



PAPI 2010

Trục nội dung 4: Kiểm soát tham nhũng



Mục lục

Giới thiệu

Kết quả đo lường tổng thể

Kiểm soát tham nhũng trong chính quyền địa phương

Kiểm soát tham nhũng trong dịch vụ công

Công bằng trong tìm việc trong khu vực nhà nước

Quyết tâm chống tham nhũng

Phụ lục bảng biểu

“ [Tham nhũng] gây hậu quả xấu về nhiều mặt, làm giảm sút lòng tin của nhân dân vào sự lãnh đạo của Đảng và sự quản lý của Nhà nước, tiềm ẩn các xung đột lợi ích, phản kháng về xã hội, làm tăng thêm khoảng cách giàu nghèo. Tham nhũng trở thành vật cản lớn cho thành công của công cuộc đổi mới, cho sức chiến đấu của Đảng, đe dọa sự tồn vong của chế độ”.

Chiến lược Phòng chống tham nhũng đến năm 2020

Giới thiệu

Vấn đề tham nhũng hiện nay được bàn luận công khai ở nhiều quốc gia, và ít có nước nào phủ nhận rằng họ đang phải gánh chịu những hậu quả xã hội, chính trị và kinh tế của tham nhũng. Tuy nhiên, thống nhất về định nghĩa tham nhũng là gì là một vấn đề gây nhiều tranh cãi hơn, vì thực tiễn và chuẩn mực của các xã hội và văn hóa có nhiều điểm khác biệt. Trong những tài liệu nghiên cứu phân tích về tham nhũng, các học giả phân biệt hai hình thức tham nhũng chính. Một mặt, có những hành vi tham nhũng diễn ra ở cấp cao nhất của chính quyền (những hành vi tham nhũng này thường được gọi là *tham nhũng vĩ mô*), và chủ yếu bao gồm những hoạt động mà người dân bình thường không trực tiếp quan sát thấy được, mặc dù những hoạt động này chắc chắn có tác động đến phúc lợi chung, và thường gắn với số tiền rất lớn. Mặt khác, hình thức tham nhũng thứ hai chủ yếu là những hành vi nhận hối lộ nhỏ, các khoản phí không thuộc chính sách mà người dân phải chi khi làm những hoạt động bình thường và làm việc với cơ quan nhà nước. Trong dạng tham nhũng này có thể phân biệt hai dạng nhỏ nữa. Thứ nhất là *tham nhũng trong khu vực hành chính công*, xuất hiện khi hành vi tham nhũng là do cán bộ, công chức nhà nước thực hiện. Dạng thứ hai trong tham nhũng vật xảy ra khi người dân phải trả chi phí không chính thức, cao hơn và ngoài mức phí dịch vụ mà pháp luật quy định để được tiếp cận với dịch vụ công cơ bản mà luật pháp đảm bảo. *Tham nhũng trong cung ứng dịch vụ công* có thể xuất hiện ở bệnh viện và trường học, trong đó bác sĩ hay giáo viên đòi hỏi người dân phải chi trả thêm ngoài tiền quy định của nhà nước để được nhận dịch vụ chất lượng tốt hơn. Loại tham nhũng thứ ba là sự giao thoa giữa tham nhũng lớn và tham nhũng vật, trong đó quan hệ thân hữu bị lợi dụng khi tuyển dụng công chức vào làm việc trong cơ quan nhà nước, và kết quả tuyển dụng dựa chủ yếu vào quan hệ thân quen hơn là năng lực. Quan hệ thân hữu, rất phổ biến ở cả các nước phát triển lẫn nước đang phát triển. Nó có thể rất nguy hiểm, vì nó có thể dẫn đến việc tuyển chọn những cán bộ, công chức kém năng lực.

PAPI chia thước đo hiệu quả kiểm soát tham nhũng thành bốn nội dung thành phần. Ba nội dung đầu tiên tìm hiểu một số loại hình tham nhũng mà người dân Việt Nam thường gặp phải nhiều nhất: (i) tham nhũng trong chính quyền địa phương; (ii) tham nhũng trong cung ứng dịch vụ công; và (iii) thân quen trong tìm việc làm trong cơ quan nhà nước. Ngoài ba thước đo này về tham nhũng, một nội dung thứ tư đo lường nỗ lực chống tham nhũng của địa phương cũng được đưa vào đánh giá. Về điểm này, PAPI nghiên cứu xem liệu người trả lời phỏng vấn có biết về quyền của mình theo trên tinh thần của giải pháp thứ năm đó là nâng cao nhận thức xã hội về phòng chống tham nhũng của Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng hay không. Về căn bản, câu hỏi đặt ra là có những cơ chế tổ cáo tham nhũng cho người dân ở Việt Nam hay không? Về mặt này, PAPI không chỉ giới hạn ở việc thảo luận có hay không, mà còn đánh giá xem một người dân bình thường, cụ thể có thể chấp nhận được tham nhũng đến mức độ nào trước khi nộp đơn tố cáo chính thức.

Kết quả khảo sát PAPI 2010 ở trục nội dung này thể hiện quan điểm và kinh nghiệm trực tiếp của 5.568 người dân được chọn ngẫu nhiên từ 30 tỉnh/thành phố trên toàn quốc.



8 tỉnh/thành phố đầu bảng, và 12 trong số 15 tỉnh/thành phố xếp đầu bảng đều ở khu vực phía Nam. Cần tiếp tục nghiên cứu để tìm hiểu những yếu tố vùng miền này, song kết quả khảo sát cho thấy rõ các địa phương phía Nam làm tốt hơn công tác kiểm soát tham nhũng.

Trong số 5.568 người được phỏng vấn, có 51% cho rằng lãnh đạo địa phương không lạm dụng công quỹ, 43% cho rằng không cần phải trả tiền bôi trơn mới làm xong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, và 44% cho rằng không phải 'lót tay' mới có được giấy phép xây dựng.

Kết quả đo lường tổng thể

Phát hiện nghiên cứu của Trực nội dung 4 được trình bày trong Biểu đồ 1 (xem trang 9), trong đó các thanh màu biểu thị phần đóng góp của từng nội dung cho điểm số cuối cùng. Có một số quan sát cần lưu ý đối với Biểu đồ 1. Thứ nhất, việc kiểm soát tham nhũng có mức độ biến thiên cao nhất trong tất cả các trực nội dung, cả ở cấp độ cá nhân lẫn cấp tỉnh. Sự phân lớp giữa các tỉnh rất rõ ràng. Ví dụ, phép thử thống kê cho thấy Thừa Thiên-Huế (đứng ở vị trí 11 xét về mức độ hiệu quả kiểm soát tham nhũng) có điểm thống kê rất khác so với Bình Phước (đứng ở vị trí thứ 6). Ở cuối bảng, Nam Định có số điểm kém hơn Hà Nội nhiều. Điều này có nghĩa là việc sắp xếp thứ hạng này không phải tình cờ, và có thể quan sát sự xếp hạng này theo các bước thử lặp lại. Thứ hai, các tỉnh khu vực miền nam có về hiệu quả hơn trong công tác kiểm soát tham nhũng. Tám tỉnh đầu bảng, và 12 tỉnh trong số 15 tỉnh đầu bảng đều ở khu vực phía Nam. Cần tiếp tục nghiên cứu để tìm hiểu những yếu tố vùng miền này, song khả năng các tỉnh khu vực phía Nam làm tốt hơn công tác kiểm soát tham nhũng là rất cao. Điều này rất đáng chú ý, đặc biệt với một phát hiện trên toàn quốc là người dân ở khu vực miền Nam thường tận dụng hệ thống khiếu kiện chính thức nhiều hơn người dân ở khu vực miền Bắc. Về thước đo tổng thể kiểm soát tham nhũng, TP. Hồ Chí Minh là địa phương có kết quả tốt nhất, còn Kon Tum có kết quả kém nhất. (Xem Bảng 1, trang 9, để biết về các chỉ số thành phần ở trực nội dung này.)

Một quan sát khác đó là những địa phương được đánh giá kiểm soát tham nhũng tốt hơn có xu hướng đạt điểm số cao hơn ở Chỉ số phát triển con người 2008 (HDI) (xem Biểu đồ 2, trang 10), thể hiện qua mối tương quan có ý nghĩa thống kê lớn giữa PAPI 2010 và HDI 2008 trong khoảng tin cậy 99% ($r=0.3588$). Nói cách khác, những địa phương có ít vụ việc tham nhũng có xu hướng có điều kiện tốt cho con người phát triển.

Kiểm soát tham nhũng liên quan đến chính quyền

Một nghiên cứu năm 2005 của Ban Nội chính Trung ương Đảng đã nêu rõ địa chính, xây dựng, hải quan và thuế là những ngành có vấn đề nhất ở Việt Nam. Hải quan và thuế là những ngành mà khu vực doanh nghiệp có trải nghiệm trực tiếp nhiều hơn, do vậy PAPI tập trung vào lĩnh vực đất đai và xây dựng, vì những cơ quan này là nơi mà những người dân tham gia phỏng vấn có khả năng gặp phải nhiều hơn trong đời sống hàng ngày. PAPI đưa ra một số câu hỏi mang tính cảm nhận, ví dụ như người dân có cho rằng cán bộ địa phương đang lạm dụng công quỹ cho mục đích cá nhân hay không.

Trong toàn mẫu nghiên cứu, có 51% số người trả lời cho rằng lãnh đạo địa phương không lạm dụng công quỹ; 43% cho rằng không cần phải trả tiền bôi trơn mới làm xong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở/nhà ở (giấy CNQSDĐ), và 44% cho rằng không phải 'lót tay' mới xin được giấy phép xây dựng. Có hai điểm cần lưu ý đối với các chỉ số này. Trước hết, PAPI tìm hiểu về cảm nhận đối với tham nhũng của người dân, cho dù họ có trực tiếp chứng kiến hay chưa. Đây là vấn đề gây nhiều tranh luận bởi với câu hỏi như vậy người dân sẽ đưa ra những câu trả lời thiếu khách quan hơn so với câu hỏi trực tiếp về kinh nghiệm thực tế của họ. Câu hỏi chi thêm tiền để làm được giấy CNQSDĐ và giấy phép xây dựng chỉ hỏi tiếp 1.404 người thực tế đã xin được giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và 498 người đã xin được giấy phép xây dựng trong vòng ba năm gần đây. Nỗi lo phải chi tiền lót lót có thể là một lý do lý giải tại sao chỉ có một số ít người đã tham gia đi làm những thủ tục này. Mặc dù trong toàn mẫu có tới 1.227 người cho biết đã sửa hoặc xây nhà mới trong thời gian ba năm trở lại đây, song tại sao có tới 40% số người này không đi xin cấp phép xây dựng cho dù đây là nghĩa vụ pháp lý? Rất có thể tham nhũng làm ảnh hưởng đến việc lựa chọn xem có nên làm thủ tục chính thức hay không. Do đó, tìm hiểu cảm nhận của những người đi xin cấp phép cũng quan trọng bởi thông tin này chuyển tải những thông điệp quan trọng đến các nhà hoạch định chính sách. Ngay cả khi việc cấp giấy phép xây dựng ở một số xã/phường là không có tham nhũng, thì nhiều người vẫn tin là có tham nhũng. Họ vẫn tiến hành xây dựng mặc dù có thể là chưa được cấp phép, và đây là một hành vi có thể gây hại cho chính họ và người khác.



Biểu đồ 3 mô tả những chỉ số thành phần này theo biểu đồ hình tam giác, trong đó các cạnh của các tam giác nhỏ trong tam giác lớn biểu thị tỉ lệ phần trăm số người phủ nhận là có hiện tượng tham nhũng. Đáng lưu ý là, không có tỉnh nào có kết quả sát với hình tam giác hoàn hảo ở góc dưới bên phải. Tỉnh Bình Định ở duyên hải Nam Trung Bộ có kết quả gần nhất với mức hoàn hảo, nhờ có điểm số cao ổn định ở cả ba chỉ số: 67% số người trả lời ở Bình Định cho rằng không có hiện tượng lạm dụng công quỹ, 56% cho biết không có việc phải trả tiền bôi trơn để xin cấp giấy CNQSDĐ (sổ đỏ), và 58% nói không phải trả tiền bôi trơn để xin giấy phép xây dựng. Cả ba điểm số này đều không phải là điểm số cao nhất trong toàn mẫu. Phú Thọ có mức hồi lộ để xin cấp giấy CNQSDĐ và giấy phép xây dựng thấp nhất (65% và 68% phủ nhận việc có hồi lộ), song mức độ phủ nhận việc lạm dụng công quỹ lại ở mức trung bình (chỉ có 44%). TP. Hồ Chí Minh có mức độ phủ nhận hiện tượng lạm dụng công quỹ cao nhất (73%), song điểm ở hai cạnh tam giác nhỏ về hồi lộ trong thủ tục cấp giấy phép lại thấp hơn (chỉ 51% và 56% phủ nhận). Ở phía cuối bảng xếp hạng là tỉnh Kon Tum, khá ngược lại so với Bình Định: Chỉ có 13% phủ nhận có hiện tượng lạm dụng công quỹ và phải đưa hồi lộ khi xin giấy phép xây dựng, trong khi đó 15% phủ nhận việc đưa “phong bì” khi xin cấp sổ đỏ. Về việc hồi lộ khi xin cấp sổ đỏ, Đồng Nai xếp thấp nhất với điểm số 12,45%.

Biểu đồ 3: Tình trạng tham nhũng vật trong khu vực công theo kinh nghiệm thực tế của người dân

(Độ dài của các cạnh bên trong hình tam giác thể hiện % số người trả lời bằng hồi cho biết họ KHÔNG gặp phải tình trạng được nêu; Hoàn hảo =100%)



Không có địa phương nào trong số 30 địa phương được chọn khảo sát là không có hiện tượng tham nhũng vật như sử dụng công quỹ vào mục đích riêng, nhận hồi lộ khi làm giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hay cấp giấy phép xây dựng.

PAPI cũng tìm hiểu hiện tượng tham nhũng ở phòng công chứng địa phương. Phòng công chứng nhà nước là địa điểm đặc biệt phù hợp, vì đây là một hợp phần quan trọng trong hoạt động cải cách tư pháp đang diễn ra trong khuôn khổ cải cách hành chính công. Hơn nữa, đây là một thủ tục hành chính rất phổ biến. Kết quả đã nhận được 52,3% số người cho biết họ đã sử dụng dịch vụ công chứng trong năm qua. Bình Phước có tới 80% số người trả lời phỏng vấn đã sử dụng dịch vụ công chứng.

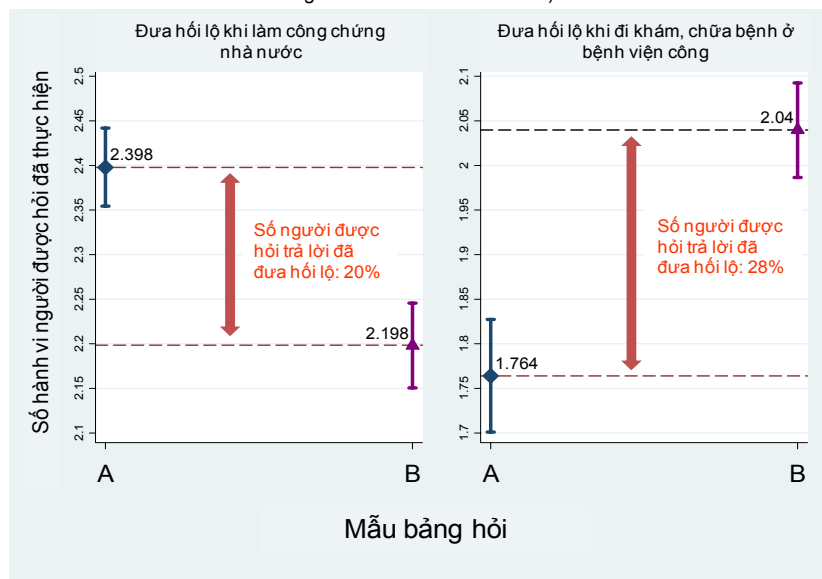
Kết quả khảo sát thể hiện ở Biểu đồ 4 cho thấy có tới 20% số người được hỏi đã đưa hồi lộ ở phòng công chứng nhà nước. Biểu đồ nhỏ bên trái cho biết phát hiện nghiên cứu từ câu hỏi về hiện tượng nhận hồi lộ ở phòng công chứng nhà nước, với những người được phỏng vấn trả lời Bảng hỏi A đã thực hiện trung bình 2,39 việc trong số 4 việc được hỏi (trong đó có việc nhận hồi lộ của công chức ở phòng công chứng). Những người nhận Bảng hỏi B cho biết họ thực hiện trung bình 2.19 việc trong số 3 việc được hỏi (không có việc nhận hồi lộ). Chênh lệch giữa hai giá trị trung bình này là 0,2 hay 20%, cho thấy có 20% số người được phỏng vấn đã đưa hồi lộ. Khoảng tin cậy 95% xung quanh điểm số trung bình cho thấy những giá trị trung vị này có khoảng cách khá lớn. Có nghĩa là mức chênh lệch giữa các giá trị trung vị không thể là do ngẫu nhiên. Các mẫu ngẫu nhiên lặp lại cũng cho những kết quả đáng kể, từ ít nhất là 14,2% đến 25,7%.



Biểu đồ 4: Tình trạng đưa hối lộ để được việc tại phòng công chứng nhà nước và bệnh viện công

(Thanh đứng đi qua điểm trung vị thể hiện khoảng tin cậy 95%; Các hình thoi màu xanh đậm thể hiện điểm trung vị của các hành vi được khảo sát dựa trên kinh nghiệm của người trả lời khảo sát mẫu A; các hình tam giác màu tím thể hiện điểm trung vị của kết quả khảo sát đối với người trả lời khảo sát mẫu B)

20% số người được hỏi cho biết họ đưa hối lộ khi đi công chứng và 28% đưa hối lộ khi đi khám chữa bệnh ở bệnh viện công lập ở địa phương.



Kiểm soát tham nhũng trong cung ứng dịch vụ công

Mặc dù dư luận xã hội cho rằng hiện tượng hối lộ khá phổ biến trong nhiều lĩnh vực dịch vụ công, PAPI cũng làm như các nghiên cứu trước, đó là tập trung vào hai lĩnh vực y tế và giáo dục. Đây là những lĩnh vực mà người dân sử dụng nhiều nhất. Câu hỏi thứ nhất được sử dụng để xác định trong số 2.911 người trả lời câu hỏi có đến bệnh viện trong năm vừa qua (có thể là bản thân họ hoặc đi với thành viên trong gia đình) có bao nhiêu phần trăm số người đã đưa hối lộ khi nhận dịch vụ. Với câu hỏi này, Bảng hỏi B có câu nhận định về việc phải đưa hối lộ khi đi khám chữa bệnh ở bệnh viện công tuyến huyện/quận, khác với Bảng hỏi A. Kết quả khảo sát cho thấy sự khác biệt giữa hai nhóm là đáng kể và có ý nghĩa thống kê. Trong số những người được phỏng vấn trả lời Bảng hỏi B, có 28% đã đưa hối lộ khi tiếp nhận dịch vụ ở bệnh viện. Có thể quan sát kết quả này trong biểu đồ con bên phải của Biểu đồ 4 trên đây. Phát hiện nghiên cứu ở cấp địa phương cho thấy, dường như việc lót tay ở bệnh viện công diễn ra khá nhiều ở Nam Định (78%), Điện Biên (72%), và Hưng Yên (71%). Trong khi đó, tình trạng này lại rất hiếm gặp ở Đồng Nai (0,5%), TP. Hồ Chí Minh (3,1%) và Hậu Giang (4,6%), cả ba đều là các tỉnh ở khu vực phía Nam.

Từ kết quả của toàn mẫu khảo sát có thể nhận định rằng bệnh viện công cấp huyện/quận bị mang tiếng là những nơi có tham nhũng xảy ra hơn là so với thực tế.

Bên cạnh câu hỏi về kinh nghiệm, nội dung thành phần này còn có bốn câu hỏi về cảm nhận. Những chỉ số này được mô tả bằng đồ thị hình thoi trong Biểu đồ 2.4c. Trên toàn mẫu khảo sát, có 52,4% số người trả lời không đồng ý với ý kiến cho rằng phụ huynh học sinh không phải dứt lót cho thầy cô giáo để con em mình được quan tâm hơn, 38,8% nói rằng những khoản chi không chính thức ở trường tiểu học là không phổ biến, 56,8% nói rằng đưa phong bì cho giáo viên là không phổ biến, và 39% phủ nhận việc đưa tiền lót tay ở bệnh viện công lập.

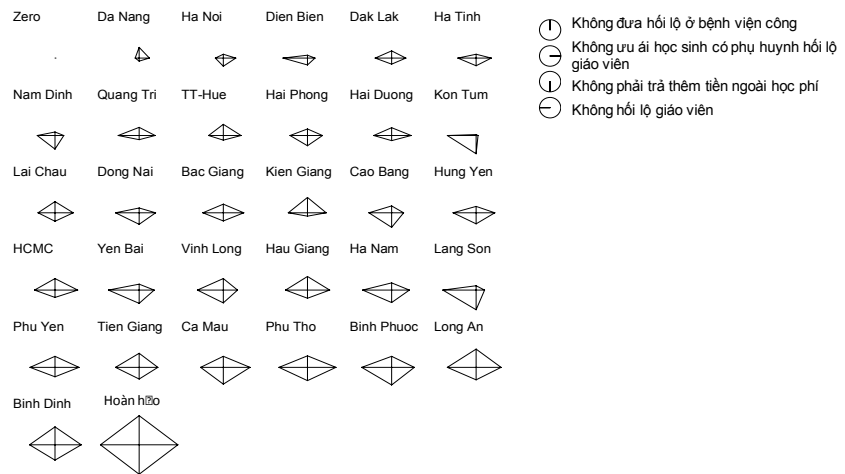
Câu hỏi cuối cùng về vấn đề hối lộ tại bệnh viện nói trên cho một cơ hội thú vị để so sánh kết quả giữa câu hỏi cảm nhận và câu hỏi về kinh nghiệm thực tế. Thước đo dựa trên cảm nhận có xu hướng đánh giá tình trạng hối lộ ở bệnh viện cao hơn, vì người trả lời phỏng vấn đưa ra phỏng đoán về những hành vi mà cá nhân họ không trải qua. Song, ý thức về những tiêu cực xảy ra ở bệnh viện công cũng chứa đựng những thông tin mang ý nghĩa chính sách cần được quan tâm. Từ kết quả của toàn mẫu khảo sát có thể nhận định rằng bệnh viện công cấp huyện/quận bị mang tiếng là những nơi có tham nhũng xảy ra hơn là so với thực tế.



Phát hiện từ khảo sát một lần nữa cho thấy trong số ba mươi tỉnh, không có tỉnh nào có kết quả sát với điểm số hoàn hảo 100% phủ nhận tham nhũng đối với tất cả các chỉ số. Tuy nhiên, biến thiên giữa các tỉnh trong những câu hỏi này cao hơn so với nội dung thành phần thứ nhất về kiểm soát tham nhũng trong cơ quan nhà nước. Các tỉnh Bình Định, Long An và Bình Phước có tới trên 50% số người trả lời không có hiện tượng tham nhũng ở tất cả các chỉ số. Trong khi đó, Đà Nẵng, Hà Nội và Điện Biên lại có rất ít người phủ nhận tình trạng phải trả phí không chính thức khi sử dụng dịch vụ y tế và giáo dục. Đà Nẵng đặc biệt có điểm số kém trong lĩnh vực giáo dục tiểu học, với 20% số người trả lời phủ nhận đã phải trả những khoản phí ngoài quy định cho trường và hồi lộ giáo viên để con em mình được quan tâm hơn.

Kết quả khảo sát ở 30 tỉnh/thành phố cho thấy tình trạng nhận hối lộ ở những lĩnh vực dịch vụ công như y tế và giáo dục rất phổ biến.

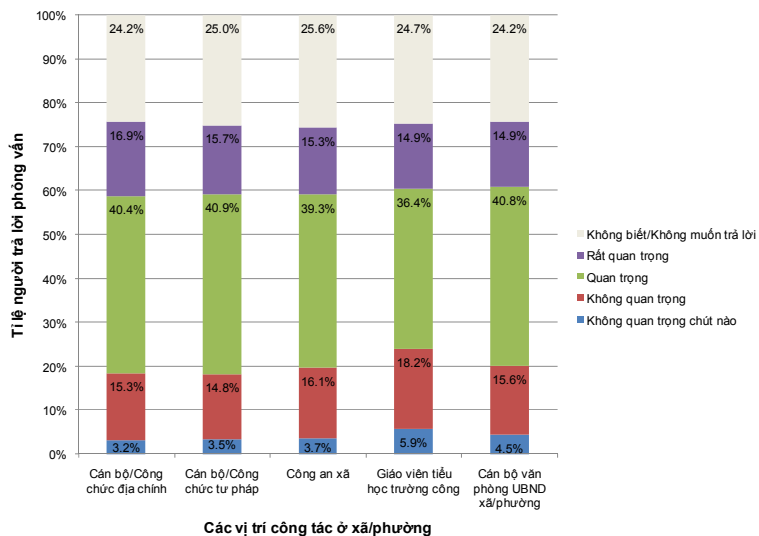
Biểu đồ 5: Thực tế về tham nhũng vặt khi người dân sử dụng dịch vụ công
(Độ dài của các cạnh bên trong hình thoi thể hiện % số người trả lời bằng hỏi cho biết họ KHÔNG gặp phải tình trạng đưa hối lộ khi sử dụng các dịch vụ công được khảo sát)



Công bằng trong tuyển dụng vào làm trong khu vực nhà nước

Để tìm hiểu về sự công bằng trong tuyển dụng vào cơ quan nhà nước, PAPI hỏi những ngành nghề nào trong cơ quan nhà nước phải có quan hệ quen thân mới thi vào được, cũng như vị trí nào thì không cần quan hệ. Các vị trí này bao gồm cán bộ/công chức địa chính, cán bộ/công chức tư pháp xã, công an xã, giáo viên tiểu học trường công lập, hoặc một vị trí trong Ủy ban nhân dân xã/phường. Biểu đồ 6 dưới đây thể hiện kết quả khảo sát PAPI 2010. Trên toàn mẫu khảo sát chỉ có khoảng 18-19% số người trả lời phủ nhận tầm quan trọng của việc quen thân đối với tất cả các vị trí, trừ công việc làm giáo viên. Với vị trí giáo viên trường tiểu học, 24,1% số người nói rằng không cần quen thân khi xin vào làm vị trí này.

Nhìn chung, theo ý kiến của người dân, quan hệ thân quen có tầm quan trọng rất lớn khi muốn vào làm việc ở những vị trí có tầm ảnh hưởng hay ổn định trong khu vực nhà nước.



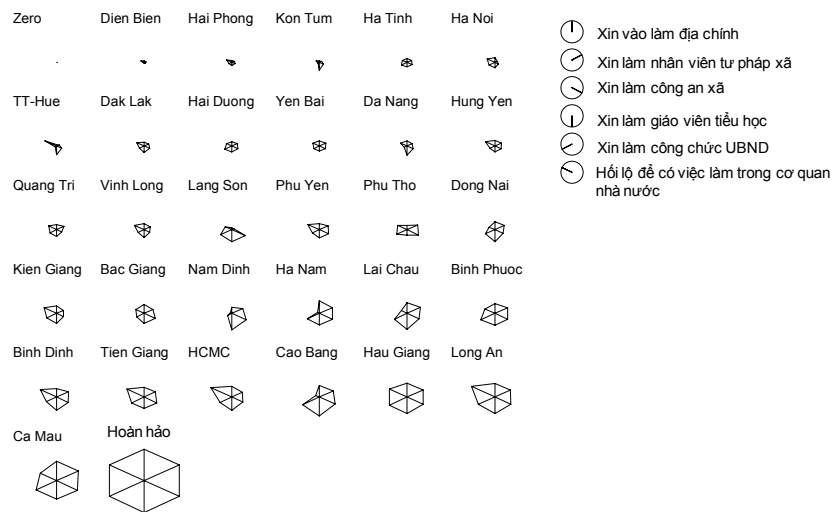


Biểu đồ 7 cho thấy sự khác biệt lớn về tầm quan trọng của quan hệ thân hữu khi xin vào các vị trí được hỏi giữa các địa phương. Trong toàn mẫu, dường như quan hệ thân hữu có vai trò ít quan trọng hơn cả ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long. Cà Mau, Hậu Giang và Long An đều có tỉ lệ cao người được hỏi nói rằng quan hệ thân hữu không quan trọng khi đi xin việc làm ở các cơ quan/dịch vụ nhà nước. Cà Mau có điểm số trung bình khoảng 40% số người phủ nhận đối với cả năm vị trí công việc trong cơ quan nhà nước. Ngược lại, quan hệ được coi là rất quan trọng ở Điện Biên, chỉ 2,7% số người trả lời phỏng vấn phủ nhận tầm quan trọng của quan hệ thân hữu.

Nội dung thành phần về công bằng trong tìm việc ở cơ quan nhà nước được bổ sung thêm một câu hỏi nữa, đó là có cần phải hối lộ để nhận được việc làm trong cơ quan nhà nước hay không. Trong toàn mẫu khảo sát, có 33% số người trả lời phỏng vấn phủ nhận tầm quan trọng của việc “lót tay” này. Giống chỉ số về quan hệ thân hữu, kết quả của chỉ số này cho thấy các tỉnh đồng bằng sông Cửu Long chiếm các vị trí đầu bảng. Long An, 67% số người trả lời cho rằng hối lộ để xin vào cơ quan nhà nước là không quan trọng, tiếp theo là TP. Hồ Chí Minh (60%), Hậu Giang (51%), Tiền Giang (49%) và Cà Mau (47%). Ngược lại, Nam Định và Hà Nam ở đồng bằng sông Hồng, việc hối lộ khi xin việc vào cơ quan nhà nước được coi là cực kỳ quan trọng, chỉ có 5% số người phủ nhận hiện tượng này.

Biểu đồ 7: Cơ hội công bằng trong tìm việc trong cơ quan nhà nước: Tầm quan trọng của việc quen thân theo loại vị trí và tỉnh/thành phố

(Độ dài của các cạnh bên trong hình ngũ giác = % số người được hỏi cho rằng quan hệ thân quen hoặc hối lộ để có việc làm trong cơ quan nhà nước là KHÔNG cần thiết; Hoàn hảo = 100%)



Kết quả nghiên cứu cho thấy thân quen đóng vai trò quan trọng khi đi xin việc trong khu vực nhà nước ở tất cả 30 tỉnh/thành phố được khảo sát trong năm 2010.

Quyết tâm chống tham nhũng

Ở nội dung thành phần này, PAPI đo lường những nỗ lực của chính quyền và người dân trong việc chống tham nhũng ở địa phương mình. PAPI đặt câu hỏi về nhận thức của người dân về Luật Phòng, chống tham nhũng. Luật này thể hiện quyết tâm của chính phủ trong việc kiểm soát tham nhũng cũng như quy định những cơ chế cụ thể để người dân tham gia tố giác hành vi tham nhũng. Tỉ lệ người biết về Luật Phòng, chống tham nhũng trong toàn mẫu khảo sát đạt mức trung bình là 45%. Để làm một phép so sánh, con số này cao hơn tỉ lệ người biết về Pháp lệnh THDCCS (33%), song thấp hơn so với tỉ lệ người dân biết về danh sách hộ nghèo ở thôn/tổ dân phố được công bố hàng năm (65%). Kết quả này cho thấy cần phải có nhiều cố gắng hơn nữa trong việc phổ biến Luật Phòng, chống tham nhũng đến người dân, cho dù họ ở vị trí xã hội nào, bởi lẽ tham nhũng có thể gây tác động xấu đến tất cả mọi người. Cũng giống như các chỉ số khác về mức độ nhận thức, tỉ lệ người dân biết về Luật Phòng, chống tham nhũng cao nhất là ở TP. Hồ Chí Minh (66%), Đồng Nai (63%) và Đà Nẵng (59%), còn những tỉnh miền núi như Lai Châu, Điện Biên, Yên Bái và Bắc Giang đều xếp hạng kém, chỉ dưới 25% số người được hỏi biết về văn bản luật này.



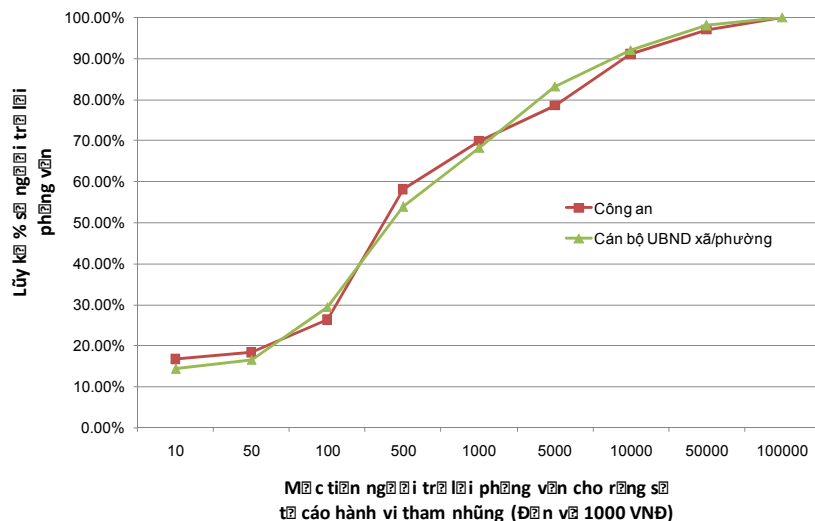
PAPI cũng đặt câu hỏi là người dân có tin cán bộ địa phương mình thực sự nghiêm túc công tác phòng chống tham nhũng, và nhận được kết quả thấp đến đáng ngạc nhiên, nhất là khi được biết các cấp chính quyền đang triển khai nhiều biện pháp phòng chống tham nhũng. Chỉ có 27% người trả lời câu hỏi này trong toàn mẫu cho rằng cán bộ địa phương thực sự nghiêm túc trong quyết tâm chống tham nhũng. Tỷ lệ đồng ý với nhận định cán bộ địa phương thực sự nghiêm túc đạt mức cao nhất ở tỉnh Bình Phước (40%) cho dù tỷ lệ này vẫn là rất thấp. Thấp nhất là tỉnh Yên Bái, với chỉ có 6,5%.

Chỉ số thứ ba hỏi về hành vi của chính người trả lời câu hỏi trong việc xử lý hiện tượng tham nhũng ảnh hưởng trực tiếp đến họ như thế nào. Một lần nữa, kết quả thu được rất đáng phải suy ngẫm về hiệu quả công tác kiểm soát tham nhũng của Chính phủ. Chỉ có 338 người từ 30 tỉnh/thành phố thừa nhận là đã chịu ảnh hưởng bởi những hành vi tham nhũng của cán bộ chính quyền địa phương dưới hình thức hoặc là nạn nhân trực tiếp, hoặc gián tiếp do tham nhũng mang lợi cho người khác và họ là người chịu thiệt hại (ví dụ như khi phải trả hoa hồng cho cán bộ công chức để nhận được hợp đồng thầu với nhà nước). Trong số những người trả lời câu hỏi, 90% lựa chọn không tố cáo hành vi tham nhũng. Lý do vì sao không tố cáo tham nhũng cũng khác nhau, song lý do đầu tiên được 156 người trả lời cho biết tố cáo cũng không mang lại lợi ích gì; 106 người không thể giải thích vì sao họ không có hành động gì hoặc từ chối trả lời, 34 người cho biết họ sợ bị trả thù, và 29 người cho rằng quy trình thủ tục tố cáo tham nhũng quá nhiều khế. Chỉ có 19 người trả lời họ không hành động vì không có thông tin gì về quy trình tố cáo.

Mức chịu đựng hành vi đòi hỏi lộ giảm đi một nửa khi chi hồi lộ tăng từ 100.000VNĐ lên tới 500.000VNĐ. Mặc dù vậy, vẫn có khoảng 10% trong số 5,568 người được phỏng vấn vẫn không muốn tố cáo hành vi đòi hỏi lộ.

Từ chỉ số thứ ba, PAPI nghiên cứu mức độ chấp nhận các hành vi tham nhũng trong xã hội. Người dân có thể chấp nhận một mức độ tham nhũng nhỏ nào đó nếu nó không gây thiệt hại quá lớn, hoặc nếu như chi phí của việc tố cáo một hành vi tham nhũng lớn hơn so với lợi ích nhận được từ đền bù cho thiệt hại do hành vi đó gây ra. Câu hỏi đặt ra cho toàn mẫu là người dân chịu đựng được mức hồi lộ nào và tới mức nào họ bắt đầu tố cáo hành vi đòi hỏi lộ với cơ quan thanh tra địa phương? Mỗi người trả lời phỏng vấn được cho xem một bảng với các mức “giá hồi lộ” khác nhau, và được yêu cầu xác định mức với mức hồi lộ là bao nhiêu thì họ sẽ nghĩ tới việc tố cáo. Do các mức hồi lộ có thể khác nhau tùy vào mức độ quyền lực của người cán bộ đòi hỏi lộ, hai mẫu câu hỏi khác nhau đã được đưa ra. Người trả lời phỏng vấn nhận Bảng hỏi A được hỏi về hành vi tham nhũng của một vị công an ở cấp xã/phường, còn người nhận Bảng hỏi B được hỏi về hành vi của cán bộ UBND xã/phường, có thể là cán bộ cấp cao nhất mà họ gặp trong đời sống hàng ngày. Kết quả thu được từ câu hỏi này được thể hiện qua Biểu đồ 8 dưới đây.

Biểu đồ 8: Mức hồi lộ sẽ dẫn tới hành động tố cáo hành vi đòi hỏi lộ

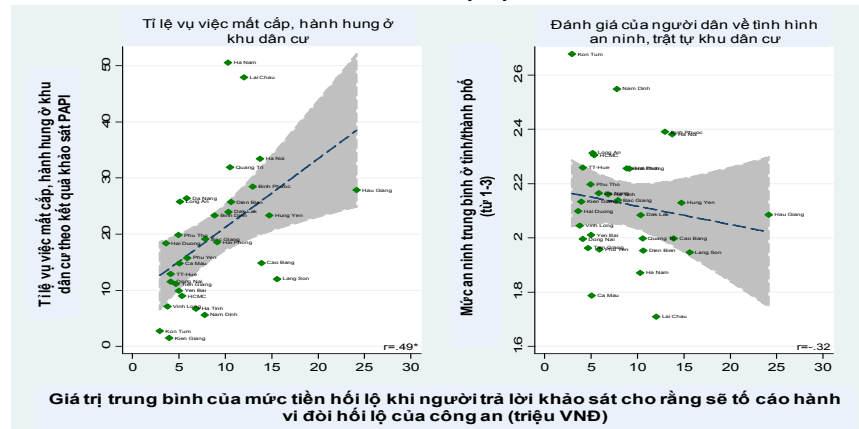




Phát hiện của PAPI 2010 cho thấy càng nhiều người ở một địa bàn xã/phường chịu đựng hành vi hối lộ công an, địa bàn đó càng có khả năng thiếu an ninh, trật tự.

Biểu đồ 9 cho thấy những mức biến thiên này có những hệ quả quan trọng. Giữa mức hối lộ buộc người dân phải tố cáo cán bộ công an cấp xã/phường và tình hình an ninh trật tự khu dân cư có mối tương quan lớn bởi hai biến này tỉ lệ thuận với nhau. Nói cách khác, mức dung nạp tham nhũng của người dân đối với công an càng cao, thì mức độ kém an ninh, trật tự ở địa bàn dân cư của người trả lời khảo sát càng lớn. Nếu điều chỉnh theo mức độ giàu nghèo, quy mô dân số và điều kiện cơ cấu của tỉnh, thì cứ mỗi 1.000 đồng tăng lên trong mức hối lộ mà người dân sẵn sàng tố cáo tương ứng với tỉ lệ 1,2% tăng lên ở con số người dân bị cướp giật, trộm cắp hay bị hành hung trong năm vừa qua. Một mối tương quan tương tự, mặc dù không rõ rệt bằng mức hối lộ dẫn tới tố cáo với cảm nhận của người dân về mức độ an ninh trật tự ở địa phương. Mức hối lộ cao đủ để tố cáo này càng tăng thì người dân càng cảm thấy tình hình an ninh trật tự ở địa bàn dân cư nơi họ sinh sống kém hơn.

Biểu đồ 9: Mối quan hệ giữa giá trị người dân sẽ tố cáo hành vi đòi hối lộ và tình hình an ninh, trật tự khu dân cư

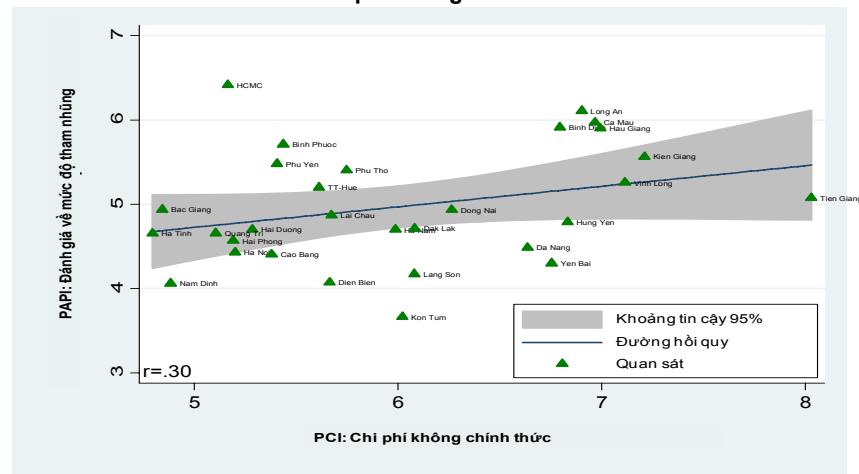


Mức độ tham nhũng theo cảm nhận của người dân so với cảm nhận của doanh nghiệp

Phát hiện về tương quan giữa chỉ số PAPI và PCI cho một bài học quan trọng đó là nếu chỉ đánh giá hiệu quả quản trị từ góc nhìn của doanh nghiệp không thôi là chưa đủ, bởi lẽ nhu cầu của người dân và doanh nghiệp rất khác nhau.

Nội dung thành phần cuối cùng trong trực nội dung kiểm soát tham nhũng là mối quan hệ giữa kinh nghiệm của người dân với tham nhũng đo bằng chỉ số PAPI với kinh nghiệm của doanh nghiệp được đo bằng chỉ số PCI. Biểu đồ 10 biểu diễn kết quả phân tích mối quan hệ này và cho thấy có mối tương quan tỉ lệ thuận (0,30) và không có ý nghĩa thống kê. Một số tỉnh, đặc biệt là các tỉnh ở đồng bằng sông Cửu Long và Bình Định đạt kết quả tốt ở cả hai chỉ số, song các tỉnh khác lại có sự khác biệt lớn. Ví dụ, người dân Đà Nẵng đánh giá về tình hình tham nhũng tệ hơn so với doanh nghiệp đánh giá, còn ở TP. Hồ Chí Minh và Bình Phước thì ngược lại. Tóm lại, có thể diễn giải từ hai công cụ PAPI và PCI đó là người dân và doanh nghiệp có chung hiểu biết về tình trạng tham nhũng.

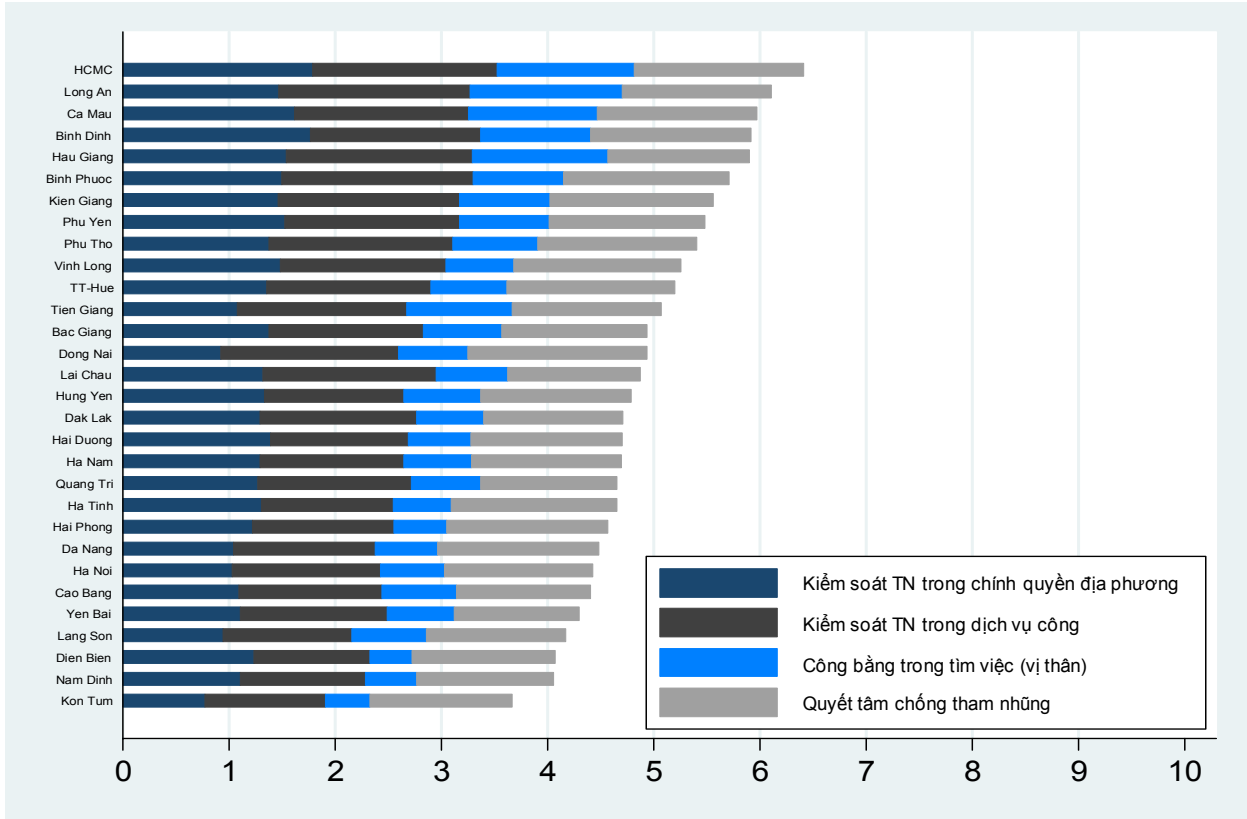
Biểu đồ 10: Mối quan hệ giữa PAPI và PCI về nội dung Kiểm soát tham nhũng và Chi phí không chính thức





Phụ lục bảng biểu

Biểu đồ 1: Hiệu quả thực hiện kiểm soát tham nhũng (Trực nội dung 4)

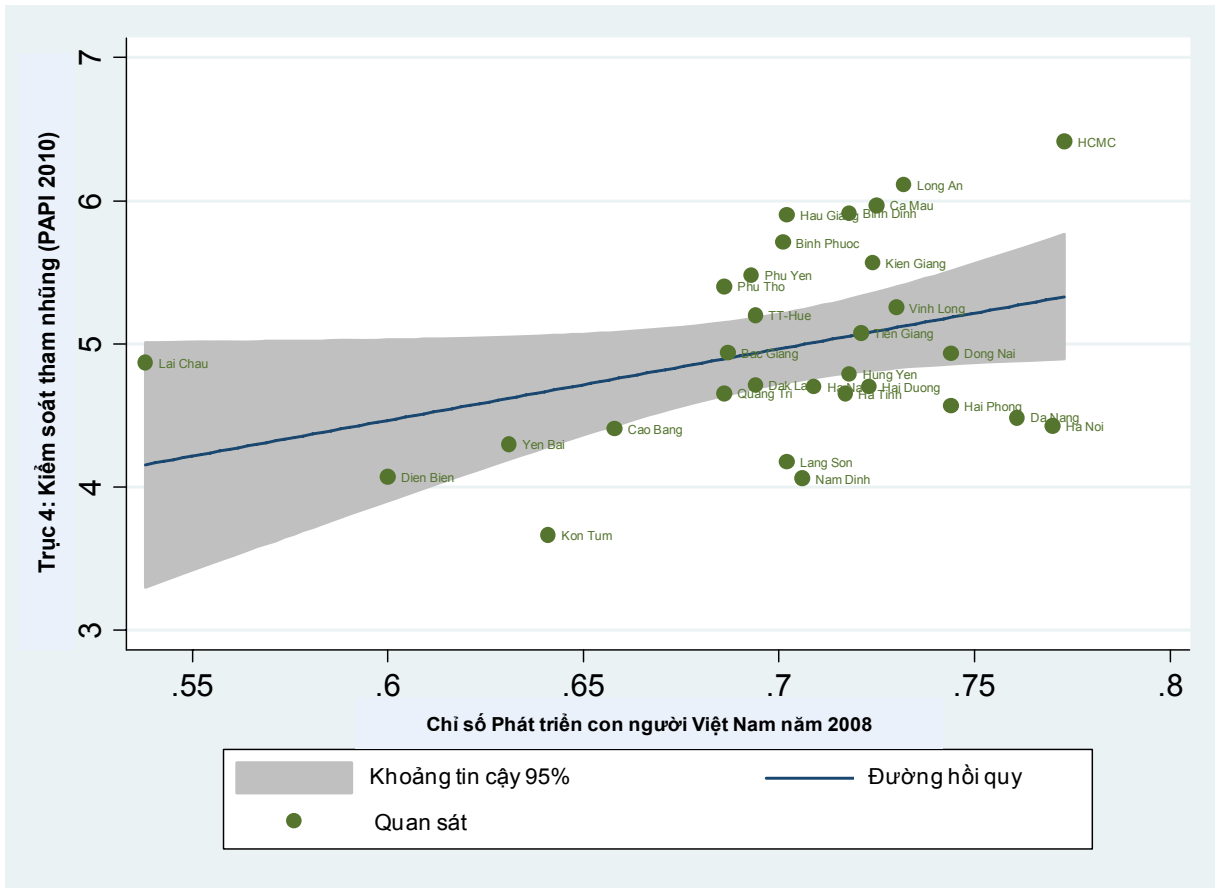


Bảng 1. Các chỉ số thành phần cấu thành Trực nội dung 4

Nội dung thành phần	Tên chỉ số thành phần	Câu hỏi trong Bảng hỏi	Trung vị của toàn mẫu	Khoảng tin cậy 90%	Điểm số của tỉnh/thành phố	Điểm số	Tỉnh/Thành phố
Kiểm soát tham nhũng liên quan đến các cấp chính quyền địa phương	Cán bộ chính quyền dùng tiền công quỹ vào mục đích riêng (% số người trả lời phỏng vấn không đồng ý với nhận định này)	D402a	51.02%	(49.56% 52.49%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	13.53% 44.19% 73.08%	Kon Tum Hai Duong/Vinh Long HCMC
Kiểm soát tham nhũng liên quan đến các cấp chính quyền địa phương	Người dân chi thêm tiền để được nhận giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (% người không đồng ý)	D402b	42.66%	(40.93% 44.39%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	12.45% 42.45% 64.83%	Dong Nai Vinh Long/Hung Yen Phu Tho
Kiểm soát tham nhũng liên quan đến các cấp chính quyền địa phương	Người dân chi thêm tiền để nhận được giấy phép xây dựng (% người không đồng ý)	D402e	43.98%	(42.30% 45.66%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	13.01% 41.82% 68.37%	Kon Tum TT-Hue/Vinh Long Phu Tho
Kiểm soát tham nhũng liên quan đến các cấp chính quyền địa phương	Người dân chi thêm tiền để được việc khi đi làm công chứng ở phòng công chứng nhà nước (%)	D503b	19.98%	(14.22% 25.74%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	0.92% 19.07% 44.65%	Lai Chau Hau Giang/Cao Bang Tien Giang
Kiểm soát tham nhũng liên quan tới cung ứng dịch vụ công	Người dân chi thêm tiền để được quan tâm hơn khi đi khám, chữa bệnh tại bệnh viện huyện/quận (% người không đồng ý)	D402c	38.97%	(37.55% 40.39%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	12.62% 35.81% 67.02%	Kon Tum Quang Tri/Bac Giang Long An
Kiểm soát tham nhũng liên quan tới cung ứng dịch vụ công	Được biết phụ huynh học sinh ở trường tiểu học gần nhà chi thêm tiền để con em mình được quan tâm hơn (% người không đồng ý)	D402d	52.46%	(51.13% 53.79%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	14.25% 51.29% 75.35%	Kon Tum Ha Nam/TT-Hue Phu Tho
Kiểm soát tham nhũng liên quan tới cung ứng dịch vụ công	Đề học sinh được quan tâm hơn, phụ huynh học sinh cần "bồi dưỡng" thêm cho giáo viên (kinh nghiệm thực tế) (% người không đồng ý)	D607e	38.82%	(37.67% 39.97%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	19.39% 42.19% 70.59%	Da Nang Hai Phong/Hung Yen Lang Son
Kiểm soát tham nhũng liên quan tới cung ứng dịch vụ công	Giáo viên ưu ái các học sinh tham gia các lớp học thêm (% người không đồng ý)	D607f	56.77%	(55.30% 58.25%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	19.93% 63.32% 87.46%	Da Nang Ca Mau/Hau Giang Lang Son
Kiểm soát tham nhũng liên quan tới cung ứng dịch vụ công	Cá nhân hoặc gia đình bị ảnh hưởng bởi một hành vi tham nhũng của cán bộ chính quyền địa phương (%)	D405	85.99%	(84.84% 87.14%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	36.42% 81.26% 99.30%	Yen Bai Hai Phong/Ca Mau Vinh Long
Kiểm soát tham nhũng liên quan tới cung ứng dịch vụ công	Bệnh nhân/người nhà bệnh nhân chi thêm tiền để được điều trị tốt hơn (%)	D606	27.64%	(21.78% 33.50%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	0.49% 28.29% 78.46%	Dong Nai Phu Tho/Tien Giang Nam Dinh
Cơ hội công bằng trong tìm việc ở khu vực công	Đề xin được việc làm trong cơ quan nhà nước, nhiều người phải đưa tiền hối lộ (% người không đồng ý)	D402f	32.97%	(31.55% 34.39%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	5.11% 22.60% 67.44%	Nam Dinh Ha Noi/Quang Tri Long An
Cơ hội công bằng trong tìm việc ở khu vực công	Số vị trí trong khu vực nhà nước đã được hỏi KHÔNG cần quan biết mà vẫn thi vào được (từ 1 tới 5)	D403a-D403f	1.01	(0.95 1.06)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	0.14 0.85 1.99	Dien Bien Tien Giang/Kien Giang Ca Mau
Quyết tâm trong phòng, chống tham nhũng	Người trả lời phỏng vấn biết đến Luật Phòng, chống tham nhũng (%)	D406	45.66%	(44.32% 47.00%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	23.22% 36.37% 86.17%	Dien Bien Phu Tho/Long Son HCMC
Quyết tâm trong phòng, chống tham nhũng	Chính quyền địa phương nghiêm túc trong phòng chống tham nhũng khi có tham nhũng xảy ra ở tỉnh/thành phố nơi cư trú (%)	D407	27.13%	(25.80% 28.46%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	6.52% 28.41% 40.02%	Yen Bai Long An/Hau Giang Binh Phuoc
Quyết tâm trong phòng, chống tham nhũng	Người trả lời phỏng vấn bị ảnh hưởng của hành vi tham nhũng, song lại lựa chọn không tố cáo (%)	D405b	89.99%	(89.54% 90.43%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	22.34% 92.25% 100.00%	Ca Mau Dak Lak/Dong Nai Multiple Provinces
Quyết tâm trong phòng, chống tham nhũng	Số tiền hối lộ cao tới mức nào thì ông/bà đi tố cáo hành vi hối lộ của một vị công an (1000 VND)?	D404 (Bảng hỏi A)	7670	(7140 8199)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	2950.57 7289.18 24137.84	Kon Tum Ha Tinh/Nam Dinh Hau Giang
Quyết tâm trong phòng, chống tham nhũng	Số tiền hối lộ cao tới mức nào thì ông/bà đi tố cáo hành vi hối lộ của một vị cán bộ UBND xã/phường (1000 VND)?	D404 (Bảng hỏi B)	6851	(6510 7191)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	2152.97 9056.28 20033.00	Long An Dak Lak/Ca Mau Bac Giang



Biểu đồ 2. Mối tương quan giữa Trực nội dung 4 về Kiểm soát tham nhũng của Chỉ số PAPI 2010 với Chỉ số Phát triển con người Việt Nam năm 2008 (HDI)



*Chỉ số Phát triển con người Việt Nam (HDI) là một thước đo tổng hợp về hiện trạng phát triển con người ở ba lĩnh vực: (i) giáo dục, (ii) y tế và (iii) thu nhập. Số liệu tính toán HDI được Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP) tổng hợp từ dữ liệu thống kê của Tổng cục Thống kê.

Để biết thêm chi tiết, xin tham khảo CECODES, MTTQ & UNDP (2011). **Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI): Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân.** Hà Nội

hoặc liên hệ:

Đặng Hoàng Giang (CECODES): giang.dang@cecodes.org
 Jairo Acuña-Alfaro (UNDP): jairo.acuna@undp.org

www.papi.vn



Trung tâm Nghiên cứu Phát triển và Hỗ trợ Cộng đồng



Mặt trận Tổ quốc Việt Nam



Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc