

ĐO CHẤT LƯỢNG THỂ CHẾ QUẢN TRỊ ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH CỦA VIỆT NAM

Đỗ Tuyết Nhung

Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: nhungdt@neu.edu.vn

Lê Quang Cảnh

Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: canh@neu.edu.vn

Ngày nhận: 02/6/2020

Ngày nhận bản sửa: 24/7/2020

Ngày duyệt đăng: 05/8/2020

Tóm tắt:

Sự phát triển các thước đo chất lượng thể chế quản trị địa phương trên thế giới và tại Việt Nam cho thấy tầm quan trọng của vấn đề thể chế, đồng thời cũng trở thành nguồn dữ liệu nghiên cứu của giới học giả từ đầu thế kỷ XXI. Dựa trên tổng quan nghiên cứu về các thước đo chất lượng thể chế quản trị và phương pháp xây dựng chỉ số từ kết quả phân tích nhân tố khám phá, nghiên cứu này đề xuất một thước đo chất lượng thể chế quản trị địa phương từ hai nguồn dữ liệu PAPI và PCI. Thước đo này vừa phù hợp với đặc điểm thu thập số liệu, vừa đảm bảo bao hàm đầy đủ các khía cạnh của thể chế quản trị, từ đó có thể làm cơ sở cho việc tìm hiểu thực trạng và vai trò của thể chế đến các biến số như tăng trưởng kinh tế, ổn định xã hội... tại Việt Nam.

Từ khóa: Địa phương cấp tỉnh, thể chế quản trị, thước đo, Việt Nam.

Mã JEL: O43

A measure of sub-national governance quality in Vietnam

Abstract:

The importance of institutional issues has been shown by various measures of sub-national governance which has also become interesting data sources for researchers in the world and in Vietnam since the beginning of this century. Based on the review of widely used governance measures and the method of factor analysis, this study proposes a measure of governance quality from two datasets of PAPI and PCI. This measure is not only consistent with the available data but also able to cover all aspects of governance, thus can be used to investigate the status and the impacts of governance on socio-economic variables in Vietnam.

Keywords: Sub-national, governance, measure, Vietnam.

JEL code: O43

1. Giới thiệu

Trong các cấp bậc thể chế theo phân loại của Williamson (2000), thể chế quản trị (governance) dường như được giới nghiên cứu quan tâm nhiều hơn cả do hàm ý chính sách cao mà các kết quả nghiên cứu mang lại cho các quốc gia và các tổ chức (Kaufmann & Kraay, 2003; Kurtz & Schrank, 2007; Wilson, 2016). Cấp bậc thể chế gắn liền với vai trò của nhà nước nên càng có vai trò quan trọng đối với tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam - một đất nước theo

đuổi cơ chế thị trường nhưng có định hướng của nhà nước.

Từ cuối thế kỷ XX, do tầm quan trọng ngày càng cao của thể chế quản trị, các viện nghiên cứu, các cơ quan đa phương và các tổ chức phi chính phủ đã công bố rất nhiều loại chỉ số thể chế quản trị cấp quốc gia. Sang đầu thế kỷ XXI, nhiều nước đã phát triển những bộ chỉ số thể chế quản trị cấp địa phương để có cái nhìn sâu sát hơn về chất lượng thể chế quản trị ở từng đơn vị hành chính.

Ở Việt Nam, có thể thấy rõ sự phát triển của các loại chỉ số thể chế quản trị địa phương như PCI, PAPI, PAR index, JUPI, ICT index, SIPAS, PACA... Bên cạnh phương pháp xây dựng hay quá trình thu thập dữ liệu có thể gây tranh luận, mỗi chỉ số hiện nay chỉ tập trung vào một góc độ đánh giá cụ thể và chưa thể hiện đầy đủ, toàn diện các khía cạnh thể chế quản trị địa phương ở Việt Nam. Mặt khác, cho đến nay, các nghiên cứu về vai trò của thể chế quản trị đối với sự phát triển kinh tế và doanh nghiệp thường chỉ sử dụng một số chỉ số thành phần của các bộ chỉ số. Việc đưa toàn bộ các chỉ số này vào một mô hình hội quy cũng khó khăn thì do các chỉ số thành phần có thể tương quan với nhau.

Nghiên cứu này đề xuất một thước đo thể chế quản trị địa phương, vừa phù hợp với đặc điểm thu thập số liệu, vừa đảm bảo bao hàm đầy đủ các khía cạnh của thể chế quản trị, từ đó làm cơ sở cho việc tìm hiểu thực trạng và vai trò của thể chế đến các biến số như tăng trưởng kinh tế, ổn định xã hội... tại Việt Nam.

2. Tổng quan nghiên cứu

2.1. Khái niệm thể chế quản trị

Quản trị (governance), theo Từ điển Anh ngữ Oxford, là “cách thức quản lý”. “Govern” bắt nguồn từ tiếng Hy Lạp “κυβερνάν” (kyverman), nghĩa là “chỉ đạo” (Zhuang & cộng sự, 2010). Khái niệm thể chế quản trị bắt nguồn từ World Bank (1989), với định nghĩa quản trị là “việc thực thi quyền lực chính trị để quản lý các công việc của một quốc gia”. Huther & Shah (1996) đưa ra mối liên kết giữa quản trị với thể chế bằng định nghĩa quản trị là “tất cả các khía cạnh của việc thực thi quyền lực thông qua các thể chế chính thức và phi chính thức trong việc quản lý nguồn lực của một quốc gia.”

Ở một khía cạnh khác, Williamson (2000) coi thể chế quản trị là một cấp bậc thể chế, tại đó cuộc chơi bắt đầu được vận hành trong một môi trường thể chế đã được xác định. Quan điểm này khá tương đồng với khái niệm thể chế quản lý điều hành với nội hàm là “cấu trúc và hoạt động của các thể chế luật pháp và xã hội để hỗ trợ các hoạt động và giao dịch kinh tế thông qua việc bảo vệ các quyền tài sản, đảm bảo các qui định của nhà nước về thực thi hợp đồng, và thực hiện các hành động tập thể nhằm cung cấp cơ sở hạ tầng vật chất và tổ chức” (Dixit, 2009).

Kaufmann & cộng sự (2003) đã tổng hợp một định nghĩa về thể chế quản trị: “đó là các truyền thống và thể chế mà qua đó quyền lực của một quốc gia được

thực hiện”. Điều này bao gồm quá trình vận hành theo dõi và thay thế các cơ quan có thẩm quyền; năng lực của chính phủ trong việc xây dựng và thực hiện có hiệu quả các chính sách tốt và cung cấp các dịch vụ công; và sự tôn trọng của công dân và nhà nước đối với các thể chế chi phối các mối tương tác kinh tế và xã hội giữa họ. Ngoài ra, một số tổ chức khác cũng có các định nghĩa gần tương đồng về thể chế quản trị (ADB, 2013; UNDP, 1997).

Zhuang & cộng sự (2010) cho rằng, từ một khái niệm yếu về mặt lý thuyết, chủ yếu được những nhà thực tiễn sử dụng, ngày nay “thể chế quản trị” đã gắn liền với dòng phát triển của kinh tế học thể chế mới.

2.2. Thước đo thể chế quản trị

2.2.1. Ở cấp quốc gia

Tầm quan trọng ngày càng cao của thể chế quản trị đã thúc đẩy các nghiên cứu thực nghiệm trên thế giới nhằm đo lường thể chế quản trị, dẫn tới việc một số lượng lớn các chuỗi chỉ số thể chế quản trị đã được công bố. UNDP (2007) trình bày các thông tin cơ bản về 35 nguồn chỉ số thể chế quản trị, trong đó một số chỉ số thường được trích dẫn rộng rãi trên các phương tiện truyền thông và trong nghiên cứu học thuật, ví dụ như Chỉ số Thể chế Quản trị Toàn cầu (WGI) của World Bank, Chỉ số Năng lực cạnh tranh toàn cầu (GCI) của Diễn đàn Kinh tế Thế giới, Chỉ số Cảm nhận Tham nhũng (CPI) của Tổ chức Minh bạch Quốc tế, Chỉ số Tự do Kinh tế Thế giới của Viện Fraser... Trong số này, WGI có ảnh hưởng lớn nhất và được sử dụng rộng rãi nhất, bởi chỉ số này thể hiện độ tin cậy hợp lý và có phạm vi rộng hơn nhiều chỉ số khác, do đó tránh được các vấn đề lựa chọn mẫu ở cấp quốc gia (Kurtz & Schrank, 2007). WGI hiện nay đo lường chất lượng thể chế quản trị ở trên 200 quốc gia, được cấu thành theo sáu khía cạnh liên quan đến một số đặc điểm chất lượng thể chế quản trị chính của một hệ thống quốc gia, như được mô tả tại Hình 1.

Tuy nhiên, cũng như nhiều chỉ số thể chế quản trị dựa trên nhận thức khác, WGI vấp phải một số chỉ trích về vấn đề chọn mẫu, thành kiến trong đánh giá chuyên gia, các vấn đề liên quan đến tính có thể so sánh theo thời gian và giữa các quốc gia, sự phụ thuộc vào dữ liệu “chủ quan”... (Kaufmann & Kraay, 2008; Kurtz & Schrank, 2007; Seligson, 2006). Với việc thừa nhận rằng đo lường chất lượng thể chế quản trị rất khó khăn, và tất cả các thước đo thể chế quản trị đều không chính xác một cách cần

thận trọng, các tác giả của WGI công nhận rằng có thể phải xây dựng các chỉ số thể chế quản trị mới và tốt hơn để giải quyết những điểm yếu đã được chỉ ra của các thước đo hiện tại (Kaufmann & cộng sự, 2009).

2.2.2. Ở cấp địa phương

Các chỉ số thể chế quản trị ở cấp quốc gia là thành tựu lớn của thế giới, mang lại cơ hội thực hiện các nghiên cứu thực nghiệm sử dụng số liệu chéo ở cấp quốc gia nhưng dường như không mấy ý nghĩa với một quốc gia, bởi không thể chỉ dựa các vấn đề thể chế quản trị ở một cấp độ duy nhất khi nhiều vấn đề xảy ra do sự tương tác giữa các cấp chính quyền (Fukuyama, 2013).

Do đó, nhiều nước đã phát triển những bộ chỉ số thể chế quản trị ở cấp địa phương để có cái nhìn sâu sát hơn về chất lượng thể chế quản trị ở từng đơn vị hành chính. Cũng có thể nhận thấy rằng, các chuỗi số liệu thể chế quản trị cấp địa phương ưu việt hơn cấp quốc gia bởi sự thống nhất hơn về các yếu tố văn hóa - xã hội và nền tảng kinh tế - chính trị, sự gần gũi hơn về quy trình thực hiện thu thập dữ liệu, nhờ vậy khắc phục đa số các nhược điểm của thước đo thể chế quản trị cấp quốc gia như đã nêu ở trên.

Một số bộ chỉ số đã được giới nghiên cứu sử dụng là: Chỉ số Chất lượng Thể chế (IQI) của Italia (Nifo & Vecchione, 2014), Chỉ số tổng hợp chất lượng thể chế quản trị cấp tỉnh Trung Quốc (Wilson, 2016), Chỉ số chất lượng thể chế của đô thị (IQIM) Brazil (Nakabashi & cộng sự, 2013), Chỉ số Tự do Kinh tế cho các bang của Hoa Kỳ và các tỉnh của Canada (EFNA) (Hall & Sobel, 2008),... Trong số đó, nổi bật là IQI, được xây dựng dựa trên WGI, gồm năm khía cạnh như mô tả tại Hình 1.

Cũng như nhiều nước trên thế giới, Việt Nam đang bùng nổ các chỉ số thể chế quản trị địa phương, như Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI), Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI), Chỉ số cải cách hành chính (PAR index), Chỉ số công lý (JUPI), Chỉ số hài lòng về sự phục vụ hành chính (SIPAS), Chỉ số đánh giá công tác phòng, chống tham nhũng cấp tỉnh (PACA)... Trong đó, hai chỉ số nổi bật nhất là PCI và PAPI, với phương pháp xây dựng khoa học và quy trình thu thập dữ liệu khách quan, do các tổ chức độc lập trong nước thực hiện và được quốc tế hỗ trợ.

Hiện nay, PCI và PAPI đã được Chính phủ Việt Nam ghi nhận là nguồn dẫn chứng phục vụ giám sát tiến trình thực hiện các Mục tiêu Phát triển bền

Hình 1. Các thước đo chất lượng thể chế điển hình trên thế giới

Cấp quốc gia: Chỉ số Thể chế Quản trị Toàn cầu (WGI)	Cấp địa phương: Chỉ số Chất lượng Thể chế Quản trị (IQI)
Tiếng nói và trách nhiệm giải trình: mức độ công dân tham gia lựa chọn chính phủ, tự do ngôn luận, hiệp hội và báo chí. Ổn định chính trị: xác suất chính phủ bị mất ổn định bởi nội chiến, khủng bố hoặc đảo chính. Hiệu quả của chính phủ: chất lượng của các dịch vụ công, năng lực của cơ quan dân sự. Chất lượng quy định: khả năng của chính phủ trong việc cung cấp chính sách và quy định phù hợp, thúc đẩy sự phát triển của doanh nghiệp. Pháp quyền: chất lượng của thực thi hợp đồng, quyền sở hữu, lực lượng cảnh sát, bộ máy pháp luật, nguy cơ tội phạm Kiểm soát tham nhũng: mức độ quyền lực công được thực hiện vì lợi ích cá nhân.	Tiếng nói và trách nhiệm giải trình: việc tham gia vào các cuộc bầu cử, hoạt động của các hiệp hội, số tổ chức hợp tác xã hội... Hiệu quả của chính phủ: sự đóng góp của các cấu trúc kinh tế xã hội và năng lực hành chính của các chính quyền địa phương Chất lượng quy định: khả năng của các nhà quản trị địa phương trong việc thúc đẩy và bảo vệ hoạt động kinh doanh Pháp quyền: tội phạm, năng suất của thẩm phán, số lượng phiên tòa, mức độ trốn thuế và nền kinh tế ngầm Tham nhũng: vi phạm pháp luật về hành chính công, số lần hệ thống quản trị địa phương bị giải thể và chỉ số đo lường mức độ tham nhũng.

Nguồn: Kaufmann & cộng sự (2010), Nifo & Vecchione (2014).

Bảng 1. Các khía cạnh của thể chế quản trị địa phương cấp tỉnh

Khía cạnh	Được phản ánh qua
Sự tham gia của người dân	Mức độ tham gia của người dân vào nền hành chính công, chất lượng bầu cử
Trách nhiệm giải trình	Sự tương tác và đáp ứng nhu cầu người dân của chính quyền địa phương
Minh bạch	Mức độ công khai thông tin của chính quyền địa phương
Kiểm soát tham nhũng	Cảm nhận về mức độ kiểm soát tham nhũng của chính quyền tại địa phương
Chất lượng chính sách	Sự năng động, sáng tạo của chính quyền trong việc thực hiện các quy định chính sách, đảm bảo môi trường kinh doanh thúc đẩy sự phát triển của doanh nghiệp và khu vực tư nhân nói chung
Hiệu quả chính quyền	Chất lượng dịch vụ công: gồm thủ tục hành chính công và cung ứng các dịch vụ y tế, giáo dục, đào tạo nghề, tòa án, cung cấp cơ sở hạ tầng, đảm bảo an ninh, trật tự...

Nguồn: Đề xuất của nhóm tác giả dựa trên WGI và IQI.

vững tới 2030 (CECODES & cộng sự, 2019). Nếu như PCI là chỉ số đánh giá và xếp hạng chính quyền các tỉnh/thành phố (sau đây gọi tắt là tỉnh) của Việt Nam trong việc xây dựng môi trường kinh doanh thuận lợi cho việc phát triển doanh nghiệp dân doanh (VCCI & USAID, 2018), thì PAPI là công cụ

phản ánh mức độ hiệu quả điều hành, quản lý nhà nước, thực thi chính sách và cung ứng dịch vụ công của chính quyền địa phương (CECODES & cộng sự, 2019).

Tuy nhiên, bên cạnh vấn đề về phương pháp xây dựng có thể còn gây tranh luận, mỗi chỉ số hiện nay

Bảng 2. Phân nhóm các chỉ số thành phần của PAPI và PCI

Khía cạnh	Các chỉ số của PAPI và PCI phản ánh khía cạnh thể chế quản trị
Tham gia của người dân	PAPI11: Tri thức công dân; PAPI12: Cơ hội tham gia; PAPI13: Chất lượng bầu cử; PAPI14: Đóng góp tự nguyện
Trách nhiệm giải trình	PAPI31: Tiếp xúc với chính quyền; PAPI32: Đáp ứng kiến nghị của người dân; PAPI33: Hiệu quả của Ban thanh tra nhân dân; PAPI3: Tổng hợp dữ liệu PAPI31, PAPI32, PAPI33
Minh bạch	PAPI21: Công khai danh sách hộ nghèo; PAPI22: Công khai thu, chi ngân sách cấp xã/phường; PAPI23: Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất, khung giá đền bù
Kiểm soát tham nhũng	PAPI41: Kiểm soát tham nhũng trong chính quyền; PAPI42: Kiểm soát tham nhũng trong cung ứng dịch vụ công; PAPI43: Công bằng trong tuyển dụng vào nhà nước; PAPI44: Quyết tâm chống tham nhũng
Chất lượng chính sách	PCI2: Tiếp cận đất đai; PCI4: Chi phí thời gian; PCI5: Chi phí không chính thức; PCI7: Tính năng động của chính quyền địa phương
Hiệu quả chính quyền	<i>Về thủ tục hành chính công</i> gồm PCI1: Chi phí gia nhập thị trường; PAPI51: Dịch vụ chứng thực/xác nhận; PAPI52: Dịch vụ cấp giấy phép xây dựng; PAPI53: Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; PAPI54: Thủ tục hành chính cấp xã/phường <i>Về cung ứng dịch vụ công</i> gồm PCI3: Dịch vụ cung cấp thông tin cho doanh nghiệp; PCI8: Dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp; PCI9: Đào tạo lao động; PCI10: Thiết chế pháp lý; PAPI61: Y tế công lập; PAPI62: Giáo dục tiểu học công lập; PAPI63: Cơ sở hạ tầng căn bản; PAPI64: Đảm bảo an ninh, trật tự

Ghi chú: Các chỉ số PAPI31, PAPI32 và PAPI33 sẽ được loại bỏ do thiếu dữ liệu. Thay vào đó, chỉ số nội dung PAPI3 được sử dụng để đại diện cho khía cạnh trách nhiệm giải trình.

Nguồn: Đề xuất của nhóm tác giả dựa trên các bộ chỉ số PAPI và PCI.

Bảng 3. Kiểm định Cronbach's Alpha về độ phù hợp của số liệu

STT	Khía cạnh	Các chỉ số của PAPI và PCI được đo	Cronbach's Alpha
1	Sự tham gia của người dân	PAPI11, PAPI12, PAPI13, PAPI14	0,626
2	Trách nhiệm giải trình	PAPI3	
3	Minh bạch	PAPI21, PAPI22, PAPI23	0,624
4	Kiểm soát tham nhũng	PAPI41, PAPI42, PAPI43, PAPI44	0,819
5	Chất lượng chính sách	PCI2, PCI4, PCI5, PCI7	0,759
6	Hiệu quả chính quyền	<i>Thủ tục hành chính công</i> : PCI1 PAPI51, PAPI52, PAPI53, PAPI54 <i>Cung ứng dịch vụ công</i> PCI3, PCI8, PCI9, PCI10 PAPI61, PAPI62, PAPI63, PAPI64	0,621 0,582

Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả.

chỉ thu thập dữ liệu từ một nhóm đối tượng riêng biệt và tập trung vào một số góc độ cụ thể, chưa thể hiện toàn diện các khía cạnh thể chế quản trị địa phương ở Việt Nam. Ví dụ, PAPI chỉ phản ánh góc nhìn của người dân, không đề cập đến chất lượng chính sách phát triển kinh tế và đảm bảo môi trường kinh doanh, vốn là vai trò quan trọng của khu vực công. Trong khi đó, PCI chỉ thể hiện tiếng nói của khối doanh nghiệp dân doanh, thiếu vắng khía cạnh sự tham gia của người dân hay trách nhiệm giải trình của chính quyền, vốn là thành phần không thể thiếu của các chỉ số WGI và IQI. Bên cạnh đó, các nghiên cứu về vai trò của thể chế quản trị đối với sự phát triển kinh tế và doanh nghiệp thường chỉ sử dụng một số chỉ số thành phần của các bộ chỉ số. Đưa toàn bộ các chỉ số này vào một mô hình hồi quy cũng khó khả thi do các chỉ số thành phần có thể tương quan với nhau, ảnh hưởng đến các kết quả nghiên cứu thực nghiệm.

Bởi vậy, một nhu cầu đặt ra cho các nhà nghiên cứu là tìm kiếm một thước đo thể chế quản trị địa phương, vừa phù hợp với đặc điểm thu thập số liệu, vừa đảm bảo bao hàm đầy đủ các khía cạnh của thể chế quản trị, làm cơ sở cho việc tìm hiểu vai trò của thể chế đến các biến số như tăng trưởng kinh tế, ổn định xã hội... tại Việt Nam.

3. Phương pháp nghiên cứu

Từ khái niệm và các thước đo thể chế quản trị địa phương trên thế giới và ở Việt Nam, các khía cạnh cụ thể của thể chế quản trị địa phương cấp tỉnh Việt Nam được đề xuất. Trên cơ sở đó, bài báo phân tích thành phần của các chỉ số cấp tỉnh hiện hành của Việt Nam, chọn lọc các chỉ số đáng tin cậy và thể hiện chất lượng thể chế quản trị, để lập nên một bộ số liệu đa dạng gồm nhiều biến (chỉ số thành phần) liên quan đến thể chế quản trị từ các nguồn dữ liệu khác nhau. Từ bộ số liệu này, dựa trên cách tiếp cận của Givens (2010), nghiên cứu ước lượng mô hình nhân tố để đưa tập hợp các biến về một số nhân tố cơ bản (tương đương với các chỉ số thành phần) và độc lập với nhau, đặt tên và gán trọng số cho từng nhân tố trước khi tổng hợp về một chỉ số thống nhất đo chất lượng thể chế quản trị địa phương cấp tỉnh của Việt Nam.

Nếu chỉ dựa vào một thước đo đơn lẻ và gộp chung tất cả các khía cạnh về chất lượng thể chế quản trị thì không thể ước lượng được đóng góp kinh tế cận biên của các loại thể chế quản trị khác nhau và có thể làm mờ đi các điểm mạnh và điểm yếu của một tỉnh. Vì vậy, nghiên cứu sử dụng mô hình nhân tố để có thể phân rã thể chế quản trị thành các thành phần khác biệt (và không tương quan với nhau), sau đó đưa vào

Bảng 4. Kiểm định KMO and Bartlett về điều kiện thực hiện phân tích nhân tố

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.	0,784
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square
	6203,134
	df
	406
	Sig.
	0,000

Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả.

Bảng 5. Ma trận xoay các nhân tố thể chế

	Component				
	1	2	3	4	5
PCI2				0,783	
PCI4				0,584	
PCI5				0,833	
PCI7				0,680	
PCI3			0,622		
PCI8			0,693		
PCI9			0,748		
PCI10			0,561		
PAPI11	0,788				
PAPI12	0,649				
PAPI13	0,546				
PAPI21	0,744				
PAPI22	0,790				
PAPI3	0,607				
PAPI41		0,878			
PAPI42		0,864			
PAPI43		0,843			
PAPI51					0,578
PAPI52					0,742
PAPI53					0,566
PAPI54					0,593

Nguồn: Kết quả phân tích nhân tố khám phá bằng SPSS.

cùng một mô hình hồi quy để phân tích.

3.1. Đề xuất các khía cạnh của thể chế quản trị địa phương cấp tỉnh tại Việt Nam

Từ các khái niệm của World Bank, UNDP và ADB, cũng như kết cấu của các chỉ số thể chế quản trị thường được sử dụng trên thế giới (đặc biệt là WGI và IQI), chúng ta có thể tổng hợp các khía cạnh của thước đo thể chế quản trị địa phương cấp tỉnh cho Việt Nam, như được trình bày trong Bảng 1.

Lưu ý rằng, Bảng 1 không bao hàm các khía cạnh về tính ổn định chính trị (có trong WGI) và pháp quyền (có trong WGI và IQI) do không đủ dữ liệu từ PAPI và PCI. Tính ổn định chính trị thường không có trong các thước đo thể chế địa phương. Chỉ số thành phần “thiết chế pháp lý” của PCI không đủ để đại diện cho khía cạnh hiệu lực của hệ thống pháp luật nói chung.

3.2. Lập bộ số liệu về thể chế quản trị địa phương cấp tỉnh tại Việt Nam

Xét điều kiện chuỗi thời gian công bố và độ tin cậy của thang đo, có thể khai thác các chỉ số thành phần của PAPI và PCI giai đoạn 2011-2018 cho việc

xây dựng thước đo thể chế quản trị địa phương cấp tỉnh tại Việt Nam. Căn cứ Bảng 1 và đối chiếu với các chỉ số thành phần của PAPI và PCI, các chỉ số thành phần được phân nhóm theo từng khía cạnh và mô tả tại Bảng 2.

3.3. Kiểm định độ tin cậy của thang đo

Trước khi tiến hành phân tích nhân tố, các kiểm định về độ phù hợp của số liệu với phương pháp phân tích nhân tố (Cronbach's Alpha) và điều kiện thực hiện phân tích nhân tố (KMO test và Bartlett test) cần được thực hiện. Bảng 3 thể hiện hệ số Cronbach's Alpha của các nhóm biến theo từng khía cạnh. Theo thông lệ, Cronbach's Alpha có thể chấp nhận ở mức lớn hơn 0.6. Ở đây, duy nhất nhóm biến cung ứng dịch vụ công có Cronbach's Alpha dưới 0.6. Tuy nhiên, nếu các chỉ số PAPI61-64 được loại bỏ, Cronbach's Alpha của nhóm biến cung ứng dịch vụ công là 0,684, đạt mức yêu cầu. Nội dung này cần được lưu ý trong phần phân tích nhân tố tiếp theo.

Bảng 4 trình bày kết quả kiểm định điều kiện thực hiện phân tích nhân tố. Trong đó, KMO test là kiểm định tính tương thích của số liệu và yêu cầu tối thiểu

Bảng 6. Các nhân tố và chỉ số thành phần

Chỉ số thành phần được nhóm vào nhân tố	Định danh
PAPI11, PAPI12, PAPI13 PAPI21, PAPI22, PAPI3	Dân chủ (DEM): gồm các khía cạnh Sự tham gia của người dân, Minh bạch và Trách nhiệm giải trình
PAPI41, PAPI42, PAPI43	Tham nhũng (COR): tương đương khía cạnh Kiểm soát tham nhũng
PCI3, PCI8, PCI9, PCI10	Dịch vụ công (SER): hiệu quả của chính quyền trong việc cung ứng dịch vụ công
PCI2, PCI4, PCI5, PCI7	Chính sách (POL): tương đương khía cạnh chất lượng chính sách
PAPI51, PAPI52, PAPI53, PAPI54	Hành chính công (PUB): hiệu quả của chính quyền trong việc giải quyết thủ tục hành chính công

Nguồn: Đề xuất của tác giả dựa trên kết quả phân tích nhân tố khám phá.

hệ số KMO phải lớn hơn 0,6. Kết quả cho thấy hệ số KMO là 0,784, nghĩa là kiểm định cho kết quả đạt yêu cầu, số liệu phù hợp để sử dụng phương pháp phân tích nhân tố.

Bartlett's test kiểm định các biến có tương quan cao với nhau hay không (ma trận các biến có phải ma trận đơn vị không). Nếu các biến không tương quan hoặc tương quan thấp thì phân tích nhân tố không có ý nghĩa. Giả thuyết Ho trong kiểm định này là ma trận các biến là ma trận đơn vị (identity matrix). Kết quả ở Bảng 4 cho thấy p-value (Sig.) của Bartlett test là 0.00, Ho bị bác bỏ. Như vậy, các kiểm định đều cho kết quả thỏa mãn điều kiện phân tích nhân tố.

3.4. Phân tích nhân tố khám phá

Từ phân tích tại mục 3.2, chúng ta đưa 8 chỉ số thành phần của PCI và 20 chỉ số PAPI vào mô hình nhân tố. Sau một số thử nghiệm, nhóm các chỉ số thành phần PAPI61-64 lần lượt được loại bớt để giảm độ phân tán, đồng thời các chỉ số PCI1 và PAPI44 được bỏ ra khỏi mô hình để tránh làm nhiễu kết quả

tính toán. Kết quả cuối cùng là bảng ma trận xoay gồm năm nhân tố tại Bảng 5. Năm nhân tố này được diễn giải tại Bảng 6.

3.5. Xây dựng chỉ số thể chế quản trị địa phương tổng hợp

Năm nhân tố này được thuật toán tính toán và được chuẩn hóa để đưa về thang điểm 10 theo phương pháp của VCCI & USAID (2018) như sau:

$$P_{it} = 9 \times \frac{(F_{it} - \text{Min}F_{it})}{\text{Max}F_{it} - \text{Min}F_{it}} + 1$$

Trong đó: P là giá trị biến thể chế quản trị của tỉnh sau khi chuẩn hóa; F là điểm nhân tố được tính toán bởi phương pháp phân tích nhân tố, $\text{Min}F$ là điểm nhân tố thấp nhất; $\text{Max}F$ là điểm nhân tố cao nhất trong chuỗi số liệu; i đại diện cho tỉnh và t đại diện cho năm.

Theo Given (2010), các biến tương quan cao hơn với tập hợp các biến thể chế quản trị thì cần được gán trọng số lớn hơn. Chúng ta có thể sử dụng tỷ

Bảng 7. Tổng phương sai được giải thích (Total Variance Explained)

Component	Rotation Sums of Squared Loadings			Tỷ trọng nhân tố điều chỉnh (%)
	Total	% of Variance	Cumulative %	
1	3,518	15,298	15,298	25,461
2	2,874	12,496	27,793	20,798
3	2,659	11,560	39,353	19,240
4	2,626	11,416	50,769	19,001
5	2,142	9,312	60,082	15,500

Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả.

Bảng 8. Hệ số tương quan Pearson giữa các biến thể chế quản trị được xây dựng

	DEM	COR	SER	POL	PUB	PGI
Dân chủ (DEM)	1.000					
Tham nhũng (COR)	0.000	1.000				
Dịch vụ công (SER)	0.000	0.000	1.000			
Chính sách (POL)	0.000	0.000	0.000	1.000		
Hành chính công (PUB)	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000	
PGI	0,621**	0,482**	0,353**	0,395**	0,319**	1.000

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả.

trọng của các nhân tố trong việc giải thích sự thay đổi của tập hợp giá trị, dựa trên bảng Rotation Sums of Squared Loadings được điều chỉnh để tổng bằng 1 theo Bảng 7, để tính toán trọng số cho các chỉ số thành phần.

Theo đó, chỉ số thể chế quản trị địa phương (PGI) được tính theo công thức sau:

$PGI = 0,255 \times \text{Dân chủ} + 0,208 \times \text{Kiểm soát tham nhũng} + 0,192 \times \text{Dịch vụ công} + 0,190 \times \text{Chính sách} + 0,155 \times \text{Hành chính công}$.

Thống kê mô tả cho thấy PGI của các tỉnh Việt Nam trong giai đoạn 2011-2018 biến thiên trong khoảng 3,1 đến 7,7 điểm và mức trung bình là 5,7 điểm. Về mặt ý nghĩa, chỉ số càng nhỏ có nghĩa thể chế quản trị tại địa phương càng yếu kém và ngược lại. Ngoài ra, do sử dụng phương pháp phân tích nhân

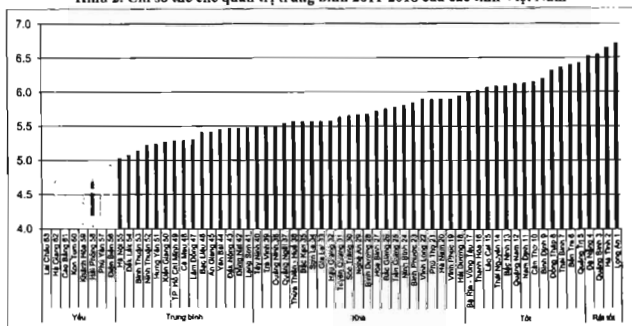
tổ, nên hệ số tương quan giữa các chỉ số thành phần xấp xỉ bằng 0, điều này được khẳng định qua các kiểm định với hệ số tương quan Pearson, Kendall, Spearman, như minh chứng tại Bảng 8.

Sự ưu việt của PGI so với PAPI và PCI là các chỉ số thành phần của PGI phản ánh toàn diện hơn các khía cạnh của thể chế quản trị tại Việt Nam. Hơn thế, do sử dụng phương pháp phân tích nhân tố, nên hệ số tương quan giữa các chỉ số thành phần bằng 0, điều hoàn toàn không có được giữa các chỉ số thành phần của PCI hay PAPI. Do vậy, bộ chỉ số này cho phép đưa tất cả 5 chỉ số thành phần vào một mô hình phân tích hồi quy mà không cần e ngại vấn đề đa cộng tuyến.

4. Kết quả và Thảo luận

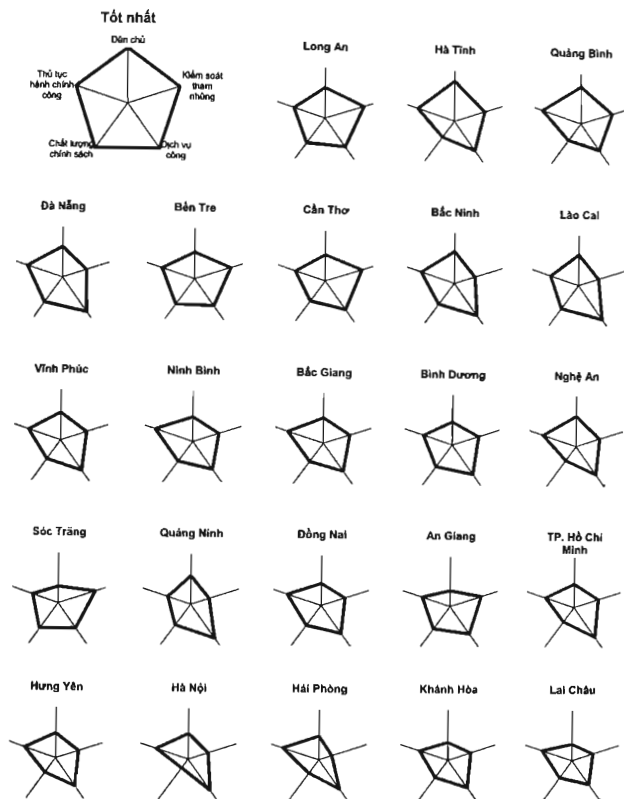
Hình 2 trình bày bảng xếp hạng PGI trung bình

Hình 2. Chỉ số thể chế quản trị trung bình 2011-2018 của các tỉnh Việt Nam



Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả.

**BIỂU 3. Điều ưu nhìn vào các chỉ số thành phần PGI của một số tỉnh Việt Nam
(tính trung bình giai đoạn 2011-2018)**

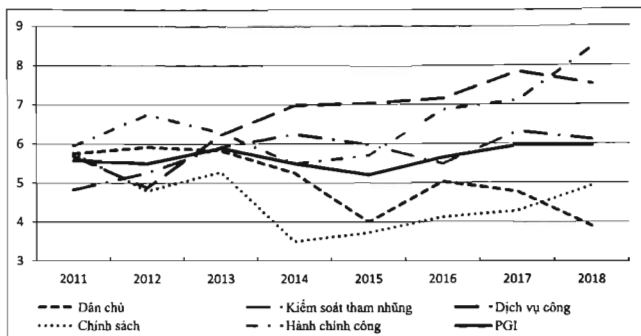


Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả.

giai đoạn 2011-2018 với điểm số từ thấp đến cao của 63 tỉnh. Đứng đầu là Long An, Hà Tĩnh, Quảng Bình và Đà Nẵng, các địa phương thường xếp cao nhất về PAPI và PCI. Trong nhóm 8 tỉnh cuối bảng, Hải Phòng và Khánh Hòa có thể gây bất ngờ. Trên thực

tế, dù PCI của hai địa phương này không quá thấp, nhưng PAPI hầu như luôn ở nhóm cuối bảng. Hai trường hợp khác cần lưu ý là TP. Hồ Chí Minh và Hà Nội, đều đứng ở nửa cuối nhóm tỉnh có PGI trung bình. Mặc dù TP. Hồ Chí Minh có 6 năm trong top 10

Hình 4. PGI và các chỉ số thành phần tính trung bình cả nước, 2011-2018



Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả.

PCI, Hà Nội cũng liên tục cải thiện trong giai đoạn 2011-2018, nhưng PAPI của hai thành phố lớn nhất Việt Nam liên tục giảm (thấp nhất là thứ hạng 59 của TP. Hồ Chí Minh năm 2018 và 58 của Hà Nội năm 2016).

Hình 3 mô tả chi tiết 5 khía cạnh thể chế quản trị của một số địa phương trong giai đoạn 2011-2018 dưới dạng biểu đồ hình sao, với mỗi cạnh biểu đồ thể hiện điểm số trung bình của 5 chỉ số thành phần PGI trên thang điểm 10. Biểu đồ này thể hiện rõ điểm mạnh và yếu của mỗi tỉnh. Ví dụ, cùng trong nhóm 4 tỉnh đứng đầu, Long An tương đối đồng đều về mọi mặt, nhưng Hà Tĩnh và Quảng Bình còn yếu về chất lượng chính sách, trong khi Đà Nẵng hạn chế về kiểm soát tham nhũng.

Hình 4 thể hiện sự thay đổi của PGI và từng khía cạnh thể chế tính trung bình cả nước trong giai đoạn 2011-2018. Dễ thấy các xu hướng khác nhau: dịch vụ công và thủ tục hành chính công được nâng cao đáng kể; kiểm soát tham nhũng chỉ được cải thiện chút ít; chất lượng chính sách giảm mạnh trong giai đoạn 2011-2014 và phục hồi trong vài năm trở lại đây; riêng khía cạnh dân chủ ngày càng giảm sút. Kết quả chung là qua 8 năm, điểm PGI trung bình cả nước chỉ tăng từ 5,6 lên 6,0.

5. Kết luận và Khuyến nghị

Theo World Bank (2019), Việt Nam đã có sự cải thiện đáng kể về thể chế quản trị trong giai đoạn

2011-2018. Năm 2018, trong sáu khía cạnh của chỉ số quản trị toàn cầu, Việt Nam đạt kết quả khá tốt ở hiệu lực của nhà nước và ổn định chính trị và pháp quyền, ngang bằng với các quốc gia có thu nhập trung bình cao. Tuy nhiên, chất lượng quy định và kiểm soát tham nhũng còn thấp. Đặc biệt, tiếng nói của người dân và trách nhiệm giải trình rất đáng lo ngại khi chỉ đứng thứ 185 trên 214 quốc gia và vùng lãnh thổ được xếp hạng.

Ở cấp địa phương, thước đo chất lượng thể chế quản trị của nghiên cứu này cũng cho thấy những vấn đề tương tự. Một mặt, hiệu quả của chính quyền địa phương (thể hiện qua chất lượng dịch vụ công và thủ tục hành chính công) được đánh giá khá tốt với mức điểm trung bình đều trên 6,5 theo thang điểm 10. Mặt khác, chất lượng chính sách và dân chủ (bao hàm sự tham gia của người dân, minh bạch và trách nhiệm giải trình) có mức điểm trung bình rất thấp, lần lượt là 4,6 và 5,1 điểm. Kiểm soát tham nhũng đứng giữa hai thái cực này, với mức điểm trung bình gần 5,8 điểm. Trên tổng thể cả nước, chính quyền các địa phương đã đạt một số tiến bộ về thể chế quản trị, với PGI trung bình cả nước đã tăng 0,4 điểm trong giai đoạn nghiên cứu. Tuy vậy, rõ ràng xu thế biến đổi của các khía cạnh thể chế theo thời gian và theo địa phương rất khác nhau.

Theo góc độ thời gian, một mặt, chất lượng cung cấp dịch vụ công và thủ tục hành chính công đã cải thiện đáng kể trong giai đoạn 2011-2018. Chuyển

quyền địa phương đã nỗ lực hỗ trợ doanh nghiệp và người dân để có môi trường kinh doanh tốt hơn và nền hành chính công mang tính phục vụ hơn. Bên cạnh đó, những phân tích trong bài cũng cho thấy bức tranh sáng dần về hiệu quả kiểm soát tham nhũng trong khu vực công kể từ năm 2011. Nỗ lực chống tham nhũng những năm qua dường như có tác động đáng kể tới đánh giá của người dân. Dù vậy, điểm trung bình của chỉ số kiểm soát tham nhũng, cùng khẳng định của CECODES & cộng sự (2019) rằng quan ngại về tham nhũng vẫn cao, cho thấy các cấp chính quyền còn nhiều việc phải làm. Mặt khác, sự biến đổi các khía cạnh còn lại của thể chế quản trị cho thấy, người dân đặc biệt trông sự tham gia của người dân, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình được cải thiện. Chỉ số dân chủ gây lo ngại với chiều hướng giảm sút trong giai đoạn 2011-2018. Về phía phản ánh của doanh nghiệp, điểm chất lượng chính sách dưới mức trung bình cho thấy chính quyền địa phương sẽ cần năng động hơn, giảm thời gian hao phí cho hoạt động thanh tra, kiểm tra, giảm các khoản chi phí không chính thức, hay cải thiện chính sách đãi dai phục vụ sản xuất, kinh doanh.

Xét từng địa phương, Hình 3 chỉ ra chênh lệch lớn tại các tỉnh trong giai đoạn 2011-2018. Không địa phương nào đạt điểm cao nhất ở cả năm khía cạnh thể chế. Ví dụ, Sóc Trăng thuộc nhóm đạt điểm cao nhất về kiểm soát tham nhũng và chất lượng chính

sách, nhưng đồng thời cũng thuộc nhóm thấp nhất ở các chỉ số dân chủ và thủ tục hành chính công. Một trường hợp khác là Lào Cai, vừa nằm trong top 10 tỉnh cao nhất về dịch vụ công và chất lượng chính sách, vừa trong top 10 tỉnh thấp nhất về kiểm soát tham nhũng và thủ tục hành chính công. Điều này hàm ý rằng, không mô hình hay giải pháp quản lý, điều hành nào phù hợp với tất cả các tỉnh. Mỗi địa phương cần nghiên cứu từng chỉ số cụ thể để rà soát những điểm người dân và doanh nghiệp đã hoặc chưa hài lòng, từ đó tìm ra giải pháp phù hợp.

Cuối cùng, điều mà chính quyền địa phương luôn cần lưu ý là phải sâu sát tìm hiểu mong muốn của người dân và phản ánh của doanh nghiệp khi tìm kiếm giải pháp cải thiện. Đây chính là căn cứ để xây dựng các chiến lược tổng thể cũng như các giải pháp cụ thể, nhằm thúc đẩy chính quyền địa phương quản trị và điều hành theo nguyên tắc chính quyền phục vụ, lấy người dân và doanh nghiệp là trung tâm. Bên cạnh việc chính quyền các cấp chủ động tiếp thu và phản hồi ý kiến của người dân và doanh nghiệp, một quy trình ban hành và thực thi chính sách có sự tham gia đầy đủ, rộng mở của mọi tầng lớp người dân và doanh nghiệp cũng cần được xây dựng và thực hiện. Chính quyền mở có thể coi là hướng đổi mới thiết yếu, nhằm đáp ứng nhu cầu của người dân và doanh nghiệp Việt Nam về một nền quản trị công minh bạch và hiệu quả.

Tài liệu tham khảo

- ADB (2013), *Supporting Good Governance: A Thematic Evaluation Study of ADB*, Retrieved on June 24th 2020, from: <<https://www.adb.org/sites/default/files/evaluation-document/36108/files/eap-tcs-governance.pdf>>.
- CECODES, VFF-CRT, RTA & UNDP (2019), *Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2018: Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân*, truy cập lần cuối ngày 24 tháng 6 năm 2020, từ: <http://papi.org.vn/wp-content/uploads/2019/03/2018PAPIREPORT_VIE_FINAL.pdf>.
- Dixit, A.K. (2009), 'Governance institutions and economic activity', *American Economic Review*, 99(1), 5-24.
- Fukuyama, F. (2013), 'What Is Governance?', *CGD Working Paper 314*, Center for Global Development, Washington, DC.
- Givens, D.M. (2010), *Four essays in the measurement of governance institutions*, PhD Dissertation, University of Maryland, College Park.
- Hall, J.C. & Sobel, R.S. (2008), 'Institutions, Entrepreneurship, and Regional Differences in Economic Growth', *Southern Journal of Entrepreneurship*, 1(1), 69-96.
- Huther, J. & Shah, A. (1996), *A Simple Measure of Good Governance*, Operations Evaluation Department, World Bank, Washington, DC.
- Kaufmann, D. & Kraay, A. (2003), *Growth without governance*, World Bank, Washington, DC.
- Kaufmann, D. & Kraay, A. (2008), 'Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?', *Research Working Paper No. 4370*, World Bank, Washington, DC.

- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2003), 'Governance Matters III: Governance indicators for 1996-2002', *Policy Research Working Paper No. 3106*, World Bank, Washington, DC.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2009), *Governance Matters 2009: Learning from over a Decade of the Worldwide Governance Indicators*, The Brookings Institution, Washington, DC.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2010), 'The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues', *Policy Research Working Paper Series Number 5430*, World Bank, Washington, DC.
- Kurtz, M.J. & Schrank, A. (2007), 'Growth and governance: Models, measures, and mechanisms', *Journal of Politics*, 69, 538-554.
- Nakabashi, L., Gonçalves Pereira, A E. & Sachsida, A. (2013), 'Institutions and growth: a developing country case study', *Journal of Economic Studies*, 40(5), 614-634.
- Nifo, A. & Vecchione, G. (2014), 'Do Institutions Play a Role in Skilled Migration? The Case of Italy', *Regional Studies*, 48(10), 1628-1649.
- Seligson, M. (2006), 'The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America', *World Development*, 34(2), 381-404.
- UNDP (1997), *Governance for sustainable human development: A UNDP Policy Document - Executive Summary*, Retrieved on June 24th 2020, from: <www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>.
- UNDP (2007), *Governance Indicators: A Users' Guide*, Retrieved on June 24th 2020, from: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/Governance%20Indicators_A%20Users%20Guide.pdf>.
- VCCI & USAID (2018), *Số tay hướng dẫn sử dụng kết quả điều tra Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI)*, truy cập lần cuối ngày 24 tháng 6 năm 2020, từ: <<http://pcivietnam.org/wp-content/uploads/2018/10/So-tay-2018-PCI.pdf>>.
- Williamson, O.E. (2000), 'The new institutional economics: Taking stock, looking ahead', *Journal of Economic Literature*, 38(3), 595-613.
- Wilson, R. (2016), 'Does Governance Cause Growth? Evidence from China', *World Development*, 79, 138-151.
- World Bank (1989), *Sub-Saharan Africa - From Crisis to Sustainable Growth: A Long-term Perspective Study*, World Bank, Washington, DC.
- World Bank (2019), *Worldwide Governance Indicators*, Retrieved on June 24th 2020 from: <<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>>.
- Zhuang, J., De Dios, E. & Martin, A. L. (2010), 'Governance and institutional quality and the links with economic growth and income inequality: With special reference to Developing Asia', *Economics Working Paper Series No. 193*, Asian Development Bank.