

ĐÁNH GIÁ CHI PHÍ KHÔNG CHÍNH THỨC TỪ TRẢI NGHIỆM CỦA NGƯỜI DÂN

2.1. GIỚI THIỆU

Một vấn đề thường trực trong mọi nghiên cứu về quản trị đó là người trả lời phỏng vấn luôn e ngại khi trả lời các câu hỏi nhạy cảm. Quan sát này đặc biệt đúng với các khảo sát xã hội học mong muốn đo lường trên thực tế người dân phải chi các khoản không chính thức (thực chất là hối lộ dưới dạng 'phong bì, phong bao', 'lót tay', 'bôi dưỡng', 'bôi trơn') hoặc phí ngoài quy định khi sử dụng dịch vụ hoặc giao dịch với cơ quan nhà nước và đơn vị cung ứng dịch vụ công ở Việt Nam. Do việc trả lời trung thực về sự việc đó một cách trực diện có thể khiến người trả lời phải tự thú, hoặc có thể dẫn họ tới rủi ro bị trả thù, vì vậy mọi kết luận rút ra từ các câu hỏi thẳng trên thực tế không đem lại kết quả như mong đợi cho các nghiên cứu về mức độ tham gia và quy mô hối lộ. Trong nhiều trường hợp, người trả lời lựa chọn hoặc không trả lời, hoặc trả lời không đúng sự thực, dẫn tới thiên kiến trong các kết luận nghiên cứu.

Thông thường, để tránh tình huống trên, các khảo sát xã hội học thường đưa ra các câu hỏi chung theo hướng hỏi người trả lời về hành vi của "những người như bạn" (hỏi gián tiếp về tình hình chung của xã hội) thay vì hỏi trực diện về trải nghiệm của bản thân người trả lời. Theo quan sát của một số nghiên cứu trên thế giới, phương thức này thường dẫn tới phóng đại về mức độ tham nhũng trong xã hội,¹⁴ bởi người trả lời có xu hướng nói quá về một tình huống tương tự hoặc tin đồn.

Trong những lần khảo sát PAPI trước, nhóm nghiên cứu cũng đã đưa vào ứng dụng kỹ thuật mới với tên gọi 'kỹ thuật liệt kê không tương xứng' (UTC), hay còn được gọi là "câu hỏi liệt kê". Các câu hỏi liệt kê thường rất dễ thực hiện: người phỏng vấn đưa ra một danh mục gồm một số việc thường được thực hiện tại nơi sử dụng dịch vụ, và người trả lời chỉ cần nêu tổng số việc họ đã làm thay vì thừa nhận đã tham gia vào những việc nào. Với

cách này, người trả lời không phải thừa nhận họ có tham gia vào một việc mang tính nhạy cảm. Do đó, người trả lời có thể cung cấp thông tin trung thực mà không e ngại trả lời các câu hỏi nhạy cảm.

Qua một loạt thử nghiệm với kỹ thuật UTC, các chuyên gia nghiên cứu trên thế giới cho rằng kỹ thuật này vượt trội hơn hẳn so với tất cả các kỹ thuật khảo sát khác khi khai thác thông tin nhạy cảm mà vẫn đảm bảo được sự thoải mái cho người trả lời.¹⁵ Theo phương pháp UTC, dàn mẫu được chia ngẫu nhiên thành hai nhóm mẫu tương đương nhau về các đặc điểm quan sát. Nhóm thứ nhất gồm những người được hỏi về số việc trong đó không có việc mang tính nhạy cảm. Nhóm thứ hai gồm những người nhận được câu hỏi trong đó liệt kê những việc tương tự như với nhóm thứ nhất, song thêm một việc mang tính nhạy cảm và được đặt một cách ngẫu nhiên trong danh sách những việc người trả lời có thể đã thực hiện trong lần giao dịch với một cơ quan, đơn vị. Khoảng cách giữa hai giá trị trung bình rút ra từ hai nhóm mẫu là tỉ lệ phần trăm (%) số người trả lời đã thực hiện việc làm mang tính nhạy cảm.¹⁶

Trong khảo sát PAPI 2012 có ba cụm câu hỏi được thiết kế theo dạng câu hỏi liệt kê. Mục đích của những câu hỏi này là đo lường phạm vi (tỉ lệ phần trăm trong tổng mẫu) và quy mô (số tiền hối lộ hay chi phí không chính thức mà người trả lời đã phải trả cho một giao dịch) trong ba loại thủ tục hành chính then chốt được khảo sát trong PAPI: i) xin cấp mới, cấp đổi và chuyển nhượng giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (giấy

¹⁴ Tham khảo Treisman (2007)

¹⁵ Tham khảo Coutts & Jann (2011), Imai (2011)

¹⁶ Giá trị trung bình của một biến phân tử cũng có thể được biểu thị bằng tỉ lệ phần trăm (%). Ví dụ: ở một câu hỏi mà người trả lời được yêu cầu đánh dấu vào ô là 'Nữ' với giá trị '1' biểu thị cho 'nữ', và '0' với ý nghĩa là người 'nam', giá trị trung bình là tỉ lệ phần trăm số người là nữ trong toàn bộ mẫu. Quy luật này cũng được áp dụng khi giữa hai danh mục việc được liệt kê chỉ có một việc khác với số việc còn lại.

CNQSD đất); ii) sử dụng dịch vụ khám, chữa bệnh ở bệnh viện công lập tuyến huyện/quận/thành phố; và, iii) sử dụng dịch vụ giáo dục tiểu học công lập.

2.2. CHI PHÍ KHÔNG CHÍNH THỨC TRONG CẤP CHỨNG NHẬN QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT

Một báo cáo nghiên cứu xã hội học mới đây cũng đã xếp thủ tục hành chính trong cấp giấy CNQSD đất là một trong những dịch vụ có nguy cơ tham nhũng cao ở Việt Nam.¹⁷ Theo kết quả khảo sát, quy trình, thủ tục để người dân có được chứng nhận quyền sử dụng đất còn quá rườm rà và mất thời gian, và điều này đã tạo động cơ cho nhiều người rút ngắn quy trình bằng cách sử dụng trung gian hoặc chi 'lót tay' cán bộ, công chức để được việc. Một nghiên cứu khác cũng cho thấy quản lý đất đai là lĩnh vực có nguy cơ tham nhũng thứ hai, và phát hiện có khoảng 18% dân số sẵn sàng đưa hối lộ để được việc khi làm thủ tục liên quan CNQSD đất hoặc khi giao dịch với cơ quan quản lý đất đai.¹⁸

Để đo lường về mức độ hiệu quả trong công tác phòng, chống tham nhũng ở ba lĩnh vực trên, khảo sát PAPI có cụm câu hỏi khảo sát trải nghiệm thực tế của những người đã xin cấp giấy CNQSD đất trong ba năm vừa qua.¹⁹ Hình bên trái của Biểu đồ 2.1 thể hiện kết quả của kỹ thuật UCT được sử dụng trong khảo sát PAPI nhằm đo lường tính phổ biến hay phạm vi của việc đưa hối lộ khi đi làm thủ tục liên quan đến giấy CNQSD đất. Nhóm người trả lời nhận được Bộ phiếu hỏi A cho biết đã thực hiện trung bình 2.33 số việc được hỏi. Nhóm người trả lời nhận được Bộ phiếu hỏi B cho biết họ thực hiện trung bình 2.16 số việc được hỏi. Độ lệch về giá trị giữa hai con số trung bình là 0.17 hoặc 17%, có nghĩa là 17% số người khi làm thủ tục liên quan đến CNQSD đất đã phải trả phí ngoài quy định mới được việc. Khoảng tin cậy 95% của điểm trung bình cho thấy hai giá trị trung bình quan sát được từ hai nhóm mẫu có giá trị chênh lệch mang ý nghĩa thống kê. Nói cách khác, độ chênh lệch giữa hai giá trị trung bình không ngẫu nhiên mà có. Nếu làm lại với các mẫu ngẫu nhiên tương tự, thì kết quả đo cũng vẫn lớn và có ý nghĩa thống kê, và mức dao động giữa giá trị tối thiểu là 16% và tối đa là 19%.²⁰

Tỉ lệ 17% số người làm thủ tục xin cấp giấy CNQSD đất đã phải trả phí ngoài quy định mới cho biết một phần của vấn đề tham nhũng vật trong quản lý đất đai. Rất có thể tham nhũng đã trở nên phổ biến đến mức những phí tổn cho việc 'lót tay' để được việc không ảnh hưởng lớn tới đời sống dân cư bởi những chi phí đó tương đối nhỏ. Trong trường hợp đó, tham nhũng thường được xem là hành vi những nhiều. Trên thực tế, một số nhà nghiên cứu cho rằng tham nhũng trong những trường hợp như vậy, thậm chí có thể tạo thuận lợi cho người dân, bởi nó giúp 'bôi trơn' quá trình cung cấp dịch vụ công, và người sử dụng khi cần tới dịch vụ đó có xu hướng 'lót tay' nhiều hơn.²¹

Để đo lường chi phí tham nhũng, câu hỏi tiếp theo tìm hiểu về số tiền mà người dân đã phải trả tất cả các việc đã làm bằng cách tính nhẩm số tiền cho từng việc và nêu lên tổng số tiền đã phải chi trả để làm xong thủ tục xin cấp giấy CNQSD đất.²²

Hình bên phải Biểu đồ 2.1 cho biết phát hiện nghiên cứu từ câu hỏi này. Trục tung biểu thị tổng số tiền (đơn vị: VNĐ) để làm xong thủ tục xin cấp giấy CNQSD đất. Thông tin thu được cho thấy có khoảng cách rất xa giữa các con số: một số người trả lời cho biết họ phải chi trả hết tổng số tiền là 104 triệu VNĐ (tương đương với 4.952 US\$) trong khi đó một số khác cho biết chỉ phải chi hết vài ngàn đồng. Vì vậy, biểu đồ chỉ thể hiện giá trị chuyển đổi lô-ga-rit tự nhiên. Những người trả lời nhận được phiếu hỏi A (trong đó có việc phải 'lót tay' để được việc) chi trả trung bình khoảng 13,53 giá trị lô-ga-rit rỗng (tức là 751.000 VNĐ, tương đương 36 US\$) mới được việc. Những người trả lời nhận phiếu hỏi B (không có việc nhay cảm) chi trả giá trị lô-ga-rit rỗng là 13,35 (tức là 628.000 VNĐ, tương đương 29 US\$). Giá trị tiền chi phí không chính thức trung bình giữa hai nhóm mẫu là 123.000 VNĐ (tương đương 7 US\$).

Mặc dù giá trị trung bình trên có thể được xem là nhỏ song lại là đáng kể khi đặt vào bối cảnh xã hội nói chung. Trước hết, giá trị 123.000 VNĐ chỉ bằng 1/5 tổng chi phí người dân bình thường phải trả để làm xong thủ tục cấp giấy CNQSD đất. GDP bình quân đầu người của Việt Nam năm 2011 là 1.407 US\$. Vậy số tiền người dân phải hối lộ để làm xong thủ tục chiếm 5% thu nhập bình quân hàng tháng của người dân bình thường, và hơn 10% số tiền lương hàng tháng của người lao động theo khảo sát Doanh nghiệp của Tổng cục Thống kê. Hơn nữa, theo Thông tư số 106/2010/TT-BTC của Bộ Tài

¹⁷. Xem Ngân hàng Thế giới & các tác giả (2011)

¹⁸. Xem Thanh tra Chính phủ & Ngân hàng Thế giới (2012)

¹⁹. Xem câu hỏi D507f trong Bảng hỏi PAPI trên trang mạng www.papi.vn.

²⁰. Kết quả t-test cho thấy giá trị t-statistic = 2,3 và giá trị p-value = 0,02. Tóm lại, sự khác biệt này có ý nghĩa thống kê ở mức 98%.

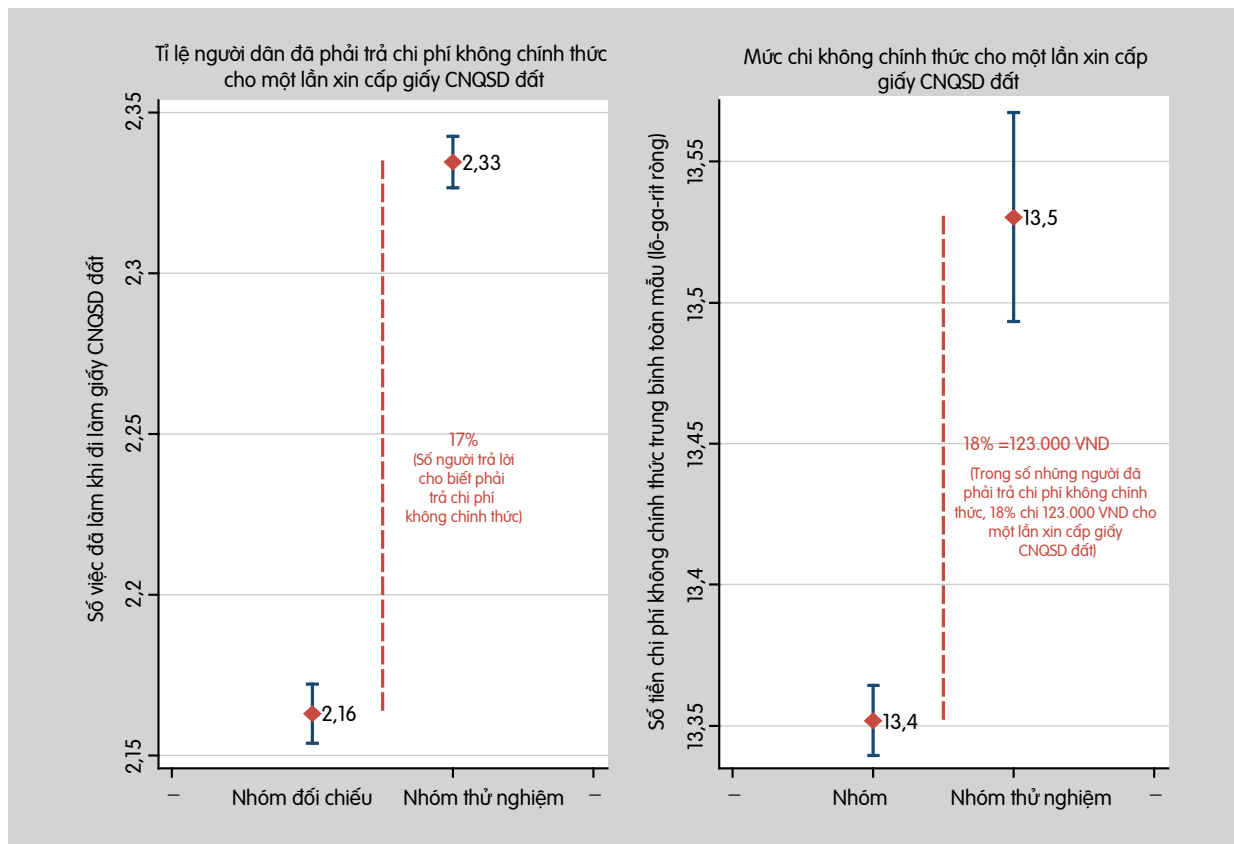
²¹. Xem Lui (1985)

²². Xem câu hỏi D507fa.

chính hướng dẫn việc thu, nộp lệ phí cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thì mức thu tối đa không vượt quá 100.000 VNĐ đối với cấp mới, 50.000 VNĐ đối với cấp đổi ở khu vực thành thị; và miễn lệ phí cấp giấy CNQSD đất đối với hộ gia đình và cá nhân ở khu vực nông thôn.²³ Cũng theo kết quả khảo sát PAPI 2012, chỉ có 14% số người được hỏi cho biết gia đình họ có đủ

lạnh. Vậy số chi phí ngoài quy định trên có thể được sử dụng cho các nhu cầu thiết yếu khác thay vì chi cho việc ‘bôi trơn’ khi làm thủ tục hành chính. Điều này cũng cho thấy giấy CNQSD đất có ý nghĩa như thế nào đối với một số không nhỏ người dân sẵn sàng trả chi phí không chính thức để có được loại giấy tờ này.

Biểu đồ 2.1: Chi phí không chính thức trong cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất



2.3. CHI PHÍ KHÔNG CHÍNH THỨC Ở BỆNH VIỆN CÔNG TUYẾN HUYỆN/QUẬN

Một loại ‘lót tay’ phổ biến nữa đó là chi phí không chính thức mà người dân phải chi trả (hoặc tự nguyện hoặc bị ép buộc) ngoài mức phí và lệ phí theo quy định khi đi khám, chữa bệnh ở bệnh viện công tuyến huyện (bao gồm bệnh viện công tại thành phố, thị xã, quận, huyện trực thuộc tỉnh/thành phố). Trong khi đó, khám, chữa bệnh là loại hình dịch vụ công căn bản mà pháp luật đảm bảo cho mọi người dân.²⁴ Hình thức ‘lót tay’

(hối lộ) trong cung ứng dịch vụ công này khá phổ biến ở nhiều bệnh viện công tuyến huyện, trong đó bác sĩ hoặc nhân viên y tế đòi hỏi và nhận những khoản không chính thức mới cung cấp dịch vụ có chất lượng tốt cho người bệnh. Một hình thức tham nhũng vặt khác thường gặp trong bệnh viện công đó là bác sĩ gợi ý và chuyển bệnh nhân đến phòng khám riêng của mình thay vì chăm sóc sức khỏe cho người bệnh tại bệnh viện nơi họ đang làm việc.

Để khảo sát về thực tế người dân có phải đưa hối lộ ở bệnh viện công tuyến huyện hay không và số tiền hối lộ đó là bao nhiêu, cụm câu hỏi D604 được sử dụng để xác định trong tổng số 5.481 người dân cho biết họ đã đi khám, chữa bệnh trong 12 tháng qua tính đến thời điểm khảo sát, ai đã đến bệnh viện tuyến huyện (hoặc bản thân họ hoặc người thân trong hộ gia đình)

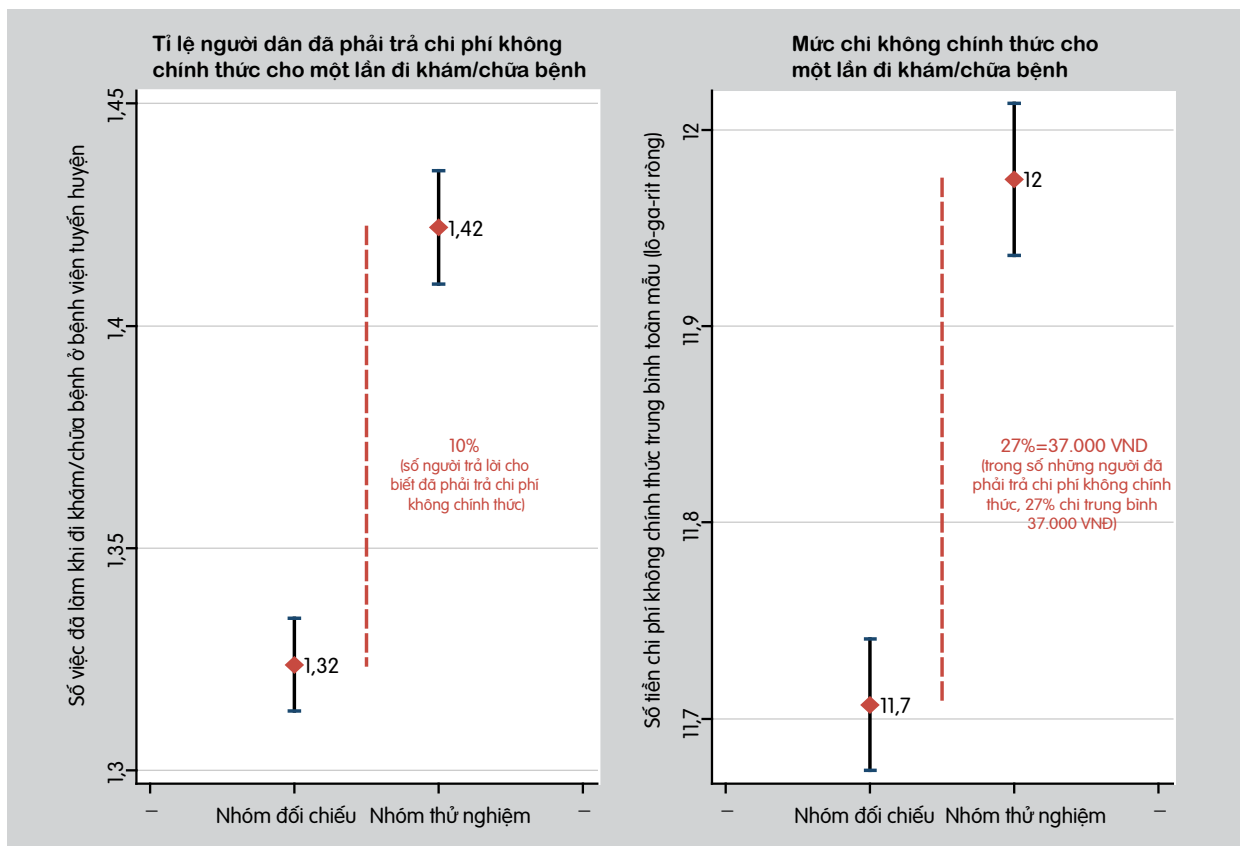
²³ Tham khảo Thông tư số 106/2010/TT-BTC tại Hệ thống văn bản pháp luật của Bộ Tư pháp tại: http://www.moj.gov.vn/vbpq/Lists/Vn%20bn%20php%20lvt/View_Detail.aspx?ItemID=25664

²⁴ Theo Luật Khám, chữa bệnh (Luật số 40/2009/QH12 của Quốc hội)

và phải trả phí ngoài quy định để được chăm sóc tốt hơn. Ở câu hỏi này, bộ phiếu hỏi B có thêm việc nhạy cảm. Kết quả phân tích dữ liệu cho thấy giá trị trung bình giữa hai nhóm mẫu khá lớn và có ý nghĩa về mặt thống kê. Có tới 10% số người đã đi điều trị hoặc có người thân đi điều trị ở bệnh viện tuyến huyện đã phải chi thêm tiền ngoài quy định để được điều trị tốt hơn, và số tiền chi 'lót tay' trung bình toàn mẫu là 37.000

VND (tương đương 1.8 US\$) chiếm khoảng 1/3 tổng số chi phí cho một lần đi khám, chữa bệnh ở bệnh viện tuyến huyện.²⁵ Số tiền này cũng bằng với số tiền hối lộ trong bệnh viện công được nêu trong nghiên cứu về tham nhũng trong lĩnh vực y tế do Tổ chức Minh bạch quốc tế chủ trì thực hiện năm 2011.²⁶ Kết quả phân tích được biểu thị ở Biểu đồ 2.2.

Biểu đồ 2.2: Chi phí không chính thức ở bệnh viện công tuyến huyện/quận



2.4. CHI PHÍ KHÔNG CHÍNH THỨC Ở TRƯỜNG TIỂU HỌC CÔNG LẬP

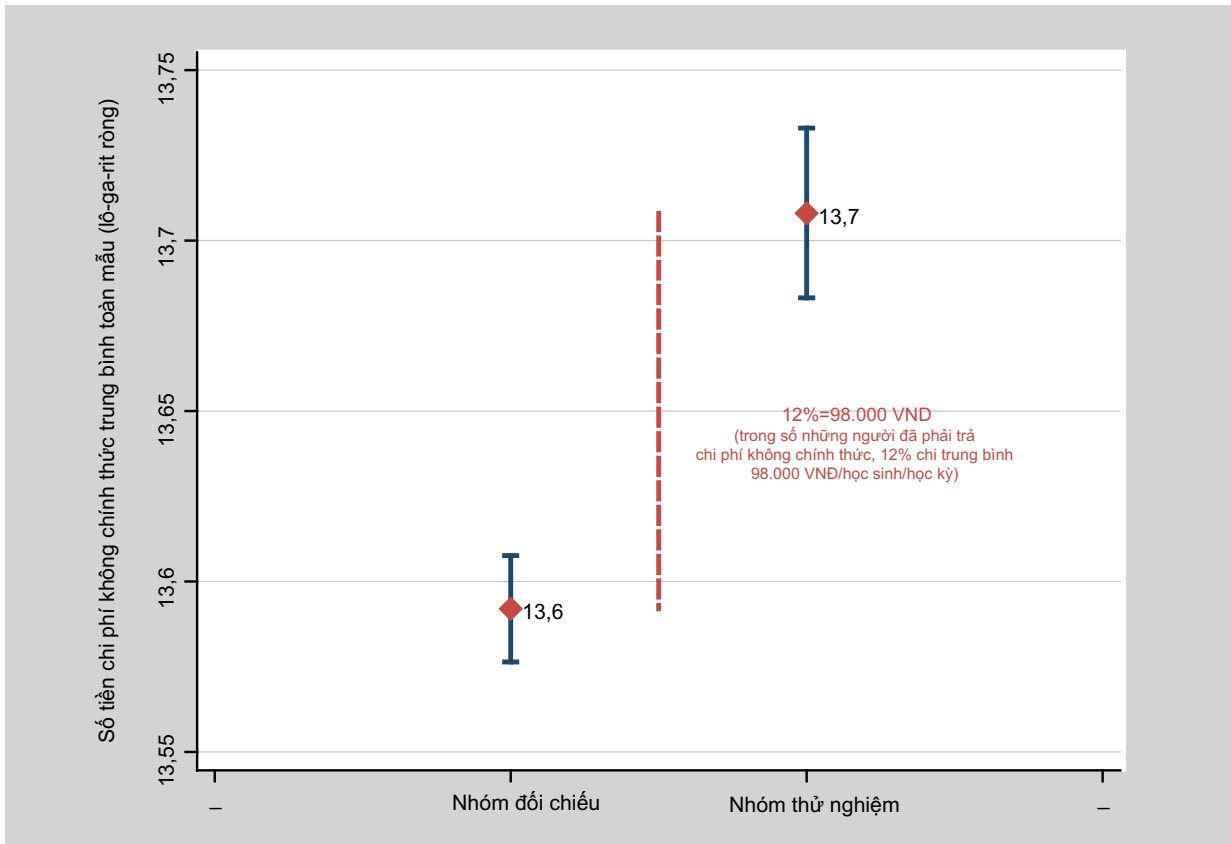
Trong lĩnh vực giáo dục, hối lộ hay chi phí không chính thức trong cung ứng dịch vụ công diễn ra khi giáo viên đòi hỏi hoặc sẵn sàng chấp nhận các khoản ngoài quy định và xem đó là động lực để giảng dạy tốt hơn hay quan tâm hơn tới học sinh. Một hành vi phổ biến khác đó là bắt buộc học sinh tham gia các lớp học thêm do giáo viên tự tổ chức thay vì giảng dạy đầy đủ, đảm bảo chất lượng ở các lớp chính khóa. Nhận tiền để cho điểm cao hơn so với thực tế làm bài kiểm tra hoặc đánh giá học sinh cũng là một hình thức nhận hối lộ trong ngành giáo dục.²⁷

phí ngoài quy định cho giáo viên hay ban giám hiệu nhà trường. Trong khi đó, theo quy định của pháp luật hiện hành, bậc tiểu học được miễn học phí. Với câu hỏi này, ở bộ phiếu hỏi B có thêm việc mang tính nhạy cảm trên. Kết quả phân tích dữ liệu cho thấy, mức tiền chênh lệch giữa hai nhóm mẫu là khá lớn và có ý nghĩa thống kê: giá trị tiền ngoài quy định ở trường tiểu học công lập là 98.000 VNĐ (tương đương 4.7 US\$), chiếm khoảng 12% tổng chi phí cho bốn hạng mục chi tiêu (gồm học phí, sách vở, đồng phục và tiền ngoài quy định) cho mỗi học sinh trong một học kỳ.

Câu hỏi D606cc được sử dụng để đo mức độ hối lộ trong trường tiểu học công lập thông qua tính toán chi

²⁵ Sai số chuẩn (3%), giá trị t-statistic (3,0), giá trị p-value (0,001), ý nghĩa thống kê ở mức 99%.
²⁶ Xem Trần Thị Thu Hà và các tác giả (2011)
²⁷ Xem Tổ chức minh bạch Quốc tế (2012)

Biểu đồ 2.3: Chi phí không chính thức ở trường tiểu học công lập



2.5. PHƯƠNG PHÁP TÍNH TOÁN MỨC ĐỘ VÀ PHẠM VI CHI PHÍ KHÔNG CHÍNH THỨC

Ba mục phân tích phạm vi và quy mô hối lộ hay chi phí không chính thức trên đây biểu thị cách tính mang tính 'chặt chẽ'. Cách tính giá trị chênh lệch giữa các giá trị trung bình có điểm mạnh là đơn giản, dễ diễn giải, hiệu quả cao, đồng thời kiểm soát chặt chẽ được độ nhiễu trong tính toán. Mặt khác, cách tính này cũng khá 'chặt chẽ' ở phương diện không thể hiện được mức độ khác biệt về khả năng tham gia vào hành vi hối lộ ở cấp độ cá nhân, mà chỉ so sánh giá trị trung bình rút ra từ hai nhóm mẫu. Do vậy, cách ước lượng này chỉ thể hiện được cận dưới của phạm vi và quy mô hối lộ như quan sát được qua khảo sát PAPI trên đây.

Một phương pháp đã được vận dụng trong phân tích kết quả khảo sát PAPI năm 2010 và 2011 đó là ước lượng quy hồi.²⁸ Theo cách tính này, xác suất thực hiện hành vi không mang tính nhạy cảm được áp dụng đối với mọi cá nhân trong mẫu sử dụng đồng biến trong bộ dữ liệu đối với nhóm kiểm soát. Để tính giá trị chênh lệch giữa hai nhóm kiểm soát và nhóm thử nghiệm,

lấy tổng số việc mà mỗi người trả lời thực hiện trong nhóm thử nghiệm trừ đi tổng số việc mà người trả lời thực hiện trong nhóm kiểm soát. Giá trị chênh lệch giữa hai giá trị trung bình thu được từ hai nhóm mẫu đồng nghĩa với xác suất thực hiện hành vi đưa hối lộ của mỗi cá nhân trong khảo sát. Ở một số trường hợp, số việc quan sát được (hay quy mô số tiền hối lộ) có thể thấp hơn so với một giá trị dự báo, dẫn đến xác suất đưa hối lộ đó mang giá trị âm (-). Vì kết quả mang giá trị âm là vô nghĩa trong trường hợp này, phương pháp Glynn quy hồi những giá trị âm đó thành giá trị bằng '0' (trong trường hợp được nghiên cứu ở PAPI, giá trị '0' được hiểu là việc đưa hối lộ hay không được thực hiện trong số những việc được nêu). Việc chuyển một giá trị âm (-) về giá trị bằng '0' như vậy được gọi là ước lượng quy hồi. Điểm yếu của phương pháp này là việc quy hồi có thể dẫn tới thiên kiến trong ước lượng xác suất mẫu tham gia vào hành vi hối lộ trong xã hội. Do vậy, kết quả của ước lượng quy hồi cần được xem là 'cận trên' về xác suất có thể đoán được về mức độ tham gia vào hành vi hối lộ đó. Nói cách khác, khoản tiền hối lộ thường không lớn hơn so với giá trị 'cận trên'.

Bảng 2.1 so sánh kết quả của hai cách ước lượng. Như thể hiện trên bảng, giá trị cận trên của mức chi phí không chính thức mà người dân đã phải trả cao hơn

²⁸ Tham khảo nghiên cứu của Glynn (2010) về phương pháp 'truncated estimation'.

nhều khi sử dụng giá trị ước lượng quy hồi. Giá trị này chỉ báo những dấu hiệu đáng lo ngại về hiện trạng tham nhũng vật trong khu vực công. Theo cách ước lượng này, có tới 56% số người đã đi làm thủ tục giấy CNQSD đất trong ba năm qua đã trả các khoản chi không chính thức với số tiền trung bình 818.000 VNĐ cho mỗi trường hợp. Tương tự, khoảng 50% số người hoặc là bệnh nhân hoặc người nhà bệnh nhân đã

phải ‘lót tay’ ở bệnh viện tuyến huyện, với khoản chi không chính thức là 146.000 VNĐ cho một lần khám, chữa bệnh. Chi phí ngoài quy định ‘bồi dưỡng’ giáo viên hay ban giám hiệu ở trường tiểu học công lập cao hơn nhiều, tác động tới khoảng 18% số phụ huynh học sinh tiểu học và tiêu tốn mỗi hộ gia đình khoảng 572.000 VNĐ một học kỳ (cao gấp sáu lần so với mức cận dưới).

Bảng 2.1: Ước lượng cận trên của quy mô chi phí không chính thức

Phương pháp	Dịch vụ cấp giấy CNQSD đất			Dịch vụ y tế bệnh viện tuyến huyện		Dịch vụ giáo dục tiểu học công lập ²⁹
	Ước lượng giá trị cận trên và dưới	Phạm vi (%)	Quy mô (VNĐ/lượt/lần)	Phạm vi (%)	Quy mô (VNĐ/lượt/lần)	Quy mô (VNĐ/lượt/học kỳ)
Kỹ thuật phân tích						
Chênh lệch giữa các giá trị trung bình	Cận dưới	17,0%	123.000	10,0%	37.000	98.000
Quy hồi	Cận trên	56,6%	818.000	48,4%	146.000	572.000

Phạm vi và mức độ hồi lộ ở ba nhóm dịch vụ trên đây nằm trong khoảng những ước lượng cận trên và cận dưới. Nếu sử dụng giá trị cận dưới, vẫn có thể nhận định hồi lộ đang ảnh hưởng và là gánh nặng tương đối lớn đối với nhiều người trên phạm vi toàn quốc. Số tiền chi phí không chính thức đó có thể được dùng vào những việc có ý nghĩa dân sinh hơn, song lại đang được dùng như phương tiện để ‘bôi trơn’ bộ máy hành chính và dịch vụ công vốn tồn tại để thực hiện chức năng phục vụ người dân và xã hội. Nếu sử dụng giá trị cận trên, cần lưu ý tới cách ước lượng quy hồi, song giá trị cận trên có ý nghĩa như những cảnh báo về mức độ nghiêm trọng của tình hình tham nhũng vật trong ba loại hình dịch vụ đã được nghiên cứu.

2.6. MỨC HỒI LỘ DẪN TỚI TỔ GIÁC HÀNH VI ĐÒI HỒI LỘ

Kết quả phân tích cho thấy người dân phải dành từ 100.000 VNĐ đến 600.000 VNĐ một học kỳ cho các khoản chi phí không chính thức để con em mình được sự ưu ái hơn của giáo viên tiểu học công lập. Đây là điều đáng suy nghĩ, và cũng cần được đặt trong bối cảnh chung của xã hội. Từ phương diện chính sách, cũng cần nhìn nhận một thực tế là việc ra quyết định tổ giác các hành vi đòi hồi lộ không hề đơn giản đối với người dân. Một câu hỏi nghiên cứu được đặt ra: số tiền ‘lót tay’ hay hồi lộ phải ở mức nào thì người dân mới đi đến quyết định phải tổ giác hành vi đòi hồi lộ của cán bộ, công chức? Nếu hỏi một cách trực diện

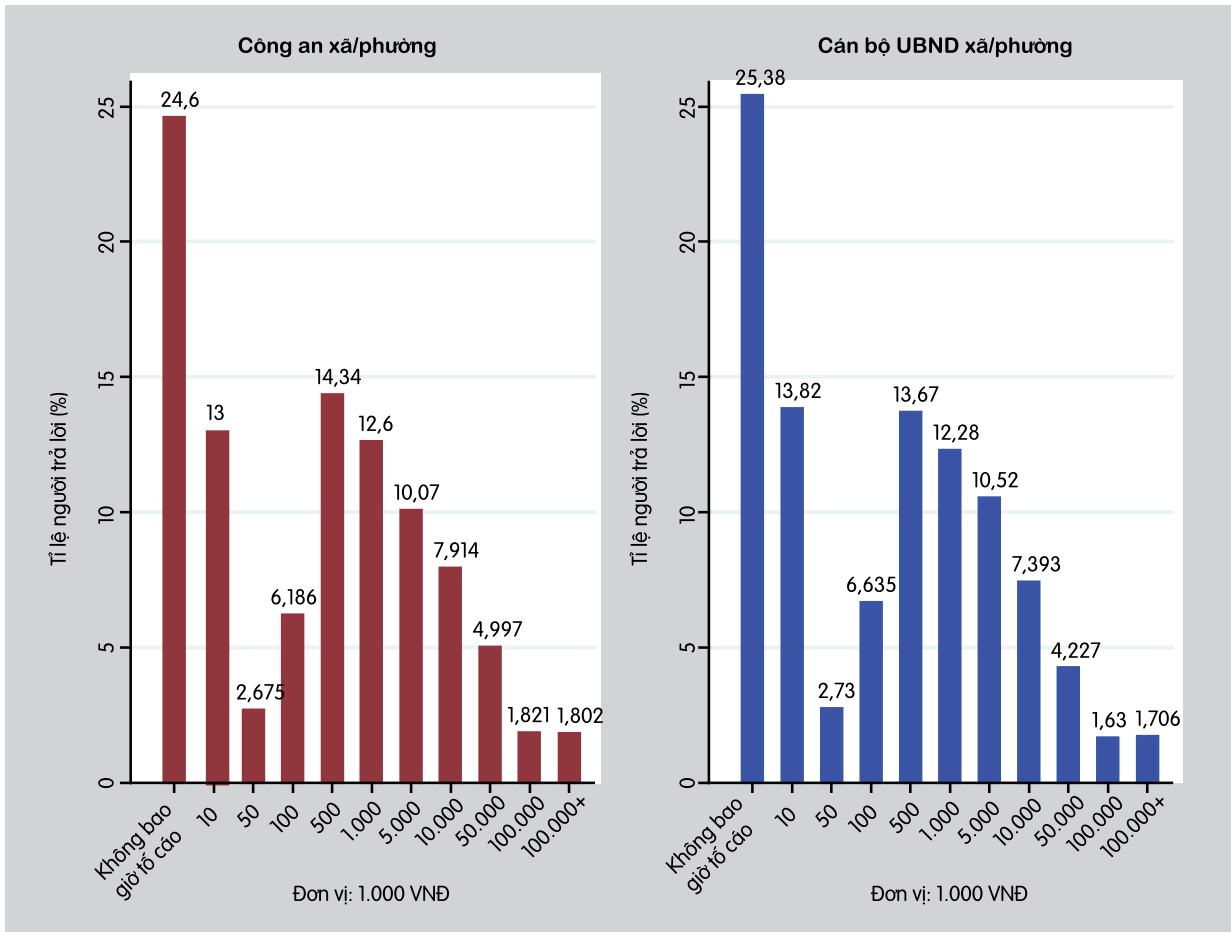
hơn, hồi lộ phải đến mức nào thì quá sức chịu đựng của người dân?

Để trả lời câu hỏi này, trong bộ phiếu hỏi PAPI có sử dụng câu hỏi giả định được thiết kế dựa trên nguyên lý kinh tế học về tính toán chi phí thường xuyên. Câu hỏi đặt ra cho người trả lời là, nếu cá nhân người trả lời nhận được yêu cầu của một cán bộ, công chức nào đó đòi đưa thêm tiền ngoài tiền quy định chính thức, thì số tiền đó phải lớn tới mức nào họ mới quyết định tố giác lên cơ quan chức năng ở địa phương. Một danh mục số tiền với các mệnh giá từ 10.000 VNĐ tới trên 100 triệu VNĐ (tương đương với khoảng 0,48 US\$ đến 4.761 US\$) được đưa ra để người trả lời chọn một phương án mà họ cho là họ sẽ cân nhắc tố giác hành vi đòi hồi lộ. Dữ kiện này cho phép tính toán khung giá mà người dân cho rằng quá sức chịu đựng dẫn tới việc họ tố giác hành vi đòi hồi lộ của cán bộ cấp cơ sở. Để đảm bảo tính phổ quát của khung giá hồi lộ và không áp dụng cụ thể đối với một cơ quan hay cá nhân nào ở địa phương, cách tính ngẫu nhiên được sử dụng để nghiên cứu xem người dân nhận được yêu cầu từ một công an xã/phường (phiếu hỏi A) hay từ một cán bộ UBND xã/phường (phiếu hỏi B). Kết quả phân tích được thể hiện ở Biểu đồ 2.4.³⁰

^{29.} Trong nhóm câu hỏi về chi phí không chính thức trong giáo dục tiểu học công lập không bao gồm câu hỏi về phạm vi. Tuy nhiên, có thể ước lượng tỉ lệ người trả lời đã tham gia vào hành vi này dựa trên việc so sánh với nhóm mẫu trả lời bộ phiếu hỏi không có việc nhạy cảm, và kết quả ước lượng từ khảo sát là khoảng 18%.

^{30.} Xem câu hỏi D404 trong bộ phiếu hỏi PAPI tại www.papi.vn

Biểu đồ 2.4: Mức đòi hỏi lộ dẫn tới tố giác



Điều đầu tiên cần lưu ý từ Biểu đồ 2.4 đó là, cũng như trong các vòng khảo sát PAPI trước, dường như không có sự khác biệt nào về mức độ chịu đựng hối lộ của người dân giữa hai nhóm trả lời về hai đối tượng có khả năng đòi hỏi (công an xã/phường và cán bộ UBND xã/phường). Nói cách khác, người dân hầu như không phân biệt ai đòi hỏi mà chỉ quan tâm tới số tiền bị đòi hỏi lớn tới mức nào thì quá sức chịu đựng của họ. Điều quan trọng thứ hai đó là có tới 2.632 người trả lời (chiếm khoảng 25%) trong cả hai nhóm mẫu cho biết họ sẽ không bao giờ tố cáo hành vi đòi hỏi của hai đối tượng được hỏi, cho dù số tiền bị đòi hỏi lớn tới mức nào. Đây là con số rất lớn so với tổng mẫu, cho thấy tâm lý của người dân trước quyết định tố giác hành vi tham nhũng, đó là hoặc sợ bị trả thù hoặc không tin vào hiệu quả của pháp luật phòng, chống tham nhũng.

Vấn đề thứ ba cần lưu ý, đó là tố giác hành vi đòi hỏi lộ khi số tiền bị vòi vĩnh dưới mức 500.000 VNĐ là rất hiếm. Chỉ có khoảng 21% số người trả lời cho biết họ

sẽ tố giác dưới mức này, thấp hơn tỉ lệ người trả lời cho biết họ không bao giờ tố giác. Có thể nhận định rằng, đối với những người có xu hướng sẽ tố giác hành vi đòi hỏi lộ thì số tiền nhỏ như vậy là chịu đựng được. Có thể giải thích hiện tượng này như sau: số tiền đòi hỏi vật như vậy có thể gây khó chịu đối với người dân, song khi so sánh với chi phí phải bỏ ra để tố giác hành vi đó thì không đáng bởi tố giác vừa mất thời gian, công sức, tiền bạc vừa có thể bị trù úm, gây khó dễ, mà khả năng thành công gần như là không có (xem mục 3.4, Chương 3 để tìm hiểu thêm lý do tại sao người dân không tố giác hành vi đòi hỏi lộ). Thay vào đó, các khoản hối lộ vật như vậy có thể chịu đựng được bởi người dân có thể sẵn sàng chi trả, xem đây là 'phí bôi trơn' để đẩy nhanh tiến độ làm thủ tục hành chính hay xử lý vi phạm hành chính.

Tuy nhiên, việc người dân lựa chọn không tố giác khi cái giá phải trả cho hối lộ ở mức thấp cũng giúp tìm hiểu lý do tại sao giá trị trung bình của chi phí không chính thức cho ba nhóm dịch vụ đã phân tích ở trên là

khá thấp. Rất có thể mức tiền đòi hối lộ thường thấp bởi cán bộ, công chức nắm rõ quy định của pháp luật về mức tiền nhận hối lộ có thể dẫn tới việc bị tố giác.³¹ Do vậy, mức tiền vôi vỉnh hối lộ thường ở mức ít dẫn đến việc bị tố giác.

2.7. KẾT LUẬN

Kết quả phân tích trình bày ở chương này được thực hiện dựa trên các kỹ thuật định lượng hiện đại và tinh tế để phân tích được phạm vi và mức độ của hối lộ và chi phí không chính thức trong ba lĩnh vực dân sinh căn bản: i) chứng nhận quyền sử dụng đất; ii) dịch vụ y tế; và iii) giáo dục tiểu học. Đây là những kỹ thuật mới, tiên tiến nhất được áp dụng trong khảo sát trải nghiệm trực tiếp của người dân về hối lộ ở Việt Nam.

Ở cả ba nội dung thành phần được nghiên cứu, kết quả phân tích đều cho thấy hành vi đòi hối lộ của cán bộ, công chức, viên chức đang ảnh hưởng tới nhiều thành phần dân cư, đồng thời quy mô của chi trả không chính thức (hối lộ) là đáng kể nếu so sánh với những chi phí người dân phải trả cho những việc khác khi sử dụng ba loại dịch vụ này. Nếu tính một cách chặt chẽ, có khoảng 17% số người đi làm thủ tục xin cấp giấy CNQSD đất phải chi 'bôi trơn' trung bình 123.000 VNĐ/lượt; 10% phải 'lót tay' trung bình 37.000 VNĐ/lượt ở bệnh viện công tuyến huyện cho một lần đi khám, chữa bệnh; và phụ huynh học sinh tiểu học công lập chi 'bồi dưỡng' ngoài quy định cho giáo viên, ban giám hiệu nhà trường trung bình khoảng 98.000 VNĐ/học sinh/học kỳ. Đây là những giá trị 'cận dưới' về phạm vi và quy mô hối lộ phát hiện từ khảo sát PAPI 2012.

Với cách ước lượng quy hồi được áp dụng trong phân tích giá trị 'cận trên', phát hiện nghiên cứu cho thấy có khoảng 57% số người đi làm thủ tục xin cấp giấy CNQSD đất phải chi 'bôi trơn' (trung bình 818.000 VNĐ/lượt/lần); 48% phải 'lót tay' (trung bình 146.000 VNĐ) ở bệnh viện công tuyến huyện cho một lần đi khám, chữa bệnh; 18% số phụ huynh học sinh tiểu học

công lập phải chi 'bồi dưỡng' ngoài quy định cho giáo viên, ban giám hiệu nhà trường với mức trung bình khoảng 572.000 VNĐ/học sinh/học kỳ.

Ngay cả những giá trị 'cận trên' cũng chưa phản ánh đầy đủ được cái giá của hành vi tham nhũng, hối lộ đối với xã hội, bởi cách tính này chưa xét đến tác động của tham nhũng, hối lộ đối với những người từ chối trả lời những câu hỏi nhạy cảm, hoặc không có đủ để trang trải cho các khoản chi phí không chính thức. Những người dân kém may mắn này hoặc (i) không có được giấy CNQSD đất, một loại giấy tờ quan trọng đối với họ khi mong muốn khởi nghiệp hay làm kinh doanh hộ gia đình; hoặc (ii) không nhận được dịch vụ chăm sóc sức khỏe đảm bảo chất lượng, gây ảnh hưởng tới điều kiện sức khỏe của cá nhân, của con cái và sinh kế hộ gia đình; hoặc (iii) trẻ em không có điều kiện tiếp cận với các cơ hội giáo dục sau bậc tiểu học bắt buộc theo quy định của nhà nước, vô hình trung ảnh hưởng tới quá trình trưởng thành trong nghề nghiệp và điều kiện kinh tế về sau. Những tác động gián tiếp của những hành vi đòi hối lộ, những nhiễu của cán bộ, công chức, viên chức cần được nhận thức đầy đủ ở tầm chính sách vĩ mô. Đây là những bằng chứng phản ánh 'một sân chơi không bình đẳng' có thể dẫn tới những hệ lụy lâu dài đối với sự phát triển kinh tế, xã hội và chính trị của đất nước.

Phần cuối của chương phân tích mức độ quyết tâm của người dân trong tố giác hành vi tham nhũng, và đi tới hai kết luận. Thứ nhất, một số tiền đáng kể từ các hành vi đòi hối lộ chưa được phản ánh đầy đủ, bởi người dân lựa chọn không tố giác do cái giá phải trả cho việc tố giác có thể lớn, hoặc do chưa tin vào hệ thống pháp luật phòng, chống tham nhũng hiện nay có thể bảo vệ họ. Thứ hai, mức độ chịu đựng hối lộ, tham nhũng vật là tương đối lớn, cho thấy hiện tượng người dân cũng chủ động thực hiện hành vi đưa hối lộ để lách những thủ tục hành chính rườm rà và hy vọng nhận được chất lượng dịch vụ công tốt hơn.

³¹ Theo quy định của Bộ luật Hình sự sửa đổi năm 2009 (Luật số 37/2009/QH12), người có chức vụ quyền hạn hoặc trực tiếp hoặc qua trung gian nhận tiền, tài sản, hoặc lợi ích vật chất có giá trị 2 triệu VNĐ trở lên có thể bị khởi tố.