



CHƯƠNG 1

XU THẾ BIẾN ĐỔI Ở CẤP QUỐC GIA TỪ 2011 ĐẾN 2013

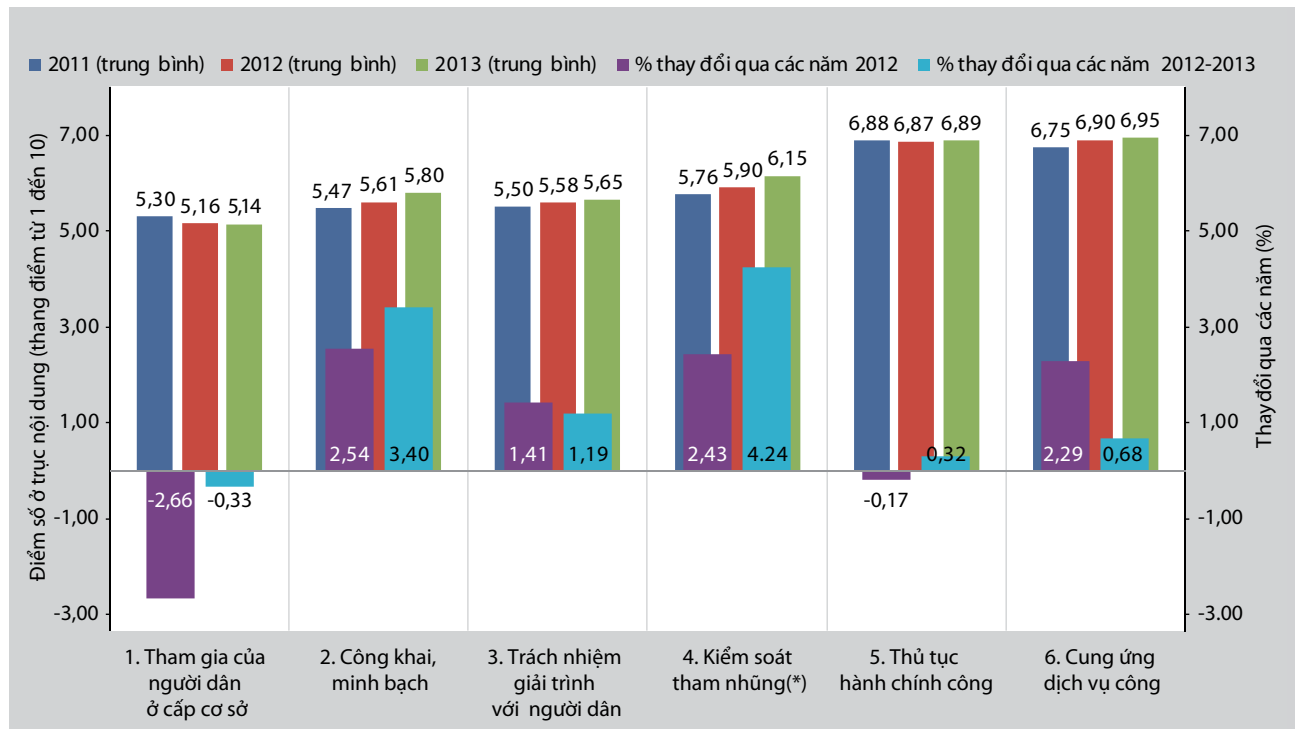
Theo dõi mức độ thay đổi hiệu quả quản trị và hành chính công

Kết quả khảo sát trên toàn quốc qua ba năm cho thấy Chỉ số PAPI đảm bảo được tính ổn định và nhất quán cao (xem Biểu đồ 1.1). Tính nhất quán về điểm của từng chỉ số ở cấp lĩnh vực nội dung (còn gọi là 'trục nội dung') một lần nữa khẳng định tính khoa học của phương pháp và độ tin cậy cao của khung mẫu khảo sát và cách thức thu thập dữ liệu của nghiên cứu PAPI. Như đã đề cập trong báo cáo PAPI của những năm trước, tính nhất quán là kết quả được trông đợi, đặc biệt là đối với điểm số ở trục nội dung, bởi tính chất phức hợp của các chỉ số thành phần và mức độ tổng hợp

cao từ nhiều tiêu chí đo lường hiệu quản trị và hành chính công cấu thành Chỉ số PAPI.

Điều đáng lưu ý từ kết quả chung của Chỉ số PAPI năm 2013 đó là mức độ hài lòng của người dân đối với hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh có gia tăng. Kết quả khảo sát PAPI năm 2013 cho thấy, nhìn chung người dân Việt Nam đánh giá tích cực hơn hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương. Biểu đồ 1.1 cho thấy có sự biến thiên theo chiều tích cực ở năm trong sáu lĩnh vực nội dung của Chỉ số PAPI, mặc dù tương đối nhỏ và ít có

Biểu đồ 1.1: Điểm trung bình chỉ số lĩnh vực nội dung qua ba năm từ 2011 đến 2013



(*) Chỉ tiêu thành phần D407 thuộc Trục nội dung 4 'Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công' đã được hiệu chỉnh cho cả 3 năm 2011, 2012 và 2013

ý nghĩa thống kê ở một số lĩnh vực. Trục nội dung 'Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công' có mức gia tăng về điểm đáng kể nhất (+4,24%) so với kết quả năm 2012. Tiếp đến là trục nội dung 'Công khai, minh bạch' với mức gia tăng đạt 3,4%. Ba trục nội dung có mức gia tăng nhỏ, không đáng kể gồm 'Trách nhiệm giải trình với người dân' (+1,19%), 'Cung ứng dịch vụ công' (+0,68%) và 'Thủ tục hành chính công' (+0,32%). Riêng điểm của trục nội dung 'Tham gia của người dân ở cấp cơ sở' sụt giảm nhẹ (-0,33%) so với năm 2012. Nhìn chung, Biểu đồ 1.1 cho thấy người dân dường như đánh giá cao hơn nỗ lực kiểm soát tham nhũng và cải thiện mức độ công khai, minh bạch của chính quyền các cấp. Song, mức độ gia tăng hoặc sụt giảm không đáng kể ở bốn lĩnh vực nội dung còn lại cho thấy hiệu quả quản trị và hành chính công ở nhiều mặt cần tiếp tục được cải thiện.

Bảng 1.1 phân tích cụ thể hơn mức độ thay đổi qua các năm ở cấp độ chỉ số nội dung thành phần. Việc phân tích đó là cần thiết để tìm hiểu những yếu tố tác động đến mức độ thay đổi chung của từng lĩnh vực nội dung, từ đó hiểu được đâu là động lực thúc đẩy hay nhân tố kìm hãm đổi mới trong công tác quản trị và hành chính công từ trung ương đến địa phương.

'Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công' là trục nội dung có sự gia tăng về điểm lớn nhất trong năm 2013 so với năm 2012 và 2011. Đây là dấu hiệu đáng khích lệ, cho dù không đáng kể. Nó cho thấy các biện pháp phòng, chống tham nhũng đang được triển khai hiện nay ít nhiều có tác dụng trên thực tế. Nhận định này xuất phát từ mức gia tăng về điểm đáng kể ở các chỉ số nội dung thành phần, gồm chỉ số 'kiểm soát tham nhũng trong chính quyền địa phương' (+ 8,6%), chỉ số 'công bằng trong tuyển dụng nhân lực vào khu vực nhà nước' (+ 6,34%), và chỉ số 'kiểm soát tham nhũng trong cung ứng dịch vụ công' (+ 4,46%). Điều đáng lưu ý là dường như không có biến chuyển nào ở chỉ số 'quyết tâm chống tham nhũng' ở cấp địa phương (xem Bảng 1.1).

'Công khai, minh bạch' là trục nội dung thứ hai có mức gia tăng tương đối cao về điểm. So với kết quả năm 2012, điểm số của cả ba chỉ số thành phần đều tăng trong năm 2013 (xem Bảng 1.1), với mức gia tăng lớn nhất ở chỉ số 'công khai, minh bạch thu, chi ngân sách cấp xã/phường' (+4,4%), tiếp đến là chỉ số 'công khai, minh bạch quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và khung giá đền bù' (+4,26%), và chỉ số 'công khai, minh bạch danh sách hộ nghèo' (+1,98%).

Điểm số của trục nội dung 'Trách nhiệm giải trình với người dân' tăng nhẹ (+1,19%). Mức sụt giảm đáng kể ở chỉ số thành phần 'mức độ và hiệu quả tương tác với chính quyền địa phương' (-5,32%) so với kết quả năm 2012 là yếu tố tác động mạnh đến mức độ gia tăng chung ở cấp trục nội dung. Điểm số của hai chỉ số thành phần về hiệu quả của Ban Thanh tra nhân dân (Ban TTND) và Ban Giám sát đầu tư cộng đồng (Ban GSĐTCD) gia tăng tương đối đáng kể ở mức lần lượt là 5,45% và 3,51%.

Hai trục nội dung 'Thủ tục hành chính công' và 'Cung ứng dịch vụ công' phản ánh sát nhất trải nghiệm trực tiếp của người dân với bộ máy hành chính các cấp. Người dân tương tác với cán bộ và công chức các cấp trong quá trình thực hiện nghĩa vụ thủ tục hành chính, thực hiện quyền và nghĩa vụ tư pháp thông qua các bộ phận tiếp nhận và trả kết quả dịch vụ hành chính công; hoặc trong quá trình sử dụng dịch vụ công, tương tác với các đơn vị cung ứng dịch vụ công và đội ngũ viên chức như giáo viên hoặc nhân viên y tế. Hai trục nội dung này dường như không thay đổi qua các năm, với mức gia tăng hoặc sụt giảm về điểm ở cấp trục nội dung và nội dung thành phần không đáng kể và không có ý nghĩa thống kê. Có thể diễn giải hiện tượng này theo hai hướng. Thứ nhất, cần mở rộng quãng thời gian đo lường để có thể ghi nhận được những thay đổi ở hai lĩnh vực nội dung trên. Trên thang điểm từ 1 đến 10, điểm số trung bình của cả hai trục nội dung đang ở mức cao, do đó xác suất biến thiên lớn là thấp hơn. Thứ hai, cải cách thủ tục hành chính và cung ứng dịch vụ công, mặc dù có ít chuyển biến qua các năm, đã có nhiều điều kiện thay đổi và nâng cao chất lượng dịch vụ hơn so với các trục nội dung ở mảng quản trị.

Về trục nội dung 'Tham gia của người dân ở cấp cơ sở', Bảng 1.1 cũng cho thấy đây là lĩnh vực nội dung có sự sụt giảm về điểm, tuy không đáng kể qua hai năm 2012 và 2013. Chỉ số nội dung thành phần 'cơ hội tham gia' về hiệu quả huy động sự tham gia bầu cử các vị trí dân cử giảm 4,02% điểm, trong khi đó chỉ số 'đóng góp tự nguyện' tăng đáng kể ở mức 7,54% điểm. Cần phân tích sâu hơn để tìm hiểu yếu tố nào dẫn tới những biến thiên đó (tham khảo phát hiện nghiên cứu từ những chỉ số thành phần này ở cấp tỉnh tại Chương 3).

Bảng 1.1 cũng cho thấy bảy chỉ số nội dung thành phần trong các trục nội dung 'Công khai, minh bạch' và 'Cung ứng dịch vụ công' có những thay đổi tích cực ở điểm trung bình qua ba năm từ 2011 đến 2013. 'Công khai, minh bạch' và 'Cung ứng dịch vụ công' cũng là hai trục

Bảng 1.1: So sánh điểm số ở 6 trục nội dung và 22 nội dung thành phần (từ 2011 đến 2013)

	2011	2012	2013			Xu thế biến đổi qua ba năm (%)		
	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Thấp (*)	Cao (**)	2011-12	2012-13	2011-13
1. Tham gia của người dân ở cấp cơ sở	5,30	5,16	5,14	5,06	5,23	-2,66	-0,33	-2,97
Tri thức công dân	1,11	1,06	1,04	1,00	1,07	-4,78	-2,33	-7,00
Cơ hội tham gia	1,88	1,82	1,75	1,72	1,78	-3,23	-4,02	-7,12
Chất lượng bầu cử	1,45	1,47	1,49	1,46	1,52	0,91	1,35	2,27
Đóng góp tự nguyện	0,85	0,81	0,87	0,85	0,90	-4,69	7,54	2,50
2. Công khai, minh bạch	5,47	5,61	5,80	5,70	5,90	2,54	3,40	6,02
Danh sách hộ nghèo	2,15	2,23	2,28	2,21	2,34	3,61	1,98	5,67
Thu chi ngân sách cấp xã/phường	1,76	1,77	1,85	1,82	1,88	0,70	4,40	5,13
Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất/khung giá đất	1,56	1,61	1,68	1,65	1,70	3,13	4,26	7,52
3. Trách nhiệm giải trình với người dân	5,50	5,58	5,65	5,57	5,73	1,41	1,19	2,62
Hiệu quả tiếp xúc với chính quyền khi khúc mắc	1,87	1,88	1,78	1,75	1,81	0,21	-5,32	-5,12
Ban Thanh tra nhân dân	1,85	1,87	1,97	1,93	2,01	1,21	5,45	6,73
Ban Giám sát đầu tư cộng đồng	1,78	1,83	1,90	1,86	1,94	2,89	3,51	6,49
4. Kiểm soát tham nhũng(**)	5,76	5,90	6,15	6,00	6,29	2,43	4,24	6,77
Kiểm soát tham nhũng trong chính quyền địa phương	1,40	1,43	1,56	1,50	1,61	2,63	8,60	11,46
Kiểm soát tham nhũng trong cung ứng dịch vụ công	1,76	1,75	1,83	1,80	1,86	-0,34	4,46	4,10
Công bằng trong xin việc làm trong khu vực công	0,94	0,96	1,02	0,97	1,07	1,46	6,34	7,89
Quyết tâm chống tham nhũng của chính quyền địa phương	1,66	1,75	1,74	1,71	1,77	5,42	-0,57	4,82
5. Thủ tục hành chính công	6,88	6,87	6,89	6,84	6,94	-0,17	0,32	0,14
Dịch vụ chứng thực, xác nhận của chính quyền	1,68	1,67	1,69	1,66	1,73	-0,57	1,27	0,69
Thủ tục xin cấp phép xây dựng	1,77	1,77	1,76	1,75	1,77	-0,16	-0,37	-0,52
Thủ tục liên quan đến giấy chứng nhận quyền sử dụng đất	1,58	1,56	1,58	1,57	1,59	-1,12	1,14	0,00
Thủ tục hành chính được cấp ở cấp xã/phường	1,84	1,86	1,85	1,83	1,87	0,99	-0,59	0,40
6. Cung ứng dịch vụ công	6,75	6,90	6,95	6,88	7,01	2,29	0,68	2,99
Y tế công lập	1,75	1,78	1,78	1,76	1,81	1,66	0,33	2,00
Giáo dục tiểu học công lập	1,65	1,67	1,68	1,68	1,69	0,82	1,12	1,95
Cơ sở hạ tầng căn bản	1,75	1,85	1,86	1,80	1,91	5,83	0,28	6,13
An ninh, trật tự	1,60	1,60	1,62	1,61	1,63	0,32	1,40	1,72

(*) trong khoảng tin cậy 95%; (**) sau khi điều chỉnh chỉ tiêu thành phần D407.

nội dung không sụt giảm về điểm trung bình qua hai giai đoạn 2011-2012 và 2012-2013.

Phân tích so sánh các chỉ số cấp trực nội dung và nội dung thành phần qua các năm là cần thiết để tìm hiểu xu thế biến đổi ở cấp quốc gia qua thời gian. Song, những giá trị đó chứa đựng phía sau rất nhiều chỉ báo về mức độ hiệu quả quản trị và hành chính công do PAPI đo lường. Do vậy, việc phân tích phân bố khoảng điểm ở từng trực nội dung và mức độ dao động khoảng điểm của tất cả các tỉnh/thành phố là cần thiết để dự báo xu thế biến đổi ở cấp quốc gia. Biểu đồ 1.2 biểu thị phân bố về điểm của 63 tỉnh/thành phố trong khoảng từ thấp nhất đến cao nhất ở từng năm và qua ba năm (2011-2013) ở từng trực nội dung. Điểm trung vị, được biểu thị bằng chấm tròn màu đỏ thuộc về tỉnh/thành phố xếp thứ 32 trên bảng tổng sắp thứ tự từ điểm cao đến điểm thấp của 63 tỉnh/thành phố.

Ý nghĩa chính sách từ xu thế điểm sàn có xu hướng gia tăng qua ba năm đó là người dân hài lòng hơn không đáng kể với hiệu quả, chất lượng điều hành, quản trị và hành chính công.

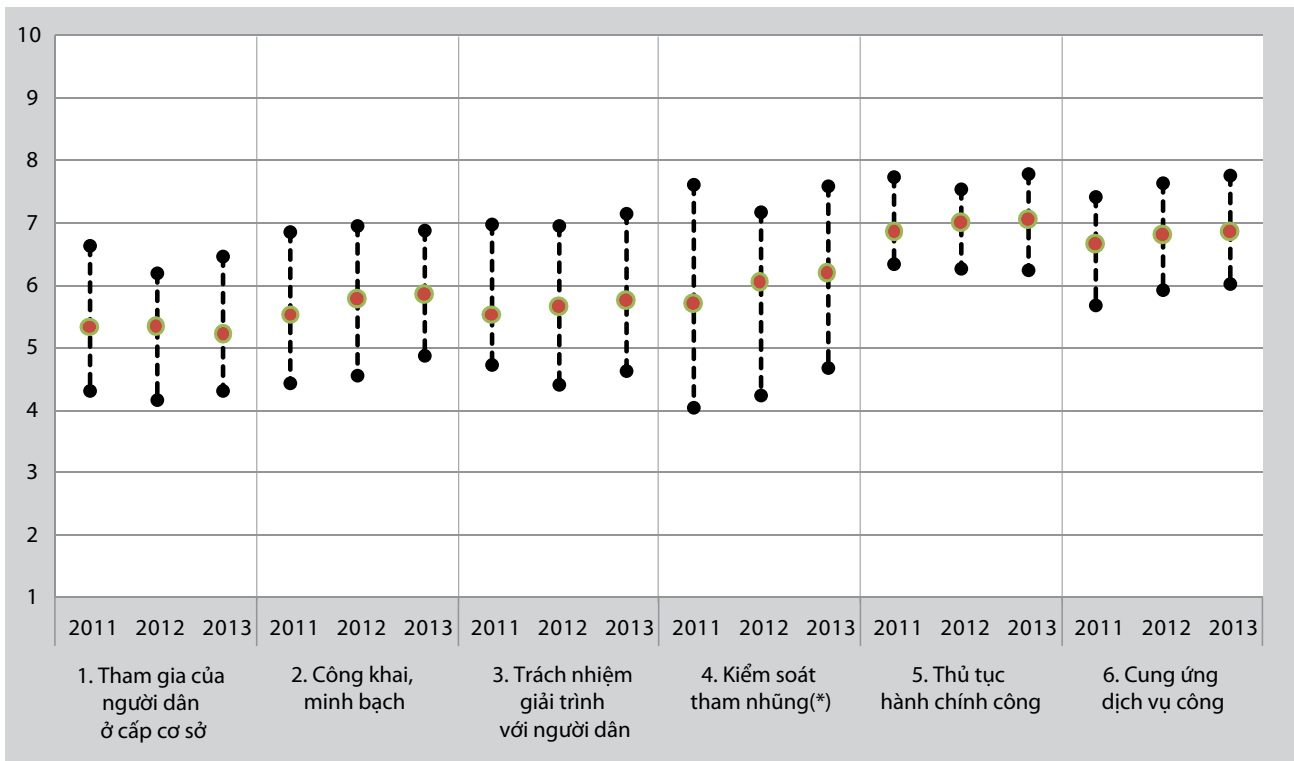
Thông tin từ Biểu đồ 1.2 có thể được hiểu như sau. Trước hết, khi xem xét điểm trung bình thấp nhất toàn quốc (điểm sàn), có thể thấy có sự gia tăng về điểm sàn ở năm trong sáu trực nội dung khi so kết quả năm 2013 với năm 2012. Riêng điểm sàn của trực nội dung 'Thủ tục hành chính công' có sụt giảm so với

hai năm trước. Ý nghĩa chính sách từ xu thế điểm sàn có xu hướng gia tăng qua ba năm đó là người dân hài lòng hơn không đáng kể với hiệu quả, chất lượng điều hành, quản trị và hành chính công.

Một cách hiểu khác là dựa vào điểm trung vị toàn quốc (thể hiện qua chấm tròn màu đỏ ở Biểu đồ 1.2). Điểm trung vị (hoặc tình đạt điểm trung vị) có ý nghĩa phân tích bởi nó cho biết mức tụ hội hay phân tán của các địa phương trên nửa cao hay nửa thấp (sau khi sắp xếp 63 tỉnh, thành phố từ điểm cao nhất đến điểm ở vị trí thứ 31,5 trên giá trị điểm). Qua đó, có thể thấy được đa số tỉnh/thành phố thuộc vào nhóm trên hay nhóm dưới. Kết quả phân tích cho thấy, điểm trung vị của năm trong số sáu trực nội dung có xu hướng gia tăng trong năm 2013 so với năm 2012, trừ trực nội dung 'Tham gia của người dân ở cấp cơ sở'.

Cách hiểu thứ ba là, từ việc xem xét điểm trung bình cao nhất toàn quốc (hoặc điểm trần, tương ứng với đó là các địa phương ở vị trí cao nhất trên bảng xếp hạng theo điểm), có thể thấy rằng điểm trần năm 2013 của bốn trực nội dung (gồm 'Công khai, minh bạch', 'Trách nhiệm giải trình với người dân', 'Thủ tục hành chính công' và 'Cung ứng dịch vụ công')

Biểu đồ 1.2: Xu thế thay đổi qua ba năm (2011-2013) ở cấp trực nội dung
(so sánh giữa điểm thấp nhất, điểm trung vị và điểm cao nhất ở cấp tỉnh)



(*) Chỉ tiêu thành phần D407 thuộc Trực nội dung 4 'Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công' đã được hiệu chỉnh cho cả 3 năm 2011, 2012 và 2013

tăng không đáng kể so với năm 2011. Mức gia tăng không đáng kể này cho thấy những địa phương đứng đầu bảng cũng đang từng bước nâng cao mức độ hiệu quả.

Biểu đồ 1.2 cũng cho thấy phân bố thực về điểm (sẽ được phân tích sâu hơn ở Chương 3) và mức độ khác nhau trong hiệu quả quản trị và hành chính công của các địa phương. Ở phương diện này, cần lưu ý tới xu thế thu hẹp dần dải tần phân bố thực về đánh giá của người dân trong năm 2013 so với năm 2011 về hiệu quả ở ba trục nội dung, gồm 'Tham gia của người dân ở cấp cơ sở', 'Công khai, minh bạch' và 'Kiểm soát tham nhũng'. Điều đó có nghĩa là người dân có trải nghiệm tương đối giống nhau ở những lĩnh vực nội dung này do khoảng cách giữa điểm cao nhất và điểm thấp nhất ở những trục nội dung này hẹp hơn so với những lĩnh vực còn lại. Trục nội dung 'Thủ tục hành chính công' thể hiện rõ nhất mức độ tập trung cao của các tỉnh/thành phố xung quanh dải tần giữa điểm thấp nhất và điểm cao nhất, với độ dài biểu thị khoảng cách ngắn nhất so với dải tần của năm trục nội dung còn lại.

Những phân tích trên cho thấy tầm quan trọng của việc tìm hiểu sâu hơn những vấn đề nội tại của quản trị và hành chính công thông qua các chỉ tiêu, chỉ số thành phần cấu

thành nên sáu trục nội dung của PAPI. Mặc dù nỗ lực cải cách hành chính trong hơn một thập niên qua ở Việt Nam đã và đang đem lại những kết quả đáng ghi nhận, song đánh giá về những gì đã đạt được hoặc chưa đạt được phần lớn chỉ dựa trên cảm nhận chung, thiếu dữ liệu từ trải nghiệm thực tế của các nhóm đối tượng chịu tác động của chính sách công, và chỉ ra xu thế chung ở tầm quốc gia. Chỉ số PAPI giúp bổ sung bằng chứng và gợi ý chính sách để khắc phục những điểm yếu đó của hệ thống tự đánh giá bằng cách cung cấp dữ liệu phân tích sâu để chỉ ra những điểm mạnh, điểm yếu của từng địa phương, đồng thời thu thập dữ liệu từ trải nghiệm của người dân, cũng là bên sử dụng dịch vụ của bộ máy chính quyền các cấp.

Người dân không thể đánh giá hiệu quả quản trị và hành chính công nếu họ không trải nghiệm từ thực tế trong quá trình tương tác với chính quyền các cấp và sử dụng dịch vụ công. Những đánh giá của người dân hoàn toàn dựa trên bối cảnh thực tiễn của đất nước, trong đó quản trị và hành chính công được xem là then chốt trong Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội đến năm 2020 của Việt Nam. Phần tiếp theo phân tích bối cảnh phát triển chung dựa trên dữ liệu đánh giá của người dân về tình hình kinh tế hộ gia đình năm 2013.

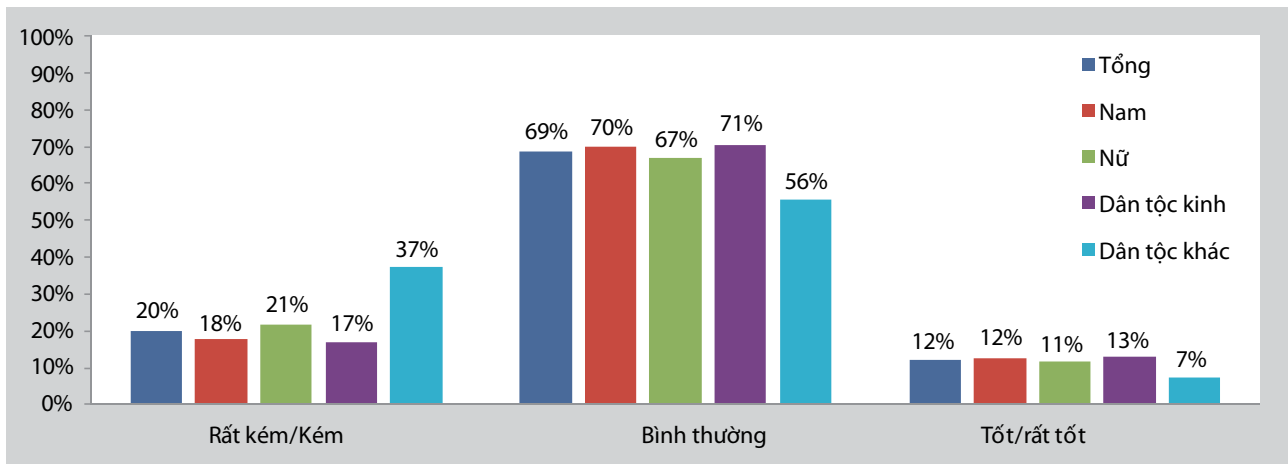
Bối cảnh phát triển chung nhìn từ góc độ tình hình kinh tế hộ gia đình

Theo đánh giá của người dân, đa số người được hỏi cho rằng tình hình kinh tế hộ gia đình duy trì ở mức bình thường. Kết quả khảo sát năm 2013 rất nhất quán với hai năm 2011-2012. Biểu đồ 1.3 cho thấy khoảng 80% số người được hỏi cho biết tình hình kinh tế hộ gia đình trong năm 2013 ở mức từ bình thường đến rất tốt. Song, vấn đề còn tồn tại và đã được nêu trong báo cáo PAPI 2011 và 2012, đó là cơ hội bình đẳng trong sinh kế, đảm bảo điều kiện để kinh tế hộ gia đình tăng trưởng đồng đều giữa các nhóm dân tộc. Tỷ lệ người dân thuộc các nhóm dân tộc thiểu số cho rằng điều kiện kinh tế hộ gia đình của họ có xu hướng kém hơn so với những năm trước so với nhóm người dân tộc Kinh.

Biểu đồ 1.3 cho thấy gần 40% số người được hỏi là đồng bào dân tộc thiểu số cho rằng tình hình kinh tế hộ gia đình họ là kém hoặc rất kém, và chỉ có 7% cho là đang ở trạng thái tốt hoặc rất tốt. Đây là sự chênh lệch đáng kể, mang ý nghĩa chính sách quan trọng. Dữ liệu này một mặt minh chứng phần nào thách thức hiện nay trong việc thu hẹp khoảng cách cơ hội phát triển giữa các nhóm dân tộc thiểu số và dân tộc Kinh, mặt khác hàm ý người dân với điều kiện kinh tế hộ gia đình khác nhau có những mong đợi khác nhau đối với chất lượng quản trị và hành chính công. Do đó, cần tiến hành song song hai quá trình cải thiện: vừa nâng cao chuẩn mực về hiệu quả và chất lượng, vừa thực hiện chính sách công theo hướng phù hợp với mức độ phát triển của từng cộng đồng dân cư.

Khoảng 80% số người được hỏi cho biết tình hình kinh tế hộ gia đình trong năm 2013 ở mức từ bình thường đến rất tốt. Song, đảm bảo cơ hội bình đẳng trong sinh kế, đảm bảo điều kiện để kinh tế hộ gia đình tăng trưởng đồng đều giữa các nhóm dân tộc vẫn còn là một thách thức.

Biểu đồ 1.3: Tình hình kinh tế hộ gia đình trong năm 2013



Biểu đồ 1.4: Tình hình kinh tế hộ gia đình so với 5 năm trước

Biểu đồ 1.5: Tình hình kinh tế hộ gia đình 5 năm tới (từ 2013)

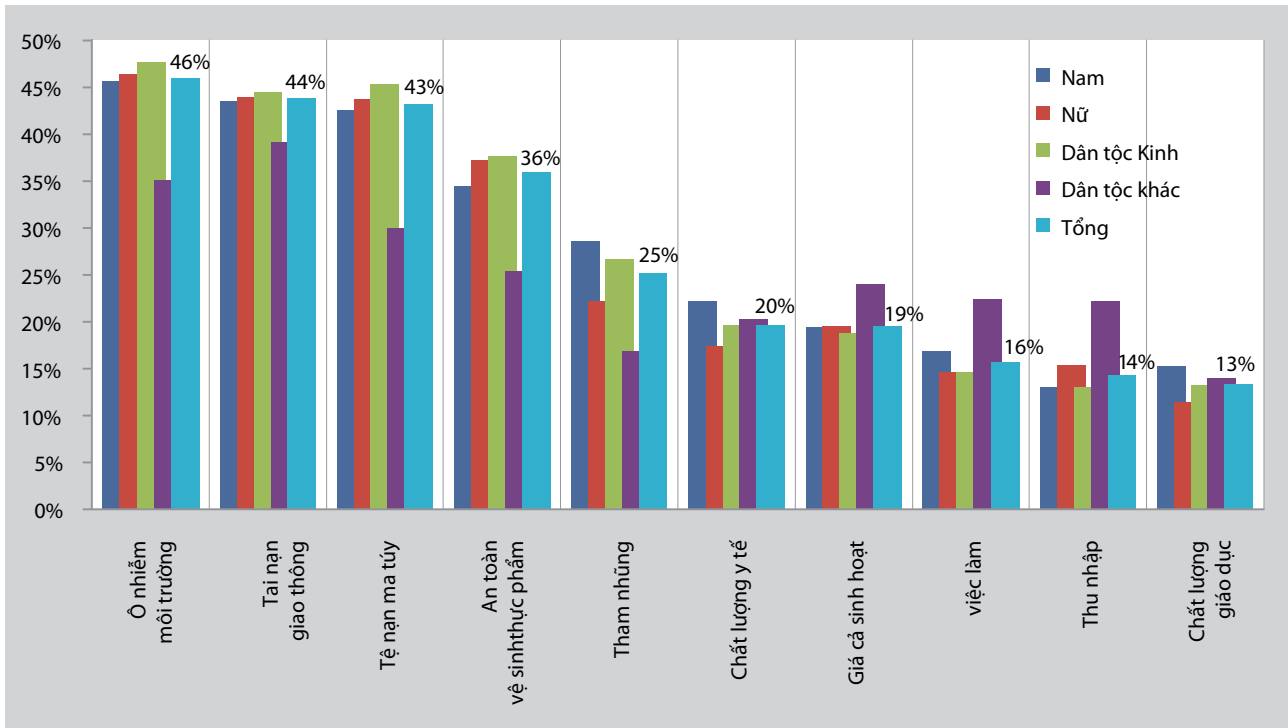


Mức độ lạc quan trong đánh giá của người dân về điều kiện kinh tế hộ gia đình (cùng với đó là mức độ khác biệt về trải nghiệm giữa các nhóm dân cư được phân tổ theo giới và dân tộc) được thể hiện qua đánh giá so sánh tình hình kinh tế hộ gia đình hiện nay so với 5 năm trước (Biểu đồ 1.4) và 5 năm sau (Biểu đồ 1.5). Trung bình có khoảng 50% số người được hỏi cho biết tình hình kinh tế hộ gia đình trong năm 2013 tốt hơn so với 5 năm trước, khoảng 25% cho là như trước, và chỉ có khoảng 20% cho là kém hơn trước. Khi dự cảm về tình hình kinh tế trong 5 năm tới, khoảng 50% số người được hỏi tỏ ra lạc quan, 25% cho rằng không có triển vọng thay đổi, và 8% dự đoán sẽ kém hơn. Sự nhất quán ở chỉ tiêu đánh giá này qua các năm một lần nữa khẳng định sự lạc quan của người dân đối với tình hình kinh tế hộ, đồng thời chỉ ra những thách thức còn tồn

tại liên quan đến sự khác biệt về trải nghiệm giữa các nhóm dân cư.

Bên cạnh đó, PAPI tìm hiểu những vấn đề kinh tế-xã hội người dân quan tâm nhất để nắm bắt được yếu tố có thể tác động tới mức độ lạc quan trong dân cư về tình hình kinh tế hộ gia đình nói chung. Một câu hỏi được bổ sung vào Bộ phiếu hỏi PAPI 2013 nhằm tìm hiểu ba vấn đề kinh tế-xã hội khiến mỗi cá nhân người dân quan ngại nhất trong năm 2013. Biểu đồ 1.6 biểu thị kết quả tổng hợp của toàn mẫu. Qua đó, có thể thấy rằng, vấn đề ô nhiễm môi trường (46% người trả lời chọn), tai nạn giao thông (44%) và tệ nạn ma túy (43%) là ba vấn đề bức xúc nhất trong dân cư. Tiếp đến là an toàn vệ sinh thực phẩm (36%) và tệ nạn tham nhũng (25%). Những vấn đề số ít người dân cho là bức xúc nhất bao gồm chất

Biểu đồ 1.6: Những vấn đề kinh tế-xã hội đáng lo ngại nhất năm 2013



lượng y tế (20%), giá cả sinh hoạt (19%), việc làm (16%), thu nhập (14%) và chất lượng giáo dục (13%). Phân tích theo phân tổ dân cư cho thấy, người dân tộc Kinh quan ngại nhất với vấn đề ô nhiễm môi trường, tệ nạn ma túy, an toàn vệ sinh thực phẩm và tham nhũng,

nhều hơn so với đồng bào các dân tộc khác. Riêng về vấn đề giá cả sinh hoạt, việc làm và thu nhập, người dân thuộc các nhóm dân tộc khác quan ngại hơn người nhóm người dân tộc Kinh.

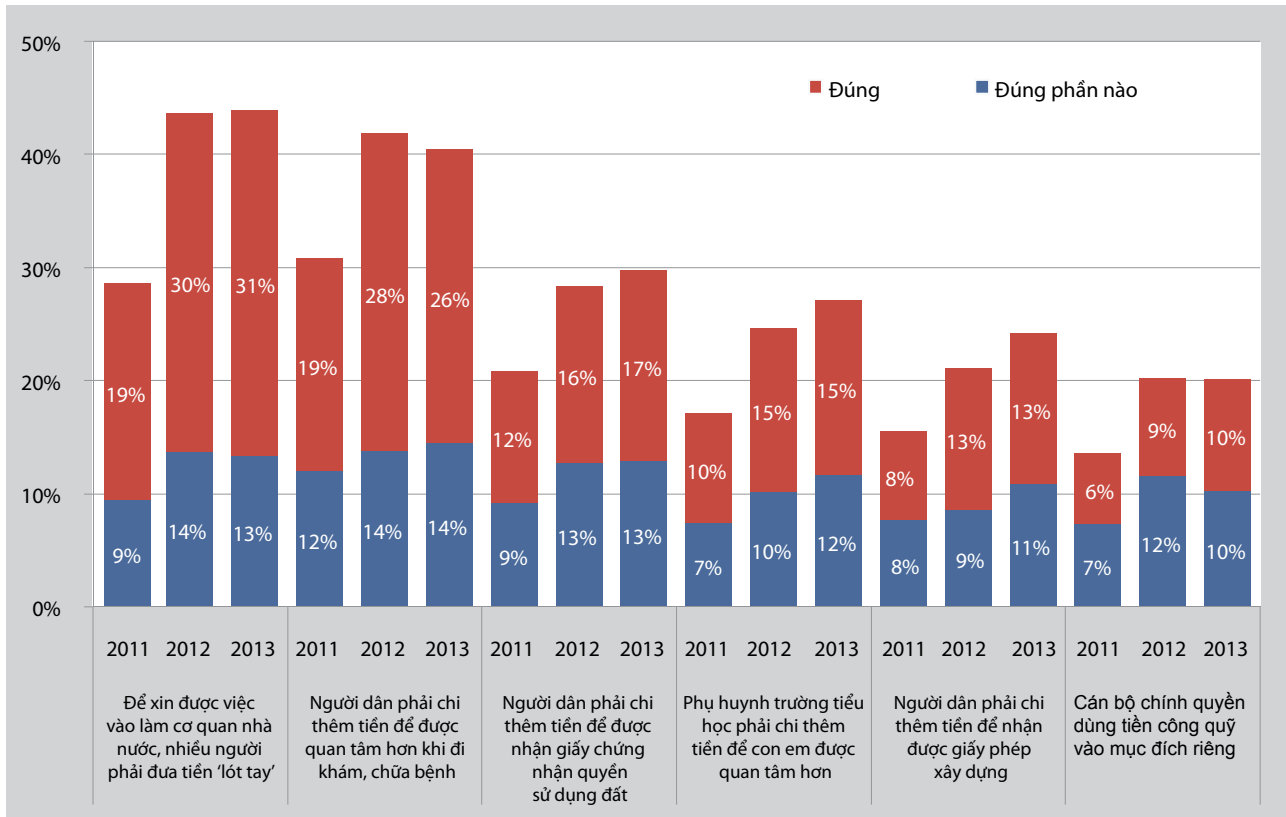
Về vấn đề giá cả sinh hoạt, việc làm và thu nhập, người dân thuộc các nhóm dân tộc khác quan ngại hơn người nhóm người dân tộc Kinh.

Tham nhũng và chất lượng dịch vụ công

Từ phân tích về những vấn đề đáng quan ngại nhất, báo cáo PAPI 2013 đặt trọng tâm vào vấn đề tham nhũng và tác động của tham nhũng tới chất lượng cung ứng dịch vụ của khu vực công. Bên cạnh đó, những yếu tố tác động đến chất lượng dịch vụ y tế và giáo dục và mức độ hài lòng của người dân đối với hai dịch vụ này cũng được phân tích kỹ. Phần này giới thiệu phát hiện nghiên cứu từ những chỉ tiêu đo lường tương ứng.

Quy mô tham nhũng, mức độ và tần suất hối lộ là những hiện tượng rất khó đo lường bởi tính phức tạp nội tại của từng hiện tượng. Nhờ áp dụng phương pháp nghiên cứu hiện đại, Nghiên cứu PAPI đã đưa vào sử dụng một số thước đo cụ thể phù hợp với bối cảnh Việt Nam. Ở cấp quốc gia, người dân có cảm nhận nỗ lực phòng, chống tham nhũng có chiều hướng chuyển biến tốt hơn trong năm 2013 so với hai năm trước đó. Điều này được thể hiện qua sự dịch chuyển theo chiều hướng tăng dần đều ở

Biểu đồ 1.7: Đánh giá tình hình tham nhũng và hối lộ trong khu vực công (2011-2013)



giá trị trung bình của trục nội dung 'Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công' (xem Biểu đồ 1.1) qua ba năm 2011-2013. Tuy nhiên, khi xem xét vào từng chỉ báo cụ thể, vấn đề tham nhũng và hối lộ trong khu vực công vẫn còn tồn tại ở những ngành và lĩnh vực PAPI đo lường từ cảm nhận của người dân (xem Biểu đồ 1.7).

Khi được hỏi về hiện tượng tham nhũng và hối lộ trong khu vực công, nhiều người đồng ý với nhận định rằng nhiều người phải đưa hối lộ khi xin cấp phép xây dựng (24% trong năm 2013, 22% trong năm 2012 và 16% trong năm 2011), đưa hối lộ khi xin cấp mới, cấp đổi, chuyển nhượng giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (30% trong năm 2013, 29% trong năm 2012 và 21% trong năm 2011), đưa hối lộ để con em được quan tâm hơn ở trường tiểu học (27% trong năm 2013, cao hơn 10% so với năm 2011). Phát hiện nghiên cứu qua các năm cũng cho thấy hiện tượng tham nhũng và hối lộ theo cảm nhận của người dân không biến đổi qua thời gian. Qua hai năm 2012 và 2013, vẫn có khoảng 40%-42% số người được hỏi cho rằng có hiện tượng phải đưa hối lộ ở bệnh viện công huyện/quận/thành phố trực thuộc tỉnh. Tỷ lệ người trả lời cho rằng để xin được việc làm trong cơ quan nhà nước, nhiều

người phải đưa 'lót tay' ít thay đổi qua hai năm (44% năm 2012 và 44% năm 2013). Tương tự, tỷ lệ người dân cho rằng có hiện tượng cán bộ chính quyền dùng công quỹ vào mục đích riêng khá tương đồng ở khoảng 20% số người được hỏi đồng ý với nhận định đó trong hai năm qua.

Bảng 1.2 so sánh kết quả ước lượng theo một số phương pháp để tính toán mức độ phổ biến của hiện tượng vòi vĩnh, đòi hối lộ ở một số dịch vụ công trong năm 2013. Tham nhũng và chi phí không chính thức ('lót tay' hoặc 'hối lộ') là những vấn đề khó đo lường bởi bản chất phức tạp nội tại, và do đó cần có nhiều cách đo khác nhau thay vì chỉ sử dụng một thước đo cố định. Nhận thức được tính phức hợp của vấn đề, nhóm nghiên cứu PAPI ứng dụng một số cách đo lường, kết hợp giữa đo cảm nhận và trải nghiệm của người dân thông qua các câu hỏi đơn giản để nắm bắt được tốt nhất phản ánh của người dân. Kết quả phân tích cho thấy có sự khác biệt rõ rệt giữa các chỉ tiêu đo lường cảm nhận và trải nghiệm. Các chỉ tiêu cảm nhận tham nhũng cho kết quả lớn hơn so với chỉ tiêu trải nghiệm (xem hai dòng đầu của Bảng 1.2).

Bảng 1.2: Đo lường mức độ phổ biến của hối lộ

Cách đo	Xin cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất	Khám chữa bệnh ở bệnh viện công tuyến huyện	Học sinh được quan tâm hơn ở trường tiểu học công lập	Câu hỏi khảo sát
Câu hỏi về cảm nhận ¹	25,3%	37,0%	29,0%	D402 (b, c, d)
Câu hỏi về trải nghiệm ²	13,7%	12,8%	8,8%	D507hi, D604dl, D606cdk
Ước lượng từ câu hỏi trải nghiệm so sánh với nhóm thử nghiệm ³	32,7%	20,3%	29,0%	D507fa, D604e1, D606cd

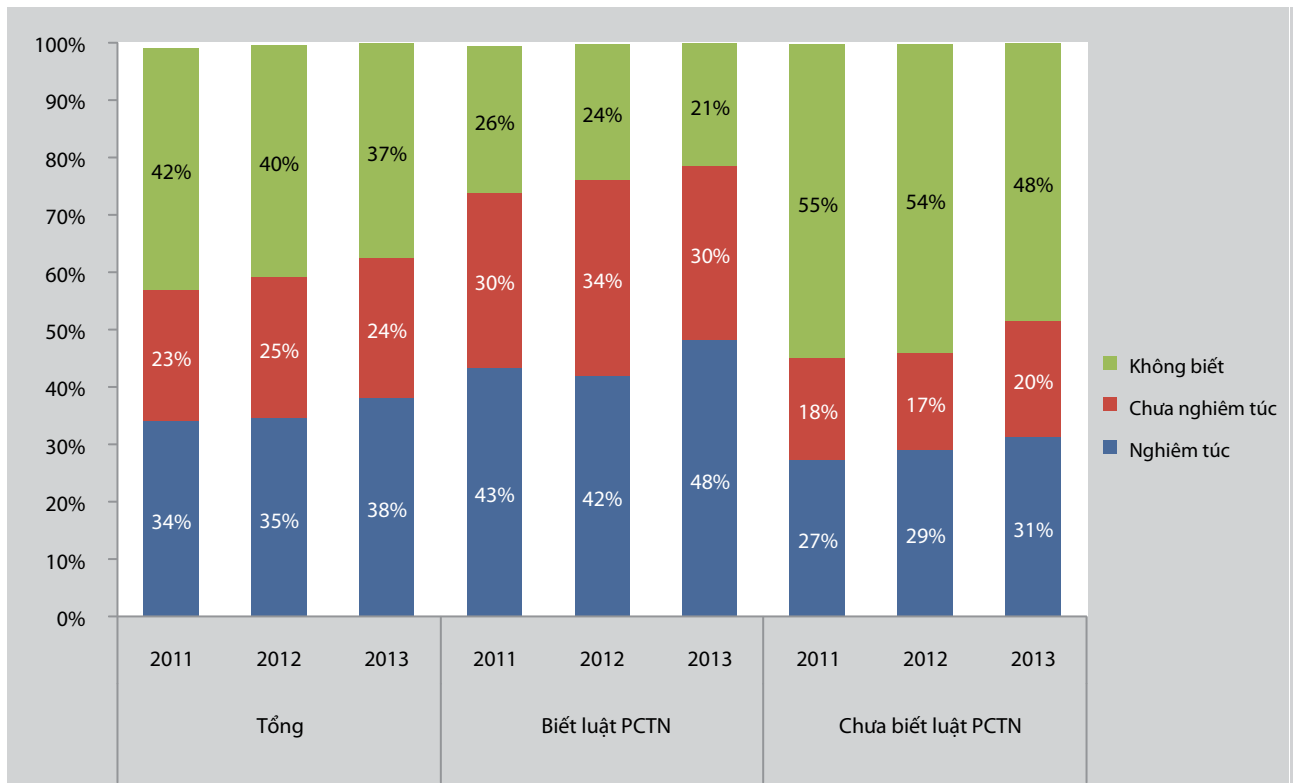
Ghi chú: (1) Người trả lời đồng ý hoặc không đồng ý với nhận định cho trước về sự tồn tại của hiện tượng tiêu cực tại địa phương mình. Những người trả lời “đồng ý” hoặc “đồng ý phần nào” được gộp vào nhóm “đồng ý” (số người trả lời không cho biết quan điểm của họ được đưa vào mẫu số).
 (2) Những người trả lời đã trực tiếp hoặc có người thân trong hộ gia đình xin cấp mới, cấp đổi, chuyển nhượng giấy CNQSD đất, đã sử dụng dịch vụ khám chữa bệnh của bệnh viện công lập tuyến huyện/quận, đã sử dụng dịch vụ giáo dục tiểu học được hỏi các câu về việc phải trả chi phí không chính thức, đưa lót tay, ‘bồi dưỡng thêm’ hay không.
 (3) Tỷ lệ người trả lời trong nhóm thử nghiệm đã phải trả số kinh phí không chính thức, lớn hơn so với số kinh phí nhóm đối chứng phải chi trả khi sử dụng ba dịch vụ công nêu trên (được thể hiện tại hai phiên bản A và B của Bộ phiếu hỏi PAPI qua các câu hỏi khảo sát tương ứng).

Bên cạnh những trải nghiệm, cảm nhận từ cá nhân, người dân cũng chia sẻ cảm nhận của mình đối với mức độ nghiêm túc trong công tác phòng, chống tham nhũng của chính quyền địa phương. Biểu đồ 1.8 cho thấy nhiều người cho rằng cán bộ chính quyền cấp tỉnh/thành phố ở địa phương họ ngày càng nghiêm túc hơn trong việc xử lý các vụ việc tham nhũng (với tỉ

lệ người dân chia sẻ quan điểm này tăng từ 34% trong năm 2011 lên 38% trong năm 2013). Với những người đã biết đến Luật Phòng, chống tham nhũng (Luật PCTN), họ có xu hướng tin tưởng nhiều hơn vào mức độ nghiêm túc của chính quyền địa phương, khi so với những người chưa từng biết đến Luật PCTN.

Nhiều người cho rằng cán bộ chính quyền cấp tỉnh/thành phố ở địa phương họ ngày càng nghiêm túc hơn trong việc xử lý các vụ việc tham nhũng.

Biểu đồ 1.8: Đánh giá mức độ nghiêm túc của chính quyền địa phương trong phòng, chống tham nhũng (2011-2013)



Yếu tố tác động đến mức độ hài lòng của người sử dụng dịch vụ công

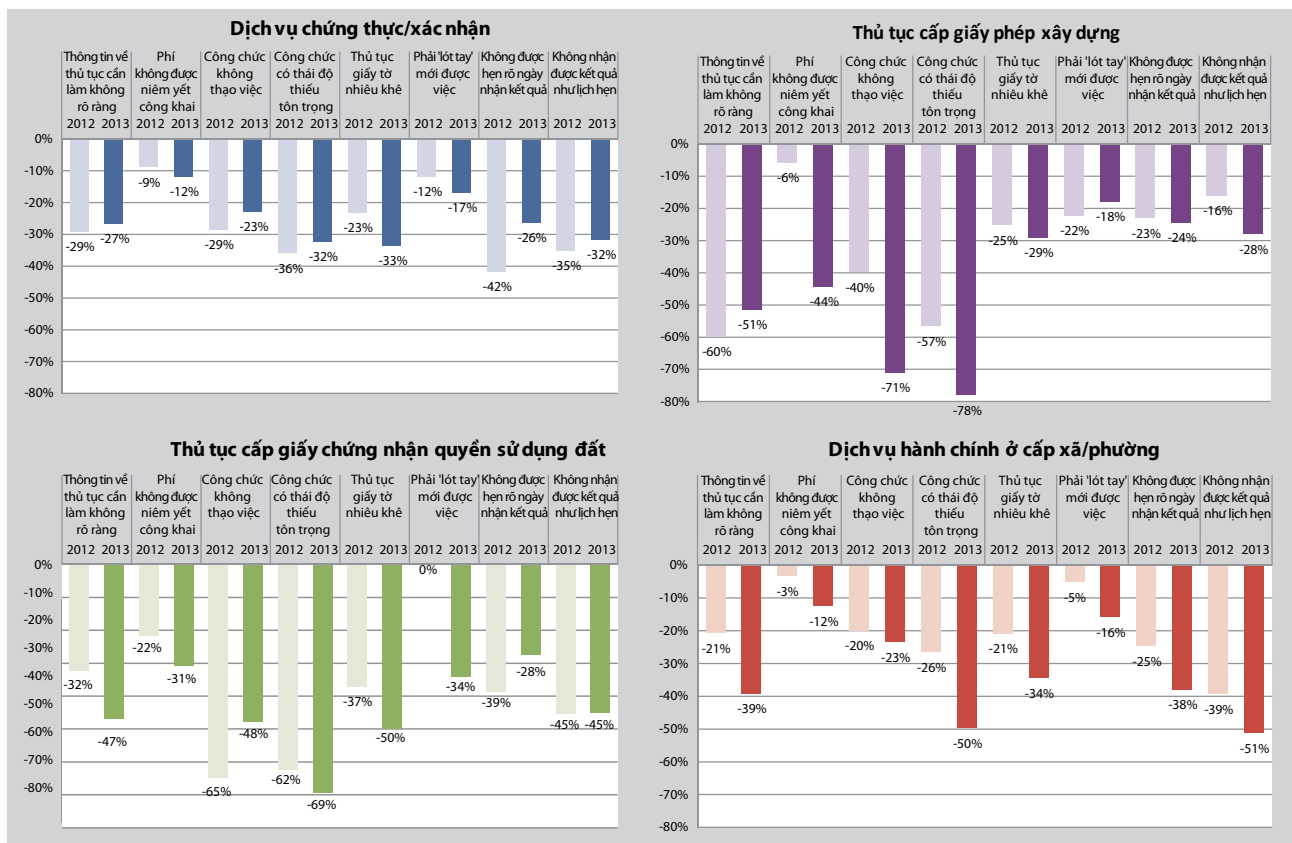
Tác động mạnh nhất tới mức độ hài lòng của người dân với bốn nhóm thủ tục là những yếu tố liên quan nhiều tới kỹ năng mềm của công chức tiếp nhận và xử lý thủ tục hành chính.

Một điểm đáng lưu ý đã được nêu trong những báo cáo PAPI các năm trước, đó là khi đất nước càn phát triển, người dân càng đòi hỏi nhiều hơn từ bộ máy hành chính nhà nước, trong đó dịch vụ hành chính công cần được đổi mới liên tục để đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của công dân đối với một nhà nước phục vụ. Khi tiếp cận dịch vụ công không còn khó khăn, người sử dụng đòi hỏi đơn vị cung cấp dịch vụ công phải nâng cao chất lượng và năng lực phục vụ. Kết quả khảo sát PAPI trên phạm vi toàn quốc trong ba năm qua cho thấy, người dân nhìn chung khá hài lòng với những dịch vụ hành chính công được khảo sát. Bộ phận tiếp nhận và trả kết quả xử lý thủ tục hành chính (bộ phận “một cửa”) trở nên gần gũi hơn, giảm bớt chi phí hành chính cho người dân. Song, để hiểu rõ hơn điều gì tác động đến mức độ hài lòng của người dân khi sử dụng một hoặc một số trong bốn nhóm thủ tục, dịch vụ hành chính

PAPI khảo sát, cần phân tích các yếu tố gây tác động đến đánh giá của người dân.

Việc phân tích yếu tố tác động đến mức độ hài lòng của người dân với chất lượng dịch vụ của bốn nhóm thủ tục và dịch vụ hành chính được cung ứng ở cấp tỉnh/thành phố, huyện/quận và xã/phường qua tám chỉ tiêu đánh giá cụ thể. Đánh giá của người dân hoàn toàn dựa trên trải nghiệm thực tế của những người hoặc đã trực tiếp hoặc có người thân trong hộ gia đình đi làm thủ tục hành chính liên quan tới chứng thực/xác nhận, giấy phép xây dựng, giấy CNQSD đất, và thủ tục hành chính ở cấp xã/phường. Tương tự phát hiện nghiên cứu từ dữ liệu PAPI năm 2012, tác động mạnh nhất tới mức độ hài lòng của người dân với bốn nhóm thủ tục là những yếu tố liên quan nhiều tới kỹ năng mềm của công chức tiếp nhận và xử lý thủ tục hành chính. Biểu đồ 1.9 thể hiện mức độ tác động của tám tiêu chí về

Biểu đồ 1.9: Yếu tố tác động tới mức độ hài lòng của người sử dụng dịch vụ hành chính công
(% thay đổi so với tiêu chí nhìn chung hài lòng với dịch vụ nhận được)



(*) Câu hỏi 'Phải đưa 'lót tay' mới được việc' trong bộ tiêu chí đánh giá dịch vụ thủ tục hành chính về giấy CNQSD đất được đưa vào Bộ phiếu hỏi PAPI từ năm 2013

chất lượng dịch vụ tới tiêu chí nhìn chung hài lòng với dịch vụ nhận được' được nêu ở mục D5 trong Bộ phiếu hỏi PAPI 2013.

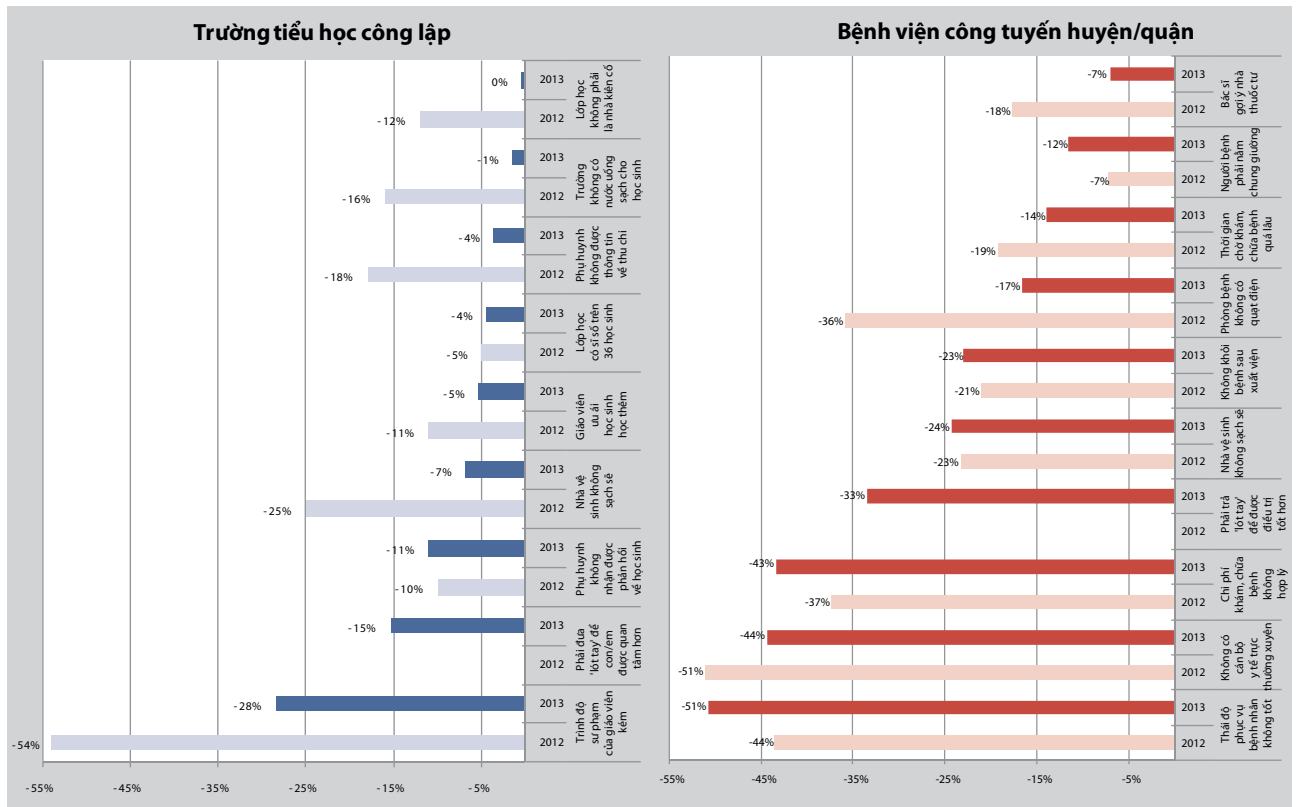
Theo kết quả khảo sát năm 2013, khi sử dụng dịch vụ chứng thực, xác nhận, mức độ hài lòng chung của người sử dụng giảm tương ứng 36% và 32% do công chức có thái độ thiếu tôn trọng và không nhận được kết quả như lịch hẹn. Sự giảm sút về mức độ hài lòng lớn hơn với dịch vụ cấp giấy phép xây dựng khi công chức thiếu tôn trọng (giảm 78% mức độ hài lòng) và công chức thừa hành không thạo việc (giảm 51% mức độ hài lòng). Đối với những người đã xin cấp mới, cấp đổi giấy CNQSD đất, yếu tố công chức thiếu thái độ tôn trọng khiến mức độ hài lòng của họ giảm tới 69%, giấy tờ thủ tục nhiều kê khiến mức độ hài lòng giảm 50%. Ở nhóm thủ tục hành chính được thực hiện ở cấp xã/phường, việc không nhận được kết quả đúng theo lịch hẹn và thái độ thiếu tôn trọng của công chức khiến mức độ hài lòng ở người sử dụng dịch vụ giảm tương ứng là 51% và 50%.

Về chất lượng dịch vụ của bệnh viện công tuyến huyện/quận và giáo dục tiểu học công lập, PAPI đo lường mức độ hài lòng theo các tiêu chí đánh giá về cơ sở hạ tầng và chất

lượng dịch vụ ở những khía cạnh người sử dụng dịch vụ có thể quan sát được. Biểu đồ 1.10 thể hiện những tiêu chí tác động trực tiếp tới mức độ hài lòng nói chung với hai dịch vụ công này. Đây cũng là hai dịch vụ công được nhiều người cho rằng là vấn đề xã hội bức xúc nhất hiện nay (trong đó 20% chọn vấn đề chất lượng dịch vụ y tế, và 13% chọn chất lượng dịch vụ giáo dục thuộc nhóm ba bức bối họ bức xúc nhất—xem Biểu đồ 1.6).

Khi đánh giá chất lượng cơ sở hạ tầng và chất lượng của trường tiểu học công lập theo chín tiêu chí, mức độ hài lòng chung của người sử dụng dịch vụ, theo khảo sát PAPI năm 2013, giảm 28% do giáo viên của con, em họ có trình độ sư phạm chưa đạt yêu cầu; giảm 15% do họ phải đưa 'lót tay', 'bồi dưỡng thêm' để con, em họ được thầy, cô giáo quan tâm hơn; và giảm 11% do nhà trường không công khai với phụ huynh học sinh về thu chi từ các khoản cha mẹ học sinh đóng góp. Những con số này cho thấy yếu tố tác động đến mức độ hài lòng của phụ huynh học sinh với dịch vụ giáo dục tiểu học ở địa phương liên quan nhiều tới 'phần mềm' (các yếu tố nhân lực, quản lý) hơn 'phần cứng' (các yếu tố điều kiện hạ tầng của trường, lớp).

Biểu đồ 1.10: Yếu tố tác động tới mức độ hài lòng của người dân đối với dịch vụ công
(% thay đổi so với tiêu chí nhìn chung hài lòng với dịch vụ nhận được')



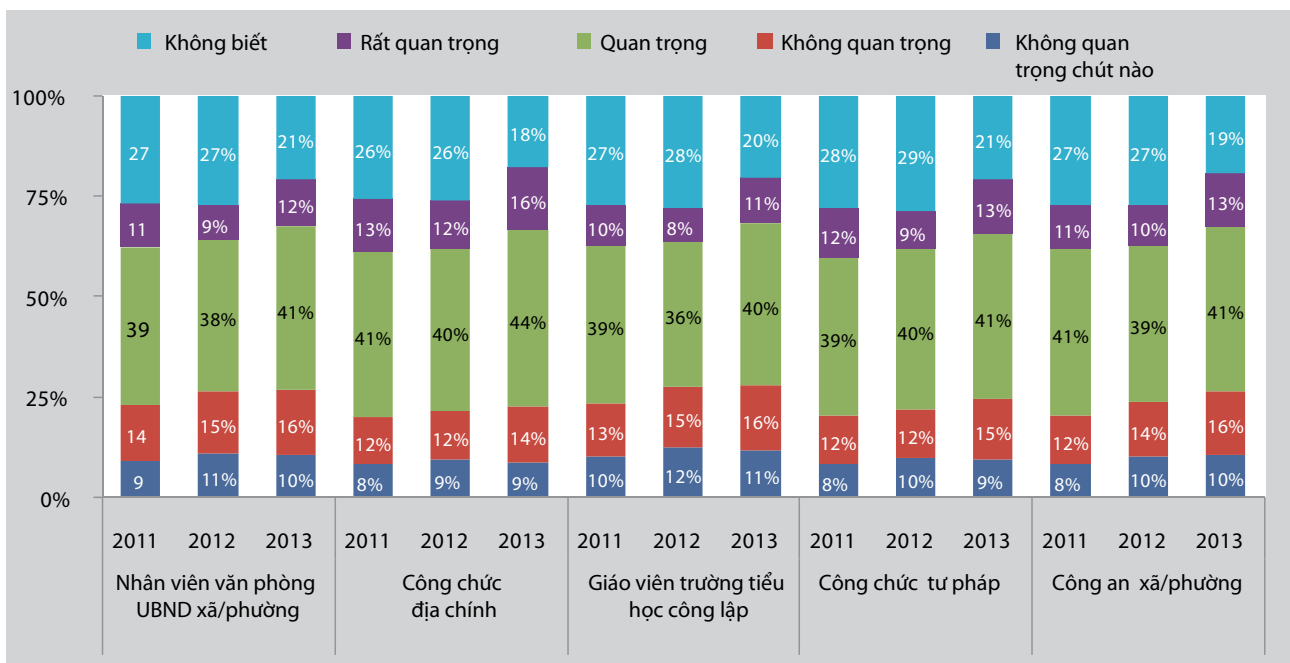
Trong bối cảnh phát triển mới của Việt Nam, tính dễ tiếp cận và cơ sở hạ tầng của những dịch vụ công này không còn là mối quan tâm thường trực của người sử dụng; thay vào đó, người sử dụng đòi hỏi nhiều hơn về chất lượng cung ứng dịch vụ.

Đánh giá chất lượng dịch vụ bệnh viện công lập tuyến huyện/quận cũng dẫn đến kết quả tương tự. Yếu tố tác động nhiều nhất tới mức độ hài lòng của người sử dụng dịch vụ trong năm 2013 không nhất thiết là dịch vụ sẵn có, dễ tiếp cận và ‘phần cứng’ về cơ sở hạ tầng. Thay vào đó, người sử dụng dịch vụ đòi hỏi nhiều hơn về mối quan hệ tương tác giữa nhân viên y tế với bệnh nhân và người nhà bệnh nhân, hay yếu tố ‘phần mềm’ của dịch vụ y tế. Khi người sử dụng trải nghiệm thái độ phục vụ bệnh nhân của y, bác sĩ bệnh viện kém, mức độ hài lòng của họ giảm tới 51%. Khi bệnh nhân không được cán bộ y tế thăm bệnh thường xuyên, mức độ hài lòng của người sử dụng dịch vụ giảm 44%. Khi chi phí khám, chữa bệnh không hợp lý, mức độ hài lòng giảm 43%. Và khi bị những nhiều buộc phải đưa tiền ‘lót tay’ cán bộ y tế, mức độ hài lòng giảm 33%. Những tiêu chí khác như bệnh nhân phải dùng chung giường bệnh với những bệnh nhân khác, không có quạt máy phục vụ bệnh nhân trong phòng bệnh, thời gian chờ để được khám, chữa bệnh quá lâu và cán bộ y tế gợi ý mua thuốc ở cửa hàng được thân quen bên ngoài bệnh viện, không tác động nhiều đến mức độ hài lòng chung của người sử dụng dịch vụ.

Như vậy, mức độ hài lòng với chất lượng dịch vụ thủ tục hành chính và dịch vụ công phụ thuộc nhiều vào các yếu tố ‘phần mềm’ liên quan tới mối quan hệ tương tác giữa người với người. Phát hiện nghiên cứu này khẳng định giả định cho rằng trong bối cảnh phát triển mới của Việt Nam, tính dễ tiếp cận và cơ sở hạ tầng của những dịch vụ công này không còn là mối quan tâm thường trực của người sử dụng; thay vào đó, người sử dụng đòi hỏi nhiều hơn về chất lượng cung ứng dịch vụ. Từ những phát hiện nghiên cứu này có thể rút ra một số biện pháp nâng cao chất lượng dịch vụ, với trọng tâm then chốt là tăng cường năng lực, kỹ năng giao tiếp, thái độ ứng xử của công chức, viên chức trong các đơn vị cung ứng dịch vụ hành chính công và dịch vụ công. Đây cũng là một trong những “bước đột phá” đã được đề ra trong Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội đến 2020 của Việt Nam.

Biểu đồ 1.11 biểu thị kết quả khảo sát đánh giá của người dân về tầm quan trọng của việc thân quen (thay vì dựa vào năng lực tự thân) khi xin việc làm vào năm vị trí trong khu vực nhà nước. ‘Chủ nghĩa vị thân’ trong xét tuyển nhân lực dường như tồn tại thường trực trong khu vực công, thể hiện qua kết quả khảo sát nhất quán và tăng dần đều qua ba năm từ 2011 đến 2013.

Biểu đồ 1.11: Đánh giá về tầm quan trọng của quan hệ cá nhân khi xin việc vào khu vực nhà nước (2011-2013)



Riêng năm 2013, tỉ lệ người dân cho rằng quan hệ quen biết với người có chức, có quyền trong khu vực nhà nước là 'quan trọng' hoặc 'rất quan trọng' khi xin vào làm một trong năm vị trí được hỏi (nhân viên văn phòng UBND xã/phường, công chức địa chính xã/phường, giáo viên trường tiểu học công lập, công chức tư pháp xã/phường, công an xã/phường) chiếm từ 51% đến 60% số người trả lời. Phát hiện này cho thấy có lẽ đã đến lúc khu vực nhà nước cần đẩy mạnh áp dụng tuyển dụng dựa trên thực lực của ứng viên vào các vị trí trong khu vực nhà nước nhằm cải thiện

chất lượng dịch vụ công. Đây là thách thức lớn, song một khi được chú trọng giải quyết triệt để, mục tiêu xây dựng một bộ máy hành chính trong sạch, vững mạnh, hiệu quả và hiệu lực cao của Chương trình tổng thể về cải cách hành chính giai đoạn 2011-2020 mới đạt được. Tăng cường công khai, minh bạch trong tuyển dụng, lựa chọn người có năng lực và kỹ năng phù hợp cho từng vị trí, bồi dưỡng kiến thức và kỹ năng thường xuyên cho công chức, viên chức sẽ góp phần cải thiện chất lượng cung ứng dịch vụ, nâng cao mức độ hài lòng của người dân với dịch vụ công.

Phát hiện từ PAPI về tầm quan trọng của việc thân quen với người có chức, có quyền để có được việc làm trong khu vực nhà nước cho thấy, đã đến lúc khu vực nhà nước cần đẩy mạnh áp dụng tuyển dụng dựa trên thực lực của ứng viên vào các vị trí công vụ nhằm cải thiện chất lượng dịch vụ công.

Kết luận

Trên đây là một số phát hiện nghiên cứu tổng hợp ở cấp quốc gia của sáu lĩnh vực nội dung do PAPI đo lường. Kết quả khảo sát PAPI năm 2013 cho thấy có sự nhất quán về phát hiện nghiên cứu ở nhiều chỉ số và chỉ tiêu thành phần qua các năm. Tương tự những phát hiện nghiên cứu PAPI năm 2012, người dân dường như vẫn giữ được sự lạc quan khi đánh giá về tình hình kinh tế hộ gia đình trong năm năm tới. Song, sự lạc quan đó không đồng nghĩa với việc người dân hài lòng với hiệu quả quản trị và hành chính công ở nhiều khía cạnh. Phát hiện từ PAPI 2013 nêu bật những thách thức đối với các cấp chính quyền trong việc nâng cao nhận thức của người dân về quyền tham gia ở cấp cơ sở; tạo cơ hội cho người dân tham gia vào quá trình quyết sách ở địa phương; thúc đẩy mức độ và hiệu quả tương tác giữa chính quyền với người dân; đẩy mạnh thực hiện các biện pháp kiểm soát tham nhũng; và, nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính công

và dịch vụ công. Những đòi hỏi đó của người dân ngày càng cao hơn khi đất nước và xã hội đạt đến trình độ phát triển cao hơn.

Chương 2 sẽ phân tích cụ thể mức độ công bằng trong phân bố hiệu quả và lợi ích từ công tác quản trị và hành chính công của các cấp chính quyền tại mỗi tỉnh/thành phố tới mọi đối tượng thụ hưởng thuộc các nhóm dân cư khác nhau. Qua những phân tích đó, có thể hiểu sâu hơn về khía cạnh chưa được nghiên cứu kỹ từ dữ liệu PAPI, đó là sự khác biệt nội tại từng địa phương dựa trên trải nghiệm của người dân khi tương tác với các cấp chính quyền và sử dụng dịch vụ công. Chương 2 giải thích phần nào tại sao có sự khác biệt về trải nghiệm của các nhóm dân cư, song cũng chỉ ra giới hạn của số liệu thống kê trong việc nắm bắt những yếu tố ẩn chứa bên trong sự công bằng hay chưa công bằng ở từng địa phương.

Mặc dù người dân dường như vẫn giữ được sự lạc quan khi đánh giá về tình hình kinh tế hộ gia đình trong năm năm tới. Song, sự lạc quan đó không đồng nghĩa với việc người dân hài lòng với hiệu quả quản trị và hành chính công ở nhiều khía cạnh.