẽ xem xét vai trò của tăng trưởng, bất bình đẳng và chất lượng quản trị công tới giảm nghèo ở cấp huyện của Việt Nam.

2. Tổng quan tài liệu

Tài liệu nghiên cứu cho rằng có hai mô hình lý thuyết giải thích vai trò của quản trị công trong giảm nghèo (Eric & cộng sự, 2003). Mô hình thứ nhất xem xét tác động dưới góc độ kinh tế, gọi là “mô hình kinh tế”, khi cho rằng quản trị công tốt sẽ khuyến khích gia tăng đầu tư, giảm thiểu sự méo mó của thị trường, khuyến khích cạnh tranh lành mạnh, giảm chi phí kinh doanh và gia tăng hiệu quả kinh tế. Kết quả là nền kinh tế sẽ tăng trưởng cao hơn, tạo nhiều

việc làm và giúp giảm nghèo. Mặt khác, mô hình thứ hai có tên “mô hình quản trị công” lại cho rằng nếu nhà nước quản trị tốt sẽ giúp cải thiện năng lực thể chế để cung cấp các dịch vụ công có chất lượng, tăng đầu tư công trong các lĩnh vực quan trọng của đời sống, tăng cường tuân thủ các quy định về an toàn và sức khỏe và trợ cấp xã hội, giảm áp lực ngân sách đối với chính phủ. Quản trị công tốt sẽ làm tăng vốn xã hội và sự tin tưởng của công chúng vào các thể chế chính phủ; có thêm nguồn lực từ xã hội hóa để thực hiện tốt hơn các chương trình phát triển kinh tế và tăng cường năng lực của chính phủ để giúp đỡ công dân và người nghèo nói riêng.

Kể từ khi mục tiêu phát triển thiên niên kỷ được thông qua, đã có một số lượng lớn các nghiên cứu thực nghiệm xem xét các nhân tố đóng góp cho xóa đói giảm nghèo, trong đó chất lượng quản trị công hay chất lượng thể chế được nhiều nghiên cứu đề cập. Chong & Calderón (2000) phân tích tác động của chất lượng quản trị quốc gia (được đo bằng năm chỉ số về thể chế) tới đói nghèo, và dữ liệu của các chỉ số trên được lấy từ Bộ quy chuẩn quốc tế về rủi ro quốc gia, cho mẫu nghiên cứu bao gồm 45 nước đang phát triển trong giai đoạn 1960-1990. Sử dụng phương pháp bình phương nhỏ nhất (OLS), nghiên cứu này cho thấy tác động của quản trị công là tích cực với giảm nghèo ở ba trong năm chỉ số: *hiệu lực thực thi hợp đồng, rủi ro về tịch thu tài sản của người nước ngoài và tính quan liêu*. Nghiên cứu này cũng phát hiện tác động tích cực của chỉ số chất lượng quản trị công nói chung tới giảm nghèo trong mẫu nghiên cứu.

Một nghiên cứu tương tự như trên được Hasan & cộng sự (2007) thực hiện với mẫu 80 nước trong giai đoạn 1990-1999. Trong nghiên cứu này, chỉ số chất lượng quản trị công được đo bằng chỉ số gộp từ các chỉ số thành phần bao gồm ba chỉ số là nhà nước pháp quyền, hiệu lực chính phủ và tham nhũng. Nhóm tác giả cũng bổ sung thêm biến về mức độ dễ dàng trong kinh doanh và một số biến kiểm soát khác nữa. Đáng chú ý là nghiên cứu cho thấy chất lượng quản trị công không có tác động tới giảm nghèo. Tuy nhiên, một vài biến số liên quan tới môi trường kinh doanh lại có tác động tới giảm nghèo. Tebaldi & Mohan (2010) đã nghiên cứu mối quan hệ giữa chất lượng quản trị công và đói nghèo ở nhiều quốc gia. Nhóm tác giả sử dụng các biến số về vốn nhân lực thời kỳ đầu thế kỷ 20, di sản của thời kỳ thuộc địa, vị trí địa lý, vị trí ở vùng đất ven biển để làm biến công cụ cho chất lượng quản trị

công. Nghiên cứu này cho thấy các biến số: kiểm soát tham nhũng; chất lượng văn bản pháp quy; nhà nước pháp quyền, hiệu lực chính phủ và trách nhiệm giải trình có tác động giảm nghèo. Tuy nhiên, biến số ổn định chính trị và rủi ro tịch thu tài sản nước ngoài không có tác động. Nhóm tác giả đã lý giải cơ chế tác động của chất lượng quản trị tới giảm nghèo qua kênh thu nhập và phân phối.

Mô hình lý thuyết cũng như bằng chứng thực nghiệm đã chỉ rõ tỷ lệ nghèo phụ thuộc vào hai biến số quan trọng nhất là tốc độ tăng trưởng thu nhập và mức độ bất bình đẳng (Ravallion, 2001). Các phát hiện nghiên cứu ở nhiều nước đang phát triển cho thấy tăng trưởng thu nhập được coi là điều kiện cần để nâng cao thu nhập. Mặt khác, nếu tăng trưởng thu nhập chỉ tập trung cho một số ít người thì bất bình đẳng sẽ tăng thì khi đó tăng trưởng chưa hẳn đã làm giảm nghèo (Son, 2004). Điều đó hàm ý rằng phân phối thu nhập hay mức độ bất bình đẳng cũng có vai trò quan trọng trong giảm nghèo. Bằng chứng thực nghiệm cho thấy tăng trưởng kinh tế giúp cho các quốc gia giảm nghèo mạnh hơn nếu như mọi nhóm dân cư, đặc biệt làm nhóm người nghèo gia tăng thu nhập hay nói cách khác tăng trưởng kinh tế sẽ giúp cho giảm nghèo mạnh hơn nếu bất bình đẳng ở mức độ vừa phải hoặc giảm đi trong thời kỳ phát triển kinh tế (Ravallion & Chen, 2003; Warr, 2005).

Đã có một vài nghiên cứu đánh giá tác động của quản trị công cấp tỉnh tới thu nhập và đói nghèo ở Việt Nam. Tuyen & Huong (2018) đã đánh giá tác động của chất lượng quản trị công cấp tỉnh đo bằng chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) tới thu nhập và đói nghèo của các hộ gia đình, sử dụng dữ liệu khảo sát mức sống dân cư năm 2016. Kết quả nghiên cứu cho thấy quản trị công tốt làm gia tăng thu nhập hộ và tăng khả năng thoát nghèo. Nhóm tác giả này cho rằng quản trị công tốt có tác động ủng hộ người nghèo ở Việt Nam. Tuy nhiên, do sử dụng dữ liệu chéo (dữ liệu tại một thời điểm) nên nhóm tác giả đã nêu ra những hạn chế về kết quả bởi mô hình không kiểm soát được các nhân tố không quan sát được và không biến đổi theo thời gian có thể tác động tới thu nhập và đói nghèo. Một mặt, cách tiếp cận nghiên cứu với đơn vị hộ gia đình như trên có ưu điểm về việc kiểm soát được sự khác biệt về đặc điểm hộ tác động tới đói nghèo. Mặt khác, cách tiếp cận nghiên cứu với đơn vị hộ gia đình lại không lý giải được vai trò của quản trị công trong mối quan hệ với phân phối thu nhập và tăng trưởng đối với giảm nghèo.

Từ khoảng trống nghiên cứu nói trên cho thấy cần có nghiên cứu về tác động của quản trị công, tăng trưởng và bất bình đẳng tới giảm nghèo. Nghiên cứu của chúng tôi có hai đóng góp quan trọng sau đây: (i) Chúng tôi sử dụng phương pháp ước lượng nhỏ để tính toán các chỉ số mức sống dân cư như mức chi tiêu bình quân đầu người, bất bình đẳng, tỷ lệ nghèo và chỉ số về chất lượng quản trị công cấp huyện. Như đã thảo luận ở phần ở đầu, việc tính toán chỉ số nghèo cấp huyện sẽ cho những hàm ý chính sách tốt hơn trong giảm nghèo bởi có sự biến động đáng kể về mức độ nghèo đói giữa các huyện trong một tỉnh của Việt Nam; (ii) Chúng tôi sử dụng mô hình hồi quy probit tỷ lệ (fractional probit) với phương pháp ước lượng tác động cố định (fixed effect estimator) cho bộ dữ liệu mảng cân bằng cấp huyện năm 2010 và 2014 để tính toán tác động của tăng trưởng chi tiêu, bất bình đẳng chi tiêu và chất lượng quản trị công tới giảm nghèo ở cấp huyện. Phương pháp này có ưu điểm nổi bật là phù hợp với giá trị của biến phụ thuộc là tỷ lệ phần trăm hộ nghèo và độ sâu của nghèo (Papke & Wooldridge, 2008). Hơn nữa, phương pháp này loại bỏ được các nhân tố không quan sát được và không biến đổi theo thời gian, vốn được coi là vấn đề làm gia tăng tính nội sinh của mô hình (Wooldridge, 2013).

3. Dữ liệu và phương pháp phân tích

3.1. Dữ liệu

Tài liệu nghiên cứu về phúc lợi kinh tế hộ gia đình cho thấy chi tiêu cho tiêu dùng hay thu nhập của hộ gia đình được coi là hai chỉ số căn bản nhất mức sống kinh tế của người dân (Coudouel & cộng sự, 2002; Deaton, 1997). Trong khi dữ liệu thu nhập có ưu điểm vì nó cho biết sự đóng góp của các nguồn thu nhập và phản ánh trực tiếp nguồn sinh kế thì chỉ số này cũng có nhiều hạn chế nhất định. Những hạn chế này bao gồm về độ chính xác và sai số do xu hướng khai báo thấp thu nhập và khó khăn trong thu thập dữ liệu từ các hoạt động kinh tế tự làm, hoạt động kinh tế phi chính thức ở các nước đang phát triển (Coudouel & cộng sự, 2002). Ngược lại, dữ liệu chi tiêu có ưu điểm trong việc phản ánh trực tiếp mức sống vài chỉ tiêu phản ánh nguồn thu nhập dài hạn và ổn định. Do vậy, dữ liệu chi tiêu ít gặp phải vấn đề về sai số đo lường hơn so với dữ liệu về thu nhập. Chính vì lẽ đó, chỉ tiêu cho tiêu dùng thường được dùng để đo lường tốt hơn về mức sống hộ gia đình ở các nước đang phát triển (Coudouel & cộng sự, 2002; Deaton, 1997).

Vì lý do kể trên, chúng tôi sử dụng dữ liệu chi tiêu cho tiêu dùng để tính toán các chỉ số về mức sống của dân cư bao gồm chi tiêu cho tiêu dùng bình quân đầu người, tỷ lệ nghèo và độ sâu của nghèo và bất bình đẳng ở các huyện của Việt Nam. Thách thức lớn trong nghiên cứu này là làm thế nào để tính được các chỉ số nói trên ở cấp huyện với độ chính xác cao nhất có thể. Để tính toán các chỉ số trên đòi hỏi chúng ta phải có dữ liệu về chi tiêu của các hộ gia đình ở tất cả các huyện. Tuy nhiên, số liệu chi tiêu chỉ được thu thập trong các cuộc điều tra chọn mẫu của khảo sát mức sống hộ gia đình (VHLSS) và do vậy có kích thước mẫu nhỏ, sẽ gây ra vấn đề lớn về sai số đo lường trong tính toán chỉ số ở phạm vi địa lý nhỏ hơn như huyện hoặc xã (Cuong & cộng sự, 2010). Để khắc phục hạn chế trên, chúng tôi đã sử dụng phương pháp ước lượng với phạm vi địa lý nhỏ được Elbers & cộng sự (2003) phát triển và sau đó đã sử dụng rộng rãi trong nhiều nghiên cứu và tư vấn chính sách. Để tính toán theo phương pháp này, chúng tôi đã sử dụng dữ liệu từ tổng điều tra dân số năm 2009 và điều tra dân số giữa kỳ năm 2014, và dữ liệu từ VHLSS trong năm 2010 và năm 2014.

Trong nghiên cứu này, chất lượng quản trị công được đo bằng chỉ số Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI). Đây là sản phẩm của hoạt động hợp tác nghiên cứu giữa Trung tâm Nghiên cứu Phát triển - Hỗ trợ Cộng đồng (CECODES) thuộc Liên hiệp các Hội Khoa học – Kỹ thuật Việt Nam và Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP) tại Việt Nam từ năm 2009 cho tới nay. Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) bao gồm 6 chỉ số lĩnh vực nội dung, 22 chỉ số nội dung thành phần và 92 chỉ tiêu thành phần về hiệu quả quản trị và hành chính công của toàn bộ 63 tỉnh/thành phố. Chỉ số PAPI được cấu thành từ việc tính toán, tổng hợp từ 5.796 biến số cấu thành chỉ tiêu, nhóm thành 1.368 biến số cấu thành chỉ số thành phần và 378 biến số cấu thành sáu lĩnh vực nội dung. Do vậy, chỉ số này phản ánh được tổng thể chất lượng quản trị công của chính quyền địa phương¹.

3.2. Tính toán các chỉ số và mô hình kinh tế lượng

Tính toán các chỉ số

Các bước tính toán chỉ số về mức sống và chất lượng quản trị công cấp huyện mô tả như sau. Trước hết, chúng tôi xác định các biến giải thích quan trọng được sử dụng phổ biến ở cuộc tổng điều tra và điều

tra hộ gia đình ở Việt Nam. Các biến này cần phải so sánh được với nhau giữa hai cuộc điều tra về định nghĩa và giá trị thống kê trung bình. Các biến được sử dụng phổ biến nhất bao gồm các biến đặc điểm cấp hộ gia đình và các biến cấp huyện. Tiếp theo, mức chi tiêu bình quân đầu người được hồi quy với các biến giải thích về đặc điểm hộ và huyện nêu trên, sử dụng dữ liệu từ khảo sát hộ gia đình như sau:

$$\ln(y_{ic}) = X_{ic}\beta + Z_c\delta + \varepsilon_{ic} \quad (1)$$

Trong phương trình (1), $\ln(y_{ic})$ là chi tiêu bình quân hộ gia đình thứ i trong huyện c (được biến đổi theo giá trị logarit tự nhiên), X_{ic} là véc tơ các biến số về đặc điểm cấp hộ gia đình, Z_c là biến số đặc điểm cấp xã, β và δ và tập hợp hệ số hồi quy, ε_{ic} là sai số trong mô hình. Trong nghiên cứu của Elbers & cộng sự (2002, 2003), ε_{ic} có tương quan với nhau trong các huyện. Mô hình (1) sử dụng dữ liệu từ điều tra mức sống dân cư 2010 và 2014.

Tiếp theo, các tham số được tính từ mô hình (1) được sử dụng với dữ liệu từ tổng điều tra dân số 2009 và 2014 để tính toán các chỉ số về mức sống cấp huyện:

$$y_{ic}^{census} = \exp(X_{ic}^{census}\hat{\beta} + K_{ic}^{census}\hat{\delta} + \hat{\varepsilon}_{ic}) \quad (2)$$

Mức chi tiêu bình quân đầu người được tính toán từ (2) sẽ được sử dụng để tính toán các chỉ số bất bình đẳng và đói nghèo của các xã. Các giá trị sai số chuẩn của các chỉ số bất bình đẳng được ước tính bằng mô phỏng *Monte-Carlo*. Nghiên cứu này sử dụng hệ số Gini vì đây là chỉ số được sử dụng phổ biến nhất để đo lường bất bình đẳng về mức sống (Liberato & Lorenzo, 2006). Hai bước tính toán tương tự ở (1) và (2) cũng được sử dụng để tính toán chỉ số quản trị công cấp huyện với dữ liệu từ PAPI 2010 và 2014 và dữ liệu tổng điều tra dân số 2010 và 2014.

Để tính toán tỷ lệ nghèo và độ sâu của nghèo, nghiên cứu này sử dụng công thức tính [FGT] của Foster & cộng sự (1984). Đây là phương pháp được sử dụng phổ biến nhất cho tới nay để đo lường đói nghèo (Coudouel & cộng sự, 2002). Công thức FGT được tính như sau:

$$P_{\alpha} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q \left(\frac{Z - Y_i}{Z} \right)^{\alpha}$$

Trong đó N là quy mô dân số hay quy mô mẫu; là thu nhập hoặc chi tiêu bình quân đầu người của hộ thứ i ; là chuẩn nghèo; là số hộ có thu nhập hay chi tiêu dưới chuẩn nghèo (số hộ nghèo); là chỉ số đánh giá nghèo với các giá trị tương ứng

Bảng 1: Thống kê mô tả các biến được sử dụng cấp huyện, 2010-2014

Năm	2010				2014			
	Trung bình	Độ lệch chuẩn	Cực tiểu	Cực đại	Trung bình	Độ lệch chuẩn	Cực tiểu	Cực đại
Chi bình quân/người/tháng	1187	544	346	4683	2006	812	516	5943
Độ lệch chuẩn của chi tiêu bình quân/người/tháng	2047	1030	447	9163	3482	1483	1026	10298
Tỷ lệ nghèo	0.27	0.22	0.00	0.93	0.21	0.22	0.00	0.97
Độ sâu của nghèo	0.08	0.10	0.00	0.51	0.06	0.08	0.00	0.48
Hệ số Gini	0.28	0.03	0.21	0.42	0.27	0.04	0.19	0.45
Papi	35.97	1.07	33.18	40.22	35.94	1.89	28.19	43.49

Lưu ý: Số quan sát bao gồm 1386 huyện. Papi có giá trị từ 0 tới 60.

0 và 1 đo lường tỷ lệ nghèo và độ sâu của nghèo (Foster & cộng sự, 1984).

Nếu $\alpha = 0$, khi đó FGT có giá trị là $P_0 = \frac{q}{N}$, là chỉ số đo lường tỷ lệ dân số là người nghèo hay tỷ lệ nghèo. Cho tới nay chỉ số này được dùng phổ biến nhất để đo lường quy mô của nghèo. Tuy nhiên chỉ số này có hạn chế là không chỉ ra mức độ nghèo (Coudouel & cộng sự, 2002; Tran, & cộng sự, 2015).

Khi $\alpha = 1$, thì FGT là (P_1) được biểu thị thành: $P_1 = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q (\frac{Z - Y_i}{Z})^1$, đo lường độ sâu của nghèo, khoảng cách nghèo hay mức độ nghèo. Chỉ số này đo lường mức độ thiếu hụt so với chuẩn nghèo của một cá nhân, được biểu thị bằng phần trăm của chuẩn nghèo. Lưu ý, chỉ số này đo lường tỷ lệ trung bình của khoảng cách nghèo trong dân số, và do vậy người không nghèo sẽ có khoảng cách nghèo bằng không. Chỉ số này cho biết người nghèo thiếu hụt bao nhiêu (thu nhập hay chi tiêu) so với chuẩn nghèo. Vì vậy chỉ số này có ưu điểm so với chỉ số tỷ lệ nghèo, bởi nó phản ánh mức độ nghèo (Coudouel & cộng sự, 2002).

Mô hình kinh tế lượng

Các nghiên cứu về đói nghèo thường sử dụng mô hình Probit hay Logit và chỉ xem xét các nhân tố tác động tới khả năng rơi vào nghèo của hộ gia đình. Tuy nhiên, cách tiếp cận này không đánh giá được các yếu tố tác động tới mức độ nghèo hay độ sâu của nghèo (Tran & cộng sự, 2015). Vì vậy, trong nghiên cứu này chúng tôi đánh giá tác động của quản trị công tới cả tỷ lệ nghèo và độ sâu của nghèo. Kế thừa mô hình phân tích thực nghiệm của các nghiên cứu trước đây từ Goudie & Ladd (1999) và Adams (2004), chúng tôi sử dụng mô hình quy sau đây:

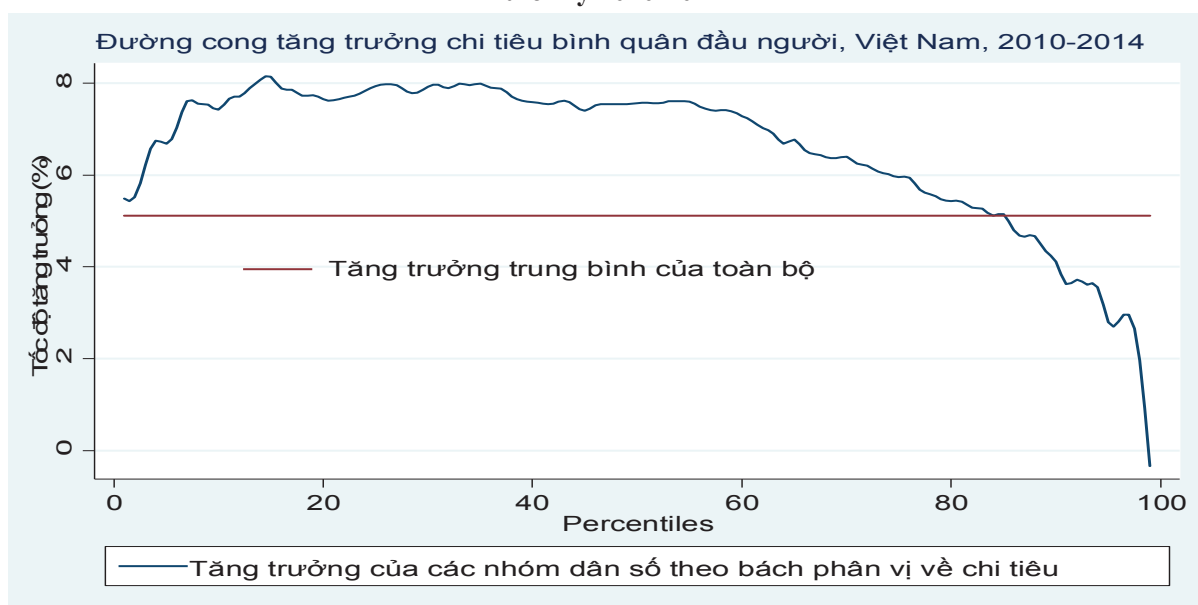
$$POV_{it} = \alpha + \beta_1 Lnex_{it} + \beta_2 G_{it} + \beta_3 LnPG_{it} + e_{it} + u_{it} \quad (3)$$

$$GAP_{it} = \alpha + \beta_1 Lnex_{it} + \beta_2 G_{it} + \beta_3 LnPG_{it} + e_{it} + u_{it} \quad (4)$$

Trong đó POV_{it} và GAP_{it} là tỷ lệ nghèo và độ sâu của nghèo của huyện i trong năm t , $Lnex_{it}$ mức chi tiêu bình quân đầu người (được biến đổi theo logarit tự nhiên) của huyện i trong năm t và G_{it} là mức độ bất bình đẳng (hệ số Gini) của huyện i trong năm t . $LnPG_{it}$ là logarit chất lượng quản trị công của huyện i trong năm t . e_{it} và u_{it} là sai số trong mô hình. Lưu ý u_{it} là biến số không quan sát được và không biến đổi theo thời gian, trong khi đó e_{it} là các biến số không quan sát được và biến đổi theo thời gian.

Vì biến tỷ lệ nghèo và độ sâu của nghèo có giá trị phần trăm nên mô hình probit tỷ lệ (Fractional Probit) được sử dụng sẽ phù hợp bởi phương pháp này sẽ cung cấp tham số ước tính chính xác và hiệu quả hơn các phương pháp khác như OLS hay Tobit (Papke & Wooldridge, 1996). Hơn nữa, dữ liệu nghiên cứu trong hai năm là mảng cân bằng nên sẽ phù hợp hơn nếu mô hình Fractional Probit được ước lượng với phương pháp tác động cố định (Papke & Wooldridge, 2008). Ưu điểm nổi bật của việc sử dụng phương pháp ước lượng tác động cố định giúp loại bỏ trong mô hình những nhân tố không quan sát được u_i ; ví dụ như điểm tự nhiên và văn hóa lịch sử của các huyện nhưng không hoặc ít biến đổi theo thời gian nhưng có ảnh hưởng tới giảm nghèo và các biến giải thích khác trong mô hình. Do vậy, phương pháp này sẽ tối thiểu hóa tính nội sinh các biến giải thích và đem lại ước tính chính xác hơn (Wooldridge, 2013).

Hình 1: Đường cong tăng trưởng chi tiêu bình quân/người của hộ gia đình Việt Nam thời kỳ 2010-2014



Nguồn: tính toán của tác giả từ dữ liệu điều tra mức sống dân cư 2010-2014.

Lưu ý: tính toán của tác giả với dữ liệu từ VHLSS 2010 và 2014, sử dụng chuẩn nghèo GS0-WB và có điều chỉnh theo lạm phát, trọng số mẫu và thành viên hộ.

4. Kết quả tính toán và thảo luận

Trong nghiên cứu này, tỷ lệ nghèo và độ sâu của nghèo được tác giả tính toán với chuẩn nghèo cập nhật tính theo chi tiêu của GS0-WB như sau: 653 ngàn/người/tháng vào năm 2010 và 942 ngàn/người/tháng vào năm 2014 (World Bank & Ministry of Planning and Investment of Vietnam, 2016).

Bảng 1 cho thấy mức chi tiêu bình quân đầu người cấp huyện năm 2010 là khoảng 1,19 triệu đồng, và năm 2014 là khoảng 2 triệu đồng. Trong năm 2014, huyện có mức chi tiêu bình quân/người/tháng cao nhất và nhỏ nhất tương ứng là 5,95 triệu và 812 ngàn đồng. Tỷ lệ nghèo theo chuẩn chi tiêu của GS0-WB ở cấp huyện năm 2010 là 27%, giảm xuống còn 20% vào năm 2014. Tương ứng, độ sâu của nghèo cũng giảm từ 8% xuống 6% trong thời kỳ 2010-2014. Hệ số Gini chi tiêu cấp huyện khá thấp và giảm nhẹ từ 0,28 xuống còn 0,27 trong thời gian kể trên. Sau cùng, giá trị trung bình của hệ số PAPI cấp huyện dường như không đổi từ 2010 tới 2014.

Hình 1 mô tả đường cong tăng trưởng chi tiêu bình quân đầu người (đã điều chỉnh lạm phát) của các hộ gia đình trong điều tra mức sống dân cư 2010-2014. Chỉ số này biểu thị tốc độ tăng trưởng chi tiêu cho các nhóm hộ gia đình theo các phân vị từ nghèo nhất (bên trái) tới giàu nhất (bên phải) theo trục hoành

của biểu đồ (Son, 2004). Cũng theo tính toán của tác giả từ biểu đồ trên cho thấy mức tăng trưởng chi tiêu bình quân của toàn bộ các hộ đạt mức 5,11%, và tại trung vị là 7,56%. Tốc độ tăng trưởng cho các nhóm 10%, 15%, 20% và 25% dân số nghèo nhất lần lượt là 6,18%, 7,16%, 7,31% và 7,40%, cao hơn mức tăng trưởng trung bình của toàn bộ các hộ. Ngược lại, nhóm hộ giàu nhất (tại các phân vị cao hơn thứ 80) lại có mức tăng trưởng thấp hơn mức trung bình của toàn bộ hộ và nhóm nghèo. Cần lưu ý rằng mặc dù tăng trưởng phần trăm thấp hơn nhưng nhóm giàu vẫn có mức tăng tuyệt đối lớn hơn nhiều các nhóm khác. Biểu đồ trên cho thấy tăng trưởng mức sống (đo bằng chi tiêu) ở Việt Nam vì người nghèo (pro-poor growth) và kết quả này cũng phù hợp với số liệu ở Bảng 1 cho thấy tỷ lệ nghèo cấp huyện giảm từ 27% xuống 20%.

Bảng 2 trình bày kết quả phân tích hồi quy mô hình probit tỷ lệ với dữ liệu mảng. Các hệ số đều có ý nghĩa thống kê cao (nhỏ hơn 5%) với dấu như kỳ vọng và cho thấy những thay đổi trong thu nhập, hệ số gini và chất lượng quản trị công đều có tác động tới tỷ lệ nghèo và độ sâu của nghèo ở các huyện. Bảng 2 cũng báo cáo kết quả ước lượng theo tác động biên, với ý nghĩa là 1% gia tăng trong biến độc lập sẽ kéo theo thay đổi bao nhiêu điểm phần trăm

Bảng 2: Tác động của quản trị công tới giảm nghèo (mô hình probit tỷ lệ với dữ liệu mảng)

Biến giải thích	Tỷ lệ nghèo		Độ sâu của nghèo	
	Hệ số	Tác động biên	Hệ số	Tác động biên
Gini	2.911*** (0.225)	0.177*** (0.014)	3.340*** (0.227)	0.105*** (0.000)
Log của chi tiêu	-2.040*** (0.267)	-4.40*** (0.044)	-1.490** (0.027)	-1.567*** (0.800)
Chất lượng quản trị công (PAPI)	-0.023*** (0.001)	-0.187* (0.063)	-0.042*** (0.009)	-0.167*** (0.034)
Hệ số chặn	18.980*** (2.830)		13.300*** (0.248)	
Số quan sát	1,387		1,387	
Số huyện	704		704	
Wald chi2(4)	10457.87		8074.60	
Prob > chi2	0.000		0.000	

Lưu ý: các mức ý nghĩa thống kê: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$ Sai số chuẩn vũng trong ngoặc.

của biến phụ thuộc. Kết quả cho thấy giữ nguyên các nhân tố khác không đổi, nếu chỉ số chất lượng quản trị công tăng thêm 10% thì tỷ lệ nghèo và độ sâu của nghèo sẽ giảm tương ứng là 0,0187 điểm phần trăm và 0,0167 điểm phần trăm. Tác động tuy nhỏ nhưng cho thấy quản trị công tốt có hai tác động quan trọng: (i) Giảm số người nghèo hay nói cách khác là giúp người nghèo thoát nghèo; (ii) Giảm mức độ thiếu hụt của người nghèo hay nói cách khác là làm cho người nghèo bớt nghèo hơn. Do vậy, quản trị công tốt hơn sẽ giúp giảm thiểu cả quy mô nghèo và mức độ nghèo của các huyện. Kết quả trên phần nào đồng thuận với các phát hiện nghiên cứu trước đó ở Ấn Độ về mối quan hệ giữa quản trị công và nghèo trẻ em (Daoud, 2015) và tham nhũng và đói nghèo ở Philipine (Azfar và Gurgur, 2008).

Kết quả Bảng 2 cho thấy tăng trưởng chi tiêu bình quân của huyện làm giảm cả tỷ lệ nghèo cũng như độ sâu của nghèo. Cần lưu ý rằng biến tăng trưởng chi tiêu được biến đổi theo giá trị logarit cho biết rằng tác động của việc tăng mức sống (mức chi tiêu bình quân) tới giảm nghèo có xu hướng giảm dần². Hệ số biến chi tiêu trong mô hình tỷ lệ nghèo có tác động biên là -4.40 cho biết nếu mức chi tiêu bình quân đầu người tăng 1% thì tỷ lệ nghèo giảm đi -0.044%. Tương tự, hệ số biến chi tiêu trong mô hình độ sâu của nghèo là -1.567 cho biết nếu chi tiêu bình quân đầu người tăng thêm 1% thì độ sâu của nghèo giảm đi -0.01567. Hệ số biến Gini có giá trị dương ở cả hai mô hình hàm ý rằng bất bình đẳng tăng thêm sẽ làm giảm tiến bộ trong giảm nghèo của các huyện.

Cụ thể, nếu bất bình đẳng (Gini) tăng thêm 1 điểm phần trăm thì tỷ lệ nghèo và độ sâu của nghèo tăng thêm 0.117% và 0.105%. Các phát hiện nghiên cứu trên đồng thuận với phần lớn các nghiên cứu về vai trò của tăng trưởng và giảm nghèo ở các nước đang phát triển (Adams, 2004; Goudie & Ladd, 1999).

5. Kết luận và hàm ý chính sách

Trong thời gian qua, Việt Nam đã có những nỗ lực đáng kể trong cải cách thể chế và nâng cao chất lượng quản trị công ở địa phương (Tran & cộng sự, 2016). Tuy nhiên, có rất ít bằng chứng nghiên cứu sử dụng dữ liệu mảng với phương pháp ước lượng tác động cố định (fixed effect estimator) để loại bỏ các biến số không quan sát được và không biến đổi theo thời gian (unobservable time-invariant factors) có thể làm sai lệch kết quả nghiên cứu. Nghiên cứu này đánh giá tác động của quản trị công tới giảm nghèo ở các huyện sử dụng mô hình probit tỷ lệ với ước lượng tác động cố định, trong khi kiểm soát các biến số quan trọng như tăng trưởng và bất bình đẳng. Phát hiện chính trong nghiên cứu này cho thấy quản trị công tốt hơn có đóng góp tích cực cho giảm tỷ lệ nghèo cũng như mức độ nghèo ở các huyện của Việt Nam. Điều đó hàm ý rằng chính quyền địa phương có thể đóng vai trò tích cực trong nâng cao mức sống dân cư qua việc tiếp tục nâng cao chất lượng quản trị. Để nâng cao chất lượng quản trị công, chính quyền địa phương cần thực hiện tốt hơn nữa các lĩnh vực khác nhau của quản trị và hành chính công như nâng cao tính minh bạch, kiểm soát tham nhũng, sự tham gia của người dân trong quá trình chính sách, cung

cấp dịch vụ công và các thủ tục hành chính công.

Cơ chế tác động tích cực của quản trị công tới giảm nghèo đã được thảo luận trong phần tổng quan nghiên cứu. Trong nghiên cứu này, tác động tích cực tới giảm nghèo của quản trị công có thể được giải thích bằng cách vận dụng cơ chế giải thích ở “mô hình kinh tế” hoặc “mô hình quản trị của nhà nước” đã được thảo luận. Chỉ số PAPI bao gồm nhiều chỉ số thành phần phản ánh đầy đủ các lĩnh vực quản trị và hành chính công và điều đó hàm ý rằng tác động tích cực có thể được diễn giải bằng cả hai mô hình. Một mặt, quản trị công tốt hơn giúp gia tăng đầu tư, giảm thiểu chi phí kinh doanh, nâng cao hiệu quả kinh tế và do vậy góp phần cho giảm nghèo. Mặt khác, quản trị công tốt hơn phản ánh thực tế là chính quyền địa phương đã cung cấp tốt hơn các dịch vụ công thiết yếu và có thể có năng lực tốt hơn để trợ giúp các nhóm nghèo hơn trong xã hội. Chúng tôi cho rằng đóng góp quan trọng của nghiên cứu này là

việc sử dụng các mô hình kinh tế lượng phù hợp với đặc điểm dữ liệu để có được bằng chứng tin cậy về tác động tích cực của quản trị công tới giảm nghèo cấp huyện của Việt Nam.

Tương tự như nhiều nghiên cứu trước đây ở Việt Nam (Tran, 2017) cũng như trên thế giới (Son, 2004), nghiên cứu của chúng tôi cho thấy tăng trưởng và bất bình đẳng đều có tác động tới giảm nghèo ở Việt Nam. Kết quả nghiên cứu cung cấp thêm những bằng chứng về thành tựu giảm nghèo ở Việt Nam trong các năm gần đây. Nghiên cứu này tiếp tục khẳng định thành quả của tăng trưởng là khá đồng đều bởi mức tăng trưởng cao làm giảm tỷ lệ nghèo và mức độ nghèo. Mặt khác, nghiên cứu này cho thấy bất bình đẳng gia tăng sẽ làm giảm tiến bộ trong giảm nghèo ở Việt Nam. Do vậy, các chính sách điều tiết thu nhập và trợ cấp cho nhóm nghèo một cách hợp lý là cần thiết cho công cuộc giảm nghèo bền vững ở Việt Nam.

Ghi chú:

1. Xem thêm tại: <http://papi.org.vn/>
2. Xem thêm cách giải thích tác động của việc biến đổi logarit với biến độc lập ở nghiên cứu của Raudenbush & cộng sự (1993).

Lời cảm ơn:

Nghiên cứu này được tài trợ bởi Quỹ Phát triển Khoa học và Công nghệ Quốc gia (NAFOSTED) trong đề tài mã số 502.99-2015.10.

Tài liệu tham khảo:

- Adams, R. H. (2004), 'Economic growth, inequality and poverty: estimating the growth elasticity of poverty', *World Development*, 32(12), 1989-2014.
- Azfar, O., & Gurgur, T. (2008), 'Does corruption affect health outcomes in the Philippines?', *Economics of Governance*, 9(3), 197-244.
- Chong, A., & Calderón, C. (2000), 'Institutional quality and poverty measures in a cross-section of countries', *Economics of Governance*, 1(2), 123-135.
- Coudouel, A., Hentschel, J. S., & Wodon, Q. T. (2002), 'Poverty measurement and analysis', In J. Klugman (Ed.), *A Sourcebook for poverty reduction strategies* (Vol. 1, pp. 27-74). Washington, D.C: World Bank.
- Cuong, N. V., Truong, T. N., & Van Der Weide, R. (2010), 'Poverty and inequality maps in rural Vietnam: An application of small area estimation', *Asian Economic Journal*, 24(4), 355-390.
- Daoud, A. (2015), 'Quality of governance, corruption and absolute child poverty in India', *Journal of South Asian Development*, 10(2), 148-167.
- Deaton, A. (1997), *The analysis of household surveys: a microeconomic approach to development policy*, World Bank Publications.
- Elbers, C., Lanjouw, J. O., & Lanjouw, P. (2002), 'Micro-level estimation of welfare', Policy Research Working Paper 2911, The World Bank. Washington, D.C.
- Elbers, C., Lanjouw, J. O., & Lanjouw, P. (2003), 'Micro-level estimation of poverty and inequality', *Econometrica*,

71(1), 355-364.

- Eric, C., Chetwynd, F., & Spector, B. (2003), 'Corruption and Poverty: A review of recent literature', *Management Systems International, Washington, DC, USA*.
- Foster, J., Greer, J., & Thorbecke, E. (1984), 'A Class of Decomposable Poverty Measures', *Econometrica*, 52 (3), 761-766.
- Goudie, A., & Ladd, P. (1999), 'Economic growth, poverty and inequality', *Journal of international Development*, 11(2), 177.
- Hasan, R., Mitra, D., & Ulubasoglu, M. (2007), 'Institutions and policies for growth and poverty reduction: The role of private sector development', *Asian Development Review*, 24(1), 69-116.
- Liberato, P., & Lorenzo, G. (2006), *Inequality Analysis: The Gini Index*, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Papke, L. E., & Wooldridge, J. (1996), 'Econometric methods for fractional response variables with an application to 401 (k) plan participation rates', *Journal of Applied Econometrics*, 11(6), 619-632.
- Papke, L. E., & Wooldridge, J. M. (2008), 'Panel data methods for fractional response variables with an application to test pass rates', *Journal of Econometrics*, 145(1), 121-133.
- Raudenbush, S. W., Eamsukawat, S., Di-Ibor, I., Kamali, M., & Taoklam, W. (1993), 'On-the-job improvements in teacher competence: Policy options and their effects on teaching and learning in Thailand', *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 15(3), 279-297.
- Ravallion, M. (2001), 'Growth, inequality and poverty: looking beyond averages', *World Development*, 29(11), 1803-1815.
- Ravallion, M., & Chen, S. (2003), 'Measuring pro-poor growth', *Economics Letters*, 78(1), 93-99.
- Son, H. H. (2004), 'A note on pro-poor growth', *Economics Letters*, 82(3), 307-314.
- Tebaldi, E., & Mohan, R. (2010), 'Institutions and poverty', *The journal of development studies*, 46(6), 1047-1066.
- Thanh, H. T., & Hanh, L. T. V. (2012), 'Identifying the Public Administration Reform Performance through the Lens of Provincial Competitiveness Index and GDP Per Capita in Vietnam', *Modern Economy*, 3(1), 11-15.
- Tran, T. Q. (2017), 'Đổi nghèo, bất bình đẳng và mức sống dân cư cấp xã ở Việt Nam', *Nghiên cứu Kinh tế*, 55(5), 1-9.
- Tran, T. Q., Huong, V. V., Doan, T., & Tran, H. D. (2016), 'Corruption, provincial institutions and manufacturing firm productivity: New evidence from a transitional economy', *Estudio de Economia*, 43(2), 199-215.
- Tran, T. Q., Nguyen, S. H., Van, H. V., & Nguyen, V. Q. (2015), 'A note on poverty among ethnic minorities in the Northwest region of Vietnam', *Post-communist economies*, 27(2), 268-281.
- Tuyen, T. Q., & Huong, V. V. (2018), 'Chất lượng quản trị công cấp tỉnh và mức sống hộ gia đình: Bằng chứng mới từ dữ liệu khảo sát mức sống dân cư 2016', *Kinh tế và Phát triển*, 249(1), 1-10.
- UNDP. (2011), *Social services for human development: Vietnam human development report 2011*, Hanoi, Vietnam: United Nations Development Programme.
- Warr, P. (2005), 'Pro-poor Growth', *Asian-Pacific Economic Literature*, 19(2), 1-17.
- Wooldridge, J. M. (2013), *Introductory econometrics: A modern approach*, Manson, USA: Cengage Learning.
- World Bank, & Ministry of Planning and Investment of Vietnam. (2016), *Vietnam 2035: Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy*, Washington, DC: World Bank.