

CHƯƠNG 2

BÌNH ĐẲNG TRONG HƯỞNG LỢI TỪ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH

Giới thiệu

Hiệu quả quản trị và hành chính công có được phân bố một cách đồng đều giữa các nhóm dân cư trong một tỉnh/thành phố hay không? Đây là câu hỏi thường trực trong nghiên cứu PAPI song cho đến nay chưa được thực hiện. Phần lớn nghiên cứu về quản trị ở Việt Nam tập trung ở cấp tỉnh, có thể là do chủ trương phân công, phân cấp quản lý nhà nước trong thời gian qua tập trung nhiều ở chính quyền cấp tỉnh/thành phố. Trên thực tế, như Chỉ số PAPI cho thấy, người dân tại mỗi địa phương lại có trải nghiệm và đánh giá khác nhau về hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước và các đơn vị cung ứng dịch vụ công. Chuyên chương này của báo cáo PAPI năm 2013 phân tích trải nghiệm khác biệt giữa các nhóm dân cư với quản trị và hành chính công ở cấp tỉnh qua lăng kính 'bất bình đẳng' bằng cách phân tích sự khác biệt trong trải nghiệm người dân khi tương tác với các cấp chính quyền và sử dụng dịch vụ công. Phân tích này cho thấy hiện tượng bất bình đẳng đang diễn ra ở mọi cấp quản lý ở địa phương, từ cấp tỉnh/thành phố đến cấp thôn/tổ dân cư. Kết quả phân tích dữ liệu PAPI cho thấy có sự khác biệt lớn về trải nghiệm giữa các nhóm dân cư trong một tỉnh/thành phố, bên cạnh sự khác biệt về mức độ hiệu quả giữa các tỉnh/thành phố.

Phát hiện từ phân tích dữ liệu PAPI trong những năm qua cũng cho thấy người dân ở cùng một địa bàn có trải nghiệm khác nhau về hiệu quả quản trị và hành chính công. Một số tỉnh/thành phố đạt Chỉ số PAPI cao, đồng thời đảm bảo được sự bình đẳng tốt hơn. Điều này có nghĩa là phần lớn dân cư dường như hài lòng với kết quả tương tác với các cấp

chính quyền và dịch vụ công ở địa phương. Ở một số địa phương khác, chất lượng quản trị và hành chính công không đồng đều, trong đó một số nhóm dân cư nhận được sự ưu ái, ưu tiên, lợi ích đặc biệt hơn từ chính quyền so với nhóm dân cư khác.

Khi phân tích khía cạnh bất bình đẳng qua từng lĩnh vực nội dung của PAPI, thì trực nội dung 'Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công' chứa đựng nhiều yếu tố bất bình đẳng hơn năm trực nội dung còn lại. Với tỉnh Quảng Ngãi, sự bất bình đẳng được thể hiện rõ hơn ở hiệu quả kiểm soát tham nhũng trong khu vực công, thể hiện qua việc một số người dân đã không phải chi trả chi phí không chính thức khi thực hiện các giao dịch hành chính với cán bộ, công chức, hay khi sử dụng dịch vụ công. Tuy nhiên, một số người dân khác trong tỉnh, cùng trên địa bàn xã/phường/thị trấn hoặc cùng thôn/tổ dân phố lại phải chịu nhiều chi phí vì sự nhũng nhiễu, bị đòi hỏi phải đưa 'lót tay' cho cán bộ mới được việc.

Rất khó có thể phân tích những yếu tố quyết định đến sự bất bình đẳng đó một cách chắc chắn nếu chỉ dựa vào dữ liệu PAPI. Mọi giải thích đều không hề đơn giản, ngoài một số cách diễn giải truyền thống, đó là do những yếu tố chi phối về địa bàn đô thị-nông thôn, hoặc sự khác biệt về văn hóa, lịch sử và tập quán của mỗi vùng, miền. Sự khác biệt về đánh giá vẫn xảy ra thường xuyên giữa các vùng hoặc huyện trong một tỉnh. Nói cách khác, việc sử dụng các yếu tố văn hóa hay do sự khác biệt giữa đô thị và nông thôn để giải thích là không đầy đủ. Kết quả phân tích dữ

Chỉ số PAPI cho thấy, trên thực tế, người dân tại mỗi địa phương lại có trải nghiệm và đánh giá khác nhau về hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước và các đơn vị cung ứng dịch vụ công.

Các nhóm dân cư là phụ nữ, người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số và những người không quen thân với cán bộ, công chức, viên chức nhà nước thường đánh giá chất lượng quản trị và hành chính công kém hơn so với những nhóm dân cư khác, ngay cả khi họ ở cùng một địa bàn dân cư cấp huyện/quận hoặc cấp thôn.

liệu PAPI cho thấy các nhóm dân cư là phụ nữ, người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số và những người không quen thân với cán bộ, công chức, viên chức nhà nước thường đánh giá chất lượng quản trị và hành chính công kém hơn so với những nhóm dân cư khác, ngay cả khi họ ở cùng một địa bàn dân cư cấp huyện/quận hoặc cấp thôn.

Những phát hiện nghiên cứu từ chương này cũng có tác dụng làm thay đổi hướng tập trung truyền thống vào các biện pháp chính

sách tạo động lực cho chính quyền cấp tỉnh để cải thiện chất lượng quản trị. Bên cạnh đó, đây cũng là một tín hiệu nhắc nhở các cấp chính quyền địa phương, rằng mức độ hài lòng với hiệu quả quản trị và hành chính công của các cấp chính quyền địa phương còn là kết quả của sự khác biệt về trải nghiệm giữa nhóm người dân đánh giá cao do họ được hưởng nhiều lợi ích từ chính quyền hơn so với nhóm người dân có trải nghiệm không tốt với chính quyền địa phương.

Phân tích sự khác biệt về trải nghiệm giữa các nhóm dân cư

Bước thứ nhất trong phân tích sự khác biệt về trải nghiệm với quản trị và hành chính công là phân tích phương sai được trình bày ở Bảng 2.1. Bảng này gồm hai phần: phần phía trên biểu thị kết quả phân tích từ tổng mẫu PAPI 2013 gồm 13.892 người dân, và phần phía dưới phân tích sự biến đổi qua ba năm từ 2011 đến 2013 về đánh giá của người dân thuộc 832 thôn/ấp/bản/tổ dân phố trong toàn mẫu của PAPI.³

Bảng 2.1 chứa đựng ba ý chính. Ý thứ nhất, kết quả phân tích này khẳng định lại xu hướng ít thay đổi ở điểm số PAPI tổng hợp qua các năm đã được đề cập ở Chương 1,

được thể hiện ở dòng cuối của Bảng 2.1. Kể từ năm 2010 đến nay, hầu như chưa có sự khác biệt lớn nào trong đánh giá từ trải nghiệm của người dân về chất lượng điều hành, quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công ở cấp tỉnh. Áp dụng biến giả 'năm' (hoặc kiểm soát các yếu tố cố định của năm) vào phân tích cho thấy sự biến thiên trong điểm số PAPI có trọng số chỉ là 1,6%. Bên cạnh đó, độ lệch chuẩn của các điểm số PAPI trong một năm bất kỳ là 5,01, cao gấp ba lần độ lệch chuẩn giữa các năm (1,57). Đơn giản hơn, thì điều đó có nghĩa là hầu như không có 'cú sốc' dù tích cực hay tiêu cực nào tác động đến quản trị qua các năm, và độ phân tán trong đánh giá

Bảng 2.1: Giải thích sự khác biệt về trải nghiệm sử dụng điểm số PAPI có trọng số
(theo đơn vị hành chính và theo thời gian)

Phân tích sự khác biệt trong năm 2013 (tổng mẫu n=13.982)			
Đơn vị phân tích	Độ lệch chuẩn của tác động đơn vị lên hiệu quả quản trị	Độ lệch chuẩn về hiệu quả quản trị trong từng đơn vị	Độ khác biệt năm 2013 (hồi quy ảnh hưởng bất biến)
Tỉnh/thành phố (63)	1,29	4,70	7,3%
Huyện/quận (208)	1,65	4,58	12,8%
Xã/phường (416)	2,09	4,39	20,9%
Thôn/bản/ấp/tổ dân phố (832)	2,30	4,29	26,9%
Phân tích sự khác biệt qua các năm từ 2010 đến 2013 (tổng mẫu n=46.849)			
Đơn vị phân tích	Độ lệch chuẩn của tác động đơn vị lên hiệu quả quản trị	Độ lệch chuẩn về hiệu quả quản trị trong từng đơn vị	Độ khác biệt (2010-2013, hồi quy ảnh hưởng bất biến - FE)
Tỉnh/thành phố (63)	1,19	4,88	11,7%
Huyện/quận (208)	1,58	4,79	15,1%
Xã/phường (416)	2,24	4,68	20,5%
Thôn/bản/ấp/tổ dân phố (832)	2,15	4,41	22,3%
Thời gian - năm (4)	1,57	5,01	1,6%

Ghi chú: Phân tích sử dụng hàm `loneway` và `xtmixed` trong STATA.

3 Khảo sát PAPI trên diện rộng được triển khai từ năm 2012 ở 30 tỉnh/thành phố. Trong phân tích này, nhóm nghiên cứu sử dụng dữ liệu PAPI từ năm 2011 trở đi. Kết quả phân tích ở 30 tỉnh/thành phố trong khảo sát năm 2010 được phân tích riêng.

của người dân ở từng thời điểm, do yếu tố địa lý hay vùng miền, có ý nghĩa hơn nhiều để lý giải sự đa dạng về trải nghiệm của người dân trong tương tác với các cấp chính quyền và sử dụng dịch vụ công.

Ý thứ hai, sự khác biệt trong trải nghiệm quản trị có thể được giải thích là do các đơn vị hành chính khác nhau (27%) khi phân tích đơn vị thôn/tổ dân phố. Điều đó có nghĩa là 73% những khác biệt trong trải nghiệm của người dân có liên quan tới đặc tính cá nhân người trả lời (giới tính, dân tộc, tuổi, trình độ học vấn) và yếu tố ngẫu nhiên trong thống kê. Ngoài ra, không kể đơn vị đo là đơn vị hành chính hay khung thời gian, sự khác biệt về trải nghiệm của người dân ở trong một đơn vị đo luôn lớn hơn sự khác biệt giữa các đơn vị đo. Chẳng hạn, độ lệch chuẩn của điểm số trung bình PAPI giữa các tỉnh/thành phố là 1,29 trên thang điểm từ 1 đến 100. Ngược lại, độ lệch chuẩn bên trong nội tại của một tỉnh/thành phố là 4,7. Với giả định lãnh đạo chính quyền cấp cơ sở ít có sự thay đổi, người dân tại mỗi đơn vị hành chính cấp cơ sở có những trải nghiệm rất khác nhau và có đánh giá rất khác nhau về chất lượng quản trị và cung ứng dịch vụ của chính quyền cơ sở.

Ý thứ ba, kết quả so sánh độ lệch chuẩn giữa các đơn vị có thể cho thấy các cấp chính quyền cấp thấp hơn cần hiểu rõ độ khác biệt về chất lượng thực thi các nhiệm vụ quản lý nhà nước ở địa bàn. Càng đi xuống cấp cơ sở,

độ khác biệt theo đơn vị hành chính và độ lệch chuẩn giữa các đơn vị hành chính càng lớn. Chẳng hạn, trong năm 2013, độ khác biệt giữa các tỉnh/thành phố chỉ giải thích được khoảng 7,3% sự khác biệt về điểm số PAPI khi phân tích ở cấp cá nhân người trả lời. Các yếu tố ở cấp huyện/quận có ý nghĩa quan trọng hơn, bởi chúng giải thích được 12,8% sự khác biệt về điểm số. Các yếu tố cấp xã/phường cũng vẫn đóng vai trò quan trọng (20,9%), và cuối cùng là cấp thôn/tổ dân phố giải thích được 27% độ khác biệt và 2,3 độ lệch chuẩn.

Nhìn chung, điểm số trung bình ở cấp tỉnh chỉ là những chỉ báo bước đầu. Để hiểu sâu hơn sự khác biệt về trải nghiệm của người dân ở từng địa phương đòi hỏi phải có những phân tích sâu hơn. Thông tin trên đây nhấn mạnh tầm quan trọng của những người giữ chức trưởng thôn/trưởng ấp/tổ trưởng khu dân cư/trưởng bản trong việc triển khai thực hiện chính sách công và cung cấp cho người dân những thông tin về dịch vụ công theo chức năng, nhiệm vụ được phân quyền, phân cấp. Phân tích được sự khác biệt giữa các nhóm dân cư về trải nghiệm với các cấp chính quyền ở từng địa phương sẽ giúp hiểu được những phúc lợi người dân được hưởng trên thực tế, và mức độ hài lòng của họ với các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương. Tựu trung lại, Chỉ số PAPI có mối tương quan hết sức chặt chẽ với mức độ hài lòng của người dân về mọi mặt của đời sống chính trị, kinh tế và xã hội.

Người dân tại mỗi đơn vị hành chính cấp cơ sở có những trải nghiệm rất khác nhau và có đánh giá rất khác nhau về chất lượng quản trị và cung ứng dịch vụ của chính quyền cơ sở.

Phân tích bất bình đẳng trong thụ hưởng từ quản trị và hành chính công cấp tỉnh

Khi độ chênh lệch về điểm số PAPI giữa các tỉnh/thành phố được đặt trong mối quan hệ so sánh với độ chênh về bất bình đẳng nội tại ở mỗi tỉnh/thành phố, có thể thấy rằng tại một số địa phương, trải nghiệm của người dân ở cùng một khu vực hành chính hầu như ít có sự khác biệt. Song ở nhiều địa phương khác, sự khác biệt giữa từng cá nhân người dân sống cùng địa bàn là rất lớn, lớn đến mức dường như người dân đang trải nghiệm hai hệ thống chính quyền, hệ thống hành chính và dịch vụ công thuộc hai đẳng cấp khác nhau. Với nhiều người, dịch vụ họ nhận được hay trải nghiệm họ có được trong tương tác với chính quyền thuộc nhóm 'chất lượng cao', trong khi với nhiều người khác, trải nghiệm từ dịch vụ yếu kém đến mức họ đánh giá chất lượng và hiệu quả còn rất thấp.

Sự phân tán về mức độ công bằng trong quản trị và hành chính công được thể hiện qua ba biểu đồ 2.1, 2.2 và 2.3. Ở mỗi biểu đồ, trục tung biểu thị điểm số PAPI có trọng số của các tỉnh/thành phố của mỗi năm khảo sát. Trục hoành biểu thị sai số chuẩn của chỉ số PAPI của từng tỉnh/thành phố. Sai số chuẩn được tính bằng độ lệch chuẩn của điểm số cấp tỉnh chia cho căn bậc hai của tổng số quan sát. Mục đích của việc tính sai số chuẩn là xử lý một thực tế rằng độ khác biệt giữa các tỉnh/thành phố có thể là do cỡ mẫu khác nhau ở một số địa phương. Chẳng hạn, sai số chuẩn ghi được từ dữ liệu PAPI của tỉnh Quảng Ngãi trong năm 2012 và 2013 từ gần bằng 0 (biểu thị mức độ bất bình đẳng thấp) đến hơn 14 (biểu thị mức độ khác biệt rất lớn trong trải nghiệm của người dân cùng sống trong một địa bàn tỉnh/thành phố).

Với nhiều người, dịch vụ họ nhận được hay trải nghiệm họ có được trong tương tác với chính quyền thuộc nhóm 'chất lượng cao'; trong khi với nhiều người khác, trải nghiệm từ dịch vụ yếu kém đến mức họ đánh giá chất lượng và hiệu quả còn rất thấp.

Trong năm 2013, Bà Rịa-Vũng Tàu, Đà Nẵng, Long An và Vĩnh Long là những điển hình nổi bật, bởi những địa phương này vừa đạt điểm PAPI cao vừa ít có sự khác biệt về trải nghiệm của người dân.

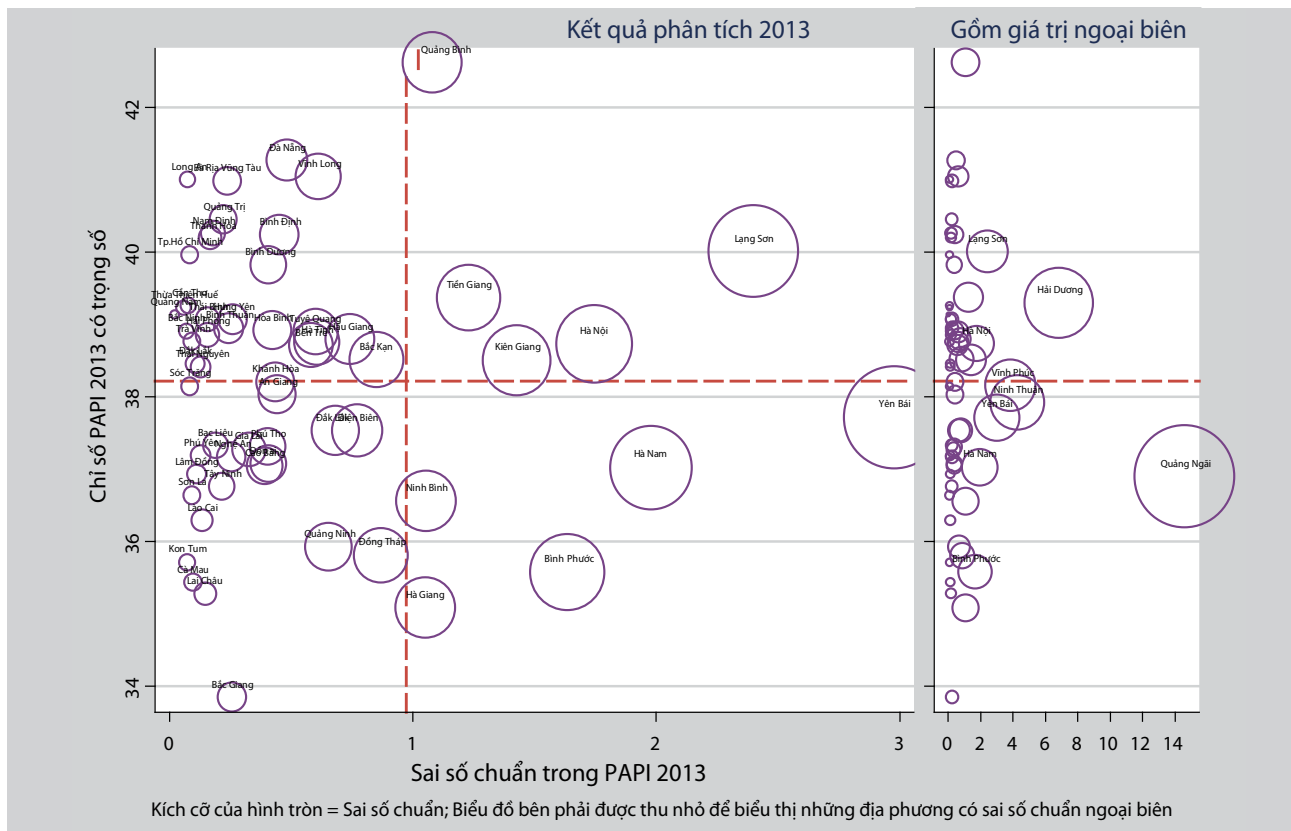
Sai số chuẩn có giá trị trên 6 rất hiếm, do đó các biểu đồ được phân tách để biểu thị đầy đủ phân phối quan sát trên các biểu đồ. Điều đáng chú ý là những tỉnh/thành phố có giá trị ngoại biên (là những tỉnh/thành phố nơi có mức độ khác biệt rất lớn) quan sát được trong năm 2012 và 2013 không thấy xuất hiện ở biểu đồ của năm 2011. Những vòng tròn có kích cỡ khác nhau xung quanh điểm PAPI của mỗi tỉnh làm rõ thêm mức sai số chuẩn tương đối đo được. Các đường nét đứt màu đỏ biểu thị điểm PAPI trung bình và sai số chuẩn của từng điểm số PAPI tính toán được cho từng năm khảo sát.

Những biểu đồ này biểu thị bốn góc phần tư với ý nghĩa phân tích riêng. Góc phần tư phía tây bắc biểu thị bối cảnh quản trị tốt nhất, gồm những tỉnh/thành phố có tên trong góc phần tư này vừa đạt điểm PAPI cao vừa ít có sự khác biệt về trải nghiệm của người dân (đồng nghĩa với mức độ bất bình đẳng thấp hơn). Trong năm 2013, Bà Rịa-Vũng Tàu, Đà Nẵng, Long An và Vĩnh Long là những điển hình nổi bật. Góc phần tư phía đông bắc biểu thị bối cảnh quản trị tương đối tốt, với các tỉnh/thành phố đạt mức điểm PAPI trên trung bình, song có mức độ bất bình đẳng nhất định. Hà Nội, Kiên Giang, Lạng Sơn và Tiền Giang thuộc về nhóm này cùng với

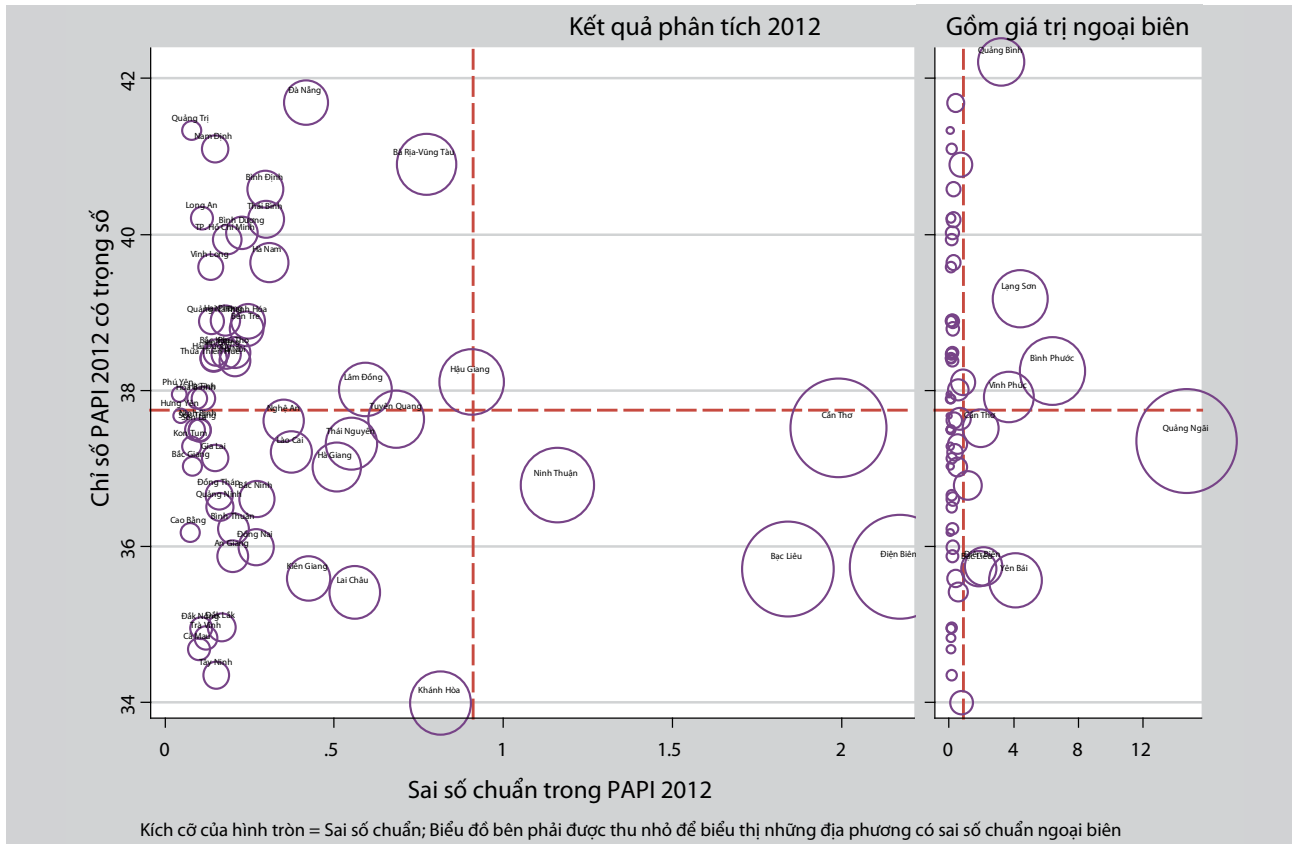
Quảng Bình, song Quảng Bình vượt trội hơn nhiều với mức độ hài lòng của người dân cao hơn và mức độ bất bình đẳng thấp hơn. Hải Dương cũng thuộc về nhóm này nhưng là trường hợp khá cá biệt ở phương diện mức độ hài lòng của người dân rất khác nhau, thể hiện qua điểm số PAPI ở mức trên trung bình, song mức độ bất bình đẳng giữa các nhóm dân cư về quản trị cũng cao.

Nhóm phần tư thứ ba phía tây nam gồm các tỉnh/thành phố có điểm số PAPI dưới trung bình, và mức độ bất bình đẳng thấp. Mặc dù hiệu quả quản trị và hành chính công không cao, song những địa phương này dường như có sự đồng đều hơn trong việc phân bổ lợi ích từ quản trị và dịch vụ công cho người dân. Những tỉnh miền núi và Tây nguyên như Đắk Lắk, Điện Biên và Phú Thọ thuộc về nhóm này. Bắc Giang đạt điểm PAPI thấp nhất, song người dân cũng nhận được chất lượng quản trị và hành chính công đồng đều hơn. Những tỉnh/thành phố nằm ở góc phần tư thứ tư phía đông nam có thể được xem là kém hơn cả, với điểm PAPI thấp và mức độ bất bình đẳng cao. Bình Phước, Hà Nam và Yên Bái liên tục thuộc về nhóm này trong cả ba năm từ 2011-2013. Ngoài ra tỉnh Quảng Ngãi cũng thuộc nhóm này, và có mức độ bất bình đẳng cao bất thường.

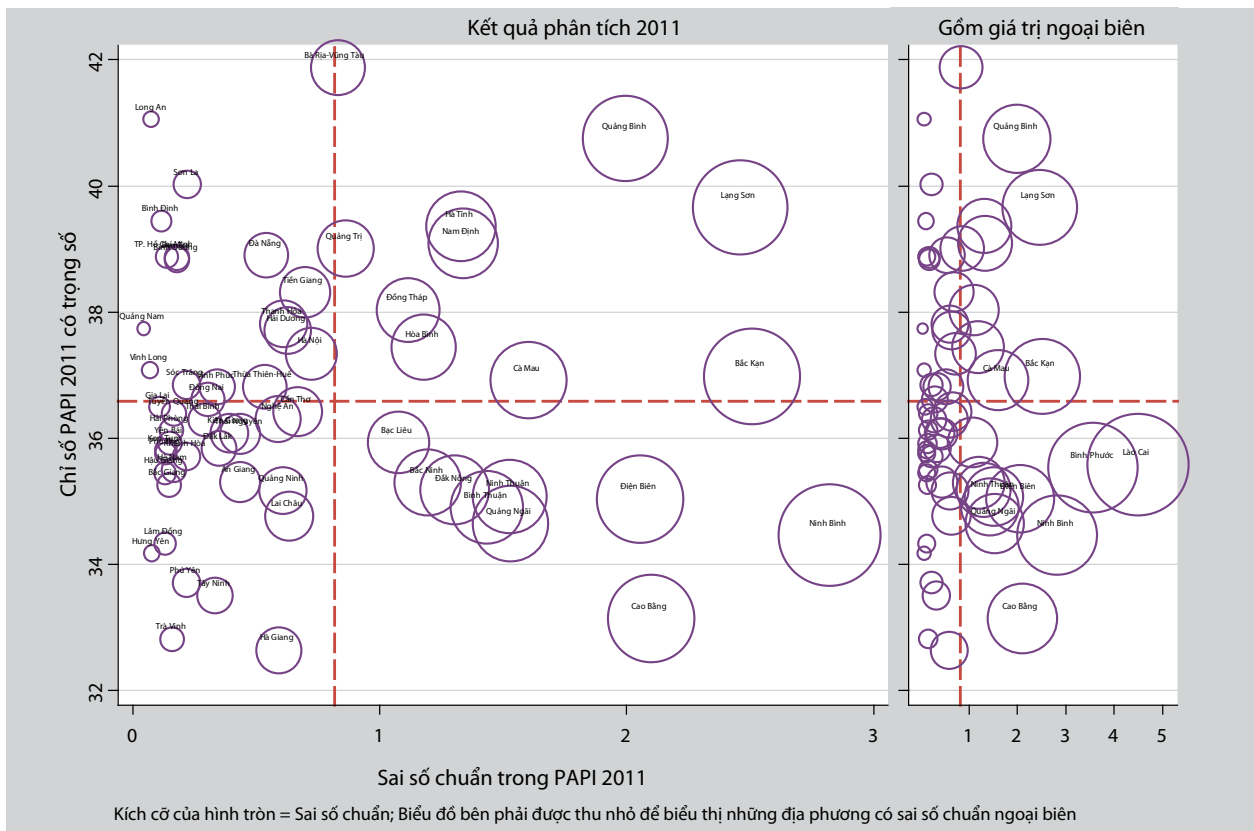
Biểu đồ 2.1: Chỉ số PAPI 2013 có trọng số và sai số chuẩn trong PAPI 2013



Biểu đồ 2.2: Chỉ số PAPI 2012 có trọng số và sai số chuẩn trong PAPI 2012



Biểu đồ 2.3: Chỉ số PAPI 2011 có trọng số và sai số chuẩn trong PAPI 2011



Bất bình đẳng trong thụ hưởng từ quản trị và hành chính công cấp tỉnh qua các năm

Khảo sát PAPI trên phạm vi toàn quốc qua ba năm từ 2011-2013 là một kho dữ liệu lớn để phân tích xu thế biến đổi qua các năm. Bảng 2.2 biểu thị mối tương quan song biến khá ổn định giữa các biến đo bất bình đẳng qua ba năm. Mối tương quan song biến giữa năm 2013 và 2012 xấp xỉ 0,81, cho thấy những địa phương giống nhau có thể có mức bất bình đẳng thấp hoặc cao. Song, khi mối tương quan giảm xuống còn xấp xỉ 0,57 không tính đến các yếu tố ngoại biên, thì mức tương

quan đó vẫn mang ý nghĩa thống kê. Những tương quan đó qua hai năm 2011 và 2012 là có ý nghĩa, song thấp hơn so với mối tương quan quan sát được giữa hai biến năm 2012 và 2013. Những chỉ báo này cho thấy bất bình đẳng trong quản trị và hành chính công còn phổ biến ở Việt Nam. Điều đáng khích lệ là bất bình đẳng có thể suy giảm dần qua các năm khi so sánh năm 2012 với 2011 đối với phần lớn các biến ở cấp chính quyền địa phương.

Bảng 2.2: Mối tương quan giữa các giá trị đo bất bình đẳng qua các năm

Qua các năm				Độ lệch chuẩn < 6			
Năm	2013	2012	2011	Năm	2013	2012	2011
2013	1			2013	1		
2012	0,8067*	1		2012	0,5722*	1	
2011	0,1487	0,2963*	1	2011	0,1818	0,3773*	1

Ghi chú: * ý nghĩa thống kê ở mức 0,05.

Bảng 2.3 biểu thị kết quả phân tích sâu hơn ở cấp tỉnh. Hải Dương và Quảng Ngãi là hai tỉnh nổi bật bởi mức độ bất bình đẳng gia tăng đáng kể qua các năm. Trong khi đó, Bình Phước, Lào Cai và Quảng Bình là những địa phương đã biểu thị có cố gắng vượt bật trong việc cải thiện hiệu quả quản trị và hành chính công của tỉnh kể từ năm 2011 sau khi có sự thay đổi đội ngũ lãnh đạo tỉnh. Một điều

đáng lưu ý là sự gia tăng về mức độ bất bình đẳng giai đoạn 2011-2012 lớn hơn so với giai đoạn 2012-2013. Mặc dù mọi nhận định chỉ là phỏng đoán và đòi hỏi phải có những nghiên cứu chuyên sâu hơn để hiểu rõ thực tế, song mức tiến bộ đó có thể phản ánh phần nào kết quả của việc thay đổi đội ngũ lãnh đạo từ cấp tỉnh đến cấp cơ sở sau 2011.

Bảng 2.3: Biến đổi lớn nhất về bất bình đẳng (theo tỉnh/thành phố)

Suy giảm mức khác biệt nhiều nhất			
2012-2013		2011-2012	
Tỉnh/thành phố	Thay đổi	Tỉnh/thành phố	Thay đổi
Bình Phước	-4,81	Lào Cai	-4,12
Quảng Bình	-2,18	Ninh Bình	-2,72
Lạng Sơn	-2,05	Bắc Kạn	-2,35
Cần Thơ	-1,91	Cao Bằng	-2,03
Bạc Liêu	-1,65	Cà Mau	-1,50
Gia tăng mức khác biệt nhiều nhất			
2012-2013		2011-2012	
Tỉnh/thành phố	Thay đổi	Tỉnh/thành phố	Thay đổi
Tiền Giang	1,05	Lạng Sơn	1,99
Hà Nội	1,54	Bình Phước	2,88
Hà Nam	1,67	Vinh Phúc	3,37
Ninh Thuận	3,08	Yên Bái	3,95
Hải Dương	6,68	Quảng Ngãi	13,21

Phân tích bất bình đẳng theo từng lĩnh vực nội dung

Nếu chỉ tập trung phân tích điểm số tổng hợp PAPI của các tỉnh/thành phố, vô hình trung sẽ không nêu bật được mức độ khác biệt trong trải nghiệm của người dân ở những lĩnh vực cụ thể PAPI đo lường. Bảng 2.4 làm rõ hơn vấn đề bất bình đẳng thông qua điểm số biểu thị bất bình đẳng ở mức thấp nhất, trung bình và cao nhất quan sát được ở cấp tỉnh ở từng năm khảo sát cho từng lĩnh vực nội dung.

Qua Bảng 2.4 có thể nhận diện những đặc trưng đáng lưu ý. Trục nội dung 5 (Thủ tục hành chính công) và trục nội dung 6 (Cung ứng dịch vụ công) có mức độ khác biệt về trải nghiệm của người dân nhỏ hơn so với bốn trục nội dung còn lại (xem thêm Chương 1 và Biểu đồ 1.2). Ngược lại, trục nội dung 'Kiểm soát tham nhũng' lại có mức bất bình đẳng cao nhất trong cả ba năm. Bên cạnh đó, mức độ bất bình đẳng từ trải nghiệm của

người dân với nỗ lực kiểm soát tham nhũng của chính quyền địa phương đang có chiều hướng gia tăng. Có thể rút ra hai nhận định. Thứ nhất, có sự khác biệt lớn trong tác động của tham nhũng đối với người dân trong đời sống thường nhật trên phạm vi toàn quốc và ở từng địa phương. Một số người dân hầu như không bị tác động bởi tham nhũng hay hối lộ, trong khi nhiều người khác lại là nạn nhân của các hành vi hối lộ và những nhiễu. Thứ hai, sự khác biệt lớn trong trải nghiệm của người dân càng rõ nét qua các năm, và sự khác biệt lớn đó thể hiện rõ nhất trong dân cư tỉnh Quảng Ngãi. Tuy nhiên không phải không có dấu hiệu tích cực từ kết quả nghiên cứu PAPI. Quảng Nam là địa phương duy nhất được người dân đánh giá tích cực về quản trị và hành chính công với mức độ bất bình đẳng thấp nhất ở nhiều lĩnh vực nội dung qua cả ba năm.

Có sự khác biệt lớn trong tác động của tham nhũng đối với người dân trong đời sống thường nhật trên phạm vi toàn quốc và ở từng địa phương.

Bảng 2.4: Phân tích bất bình đẳng theo lĩnh vực nội dung qua các năm

Năm	Chỉ số PAPI	Tham gia của người dân ở cấp cơ sở	Công khai, minh bạch	Trách nhiệm giải trình với người dân	Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công	Thủ tục hành chính công	Cung ứng dịch vụ công								
2011	Trung bình	0,82	0,04	0,04	0,04	0,10	0,01								
	Thấp nhất	0,05	Quảng Nam	0,01	Long An	0,00	Quảng Nam	0,00	Bình Định						
	Trung vị	0,54	TT - Huế	0,02	Cà Mau	0,03	Hòa Bình	0,01	TT - Huế	0,06	Thái Nguyên	0,01	Đà Nẵng	0,01	Quảng Nam
	Cao nhất	4,50	Lào Cai	0,23	Bình Thuận	0,26	Quảng Bình	0,25	Nam Định	0,56	Lào Cai	0,16	Hải Phòng	0,11	Ninh Bình
2012	Trung bình	0,91	0,06	0,04	0,04	0,10	0,01	0,02							
	Thấp nhất	0,04	Phú Yên	0,00	Hải Phòng	0,01	Long An	0,00	Tiền Giang	0,01	Tiền Giang	0,00	Phú Yên	0,00	Quảng Trị
	Trung vị	0,21	Hà Nội	0,03	Bình Thuận	0,02	Quảng Trị	0,02	Phú Yên	0,05	Ninh Bình	0,01	Hưng Yên	0,01	Kon Tum
	Cao nhất	14,74	Quảng Ngãi	0,58	Quảng Ngãi	0,59	Quảng Ngãi	0,20	Bình Phước	1,11	Quảng Ngãi	0,18	Điện Biên	0,20	Quảng Nam
2013	Trung bình	0,98	0,06	0,06	0,04	0,11	0,01	0,02							
	Thấp nhất	0,02	Quảng Nam	0,01	Phú Yên	0,00	Kon Tum	0,00	Hải Phòng	0,01	Quảng Nam	0,00	Kiên Giang	0,00	Hải Phòng
	Trung vị	0,41	Phú Thọ	0,02	Hải Phòng	0,03	Phú Yên	0,02	Hòa Bình	0,06	TT - Huế	0,01	Bình Phước	0,01	Quảng Trị
	Cao nhất	14,59	Quảng Ngãi	0,81	Quảng Ngãi	0,51	Quảng Ngãi	0,20	Lạng Sơn	1,51	Quảng Ngãi	0,08	Điện Biên	0,16	Điện Biên

Động cơ thúc đẩy bình đẳng trong quản trị và hành chính công

Kết quả phân tích trên đây cho thấy trải nghiệm của người dân ở các tỉnh/thành phố khác nhau rất khác nhau, và phần nào được giải thích bằng sự khác biệt giữa các địa phương. Điểm nổi bật từ phân tích là khoảng 73% độ khác biệt về điểm số PAPI của các địa phương là do sự khác biệt về trải nghiệm giữa từng cá nhân người được hỏi trong ở cấp thôn/tổ dân phố. Điều này cho thấy bất

bình đẳng trong phân bổ lợi ích từ quản trị và hành chính công tới mọi người dân không đơn giản chịu sự tác động của các yếu tố vùng, miền (miền Bắc hay miền Nam), lịch sử, hoặc địa bàn cư trú là đô thị hay nông thôn. Một điều gì đó rất riêng tư ở cấp độ cá nhân đã ảnh hưởng tới đánh giá của người trả lời khảo sát PAPI. Để tìm hiểu giả định này, điểm số PAPI ở từng trục nội dung được hỏi quy

Khoảng 73% độ khác biệt về điểm số PAPI của các địa phương là do sự khác biệt về trải nghiệm giữa từng cá nhân người được hỏi trong ở cấp thôn/tổ dân phố.

dựa trên đặc điểm nhân khẩu học của người trả lời khảo sát PAPI ở từng địa bàn dân cư.

Kết quả hồi quy thể hiện ở Bảng 2.5 được tính toán áp dụng phương pháp ước lượng bình phương nhỏ nhất (OLS) và nhiều cấp độ tác động bất biến khác nhau. Ở đây, trải nghiệm khác nhau của các cá nhân người trả lời trong cùng một đơn vị hành chính ở một cấp bất kỳ được xem xét. Biến phụ thuộc là điểm PAPI có trọng số, và các biến độc lập gồm giới tính (trong đó người trả lời là 'nam'), tuổi (giao động từ 15-92 tuổi), dân tộc (dân tộc Kinh mang giá trị = '1' và các dân tộc khác mang giá trị = '0'), trình độ học vấn (trong khoảng từ '1' = 'không qua trường lớp nào', đến '9' = 'sau đại học'), tài sản (đo bằng số hiện vật tài sản của hộ gia đình người trả lời), trình độ chuyên môn (hàng chuyên gia) = '1'), người trả lời trước đây hoặc hiện nay là cán bộ, công chức có chức vụ trong hệ thống nhà nước, và người trả lời hiện sống tại huyện nông thôn (với nông thôn = '1'). Các mô hình sử dụng biến giả là các năm khảo sát, giữ nguyên sự

khác biệt qua các năm và đơn vị hành chính nơi khảo sát PAPI được thực hiện.

Những biến này được thử nghiệm ở bốn phân tổ với nhiều mức độ tác động bất biến khác nhau về ảnh hưởng bất biến, gồm tỉnh/thành phố (mô hình 1), huyện/quận (mô hình 2), xã/phường (mô hình 3) và thôn/tổ dân phố (mô hình 4). Trong mô hình ảnh hưởng bất biến (fixed effects – FE), độ biến thiên quan sát được ở cấp địa phương được lược bỏ, cho phép so sánh các cá nhân người trả lời trong một đơn vị hành chính nhất định. Chẳng hạn, trong mô hình 1, hệ số tương quan ở nhóm mẫu 'nam' là giá trị chênh lệch trung bình trong điểm PAPI giữa nhóm mẫu nam và nhóm mẫu nữ sau khi lược bỏ hiệu ứng của biến tỉnh/thành phố. Như vậy, mô hình này sẽ cho biết các cá nhân trong cùng một địa bàn trải nghiệm như thế nào về quản trị và hành chính công.

Điều đầu tiên nhận biết được từ kết quả phân tích là giá trị bình phương hệ số tương quan

Bảng 2.5: Mỗi tương quan giữa các điểm số PAPI có trọng
(áp dụng phương pháp ước lượng bình phương nhỏ nhất - OLS)

Biến phụ thuộc/ Biến độc lập	(mô hình 1: tỉnh/thành phố)	(mô hình 2: huyện/quận)	(mô hình 3: xã/phường)	(mô hình 4: thôn/tổ dân phố)
	thành phố	(mô hình 2: huyện/	PAPI	PAPI
Nam=1	0,231*** (0,042)	0,203*** (0,043)	0,269*** (0,041)	0,300*** (0,041)
Tuổi	0,030*** (0,002)	0,030*** (0,002)	0,026*** (0,002)	0,022*** (0,002)
Dân tộc Kinh =1	1,218*** (0,074)	0,789*** (0,063)	0,758*** (0,087)	0,272*** (0,104)
Trình độ học vấn	-0,001* (0,001)	-0,001* (0,001)	-0,002** (0,001)	-0,002** (0,001)
Tài sản (Câu hỏi D611)	0,385*** (0,009)	0,390*** (0,009)	0,343*** (0,009)	0,298*** (0,009)
Cán bộ, công chức =1	2,802*** (0,068)	2,895*** (0,069)	2,694*** (0,067)	2,647*** (0,066)
Chuyên gia/ quản lý có trình độ =1	0,688*** (0,048)	0,763*** (0,049)	0,554*** (0,049)	0,371*** (0,049)
Nông thôn =1	-0,108** (0,049)			
Năm – ảnh hưởng bất biến (FE)	CÓ	CÓ	CÓ	CÓ
Tỉnh/thành phố – FE	CÓ	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG
Quận/huyện – FE	KHÔNG	CÓ	KHÔNG	KHÔNG
Xã/phường – FE	KHÔNG	KHÔNG	CÓ	KHÔNG
Thôn/tổ dân phố – FE	KHÔNG	KHÔNG		CÓ
Hằng số	29.503***	29.786***	33.776***	34.761***
Số quan sát	46813	46813	46813	46812
Bình phương R	0,239	0,201	0,280	0,329
RMSE	4,526	4,635	4,421	4,303

Ghi chú: Sai số chuẩn trong dấu ...); *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

(R) trong mô hình 1 là 23%. Như đã nêu ở trên, các yếu tố cấp tỉnh chiếm 11,7% độ khác biệt trong điểm số PAPI qua thời gian. Do vậy, khi thêm các yếu tố đặc tính mẫu cá nhân làm gia tăng gấp đôi khả năng giải thích. Tuy vậy, chưa giải thích được kết quả 77% độ khác biệt, có nghĩa là vẫn có những đặc điểm của mẫu cá nhân chưa được xét đến trong các biến kiểm soát (như uy tín cá nhân, mối quan hệ thân quen).

Các hiệp phương sai ở cấp độ cá nhân cho thấy nhóm mẫu là nam giới có trải nghiệm tích cực hơn về hiệu quả quản trị so với nhóm mẫu là nữ giới; nhóm người dân tộc Kinh đánh giá quản trị cao hơn so với nhóm người dân thuộc các dân tộc thiểu số khác; và nhóm người dân có nhiều tài sản cũng như trình độ nghề nghiệp cao hài lòng hơn so với nhóm người dân có ít tài sản, làm các ngành nghề buôn bán nhỏ và lao động chân tay. Tác động lớn nhất thuộc nhóm người dân là cán bộ, công chức nhà nước đã về hưu hoặc đang tại chức, thể hiện qua điểm số quản trị cao hơn gần ba điểm so với nhóm người dân không làm việc trong khu vực nhà nước trên thang điểm 100. Đây là tác động tương đối lớn, gần bằng một nửa độ lệch chuẩn.

Điều đáng lưu ý, nhóm người trẻ và có học thức thường thể hiện mức độ hài lòng thấp hơn. Xu thế này phản ánh phần nào những kỳ vọng khác nhau của giới trẻ và giới có học thức, và không nhất thiết là bị phân biệt đối xử khi tương tác với các cấp chính quyền trong các quy trình quản trị và hành chính công.

Người dân ở các huyện nông thôn chưa hài lòng với hiệu quả quản trị ở địa phương, song tác động chung của nhóm này không lớn (chỉ ở mức 0,1 trên thang điểm 100). Trong các mô hình 2, 3 và 4, việc so sánh trải nghiệm của cá nhân người trả lời trong cùng đơn vị huyện/quận, xã/phường được phân tích sâu và kỹ hơn. Cần lưu ý rằng những kết quả mô hình 1 đưa ra cũng quan sát được ở các mô hình 2, 3 và 4, cho dù được phân tích kỹ hơn. Trải nghiệm tốt hơn trong nhóm người dân là nam giới, gia đình khá giả và cán bộ, công chức vẫn thể hiện rõ nét, thậm chí trong số những người dân cùng sinh sống ở một đơn vị thôn/tổ dân phố. Biến 'nông thôn' được lược bỏ, bởi trong mô hình này người dân ở khu vực nông thôn đang được so sánh với nhau.

Hệ số của biến 'người dân tộc Kinh' và nghề nghiệp là chuyên gia/giám sát có tay nghề giảm khi so sánh giữa hai cấp xã/phường và thôn/tổ dân phố, song vẫn mang ý nghĩa thống kê. Điều này cho thấy hai nhóm mẫu này tập trung nhiều ở một số xã/phường và quận/huyện, do vậy trải nghiệm có tính thiên

kiến này là hệ quả của việc tập trung ở cấp độ phân tích cao hơn. Tuy nhiên, sự khác biệt có thể quan sát được là rất nhỏ, ngay cả trong nhóm dân cư cùng một địa bàn sinh sống.

Bảng 2.6 biểu thị kết quả phân tích cho từng nội dung thành phần. Nhìn chung, những phát hiện nghiên cứu cũng gần tương tự với phân tích ở cấp trực nội dung: những người là nam giới, dân tộc Kinh, điều kiện vật chất gia đình tốt, có nghề nghiệp chuyên môn và cán bộ, công chức nhà nước có trải nghiệm tốt hơn ở hầu hết các nội dung thành phần. Ngoài ra, những phát hiện đó cũng quan sát được khi so sánh các cá nhân trong cùng một đơn vị huyện/quận. Như vậy, có thể rút ra một số điểm mang ý nghĩa chính sách đáng lưu tâm.

Trước hết, đặc tính của mẫu cá nhân trong khảo sát PAPI không ảnh hưởng nhiều tới đánh giá của người dân ở các trực nội dung 'Thủ tục hành chính công' và 'Cung ứng dịch vụ công'. Mối tương quan lớn nhất giữa đặc tính của mẫu với hiệu quả quản trị quan sát được trong các trực nội dung liên quan đến quản trị nhiều hơn, đặc biệt là ở trực nội dung 'Tham gia của người dân ở cấp cơ sở', 'Công khai, minh bạch' và 'Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công'.

Điểm thứ hai là khó có thể giải thích được độ khác biệt giữa các trực nội dung về quản trị, đặc biệt là trực nội dung 'Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công'. Chỉ có 8,5% độ khác biệt trong điểm số của trực nội dung thứ tư này có thể giải thích được bằng các biến độc lập, ngay khi cố định ảnh hưởng của biến 'huyện/quận'. Nói cách khác, khó có thể hiểu hết được tham nhũng ở Việt Nam.

Điểm thứ ba nằm ở khoảng cách giữa đô thị và nông thôn trong tiếp cận và sử dụng dịch vụ công. Trong khi đó ở các trực nội dung khác, các huyện nông thôn thường làm tốt hơn so với các quận thuộc thành phố trực thuộc trung ương hoặc thành phố trực thuộc tỉnh.

Điểm cần lưu ý nữa là nhóm người dân là nam giới lại đánh giá thấp hơn (tuy không đáng kể) hiệu quả cung ứng dịch vụ công của chính quyền các cấp so với nhóm người dân là nữ giới. Trong khi đó ở những trực nội dung khác, hai nhóm nam và nữ có trải nghiệm khá tương đồng. Cần nghiên cứu thêm để tìm hiểu các nguyên nhân có thể dẫn tới độ khác biệt nói trên. Cũng có thể do nữ giới thường sử dụng dịch vụ công nhiều hơn nam giới (đặc biệt là dịch vụ giáo dục và y tế), do đó nhu cầu của họ được đáp ứng tốt hơn so với nhóm nam giới khi tiếp cận dịch vụ này.

Nhóm mẫu là nam giới có trải nghiệm tích cực hơn về hiệu quả quản trị so với nhóm mẫu là nữ giới; nhóm người dân tộc Kinh đánh giá quản trị cao hơn so với nhóm người dân thuộc các dân tộc thiểu số khác; và nhóm người dân có nhiều tài sản cũng như trình độ nghề nghiệp cao hài lòng hơn so với nhóm người dân có ít tài sản, làm các ngành nghề buôn bán nhỏ và lao động chân tay.

Bảng 2.6: Mối tương quan giữa các trục nội dung
(áp dụng phương pháp ước lượng bình phương nhỏ nhất - OLS)

Biến phụ thuộc/Biến độc lập	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
	Tham gia của người dân ở cấp cơ sở	Công khai, minh bạch	Trách nhiệm giải trình với người dân	Kiểm soát tham nhũng	Thủ tục hành chính công	Cung ứng dịch vụ công	Tham gia của người dân ở cấp cơ sở	Công khai, minh bạch	Trách nhiệm giải trình với người dân	Kiểm soát tham nhũng	Thủ tục hành chính công	Cung ứng dịch vụ công
Nam=1	0,344*** (0,011)	0,030** (0,013)	0,120*** (0,011)	0,173*** (0,018)	0,079*** (0,008)	-0,038*** (0,006)	0,343*** (0,011)	0,031** (0,012)	0,121*** (0,011)	0,171*** (0,018)	0,079*** (0,008)	-0,036*** (0,006)
Tuổi	0,021*** (0,000)	0,006*** (0,001)	0,008*** (0,000)	-0,000 (0,001)	-0,004*** (0,000)	0,006*** (0,000)	0,021*** (0,000)	0,006*** (0,001)	0,008*** (0,000)	-0,001 (0,001)	-0,004*** (0,000)	0,006*** (0,000)
Dân tộc Kinh=1	0,182*** (0,020)	0,254*** (0,022)	0,101*** (0,020)	0,279*** (0,032)	0,095*** (0,014)	0,153*** (0,011)	0,160*** (0,021)	0,201*** (0,024)	0,153*** (0,022)	0,280*** (0,035)	0,102*** (0,015)	0,163*** (0,011)
Trình độ học vấn	-0,001*** (0,000)	0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,001*** (0,000)	-0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	-0,000** (0,000)	0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,001*** (0,000)	0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)
Tài sản (Câu hỏi D611)	0,067*** (0,002)	0,087*** (0,003)	0,060*** (0,002)	0,072*** (0,004)	0,062*** (0,002)	0,044*** (0,001)	0,066*** (0,002)	0,085*** (0,003)	0,062*** (0,002)	0,065*** (0,004)	0,065*** (0,002)	0,047*** (0,001)
Cán bộ, công chức =1	0,786*** (0,018)	0,869*** (0,020)	0,947*** (0,018)	0,458*** (0,029)	0,277*** (0,013)	0,153*** (0,010)	0,773*** (0,018)	0,856*** (0,020)	0,923*** (0,018)	0,458*** (0,029)	0,268*** (0,013)	0,148*** (0,010)
Chuyên gia/ quản lý có trình độ =1	0,046*** (0,013)	0,061*** (0,014)	-0,003 (0,013)	0,056*** (0,021)	0,081*** (0,009)	0,201*** (0,007)	0,054*** (0,013)	0,081*** (0,014)	0,013 (0,013)	0,075*** (0,021)	0,084*** (0,009)	0,195*** (0,007)
Nông thôn =1	0,136*** (0,013)	0,021 (0,014)	0,125*** (0,013)	0,293*** (0,021)	0,038*** (0,009)	-0,230*** (0,007)						
Năm - FE	CÓ	CÓ	CÓ	CÓ	CÓ	CÓ	CÓ	CÓ	CÓ	CÓ	CÓ	CÓ
Tỉnh/thành phố - FE	CÓ	CÓ	CÓ	CÓ	CÓ	CÓ	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG
Quận/huyện - FE	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	CÓ	CÓ	CÓ	CÓ	CÓ	CÓ
Xã/phường - FE	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG
Thôn/tổ dân phố - FE	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG	KHÔNG
Hằng số	3,663***	4,359***	4,320***	4,013***	6,045***	6,914***	3,928***	4,333***	4,641***	4,988***	6,184***	6,564***
Số quan sát	46.813	46.813	46.813	46.813	46.813	46.813	46.812	46.812	46.812	46.812	46.812	46.812
Bình phương R	0,193	0,168	0,174	0,077	0,143	0,282	0,205	0,181	0,189	0,085	0,149	0,310
RMSE	1,189	1,346	1,223	1,949	0,840	0,644	1,182	1,337	1,214	1,943	0,838	0,632

Ghi chú: Sai số chuẩn trong dấu (...). *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Kết luận

Phân tích khía cạnh bình đẳng trong hưởng lợi từ quản trị và hành chính công là một hướng nghiên cứu mới và chuyên sâu về hiệu quả thực thi chính sách, đảm bảo lợi ích đồng đều cho mọi người dân ở cấp tỉnh. Mỗi hướng nghiên cứu mang tính tiên phong như vậy tạo điều kiện tìm hiểu trải nghiệm của người dân về quản trị và hành chính công ở các cấp theo nhiều chiều cạnh. Chương 2 trên đây xem xét khía cạnh bất bình đẳng trong đảm bảo phân phối bình đẳng lợi ích từ quản trị và hành chính công khi thực hiện các định hướng chỉ đạo, điều hành, quản lý nhà nước và chính sách công, sử dụng dữ liệu qua các năm của PAPI để phân tích. Những phát hiện nghiên cứu trên cho thấy trên thực tế người dân có những trải nghiệm rất khác nhau về hiệu quả thực thi chính sách của các cấp chính quyền, thậm chí đến cấp thôn/tổ dân phố, cũng như độ khác biệt đó giữa các nhóm dân cư lớn hơn nhiều so với mong đợi.

Sự bất bình đẳng trong thụ hưởng của người dân từ quản trị và hành chính công thể hiện rõ hơn ở một số vùng, địa phương so với những vùng, địa phương khác. Đà Nẵng và Quảng Bình là hai địa phương cung ứng chất lượng quản trị và hành chính đồng đều cho phần lớn người dân, trong khi ở Quảng Ngãi trải nghiệm của người dân có sự khác biệt tương đối lớn.

Phần cuối của chương này xem xét nguyên nhân tại sao trải nghiệm của người dân về hiệu quả quản trị và hành chính công lại có sự khác biệt lớn giữa các cá nhân, ngay cả khi cư trú trong cùng một thôn/tổ dân phố. Điều đáng suy nghĩ đó là nhóm người dân là nữ giới, đồng bào dân tộc thiểu số, và nhóm người nghèo thường đánh giá thấp hơn về hiệu quả quản trị và hành chính công so với nhóm người khác ở cùng một địa bàn dân cư.

Với những kết quả phân tích đáng lưu tâm nêu trên, Chương 2 bàn về vấn đề bình đẳng trong thụ hưởng từ quản trị và hành chính công nêu lên một số câu hỏi mang tính chính sách cần nghiên cứu thêm. Tại sao có sự khác biệt trong trải nghiệm của người dân về quản trị và hành chính công trong cùng một địa phương vẫn là câu hỏi mở. Để trả lời được câu hỏi đó, cần kết hợp phân tích nhiều nguồn dữ liệu khác nhau ngoài dữ liệu PAPI và nghiên cứu sâu hơn nhằm tìm hiểu kỹ nguyên nhân dẫn đến mức độ không đồng đều trong phân bố lợi ích về quản trị và hành chính công cho mọi người dân. Chương 3 sẽ phác họa một bức tranh tổng thể về mức độ hiệu quả quản trị và hành chính công của 63 tỉnh/thành phố năm 2013 và so sánh xu thế biến đổi ở cấp tỉnh qua các năm.

Đà Nẵng và Quảng Bình là hai địa phương cung ứng chất lượng quản trị và hành chính đồng đều cho phần lớn người dân.