

Tác động của phân cấp tài khóa đến giảm nghèo ở Việt Nam

PHẠM THU HẰNG*
NGÔ THỊ HẢI AN**

Tóm tắt

Sử dụng phương pháp ước lượng hai bước (2SLS), nghiên cứu nhằm phân tích tác động của phân cấp tài khóa đối với giảm nghèo ở Việt Nam thông qua dữ liệu cấp tỉnh trong 2 giai đoạn là 2010-2015 và 2016-2020. Kết quả cho thấy: (i) Phân cấp tài khóa đại diện bằng tỷ lệ giữa thu có nguồn gốc địa phương với tổng thu địa phương sẽ có tác động giảm nghèo thu nhập/chi tiêu trong giai đoạn 2010-2015 và không có ý nghĩa đối với giảm nghèo đa chiều trong giai đoạn 2016-2020; (ii) Tăng trưởng kinh tế và giáo dục đều có tác động đến giảm nghèo ở cả 2 giai đoạn, trong đó tác động của tăng trưởng kinh tế tương đối lớn, còn tác động của các khoản chi phúc lợi ở địa phương khá nhỏ; (iii) Cải thiện cơ sở hạ tầng qua mạng lưới thông tin và tăng cường sự tham gia của người dân cấp cơ sở không có ý nghĩa giảm nghèo thu nhập/chi tiêu và nghèo đa chiều trong cả 2 giai đoạn 2010-2015 và 2016-2020.

Từ khóa: phân cấp tài khóa, giảm nghèo, nghèo đa chiều, tăng trưởng kinh tế, giáo dục, cơ sở hạ tầng, phương pháp 2SLS

Summary

Employing two-stage least squares (2SLS) method, the study aimed to analyze the impact of fiscal decentralization on poverty reduction in Vietnam. Provincial data in the periods of 2010-2015 and 2016-2020 were collected. Research results showed that (i) Fiscal decentralization, measured by the ratio of local revenue to total revenue, had an impact on poverty reduction (poverty index by income or expenditure) in the period 2010-2015 and it did not create any influence on multidimensional poverty reduction in the period 2016-2020; (ii) Economic growth and education had an effect on poverty reduction in both periods, in which the impact of economic growth was relatively large and the impact of local welfare expenditures was quite small; (iii) Infrastructure improvement through information networks and the increase in the participation of people at the grassroots level did not reduce poverty in both periods.

Keywords: fiscal decentralization, poverty reduction, multidimensional poverty, economic growth, infrastructure, 2SLS method

GIỚI THIỆU

Song song với nhiệm vụ thúc đẩy phân cấp tài khóa, nhiệm vụ giảm nghèo đồng thời cũng là nhiệm vụ hàng đầu của Việt Nam trong lộ trình hướng tới việc thực hiện 17 mục tiêu phát triển bền vững. Các chiến lược hiệu quả đúng hướng giúp Việt Nam liên tục gạt hái được những thành tựu về giảm nghèo. Từ năm 2016 đến nay (năm 2021), các chỉ số nghèo được Việt Nam đo lường chính thức bằng nghèo đa chiều với nhiều góc độ tiếp cận, thay vì nghèo thu nhập hoặc chỉ tiêu theo cách đánh giá trước đây. Do vậy, việc phân tích các cách thức tác

động của phân cấp tài khóa đến giảm nghèo là thực sự cấp thiết, nhằm đưa ra những minh chứng thực nghiệm đáng tin cậy góp phần thực hiện mục tiêu phát triển bền vững đến năm 2030 về giảm nghèo trong bối cảnh kinh tế toàn cầu mới.

CƠ SỞ LÝ THUYẾT VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Cơ sở lý thuyết

Các nghiên cứu về chủ đề tác động của phân cấp tài khóa đến giảm nghèo có thể được chia thành 2 dòng chính, đó là:

Dòng nghiên cứu thực nghiệm thứ nhất cung cấp minh chứng đáng tin cậy về tác động tích cực của phân cấp tài khóa đối với giảm nghèo. Dada (2015) nghiên

* Học viện Ngân hàng

** Ngân hàng Thương mại cổ phần Công Thương Việt Nam

Ngày nhận bài: 07/10/2021; Ngày phản biện: 15/10/2021; Ngày duyệt đăng: 20/10/2021

cứ ở Nigeria giai đoạn 2002-2010 cho thấy, giai đoạn này, phân cấp tài khóa cao hơn có tác động đến tỷ lệ tử vong thấp hơn và tỷ lệ biết chữ cao hơn, từ đó cũng tác động đến giảm nghèo ở Nigeria. Tác động tích cực này không phụ thuộc vào quy mô dân số và giá trị nguồn thu của địa phương.

Ramirez và cộng sự (2016) cho rằng, ở Colombia, tác động của phân cấp tài khóa có tác động tích cực làm giảm tỷ lệ người nghèo đa chiều và khoảng cách nghèo đa chiều. Ramirez và cộng sự cũng khuyến nghị, chính sách phân cấp tài khóa nên được xây dựng theo đặc tính không gian đặc trưng của từng địa phương sẽ khiến hiệu quả giảm nghèo đa chiều cao hơn.

Theo một góc nhìn khác về các khía cạnh của nghèo đa chiều, Sutiyo (2016) lại cho thấy, tác động tích cực của phân cấp được nhận thấy nhiều hơn về khả năng tiếp cận dịch vụ công và cải thiện cơ sở hạ tầng, nhưng ít hơn về tạo thu nhập và bảo trợ xã hội đối với người nghèo ở Indonesia. Bên cạnh đó, đi sâu theo hướng bóc tách kỹ hơn về phân cấp tài khóa, các nghiên cứu thực nghiệm cũng tìm thấy những điểm đáng chú ý. Silas (2017) nghiên cứu ở Kenya giai đoạn 2002-2014 cho thấy, ảnh hưởng của phân cấp tài khóa đối với nghèo đói và phát triển con người phụ thuộc vào bản chất của phân cấp và mức độ của phân cấp tài khóa. Tuy nhiên, mức thu rất cao của địa phương có thể không nhất thiết phục vụ lợi ích của người nghèo. Quá trình tác động này còn phụ thuộc nhiều vào các khâu thực hiện. Khi đánh giá phân cấp tài khóa dưới hai tiêu chí là nguồn thu và nguồn chi của cấp địa phương và khoản chuyển giao giữa các cấp, Nursini (2019) nghiên cứu ở 33 tỉnh của Indonesia trong giai đoạn 2010-2016 lại cho thấy, thu nhập của chính quyền tỉnh và chuyển giao giữa các cấp có tác động đáng kể về mặt thống kê đối với mục tiêu giảm nghèo, trong khi chi tiêu của chính quyền tỉnh lại không có ý nghĩa tác động.

Dòng nghiên cứu thực nghiệm thứ hai lại đưa đến những kết luận không có minh chứng rõ ràng cho tác động của phân cấp tài khóa đến giảm nghèo. Nghiên cứu của Crook (2003) trong bối cảnh nghiên cứu ở các quốc gia châu Phi cận Sahara đã đưa đến kết luận rằng, phân cấp khó có thể dẫn đến nhiều kết quả, vì người nghèo không có nỗ lực nghiêm túc để củng cố và mở rộng các cơ chế giải trình ở cả cấp địa phương và cấp quốc gia. Từ năm 2010 đến nay, các nghiên cứu thực nghiệm dẫn đến mỗi nghi ngờ về tác động này ngày một gia tăng. Kusumaningrum (2013) khi nghiên cứu cho Indonesia đã đưa đến kết luận rằng, không có mô hình liên kết rõ ràng giữa phân cấp tài khóa với giảm nghèo trong bối cảnh của quốc gia này. Cùng bối cảnh Indonesia, Maharajabdinul và cộng sự (2015) cũng đưa ra kết luận tương tự của Kusumaningrum (2013), tuy nhiên, kết quả nghiên cứu làm rõ hơn rằng, phân cấp tài khóa có thể có tác động đến giảm nghèo một cách gián tiếp thông qua đầu tư và tăng trưởng ở các tỉnh miền Đông Indonesia.

Trong khi đó, nghiên cứu của Chaudhuri và cộng sự (2019) không tìm thấy mối tương quan nào giữa tiến độ xóa đói, giảm nghèo và chi tiêu của chính quyền địa phương cho giáo dục, y tế và bảo trợ xã hội. Điều này

cho thấy, phân cấp tài khóa xét theo tỷ lệ chi tiêu của chính quyền địa phương cho các chương trình xã hội có thể không hiệu quả trong việc giảm nghèo. Cuối cùng là nghiên cứu khá mới của Hutahaean (2020) với phương pháp định tính, tiếp cận phân tích chính sách/chương trình và dữ liệu thứ cấp. Nghiên cứu này cho thấy, các chính sách phân cấp không liên quan trực tiếp đến giảm nghèo.

Dữ liệu và phương pháp nghiên cứu

Mô hình hồi quy

Dựa theo nghiên cứu của Canare (2020), tác động của phân cấp tài khóa đến giảm nghèo cấp tỉnh ở Việt Nam được ước lượng qua mô hình sau đây:

$$POV_{it} = \alpha + \beta_1 * FD_{it} + \beta_2 * X_{it} + \mu_{it} \quad (1)$$

Trong đó: - POV_{it} là tỷ lệ nghèo đói ở tỉnh i trong năm t , được tính bằng tỷ lệ giữa số hộ gia đình nằm trong nhóm nghèo đói trên tổng số hộ gia đình của tỉnh. Giai đoạn 2010-2015, tỷ lệ hộ nghèo chỉ được tính toán dựa trên tiêu chí nghèo về thu nhập hoặc chi tiêu. Từ năm 2016 đến năm 2020, tỷ lệ hộ nghèo được tính dựa trên chuẩn nghèo đa chiều.

- FD_{it} là biến thể hiện phân cấp tài khóa. Cụ thể, biến này được đo lường bằng 2 chỉ tiêu sau: (i) Tỷ lệ phần trăm giữa khoản thu có nguồn gốc từ tỉnh với tổng thu của tỉnh i trong năm t ; (ii) Tỷ lệ phần trăm giữa khoản chi có nguồn gốc từ tỉnh với tổng chi của tỉnh i trong năm t . Các chỉ tiêu này càng lớn thể hiện mức độ phân cấp tài khóa càng cao.

- X_{it} là vectơ của các biến kiểm soát.

- μ là sai số. i và t là tỉnh và năm. Các hệ số α ; β_1 và β_2 đo lường phản ứng của nghèo đói trước sự thay đổi của phân cấp tài khóa và các biến kiểm soát trong mô hình.

Tham khảo các nghiên cứu của Santos (2016), Balisacan và Fuwa (2004), Mohammed và AB-Rahim (2021), các biến kiểm soát được đưa vào mô hình trong nghiên cứu này bao gồm: (1) Giá trị GRDP; (2) Số học sinh phổ thông bình quân của tỉnh đại diện cho yếu tố giáo dục; (3) Số giường bệnh bình quân của tỉnh thể hiện cho y tế; (4) Chi tiêu bình quân của tỉnh đại diện cho phúc lợi trong năm; (5) Số thuê bao internet bình quân của tỉnh đại diện cho cơ sở hạ tầng; (6) Tỷ lệ tham gia của người dân ở cấp cơ sở đại diện cho thể chế.

Phương pháp ước lượng và số liệu

Trong nghiên cứu này, phương pháp 2SLS được sử dụng để phân tích ảnh hưởng của phân cấp tài khóa và các yếu tố khác

đến giảm nghèo. Sau đó, cần thực hiện các kiểm định tính nội sinh và mức độ tin cậy của mô hình nghiên cứu khi sử dụng phương pháp ước lượng hai bước 2SLS.

Số liệu về GRDP, số lớp học phổ thông bình quân của tỉnh, số giường bệnh bình quân, chỉ tiêu bình quân của tỉnh cho phúc lợi, số thuê bao internet bình quân của tỉnh/thành phố sử dụng trong nghiên cứu được lấy từ Niên giám Thống kê 63 tỉnh/thành phố của Tổng cục Thống kê Việt Nam giai đoạn 2010-2020.

Chỉ số Papi1 thể hiện cho mức độ tham gia của người dân ở mức cơ sở được lấy từ bộ Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh. Tuy nhiên, do sự thay đổi trong cách tiếp cận nghèo nên từ năm 2016, Việt Nam đã thay đổi cách đo lường nghèo đói từ nghèo thu nhập/ chỉ tiêu sang chỉ tiêu nghèo đa chiều. Trong đó, nghèo đa chiều được xác định bao gồm những hộ nghèo thu nhập/ chỉ tiêu và bị thiếu hụt 3/10 chiều đo lường trong hệ thống đo lường nghèo đói đa chiều. Do vậy, nghiên cứu sẽ được phân chia ra thành 2 giai đoạn nghiên cứu, bao gồm: giai đoạn 2010-2015 với tỷ lệ nghèo được đo lường bằng nghèo chỉ tiêu/thu nhập; giai đoạn 2016-2020 với tỷ lệ nghèo được đo lường bằng nghèo đa chiều (*Bài viết sử dụng cách viết số thập phân theo chuẩn quốc tế*).

KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

Giai đoạn 2010-2015

Kết quả ước lượng bằng phương pháp 2SLS cho giai đoạn 2010-2015 với tỷ lệ nghèo được đo lường bằng nghèo thu nhập/ chỉ tiêu được thể hiện ở Bảng 1.

Kết quả ước lượng ở Bảng 1 cho thấy, phân cấp tài khóa cấp tỉnh có ý nghĩa quan trọng đối với giảm nghèo thu nhập/ chỉ tiêu. Cứ mỗi 1% thay đổi trong tỷ lệ giữa khoản thu có nguồn gốc địa phương trong tổng thu địa phương sẽ có tác động đến giảm nghèo khoảng 0.062%. Tăng trưởng GRDP bình quân của địa phương và Số lớp học phổ thông bình quân đều có tác động lớn đến Tỷ lệ nghèo của địa phương giai đoạn 2010-2015. Kết quả ước lượng cho thấy, Tăng trưởng kinh tế có tác động rất lớn đến giảm nghèo, theo đó, cứ 1% tăng trưởng tương ứng có thể làm giảm 7 điểm phần trăm trong Tỷ lệ hộ nghèo. Yếu tố Giáo dục cũng có tác động tích cực tới Tỷ lệ nghèo. Theo đó, Số học sinh phổ thông bình quân tăng nhanh

BẢNG 1: TÁC ĐỘNG CỦA PHÂN CẤP TÀI KHÓA ĐẾN GIẢM NGHÈO
GIAI ĐOẠN 2010-2015

Biến giải thích	2SLS	SE
ProRe	-.062**	.032
LnGRDP_per	-7.713***	.835
Edu_per	-2.670***	.591
Infra_per	-.006	.001
Wel_Per	-.005	.004
Papi1	-.001	.004
-cons	-.32*	3.35
Tests of endogeneity		
Ho: variables are exogenous		
Durbin (score) chi2(1) = 2.08486 (p = 0.0958)		
Wu-Hausman F(1,294) = 2.04374 (p = 0.0998)		
Testing of instrumental variables ProRe:		
R-sq. = 0.477 Adjusted R-sq. = 0.4664 Partial R-sq. = 0.4276		
F (1,294) = 212.364 Prob. = 0.0000		

Ghi chú: *** $p < 0.01$; ** $p < 0.05$; * $p < 0.1$

BẢNG 2: TÁC ĐỘNG CỦA PHÂN CẤP TÀI KHÓA ĐẾN GIẢM NGHÈO
GIAI ĐOẠN 2016-2020

Biến giải thích	2SLS	SE
ProRe	-.018	.056
LnGRDP_per	-9.564***	1.473
Edu_per	-2.220***	.721
Infra_per	-.000	.002
Wel_Per	-.003	.001
Papi1	.299	1.17
-cons	-14.176***	5.322
Tests of endogeneity		
Ho: variables are exogenous		
Durbin (score) chi2(1) = .512615 (p = 0.0812)		
Wu-Hausman F(1,294) = .496852 (p = 0.08155)		
Testing of instrumental variables ProRe:		
R-sq. = 0.8513 Adjusted R-sq. = 0.8548 Partial R-sq. = 0.8162		
F (1,242) = 1052.67 Prob. = 0.0000		

Ghi chú: *** $p < 0.01$; ** $p < 0.05$; * $p < 0.1$

Nguồn: Phân tích từ dữ liệu nghiên cứu

ở hầu hết các tỉnh có thể có tác động tích cực làm giảm Tỷ lệ hộ nghèo của tỉnh khoảng 2 điểm phần trăm. Một dấu hiệu đáng quan tâm nữa là, Chỉ cho phúc lợi xã hội của tỉnh, cũng như yếu tố Cơ sở hạ tầng và Mức độ tham gia của người dân ở cấp cơ sở không có ý nghĩa đối với Tỷ lệ nghèo của tỉnh.

Giai đoạn 2016-2020

Kết quả ước lượng bằng phương pháp 2SLS cho giai đoạn 2016-2020 với tỷ lệ nghèo được đo lường bằng nghèo đa chiều được thể hiện ở Bảng 2.

Kết quả ước lượng cho giai đoạn 2016-2020 cho thấy, có sự khác biệt so với giai đoạn 2010-2015. Phân cấp tài khóa cấp tỉnh giai đoạn trước có ý nghĩa đối với giảm nghèo thu nhập, thì đến giai đoạn 2016-2020 lại không có ý nghĩa đối với giảm nghèo đa chiều. Tương tự giai đoạn 2010-2015, Tăng trưởng kinh tế, Giáo dục đều có ý nghĩa đối với mục tiêu Giảm nghèo đa chiều. Vai trò của tăng trưởng kinh tế cấp tỉnh đối với giảm nghèo giai đoạn 2016-2020 còn lớn hơn giai đoạn 2010-2015. Mỗi điểm phần trăm Tăng trưởng GRDP bình quân sẽ có tác động làm giảm khoảng 9 điểm phần trăm Tỷ lệ nghèo đa chiều (giai đoạn 2010-2015 là khoảng 7 điểm phần trăm). Tác động của Giáo dục

cũng góp phần mục tiêu Giảm nghèo đa chiều. Với mỗi 1% tăng lên trong Số học sinh phổ thông bình quân có thể khuyến khích giảm nghèo đa chiều khoảng 2,2 điểm phần trăm (giai đoạn trước là khoảng 2,6 điểm phần trăm). Bên cạnh đó, vẫn không tìm thấy mối liên hệ đáng tin cậy giữa việc cải thiện Cơ sở hạ tầng địa phương, Chi cho phúc lợi xã hội và Tăng cường sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở có tác động đến mục tiêu Giảm nghèo đa chiều của tỉnh.

Ngoài ra, nghiên cứu còn tiến hành ước lượng với đại diện cho biến phân cấp tài khóa được lấy theo tỷ lệ chi tiêu có nguồn gốc từ tỉnh trong tổng chi tiêu của tỉnh. Kết quả cho thấy, Phân cấp tài khóa hoàn toàn không có ảnh hưởng gì đến kết quả giảm nghèo trong cả hai giai đoạn nghiên cứu.

KẾT LUẬN VÀ HÀM Ý

Nghiên cứu tập trung vào tác động của phân cấp tài khóa đối với mục tiêu giảm nghèo ở địa phương trong 2 giai đoạn 2010-2015 ở Việt Nam.

Kết quả ước lượng thu được cho hai giai đoạn cho thấy, phân cấp tài khóa có tác động giảm nghèo thu nhập/chi tiêu trong giai đoạn 2010-2015 và không có ý nghĩa đối với giảm nghèo đa chiều trong giai đoạn

2016-2020. Tăng trưởng kinh tế, Giáo dục và Chi cho phúc lợi ở địa phương đều có tác động đến giảm nghèo ở cả 2 giai đoạn. Trong đó, tác động của Tăng trưởng kinh tế tương đối lớn đối với giảm nghèo, trong khi, tác động của Các khoản chi phúc lợi ở địa phương khá nhỏ. Cải thiện cơ sở hạ tầng qua mạng lưới thông tin và tăng cường sự tham gia của người dân cấp cơ sở lại hoàn toàn không có ý nghĩa giảm nghèo trong cả hai giai đoạn 2010-2015 và 2016-2020.

Từ các kết quả nghiên cứu trên, theo chúng tôi, để đạt được hiệu quả giảm nghèo đa chiều, Việt Nam cần nỗ lực nhiều hơn và toàn diện hơn nữa mới có thể duy trì thành tựu giảm nghèo trong tương lai. Các chính sách giảm nghèo dựa trên hỗ trợ trực tiếp thu nhập đã phát huy hiệu quả, tuy nhiên, trong bối cảnh mới, các chính sách giảm nghèo cần quan tâm đến các khía cạnh khác nữa trong đời sống người nghèo, như: y tế, giáo dục, sự đóng góp của người dân cấp cơ sở, cải thiện cơ sở hạ tầng...□

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Balisacan, A., and Fuwa, N. (2004). Going Beyond Cross-Country Averages: Growth, Inequality, and Poverty Reduction in the Philippines, *World Development*, 32(11), 1891-1907
2. Chaudhuri, E., Kurniawati, S., Sumarto, S. (2019). *Decentralization and Poverty Reduction: The Role of Local Economies and Institutional Capacity in Indonesia*, Research Paper No 45-2019, The National Team for The Acceleration of Poverty Reduction
3. Crook, R. C. (2003). Decentralization and Poverty Reduction in Africa: The Politics of Local - Central relations, *Public Administration and Development*, 23, 77-88
4. Dada, E.A. (2015). *Fiscal Decentralization and Social Services in Nigeria*, The African Economic Research Consortium Research Paper 291
5. Hutahaean, M. (2020). Implications of the Decentralization Policy on Poverty Reduction in Indonesia, *Policy & Governance Review*, 4(2)
6. Nursini, N., Tawakkal (2019). Poverty alleviation in the Context of Fiscal Decentralization in Indonesia, *Economics and Sociology*, 12(1), 270-285
7. Kusumaningrum, R.S.D. (2013). Link of Fiscal Decentralization to Poverty Reduction: Indonesian Context, *Article on UNY Journal*, 9(2)
8. Maharajabdinu, Rahmatia., Abd. Hamid Paddu, A. H., Nursini (2015). Contribution of Fiscal Decentralization to Poverty Reduction in Eastern Indonesia, *IOSR Journal of Business and Management*, 17(12), Ver III, 53-60
9. Mohammed, M., Ab-Rahim, R. (2021). Determinants of Multidimensional Poverty Index of Niger State, Nigeria, *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 11(14), 95-108
10. Santos, M. E, Dabus, C., Delbianco, F. (2016). *Growth and Poverty Revisited from a Multidimensional Perspective*, OPHI Working paper, No. 105
11. Silas, M. P. T, Wawire, N. H. W, Onono Okelo, P. A. (2017). Effect of Fiscal Decentralization on Poverty Reduction in Kenya, *International Journal for Innovation Education and Research*, 6, 213-230
12. Sutiyo, S. (2016). Impact of Indonesian Decentralization on Poverty Alleviation, *International Journal of Scientific & Technology Research*, 5(4)
13. Ramírez, J.M, Díaz, Y., Bedoya, J. G. (2016). *Fiscal Decentralization and Multidimensional Poverty Reduction in Colombia: A Spatial Approach*, Working Paper Series Document No 192, Territorial Cohesion for Development Working Group