

3.7. CHỈ SỐ TỔNG HỢP PAPI 2012 VÀ PHƯƠNG PHÁP TỔNG HỢP

Như đã đề cập ở báo cáo PAPI năm 2010 và 2011, để tạo điều kiện so sánh giữa các tỉnh/thành phố, điểm số của sáu trục nội dung trình bày ở trên được tổng hợp lại thành một con số đơn nhất, gọi là Chỉ số tổng hợp. Có ba phương pháp khác nhau để xây dựng Chỉ số tổng hợp PAPI. Độc giả có thể lựa chọn phương pháp tùy theo nhu cầu sử dụng. Song, độc giả cũng cần lưu ý, mặc dù ở mỗi phương pháp tổng hợp các tỉnh/thành phố được xếp hạng theo điểm số từ cao nhất đến thấp nhất, mục đích của nghiên cứu PAPI là làm rõ mức độ hiệu quả ở từng nội dung cụ thể nhằm chỉ ra những mặt đã làm được và những mặt cần được cải thiện của từng tỉnh/thành phố.

Phần này của báo cáo trình bày ba phương pháp ước lượng Chỉ số tổng hợp PAPI. Cách thứ nhất là thể hiện điểm số tổng hợp của các tỉnh/thành phố dưới dạng đồ thị hình sao (hay ở dạng “bảng đồng hồ” hoặc “hệ thống chỉ báo”) thể hiện đánh giá tổng hợp của người dân về sáu trục nội dung liên quan tới quản trị và hành chính công của từng địa phương. Cách thứ hai là trình bày xếp hạng các tỉnh/thành phố khi chưa có trọng số, trong đó nhấn mạnh việc tính toán khoảng tin cậy xung quanh những điểm số xếp hạng đó.⁵⁰ Cách thứ

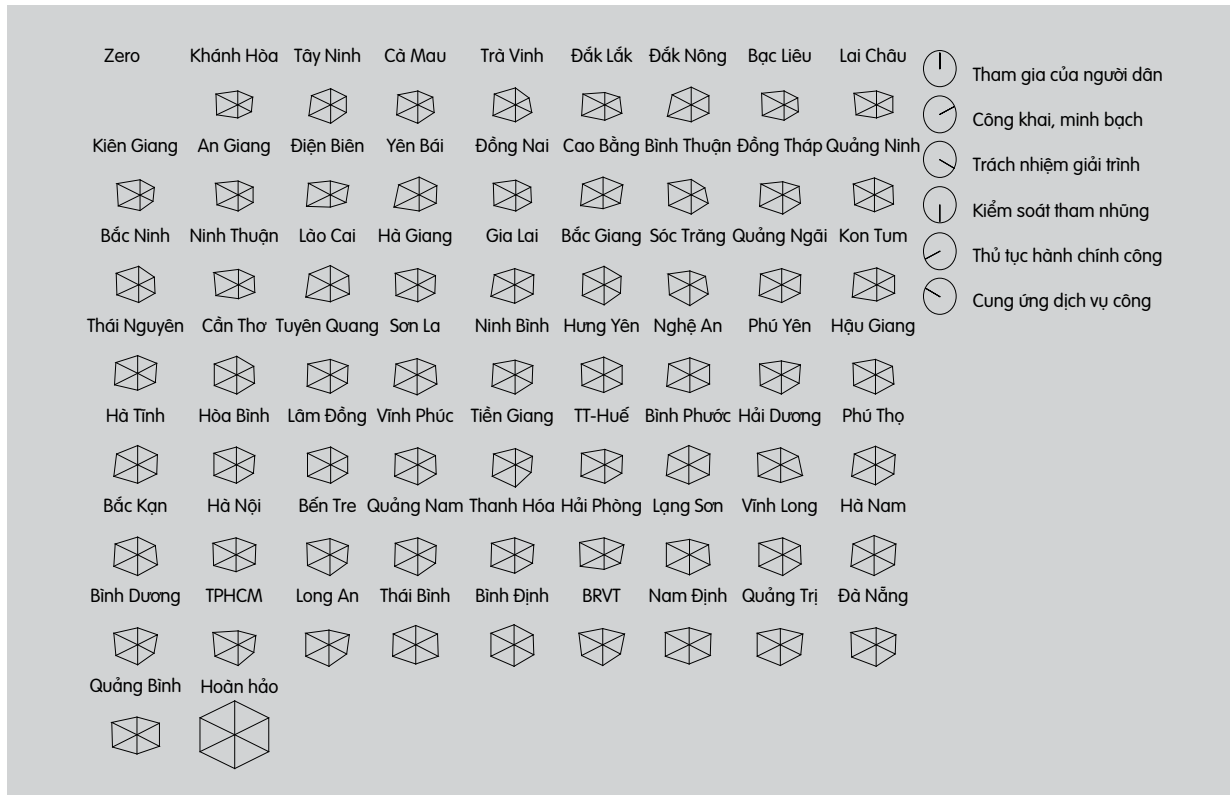
ba là trình bày Chỉ số tổng hợp có trọng số để thể hiện vị trí xếp hạng của các tỉnh/thành phố trong mẫu khảo sát, trong đó trọng số được rút ra từ phân tích hồi quy mức độ hài lòng của người dân với kết quả công việc của các cấp chính quyền địa phương (biến phụ thuộc từ câu hỏi d305 trong Bộ phiếu hỏi về mức độ hài lòng của người dân với chất lượng công tác của các cấp chính quyền).

Chỉ số tổng hợp PAPI 2012 theo sáu trục nội dung

Cách tiếp cận thứ nhất là dùng Biểu đồ 3.7a minh họa Chỉ số tổng hợp của PAPI theo dạng “bảng đồng hồ” (hiển thị 64 đồ thị hình sao, trong đó 63 hình sao biểu thị cho mức độ hiệu quả của 63 tỉnh/thành phố, và hình ‘hoàn hảo’ thể hiện một đơn vị tỉnh với mức độ hiệu quả lý tưởng). Mỗi trục nội dung được tổng hợp trên thang điểm từ 1-10, trong đó 1 là điểm số thấp nhất và 10 là điểm số cao nhất của mỗi trục nội dung sau khi tổng hợp từ các chỉ số thành phần cấu thành trục nội dung đó của mỗi tỉnh/thành phố. Tất cả các tỉnh/thành phố đều có khả năng đạt 10 điểm ở mỗi trục nội dung, và đồ thị hình sao của tỉnh/thành phố “hoàn hảo” là hình trong đó sáu cạnh hình sao đều đạt giá trị hoàn hảo (10 điểm).

⁵⁰. Các đồ thị với khoảng tin cậy được đăng tải trên website www.papi.vn. Qua những đồ thị đó, độc giả có thể xác định được sự khác nhau có ý nghĩa thống kê giữa các tỉnh/thành phố.

Biểu đồ 3.7a: Chỉ số PAPI 2012 theo sáu trục nội dung
(Mỗi cạnh từ tâm đến đỉnh hình sao=mức độ hiệu quả ở từng trục nội dung, trên thang điểm từ 1-10)

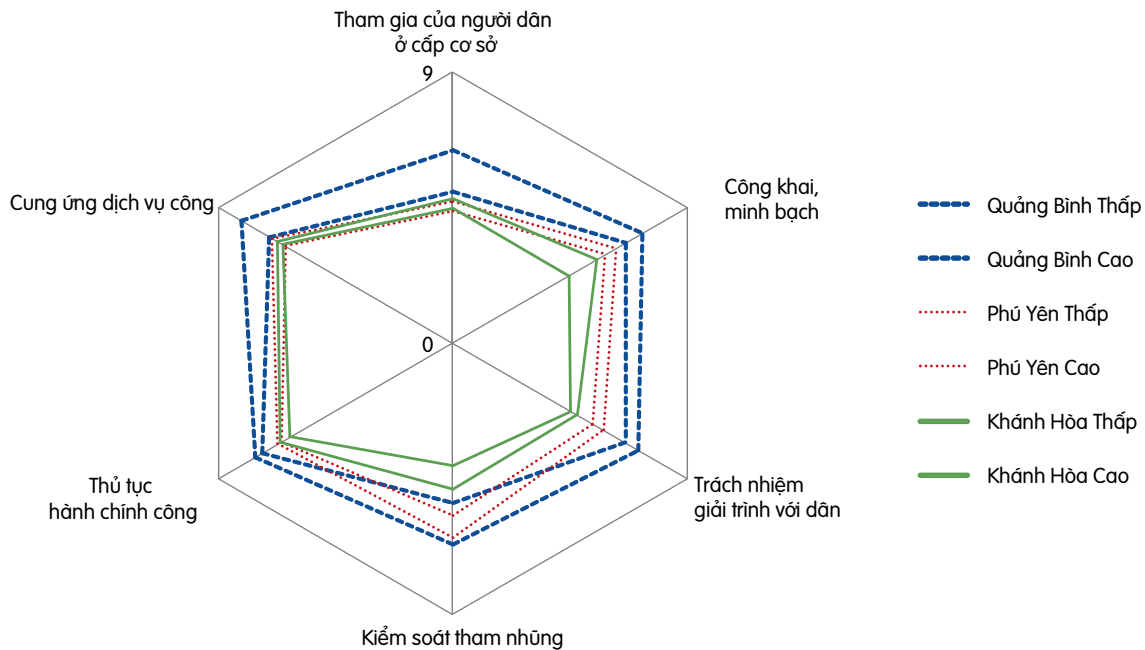


Việc trình diễn kết quả tổng hợp của mỗi tỉnh/thành phố theo dạng đồ thị hình sao trong “bảng đồng hồ” giúp các địa phương, kể cả tỉnh/thành phố đạt điểm cao ở các trục nội dung, xác định được mặt mạnh, mặt yếu của mình. Đây là lợi thế vượt trội của “bảng đồng hồ” khi so với cách biểu thị theophương pháp cộng dồn ước lượng điểm của sáu trục nội dung. Lấy trường hợp của tỉnh Quảng Bình làm ví dụ. Mặc dù là địa phương được người dân đánh giá cao ở hầu hết các trục nội dung, song Quảng Bình vẫn cần cải thiện hơn nữa ở trục nội dung ‘kiểm soát tham nhũng’ (biểu thị qua độ dài của cạnh từ tâm đến đỉnh hình sao ở trục “kim đồng hồ chỉ 6 giờ”: ‘Kiểm soát tham nhũng’ của Quảng Bình còn hạn chế). Một ví dụ khác là Tp. Hồ Chí Minh, địa phương cần tập trung cải thiện mức độ tham gia ở cấp cơ sở cho người dân (kim đồng hồ chỉ 12 giờ) và trách nhiệm giải trình với người dân (kim đồng hồ chỉ 4 giờ). Ngược lại, địa phương đứng cuối nhóm tỉnh/thành phố đạt điểm thấp nhất, Khánh Hòa dường như vẫn được người dân đánh giá là khá hiệu quả ở trục nội dung ‘cung ứng dịch vụ công’ (kim đồng hồ chỉ 10 giờ). Tây Ninh, một địa phương có thứ hạng thấp ở

cả hai năm 2011 và 2012, ghi điểm cao ở nội dung ‘thủ tục hành chính công’ (kim đồng hồ chỉ 8 giờ), song kém hơn so với nhiều địa phương khác ở những nội dung còn lại.

Điểm mạnh của nghiên cứu PAPI là ở chỗ dữ liệu và thông tin được nghiên cứu và trình bày theo hướng đảm bảo tính khách quan và khoa học. Tuy nhiên, nếu chỉ biểu thị điểm trung bình ở cấp trục nội dung như đã thể hiện ở Biểu đồ 3.7a, tính xác thực của từng chỉ báo được sử dụng trong PAPI sẽ bị coi nhẹ. Qua đó có thể khẳng định khá chắc chắn là điểm số trung bình là điểm số có khả năng xảy ra nhất trong một dãy điểm từ một mẫu ngẫu nhiên được chọn lặp đi lặp lại. Biểu đồ 3.7b cho một góc nhìn khác, biểu thị khoảng điểm số có thể cho từng trục nội dung cho ba địa phương: Quảng Bình, với tổng điểm của sáu trục nội dung cao nhất; Khánh Hòa với tổng điểm thấp nhất; và Phú Yên với tổng điểm ở vị trí trung vị. Thay vì biểu thị điểm trung bình của mỗi địa phương, Biểu đồ 3.7b so sánh điểm số ở mỗi trục nội dung của ba địa phương trên khi sử dụng điểm số cao nhất và thấp nhất với khoảng tin cậy 90%.

**Biểu đồ 3.7b: So sánh điểm số PAPI 2012 của ba tỉnh/thành phố
(với khoảng tin cậy 90%)**



Cách biểu thị điểm số PAPI theo cách trên đây giúp chuyển tải được nhiều thông tin tới độc giả, đặc biệt là các nhà hoạch định chính sách. Ở hai trục nội dung ‘Công khai, minh bạch’ và ‘Trách nhiệm giải trình với người dân’, điểm số giữa ba địa phương đã nêu có sự khác biệt lớn có ý nghĩa thống kê. Như vậy, có thể nói một cách chắc chắn rằng nếu lấy mẫu lặp đi lặp lại (tới 9 trên 10 lần lấy mẫu), thứ tự của các tỉnh này (tốt nhất, trung bình, kém nhất) vẫn giữ nguyên. Ở ba trục nội dung (‘Tham gia của người dân ở cấp cơ sở’, ‘Thủ tục hành chính công’ và ‘Cung ứng dịch vụ công’), khoảng điểm tin cậy của Phú Yên và Khánh Hòa khá sát nhau, cho thấy điểm số của hai địa phương này không khác biệt về mặt thống kê và có thể cho kết quả khác khi mẫu lặp lại. Điểm số tổng hợp của Quảng Bình ở mỗi trục nội dung cao hơn nhiều so với Khánh Hòa. Như vậy, mặc dù không thể tìm ra sự khác nhau giữa nửa số tỉnh/thành phố đứng đầu, song có thể tìm thấy sự khác biệt về điểm số khi so sánh những địa phương này với nhóm đứng cuối bảng. Độc giả quan tâm đến khoảng tin cậy xung quanh điểm số tổng hợp của các địa phương có thể tìm đọc và tải tài liệu từ trang web của PAPI tại www.papi.vn.





Bảng 3.7 là một dạng thể hiện hiệu quả ở cấp trục nội dung của các tỉnh/thành phố. Với mã màu sử dụng ở các bản đồ thể hiện bốn phân nhóm hiệu quả ở Chương 3 (màu xanh đậm biểu thị điểm cao nhất;

xanh lá cây biểu thị điểm trung bình cao; màu da cam biểu thị điểm trung bình thấp; và màu vàng biểu thị điểm thấp nhất), Bảng 3.7 cho thấy có tỉnh/thành phố thuộc vào nhóm có điểm số cao nhất ở một số trục nội dung song lại thuộc vào nhóm có điểm số thấp nhất ở các trục nội dung khác. Bảng 3.7 biểu thị mức độ hiệu quả của sáu tỉnh/thành phố đông dân nhất. Có thể dễ dàng nhận ra rằng Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Nghệ An và Thanh Hóa thuộc về nhóm tỉnh/thành phố đạt điểm cao nhất (với mức điểm từ bách phân vị thứ 75 trở lên) ở một số trục nội dung. Hà Nội đạt điểm khá ở hai trục nội dung ‘Công khai, minh bạch’ và ‘Trách nhiệm giải trình với người dân’, song lại thuộc về nhóm đạt điểm thấp nhất ở trục nội dung ‘Kiểm soát tham nhũng’. TP. Hồ Chí Minh đạt điểm cao ở các trục nội dung ‘Kiểm soát tham nhũng’ và ‘Cung ứng dịch vụ công’, song lại rơi vào nhóm đạt điểm thấp nhất ở trục nội dung ‘Tham gia của người dân ở cấp cơ sở’ và ‘Trách nhiệm giải trình với người dân’. Nghệ An thuộc về nhóm đạt điểm cao nhất ở hai trục nội dung ‘Công khai, minh bạch’ và ‘Trách nhiệm giải trình với người dân’, song lại rơi vào nhóm đạt điểm thấp nhất ở trục nội dung ‘Cung ứng dịch vụ công’. Trong số 6 tỉnh/thành phố đông dân nhất toàn quốc, An Giang và Đồng Nai thuộc về nhóm đạt điểm thấp nhất ở năm trong sáu trục nội dung, song cùng nằm trong nhóm đạt điểm trung bình cao ở trục nội dung ‘Cung ứng dịch vụ công’.

Bảng 3.7: So sánh sáu chỉ số thành phần của sáu tỉnh/thành phố đông dân cư nhất

Tỉnh/ Thành phố	1. Tham gia của người dân ở cấp cơ sở	2. Công khai, minh bạch	3. Trách nhiệm giải trình với người dân	4. Kiểm soát tham nhũng	5. Thủ tục hành chính công	6. Cung ứng dịch vụ công
An Giang	4,691	5,077	5,030	5,293	6,538	6,870
Đồng Nai	4,729	5,002	5,135	5,378	6,743	6,920
Hà Nội	5,507	6,263	6,057	5,399	6,868	7,020
Tp. Hồ Chí Minh	4,743	5,798	5,144	6,396	7,076	7,517
Nghệ An	5,487	6,132	6,151	5,794	7,024	6,553
Thanh Hóa	5,390	6,093	5,629	5,973	7,248	7,026

Mã màu:

- Nhóm đạt điểm cao nhất  Từ bách phân vị thứ 75 trở lên
- Nhóm đạt điểm trung bình cao  Từ bách phân vị thứ 50 – 75
- Nhóm đạt điểm trung bình thấp  Từ bách phân vị thứ 25 – 50
- Nhóm đạt điểm thấp nhất  Dưới bách phân vị thứ 25

Qua Bảng 3.7, các nhà hoạch định chính sách và hoạt động thực tiễn ở sáu địa phương có thể biết được địa phương nào đã làm tốt ở phương diện nào và từ đó trao đổi và học hỏi kinh nghiệm thực tiễn tốt cho địa phương mình. Chẳng hạn, Hà Nội và Nghệ An có thể trao đổi, học hỏi về thực tiễn tốt trong thực hiện trách nhiệm giải trình với người dân với Tp. Hồ Chí Minh, An Giang và Đồng Nai. Về nội dung ‘Cung ứng dịch vụ công’, Nghệ An có thể tham khảo, học hỏi từ việc phân tích những gì Hà Nội, Tp. Hồ Chí Minh và Thanh Hóa đang thực hiện.

Chỉ số tổng hợp PAPI 2012 chưa có trọng số

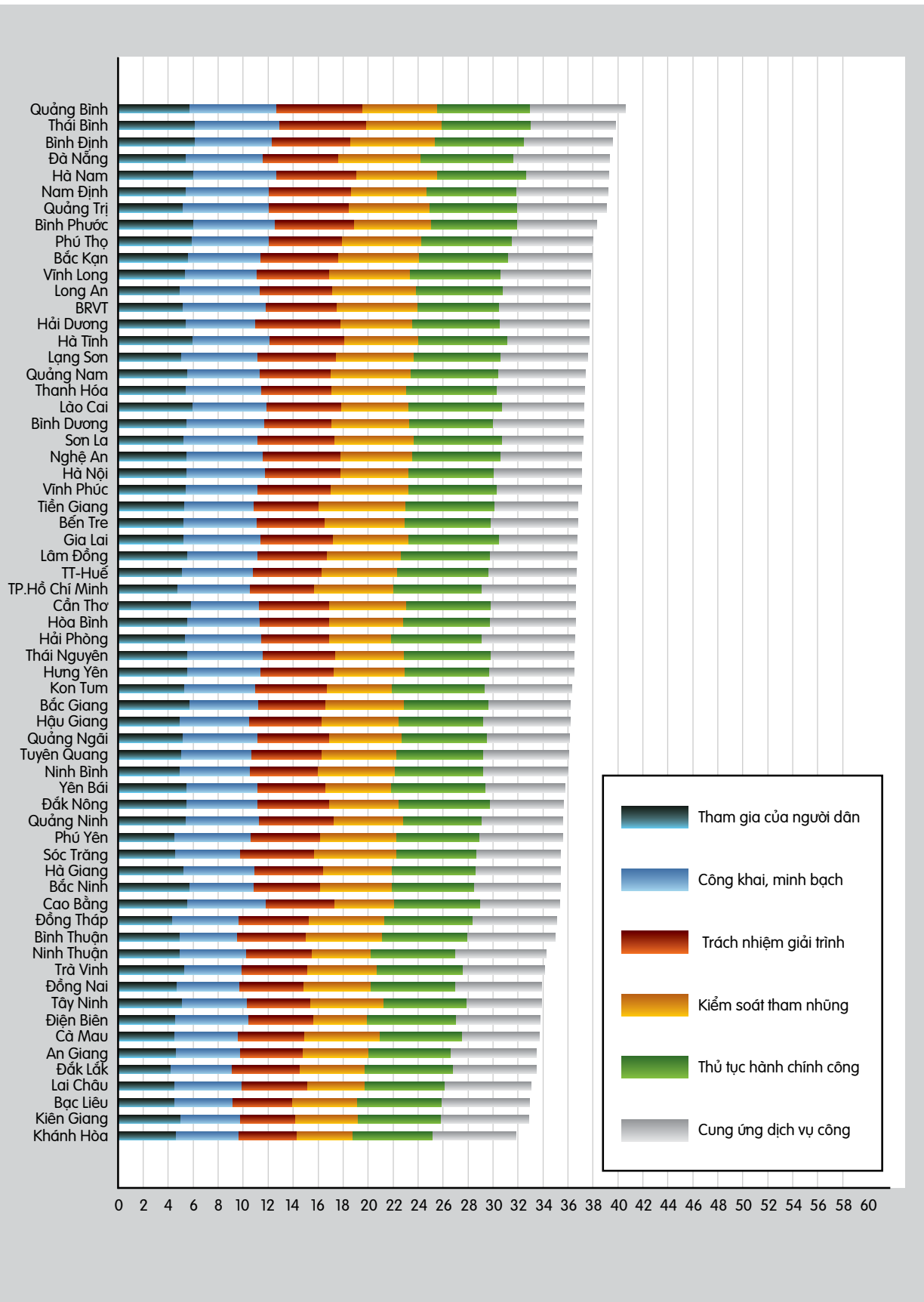
Phương pháp xây dựng Chỉ số tổng hợp PAPI chưa có trọng số là cộng điểm của tất cả sáu trực nội

dung thành một điểm số.⁵¹ Phương pháp tổng hợp điểm cá thể khi ước lượng Chỉ số PAPI tổng hợp có tác dụng tạo điều kiện thuận lợi hơn cho việc tính khoảng tin cậy cho điểm số tổng hợp, vì đã tính được phương sai trong điểm số cuối cùng cho mỗi người trả lời phỏng vấn. Việc tổng hợp sáu trực nội dung tính ra được điểm số PAPI lý thuyết là từ 6 đến 60. Trên thực tế, không có tỉnh/thành phố nào luôn đạt điểm cao nhất hoặc thấp nhất trong thang điểm đó, do vậy dải điểm thực tế là từ 31,8 (Khánh Hòa) đến 40,6 (Quảng Bình).

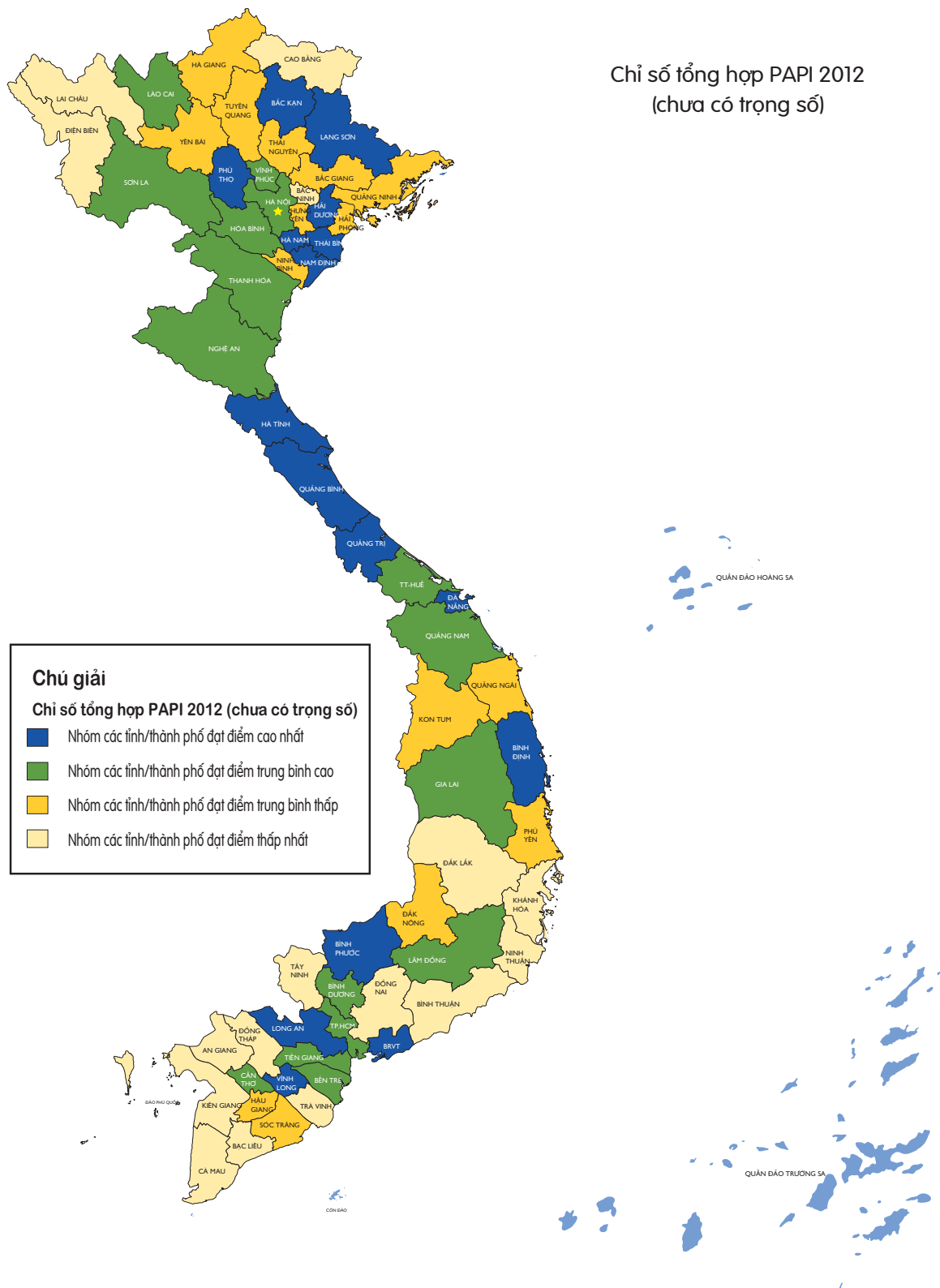
Biểu đồ 3.7c và Bản đồ 3.7a biểu thị chỉ số tổng hợp PAPI chưa có trọng số của 63 tỉnh/thành phố, sử dụng phương pháp tổng hợp từ điểm số của các chỉ số thành phần. Màu sắc của mỗi thanh ngang ở Biểu đồ 3.7c thể hiện mức độ hiệu quả ở mỗi trực nội dung của từng địa phương.

⁵¹. Ở đây sử dụng hàm: $PAPI = \sum_{i=1}^n$ Trực nội dung_i; n=6

Biểu đồ 3.7c: Chỉ số tổng hợp PAPI 2012 (chưa có trọng số)



Bản đồ 3.7a: Chỉ số tổng hợp PAPI 2012 chưa có trọng số phân theo 4 cấp độ hiệu quả



Chỉ số tổng hợp PAPI 2012 (chưa có trọng số)

Chỉ số tổng hợp PAPI 2012 có trọng số

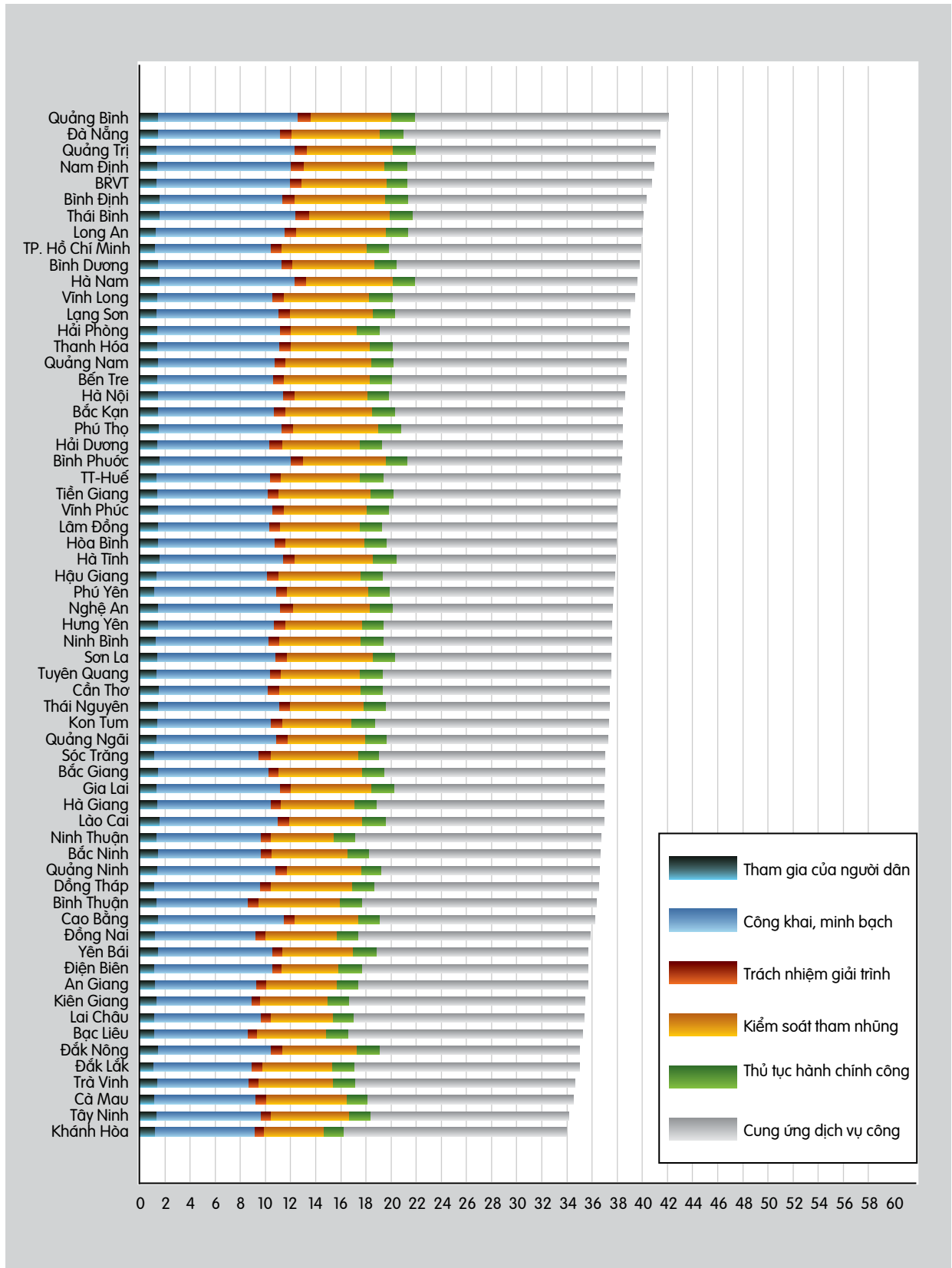
Cách xây dựng Chỉ số tổng hợp PAPI thứ ba đó là sử dụng phương pháp hồi quy. Áp dụng theo phương pháp hồi quy đã được mô tả cụ thể ở những báo cáo PAPI trước, cách tiếp cận này về căn bản tính toán mối liên hệ giữa các trục nội dung chính của PAPI và mức độ hài lòng của người dân về hiệu quả công tác của các cấp chính quyền từ trung ương đến cơ sở, coi đây là yếu tố kiểm soát các yếu tố khác có thể gây ảnh hưởng tới mức độ hài lòng của người dân với từng trục nội dung cụ thể. Biến số phụ thuộc (tác động), hay còn gọi là yếu tố kiểm soát, được rút ra từ câu hỏi d305 của Bộ phiếu hỏi, trong đó người trả lời phỏng vấn được yêu cầu điền vào một “nhịệm kế đo mức độ hài lòng” trong khoảng từ 0 đến 100 điểm để đo mức độ hài lòng của người dân với chất lượng công tác của các cấp chính quyền.

Để đảm bảo tính nhất quán qua thời gian, Chỉ số tổng hợp PAPI 2012 có trọng số được tính toán dựa trên những trọng số đã áp dụng trong những năm trước. Biểu đồ 3.7d và Bản đồ 3.7b biểu thị kết quả tổng hợp Chỉ số PAPI 2012 có trọng số.

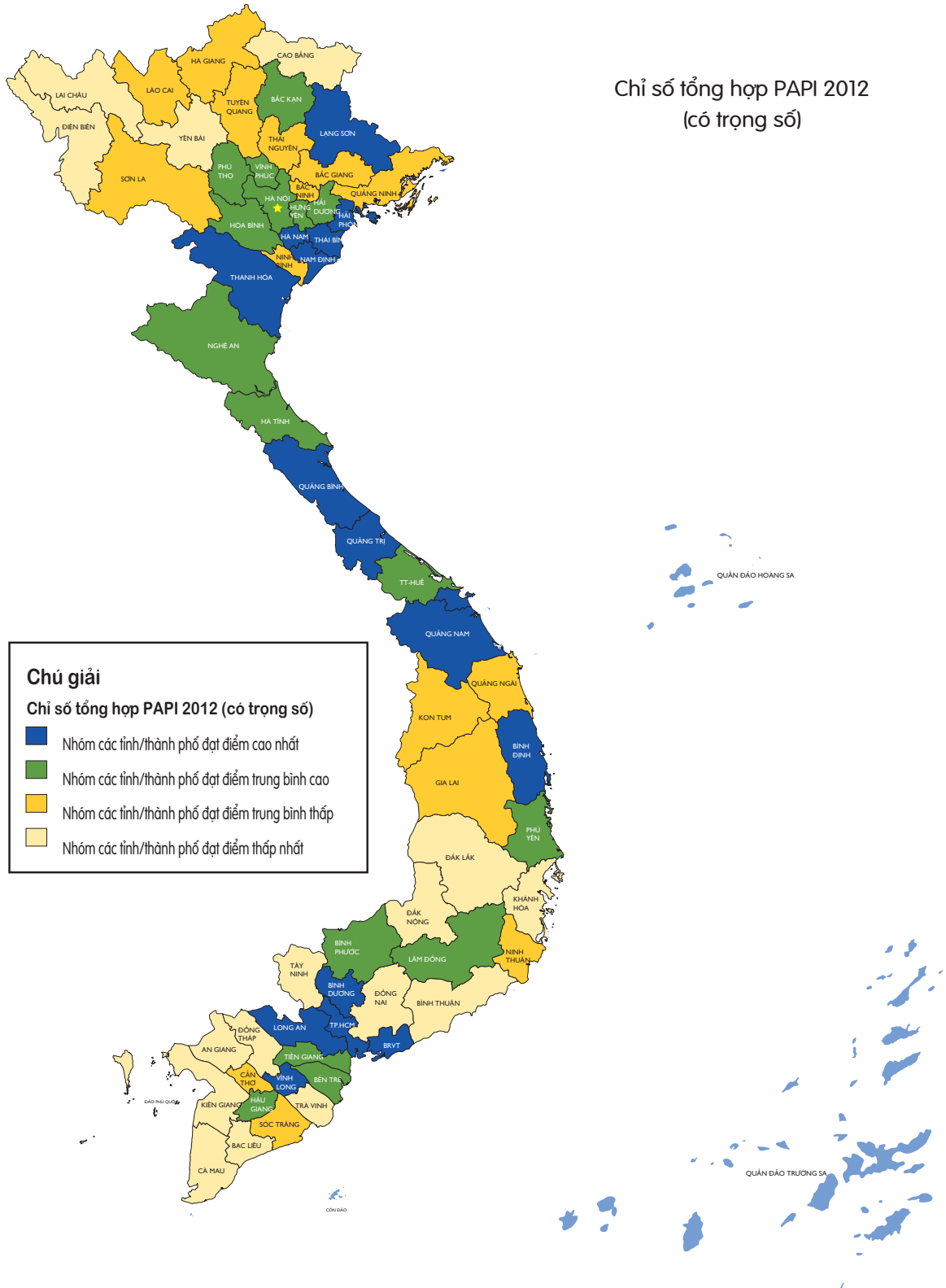
Một tín hiệu đáng khích lệ quan sát được từ Chỉ số PAPI 2012 có trọng số đó là, khi so sánh kết quả tương ứng với Chỉ số PAPI 2011 có trọng số, các tỉnh/thành phố dường như đạt được điểm số tổng hợp cao hơn. Trong năm 2011, chỉ có ba địa phương đạt trên 40 điểm ước lượng có trọng số (gồm Bà Rịa-Vũng Tàu, Quảng Bình và Long An). Trong năm 2012, số địa phương đạt trên 40 điểm ước lượng tăng lên đến tám tỉnh/thành phố, gồm Quảng Bình, Đà Nẵng, Quảng Trị, Nam Định, Bà Rịa-Vũng Tàu, Bình Định, Thái Bình và Long An.

Bên cạnh đó cũng có xu thế tích cực nhìn từ nhóm địa phương cuối bảng. Theo Chỉ số PAPI 2011 (có trọng số), có tới 11 địa phương có số điểm thấp nhất ở mức dưới 35 điểm ước lượng (Lai Châu, Bình Thuận, Quảng Ngãi, Ninh Bình, Hưng Yên, Lâm Đồng, Phú Yên, Cao Bằng, Tây Ninh, Trà Vinh, và Hà Giang). Theo kết quả phân tích từ dữ liệu 2012, chỉ còn lại năm địa phương có số điểm dưới 35 điểm (gồm Đắk Lắk, Trà Vinh, Cà Mau, Tây Ninh, và Khánh Hòa).

Biểu đồ 3.7d: Chỉ số tổng hợp PAPI 2012 theo trục nội dung
 (Trục nội dung được hiển thị qua 6 màu, đã áp trọng số từ tác động của thước đo về chất lượng công việc của các cấp chính quyền)



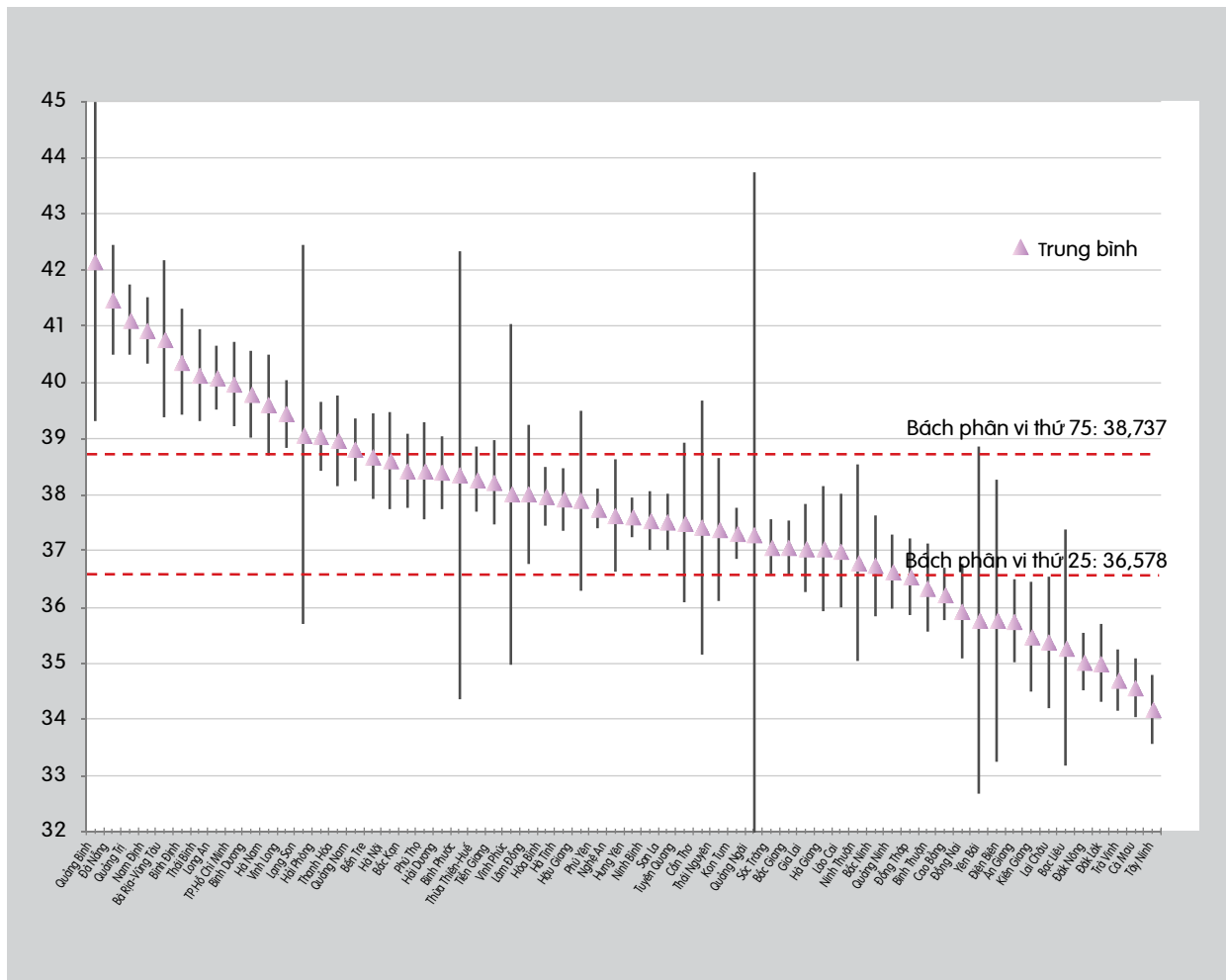
**Bản đồ 3.7b: Chỉ số tổng hợp PAPI 2012 (có trọng số)
phân theo 4 cấp độ hiệu quả**



Tương tự với phát hiện nghiên cứu của PAPI 2011, như dự đoán, Chỉ số PAPI 2012 không có trọng số và có trọng số tương quan chặt chẽ với nhau với ý nghĩa thống kê mạnh (0,90***). Tuy nhiên, vị trí của một số địa phương xét về điểm tổng hợp có những dao động nhất định. Những dao động về vị trí dù nhỏ cũng cho thấy cần phải chú ý đến khoảng tin cậy xung quanh điểm số cuối cùng và không chỉ dừng

lại ở thước đo tổng hợp. Biểu đồ 3.7e thể hiện điều này. Bốn phân nhóm vị trí các tỉnh/thành phố đã nêu ở trên vẫn giữ nguyên (xem thêm Bản đồ 3.7b). Vẫn có những địa phương nằm trên vị trí ở bách phân vị thứ 75 (hay từ 38,737 điểm trở lên) và dưới vị trí ở bách phân vị thứ 25 (hay từ 36,578 điểm trở xuống), và hai nhóm tỉnh nằm ở giữa hai điểm bách phân vị thứ 75 và thứ 25.

Biểu đồ 3.7e: Chỉ số PAPI 2012 tổng hợp có trọng số (với khoảng tin cậy 95%)

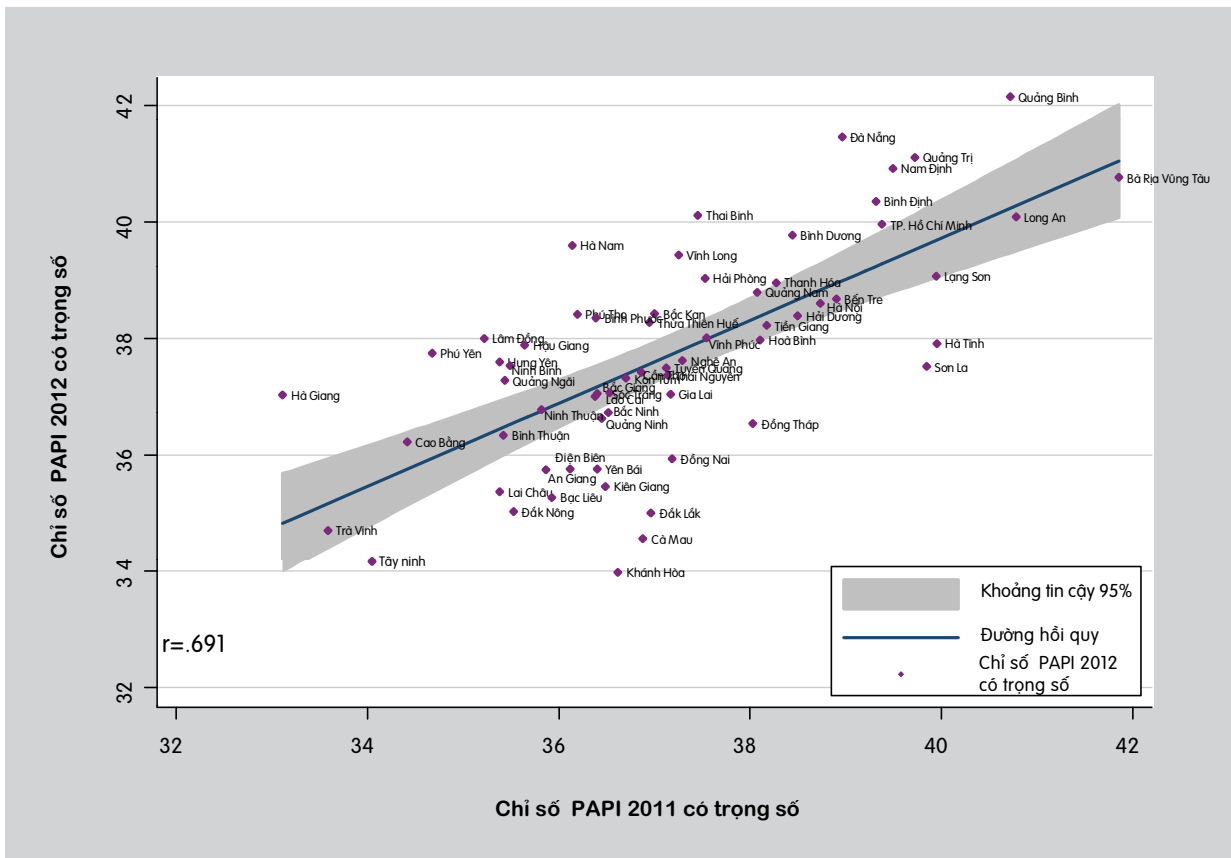


Tính ổn định của Chỉ số PAPI

Biểu đồ 3.7f biểu thị mối tương quan giữa PAPI 2011 và PAPI 2012 của 63 tỉnh/thành phố. Giá trị tương quan $r=0,69$ là tương đối có ý nghĩa về mặt thống kê với

khoảng tin cậy 99%. Điều này cũng cho thấy điểm số PAPI tổng hợp tương đối ổn định qua thời gian (mặc dù không cố định) và tạo điều kiện cho các tỉnh/thành phố cải thiện mức độ hiệu quả quản trị và hành chính công qua thời gian.

Biểu đồ 3.7f: Mối tương quan giữa Chỉ số PAPI 2011 và Chỉ số PAPI 2012



Mối tương quan giữa Chỉ số PAPI 2012 và các chỉ số khác

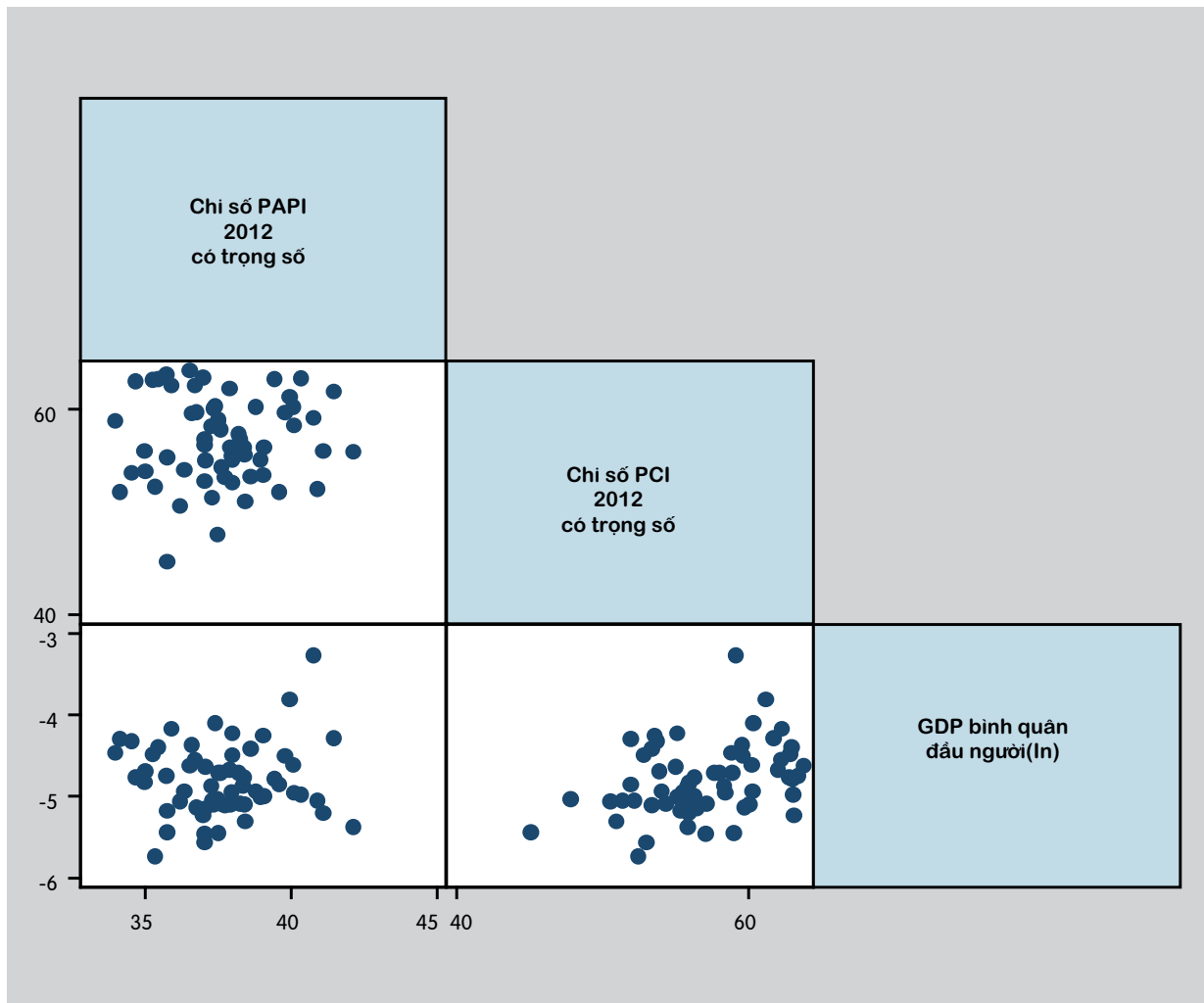
Khi đã xây dựng được chỉ số tổng hợp PAPI có trọng số, câu hỏi tiếp theo cần tìm hiểu là chỉ số PAPI có tương quan như thế nào với các thước đo khác về hiệu quả quản trị công ở địa phương? Điều này cho phép trả lời liệu chỉ số PAPI có phản ánh được những khía cạnh khác nhau của quản trị và hành chính công hay không, hay có một yếu tố nào khác xác định tốt hơn về hiệu quả quản trị công.

Biểu đồ 3.7g trình bày mối tương quan giữa Chỉ số PAPI 2012 với Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) 2012. Có thể nhận thấy hai chỉ số này có hệ số tương quan tỉ lệ thuận với nhau, song mối tương quan đó yếu và không có ý nghĩa thống kê. Điều này có nghĩa là ở một số địa phương người dân đánh giá

chính quyền địa phương cao hơn so với đánh giá của doanh nghiệp. Ngược lại, một số địa phương có điểm số PCI cao hơn PAPI, và dường như ở những địa phương này người dân không hài lòng với chính quyền bằng doanh nghiệp.

Mối tương quan tỉ lệ thuận nhưng yếu giữa hai đại lượng đo lường này cho thấy có nhiều điểm khác biệt trong quan điểm và trải nghiệm của doanh nghiệp và người dân về hiệu quả quản trị ở cấp tỉnh. Điều này đòi hỏi lãnh đạo chính quyền địa phương khả năng xác định nhu cầu của từng nhóm đối tượng trước khi ra quyết sách. Có thể thấy một số địa phương dường như đã cân đối được lợi ích của người dân và doanh nghiệp, song nhiều địa phương khác vẫn chưa tìm được giải pháp hài hòa chính sách nhằm đáp ứng tốt nhu cầu của cả hai nhóm đối tượng này.

Biểu đồ 3.7g: Mối tương quan giữa Chỉ số PAPI 2012 và Chỉ số PCI 2012 và GDP 2011



Biểu đồ 3.7g cũng biểu thị mối tương quan giữa Chỉ số PAPI 2012 (có trọng số) và Tổng thu nhập quốc nội (GDP) năm 2011. Mối quan hệ này cũng tỉ lệ thuận với nhau, song cũng khó có thể diễn giải được mối quan hệ đó có ý nghĩa gì, bởi khó có thể nhận biết chỉ số nào tác động lên chỉ số nào. Cách diễn giải thứ nhất có thể dẫn tới nhận định là những địa phương nào có hiệu quả quản trị cao có xu hướng tăng trưởng mạnh hơn, nếu xét đến các giả định trong nhiều nghiên cứu phát triển hiện nay. Song cũng có một cách diễn giải khác, đó là những địa phương có tốc độ tăng trưởng cao có thể đầu tư nhiều hơn cho công tác quản trị và tuyển dụng được cán bộ, công chức giỏi. Cũng rất có thể đơn

giản là do một khi người dân có đời sống cao, họ có xu hướng đánh giá tích cực hơn về hiệu quả của chính quyền (song nếu nhìn vào biểu đồ hồi quy trên thì mối quan hệ nhân quả này không tồn tại). Cho dù lý giải như thế nào, thì quản trị và phát triển cũng có thể chịu tác động từ yếu tố văn hóa, xã hội hoặc lịch sử nào đó. Chính vì vậy, các biến hồi quy có xu hướng tự dẫn song lại không có mối quan hệ trực tiếp nào. Trên thực tế, độc giả cần lưu ý tới yếu tố văn hóa, xã hội hoặc lịch sử, bởi phần lớn các địa phương có đông đồng bào dân tộc thiểu số thường nằm trong nhóm tỉnh có điểm số thấp.