

hiệu quả  
quản trị con người  
dựa trên nhu cầu chỉ số  
thực hiện quản trị công

Việt Nam ý kiến  
đo lường  
hành chính công chống tham nhũng

dịch vụ công gia PAPI  
quản trị gia  
cấp tỉnh giải trình con người  
đánh giá

chất lượng  
người dân  
đo lường

dân biết  
dân bàn  
dân làm  
dân kiểm tra  
nhu cầu  
ý kiến

PAPI

chỉ số  
người dân

thảo luận  
chất lượng  
quản trị  
cấp tỉnh

chất lượng  
chống tham nhũng  
người dân  
thực hiện  
dựa trên nhu cầu  
đo lường

hành chính công  
giám sát chính sách  
dân biết dân bàn

dân làm  
dịch vụ công

nhu cầu  
minh bạch  
giải trình  
người dân  
Việt Nam PAPI  
thảo luận  
ý kiến

chỉ số  
quản trị công  
thực hiện  
trải nghiệm  
minh bạch  
dịch vụ  
hành chính  
con người  
xác nhận

# Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2012

## Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân



Trung tâm Nghiên cứu Phát triển  
và Hỗ trợ Cộng đồng



Trung tâm Bồi dưỡng cán bộ và  
Nghiên cứu khoa học  
Mặt trận Tổ quốc Việt Nam



Empowered lives.  
Resilient nations.

Tên trích dẫn nguồn: CECODES, VFF-CRT & UNDP (2013). Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2012: Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân. Báo cáo nghiên cứu chính sách chung của Trung tâm Nghiên cứu phát triển và Hỗ trợ cộng đồng (CECODES), Trung tâm Bồi dưỡng cán bộ và Nghiên cứu khoa học Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (VFF-CRT), và Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP). Hà Nội, Việt Nam.

Bảo hộ bản quyền. Không được sao in, tái bản, lưu trữ trong một hệ thống mở hoặc chuyển tải bất kỳ phần nào hoặc toàn bộ nội dung của báo cáo này dưới mọi hình thức như điện tử, sao in, ghi âm hoặc các hình thức khác khi chưa được sự đồng ý của các tổ chức thực hiện nghiên cứu.

Trong trường hợp bản in có lỗi hoặc thiếu trang, vui lòng truy cập bản điện tử từ trang mạng PAPI tại [www.papi.vn](http://www.papi.vn).

Ghi chú: Các quan điểm, phát hiện và kết luận đưa ra trong báo cáo này không nhất thiết phản ánh quan điểm chính thức của các cơ quan tham gia thực hiện nghiên cứu. Đây là ấn bản nghiên cứu mang tính độc lập.

Các bản đồ sử dụng trong báo cáo chỉ mang tính minh họa. Đối với Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP), cơ quan đồng thực hiện nghiên cứu PAPI, những thông tin được biểu hiện trên bản đồ sử dụng trong ấn phẩm báo cáo này không hàm ý bất kỳ quan điểm nào của Liên Hợp quốc hoặc UNDP về tính pháp lý của bất kỳ quốc gia, vùng lãnh thổ, tỉnh/thành phố, khu vực, đơn vị hành chính, hoặc về đường biên giới hoặc ranh giới liên quan được biểu thị trên bản đồ.

Thiết kế trang bìa: Phan Hương Giang, UNDP Việt Nam

Thiết kế chung: Golden Sky Co.,Ltd. – [www.goldenskyvn.com](http://www.goldenskyvn.com)

ĐKKHXB-CXB số: 173-2013/CXB/414-217/LĐ và Quyết định xuất bản số: 186 QĐLK-LĐ ngày 24/4/2013

# Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2012:

*Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân*

Trung tâm Nghiên cứu phát triển và Hỗ trợ cộng đồng (CECODES)  
Trung tâm Bồi dưỡng cán bộ và Nghiên cứu khoa học Mặt trận Tổ quốc Việt Nam  
Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc tại Việt Nam (UNDP)

<b>LỜI NÓI ĐẦU</b> .....	<b>VII</b>
<b>LỜI CẢM ƠN</b> .....	<b>IX</b>
<b>DANH SÁCH BAN TƯ VẤN QUỐC GIA PAPI 2012</b> .....	<b>XI</b>
<b>TÓM TẮT TỔNG QUAN</b> .....	<b>XIII</b>
<b>GIỚI THIỆU</b> .....	<b>1</b>
<b>CHƯƠNG 1</b>	
<b>XU THẾ BIẾN ĐỔI Ở CẤP QUỐC GIA</b> .....	<b>9</b>
1.1. Giới thiệu: Theo dõi mức độ cải thiện trong quản trị địa phương .....	9
1.2. Cảm nhận của người dân về tình hình kinh tế hộ gia đình .....	12
1.3. Hiểu biết và trải nghiệm của người dân về dân chủ cơ sở .....	14
1.4. Đánh giá của người dân về mức độ công khai, minh bạch trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất .....	15
1.5. Đánh giá mức độ công khai, minh bạch danh sách hộ nghèo .....	16
1.6. Đánh giá mức độ công khai, minh bạch thu chi ngân sách cấp xã .....	17
1.7. Nhận thức của người dân về Luật Phòng, chống tham nhũng và tình hình tham nhũng .....	17
1.8. Đánh giá về Ban Thanh tra nhân dân và Ban Giám sát đầu tư cộng đồng ..	20
1.9. Đánh giá về chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công .....	23
1.10. Đánh giá về chất lượng cung ứng dịch vụ công .....	23
1.11. Kết luận .....	24
<b>CHƯƠNG 2</b>	
<b>ĐÁNH GIÁ CHI PHÍ KHÔNG CHÍNH THỨC</b>	
<b>TỪ TRẢI NGHIỆM CỦA NGƯỜI DÂN</b> .....	<b>25</b>
2.1. Giới thiệu .....	25
2.2. Chi phí không chính thức trong cấp chứng nhận quyền sử dụng đất .....	26
2.3. Chi phí không chính thức ở bệnh viện công tuyến huyện .....	27
2.4. Chi phí không chính thức ở trường tiểu học công lập .....	28
2.5. Phương pháp tính toán mức độ và phạm vi chi phí không chính thức .....	29
2.6. Mức hối lộ dẫn tới tố giác hành vi đòi hối lộ .....	30
2.7. Kết luận .....	32

**CHƯƠNG 3**

**HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH NĂM 2012 ... 33**

3.1.	Trực nội dung 1: Tham gia của người dân ở cấp cơ sở .....	34
	<i>Tri thức công dân</i> .....	39
	<i>Cơ hội tham gia</i> .....	40
	<i>Chất lượng bầu cử</i> .....	41
	<i>Đóng góp tự nguyện</i> .....	41
3.2.	Trực nội dung 2: Công khai, minh bạch.....	43
	<i>Công khai danh sách hộ nghèo</i> .....	48
	<i>Công khai thu chi ngân sách cấp xã, phường</i> .....	49
	<i>Công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và khung giá đất</i> .....	50
3.3.	Trực nội dung 3: Trách nhiệm giải trình với người dân.....	52
	<i>Mức độ và hiệu quả trong tiếp xúc với chính quyền</i> .....	57
	<i>Ban Thanh tra nhân dân (Ban TTND)</i> .....	57
	<i>Ban Giám sát đầu tư cộng đồng (Ban GSĐTCD)</i> .....	58
3.4.	Trực nội dung 4: Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công .....	59
	<i>Kiểm soát tham nhũng trong chính quyền địa phương</i> .....	65
	<i>Kiểm soát tham nhũng trong cung ứng dịch vụ công</i> .....	66
	<i>Công bằng trong tuyển dụng nhân lực vào khu vực nhà nước</i> .....	67
	<i>Quyết tâm chống tham nhũng</i> .....	69
3.5.	Trực nội dung 5: Thủ tục hành chính công.....	70
	<i>Dịch vụ chứng thực, xác nhận</i> .....	75
	<i>Dịch vụ và thủ tục cấp phép xây dựng</i> .....	76
	<i>Dịch vụ và thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất</i> .....	78
	<i>Dịch vụ và thủ tục hành chính ở cấp xã/phường</i> .....	79
3.6.	Trực nội dung 6: Cung ứng dịch vụ công.....	81
	<i>Y tế công lập</i> .....	87
	<i>Giáo dục tiểu học công lập</i> .....	88
	<i>Cơ sở hạ tầng căn bản</i> .....	89
	<i>An ninh, trật tự khu dân cư</i> .....	90
3.7.	Chỉ số tổng hợp PAPI 2012 và phương pháp tổng hợp.....	91
	<i>Chỉ số tổng hợp PAPI 2012 theo sáu trực nội dung</i> .....	91
	<i>Chỉ số tổng hợp PAPI 2012 chưa có trọng số</i> .....	94
	<i>Chỉ số tổng hợp PAPI 2012 có trọng số</i> .....	97
	<i>Tính ổn định của Chỉ số PAPI</i> .....	100
	<i>Mối tương quan giữa Chỉ số PAPI 2012 và các chỉ số khác</i> .....	101

**TÀI LIỆU THAM KHẢO ..... 103**

**PHỤ LỤC ..... 107**

**Phụ lục A. Phương pháp nghiên cứu và quy trình khảo sát..... 107**

<i>Chiến lược chọn mẫu</i> .....	107
<i>So sánh dân mẫu PAPI 2012 với PAPI 2011 và</i>	
<i>Tổng điều tra dân số năm 2009</i> .....	107
<i>Quy trình thực hiện khảo sát thực địa</i> .....	110

**Phụ lục B. Cơ cấu đối tượng khảo sát theo giới trong PAPI 2012 ..... 112**

## DANH MỤC HỘP

Hộp 1: PAPI là gì?.....	1
Hộp 2: Một số ví dụ về tác động của PAPI ở cấp tỉnh .....	5
Hộp 3: PAPI đóng góp gì vào việc cải thiện công tác quản trị ở địa phương? .....	6
Hộp 4: Phân tích một số nhân tố tác động đến hiệu quả quản trị địa phương.....	7

## DANH MỤC BIỂU ĐỒ

Biểu đồ 1.1:	Mức độ cải thiện theo hướng tích cực ở bốn nội dung qua hai năm 2011-2012 .....	9
Biểu đồ 1.2:	Xu thế thay đổi qua hai năm 2011 và 2012 ở cấp trực nội dung.....	11
Biểu đồ 1.3:	Tình hình kinh tế hộ gia đình năm 2012 theo đánh giá của người dân.....	12
Biểu đồ 1.4:	Tình hình kinh tế hộ gia đình so với 5 năm trước .....	13
Biểu đồ 1.5:	Tình hình kinh tế hộ gia đình 5 năm tới .....	13
Biểu đồ 1.6:	So sánh mức độ nhận thức về Pháp lệnh THDCCS (2010-2012) .....	14
Biểu đồ 1.7:	Mức độ nhận thức về Pháp lệnh thực hiện dân chủ cơ sở (2012) ...	14
Biểu đồ 1.8:	Tỉ lệ người dân được biết về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở xã/phường .....	15
Biểu đồ 1.9:	Cơ hội đóng góp ý kiến cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở địa phương .....	15
Biểu đồ 1.10:	Tỉ lệ người dân cho biết danh sách hộ nghèo của xã/phường có được công bố công khai hay không trong 12 tháng qua .....	16
Biểu đồ 1.11:	Tỉ lệ người dân cho biết danh sách hộ nghèo của xã/phường được công bố công khai trong năm 2012 .....	16
Biểu đồ 1.12:	Tỉ lệ người dân cho biết ngân sách cấp xã được công khai.....	17
Biểu đồ 1.13:	Tỉ lệ người dân biết về Luật Phòng, chống tham nhũng (2012) .....	18
Biểu đồ 1.14:	Đánh giá về mức độ nghiêm túc của chính quyền địa phương trong phòng, chống tham nhũng .....	18
Biểu đồ 1.15:	Đánh giá mức độ nghiêm túc của chính quyền địa phương trong phòng, chống tham nhũng phân tích theo yếu tố dân tộc và giới .....	18
Biểu đồ 1.16:	Đánh giá về tình hình tham nhũng và hối lộ trong khu vực công .....	19
Biểu đồ 1.17:	Mức độ phổ biến và hiệu quả của Ban Thanh tra nhân dân .....	20
Biểu đồ 1.18:	Mức độ phổ biến và hiệu quả của Ban Giám sát đầu tư cộng đồng .....	20
Biểu đồ 1.19:	Đánh giá về hiện trạng ‘vị thân’ và tầm quan trọng của quan hệ cá nhân khi xin việc vào khu vực nhà nước .....	21
Biểu đồ 1.20:	Mức độ hài lòng của người dân đối với dịch vụ hành chính công .....	22
Biểu đồ 1.21:	Mức độ hài lòng của người dân đối với bệnh viện tuyến huyện/quận .....	23
Biểu đồ 1.22:	Mức độ hài lòng của người dân đối với trường tiểu học công lập.....	23

Biểu đồ 2.1:	Chi phí không chính thức trong cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.....	27
Biểu đồ 2.2:	Chi phí không chính thức ở bệnh viện công tuyến huyện/quận ....	28
Biểu đồ 2.3:	Chi phí không chính thức ở trường tiểu học công lập.....	29
Biểu đồ 2.4:	Mức đòi hỏi lộ dẫn tới tổ giác .....	31
Biểu đồ 3.1a:	Tham gia của người dân ở cấp cơ sở (Trục nội dung 1) .....	36
Biểu đồ 3.1b:	Mức độ thay đổi qua hai năm 2011 và 2012 ở Trục nội dung 1 .....	37
Biểu đồ 3.2a:	Công khai, minh bạch (Trục nội dung 2).....	45
Biểu đồ 3.2b:	Mức độ thay đổi qua hai năm 2011 và 2012 ở Trục nội dung 2 .....	46
Biểu đồ 3.3a:	Trách nhiệm giải trình với người dân (Trục nội dung 3).....	54
Biểu đồ 3.3b:	Mức độ thay đổi qua hai năm 2011 và 2012 ở Trục nội dung 3 .....	55
Biểu đồ 3.4a:	Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công (Trục nội dung 4) .....	62
Biểu đồ 3.4b:	Mức độ thay đổi qua hai năm 2011 và 2012 ở Trục nội dung 4 .....	63
Biểu đồ 3.4c:	Tình trạng tham nhũng vặt trong khu vực công theo cảm nhận của người dân .....	66
Biểu đồ 3.4d:	Tầm quan trọng của việc quen thân theo loại vị trí xin vào làm việc.....	68
Biểu đồ 3.5a:	Thủ tục hành chính công (Trục nội dung 5).....	72
Biểu đồ 3.5b:	Mức độ thay đổi qua hai năm 2011 và 2012 ở Trục nội dung 5.....	73
Biểu đồ 3.5c:	Đánh giá về thủ tục và chất lượng dịch vụ chứng thực, xác nhận .....	76
Biểu đồ 3.5d:	Đánh giá về thủ tục và chất lượng dịch vụ hành chính cấp phép xây dựng .....	77
Biểu đồ 3.5e:	Đánh giá về thủ tục và chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính liên quan đến cấp giấy CNQSD đất .....	79
Biểu đồ 3.5g:	Đánh giá dịch vụ thủ tục hành chính ở cấp xã/phường .....	80
Biểu đồ 3.6a:	Cung ứng dịch vụ công (Trục nội dung 6).....	83
Biểu đồ 3.6b:	Mức độ thay đổi qua hai năm 2011 và 2012 ở Trục nội dung 6 .....	84
Biểu đồ 3.6c:	Đánh giá của người dân về bệnh viện tuyến huyện/quận.....	87
Biểu đồ 3.6d:	Đánh giá của người dân về trường tiểu học công lập .....	89
Biểu đồ 3.7a:	Chỉ số PAPI 2012 theo sáu trục nội dung .....	92
Biểu đồ 3.7b:	So sánh điểm số PAPI 2012 của ba tỉnh/thành phố (với khoảng tin cậy 90%) .....	93
Biểu đồ 3.7c:	Chỉ số tổng hợp PAPI 2012 (chưa có trọng số).....	95
Biểu đồ 3.7d:	Chỉ số tổng hợp PAPI 2012 theo trục nội dung.....	98
Biểu đồ 3.7e:	Chỉ số PAPI 2012 tổng hợp có trọng số (với khoảng tin cậy 95%) .....	100
Biểu đồ 3.7f:	Mối tương quan giữa Chỉ số PAPI 2011 và Chỉ số PAPI 2012.....	101
Biểu đồ 3.7g:	Mối tương quan giữa Chỉ số PAPI 2012 với Chỉ số PCI 2012 và GDP 2011 .....	102
Biểu đồ A1:	Thành phần dân tộc Kinh trong mẫu PAPI 2012 so với Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2009 .....	108
Biểu đồ A2:	Mẫu khảo sát PAPI 2012 phân bố theo nhóm tuổi và so với Tổng điều tra dân số 2009 .....	108
Biểu đồ A3:	Nghề nghiệp chính của người trả lời PAPI 2012 .....	109
Biểu đồ A4:	Trình độ học vấn, học vị cao nhất của người trả lời PAPI 2012 .....	109

## DANH MỤC BẢN ĐỒ

Bản đồ 3.1:	Tham gia của người dân ở cấp tỉnh phân theo 4 cấp độ hiệu quả ..34
Bản đồ 3.2:	Công khai, minh bạch ở cấp tỉnh phân theo 4 cấp độ hiệu quả ..43
Bản đồ 3.3:	Trách nhiệm giải trình với người dân ở cấp tỉnh phân theo 4 cấp độ hiệu quả .....52
Bản đồ 3.4:	Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công ở cấp tỉnh phân theo 4 cấp độ hiệu quả .....59
Bản đồ 3.5:	Thủ tục hành chính công ở cấp tỉnh phân theo 4 cấp độ hiệu quả ..70
Bản đồ 3.6:	Cung ứng dịch vụ công ở cấp tỉnh phân theo 4 cấp độ hiệu quả .....81
Bản đồ 3.7a:	Chỉ số tổng hợp PAPI 2012 chưa có trọng số phân theo 4 cấp độ hiệu quả .....96
Bản đồ 3.7b:	Chỉ số tổng hợp PAPI 2012 (có trọng số) phân theo 4 cấp độ hiệu quả .....99

## DANH MỤC BẢNG

Bảng 1.1.	So sánh điểm số của sáu trục nội dung và 22 nội dung thành phần (2011 và 2012) .....10
Bảng 2.1:	Ước lượng cận trên của quy mô chi phí không chính thức.....30
Bảng 3.1:	Danh mục chỉ số thành phần thuộc Trục nội dung 1 – Tham gia của người dân ở cấp cơ sở .....38
Bảng 3.2:	Danh mục chỉ số thành phần thuộc Trục nội dung 2 – Công khai, minh bạch .....47
Bảng 3.3:	Danh mục chỉ số thành phần thuộc Trục nội dung 3 – Trách nhiệm giải trình với người dân .....56
Bảng 3.4:	Danh mục chỉ số thành phần thuộc Trục nội dung 4 – Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công .....64
Bảng 3.5:	Danh mục chỉ số thành phần thuộc Trục nội dung 5 – Thủ tục hành chính công.....74
Bảng 3.6:	Danh mục chỉ số thành phần thuộc Trục nội dung 6 – Cung ứng dịch vụ công .....85
Bảng 3.7:	So sánh các chỉ số thành phần của sáu tỉnh/thành phố đồng dân cư nhất.....94
Bảng A.	So sánh phân tổ các biến nhân khẩu .....107
Bảng B:	Cơ cấu đối tượng khảo sát theo giới của tỉnh/thành phố.....112



# LỜI NÓI ĐẦU

Chỉ số Hiệu quả Quản trị  
và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam  
**PAPI 2012**

Nghiên cứu “Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính Công cấp tỉnh ở Việt Nam (sau đây gọi tắt theo tên tiếng Anh là PAPI): Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân” là công cụ đo lường mức độ hiệu quả trong công tác điều hành, quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công tại địa phương cho người dân tại Việt Nam. PAPI là sáng kiến mang tính tiên phong của Việt Nam, phản ánh một cách khách quan và có căn cứ khoa học về những việc các cấp chính quyền đã làm được và chưa làm được ở một số lĩnh vực ‘dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra’. PAPI cung cấp dữ liệu thường niên tới các nhà hoạch định và thực thi chính sách ở trung ương và địa phương từ những mong đợi của người dân về chất lượng phục vụ của nhà nước, đặc biệt là khi Việt Nam đang từng bước khẳng định vị trí quốc gia có mức thu nhập bậc trung trên thế giới.

PAPI là công cụ giám sát thực thi chính sách, được xây dựng trên triết lý coi người dân như “người sử dụng (hay “khách hàng”) của cơ quan công quyền (hay “bên cung ứng dịch vụ”), có đủ năng lực giám sát và đánh giá tính hiệu quả của quản trị và hành chính công ở địa phương. Kết quả của các chu trình nghiên cứu PAPI là những bộ dữ liệu đánh giá khách quan về chất lượng quản trị quốc gia dựa trên trải nghiệm của người dân đầu tiên ở Việt Nam và được chia sẻ rộng rãi. Dựa trên kiến thức và trải nghiệm của ‘khách hàng’ đối với các ‘sản phẩm’ của toàn bộ quá trình ‘sản xuất’ của bộ máy nhà nước, PAPI cung cấp hệ thống chỉ báo khách quan góp phần đánh giá hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh, tạo động lực để lãnh đạo các cấp tại địa phương ngày càng nâng cao hiệu quả quản lý của mình.

Với cách tiếp cận đánh giá đa chiều về quản trị, bộ chỉ số PAPI gồm sáu nội dung lớn (trục nội dung): (i) sự

tham gia của người dân ở cấp cơ sở, (ii) công khai, minh bạch, (iii) trách nhiệm giải trình của chính quyền đối với người dân, (iv) kiểm soát tham nhũng, (v) thủ tục hành chính công, và (vi) cung ứng dịch vụ công. Như vậy, PAPI có thể coi là bức tranh tổng hòa của sáu mảng ghép lớn với nhiều chỉ báo về về hiện trạng và hiệu quả của công tác quản trị và hành chính công cấp tỉnh.

PAPI đã và đang tiếp tục được cải thiện saumột số năm thực hiện. Sau hai năm thử nghiệm lần lượt với ba tỉnh trong năm 2009 và 30 tỉnh trong năm 2010, các chỉ số, chỉ báo của PAPI ngày càng được hoàn thiện. Năm 2011, nghiên cứu PAPI lần đầu tiên được triển khai trên toàn quốc với sự tham gia của toàn bộ 63 tỉnh/thành phố và từ đó các chỉ báo chính được cố định để phục vụ việc so sánh kết quả qua các năm. Kể từ năm 2011 tới nay, PAPI không chỉ là một bộ chỉ báo hữu dụng phản ánh năng lực và hiệu quả quản trị ở cấp trung ương và cấp tỉnh, mà còn là công cụ đánh giá mức độ chuyển biến qua thời gian.

Theo thời gian PAPI ngày càng xác lập được chỗ đứng trong nước và quốc tế. Ngày 5/12/2012, tại cuộc Đối thoại về Phòng, chống tham nhũng lần thứ 11 giữa Chính phủ Việt Nam với các nhà tài trợ, Phó Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc đã nhận xét:

*Chúng ta cũng có thể thấy rõ vai trò quan trọng của các cấp chính quyền địa phương khi phân tích sự khác biệt trong kết quả xếp hạng về “Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh (PCI)” và “Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI)”. Như về công tác quản lý đất đai, trong khi ở nhiều địa phương, khiếu kiện về đất đai là vấn đề hết sức nóng, nan giải thì vẫn có những địa phương làm tốt việc này.*

Ở cấp quốc gia, PAPI được sử dụng là bộ chỉ số đo lường kết quả đầu ra của nhiều hoạt động liên quan trong Kế hoạch chung giai đoạn 2012-2016 giữa Chính phủ Việt Nam và Liên Hợp Quốc tại Việt Nam, được ký kết tại Hà Nội ngày 27/3/2012. Đây là khuôn khổ chung của nhiều chương trình hợp tác giữa các cơ quan Liên Hợp Quốc với các đối tác Việt Nam trong tiến trình thực hiện các mục tiêu phát triển ưu tiên của quốc gia.

Ở cấp địa phương, nhiều tỉnh, thành phố đã coi PAPI là một công cụ quan trọng nhằm theo dõi và giám sát hiệu quả công tác của các cấp chính quyền. Lãnh đạo một số tỉnh/thành phố đã chỉ đạo các sở, ban, ngành xây dựng các kế hoạch hành động của địa phương nhằm cải thiện chỉ số PAPI, phát huy mặt mạnh, khắc phục một yếu để nâng cao hiệu quả quản trị và dịch vụ hành chính công.

Ở tầm quốc tế, mô hình và kinh nghiệm thực hiện PAPI cũng đã được giới thiệu tại nhiều diễn đàn quốc tế và được quan tâm một số quốc gia. Chẳng hạn, Thái Lan chuẩn bị áp dụng mô hình PAPI cho bộ chỉ số Quản trị cấp tỉnh trong năm 2013. Dữ liệu và phát hiện nghiên cứu của PAPI hiện được nhiều nhà nghiên cứu trong nước và nước ngoài sử dụng trong các công trình được xuất bản trên các tạp chí học thuật quốc tế.

Báo cáo PAPI 2012 là kết quả của nghiên cứu và khảo sát PAPI thường niên trên phạm vi toàn quốc lần thứ hai. Chỉ số PAPI 2012 được xây dựng trên trải nghiệm của 13.747 người dân được chọn ngẫu nhiên đại diện cho các nhóm nhân khẩu đa dạng từ tất cả 63 tỉnh/thành phố trên toàn quốc.

Tính khoa học, sự quan tâm đến người thụ hưởng, và độ tin cậy của Chỉ số PAPI được bảo đảm nhờ sự phối hợp chặt chẽ, hiệu quả giữa các cơ quan trong nước (bao gồm: Trung tâm Công tác lý luận Mặt trận Tổ quốc Việt Nam từ năm 2009-2010; Tạp chí Mặt trận từ năm 2010-2012; Ban Dân nguyện Ủy ban Thường vụ Quốc hội năm 2012; Trung tâm Bồi dưỡng cán bộ và Nghiên cứu khoa học Mặt trận Tổ quốc Việt Nam từ năm 2013; Trung tâm Nghiên cứu Phát triển-Hỗ trợ Cộng đồng—CECODES, thuộc Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam) và đối tác quốc tế (Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc tại Việt Nam—UNDP, và các chuyên gia quốc tế của UNDP); giữa cấp trung ương và cấp địa phương (các ủy ban MTTQ từ cấp tỉnh đến cấp cơ sở).

Nghiên cứu PAPI cũng đã và đang nhận được sự hỗ trợ to lớn của Ban Tư vấn Quốc gia với sự tham gia của các chuyên gia cao cấp trong nước giàu kinh nghiệm và kiến thức từ các cơ quan nhà nước hữu quan và cộng đồng nghiên cứu.

Những kết quả và phân tích trong báo cáo Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) năm 2012 hy vọng sẽ đóng góp vào quá trình cải thiện hiệu quả công tác điều hành, quản lý nhà nước, cung ứng dịch vụ công ở cấp tỉnh. Với những dữ liệu và thông tin khách quan được thu thập và phân tích bằng các phương pháp khoa học hiện đại theo chuẩn mực quốc tế, báo cáo sẽ là một tài liệu tham khảo hữu ích cho các nhà hoạch định chính sách, các cán bộ thực thi chính sách, các tổ chức xã hội, đoàn thể, báo chí và giới nghiên cứu ở Việt Nam.

Trung tâm Bồi dưỡng cán bộ và Nghiên cứu khoa học  
Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

Trung tâm Nghiên cứu phát triển và  
Hỗ trợ cộng đồng

Chương trình Phát triển  
Liên Hợp Quốc tại Việt Nam

# LỜI CẢM ƠN

Chỉ số Hiệu quả Quản trị  
và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam  
**PAPI 2012**

Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) là sản phẩm của hoạt động hợp tác nghiên cứu giữa Trung tâm Nghiên cứu Phát triển-Hỗ trợ Cộng đồng (CECODES) thuộc Liên hiệp các Hội Khoa học-Kỹ thuật Việt Nam và Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP) tại Việt Nam từ năm 2009 cho tới nay, cùng với sự hỗ trợ của các đối tác trong suốt quá trình triển khai thực hiện nghiên cứu, gồm Trung tâm Công tác lý luận và Tạp chí Mặt trận thuộc Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (từ năm 2009-2012), Ban Dân nguyện thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội (trong năm 2012), và Trung tâm Bồi dưỡng cán bộ và Nghiên cứu khoa học Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (từ năm 2013).

Các Ủy ban MTTQ thuộc các tỉnh/thành phố, huyện/quận, xã/phường đã giúp đỡ tạo điều kiện để nhóm nghiên cứu tiến hành khảo sát tại thực địa. Chúng tôi cũng xin chân thành cảm ơn sự chỉ đạo và phối hợp tích cực của Ủy ban MTTQ Việt Nam các tỉnh/thành phố, huyện/quận, xã/phường và thôn/ấp/tổ dân phố ở 63 tỉnh/thành phố, và Đoàn đại biểu Quốc hội, Hội đồng Nhân dân ở một số địa phương để quá trình triển khai khảo sát ở địa phương được thực hiện có hiệu quả.

Nhóm nghiên cứu đặc biệt cảm ơn 13.747 người dân được lựa chọn ngẫu nhiên từ mọi tầng lớp dân cư đã tham gia tích cực vào cuộc khảo sát năm 2012, đã chia sẻ những trải nghiệm thực tế của mình trong quá trình tương tác với bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương, đồng thời nêu lên ý kiến về công tác quản trị, điều hành, hành chính và cung ứng dịch vụ công ở địa phương.

Báo cáo được thực hiện bởi nhóm tác giả gồm Jairo Acuña-Alfaro, UNDP làm trưởng nhóm, cùng các

thành viên PGS. TS. Đặng Ngọc Dinh và TS. Đặng Hoàng Giang, CECODES; TS. Edmund J. Malesky, Phó Giáo sư, Khoa Kinh tế chính trị, Đại học Duke, Hoa Kỳ, chuyên gia tư vấn quốc tế của UNDP; và Đỗ Thanh Huyền, UNDP.

PAPI được nhận sự hướng dẫn của Ban Tư vấn Quốc gia với những ý kiến chỉ đạo và theo dõi trong suốt quá trình nghiên cứu. Ban Tư vấn Quốc gia đảm bảo sự nhất quán và tính hữu ích của thông tin, với cơ cấu thành viên là đại diện các cơ quan, tổ chức khác nhau, với những kiến thức am tường về điều hành và quản lý hành chính công. Đặc biệt, nhóm tác giả báo cáo ghi nhận sâu sắc những ý kiến đóng góp từ cuộc họp Ban Tư vấn Quốc gia ngày 1/2/2013 tại Hà Nội về phát huy tác động xã hội của dự án PAPI.

PAPI cũng nhận được sự hỗ trợ về mặt chuyên môn và kỹ thuật của các chuyên gia quốc tế về đo lường hiệu quả điều hành quản lý. TS. Edmund J. Malesky; TS. Pierre F. Landry, Phó Giáo sư về Khoa học Chính trị, Đại học Pittsburgh, Hoa Kỳ tư vấn cho quá trình chọn mẫu và xây dựng trọng số mẫu. Ông Paul Schuler, Thực tập sinh tại UNDP Việt Nam trong năm 2011 và hiện là nghiên cứu sinh Tiến sĩ tại Đại học California, San Diego, Hoa Kỳ, đã hỗ trợ nhiệt tình và kịp thời trong việc đọc và chỉnh sửa bản tiếng Anh của báo cáo cuối cùng.

Nhóm tác giả xin chân thành cảm ơn sự hỗ trợ to lớn cho quá trình hợp tác nghiên cứu của Lãnh đạo Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam; Ông Nguyễn Quang Du, Giám đốc Trung tâm Bồi dưỡng cán bộ-Nghiên cứu khoa học MTTQ Việt Nam; Ông Nguyễn Ngọc Dinh, nguyên Trưởng Ban Dân chủ-Pháp luật, UBTV MTTQ Việt Nam; và Ông Hà Công Long, Phó trưởng Ban Dân

nguyện thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Trân trọng cảm ơn sự hợp tác của lãnh đạo Tạp chí Mặt trận, Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam và Học viện Chính trị-Hành chính Hồ Chí Minh-Khu vực II tại Thành phố Hồ Chí Minh về những hỗ trợ thiết thực trong tổ chức các hội thảo khu vực và xuất bản các ấn phẩm tạp chí phổ biến kết quả nghiên cứu PAPI.

Đồng thời, trân trọng cảm ơn đội ngũ phỏng vấn viên là cộng tác viên của CECODES ở trung ương và địa phương, cùng một đội ngũ đồng đạo sinh viên đại học năm cuối từ các trường đại học trên cả nước. Không có sự tham gia của đội ngũ này, công tác thu thập dữ liệu ở địa phương rất khó hoàn thành. Thành viên chính của đội ngũ phỏng vấn viên bao gồm: Nguyễn Lan Anh, Phạm Hải Bình, Phùng Văn Chấn, Trần Công Chính, Tạ Kim Cúc, Trần Thị Dung, Đỗ Xuân Dương, Đặng Hồng Hà, Đặng Ngọc Hân, Lại Thị Nguyệt Hằng, Nguyễn Văn Hiệu, Lê Mạnh Hùng, Đặng Thị Quế Lan, Lê Văn Lưu, Trần Bình Minh, Hoàng Minh, Nguyễn Thanh Nhã, Trần Ngọc Nhân, Lại Nguyệt Nga, Đặng Thanh Phương, Đặng Hữu Phương, Bùi Tố Tâm, Giáp Văn Tấp, Đào Thanh Thái, Nguyễn Ngọc Tùng, Nguyễn Thị Thu Trang, Nguyễn Quỳnh Trang, Đặng Quốc Trung, Trần Anh Tuấn, Bùi Huy Tường, Nguyễn Hữu Tuyên.

Trân trọng cảm ơn Trung tâm “Sống và làm việc vì cộng đồng (Live and Learn)” đã tuyển chọn, cung cấp gần 500 sinh viên đại học năm cuối tại các tỉnh/thành phố và khu vực tham gia tích cực cho các cuộc khảo sát.

Nhóm tác giả cũng đặc biệt cảm ơn TS. Lê Thị Nghệ thuộc CECODES, người có đóng góp quan trọng trong việc tổ chức và điều hành công tác khảo sát; ông Nguyễn Văn Phú và ông Nguyễn Đức Trí đã triển khai hiệu quả mối liên hệ với MTTQ địa phương phục vụ khảo sát thực địa ở 63 tỉnh/thành phố; TS. Phạm Minh Trí đã xây dựng phần mềm nhập số liệu hiệu quả cho PAPI cùng đội ngũ cộng tác viên đã đảm bảo chất lượng công việc nhập dữ liệu PAPI 2012.

Nhóm tác giả cũng ghi nhận những đóng góp hết sức hiệu quả của ông Joshua Martin thuộc Công ty Media Insights đã hỗ trợ xây dựng trang mạng [www.papi.vn](http://www.papi.vn) có tính tương tác cao cho PAPI. Trân trọng cảm ơn TS. Nguyễn Việt Cường (giảng viên trường Đại học Kinh tế quốc dân) về những đóng góp hào phóng trong thiết lập các bản đồ cho báo cáo.

Cơ quan Hợp tác và Phát triển Thụy Sĩ (SDC) tài trợ chính cho nghiên cứu PAPI cùng với UNDP tại Việt Nam. Cơ quan Hợp tác và phát triển quốc tế Tây Ban Nha (AECID) đã cùng tài trợ cho sáng kiến PAPI trong giai đoạn đầu của nghiên cứu.

# DANH SÁCH BAN TƯ VẤN QUỐC GIA PAPI 2012

Chỉ số Hiệu quả Quản trị  
và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam  
**PAPI 2012**

Ông **Bakhodir Burkhanov**, Phó Giám đốc quốc gia (phụ trách Chương trình), Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc tại Việt Nam

Ông **Bùi Đăng Dũng**, Phó Chủ nhiệm Ủy ban Tài chính và Ngân sách của Quốc hội, Đại biểu Quốc hội tỉnh Kiên Giang

Bà **Cao Thị Hồng Vân**, Trưởng ban Kinh tế, Trung ương Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam

Ông **Đào Trung Chính**, Phó Tổng cục trưởng Tổng cục Quản lý Đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường

Ông **Đình Duy Hòa**, Vụ trưởng Vụ Cải cách hành chính, Bộ Nội Vụ

Ông **Hà Công Long**, Phó trưởng Ban Dân nguyện, Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Ông **Hồ Ngọc Hải**, Ủy viên Chủ tịch đoàn, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

Ông **Hoàng Hải**, Tổng Biên tập, Tạp chí Mặt trận, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

Ông **Hoàng Xuân Hoà**, Phó Vụ trưởng Vụ Kinh tế, Văn phòng Trung ương, Đảng Cộng sản Việt Nam

Bà **Lê Thị Nga**, Phó Chủ nhiệm Ủy ban Tư pháp của Quốc hội

Ông **Lê Văn Lân**, Nguyên Phó Chánh Văn phòng Ban chỉ đạo Trung ương về Phòng, chống tham nhũng

Ông **Nguyễn Huy Quang**, Phó Vụ trưởng Vụ Pháp chế, Bộ Y tế

Ông **Nguyễn Minh Mẫn**, Nguyên Vụ trưởng Vụ Tổ chức Hành chính Nhà nước và Công vụ, Văn phòng Chính phủ

Ông **Nguyễn Văn Quyển**, P. Chánh VP TƯ Đảng, Phó Chủ tịch UB Cải cách Tư pháp TƯ

Ông **Nguyễn Quang Thắng**, Vụ trưởng Vụ Lao động, Văn hóa và Xã hội, Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Ông **Phạm Anh Tuấn**, Phó Trưởng ban, Ban Nội chính Trung ương

Bà **Phạm Chi Lan**, Chuyên gia kinh tế cao cấp, nguyên Phó chủ tịch Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam

Ông **Phạm Duy Nghĩa**, Giảng viên, Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright, Trường Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh

Ông **Samuel Waelty**, Giám đốc Cơ quan Hợp tác và Phát triển Thụy sĩ (SDC)

Ông **Thang Văn Phúc**, (Trưởng ban Tư vấn) nguyên Thứ trưởng Bộ Nội vụ, Chủ tịch Viện Những vấn đề phát triển Việt Nam (MIDS)

Ông **Trần Đức Lượng**, Phó Tổng thanh tra, Thanh tra Chính phủ

Ông **Trần Việt Hùng**, Phó Chủ tịch Liên hiệp các Hội Khoa học và kỹ thuật Việt Nam (VUSTA)

Ghi chú: Trật tự họ và tên các thành viên Ban Tư vấn quốc gia được xếp theo thứ tự ABC.

# TÓM TẮT TỔNG QUAN

Chỉ số Hiệu quả Quản trị  
và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam  
**PAPI 2012**

Việt Nam đang trong quá trình phát triển với mức thu nhập bình quân đầu người hàng năm đạt ngưỡng đầu của mức trung bình trên thế giới. Ở một vị thế mới về phương diện phát triển kinh tế, Việt Nam ngày càng nhận thức được tầm quan trọng cũng như tác dụng của các công cụ hiện đại nhằm theo dõi và đánh giá chính sách. Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) là một trong những công cụ đó. Chỉ số PAPI của Việt Nam là công cụ mang tính tiên phong trong việc tiếp thu ý kiến phản hồi của người dân về hiệu quả công tác điều hành, quản lý và cung ứng dịch vụ công của khu vực nhà nước, đặc biệt là những vấn đề, lĩnh vực chính sách người dân có quyền 'được biết, được bàn, được tham gia và được kiểm tra'. Từ năm 2010 đến nay, khảo sát PAPI đã thu thập ý kiến của hơn 32.500 lượt người dân trên toàn lãnh thổ Việt Nam. Cho tới nay, PAPI là khảo sát xã hội học lớn nhất về hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam.

Chỉ số PAPI đóng một vai trò quan trọng trong việc đổi mới công tác quản trị, điều hành và cải cách hành chính nhà nước ở hai phương diện chính. Một mặt, Chỉ số PAPI là 'hàng hóa công' phục vụ mọi đối tượng quan tâm, là điển hình cho những công cụ tương tự phát triển ở Việt Nam (với thông tin được cung cấp miễn phí tại [www.papi.vn](http://www.papi.vn)). Mặt khác, PAPI cung cấp thông tin, dữ liệu thường niên về ý kiến phản ánh của người dân từ trải nghiệm thực tế trong tiếp xúc và tương tác với các cấp chính quyền và sử dụng dịch vụ công.

Nói cách khác, PAPI là công cụ đánh giá quản trị và hành chính công theo hướng tiếp cận từ dưới lên,

nhằm bổ sung cho các công cụ giám sát công tác quản lý nhà nước truyền thống qua "đánh giá nội bộ" thường được áp dụng trong khu vực nhà nước hiện nay. Từ những dữ liệu so sánh được qua các năm của PAPI, các nhà hoạch định và thực thi chính sách có thể hiểu được những việc đã làm được và chưa làm được của bộ máy nhà nước, từ đó tìm kiếm các giải pháp cải thiện nhằm đáp ứng nguyện vọng và yêu cầu ngày càng cao của người dân.

## Chỉ số PAPI: Cung cấp dữ liệu thực chứng làm cơ sở cho hoạch định chính sách

Chỉ số PAPI ngày càng được ghi nhận là công cụ hỗ trợ đắc lực cho các cấp, các ngành ở trung ương và địa phương trong việc rà soát hiệu quả và đổi mới thể chế, chính sách về quản trị và hành chính nhà nước. Ở cấp quốc gia, Thanh tra Chính phủ đã tham khảo dữ liệu PAPI để theo dõi, giám sát tình hình tham nhũng và hiệu quả của công tác phòng, chống tham nhũng.

Ở cấp tỉnh, nhiều địa phương trên cả nước đã và đang xem xét và sử dụng dữ liệu PAPI trong phân tích về các giải pháp đẩy mạnh công tác điều hành, quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công ở địa phương. Các tỉnh Kon Tum, Quảng Ngãi và Đắk Lắk đã thể hiện quyết tâm của lãnh đạo tỉnh thông qua các quyết định, chỉ thị cụ thể về việc rà soát các phát hiện của nghiên cứu PAPI về địa phương và xây dựng kế hoạch hành động nhằm cải thiện hiệu quả công tác quản trị và hành chính công của tỉnh.



## Theo dõi, giám sát hiệu quả quản trị địa phương

Chỉ số PAPI là một bức tranh tổng thể về hiệu quả quản trị và hành chính công của 63 tỉnh, thành phố ở Việt Nam. Kết quả khảo sát năm 2012 cho thấy những thay đổi tích cực nhưng còn khiêm tốn ở bốn trong sáu nội dung (trục nội dung) PAPI đo lường, đó là: công khai, minh bạch; kiểm soát tham nhũng; cung ứng dịch vụ công; và trách nhiệm giải trình với người dân.

Nhìn chung, mức độ hiệu quả quản trị và hành chính công có xu hướng cải thiện qua hai năm 2011 và 2012. Điểm trung vị cho biết sự phân bố của khoảng một nửa số tỉnh/thành phố hội tụ ở phân khúc điểm cao hơn hoặc thấp hơn mức điểm này. Kết quả phân tích dữ liệu cho thấy điểm trung vị ở cả sáu trục nội dung của năm 2012 tăng nhẹ so với năm 2011.

Kết quả phân tích xu thế cải thiện ở cấp quốc gia cho thấy sự nhất quán cao về đánh giá của người dân ở nhiều chỉ số thành phần và quan sát của Chỉ số PAPI qua thời gian. Tính nhất quán có ý nghĩa quan trọng để nhận biết những thay đổi qua thời gian, trên cơ sở đó tìm hiểu đâu là những điểm đã làm được hoặc chưa làm được trong quá trình thực thi chính sách. Tương tự với phát hiện nghiên cứu PAPI 2011, trong năm 2012 người dân nhìn chung tương đối lạc quan về điều kiện kinh tế hộ gia đình và tình hình kinh tế của đất nước. Tuy nhiên, theo đánh giá của người dân, hiệu quả phổ biến thông tin, mức độ công khai, minh bạch trong thực thi chính sách của các cấp chính quyền còn hạn chế. Chỉ số PAPI 2012 cũng cho thấy người dân vẫn mong mỏi các cấp, các ngành thực hiện đầy đủ hơn trách nhiệm giải trình, kiểm soát tình hình tham nhũng trong khu vực công, và cung ứng dịch vụ hành chính công và dịch vụ công có chất lượng cao hơn.

## Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh năm 2012

Chỉ số PAPI đo lường mức độ hiệu quả trong công tác quản trị và hành chính công ở cấp tỉnh thông qua sáu nội dung lớn và 22 nội dung thành phần. Thông qua những chỉ số, chỉ báo và chỉ tiêu đánh giá ở mỗi nội dung, lãnh đạo chính quyền các tỉnh/thành phố, các cấp, các ngành có thể tìm hiểu đâu là những điểm đã làm được và chưa làm được trong công tác điều hành,

quản lý nhà nước, cải cách hành chính và cung ứng dịch vụ công. Đồng thời, Chỉ số PAPI cũng giúp các cấp chính quyền địa phương tìm kiếm những điển hình tốt ở những tỉnh/thành phố có đặc điểm kinh tế-xã hội và vị trí địa lý tương đồng, từ đó tiến hành trao đổi, học hỏi kinh nghiệm của nhau. Việc so sánh giữa các tỉnh/thành phố còn có tác dụng tạo động lực để những địa phương trong nhóm đạt điểm số thấp phấn đấu cải thiện hiệu quả công tác quản trị và hành chính công của các cấp chính quyền địa phương, khuyến khích những địa phương đã làm tốt duy trì mức hiệu quả cao của mình.

So sánh kết quả tổng hợp của PAPI 2012 với PAPI 2011 cho thấy có dấu hiệu cải thiện đáng khích lệ về điểm số: trong năm 2012, các tỉnh/thành phố dường như đạt điểm tổng hợp cao hơn so với năm 2011. Theo kết quả PAPI 2011, chỉ có ba địa phương đạt trên 40 điểm, gồm Bà Rịa-Vũng Tàu, Quảng Bình và Long An. Song theo kết quả PAPI 2012, số địa phương đạt trên 40 điểm tăng gấp đôi lên 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 các địa phương thuộc nhóm đạt điểm tổng hợp thấp nhất. Kết quả PAPI 2011 cho thấy, có tới 11 địa phương có số điểm thấp nhất ở mức dưới 35 điểm (Lai Châu, Bình Thuận, Quảng Ngãi, Ninh Bình, Hưng Yên, Lâm Đồng, Phú Yên, Cao Bằng, Tây Ninh, Trà Vinh, và Hà Giang). Song kết quả PAPI 2012 cho thấy, chỉ có năm địa phương có số điểm dưới 35 điểm (gồm Đắk Lắk, Trà Vinh, Cà Mau, Tây Ninh và Khánh Hòa).

### *Mức độ hiệu quả ở sáu trục nội dung*

Chỉ số tổng hợp PAPI được cấu thành từ các giá trị đo lường từ phân tích và tổng hợp theo sáu nội dung lớn trong lĩnh vực quản trị và hành chính công. Dưới đây là phần giới thiệu tóm tắt kết quả khái quát nhất về mức độ hiệu quả ở cấp tỉnh trong năm 2012.

### *Trục nội dung 1. Tham gia của người dân ở cấp cơ sở*

Nhìn chung, điểm trung bình toàn quốc ở nội dung 'tham gia của người dân ở cấp cơ sở' năm 2012 giảm nhẹ so với năm 2011 ở mức 2,66%. Điểm số ở cả ba nội dung thành phần, gồm (i) mức độ nhận thức của người dân về quyền lợi và trách nhiệm tham gia vào

đòi sống chính trị của đất nước (trong báo cáo được gọi là 'tri thức công dân'), (ii) cơ hội được tham gia vào các hoạt động, và (iii) mức độ hiệu quả trong huy động người dân tham gia đóng góp tự nguyện cho các công trình công cộng, giảm tương ứng ở mức 4,78%, 4,69% và 3,23%.

Tương tự với phát hiện nghiên cứu PAPI 2011, khi so sánh các tỉnh/thành phố với nhau, có thể thấy khoảng cách giữa điểm số của nhóm tỉnh đạt điểm cao nhất và nhóm tỉnh đạt điểm thấp nhất là khá xa. Các tỉnh Bình Định, Thái Bình, Bình Phước, Hà Nam và Hà Tĩnh là năm địa phương đạt số điểm từ 6,18 xuống đến 5,98. Trong số này, Bình Định vẫn giữ được điểm số cao của năm 2011, bốn địa phương còn lại có nhiều cải thiện trong năm 2012. Các tỉnh Đắk Lắk, Đồng Tháp, Phú Yên, Bạc Liêu và Cà Mau thuộc về nhóm năm tỉnh đạt điểm thấp nhất, với mức điểm từ 4,17 lên đến 5,54. So với kết quả năm 2011, nhóm tỉnh này hầu như không có sự cải thiện nào: Phú Yên, Bạc Liêu và Cà Mau vẫn thuộc về nhóm năm địa phương cuối bảng, trong khi Đắk Lắk và Đồng Tháp cũng thuộc nhóm trung bình thấp.

So với kết quả năm 2011, trong năm 2012 có khoảng một nửa số địa phương có những biến đổi tích cực ở trực nội dung này, số còn lại có xu hướng giảm điểm. Các tỉnh Thái Bình và Bình Thuận có mức độ thay đổi tích cực nhất, với mức thay đổi từ 15% trở lên. Các tỉnh Sơn La, Đắk Lắk, Đồng Tháp và Lạng Sơn có mức sụt giảm về điểm lớn nhất.

### **Trục nội dung 2. Công khai, minh bạch**

Điểm số ở nội dung 'công khai, minh bạch' có mức độ cải thiện đáng kể, tăng 2,54% so với kết quả của năm 2011. Đẩy mạnh công khai, minh bạch trong lập và quyết định danh sách hộ nghèo, quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và khung giá đất đền bù đóng góp chính cho mức độ cải thiện về điểm ở trực nội dung này.

Năm tỉnh đạt điểm cao nhất bao gồm Quảng Bình, Quảng Trị, Thái Bình, Hà Nam và Nam Định, đều là những tỉnh nằm ở khu vực phía Bắc. Trong số này, Hà Nam và Nam Định có sự gia tăng về điểm lớn nhất so với điểm số của những địa phương này trong năm 2011. Năm địa phương có số điểm thấp nhất là Trà Vinh, Bình Thuận, Bạc Liêu, Kiên Giang và Đắk Lắk, với số điểm chỉ ở khoảng 4,55 – 4,92 điểm. Trong số này, Trà Vinh, Bình Thuận, Bạc Liêu và Kiên Giang cũng nằm

trong nhóm đạt điểm thấp nhất của năm 2011. Riêng trường hợp của Đắk Lắk, điểm năm 2012 của tỉnh giảm tương đối nhiều so với năm 2011

So với kết quả của năm 2011, có tới 19 địa phương có sự tiến bộ đáng kể ở trực nội dung này, với mức độ thay đổi về điểm số từ 10% trở lên. Những địa phương có mức độ cải thiện tích cực nhất bao gồm Hà Nam, Lâm Đồng, Phú Yên, Phú Thọ, Tiền Giang, với mức gia tăng về điểm từ 20% trở lên. Tuy nhiên, điểm của khoảng 20 tỉnh/thành phố có suy giảm. Những địa phương có sự sụt giảm về điểm lớn nhất là Sơn La, Khánh Hòa, Trà Vinh và Đắk Lắk, với mức giảm về điểm từ 9,7% đến 15,2%.

### **Trục nội dung 3: Trách nhiệm giải trình với người dân**

Điểm số ở nội dung 'trách nhiệm giải trình với người dân' có mức độ cải thiện đáng kể, tăng 1,41% so với kết quả của năm 2011. Đóng góp cho sự gia tăng này là từ việc cải thiện mức độ hiệu quả hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân và Ban Giám sát đầu tư cộng đồng. Mức độ hiệu quả trong việc tiếp dân dường như không thay đổi so với năm 2011.

Năm tỉnh đạt điểm cao nhất ở Trục nội dung 3 gồm Thái Bình, Quảng Bình, Hải Dương, Nam Định và Quảng Trị. Trong số đó, Hải Dương là tỉnh duy nhất không thuộc về nhóm đạt điểm cao nhất trong năm 2011. Kiên Giang, Khánh Hòa, Bạc Liêu, An Giang và Tây Ninh là những địa phương đạt điểm thấp nhất. Đây cũng là những địa phương thuộc về nhóm điểm trung bình thấp và thấp nhất của năm 2011.

So với kết quả năm 2011, bốn tỉnh/thành phố có dấu hiệu cải thiện ở trực nội dung này với mức từ 12% trở lên. Cao Bằng, Sóc Trăng, Hưng Yên, Hải Phòng và Hậu Giang là năm địa phương có mức độ cải thiện nhiều nhất. Ngược lại, hai địa phương có sự sụt giảm mạnh về điểm từ 11% trở lên, đó là Kiên Giang và Khánh Hòa. Bảy tỉnh/thành phố khác có mức giảm điểm trên 5% gồm Hoà Bình, Quảng Trị, Long An, Hà Tĩnh, Bạc Liêu, Đồng Tháp và Thanh Hoá.

### **Trục nội dung 4: Kiểm soát tham nhũng**

Kết quả phân tích so sánh về hiệu quả kiểm soát tham nhũng ở cấp tỉnh qua hai năm cho thấy, điểm trung bình toàn quốc của năm 2012 tăng 2,59% so với năm 2011. Đóng góp nhiều nhất cho mức độ cải thiện ở trực



nội dung này là từ sự gia tăng về điểm ở chỉ số thành phần ‘quyết tâm phòng, chống tham nhũng của chính quyền cấp tỉnh’, với mức gia tăng là 5,72%. Việc trao đổi, thảo luận công khai về dự thảo sửa đổi, bổ sung Luật Phòng, chống tham nhũng, đặc biệt là ở những quy định để đảm bảo công khai, minh bạch, rất có thể đã tác động nhiều đến đánh giá của người dân. Mức độ gia tăng trong điểm số ở chỉ số thành phần về ‘hiệu quả kiểm soát tham nhũng trong chính quyền địa phương’ (trong đó có việc đảm bảo công bằng trong tuyển dụng công chức, viên chức) và chỉ số thành phần về ‘hiệu quả kiểm soát tham nhũng trong cung ứng dịch vụ công’ cũng có đóng góp nhưng không đáng kể cho sự cải thiện về điểm ở trực nội dung này.

‘Kiểm soát tham nhũng’ là trực nội dung có mức độ chênh lệch về điểm giữa các tỉnh/thành phố lớn nhất so với năm trực nội dung còn lại trong PAPI 2012. Tiền Giang, Bình Định, Long An và Đà Nẵng là những địa phương đạt điểm cao nhất. Tương tự kết quả PAPI 2010 và 2011, nhiều tỉnh đạt điểm cao nhất ở trực nội dung này tập trung ở khu vực Trung bộ và Nam bộ. Khoảng 45 tỉnh/ thành phố có số điểm rất gần nhau quanh mức điểm trung bình. Trong số 10 địa phương đứng cuối bảng, Hải Phòng và Ninh Thuận là hai địa phương lặp lại vị trí trong nhóm tỉnh đạt điểm thấp nhất. Điện Biên thay thế Cao Bằng ở vị trí cuối bảng ở trực nội dung này trong PAPI 2012.

Kết quả so sánh điểm số của các địa phương qua hai năm 2011 và 2012 cho thấy có những diễn biến đáng lưu tâm trong đánh giá của người dân về nỗ lực phòng, chống tham nhũng của các cấp chính quyền địa phương. Tiền Giang, địa phương đứng đầu toàn quốc ở trực nội dung này trong năm 2012, có mức cải thiện tương đối nhỏ so với 2011. Các tỉnh Bắc Giang, Ninh Bình và Phú Yên có những bước cải thiện ấn tượng nhất, với mức gia tăng về điểm qua hai năm trên 20%. Ngược lại, Điện Biên có mức sụt giảm về điểm lớn nhất (tới mức -16.9%), tiếp đến là hai tỉnh Khánh Hoà và Bạc Liêu.

### **Trực nội dung 5: Thủ tục hành chính công**

Kết quả phân tích về hiệu quả cung ứng dịch vụ hành chính công cho thấy, điểm tổng hợp của toàn bộ 63 tỉnh/thành phố trong cung ứng dịch vụ hành chính công cho người dân dường như không thay đổi qua hai năm 2011 và 2012. Điểm trung bình toàn quốc năm

2012 của trực nội dung này thấp hơn so với năm 2011 là 0,17% điểm.

Tương tự phát hiện nghiên cứu năm 2011, điểm số của các tỉnh/thành phố trong năm 2012 hội tụ quanh điểm trung bình toàn quốc và đạt mức khá. Mức độ chênh lệch về điểm giữa tỉnh đạt điểm cao nhất (Yên Bái) và thấp nhất (Quảng Ninh) là nhỏ nhất so với năm trực nội dung còn lại. Điều này cho thấy có sự đồng nhất về nỗ lực cải thiện mức độ hiệu quả thực hiện cải cách thủ tục hành chính trên toàn quốc, đặc biệt là trong xử lý bốn loại dịch vụ và thủ tục hành chính được đo lường, tương tự quan sát từ hai khảo sát PAPI 2010 và 2011.

### **Trực nội dung 6: Cung ứng dịch vụ công**

Kết quả chung của toàn quốc cho thấy có sự cải thiện đáng kể về hiệu quả cung ứng dịch vụ công trong năm 2012. Điểm trung bình toàn quốc năm 2012 tăng 2,29% so với năm 2011. Những cải thiện ghi nhận được từ kết quả khảo sát về điều kiện cơ sở hạ tầng căn bản đóng góp nhiều nhất cho trực nội dung này. Điểm số ở nội dung thành phần ‘cơ sở hạ tầng căn bản’ tăng 5,83% so với kết quả 2011.

Khi phân nhóm các tỉnh/thành phố theo bốn cấp độ hiệu quả, có thể thấy sự phân bố vùng, miền không còn rõ như năm 2011. Các thành phố trực thuộc trung ương vẫn duy trì được thứ hạng cao ở trực nội dung này, phần lớn là do chất lượng của cơ sở hạ tầng căn bản tốt hơn so với những địa phương khác. Trong nhóm địa phương đạt điểm cao nhất cũng có những tỉnh còn khó khăn nhất định về điều kiện phát triển, chẳng hạn Quảng Bình, Ninh Thuận, Quảng Trị, Bình Định và Thanh Hóa. Riêng Quảng Bình có nhiều cải thiện trong chất lượng dịch vụ y tế tuyến huyện/thành phố và cơ sở hạ tầng căn bản. Những địa phương đứng cuối bảng phần lớn là những tỉnh miền núi phía Bắc, Tây Nguyên, Nam Trung bộ và Tây Nam bộ. Tây Ninh, Đắk Nông, Cà Mau, Gia Lai, Yên Bái, Bình Phước, Cao Bằng và Sơn La là những địa phương thuộc nhóm cuối bảng. Điểm trung bình của mỗi địa phương ở nhóm cuối bảng cũng có xu hướng suy giảm không đáng kể qua hai năm 2011 và 2012.

Về mức độ thay đổi qua hai năm của từng địa phương trong hiệu quả cung ứng dịch vụ công, theo đánh giá của người dân, 2/3 số tỉnh/thành phố có những cải thiện đáng kể ở chất lượng và hiệu quả trong cung ứng dịch vụ công. Khoảng 17 địa phương dường như đã có

những bước cải thiện nhất định so với năm 2011. Hà Giang là địa phương có mức gia tăng về điểm lớn nhất, tiếp đến là Thừa Thiên-Huế, Nam Định, Bình Thuận và Bình Phước. Các tỉnh Tây Ninh, Trà Vinh và Sơn La có sự sụt giảm về điểm lớn nhất.

## Đánh giá hiện trạng chi phí không chính thức ngoài quy định từ trải nghiệm của người dân

Ngoài những phân tích ở cấp độ trực nội dung, báo cáo PAPI 2012 còn dành riêng một chương phân tích hiện trạng chi phí không chính thức dựa trên trải nghiệm của người dân. Việc phân tích 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) chúng nhận quyền sử dụng đất; ii) dịch vụ y tế; và iii) giáo dục tiểu học. Ở cả ba lĩnh vực 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 dồn các giá trị âm không có nghĩa về giá trị '0' 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 của 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.

Về mức độ quyết tâm của người dân trong tố giác hành vi tham nhũng, kết quả phân tích dẫn 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 ruờm rà với hy vọng nhận được chất lượng dịch vụ công tốt hơn.

## Chỉ số PAPI là gì?

Việt Nam đang trong quá trình phát triển với mức thu nhập bình quân đầu người hàng năm đạt ngưỡng đầu của mức trung bình trên thế giới. Ở một vị thế mới về phương diện phát triển kinh tế, Việt Nam ngày càng nhận thức được tầm quan trọng cũng như tác dụng của các công cụ hiện đại nhằm theo dõi và đánh giá chính sách. Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) là một trong những công cụ đó. Chỉ số PAPI của Việt Nam là công cụ mang tính tiên phong trong việc tiếp thu ý kiến phản hồi của người dân về hiệu quả công tác điều hành, quản lý và cung ứng dịch vụ công của khu vực nhà nước, bởi đây là chỉ số được xây dựng dựa trên khuôn khổ pháp lý và bối cảnh của Việt Nam mà không vận dụng lại những công cụ sẵn có của quốc tế.

Chỉ số PAPI cung cấp nhiều dữ liệu và thông tin thực chứng cho các nhà hoạch định, nghiên cứu và tư vấn chính sách. Chỉ số PAPI là kết quả từ những cuộc khảo sát xã hội học trong lĩnh vực quản trị và hành chính công lớn nhất từ trước tới nay ở Việt Nam. Từ năm 2010 đến nay, khảo sát PAPI đã thu thập ý kiến của hơn 32.500 lượt người dân trên toàn lãnh thổ Việt Nam, được lựa chọn ngẫu nhiên với phương pháp chọn mẫu hiện đại và khách quan. Đến nay, PAPI đã trở thành công cụ thường niên phục vụ theo dõi, giám sát và đánh giá chính sách ở trung ương và địa phương. Hộp 1 tóm tắt ý nghĩa, phạm vi khảo sát, phương pháp luận, quy mô dân mẫu và những nội dung chính của Chỉ số PAPI.

### Hộp 1: Chỉ số PAPI là gì?

Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) là công cụ chính sách nhằm đo lường và theo dõi hiệu quả công tác quản trị, điều hành, của hệ thống hành chính nhà nước (bao gồm cả cung ứng dịch vụ công) của 63 tỉnh/thành phố ở Việt Nam dựa trên trải nghiệm và cảm nhận của người dân

#### Địa bàn khảo sát

- Năm 2009: Thí điểm tại ba tỉnh/thành phố (Phú Thọ, Đà Nẵng và Đồng Tháp)
- Năm 2010: Triển khai tại 30 tỉnh/thành phố trên toàn quốc
- Năm 2011 trở đi: Triển khai trên 63 tỉnh/thành phố, bao gồm 207 đơn vị quận/huyện/ thành phố/thị xã trực thuộc tỉnh, 414 đơn vị xã/phường/thị trấn, 828 đơn vị thôn/ấp/tổ dân phố/ bản/buôn

#### Phương pháp khảo sát

Phỏng vấn trực tiếp người dân được lựa chọn ngẫu nhiên đại diện cho các nhóm nhân khẩu đa dạng

#### Đối tượng khảo sát

2010: 5.568 người dân từ 30 tỉnh/thành phố  
2011: 13.642 người dân từ 63 tỉnh/thành phố  
2012: 13,747 người dân từ 63 tỉnh/thành phố

#### Những nội dung nghiên cứu chính

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

Mục đích của PAPI là đánh giá ba quy trình chính sách có mối quan hệ mật thiết với nhau: (i) hoạch định chính sách, (ii) thực thi chính sách, và (iii) giám sát thực thi chính sách. Để thực hiện được việc đó, nghiên cứu PAPI coi người dân là chủ thể của quá trình đánh giá chu trình chính sách trên tinh thần của Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn, đó là “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”. Từ việc cung cấp thông tin, dữ liệu về trải nghiệm và mức độ hài lòng của người dân đối với hiệu quả công tác điều hành, quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công của các cấp chính quyền, các ngành và lĩnh vực trong khu vực nhà nước, Chỉ số PAPI hỗ trợ tăng cường công khai, minh bạch; khuyến khích đổi mới; mở rộng ‘không gian’ để toàn xã hội và người dân tham gia tích cực vào các quy trình chính sách; đồng thời cải thiện đáng kể về chất và lượng của thông tin, dữ liệu phục vụ quá trình xây dựng chính sách dựa trên thực chứng.

Chỉ số PAPI cũng bổ sung cho kho thông tin, dữ liệu có quy mô toàn quốc. Đến nay, có hai công cụ khảo sát ở phạm vi toàn quốc đó là Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) và Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) được thực hiện định kỳ hoặc thường niên. Song, VHLSS tập trung vào đánh giá điều kiện phát triển kinh tế-xã hội của người dân, còn PCI đánh giá năng lực điều hành kinh tế và môi trường kinh doanh cấp tỉnh. Chỉ số PAPI tập trung đánh giá hiệu quả công tác quản trị và hành chính của các cấp chính quyền địa phương từ góc nhìn và trải nghiệm của người dân. Do đó, Chỉ số PAPI có tác dụng bù đắp vào khoảng trống thông tin, dữ liệu mà VHLSS và PCI chưa đo lường.

### Tầm quan trọng của Chỉ số PAPI trong bối cảnh phát triển mới của Việt Nam

Khi các quốc gia ngày càng trở nên hiện đại, tập trung nhiều hơn vào việc cải thiện điều kiện phát triển, đòi hỏi phải có những thay đổi ở phương diện chính sách để thích ứng với bối cảnh phát triển mới. Một khi xã hội càng phát triển thì các định chế, chính sách của quốc gia cũng trở nên phức hợp hơn và phải giả quyết nhiều mục tiêu cùng một lúc. Đồng thời với sự phát triển ngày càng cao của một quốc gia, người dân ở quốc gia đó cũng tìm kiếm tri thức cao hơn, mong đợi nhiều hơn từ

nhà nước và đòi hỏi nhà nước mở rộng hơn nữa phạm vi cơ hội phát triển. Ở những giai đoạn phát triển ban đầu, các công cụ đo lường hiệu quả chính sách công chỉ tập trung vào những thông tin, dữ liệu về quy mô dân số, đặc điểm nhân khẩu và hộ gia đình, cơ sở hạ tầng, những điều kiện tối thiểu cho người dân, cũng như thông tin về điều kiện tiếp cận với các dịch vụ công cơ bản (ví dụ: y tế, nước sạch, vệ sinh và giáo dục).<sup>1</sup> Song, khi điều kiện phát triển kinh tế của một quốc gia đã vượt qua ngưỡng cơ bản, nhà nước phải đáp ứng tốt hơn nhu cầu ngày càng cao của người dân. Để làm được việc đó, các nhà hoạch định chính sách cần thay đổi cách thức thu thập dữ liệu, thông tin và cơ chế theo dõi, giám sát thực thi chính sách để kịp thời tìm hiểu và điều chỉnh các chính sách của quốc gia.

Trong quá trình phát triển trở thành quốc gia đạt mức thu nhập bậc trung,<sup>2</sup> Việt Nam cũng cần có những bộ chỉ báo hiệu quả chính sách tiến bộ hơn. Quan điểm chính sách tốt là chính sách dựa trên thông tin, dữ liệu khách quan, khoa học do đó trở nên hết sức cần thiết ở Việt Nam. Một ví dụ cho thấy nhu cầu về thông tin, dữ liệu thực chứng đó là Chiến lược Phát triển thống kê giai đoạn 2011-2020 đang được triển khai thực hiện ở Việt Nam nhằm mục đích theo dõi và nắm bắt được nhiều mặt của xu thế phát triển kinh tế-xã hội hiện nay của đất nước.

Trong lĩnh vực quản trị và hành chính công, cho tới nay cũng đã có một số công cụ được đưa vào thực hiện theo hướng ngày càng khách quan và khoa học. Sự ra đời của những công cụ đó xuất phát từ sự thay đổi về tư duy, đó là người dân hoàn toàn có thể đóng góp trực tiếp vào việc cải thiện công tác điều hành, quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công của khu vực nhà nước. Nghị quyết số 30c/NQ-CP năm 2011 về việc ban

<sup>1</sup> Một số ví dụ về công cụ giám sát đó là dữ liệu thống kê, thống kê dân số, tổng sản phẩm quốc nội (GDP), khảo sát hộ gia đình và mức sống hộ gia đình, khảo sát việc làm, thu nhập, tiền lương và các khảo sát chuyên ngành khác. Tham khảo thêm tại trang thông tin của Tổng cục Thống kê tại [www.gso.gov.vn](http://www.gso.gov.vn).

<sup>2</sup> Chiến lược Phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020 xác định rõ nhu cầu “tiếp tục hoàn thiện bộ máy nhà nước, tạo bước chuyển mạnh về cải cách hành chính, [và] tập trung xây dựng bộ máy hành chính nhà nước đảm bảo thống nhất, thông suốt, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả”, phấn đấu đến năm 2020 cơ bản trở thành nước công nghiệp.



hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020 lần đầu tiên đưa vào các chỉ tiêu đánh giá mức độ hài lòng của người dân dựa trên kết quả khảo sát xã hội học. Chỉ số Cải cách hành chính (PAR Index) cũng đang được Bộ Nội vụ xây dựng để theo dõi, đánh giá công tác cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam.

Đây là những công cụ mới, mang tính tiên phong ở Việt Nam và đang từng bước được thực hiện do sức ép và nhu cầu từ thực tiễn ngày càng lớn của người dân với việc được phản ánh, tham gia đóng góp và yêu cầu các cơ quan hữu quan giải trình trong toàn bộ chu trình chính sách. Song trên thực tế, cách tiếp cận theo hướng thu thập ý kiến phản biện và nghiên cứu trải nghiệm của người dân còn mới mẻ, do đó những bài học kinh nghiệm trong phương pháp chọn mẫu, thực hiện khảo sát thực địa để đảm bảo tính khách quan và khoa học của dữ liệu là hết sức cần thiết.

Trong bối cảnh đó, Chỉ số PAPI đóng một vai trò quan trọng trong việc đổi mới công tác quản trị, điều hành và cải cách hành chính nhà nước ở hai phương diện chính. Một mặt, Chỉ số PAPI là 'hàng hóa công' phục vụ mọi đối tượng quan tâm, là điển hình cho những công cụ tương tự phát triển ở Việt Nam. Nghiên cứu PAPI công khai toàn diện về phương pháp luận, cách thức thu thập dữ liệu, xây dựng bộ chỉ số để những ai quan tâm có thể tiếp cận một cách dễ dàng và áp dụng phù hợp với điều kiện cụ thể. Mặt khác, PAPI cung cấp thông tin, dữ liệu thường niên về ý kiến phản ánh của người dân từ trải nghiệm thực tế trong tiếp xúc và tương tác với các cấp chính quyền và sử dụng dịch vụ công.

Nói cách khác, PAPI là công cụ đánh giá quản trị và hành chính công theo hướng tiếp cận từ dưới lên, nhằm bổ sung cho các công cụ giám sát công tác quản lý nhà nước truyền thống qua "đánh giá nội bộ" thường được áp dụng trong khu vực nhà nước hiện nay. Từ những dữ liệu so sánh được qua các năm của PAPI, các nhà hoạch định và thực thi chính sách có thể hiểu được những việc đã làm được và chưa làm được của bộ máy nhà nước, từ đó tìm kiếm các giải pháp cải thiện nhằm đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của người dân.

## Tác động của Chỉ số PAPI

Nhờ phương pháp thu thập dữ liệu khách quan cũng như nhu cầu ngày một cao về dữ liệu thực chứng, Chỉ số PAPI đang tạo ra những tác động nhất định tới quá trình hoạch định, thực thi và giám sát thực thi chính sách. Chỉ số PAPI ngày càng được ghi nhận là công cụ hỗ trợ đắc lực cho các cấp, các ngành ở trung ương và địa phương trong việc rà soát hiệu quả và đổi mới thể chế và chính sách về quản trị và hành chính nhà nước.

Ở tầm quốc gia, Thanh tra Chính phủ và Văn phòng Ban chỉ đạo Trung ương về Phòng, chống tham nhũng (trước đây) đã tham khảo dữ liệu PAPI để theo dõi, giám sát tình hình tham nhũng và hiệu quả công tác phòng chống tham nhũng. Một số chỉ báo của PAPI đã được đưa vào báo cáo của Thanh tra Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong năm 2012. Đồng thời, PAPI cũng được xem là nguồn thông tin độc lập từ bên ngoài bổ sung cho khung theo dõi và giám sát đang được triển khai xây dựng theo Thông tư số 11/2011/TT-TTCP ngày 9 tháng 11 năm 2011 của Thanh tra Chính phủ về việc quy định tiêu chí nhận định tình hình tham nhũng và đánh giá công tác phòng, chống tham nhũng. Bên cạnh đó, Bộ Nội vụ, cơ quan chủ trì công tác cải cách hành chính nhà nước, cũng đã tham khảo phương pháp luận của PAPI trong quá trình xây dựng Chỉ số theo dõi cải cách hành chính (PAR Index).<sup>3</sup>

Trong các năm 2012 và 2013, thông tin và dữ liệu PAPI cũng được sử dụng nhiều trong các báo cáo của các đối tác phát triển quốc tế ở Việt Nam. Báo cáo "Tham nhũng từ góc nhìn của người dân, doanh nghiệp và cán bộ, công chức, viên chức" [hay còn gọi là Báo cáo chẩn đoán tình hình tham nhũng] do Thanh tra Chính phủ và Ngân hàng Thế giới thực hiện với sự tham gia hỗ trợ của Bộ Phát triển Anh quốc (UKAID) và UNDP là một ví dụ. Báo cáo cũng đã phân tích mối tương quan giữa những phát hiện từ nghiên cứu đã tiến hành với những phát hiện từ nghiên cứu PAPI năm 2011 và cho thấy mức tương quan cao giữa hai khảo sát, đặc biệt là ở những phát hiện liên quan đến giáo dục, y tế và việc làm trong khu vực công (xem Bảng 5 và Hình 55 trong Báo cáo Chẩn đoán tình hình tham nhũng năm 2012).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Tham khảo Bộ Nội vụ (2012)

<sup>4</sup> Tham khảo Thanh tra Chính phủ và Ngân hàng Thế giới (2012).

Ngân hàng Thế giới trong năm 2013 cũng tham khảo dữ liệu PAPI trong việc rà soát lại mức độ công khai, minh bạch về ngân sách ở Việt Nam.<sup>5</sup> Báo cáo này cũng sử dụng một số dữ kiện PAPI để nhấn mạnh những thách thức trong cải thiện công khai, minh bạch về ngân sách cấp xã và làm thế nào để chuyển tải những thông tin đó đến người dân một cách có hiệu quả. Sử dụng dữ liệu từ PAPI, báo cáo cho rằng người dân dường như ít được biết đến chi tiêu ngân sách cấp xã, đồng thời đề xuất những thay đổi căn bản về yêu cầu công khai thông tin ngân sách, đặc biệt là tính cấp thiết của việc tổng hợp và cung cấp thông tin sao cho người dân dễ tiếp cận và dễ tìm hiểu hơn.

Một ví dụ khác về việc sử dụng dữ liệu PAPI đó là Bản kiến nghị chính sách chung của nhóm các nhà tài trợ cho Việt Nam với tiêu đề “Sửa đổi Luật Đất đai 2003 ở Việt Nam: Tạo sự đối xử công bằng cho những người có quyền sử dụng đất” đã được gửi đến Quốc hội trong quá trình tham vấn công chúng về dự thảo sửa đổi Luật Đất đai năm 2003. Bản kiến nghị này đề cập đến những kinh nghiệm quốc tế, kết quả của nhiều nghiên cứu và thảo luận chính sách có liên quan, trong đó có sử dụng dữ liệu của PAPI về mức độ hài lòng của người dân đối với việc công khai, minh bạch quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, khung giá đất, và việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.<sup>6</sup>

Cũng ở cấp quốc gia, PAPI vừa là kết quả đầu ra vừa là chỉ số theo dõi công tác quản trị và cung ứng dịch

vụ công trong Kế hoạch chung giai đoạn 2012-2016 giữa Chính phủ Việt Nam và Liên Hợp quốc (được ký kết vào ngày 27 tháng 3 năm 2012). Kế hoạch chung này mang ý nghĩa là khuôn khổ chung của các chương trình hợp tác giữa các cơ quan Liên Hợp quốc với Chính phủ Việt Nam trong giai đoạn 5 năm nhằm hỗ trợ Việt Nam trong quá trình đạt được các mục tiêu phát triển ưu tiên ở tầm quốc gia cũng như các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDG).

Ở cấp tỉnh, công cụ chẩn đoán PAPI ngày càng nhận được sự hưởng ứng của các cấp chính quyền địa phương. Đây là năm thứ hai PAPI cung cấp dữ liệu và bằng chứng từ trải nghiệm của người dân về quản trị và hành chính công cấp tỉnh được công bố trên phạm vi toàn quốc để tất cả các tỉnh/thành phố tham khảo. Nhiều địa phương trên cả nước đã và đang xem xét và sử dụng dữ liệu PAPI trong phân tích về các giải pháp đẩy mạnh công tác điều hành, quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công ở địa phương. Các tỉnh Bình Định, Quảng Ngãi, Hà Tĩnh, Kon Tum, Đắk Lắk, Đắk Nông, Tp. Hồ Chí Minh và Đà Nẵng là những ví dụ điển hình. Hộp 2 nêu một số ví dụ đáng khích lệ về tác động của Chỉ số PAPI và mức độ vận dụng ở cấp tỉnh, trong đó Kon Tum, Quảng Ngãi và Đắk Lắk đã thể hiện quyết tâm của lãnh đạo tỉnh thông qua các quyết định, chỉ thị cụ thể về việc rà soát các phát hiện nghiên cứu PAPI về địa phương và xây dựng kế hoạch hành động nhằm cải thiện hiệu quả công tác quản trị và hành chính công của tỉnh.

5. Xem Ngân hàng Thế giới (2013).

6. Báo cáo được thực hiện bởi các cơ quan Liên Hợp quốc tại Việt Nam, Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển Châu Á, Cơ quan Hợp tác phát triển Úc (AusAID) và Tổ chức Oxfam và nhận được sự đồng thuận từ Liên minh châu Âu tại Việt Nam, Đại sứ quán các nước Úc, Canada, Phần Lan, Đức, Ai-len, New Zealand, Na-uy, Thụy Sĩ và Hợp chủng quốc Hoa Kỳ.

7. Xem mục Tin tức và truyền thông tại [www.papi.vn](http://www.papi.vn).

## Hộp 2: Một số ví dụ về tác động của PAPI ở cấp tỉnh

### **Kon Tum: Quyết định số 703/QĐ-UBND về việc ban hành Đề án nâng cao hiệu quả quản lý hành chính công tỉnh Kon Tum**

Ủy ban nhân dân tỉnh Kon Tum đã ra Quyết định số 703/QĐ-UBND ngày 3 tháng 8 năm 2012 về việc ban hành Đề án nâng cao hiệu quả quản lý hành chính công tỉnh Kon Tum. Quyết định này được ban hành sau khi các cơ quan chức năng của tỉnh rà soát và xem xét các phát hiện nghiên cứu của PAPI năm 2010 đồng thời thực hiện một cuộc điều tra riêng của tỉnh tại toàn bộ 9 đơn vị huyện và thành phố của tỉnh vào đầu năm 2012 dựa trên nội dung bộ phiếu hỏi PAPI. Sáng kiến xây dựng kế hoạch hành động của tỉnh đã được thực hiện sau hai vòng trao đổi về phát hiện từ nghiên cứu PAPI với lãnh đạo tỉnh, lãnh đạo các sở ban, ngành và lãnh đạo các huyện/thành phố trong tỉnh và nhóm nghiên cứu PAPI. Quyết định trên được ban hành căn cứ vào Kết luận số 656-KL/TU ngày 07 tháng 6 năm 2012 của Ban Thường vụ Tỉnh ủy về Đề án này.

### **Quảng Ngãi: Chỉ thị số 19/CT-UBND về việc nâng cao chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi**

Ngày 29 tháng 11 năm 2012, Ủy ban Nhân dân tỉnh Quảng Ngãi đã ký ban hành Chỉ thị số 19/CT-UBND về việc nâng cao chỉ số quản trị và hành chính công cấp tỉnh trên địa bàn tỉnh. Chỉ thị này được ban hành sau khi có kết quả khảo sát PAPI 2011 cho thấy Quảng Ngãi là một trong số những tỉnh đạt điểm thấp nhất cả nước. Theo nội dung của Chỉ thị, chủ tịch UBND tỉnh yêu cầu thủ trưởng các sở, ban, ngành trong tỉnh, chủ tịch UBND các huyện, thành phố và các đơn vị có liên quan rà soát lại các tiêu chí đánh giá của Chỉ số PAPI cho tỉnh Quảng Ngãi và triển khai thực hiện các biện pháp nhằm nâng cao điểm số ở sáu nội dung của PAPI trong những năm tới.<sup>8</sup>

### **Đắk Lắk: Chỉ thị số 2211/UBND-TH về việc cải thiện chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh**

UBND tỉnh Đắk Lắk đã ban hành Công văn số 2211/UBND-TH ngày 3 tháng 5 năm 2012 yêu cầu lãnh đạo các sở, ban ngành trong tỉnh, chủ tịch UBND các huyện, thị xã, thành phố rà soát, báo cáo tình hình và kết quả thực hiện những nội dung thuộc bộ chỉ số PAPI của tỉnh; xác định cụ thể những tồn tại, yếu kém cần khắc phục, đề xuất phương hướng, biện pháp thực hiện hiệu quả công tác quản trị và hành chính công trong thời gian tới.

Dữ liệu mở và công khai của PAPI đang phục vụ các nghiên cứu khoa học ở nhiều lĩnh vực liên quan đến quản trị và hành chính công. Báo cáo PAPI 2011 đã nêu một số nghiên cứu sử dụng dữ liệu PAPI để phân tích, trong đó có bài nghiên cứu về giới trong quản trị và hành chính công. Mới đây, Báo cáo phát triển con người Việt Nam năm 2011 đã đưa riêng một chuyên mục phân tích mối tương quan giữa những phát hiện nghiên cứu PAPI với kết quả đạt được trong cung ứng dịch vụ xã hội ở cấp địa phương. Nhiều nhà nghiên cứu của các học viện và viện nghiên cứu trong nước (như Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh,<sup>9</sup> Học viện Hành chính quốc gia và Trường Đại học Kinh tế quốc dân) đã viết và

đăng bài nghiên cứu trong đó sử dụng dữ liệu PAPI trên một số tạp chí trong nước và quốc tế. Hộp 3 giới thiệu một nghiên cứu qua đó các nhà nghiên cứu nhận định rằng những công cụ giám sát như Chỉ số PAPI, qua thời gian, có tác động tích cực tới việc cải thiện hiệu quả công tác quản trị ở cấp tỉnh.

<sup>8</sup>. Tham khảo Chỉ thị số 19/CT-UBND tại Công báo số 27+28 ngày 14 tháng 12 năm 2012 và tại [www.papi.vn](http://www.papi.vn) trong mục Hồ sơ tỉnh 2011

<sup>9</sup>. Ví dụ: Lê Văn Chiến (2012); và Đặng Ánh Tuyết (2012)

### Hộp 3: PAPI đóng góp gì vào việc cải thiện công tác quản trị ở địa phương?

Một câu hỏi thường đặt ra về tính phù hợp và cần thiết của công cụ giám chính sách đó là trên thực tế những công cụ đó có ý nghĩa tác động tới chính sách và thực thi chính sách ở cấp địa phương. Câu trả lời đó là nếu các cấp chính quyền địa phương được đánh giá qua khảo sát và được thông tin về việc họ được giám sát, họ có thể tìm ra những biện pháp để cải thiện hành vi và thái độ. Vậy những minh chứng cụ thể rút ra từ các cuộc khảo sát nói lên điều gì về hiệu quả hoạt động và những thay đổi trên thực tế?

Tận dụng dữ liệu và phương pháp chọn mẫu khách quan, khoa học của PAPI, một nhóm nghiên cứu đã ứng dụng phương pháp ngẫu nhiên hóa nhóm mẫu khảo sát để đánh giá tác động của việc giám sát chính quyền địa phương tới chất lượng quản trị và cung ứng dịch vụ công. Nhóm nghiên cứu so sánh các tỉnh và huyện được khảo sát trong năm 2010 và 2011 với những tỉnh/thành phố không được khảo sát trong năm 2010.

Trong nghiên cứu này, nhóm nghiên cứu phát hiện chất lượng quản trị từ đánh giá của người dân của những tỉnh và huyện đã được khảo sát trong năm 2010 có kết quả PAPI 2011 cao hơn so với những đơn vị không được khảo sát trong năm 2010. Nhóm nghiên cứu cũng cho rằng việc giám sát thông qua Chỉ số PAPI góp phần cải thiện nhiều khía cạnh của quản trị công, trong đó có việc cải thiện về mức độ tham gia của người dân vào các quyết định ở cấp thôn; nâng cao tính công khai, minh bạch trong các quyết sách của địa phương; tăng cường trách nhiệm giải trình; cải thiện chất lượng dịch vụ hành chính công và cung ứng dịch vụ công. Những tác động tích cực này cho thấy tầm quan trọng của các công cụ giám sát độc lập, giúp bổ sung và cung cấp thêm thông tin cho các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương.

Nguồn : Giang Thanh Long; Nguyễn Việt Cường và Trần Ngọc Anh (2013).

*Chỉ số PAPI góp phần cải thiện chất lượng quản trị công ở Việt Nam?*

*Một số minh chứng từ phương pháp ngẫu nhiên hóa nhóm mẫu. Sắp công bố.*

Nghiên cứu do nhóm nghiên cứu của Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh thực hiện trong thời gian qua là một ví dụ điển hình. Từ dữ liệu khảo sát năm 2010, nhóm nghiên cứu đã thực hiện phân tích theo hướng so sánh trường hợp đối với một số địa phương. Mục đích của nghiên cứu là tìm hiểu mối liên hệ giữa kết quả đầu ra của công tác quản trị và hành chính công qua ý kiến của người dân dựa trên Chỉ số PAPI với những yếu tố đầu vào về nguồn lực và những cố gắng của các cấp chính quyền địa phương. Nghiên cứu ban đầu tập trung vào bốn tỉnh, gồm Tiền Giang, Long An, Hải Dương và Nam Định. Nhóm nghiên cứu đã làm việc trực tiếp với các sở, ban, ngành liên quan ở cấp tỉnh, huyện xã để tìm hiểu các yếu tố đầu vào, đồng thời tổ chức các buổi tọa đàm chia sẻ thông tin và phát hiện

nghiên cứu với lãnh đạo của bốn tỉnh. Trong năm 2012 và 2013, nghiên cứu so sánh điển hình được mở rộng ra tám tỉnh nhằm tìm hiểu khoảng cách giữa các yếu tố 'đầu vào' và 'đầu ra' của công tác quản trị và hành chính công cấp tỉnh. Tám địa phương được lựa chọn so sánh theo cặp đôi, gồm Sóc Trăng – Trà Vinh, Quảng Nam – Phú Yên, Hà Nam – Ninh Bình và Điện Biên – Cao Bằng, và được nhóm theo các đặc điểm kinh tế-xã hội, địa lý tương đồng song có kết quả khác nhau ở Chỉ số PAPI (xem Hộp 4). Cũng qua các nghiên cứu đó, Học viện đã quyết định lồng ghép phương pháp luận, nội dung và phát hiện nghiên cứu của PAPI vào các chương trình đào tạo, trong đó có khoá đào tạo cho lớp lãnh đạo cao cấp về trải nghiệm của người dân với hiệu quả quản trị và hành chính công ở cấp tỉnh.



## Hộp 4: Phân tích một số nhân tố tác động đến hiệu quả quản trị địa phương

Nhằm tìm hiểu một số nhân tố ảnh hưởng tới hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh, một nhóm các nhà nghiên cứu cao cấp của Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh đã thiết kế và thực hiện nghiên cứu so sánh cặp đôi một số tỉnh có một số đặc điểm kinh tế-xã hội và địa lý tương đồng, sử dụng dữ liệu từ Chỉ số PAPI 2011. Phát hiện từ nghiên cứu cho thấy những yếu tố ảnh hưởng tới hiệu quả quản trị địa phương ở Điện Biên và Cao Bằng bao gồm quyết tâm chính trị, tăng cường công khai, minh bạch và tuyển dụng công chức trên nguyên tắc công bằng và công khai. Đối với hai tỉnh Hà Nam và Ninh Bình, những nhân tố ảnh hưởng đó là nâng cao nhận thức của công chúng và đảm bảo tính chủ động và vì dân của quy trình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Những phân tích về cặp tỉnh Sóc Trăng và Trà Vinh cho thấy nhu cầu cần thiết phải cải thiện công khai, minh bạch thông tin với người dân nhằm cải thiện chất lượng đầu tư công và công trình cộng đồng.

Kết quả nghiên cứu đã được trình bày và trao đổi tại buổi hội thảo khoa học tại Học viện với đại diện lãnh đạo tỉnh và sở, ngành liên quan đến từ các tỉnh được nghiên cứu vào ngày 5 tháng 4 năm 2013. Buổi hội thảo đã diễn ra với sự tham gia tham luận của các phó chủ tịch UBND và giám đốc, phó giám đốc Sở Nội vụ từ các tỉnh liên quan. Hội thảo cũng là cơ hội để các tỉnh trao đổi, đúc rút kinh nghiệm và học hỏi lẫn nhau. Trong phần bế mạc hội thảo, TS. Nguyễn Tất Giáp, Phó Giám đốc Học viện phát biểu: "Chỉ số PAPI giúp lãnh đạo địa phương hiểu hơn về hiệu quả hoạt động của mình trong công tác quản trị địa phương".

*Nguồn : Trang thông tin của Học viện tại [www.hcma.vn](http://www.hcma.vn) và mục Tin tức – Truyền thông trên [www.papi.vn](http://www.papi.vn)*

Kể từ khi công bố báo cáo PAPI 2011 (đầu tháng 5 năm 2012) đến nay, đã có rất nhiều bài viết, bài báo, bài nghiên cứu về kết quả của Chỉ số PAPI 2011. Tạp chí Mặt trận, Cơ quan ngôn luận của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã đăng nhiều bài viết giới thiệu về PAPI và tác động của dự án nghiên cứu PAPI trong việc huy động sự tham gia chủ động của người dân vào quá trình phát triển con người ở Việt Nam.<sup>10</sup> Bên cạnh đó, hàng trăm bài viết sử dụng thông tin, dữ liệu quả PAPI được đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng như báo, đài, tạp chí, báo điện tử cũng như trên các cổng thông tin điện tử của các cơ quan Trung ương và của các tỉnh, thành phố.<sup>11</sup>

Trên trường quốc tế, Chỉ số PAPI ở Việt Nam được xem là mô hình đo lường quản trị ở phạm vi quốc gia. Triết lý và phương pháp luận của PAPI đã được nêu như một ví dụ điển hình tại một số hội nghị quốc tế ở Trung Quốc, Nê-pan, Tuy-ni-di, Thái Lan, Bra-xin và In-đô-nê-xia, cũng như trên Cổng thông tin về đánh giá quản trị

quốc gia (GAP) của UNDP. Đặc biệt là gần đây Chỉ số PAPI nhận được sự chú ý ở Thái Lan, và theo dự kiến Thái Lan sẽ xây dựng Chỉ số Quản trị cấp tỉnh (PGI) dựa trên mô hình và phương pháp luận của PAPI để thực hiện thí điểm Chỉ số PGI trong năm 2013.

### Cấu trúc Báo cáo PAPI 2012

Báo cáo PAPI 2012 gồm ba chương chính. Chương 1 giới thiệu xu thế biến đổi ở tầm quốc gia về hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh qua hai vòng khảo sát PAPI trên phạm vi toàn quốc (năm 2011 và 2012). Chương 2 trình bày những phát hiện nghiên cứu về chi phí không chính thức qua trải nghiệm và góc nhìn của người dân khi tương tác với các cấp chính quyền và cơ quan cung cấp dịch vụ công ở địa phương. Chương 3 giới thiệu những phát hiện nghiên cứu PAPI 2012 ở cấp tỉnh, với so sánh đối chiếu những phát hiện ở sáu trực nội dung, 22 nội dung thành phần và các chỉ số thành phần qua hai năm. Sau ba chương chính của báo cáo là phần Phụ lục giới thiệu tổng quan về phương pháp luận, mẫu đại diện và quá trình thu thập dữ liệu. Bên cạnh báo cáo còn có Trang thông tin điện tử [www.papi.vn](http://www.papi.vn) với nhiều tài liệu liên quan đến nghiên cứu PAPI, hồ sơ PAPI của 63 tỉnh/thành phố qua các năm, và dữ liệu đến cấp chỉ số thành phần của Chỉ số PAPI.

<sup>10</sup>. Tham khảo loạt bài viết về PAPI trên Tạp chí Mặt trận tại [www.papi.vn](http://www.papi.vn)

<sup>11</sup>. Ví dụ: Bài tham luận đăng trên Diễn đàn pháp luật Việt Nam của Thông tấn xã Việt Nam, số tháng 1 và tháng 2 năm 2013. Xem thêm thông tin báo chí đưa tin, phân tích Chỉ số PAPI ở mục Tin tức và Truyền thông tại [www.papi.vn](http://www.papi.vn).

## XU THẾ BIẾN ĐỔI Ở CẤP QUỐC GIA

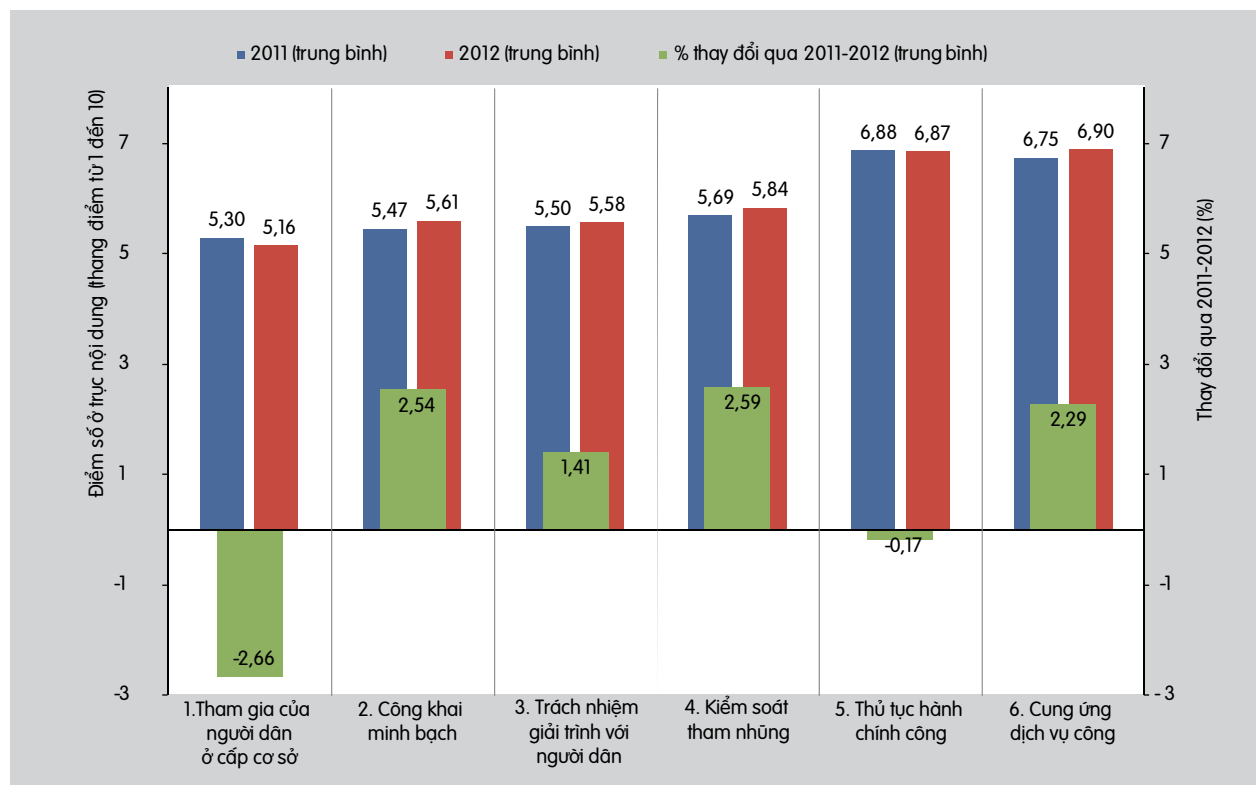
### 1.1. GIỚI THIỆU: THEO DÕI MỨC ĐỘ CẢI THIỆN TRONG QUẢN TRỊ ĐỊA PHƯƠNG

Chỉ số PAPI là một bức tranh tổng thể về hiệu quả quản trị và hành chính công của 63 tỉnh, thành phố của Việt Nam. Độ tin cậy của công cụ khảo sát PAPI đã được kiểm chứng qua tính ổn định theo thời gian của các điểm số sau hai năm thực hiện trên phạm vi toàn quốc. Nhìn chung, điểm số qua hai năm 2011 và 2012 tương đối nhất quán, được biểu thị qua Biểu đồ 1.1. Mức độ nhất quán đã được tiên liệu từ trước, song việc phân tích tính ổn định của chỉ số là cần thiết để khẳng định tính khoa học và khách quan của phương pháp luận và khung mẫu khảo sát PAPI. Tính ổn định này là cần thiết bởi những nội dung PAPI đo lường mang tính phức hợp và đa ngành, và để nắm bắt được những

thay đổi qua thời gian, đặc biệt về những tác động của thay đổi phương thức tương tác với người dân nhằm và đáp ứng nhu cầu người dân ngày càng cao của các cấp chính quyền, cần có thời gian để kiểm chứng.

Với tính ổn định cao của Chỉ số PAPI, kết quả khảo sát năm 2012 cho thấy những thay đổi tích cực tương đối nhỏ ở bốn trong sáu nội dung lớn (trục nội dung) PAPI đo lường. Điều đó có nghĩa là người dân nói chung có những trải nghiệm tích cực hơn khi tương tác với các cấp chính quyền địa phương trong năm 2012 so với năm 2011. Bốn trục nội dung có xu hướng biến đổi tích cực bao gồm: công khai, minh bạch; kiểm soát tham nhũng<sup>12</sup>; cung ứng dịch vụ công và trách nhiệm giải trình với người dân (xem Biểu đồ 1.1).

**Biểu đồ 1.1: Mức độ cải thiện theo hướng tích cực ở bốn trục nội dung qua hai năm 2011 - 2012**



<sup>12</sup> Điểm số ở Trục nội dung 4 về Kiểm soát tham nhũng trong dữ liệu PAPI 2011 được điều chỉnh để so sánh với dữ liệu PAPI 2012.

Ở nội dung 'kiểm soát tham nhũng' (Trục nội dung 4), Biểu đồ 1.1 cho thấy có sự gia tăng về điểm số trung bình toàn quốc so với năm 2011 tới 2,59%. Điểm tăng lên ở Trục nội dung 4 là nhờ có những chuyển biến tích cực ở nội dung thành phần về quyết tâm chống tham nhũng của chính quyền địa phương và người dân, với mức tăng điểm là 5,72% so với 2011. Mức độ biến đổi này là đáng kể, bởi trong năm 2012, Luật Phòng, chống tham nhũng được sửa đổi và đã có rất nhiều thảo luận về dự thảo sửa đổi đã được tuyên truyền, phổ biến qua các kênh thông tin đại chúng, với nội dung nhấn mạnh nhiều vào nhu cầu công khai, minh bạch hóa để tăng cường hiệu quả công tác phòng, chống tham nhũng. Bên cạnh đó, những thay đổi về mặt điểm số về kiểm soát tham nhũng trong khu vực nhà nước (kể cả trong vấn

đề về công bằng trong tuyển dụng công chức, viên chức) và trong cung ứng dịch công cũng có ý nghĩa thống kê nhất định.

Về nội dung 'công khai, minh bạch' của các cấp chính quyền, điểm số gia tăng thêm 2,54% so với năm 2011. Trong đó, tăng cường công khai, minh bạch về lập, bình xét và công bố hộ nghèo đóng góp nhiều vào chuyển biến tích cực đó, so với 2011 mức tăng là 3,61%. Công khai về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và khung giá đất cũng tăng thêm 3,13%.

Hiệu quả cung ứng dịch vụ công tăng 2,29% so với năm 2011. Sự chuyển biến tích cực này là nhờ ghi nhận của người dân đối với những cải thiện về cơ sở hạ tầng căn bản phục vụ dân sinh, với mức tăng về điểm số qua hai năm là 5,83% (xem Bảng 1.1).

**Bảng 1.1: So sánh điểm số ở 6 trục nội dung và 22 nội dung thành phần (2011 và 2012)**

	2011			2012			Xu thế biến đổi qua hai năm 2011 và 2012 (%)		
	Trung bình	Thấp	Cao	Trung bình	Thấp	Cao	Trung bình	Thấp	Cao
<b>1. Tham gia của người dân ở cấp cơ sở</b>	5,30	5,23	5,37	5,16	5,09	5,23	-2,66	-2,68	-2,63
Tri thức công dân	1,11	1,09	1,14	1,06	1,03	1,09	-4,78	-4,98	-4,59
Cơ hội tham gia	1,88	1,85	1,91	1,82	1,79	1,85	-3,23	-3,34	-3,12
Chất lượng bầu cử	1,45	1,43	1,48	1,47	1,44	1,49	0,91	1,04	0,78
Đóng góp tự nguyện	0,85	0,83	0,87	0,81	0,79	0,84	-4,69	-5,12	-4,27
<b>2. Công khai, minh bạch</b>	5,47	5,38	5,56	5,61	5,53	5,70	2,54	2,81	2,52
Danh sách hộ nghèo	2,15	2,10	2,20	2,23	2,19	2,28	3,61	3,84	3,39
Ngân sách cấp xã/phường	1,76	1,72	1,79	1,77	1,73	1,81	0,70	0,60	0,79
Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất/khung giá đất	1,56	1,54	1,58	1,61	1,59	1,63	3,13	3,50	3,27
<b>3. Trách nhiệm giải trình với người dân</b>	5,50	5,44	5,57	5,58	5,51	5,65	1,41	1,36	1,46
Hiệu quả tiếp xúc với chính quyền khi khúc mắc	1,87	1,85	1,90	1,88	1,85	1,91	0,21	0,10	0,32
Ban Thanh tra nhân dân	1,85	1,81	1,88	1,87	1,83	1,91	1,21	0,74	1,67
Ban Giám sát đầu tư cộng đồng	1,78	1,75	1,81	1,83	1,81	1,86	2,89	3,01	2,76
<b>4. Kiểm soát tham nhũng*</b>	5,69	5,57	5,81	5,84	5,73	5,95	2,59	2,80	2,39
Kiểm soát tham nhũng trong chính quyền địa phương	1,40	1,35	1,45	1,44	1,39	1,48	3,05	3,12	2,18
Kiểm soát tham nhũng trong cung ứng dịch vụ công	1,76	1,72	1,79	1,75	1,72	1,79	-0,34	-0,17	-0,18
Công bằng trong xin việc làm trong khu vực công	0,94	0,90	0,99	0,96	0,91	1,01	1,46	1,36	2,15
Quyết tâm chống tham nhũng của chính quyền địa phương	1,59	1,57	1,62	1,69	1,66	1,71	5,72	5,92	5,52
<b>5. Thủ tục hành chính công</b>	6,88	6,84	6,92	6,87	6,83	6,91	-0,17	-0,13	-0,22
Dịch vụ chứng thực, xác nhận của chính quyền	1,68	1,66	1,71	1,67	1,65	1,70	-0,57	-0,40	-0,73
Thủ tục xin cấp phép xây dựng	1,77	1,76	1,78	1,77	1,76	1,78	-0,16	-0,26	-0,06
Thủ tục liên quan đến giấy chứng nhận quyền sử dụng đất	1,58	1,57	1,60	1,57	1,55	1,58	-0,79	-1,17	-1,08
Thủ tục hành chính được cấp ở cấp xã/phường	1,84	1,82	1,86	1,86	1,84	1,88	0,99	0,94	1,05
<b>6. Cung ứng dịch vụ công</b>	6,75	6,69	6,80	6,90	6,84	6,95	2,29	2,18	2,26
Y tế công lập	1,75	1,72	1,77	1,78	1,76	1,80	1,66	2,19	1,52
Giáo dục tiểu học công lập	1,65	1,64	1,66	1,67	1,64	1,69	0,82	0,02	1,60
Cơ sở hạ tầng căn bản	1,75	1,70	1,80	1,85	1,80	1,90	5,83	5,82	5,84
An ninh, trật tự	1,60	1,58	1,61	1,60	1,59	1,61	0,32	0,40	0,24

\* Điểm số thành phần của trục nội dung "Kiểm soát tham nhũng" trong dữ liệu PAPI 2011 được điều chỉnh để đảm bảo tính so sánh

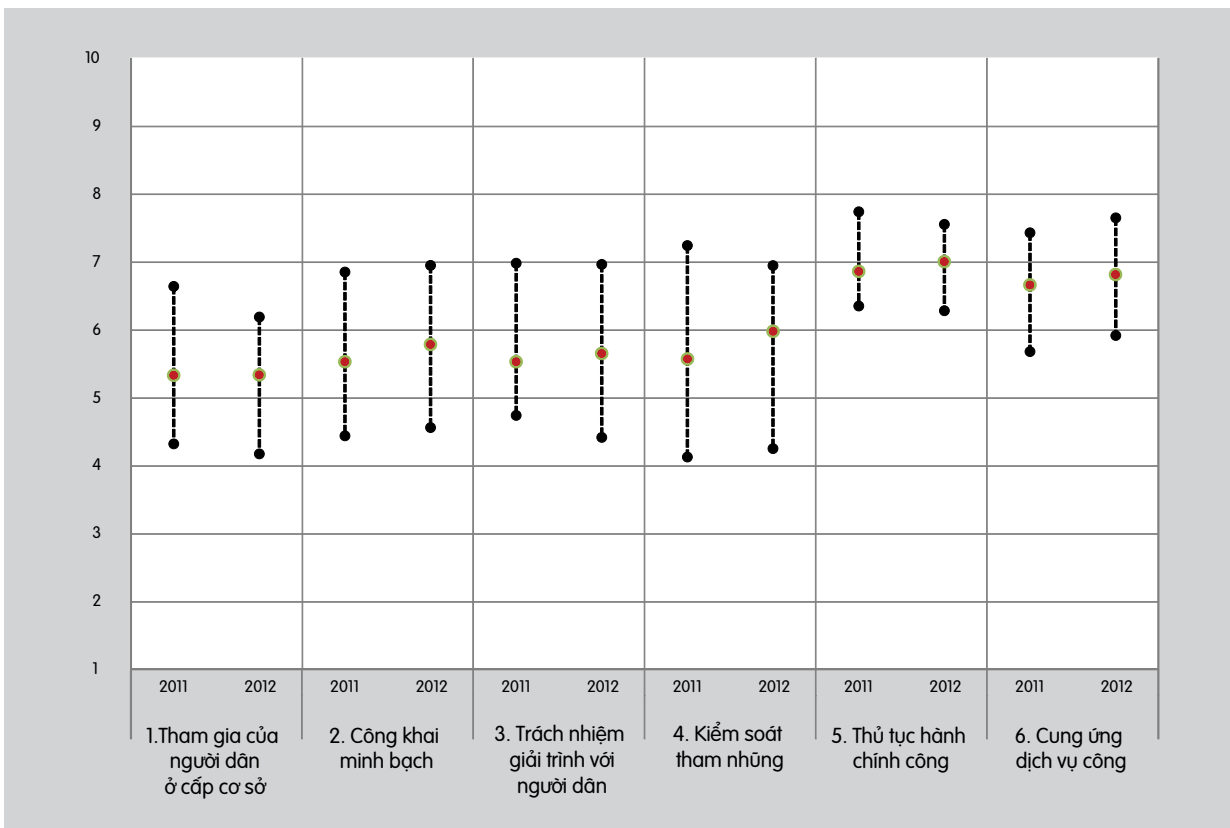
Về thủ tục hành chính công, dường như không có nhiều thay đổi qua hai năm, mức tăng điểm số không có ý nghĩa thống kê (0,17%). Về nội dung 'tham gia của người dân ở cấp cơ sở', lại có sự sụt giảm từ năm 2011 đến 2012 là (-2,66%). Điều này có thể được giải thích: người dân dường như quên dần sự tham gia của họ vào các cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp đã diễn ra vào đầu năm 2011. Sự sụt giảm này ghi nhận từ ba chỉ số thành phần, gồm 'tri thức công dân' đối với các vị trí dân cử và quy chế thực hiện dân chủ cơ sở; 'cơ hội tham gia' bầu cử vị trí trưởng thôn, tổ trưởng tổ dân phố; và 'đóng góp tự nguyện' của người dân cho các công trình công cộng ở địa bàn dân cư, với mức giảm tương ứng (-4,78%), (-4,69%) và (-3,23%) (xem Bảng 1.1).

Một cách đánh giá mức độ thay đổi trong hiệu quả quản trị địa phương qua thời gian khác, đó là tìm hiểu các địa phương có xu hướng thuộc vào phân khúc điểm như thế nào xung quanh điểm trung vị của mỗi

trục nội dung. Biểu đồ 1.2 biểu thị mật độ tập trung của các địa phương ở mỗi phân khúc đó. Khoảng điểm ở mỗi trục nội dung được biểu thị qua đường thẳng đứng ngắt đoạn nối điểm thấp nhất, điểm trung vị và điểm cao nhất. Tỉnh trung vị là tỉnh có điểm số nằm ở vị trí thứ 32 trong mỗi tương quan với điểm số của 63 tỉnh, thành phố, và được biểu thị bằng chấm tròn màu đỏ.

Quan sát biến đổi qua hai năm 2011 và 2012 cho thấy điểm số trung vị ở cấp trực nội dung dường như không sụt giảm, hoặc có sụt giảm ở mức không có ý nghĩa thống kê. Điểm trung vị của trục nội dung 'tham gia của người dân ở cấp cơ sở' dường như không thay đổi, trong khi đó điểm trung vị của trục nội dung 'công khai, minh bạch' chỉ tăng nhẹ từ 5,53 điểm trong năm 2011 lên 5,79 điểm trong năm 2012, và hai phân khúc cao và thấp hầu như không thay đổi. Mức dao động ở trục nội dung 'trách nhiệm giải trình với người dân' lớn hơn không đáng kể ở cả ba mức điểm cao nhất, trung vị và thấp nhất.

**Biểu đồ 1.2: Xu thế thay đổi qua hai năm 2011 và 2012 ở cấp trực nội dung**  
(so sánh giữa điểm thấp nhất, điểm trung vị và điểm cao nhất ở cấp tỉnh)



Biểu đồ 1.2 cũng cho thấy có hai chuyển biến thú vị ở các phân khúc điểm của trục nội dung 'kiểm soát tham nhũng' (sau khi điều chỉnh trục này trong dữ liệu PAPI 2011). Thứ nhất, dường như có sự tập trung lớn hơn về điểm xung quanh điểm trung vị trong năm 2012 khi so

với năm 2011 (biểu thị qua đường thẳng đứng ở ô 2012 ngắn hơn so với ở ô 2011). Thứ hai, trong năm 2011, các tỉnh, thành phố có điểm số phân đều ở cả hai phân khúc cao và thấp, song trong năm 2012, dường như có sự tập trung về điểm lớn hơn ở phân khúc cao,

đồng thời điểm số trung vị cũng cao hơn. Điều đó có nghĩa, theo đánh giá chung của người dân, các tỉnh, thành phố dường như có những bước tiến nhất định trong kiểm soát tham nhũng bởi nhiều địa phương ghi nhận điểm số cao hơn trong năm 2012.

Trục nội dung 'thủ tục hành chính công dường như giữ nguyên trạng thái về khoảng điểm so với năm 2011. Khoảng cách từ điểm thấp nhất đến điểm cao nhất ngắn hơn so với khoảng điểm ở các trục nội dung khác. Điều này cho thấy người dân nhìn chung có trải nghiệm tương đồng về hiệu quả cung ứng dịch vụ hành chính công khi so sánh giữa các địa phương với nhau. Điều thú vị cần lưu ý, đó là điểm số của tỉnh trung vị tăng từ 6,86 điểm trong năm 2011 lên 7,01 điểm trong năm 2012, và hơn một nửa số tỉnh, thành phố đạt mức điểm cao hơn so với năm trước. Riêng trục nội dung 'cung ứng dịch vụ công' có xu hướng tăng ở cả ba mức điểm cao nhất, trung vị và thấp nhất trong năm 2012 khi so tương ứng với kết quả năm 2011.

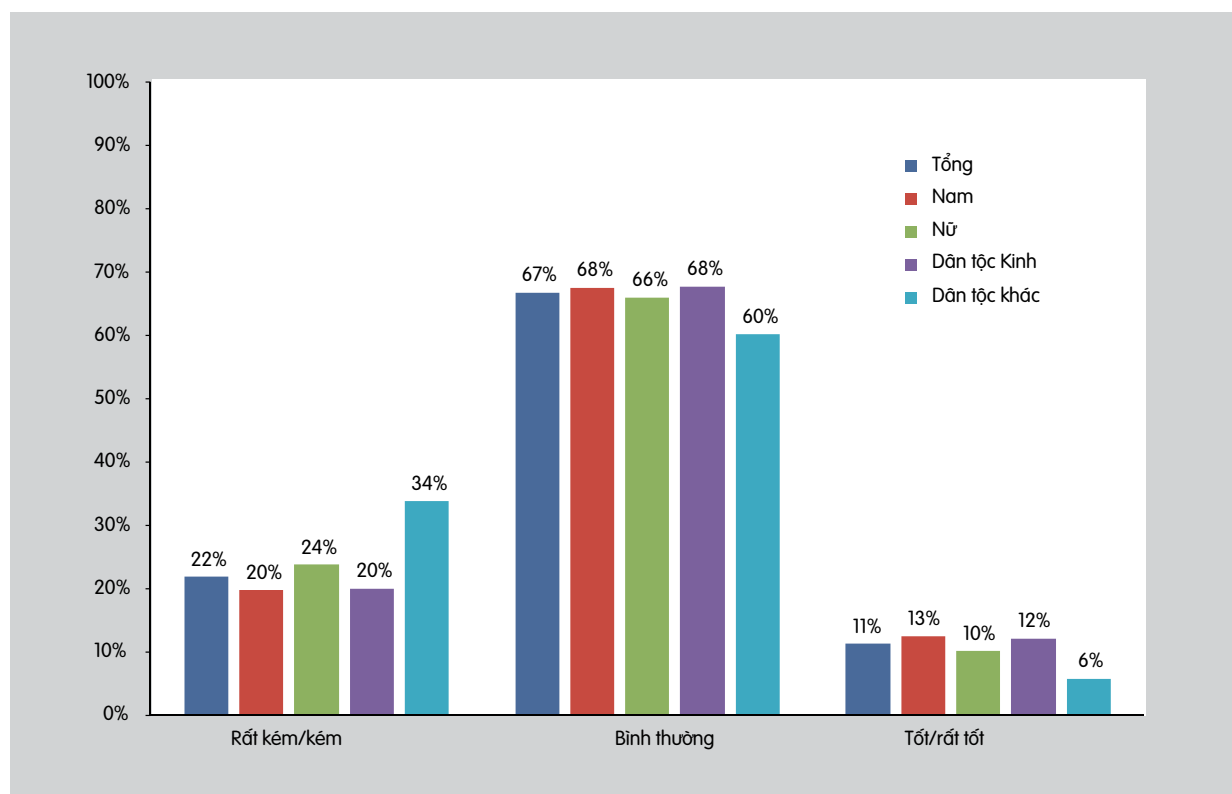
Việc so sánh điểm số ở cấp độ trục nội dung và các nội dung thành phần thể hiện ý nghĩa về xu thế biến đổi của nó qua hai năm. Song để hiểu sâu hơn về từng vấn đề cụ thể và để đánh giá hiệu quả thực hiện của từng chính sách cụ thể, việc phân tích ở cấp độ chỉ số thành phần là cần thiết. Sáu trục nội dung và 22 nội dung thành phần của PAPI được xây dựng dựa 92 chỉ số

thành phần cấu thành từ nhiều câu hỏi khảo sát về nhiều vấn đề chính sách cụ thể. Việc tổng hợp ở cấp độ trục nội dung và nội dung vô hình trung khái quát hóa các chỉ tiêu, mục tiêu nhiều khía cạnh chính sách mong muốn đạt được. Trên thực tế, Chỉ số PAPI được xây dựng và tổng hợp từ 378 điểm số được tính toán ở cấp trục nội dung, 1.368 điểm số ở cấp nội dung thành phần, và những điểm số này được tính toán từ 5.796 biến số cụ thể ở cấp cá nhân. Phần tiếp theo của Chương 1 trình bày những phân tích về xu hướng biến đổi về mức độ hiệu quả ở từng chỉ số, chỉ tiêu chính sách cụ thể qua hai năm 2011 và 2012 trên bình diện quốc gia.

## 1.2. CẢM NHẬN CỦA NGƯỜI DÂN VỀ TÌNH HÌNH KINH TẾ HỘ GIA ĐÌNH

Phân tích tác động chính sách trong quản trị và hành chính công cần được đặt trong bối cảnh phát triển chung của đất nước. Như các báo cáo PAPI 2010 và 2011 đã đề cập, mỗi giai đoạn phát triển đòi hỏi có những chính sách và hành động phù hợp với tình hình thực tiễn. Trong quá trình phát triển để hướng tới trở thành quốc gia có mức thu nhập bậc trung, Việt Nam cần xem xét đưa các vấn đề quản trị và hành chính công vào chương trình cải cách chung theo hướng theo dõi và đánh giá có cơ sở khoa học và luận chứng cụ thể hơn.

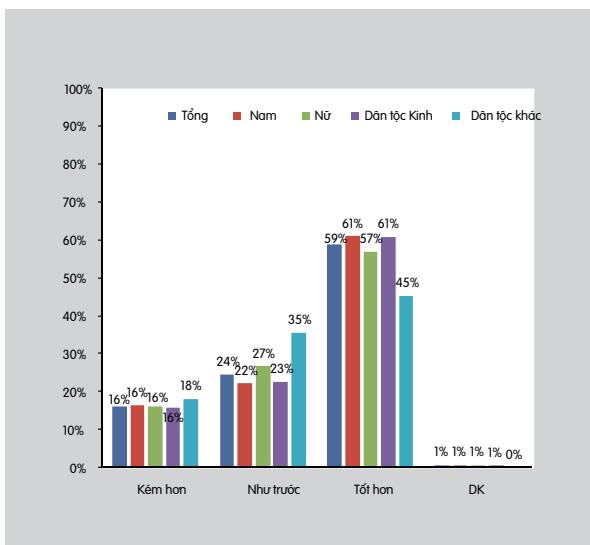
**Biểu đồ 1.3: Tình hình kinh tế hộ gia đình năm 2012 theo đánh giá của người dân**





Nhằm cung cấp một bức tranh thực chứng và giúp các nhà quản trị quốc gia và địa phương hiểu hơn về mức độ hiệu quả của công tác quản lý, điều hành, cải cách hành chính hiện nay, nghiên cứu PAPI tìm hiểu đánh giá của người dân về điều kiện kinh tế hộ gia đình trước đây, hiện nay và trong thời gian tới. Mặc dù những phát hiện nghiên cứu năm 2012 khá tương đồng với năm 2011 và 2010, song PAPI 2012 cũng cho thấy người dân kém lạc quan hơn về tình hình kinh tế hộ gia đình. Người dân nói chung tương đối hài lòng với điều kiện kinh tế của gia đình hiện nay, biểu thị ở tỉ lệ người dân đánh giá tình hình kinh tế hiện nay là tốt hoặc rất tốt đạt tới 78% (Biểu đồ 1.3). Tuy nhiên, tỉ lệ này có giảm sút so với năm 2011 (83%). Kết quả phân tích theo nhóm dân tộc và giới cho thấy đồng bào dân tộc thiểu số không lạc quan như đồng bào dân tộc Kinh về tình hình kinh tế của gia đình, bởi chỉ có 6% đánh giá kinh tế hiện nay là tốt hoặc rất tốt. Nhóm nữ thường trả lời không lạc quan như nhóm nam, chỉ có 10% số nữ đánh giá tốt hoặc rất tốt (thấp hơn 3% so với nhóm nam), và có tới 24% số người trả lời là nữ đánh giá kinh tế kém hoặc rất kém (cao hơn 4% so với nhóm nam).

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

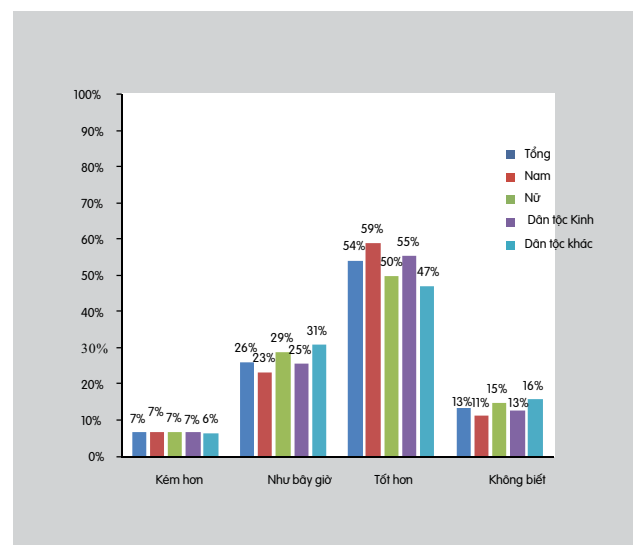


Kết quả khảo sát cũng cho thấy viễn cảnh về kinh tế hộ của người dân khá tích cực. Khoảng 50% số người trả lời cho rằng kinh tế hộ gia đình như trước, 26% cho là hoặc tốt hơn trước (54%), chỉ có 7% cho rằng kém hơn trước, và 13% không biết điều kiện trong 5 năm tới sẽ ra sao (xem Biểu đồ 1.5). Tiêu chí đánh giá này cho thấy có sự khác biệt rất nhỏ giữa các nhóm phân tổ theo giới và thành phần dân tộc. Chẳng hạn, so với nhóm mẫu là nam giới, nhóm mẫu là nữ giới đánh giá tình hình sẽ như hiện nay cao hơn 6%, trong khi đánh

Mức độ lạc quan về tình hình kinh tế hộ cũng được phản ánh qua so sánh với điều kiện của 5 năm trước, khi Việt Nam chưa đạt mức thu nhập bình quân đầu người bậc trung như hiện nay. Trong năm 2012, đa số người dân (59%) cho rằng kinh tế hộ gia đình tốt hơn, 24% cho là như trước và chỉ 16% cho rằng kém hơn trước (xem Biểu đồ 1.4).

Phân tích sâu hơn ở phân tổ theo các nhóm dân tộc cho thấy rõ ràng đồng bào dân tộc thiểu số không lạc quan về đánh giá tình hình kinh tế của họ như nhóm đồng bào dân tộc Kinh, có tới 18% số người được hỏi là người dân tộc thiểu số cho biết kinh tế hộ gia đình của họ kém hơn 5 năm trước (tỉ lệ này cao hơn 2% so với toàn mẫu), 35% đánh giá kinh tế của họ như trước (cao hơn 11% so với toàn mẫu và 12% so với nhóm đồng bào dân tộc Kinh), và 45% đánh giá tốt hơn trước (thấp hơn 14% so với toàn mẫu). Nói cách khác, dưới 50% số người là dân tộc thiểu số cho rằng kinh tế hộ gia đình họ khá hơn trước.

**Biểu đồ 1.5: Tình hình kinh tế hộ gia đình 5 năm tới**



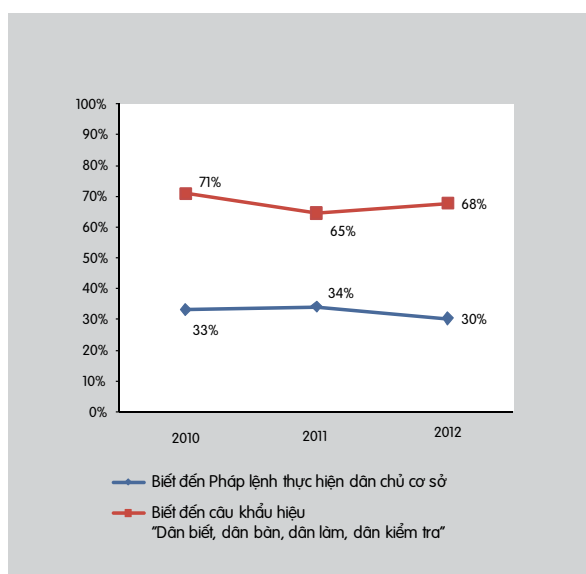
giá kém hơn lại thấp hơn 9% so với nhóm mẫu là nam giới. Khoảng 31% số đồng bào dân tộc thiểu số cho rằng điều kiện kinh tế trong 5 năm tới sẽ như hiện nay, so với 25% người dân tộc Kinh có đánh giá tương tự. Ngoài ra, 47% đồng bào dân tộc thiểu số tin tưởng vào tình hình sáng sủa hơn, thấp hơn so với tỉ lệ 55% người dân tộc Kinh. Tỉ lệ người trả lời là dân tộc thiểu số không biết điều kiện kinh tế hộ của họ ra sao trong 5 năm tới cũng cao hơn so với các nhóm phân tổ khác.

### 1.3. HIỂU BIẾT VÀ TRẢI NGHIỆM CỦA NGƯỜI DÂN VỀ DÂN CHỦ CƠ SỞ

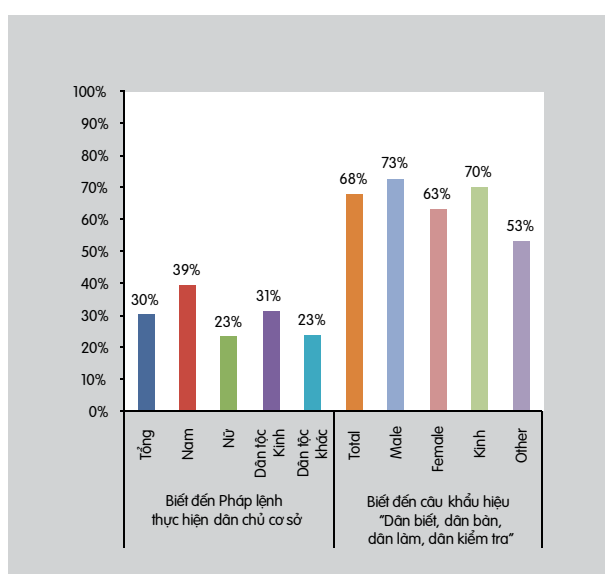
Chỉ số PAPI cho biết hiểu biết và nhận thức của người dân nói chung về quyền thực hiện dân chủ ở cấp cơ sở được nhà nước bảo đảm. Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn (Pháp lệnh THDCCS) là văn bản chính thức quy định về những quyền lợi này, và vì vậy việc cung cấp thông tin đầy đủ cho người dân thông qua các hình thức tuyên truyền, phổ biến qua kênh chính thức là cần thiết. Việc tuyên truyền Pháp

lệnh THDCCS tác động đến chất lượng tham gia của người dân, nâng cao nhận thức của người dân về quyền lợi được yêu cầu các cấp chính quyền địa phương giải trình, cải thiện công tác giám sát cán bộ, công chức ở cấp cơ sở, và tạo điều kiện để người dân tham gia đấu tranh với những hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức. Nếu người dân không nắm được quyền ‘dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra’, việc tham gia giám sát của người dân sẽ không còn thực chất.

**Biểu đồ 1.6: So sánh mức độ nhận thức về Pháp lệnh THDCCS (2010-2012)**



**Biểu đồ 1.7: Mức độ nhận thức về Pháp lệnh thực hiện dân chủ cơ sở (2012)**



Để đo được mức độ hiệu quả phổ biến kiến thức về Pháp lệnh THDCCS, PAPI nêu câu hỏi tìm hiểu xem người dân hoặc đã nghe đến Pháp lệnh hoặc có biết đến câu khẩu hiệu ‘dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra’ hay chưa. Kết quả khảo sát năm 2012 cho thấy mức độ hiểu biết như các vòng khảo sát trước: người dân biết đến quy chế thực hiện dân chủ cơ sở song qua khẩu hiệu truyền miệng nhiều hơn so với qua tuyên truyền về Pháp lệnh. Biểu đồ 1.6 cho thấy trong năm 2012, trung bình khoảng 68% người dân biết về câu khẩu hiệu, trong khi chỉ có 30% biết về Pháp lệnh THDCCS. So với năm 2010, mức độ hiểu biết về các nguyên tắc dân chủ cơ sở có giảm sút, song vẫn giữ ở thế ổn định.

Biểu đồ 1.7 biểu thị phân tích sâu về kết quả khảo sát năm 2012 về mức độ hiệu quả trong công tác tuyên truyền, phổ biến quy chế dân chủ cơ sở ở địa phương.

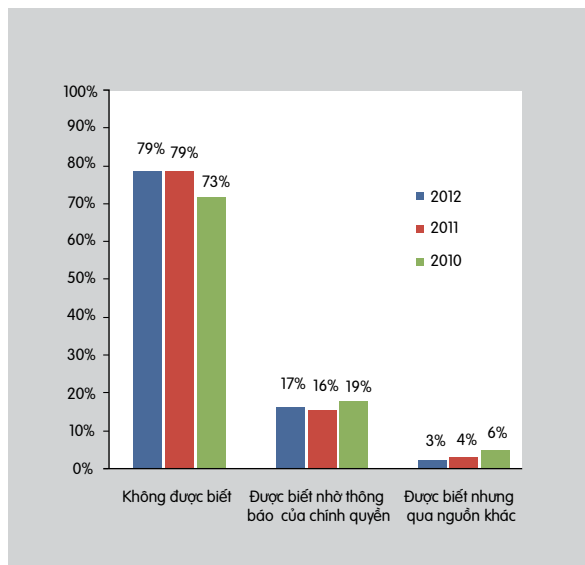
Nhóm mẫu là nam giới và nhóm đồng bào dân tộc Kinh dường như biết đến quy chế dân chủ cơ sở nhiều hơn: 39% số người trả lời là nam biết đến Pháp lệnh THDCCS, cao hơn so với tỉ lệ 23% số người là nữ; 31% số người dân tộc Kinh biết đến Pháp lệnh THDCCS, cao hơn so với tỉ lệ 23% số người là đồng bào dân tộc khác. Những quan sát tương tự cũng được tìm thấy khi so sánh về việc tuyên truyền khẩu hiệu ‘dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra’, tỉ lệ người trả lời là nam giới và đồng bào dân tộc Kinh (với tỉ lệ tương ứng là 73% và 70%) biết đến khẩu hiệu hơn so với các nhóm mẫu còn lại (với tỉ lệ 63% số người trả lời là nữ và 53% số người là đồng bào dân tộc khác). Nhìn chung, phụ nữ và đồng bào dân tộc thiểu số ít biết đến quyền tham gia dân chủ cơ sở hơn so với nam giới và đồng bào dân tộc Kinh. Đây có thể là yếu tố tác động đến việc tiếp cận quyền dân chủ theo quy định của Pháp lệnh THDCCS.

#### 1.4. ĐÁNH GIÁ CỦA NGƯỜI DÂN VỀ MỨC ĐỘ CÔNG KHAI, MINH BẠCH TRONG QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT

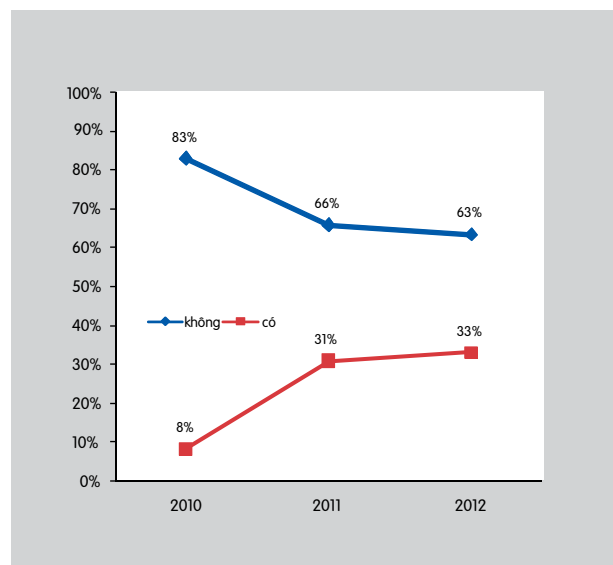
Trong năm 2012, đã có rất nhiều thảo luận xung quanh việc sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2003 để chuẩn bị cho Quốc hội thảo luận và thông qua trong năm 2013. Những thảo luận này tập trung vào các vấn đề như quyền sử dụng đất, quyền sở hữu đất, chính sách đền bù thu hồi đất, quy hoạch đất đai. Hai vấn đề về thu hồi và đền bù thu hồi đất được công luận

đặc biệt quan tâm. Tương tự kết quả khảo sát của những lần khảo sát trước, phát hiện nghiên cứu quan trọng của PAPI cho thấy một trong những nguyên nhân dẫn đến khiếu kiện đất đai gia tăng là người dân ít được biết đến quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Có tới 80% số người được hỏi trong toàn mẫu không được biết đến quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở địa phương (xem Biểu đồ 1.8). Trong số những người biết đến quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, phần lớn nhận được thông tin qua kênh chính quyền địa phương (17%), và 3% từ các nguồn thông tin khác.

**Biểu đồ 1.8: Tỷ lệ người dân được biết về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở xã/phường**



**Biểu đồ 1.9: Cơ hội đóng góp ý kiến cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở địa phương**



Từ kết quả khảo sát này có thể rút ra hai kết luận ban đầu. Thứ nhất, việc người dân ít có điều kiện tiếp cận với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có thể là nguyên nhân dẫn tới việc cán bộ, công chức lợi dụng để trục lợi trong quá trình phân bổ quyền sử dụng đất ở địa phương. Thứ hai, vai trò của báo chí và các tổ chức xã hội dân sự tham gia cung cấp thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cho người dân còn hạn chế.

cho biết đã tham gia đóng góp ý kiến có xu hướng tăng lên qua ba năm. Năm 2010, chỉ có 8% số người được hỏi cho biết họ có đóng góp ý kiến, năm 2011 tỉ lệ này tăng lên 31%, và năm 2012 tăng lên 33% (xem Biểu đồ 1.9). Điều này cho thấy nhu cầu cải thiện cơ chế tham gia của người dân trong quá trình xây dựng và hoàn thiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở địa phương. Qua đó, niềm tin của người dân đối với các cấp chính quyền địa phương sẽ được tăng lên, đồng thời giảm thiểu được sức ép phải xử lý các vụ việc khiếu kiện vượt cấp trong quản lý và điều chỉnh mục đích sử dụng đất đai.

Mặc dù thông tin đến người dân còn hạn chế, song cũng có điểm sáng ở phương diện công khai trong quá trình xây dựng quy hoạch, kế hoạch. Trong số hơn 19% số người được thông tin, một số đã tham gia đóng góp ý kiến xây dựng kế hoạch, và tỉ lệ người được hỏi

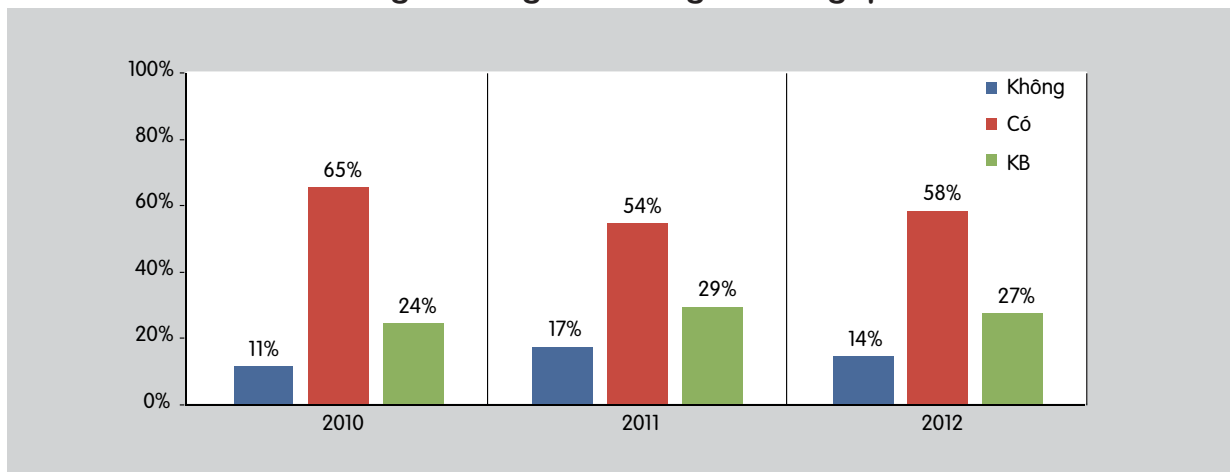


### 1.5. ĐÁNH GIÁ MỨC ĐỘ CÔNG KHAI, MINH BẠCH DANH SÁCH HỘ NGHÈO

Công khai, minh bạch thông tin trong quá trình bình xét và lập danh sách hộ nghèo là một trong những vấn đề PAPI nghiên cứu. So với những phát hiện nghiên

cứ năm 2010 và 2011, dường như năm 2012 chưa có tiến triển tích cực nào ở khía cạnh này. Biểu đồ 1.10 cho thấy trong năm 2010 có tới 65% số người được hỏi cho biết họ có biết đến danh sách hộ nghèo ở xã, phường nơi cư trú, song đến năm 2012, tỉ lệ này giảm xuống còn 58%.

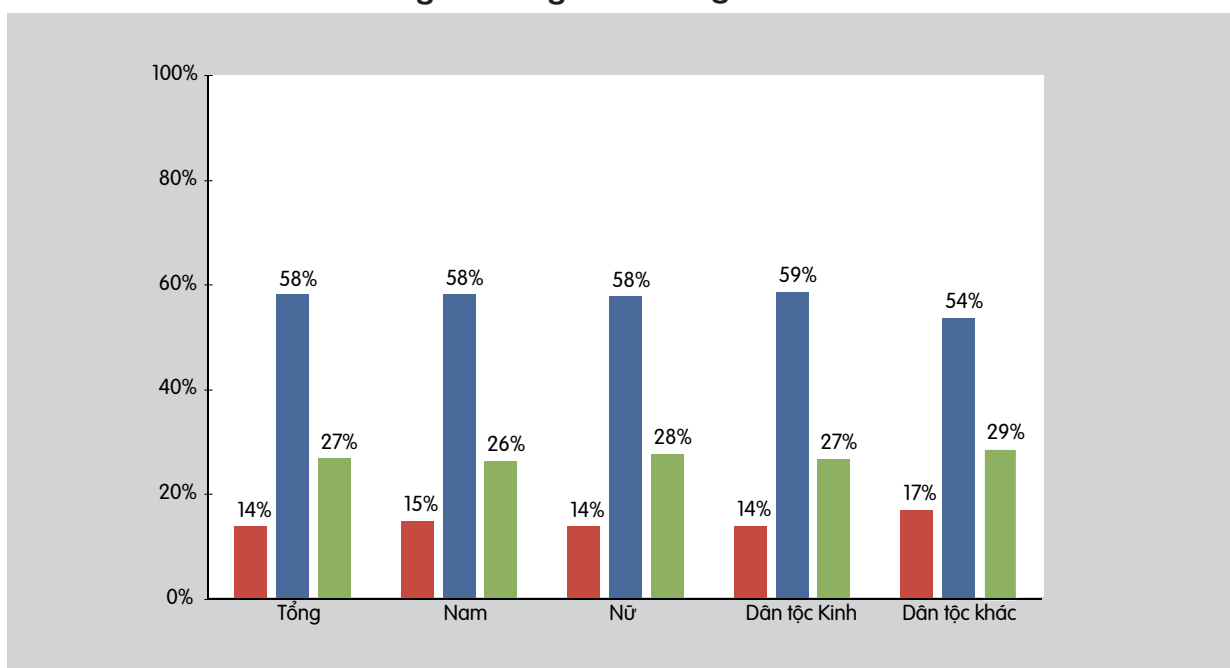
**Biểu đồ 1.10: Tỉ lệ người dân cho biết danh sách hộ nghèo của xã/phường được công bố công khai trong 12 tháng qua**



Việc suy giảm ở tỉ lệ người dân được biết về danh sách hộ nghèo là điều đáng suy nghĩ. Cải thiện công khai, minh bạch ở lĩnh vực này giúp giảm thiểu cơ hội tham nhũng, trục lợi của cán bộ, công chức liên quan, đồng thời tạo điều kiện cho việc kêu gọi đóng góp của xã hội cho công tác xóa đói, giảm nghèo, phục vụ đúng đối tượng được hưởng chính sách.

Kết quả phân tích theo phân tử, người dân tộc Kinh dường như được thông tin đầy đủ hơn so với đồng bào dân tộc khác. Có khoảng 59% người dân tộc Kinh cho biết họ được thông tin về danh sách hộ nghèo, còn trong nhóm các dân tộc thiểu số khác, tỉ lệ này là 54% (xem Biểu đồ 1.11). Giữa các nhóm phân tử theo giới không có sự khác biệt về kết quả phân tích.

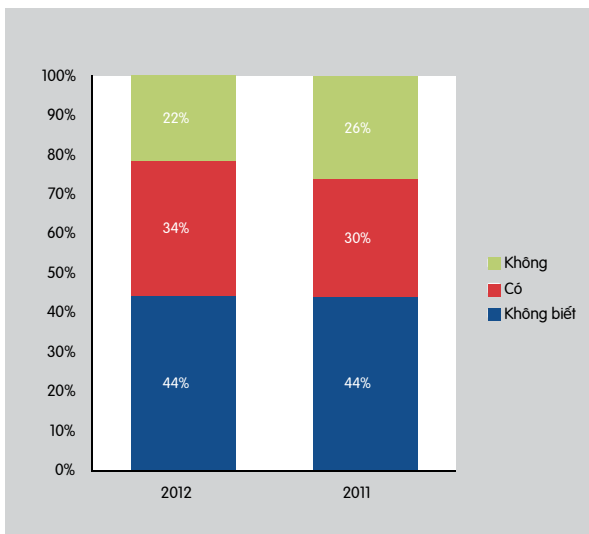
**Biểu đồ 1.11: Tỉ lệ người dân cho biết danh sách hộ nghèo của xã/phường được công bố công khai trong năm 2012**



## 1.6. ĐÁNH GIÁ MỨC ĐỘ CÔNG KHAI, MINH BẠCH THU CHI NGÂN SÁCH CẤP XÃ

Khía cạnh công khai, minh bạch thứ ba được PAPI đo lường liên quan đến mức độ công khai, minh bạch về thu chi ngân sách của chính quyền cấp xã, đặc biệt là ở việc niêm yết công khai danh mục thu chi và mức độ tin cậy của thông tin. Theo Luật Phòng, chống tham nhũng và các quy định liên quan, ngân sách cấp xã phải được công bố công khai để người dân được biết và giám sát. Kết quả khảo sát PAPI 2012 cho thấy có tới 44% số người được hỏi không biết chính quyền xã/phường có công bố công khai các khoản thu chi ngân sách hay không; 34% cho biết chính quyền có công bố công khai; và 22% cho biết chính quyền không công bố công khai thông tin này (xem Biểu đồ 1.12). Khi so sánh với kết quả năm 2011, dường như không có sự thay đổi nào ở tỉ lệ người trả lời “không biết” có công khai hay không, và tỉ lệ người trả lời cho biết chính quyền có công khai có tăng lên nhưng không đáng kể.

**Biểu đồ 1.12: Tỉ lệ người dân cho biết ngân sách cấp xã được công khai**

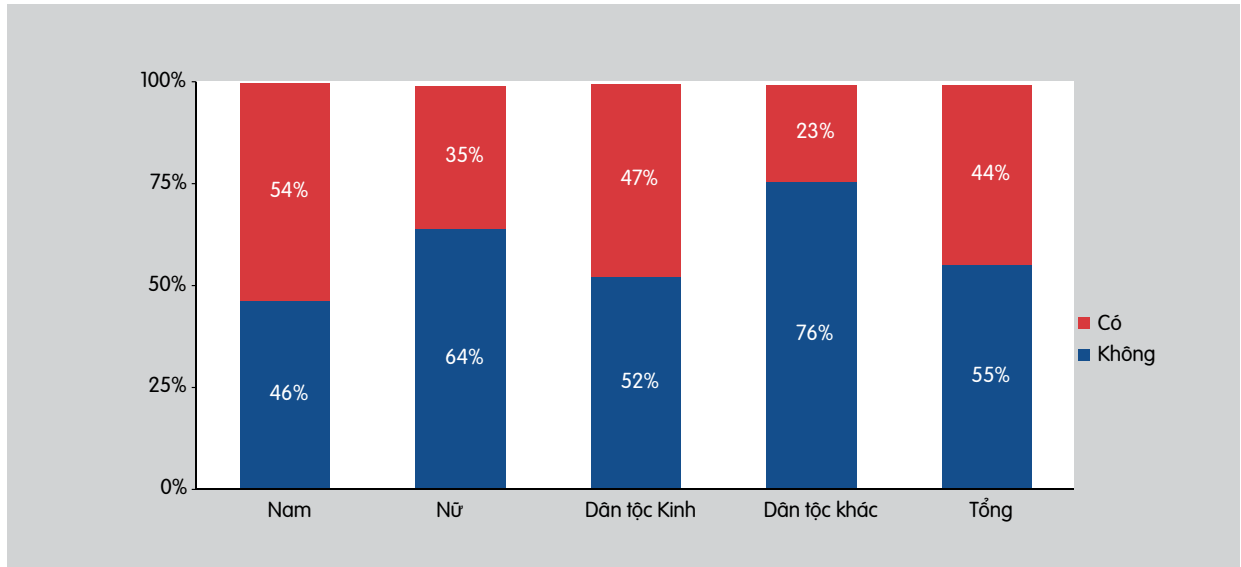


Cụ thể là mức tăng qua hai năm chỉ 4% ở tỉ lệ người được hỏi cho biết chính quyền có công khai thông tin ngân sách cấp xã, nhưng tỉ lệ người trả lời cho rằng chính quyền không cung cấp thông tin này giảm 5%. Thông điệp chính sách ở đây là chỉ có 1/3 số người dân được tiếp cận thông tin bắt buộc công khai này, do đó việc tăng cường thực hiện các quy định về công khai, minh bạch về thu chi ngân sách là cần thiết. Ban Thanh tra nhân dân có thể là một cơ chế thực hiện giám sát việc thực hiện công khai ngân sách cấp của chính quyền cấp xã/phường/thị trấn.

## 1.7. NHẬN THỨC CỦA NGƯỜI DÂN VỀ LUẬT PHÒNG, CHỐNG THAM NHƯNG VÀ TÌNH HÌNH THAM NHƯNG

Nhìn chung, nỗ lực phổ biến Luật Phòng, chống tham nhũng (Luật PCTN) trong thời gian qua đã thu được kết quả tương đối tốt, thể hiện qua tỉ lệ người dân biết về Luật PCTN vẫn ở mức 44%. Điều đáng được lưu tâm đó là nhóm người trả lời là nam giới (54%) có xu hướng được tiếp cận thông tin về Luật PCTN tốt hơn so với nhóm nữ (35%), và khoảng 50% số người dân tộc Kinh có thông tin về Luật PCTN trong khi đó tỉ lệ này trong nhóm người trả lời dân tộc thiểu số chỉ khoảng 25% (xem Biểu đồ 1.13). Phát hiện này cũng sát với kết quả khảo sát năm 2010 và 2011.

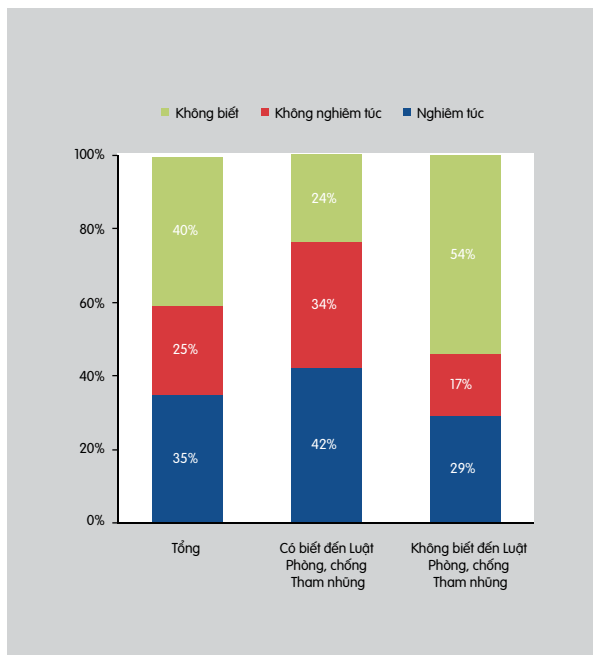
**Biểu đồ 1.13: Tỷ lệ người dân biết về Luật Phòng, chống tham nhũng (2012)**



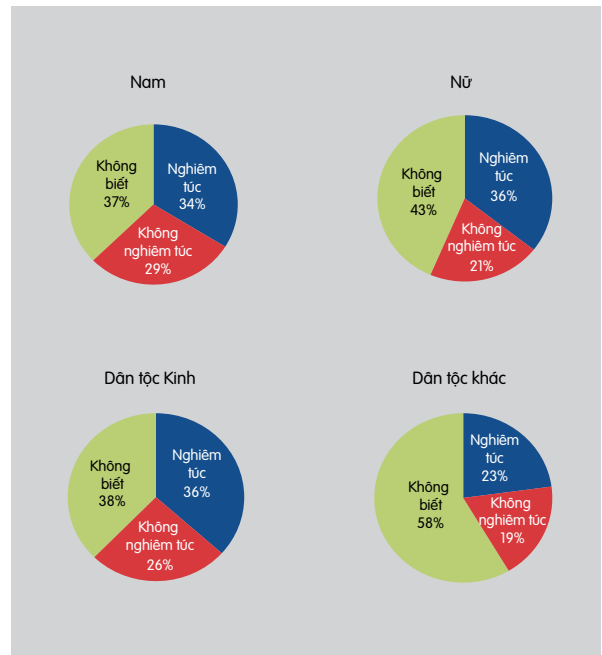
Mức độ được thông tin về Luật PCTN cũng tác động tới đánh giá của người dân về mức độ quyết tâm của chính quyền địa phương trong công tác chống tham nhũng. Biểu đồ 1.13 cho thấy trong số những người đã nghe về Luật PCTN, 42% cho rằng chính quyền tỉnh nơi họ cư trú đã “nghiêm túc”, và 34% cho rằng “chưa nghiêm túc” trong đấu tranh chống tham nhũng. Đối với những người chưa biết đến Luật PCTN, 29% cho

rằng chính quyền đã nghiêm túc, và 17% cho rằng chưa nghiêm túc. Biểu đồ 1.14 cũng cho thấy tỷ lệ người trả lời “không biết” chính quyền có nghiêm túc hay không nhỏ trong nhóm dân cư có biết đến Luật PCTN khi so với nhóm không biết đến Luật PCTN. Điều này cho thấy việc hiểu biết về Luật PCTN cũng hình thành quan điểm về mức độ cam kết chống tham nhũng ở người dân.

**Biểu đồ 1.14: Đánh giá về mức độ nghiêm túc của chính quyền địa phương trong phòng, chống tham nhũng**



**Biểu đồ 1.15: Đánh giá mức độ nghiêm túc của chính quyền địa phương trong phòng, chống tham nhũng phân tích theo yếu tố dân tộc và giới**

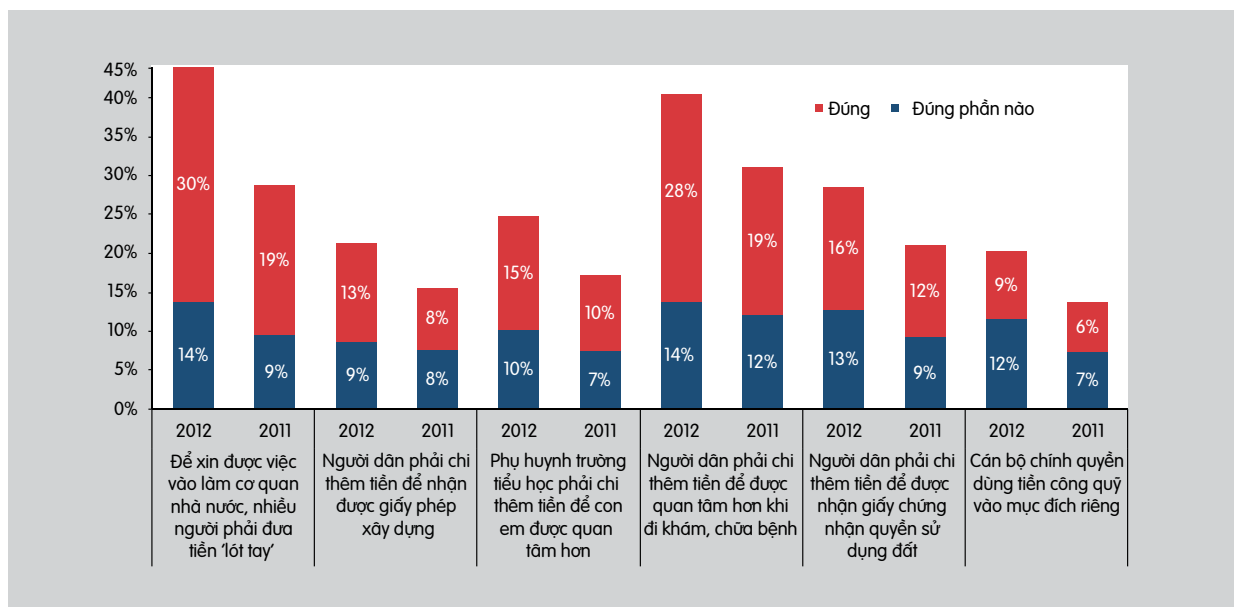


Nghị quyết số 21/2009/NQ-CP về Chiến lược quốc gia về phòng, chống tham nhũng đến năm 2020 là một văn bản hết sức quan trọng ghi nhận mức độ và bản chất của vấn đề tham nhũng của Việt Nam. Tham nhũng được xem là vấn đề mang tính hệ thống, đe dọa đến sự tồn vong của chế độ và sự phát triển của đất nước. Để tìm hiểu về mức độ và bản chất của tham nhũng từ trải nghiệm của người dân, PAPI tìm hiểu cảm nhận của người dân về hiện trạng tham nhũng vật và nhận hối lộ trong khu vực công.

Kết quả khảo sát cho thấy hiện trạng tham nhũng vật và nhận hối lộ mang tính phổ biến và có xu hướng gia tăng.

Khi được hỏi về một số hành vi tham nhũng cụ thể trong khu vực công, đa số người dân cho rằng có tình trạng nhận hối lộ trong dịch vụ y tế công (42%, tăng lên so với tỉ lệ 31% của năm 2011), xin việc vào làm trong khu vực nhà nước (tăng lên đến 44% so với tỉ lệ 29% của năm 2011), xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (32%, cao hơn so với tỉ lệ 21% của năm 2011), để giáo viên quan tâm hơn tới học sinh ở trường tiểu học công lập (tăng lên 25% từ 17% của năm 2011) và trong xin cấp giấy phép xây dựng (tăng lên 22% từ tỉ lệ 16% của năm 2011). Ngoài ra, tỉ lệ người dân cho rằng cán bộ chính quyền dùng tiền công quỹ vào mục đích riêng là 23%, cao hơn so với tỉ lệ 13% của năm 2011 (xem Biểu đồ 1.16).

**Biểu đồ 1.16: Đánh giá về tình hình tham nhũng và hối lộ trong khu vực công**

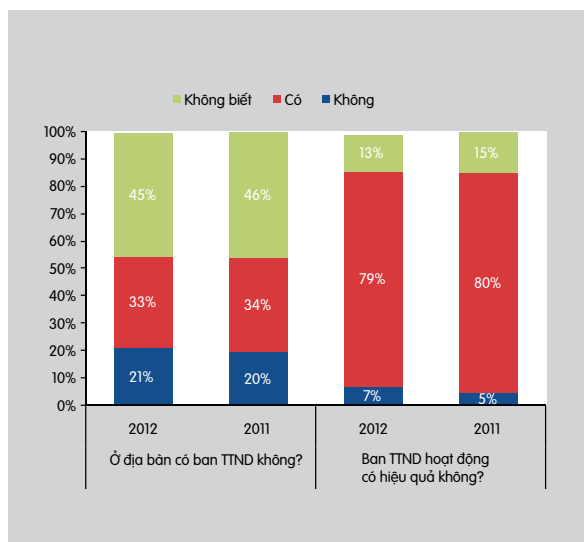


### 1.8. ĐÁNH GIÁ VỀ BAN THANH TRA NHÂN DÂN VÀ BAN GIÁM SÁT ĐẦU TƯ CÔNG ĐỒNG

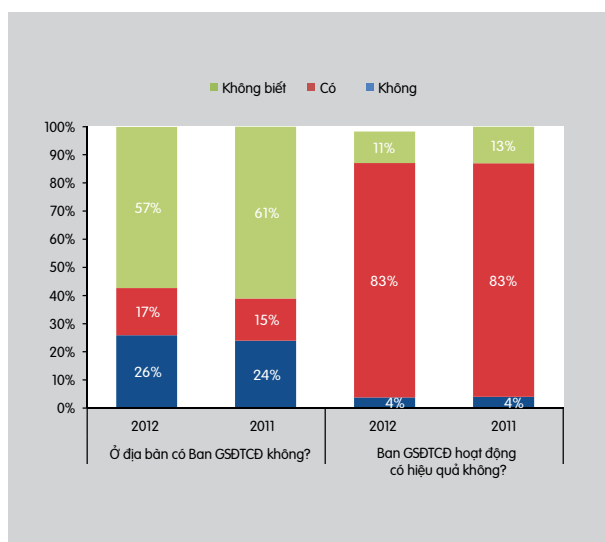
Ban Thanh tra nhân dân (Ban TTND) và Ban Giám sát đầu tư công đồng (Ban GSĐTCD) là hai thiết chế cộng đồng với nhiệm vụ theo dõi hiệu quả hoạt động của chính quyền và đầu tư công ở cấp cơ sở. Các ban này cũng là kênh thông tin để người dân thực hiện quyền giám sát đối với chính quyền cơ sở và dự án công trình công cộng ở địa bàn dân cư. Mặc dù đã được nhân rộng trên phạm vi toàn quốc, song cả hai loại hình thiết chế này chưa có đủ nguồn lực, tiếng nói và giá trị thực tiễn trong thực thi vai trò giám sát quan trọng của mình.

Kết quả khảo sát năm 2012 cho thấy có sự nhất quán với kết quả của những năm trước về tỉ lệ người dân biết đến sự tồn tại của hai ban này. Phần lớn số người được hỏi (66%) cho biết ở địa bàn xã/phường của họ không có Ban TTND hoặc không biết ban này có tồn tại hay không (xem Biểu đồ 1.17). Về sự tồn tại của Ban GSĐTCD, có tới 83% số người được hỏi cho biết ở địa bàn xã/phường của họ không có hoặc không biết ban này có tồn tại hay không (xem Biểu đồ 1.18). Sự nhất quán của những phát hiện nghiên cứu này so với những năm trước cho thấy dấu hiệu không vui về giá trị thực tiễn của Ban TTND và Ban GSĐTCD.

**Biểu đồ 1.17: Mức độ phổ biến và hiệu quả của Ban Thanh tra nhân dân**



**Biểu đồ 1.18: Mức độ phổ biến và hiệu quả của Ban Giám sát đầu tư cộng đồng**



Biểu đồ 1.17 và 1.18 cũng khẳng định lại phát hiện nghiên cứu của năm 2011, đó là đối với những người dân biết đến sự tồn tại của hai cơ chế giám sát của người dân này cho biết chúng hoạt động có hiệu quả. Trong số những người biết đến sự tồn tại của Ban TTND, 79% cho rằng ban này có hiệu quả, và đa số những người biết đến sự tồn tại của Ban GSĐTCD (83%) cũng cho rằng những ban này trên thực tế có hoạt động

Kết quả khảo sát có hàm ý chính sách quan trọng. Ban TTND và Ban GSĐTCD có vai trò giám sát và yêu cầu các cấp chính quyền địa phương giải trình ở cấp cơ sở. Để hai cơ chế đó thực hiện hiệu quả hơn, cần có đầu tư về nguồn lực cần thiết. Việc thiết lập hai cơ chế dân cử này là một bước đi quan trọng hướng tới nâng cao trách nhiệm giải trình, giảm thiểu cơ hội tham nhũng và nâng cao chất lượng đầu tư công của chính quyền cấp cơ sở. Cung cấp thêm nguồn lực cho hai ban này sẽ có tác dụng cải thiện hiệu quả hoạt động đồng thời góp phần khuyến khích người dân tham gia hoạt động giám sát cán bộ, công chức và chính quyền cơ sở.

### 1.9. ĐÁNH GIÁ VỀ CHẤT LƯỢNG CUNG ỨNG DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG

Để đánh giá về chất lượng cung ứng dịch vụ công cho người dân, PAPI nghiên cứu mức độ công bằng trong tuyển dụng công chức vào bộ máy nhà nước, qua đó tìm hiểu mức độ 'vị thân' trong hệ thống công vụ. Luật Cán bộ, Công chức năm 2009 và Nghị quyết số 30c/2010/NQ-CP của Chính phủ về việc ban hành Chương trình Tổng thể CCHC nhà nước giai đoạn 2011-2020 nêu bật sự cần thiết phải nâng cao chất lượng nguồn nhân lực của nền công vụ. Song trên thực tế, qua đánh giá của người dân, dường như có bước cải thiện nào trong việc đảm bảo công bằng trong tuyển dụng nhân lực vào khu vực nhà nước.

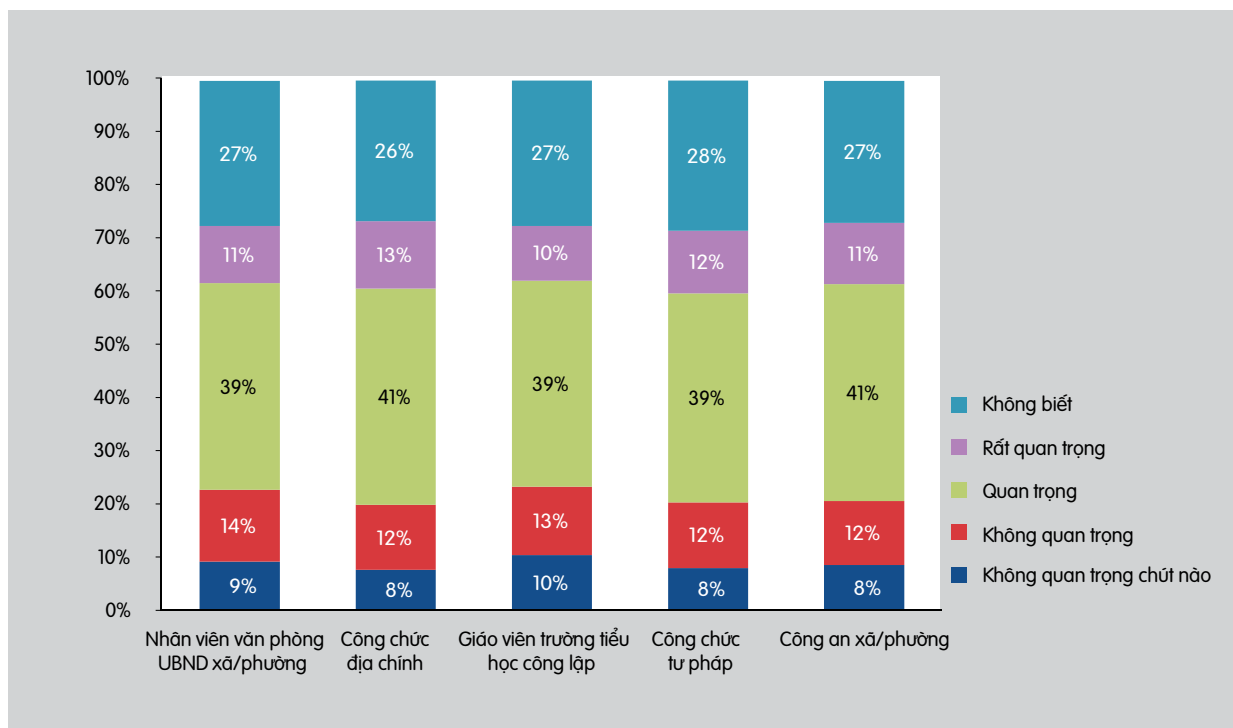
Biểu đồ 1.19 cho thấy đánh giá của người dân về tầm quan trọng của việc thân quen khi xin việc vào cơ quan nhà nước hay đơn vị cung ứng dịch vụ công. Điều này phản ánh phần nào hiện trạng coi nhẹ năng lực và coi trọng việc quen biết của bộ máy nhà nước, ít nhất là ở năm vị trí được khảo sát qua PAPI. Năm 2012, chỉ có 26% số người được hỏi cho biết việc thân quen không

quan trọng khi xin việc vào làm nhân viên văn phòng UBND xã/phường/thị trấn, trong khi đó có tới 47% cho rằng thân quen là quan trọng. Quan sát này cũng áp dụng trong các câu hỏi về tầm quan trọng của quan hệ cá nhân khi xin vào làm công chức địa chính, giáo viên tiểu học, công chức tư pháp hay công an ở cấp hành chính thấp nhất.

Những phát hiện nghiên cứu này có giá trị ở phương diện qua đó có thể rà xét lại các vấn đề về chất lượng công chức và viên chức hiện nay, đồng thời chỉ ra mối quan hệ trực tiếp tới một vấn đề khác mà PAPI quan tâm, đó là về mức độ hài lòng chung của người dân đối với một số nhóm dịch vụ thủ tục hành chính công.

PAPI 2011 cũng cho thấy người dân dường như khá hài lòng với bốn nhóm dịch vụ hành chính công được nghiên cứu. Những phát hiện này lặp lại trong PAPI 2012. Nhìn chung, phần lớn những người đã đi làm thủ tục chứng thực, xác nhận ở các cấp chính quyền địa phương, dịch vụ xin cấp phép xây dựng hoặc những thủ tục hành chính cá nhân thuộc thẩm quyền của UBND xã/phường/thị trấn, đều bày tỏ mức độ hài lòng cao. Có thể phát hiện nghiên cứu này là đáng ngạc nhiên, song cũng cho thấy rằng quá trình cải cách hành chính trong thời gian qua, đặc biệt là sự ra đời của bộ phận 'một cửa' ở các cấp hành chính, đang tạo ra tác động tích cực lớn đối với chất lượng dịch vụ.

**Biểu đồ 1.19: Đánh giá về hiện trạng 'vị thân' và tầm quan trọng của quan hệ cá nhân khi xin việc vào khu vực nhà nước**



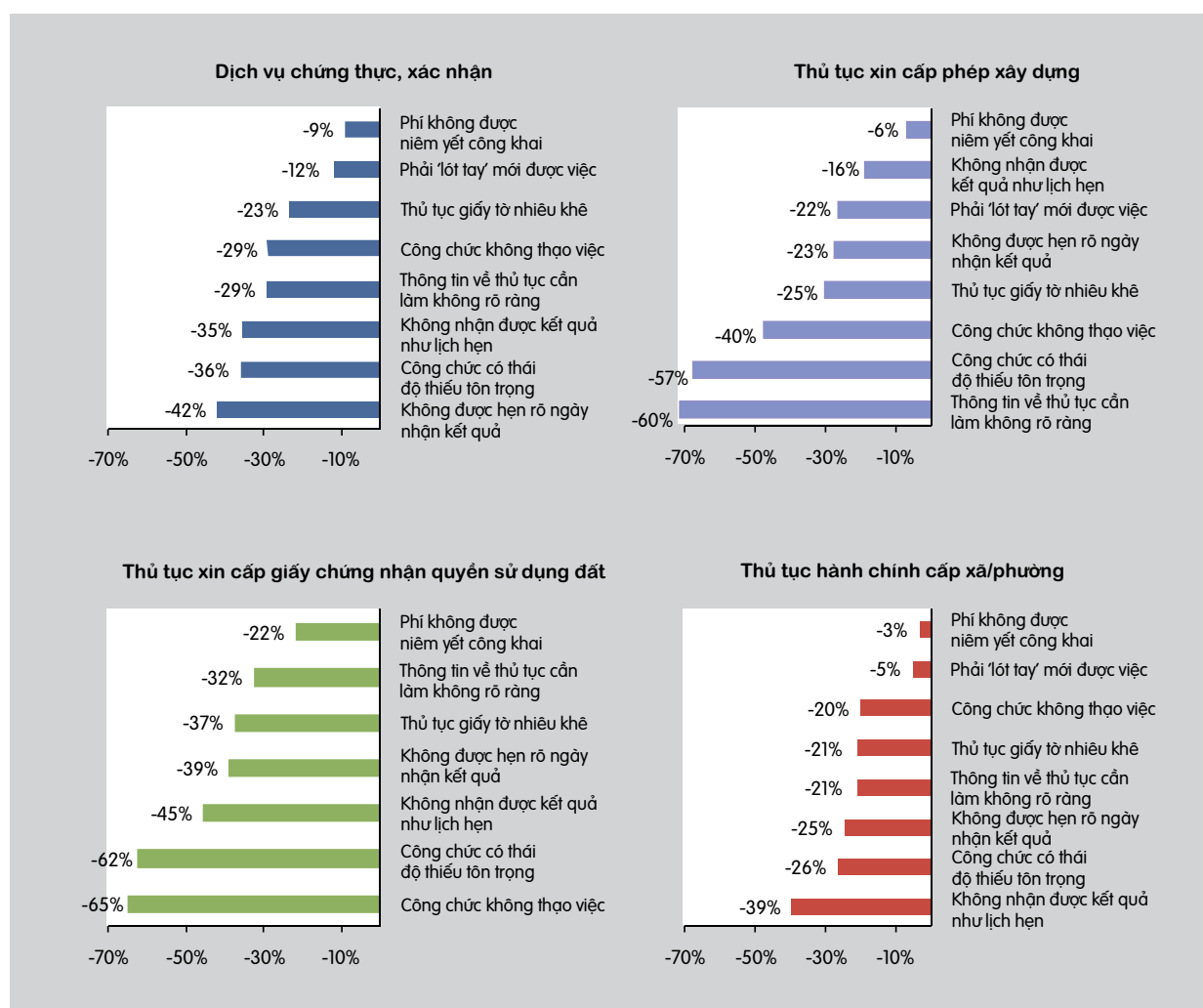
Mặc dù vậy cũng còn những tiêu chí chất lượng cụ thể chưa có nhiều chuyển biến. Chẳng hạn, thái độ thiếu tôn trọng và cách làm thiếu chuyên nghiệp của công chức thừa hành là những vấn đề nổi cộm qua đánh giá từ trải nghiệm thực tế của người dân. Biểu đồ 1.20 biểu thị những biến đổi qua thời gian về mức độ hài lòng đối với bốn nhóm dịch vụ và thủ tục hành chính. Qua đó, có thể nhận thấy rằng mức độ hài

lòng của nhóm những người đã đi làm thủ tục liên quan đến giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhìn chung giảm sút do tác động của tiêu chí năng lực và thái độ của công chức thừa hành. Đối với những người đánh giá mức độ thạo việc của công chức thừa hành ở mức thấp, mức độ hài lòng nói chung với dịch vụ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất giảm đi 65%. Tương tự, với những người đánh giá thái độ

thiếu tôn trọng của công chức thừa hành, mức độ hài lòng chung của họ giảm đi 62%. Đối với nhóm dân cư đã đi làm thủ tục xin cấp phép xây dựng, mức hài lòng chung giảm 60% khi họ không nhận được đầy đủ thông tin về thủ tục cần làm, và giảm 57% khi công chức tỏ thái độ thiếu tôn trọng đối với họ (xem Biểu đồ 1.20). Đối với nhóm dân cư đã làm thủ tục này, hai yếu tố ảnh hưởng lớn tới mức độ hài lòng chung đó

là không được hẹn ngày lấy kết quả (giảm 47% về mức độ hài lòng) và khi thái độ của công chức thừa hành thiếu tôn trọng (giảm 36%). Với những người đã đi làm thủ tục hành chính ở bộ phận 'một cửa' cấp xã/phường, hai yếu tố ảnh hưởng tới mức độ hài lòng chung là thời gian chờ đợi để làm thủ tục quá lâu (giảm 39%) và thái độ thiếu tôn trọng của công chức (giảm 26% mức độ hài lòng).

**Biểu đồ 1.20: Mức độ hài lòng của người dân đối với dịch vụ hành chính công (những yếu tố tác động lên mức độ hài lòng chung - % thay đổi)**



Biểu đồ 1.20 biểu thị mức độ ảnh hưởng nói chung của kết quả đánh giá ở tiêu chí có phải đưa hối lộ hay không đến mức độ hài lòng chung đối với từng dịch vụ hành chính công. Nhìn chung, đối với những người cho biết họ đã phải 'lót tay' bằng cách này hay cách khác để được việc, mức độ hài lòng của họ đối với dịch vụ

giảm 22% đối với nhóm đã xin cấp phép xây dựng, giảm 12% đối với những người đã làm thủ tục chứng thực, xác nhận, và giảm 5% đối với những người đã làm các thủ tục hành chính liên quan đến cá nhân ở cấp xã/phường (xem Biểu đồ 1.20).



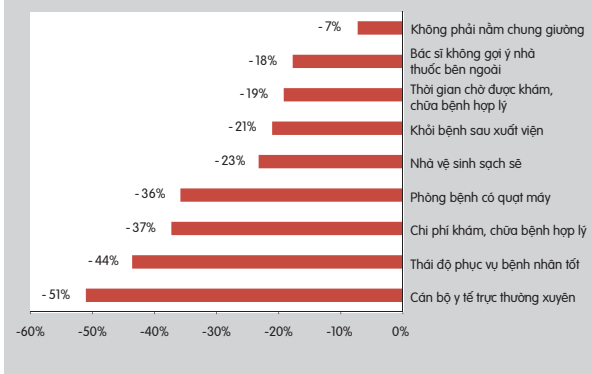
## 1.10. ĐÁNH GIÁ VỀ CHẤT LƯỢNG CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG

PAPI 2011 cũng cho biết mức độ hài lòng của người dân về dịch vụ công, đặc biệt là trong lĩnh vực y tế và giáo dục. Để đo lường mức độ hài lòng đối với dịch vụ ở các bệnh viện công ở tuyến huyện/quận/thành phố, PAPI đưa ra chín câu hỏi để đánh giá chất lượng ở chín tiêu chí thành phần. Những tiêu chí này đưa ra một bức

tranh khái quát về những gì bệnh viện công tuyến huyện/quận/thành phố đã đáp ứng hoặc chưa đáp ứng được các yêu cầu tối thiểu, từ đó đóng góp vào việc cải thiện chất lượng dịch vụ ở tuyến này. Việt Nam đã đạt được nhiều thành công nhất định trong đảm bảo độ bao phủ của các dịch vụ xã hội<sup>13</sup>, song thách thức hiện nay đó là làm thế nào để cải thiện chất lượng dịch vụ y tế nhằm đáp ứng tốt hơn nhu cầu ngày càng cao của người dân khi quốc gia đạt mức phát triển cao hơn.

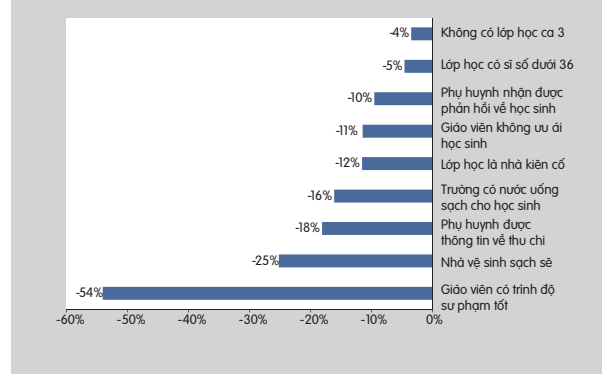
**Biểu đồ 1.21: Mức độ hài lòng của người dân đối với bệnh viện tuyến huyện/quận**

(những yếu tố tác động lên mức độ hài lòng chung – % thay đổi)



**Biểu đồ 1.22: Mức độ hài lòng của người dân đối với trường tiểu học công lập**

(yếu tố tác động tới đánh giá tích cực về chất lượng giáo dục tiểu học công lập – % thay đổi)



Báo cáo PAPI 2011 đã đề cập đến mức độ hài lòng tương đối cao đối với dịch vụ khám, chữa bệnh ở bệnh viện công tuyến huyện, cả về cơ sở hạ tầng và nguồn nhân lực. Khảo sát năm 2012 cũng chỉ ra kết quả tương, đó là nhìn chung người dân tương đối hài lòng. Tuy nhiên, vẫn còn một số vấn đề nổi cộm gây giảm sút mức độ hài lòng của người dân đối với chất lượng bệnh viện tuyến huyện/quận/thành phố.

Biểu đồ 1.21 cho thấy có hai yếu tố làm giảm sút sự hài lòng của người sử dụng dịch vụ: cách thức chữa trị và thái độ phục vụ bệnh nhân của đội ngũ bác sĩ và nhân viên y tế ở bệnh viện tuyến huyện/quận. Cụ thể là, khi người bệnh ít được thăm khám thường xuyên, mức độ hài lòng của họ giảm đi 51%, và khi người bệnh không nhận được thái độ phục vụ tận tình, chu đáo, mức độ hài lòng chung giảm đi 44%. Yếu tố thứ ba ảnh hưởng tới mức độ hài lòng của bệnh nhân và người nhà bệnh nhân là tiền khám, chữa bệnh chưa hợp lý, được biểu

thị qua mức độ hài lòng giảm tới 37% khi chi phí khám, chữa bệnh đắt đỏ. Một nhân tố ảnh hưởng khác đó là thiếu các điều kiện vật chất cần thiết trong bệnh viện, chẳng hạn như không có quạt máy trong phòng bệnh (mức độ hài lòng giảm tới 36%) và phòng vệ sinh không sạch sẽ (mức độ hài lòng giảm tới 23%).

PAPI cũng đo lường mức độ hài lòng của người dân đối với dịch vụ giáo dục tiểu học công lập. Để đo lường được điều này, PAPI đưa ra các câu hỏi tìm hiểu trải nghiệm trực tiếp của những người có con em đang trong độ tuổi học tiểu học. Những câu hỏi đó tập trung vào các tiêu chí đánh giá tiêu chuẩn trường học tối thiểu về cơ sở vật chất, chất lượng giáo viên và minh bạch trong quản lý giáo dục. Kết quả khảo sát năm 2012 cũng tương tự với kết quả năm 2011. Một tiêu chí

<sup>13</sup>. Xem UNDP (2011).



tác động mạnh tới mức độ hài lòng của phụ huynh học sinh đối với chất lượng trường tiểu học công lập đó là trình độ sư phạm của giáo viên. Biểu đồ 1.22 cho thấy khi phụ huynh học sinh không đủ trình độ sư phạm, tỉ lệ người chọn phương án đánh giá chung về trường tiểu học là “rất tốt” giảm tới 54%. Điều này cho thấy ngành giáo dục cần quan tâm nhiều hơn tới trình độ sư phạm của giáo viên tiểu học.

Những tiêu chí khác tác động tới mức độ hài lòng nói chung đối với dịch vụ giáo dục tiểu học công lập bao gồm cả về điều kiện hạ tầng lớp học, minh bạch trong thu chi ngân sách của nhà trường, thái độ của giáo viên, cơ chế phản hồi của nhà trường đối với phụ huynh học sinh. Ví dụ, điều kiện nhà vệ sinh ở trường tiểu học yếu kém dẫn tới đánh giá tích cực của phụ huynh học sinh giảm đi 25%, và khi phụ huynh không nhận được thông tin về tình hình thu chi của trường, mức độ hài lòng của họ giảm 18% (xem Hình 1.22).

### 1.11. KẾT LUẬN

Chương 1 trình bày một số phát hiện nghiên cứu về những thay đổi qua thời gian và kết quả khảo sát 2012 ở tầm quốc gia. Kết quả qua các vòng khảo sát PAPI cho tới nay cho thấy có mức độ nhất quán cao ở nhiều chỉ tiêu, chỉ số thành phần. Các phát hiện nghiên cứu được trình bày ở chương này cũng cho thấy một số những nội dung đã có những chuyển biến tích cực, song vẫn còn đó những vấn đề cần tiếp tục hoàn thiện trong quá trình thực thi chính sách. Tương tự những phát hiện nghiên cứu năm 2011, mặc dù người dân vẫn lạc quan với tình hình kinh tế của đất nước nói chung, và kinh tế hộ gia đình trong năm 2012, song họ chưa hài lòng với nhiều vấn đề liên quan tới dân sinh như chưa được cung cấp đầy đủ thông tin về các cơ chế dân cử thể thực hiện quyền “dân kiểm tra” và chưa thấy có cải thiện về mức độ công khai, minh bạch trong quá trình ra quyết định ở địa phương. Người dân cũng đòi hỏi chính quyền địa phương thực hiện đầy đủ trách nhiệm giải trình với dân; kiểm soát tốt hơn tình hình

tham nhũng trong khu vực công; cung cấp các dịch vụ hành chính và dịch vụ công có chất lượng cao; và cải thiện hiệu quả huy động sự tham gia của người dân, nhằm bắt kịp với mức độ phát triển chung của xã hội.

Chương 2 tập trung phân tích về mức độ và phạm vi của chi phí không chính thức từ trải nghiệm của người dân. Đây là phân tích ở tầm quốc gia đầu tiên về vấn đề trải nghiệm trực tiếp của người dân với tham nhũng vật dưới dạng hối lộ, ‘lót tay’, vòi vĩnh ở Việt Nam. Để làm được việc đó, nhóm nghiên cứu PAPI đã áp dụng kỹ thuật hiện đại và tinh tế để nắm bắt được trải nghiệm từ một nhóm mẫu đại diện cho toàn bộ 63 tỉnh/thành phố. Những con số ‘biết nói’ này có tác dụng đưa thông tin tới các nhà hoạch định chính sách ở cấp trung ương để tìm ra những giải pháp nhằm giảm thiểu hiện trạng tiêu cực này.

Chương 3 phân tích cụ thể về Chỉ số PAPI 2012 ở cấp quốc gia và cấp tỉnh, tập trung vào những khác biệt ở cấp tỉnh thuộc sáu trục nội dung và 22 nội dung thành phần. Việc phân tích số liệu ở cấp tỉnh là cần thiết bởi chỉ số tổng hợp vô hình trung làm lu mờ đi những điểm mạnh, điểm yếu ở cấp độ chỉ số của từng địa phương. Đối tượng thụ hưởng chính của Chương 3 sẽ là giới hoạch định chính sách và hoạt động thực tiễn ở cấp tỉnh, bởi qua đó lãnh đạo, cán bộ, công chức, viên chức các cấp, các ngành ở địa phương có thể tìm hiểu đâu là những điểm đã làm được và chưa làm được trong công tác điều hành, quản lý nhà nước, cải cách hành chính và cung ứng dịch vụ công. Các địa phương không những có cơ hội nhìn nhận lại đâu là địa phương có hiệu quả thấp hay cao, mà còn tìm kiếm những điển hình tốt để những tỉnh/thành phố có đặc điểm kinh tế-xã hội và vị trí địa lý tương đồng có thể trao đổi, học hỏi kinh nghiệm. Bên cạnh đó, như đã đề cập ở các báo cáo PAPI trước đây, việc so sánh các tỉnh/thành phố còn có tác dụng tạo động lực cho những địa phương trong nhóm đạt điểm số thấp cải thiện hiệu quả của các cấp chính quyền địa phương, khuyến khích những địa phương đã làm tốt duy trì mức hiệu quả cao của mình.

## 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,<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

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

<sup>14</sup> Tham khảo Treisman (2007)

<sup>15</sup> Tham khảo Coutts & Jann (2011), Imai (2011)

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup> 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 vênh 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%.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup>

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

<sup>17</sup>. Xem Ngân hàng Thế giới & các tác giả (2011)

<sup>18</sup>. Xem Thanh tra Chính phủ & Ngân hàng Thế giới (2012)

<sup>19</sup>. Xem câu hỏi D507f trong Bảng hỏi PAPI trên trang mạng [www.papi.vn](http://www.papi.vn).

<sup>20</sup>. 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%.

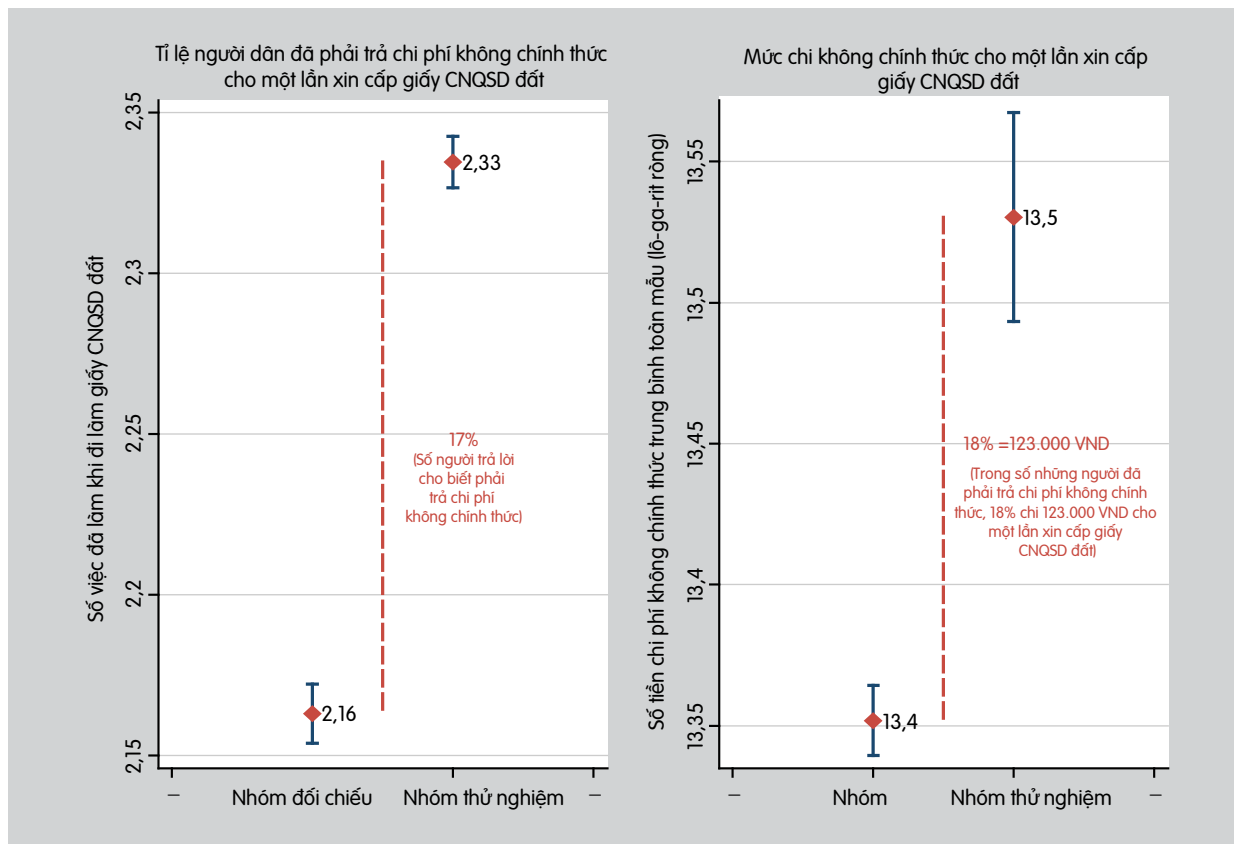
<sup>21</sup>. Xem Lui (1985)

<sup>22</sup>. 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.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> 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)

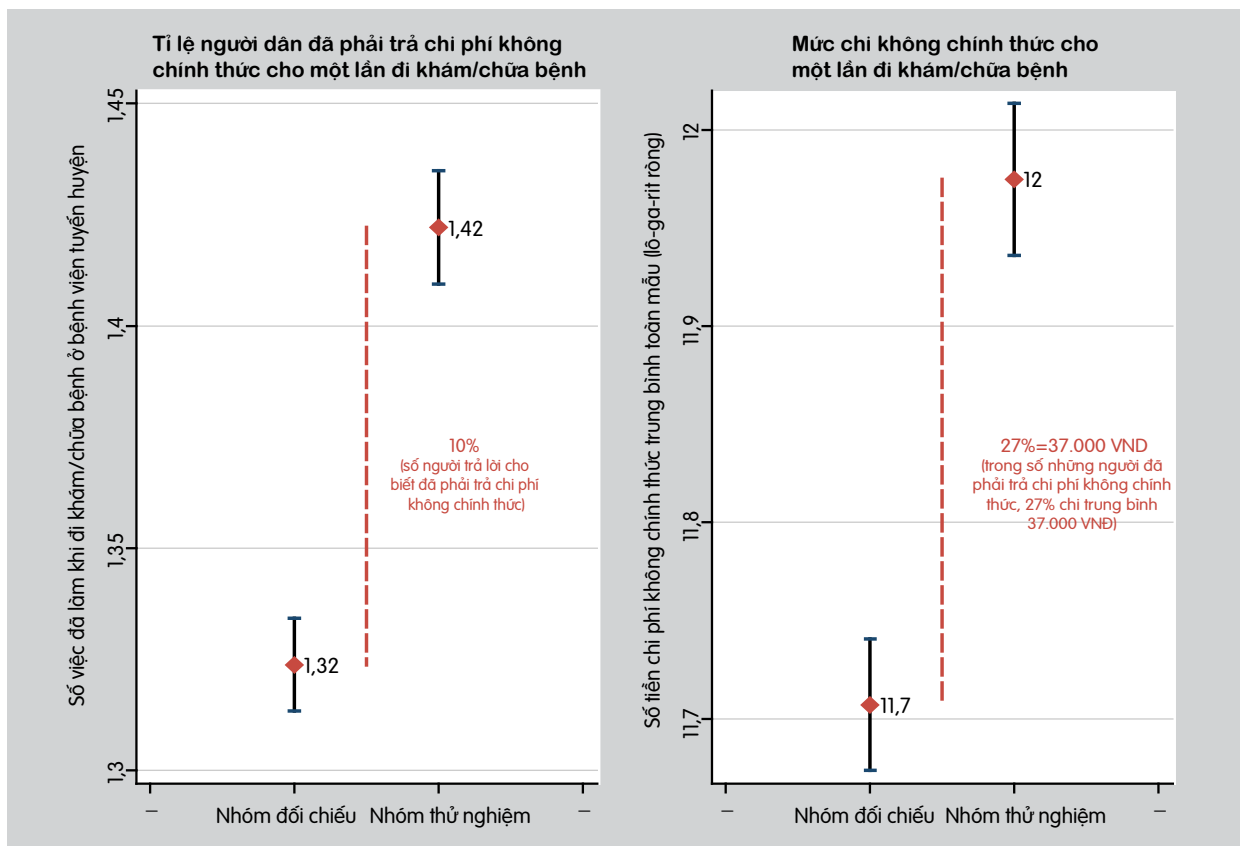
<sup>23</sup> Tham khảo Thông tư số 106/2010/TT-BTC tại Hệ thống văn bản pháp luật của Bộ Tư pháp tại: [http://www.moj.gov.vn/vbpq/Lists/Vn%20bn%20php%20lvt/Vi ew\\_Detail.aspx?ItemID=25664](http://www.moj.gov.vn/vbpq/Lists/Vn%20bn%20php%20lvt/Vi ew_Detail.aspx?ItemID=25664)

<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> 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 không dựa trên kết quả học tập của học sinh cũng là một hình thức nhận hối lộ trong ngành giáo dục.<sup>27</sup>

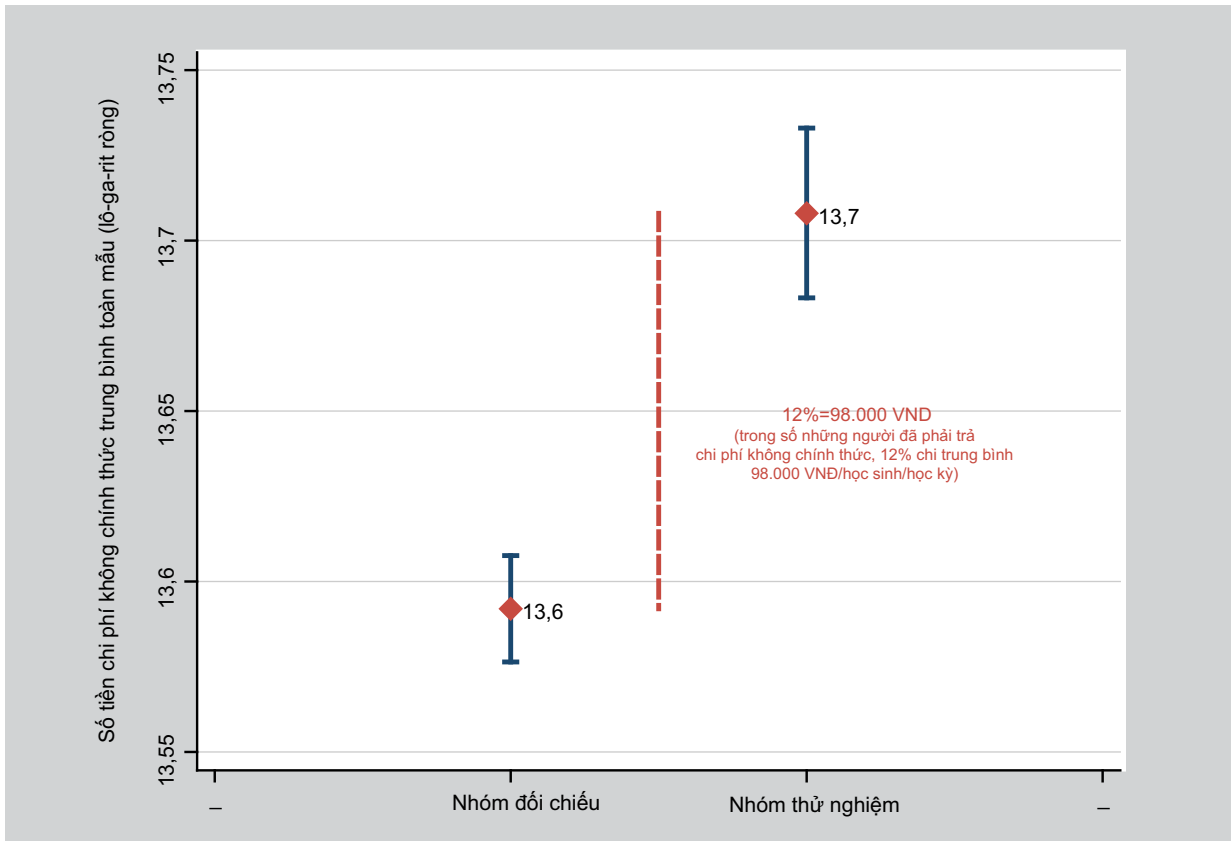
Câu hỏi D606cc được sử dụng để đo mức độ hối lộ trong trường tiểu học công lập thông qua tính toán chi

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.

<sup>25</sup> Sai số chuẩn (3%), giá trị t-statistic (3,0), giá trị p-value (0,001), ý nghĩa thống kê ở mức 99%.  
<sup>26</sup> Xem Trần Thị Thu Hà và các tác giả (2011)  
<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> 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

<sup>28</sup> 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 <sup>29</sup>
	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)
<b>Kỹ thuật phân tích</b>						
<b>Chênh lệch giữa các giá trị trung bình</b>	Cận dưới	17,0%	123.000	10,0%	37.000	98.000
<b>Quy hồi</b>	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

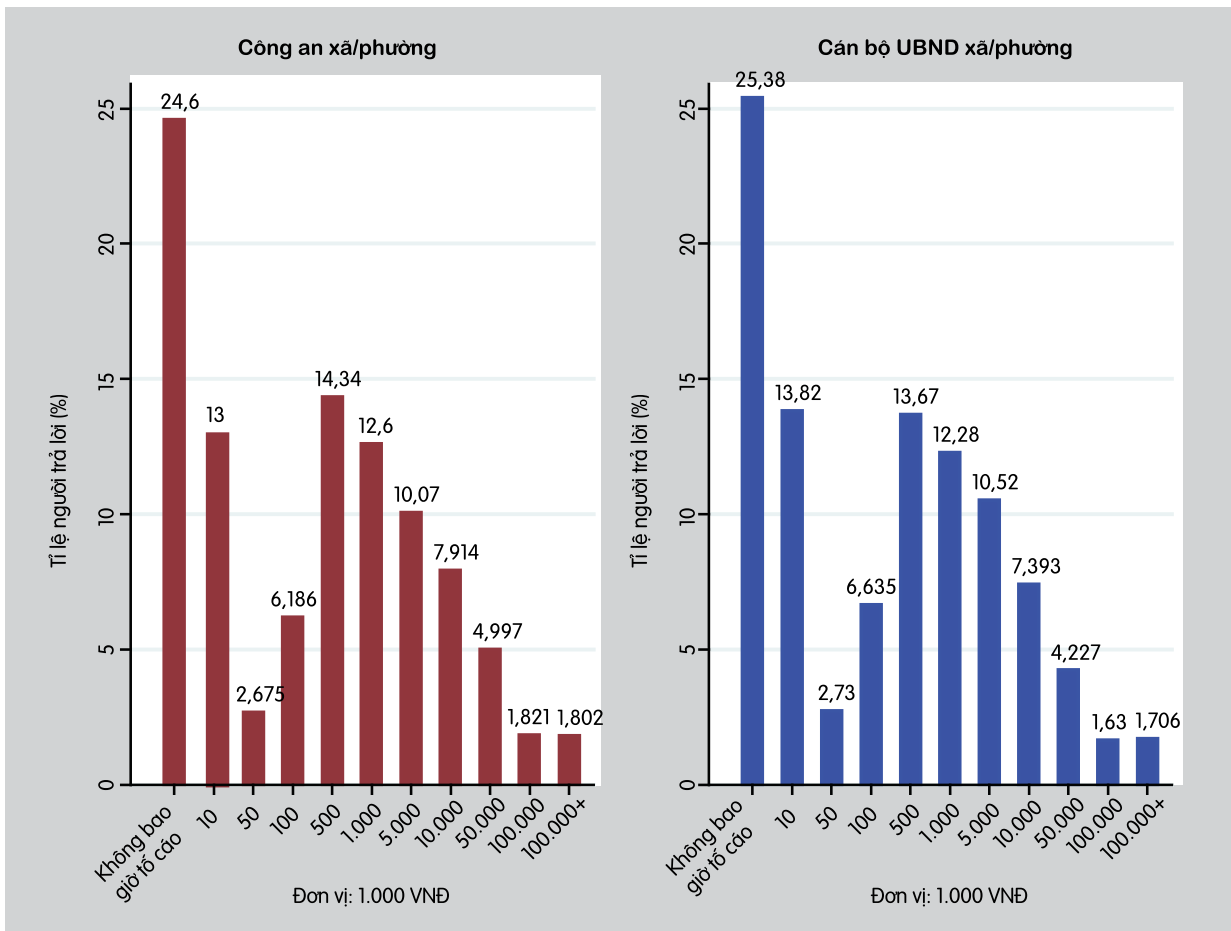
hơn, hồi lộ phải đến mức nào thì quá sức chịu đựng của người dân?

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.<sup>30</sup>

<sup>29.</sup> 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%.

<sup>30.</sup> Xem câu hỏi D404 trong bộ phiếu hỏi PAPI tại [www.papi.vn](http://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 hối lộ (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 hối lộ 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 hối 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 hối 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 hối 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.<sup>31</sup> 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.

<sup>31</sup>. 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.

## Chương 3

# HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH NĂM 2012

Nội dung của Chương 3 tập trung miêu tả kết quả ở cấp độ nội dung thành phần cấu thành nên sáu trục nội dung cụ thể liên quan đến quản trị và hành chính công, bao gồm: (i) tham gia của người dân ở cấp cơ sở; (ii) công khai, minh bạch; (iii) trách nhiệm giải trình với người dân; (iv) kiểm soát tham nhũng trong khu vực công; (v) thủ tục hành chính công; và (vi) cung ứng dịch vụ công. Chương này cũng cung cấp nhiều thông tin, dữ liệu về kết quả công tác quản trị và hành chính công của 63 tỉnh/thành phố trong năm 2012, đồng thời so sánh xu thế biến đổi qua hai năm thực hiện khảo sát trên phạm vi toàn quốc (2011 và 2012) của mỗi tỉnh/thành phố.

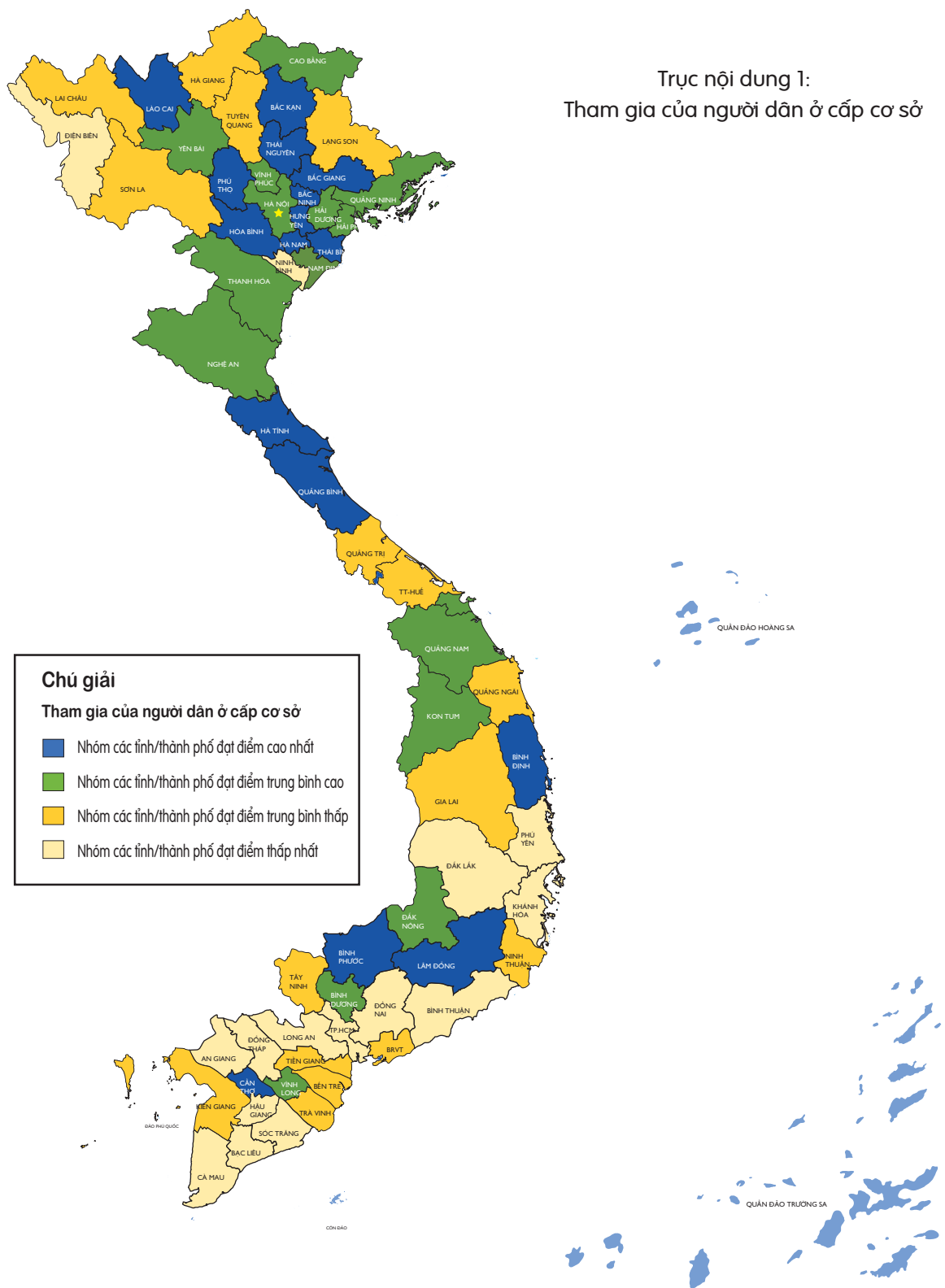
Phát hiện nghiên cứu ở cấp trục nội dung được trình bày riêng để độc giả tiện theo dõi. Mỗi trục nội dung trong PAPI 2012 bao gồm nhiều nội dung thành phần, và mỗi nội dung thành phần gồm nhiều chỉ tiêu, chỉ báo thành phần. Các chỉ tiêu thành phần được xây dựng từ các câu hỏi cụ thể trong Bộ phiếu hỏi PAPI. Để các dữ liệu thống kê được sử dụng thuận lợi và rõ ràng, báo cáo trình bày kết quả khảo sát theo hai cách. Ở cách thứ nhất, các chỉ tiêu thành phần được biểu thị ở dạng dữ liệu thô để độc giả có thể biết được các chỉ tiêu đó được rút ra từ câu hỏi khảo sát nào, và mỗi nội dung thành phần bao gồm những chỉ tiêu nào. Ở cách thứ hai, điểm số của mỗi trục nội dung và nội dung

thành phần được biểu thị ở dạng giá trị đã được chuẩn hóa từ các chỉ tiêu thành phần. Qua những điều số này, độc giả có thể hình dung được bức tranh chung về kết quả PAPI. Mỗi chỉ số thành phần được lựa chọn để cấu thành nên một trục nội dung được chuẩn hóa và cân chỉnh theo thang điểm từ 1 đến 10, trong đó 1 là điểm số thể hiện mức độ hiệu quả thấp nhất và 10 là điểm số thể hiện mức độ hiệu quả cao nhất. Sau khi các chỉ tiêu, chỉ số thành phần đã được chuẩn hóa, điểm số các trục nội dung và nội dung thành phần được ước lượng bằng cách lấy giá trị trung bình của các chỉ tiêu và chỉ số thành phần.

Mỗi trục nội dung gồm ba hoặc bốn nội dung thành phần. Điểm số tối đa của mỗi trục nội dung có thể là 10 và điểm số tối thiểu có thể là 1. Vậy một trục nội dung với bốn nội dung thành phần, thì điểm số cao nhất của mỗi trục nội dung thành phần là 2,5 (hoặc bằng một phần tư của 10 điểm), và điểm số thấp là 0,25 (hoặc bằng một phần tư của 1 điểm). Đối với trục nội dung được cấu thành từ ba nội dung thành phần, thì thang điểm cho mỗi nội dung thành phần là từ 0,33 đến 3,33 điểm. Chỉ số tổng hợp PAPI thể hiện tổng điểm của sáu trục nội dung, vì vậy thang điểm của chỉ số tổng hợp có thể dao động từ 6 điểm (điểm thấp nhất) đến 60 điểm (điểm cao nhất).

3.1. TRỰC NỘI DUNG 1: THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN Ở CẤP CƠ SỞ

**Bản đồ 3.1: Tham gia của người dân ở cấp tỉnh phân theo 4 cấp độ hiệu quả**





Nhằm đánh giá mức độ hiệu quả trong việc huy động sự tham gia của người dân vào xây dựng đời sống chính trị và hạ tầng ở cấp cơ sở (Trục nội dung 1), PAPI đo lường bốn nội dung thành phần, bao gồm: (i) hiểu biết của công dân về các vị trí dân cử (hay 'tri thức công dân'); (ii) cơ hội tham gia bầu cử các vị trí dân cử (hay 'cơ hội tham gia'); (iii) chất lượng bầu cử vị trí trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố (hay 'chất lượng bầu cử'; và, (iv) đóng góp tự nguyện cho các công trình công cộng ở địa phương (hay 'đóng góp tự nguyện'). Biểu đồ 3.1a thể hiện mức độ hiệu quả trong việc tạo điều kiện để người dân tham gia vào đời sống chính trị và xã hội ở địa phương.

Tương tự với phát hiện nghiên cứu PAPI 2011, khi so sánh các tỉnh/thành phố với nhau, có thể thấy khoảng cách giữa điểm số của nhóm tỉnh đạt điểm cao nhất và nhóm tỉnh đạt điểm thấp nhất là khá xa. Các tỉnh Bình Định, Thái Bình, Bình Phước, Hà Nam và Hà Tĩnh là năm địa phương đạt số điểm từ 6,18 xuống đến 5,98. Trong số này, Bình Định vẫn giữ được điểm số cao của năm 2011, bốn địa phương còn lại có nhiều cải thiện trong năm 2012.

Các tỉnh Đắk Lắk, Đồng Tháp, Phú Yên, Bạc Liêu và Cà Mau thuộc về nhóm năm tỉnh đạt điểm thấp nhất, với mức điểm từ 4,17 lên đến 5,54. So với kết quả năm 2011, nhóm tỉnh này hầu như không có sự cải thiện nào: Phú Yên, Bạc Liêu và Cà Mau vẫn thuộc về nhóm năm địa phương cuối bảng, trong khi Đắk Lắk và Đồng Tháp cũng thuộc nhóm trung bình thấp. Điểm số trung bình toàn quốc ở trục nội dung này là 5,16, thấp hơn không đáng kể so với điểm số 5,3 của PAPI 2011.

Tương tự phát hiện nghiên cứu PAPI 2011, nội dung thành phần 'cơ hội tham gia' mang giá trị điểm cao nhất so với ba nội dung thành phần còn lại, đạt 1,82 điểm trên thang điểm từ 0,25-2,5. Tuy vậy giá trị điểm này thấp hơn so với 1,88 điểm của năm trước. Điểm số cao thứ hai thuộc về nội dung thành phần 'chất lượng bầu cử', với số điểm là 1,47-tương đương với 1,45 của năm 2011. Nội dung thành phần 'tri thức công dân' đạt 1,06 điểm (thấp hơn so với 1,11 điểm của năm 2011), và 'đóng góp tự nguyện' vẫn là nội dung thành phần có điểm số thấp nhất, chỉ đạt 0,81 điểm (thấp hơn so với 0,85 điểm của năm 2011).

Bảng 3.1 là danh mục các chỉ số thành phần cấu thành Trục nội dung 1. Ở mỗi chỉ số thành phần, Bảng 3.1 cho

biết điểm số trung bình chung toàn quốc với khoảng tin cậy 95% của năm 2012, được đặt bên cạnh giá trị tương ứng của năm 2011 để so sánh. Ngoài ra, bảng cũng thể hiện các giá trị ở điểm số cao nhất, trung vị và thấp nhất cùng với tên tỉnh/thành phố đạt những giá trị điểm đó.

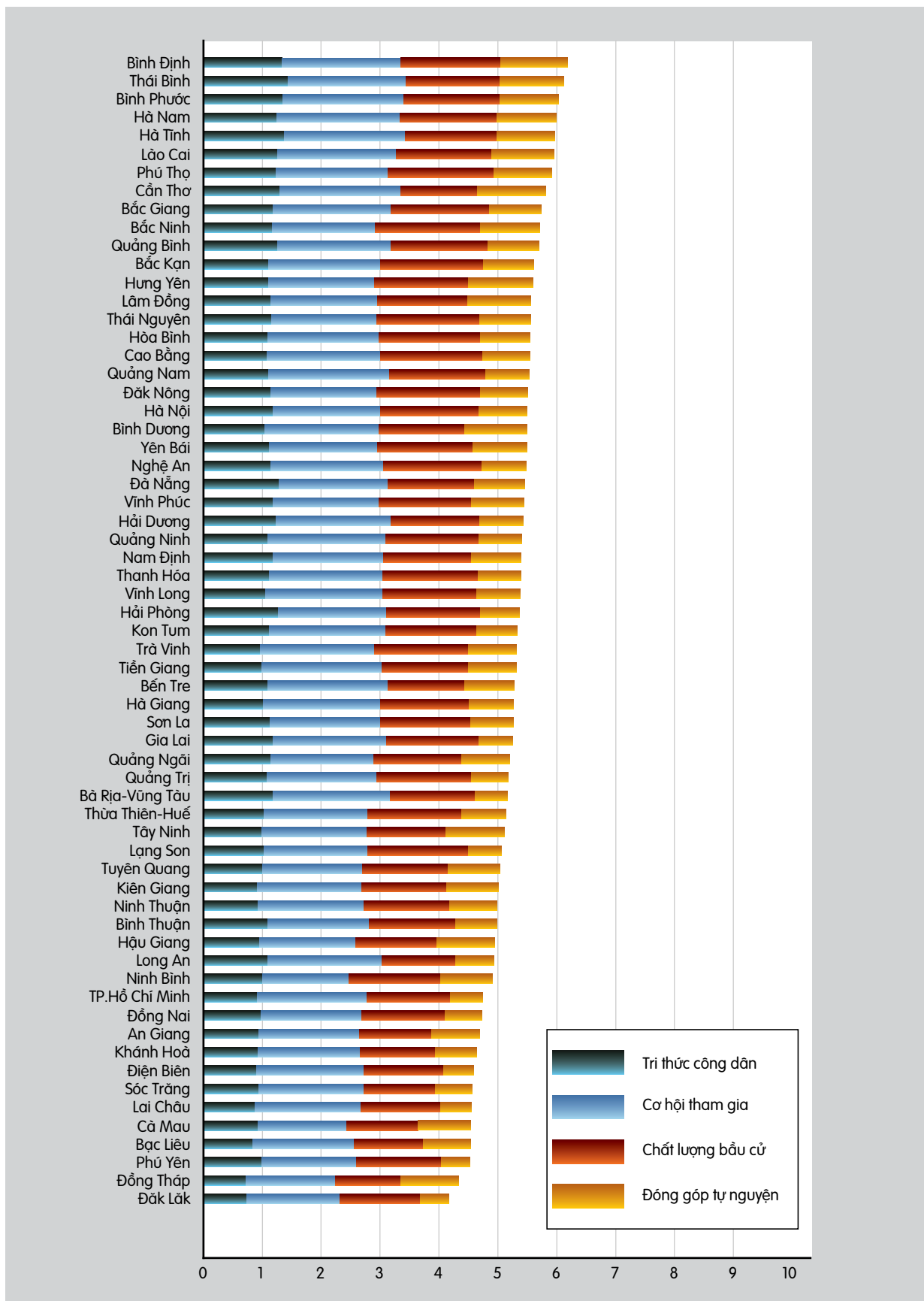
Bản đồ 3.1 biểu thị bốn nhóm cấp độ hiệu quả của 63 tỉnh/thành phố ở Trục nội dung 1. Màu xanh đậm biểu thị cho nhóm các tỉnh/thành phố đạt điểm cao nhất (có điểm số nằm ở bách phân vị thứ 75 trở lên) và màu vàng biểu thị cho nhóm tỉnh/thành phố đạt điểm thấp nhất (có điểm số dưới bách phân vị thứ 25). Màu xanh lá cây biểu thị cho nhóm các tỉnh/thành phố đạt điểm trung bình cao, và màu cam biểu thị cho nhóm các tỉnh/thành phố đạt điểm trung bình thấp.

Kết quả khảo sát năm 2012 cho thấy, các tỉnh/thành phố thuộc nhóm đạt điểm cao nhất gồm có: Bình Định, Thái Bình, Bình Phước, Hà Nam, Hà Tĩnh, Lào Cai, Phú Thọ, Cần Thơ, Bắc Giang, Bắc Ninh, Quảng Bình, Bắc Kạn, Hưng Yên, Lâm Đồng, Thái Nguyên và Hòa Bình. Những địa phương thuộc về nhóm đạt điểm thấp nhất gồm có: Bình Thuận, Hậu Giang, Long An, Ninh Bình, Tp. Hồ Chí Minh, Đồng Nai, An Giang, Khánh Hòa, Điện Biên, Sóc Trăng, Lai Châu, Cà Mau, Bạc Liêu, Phú Yên, Đồng Tháp và Đắk Lắk. Những địa phương còn lại thuộc về nhóm đạt điểm trung bình, và có xu hướng cụm lại quanh mức điểm trung bình từ 5-5,6 điểm với khoảng cách điểm rất thấp.

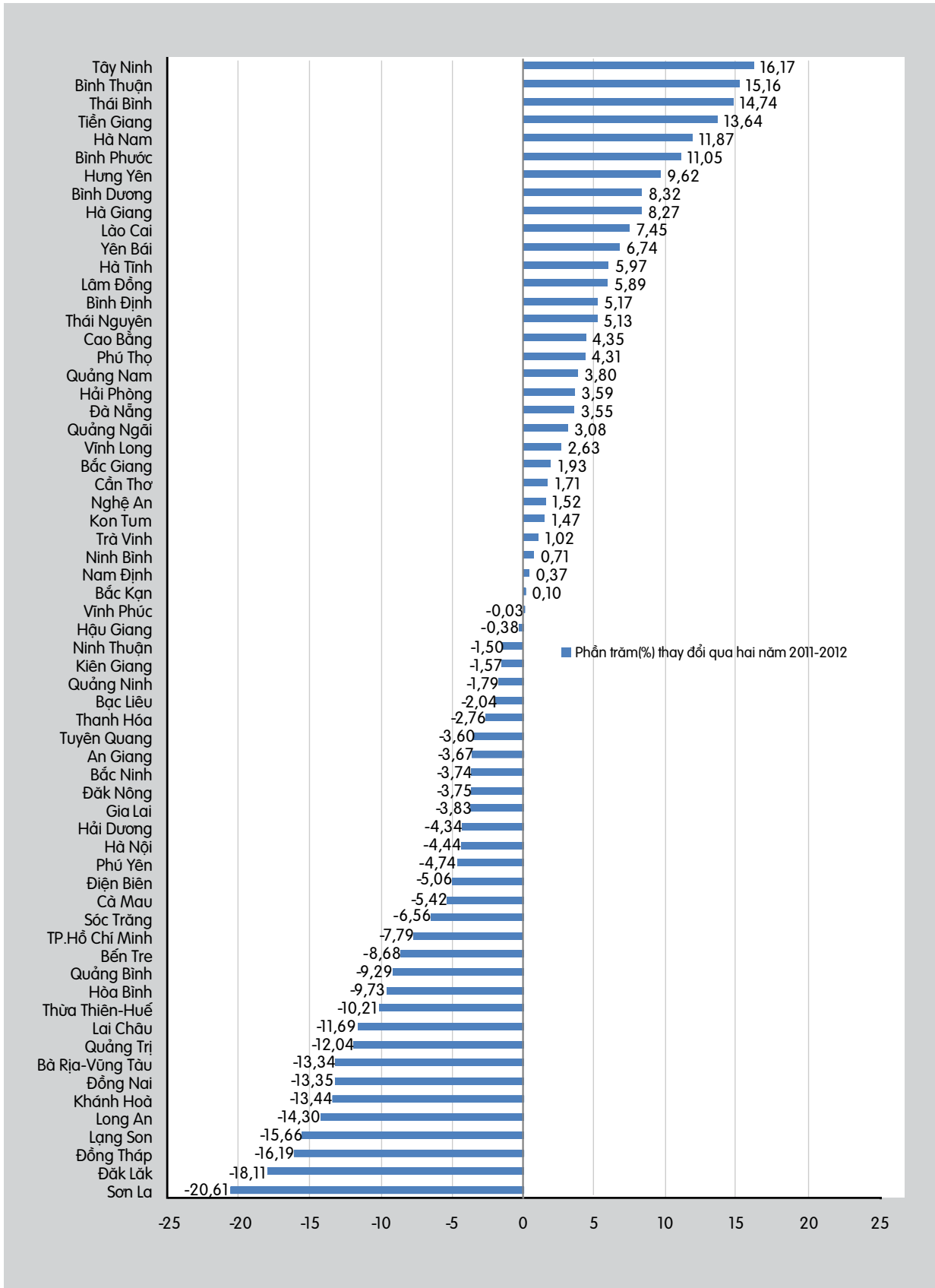
Biểu đồ 3.1b biểu thị mức độ biến đổi qua hai năm 2011 và 2012 của các địa phương. So với kết quả khảo sát năm 2011, trong năm 2012 có tới khoảng nửa số địa phương có những biến đổi tích cực ở trục nội dung này, nửa còn lại có xu hướng giảm điểm. Các tỉnh Thái Bình, Tây Ninh và Bình Thuận có mức độ thay đổi tích cực nhất, với mức thay đổi từ 15% điểm trở lên. Trong số các thành phố trực thuộc trung ương, Đà Nẵng và Hải Phòng có mức độ tiến bộ nhất định với mức tăng lên so với điểm số của năm 2011 là 3,5% điểm. Ngược lại, Hà Nội và Tp. Hồ Chí Minh có sự sụt giảm tới 4,4% và 8% điểm tương ứng. Những địa phương có mức sụt giảm điểm mạnh nhất đó là Bến Tre, Sơn La, Đắk Lắk, Đồng Tháp và Lạng Sơn từ 14,3% đến 20,6% điểm. Ở 30 địa phương còn lại dường như không có sự dao động nào khi lấy mốc thay đổi có ý nghĩa thống kê  $\pm 5\%$ .



**Biểu đồ 3.1a: Tham gia của người dân ở cấp cơ sở (Trục nội dung 1)**



**Biểu đồ 3.1b: Mức độ thay đổi qua hai năm 2011 và 2012 ở Trục nội dung 1  
(Tham gia của người dân ở cấp cơ sở)**



**Bảng 3.1: Danh mục chỉ số thành phần thuộc Trục nội dung 1 - Tham gia của người dân ở cấp cơ sở**

Trục nội dung, nội dung thành phần	Mô tả Trục nội dung, nội dung thành phần và các chỉ số thành phần	Câu hỏi khảo sát PAPI 2012	Thang điểm		Điểm trung bình toàn quốc		Khoảng tin cậy 95%		Điểm số cấp tỉnh		
			Tối thiểu	Tối đa	PAPI 2011	PAPI 2012	Thấp	Cao	Thuộc đo	Điểm số	Tỉnh/Thành phố
<b>Trục nội dung 1</b>	<b>Tham gia của người dân ở cấp cơ sở</b>		<b>1</b>	<b>10</b>	<b>5,30</b>	<b>5,16</b>	<b>5,09</b>	<b>5,23</b>	<b>Thấp nhất</b>	<b>4,17</b>	<b>Đắk Lắk</b>
									<b>Trung vị</b>	<b>5,34</b>	<b>Kon Tum</b>
									<b>Cao nhất</b>	<b>6,19</b>	<b>Bình Định</b>
Nội dung thành phần 1	Tri thức công dân về tham gia		0,25	2,5	1,11	1,06	1,03	1,09	Thấp nhất	0,73	Đồng Tháp
									Trung vị	1,10	Long An
									Cao nhất	1,44	Thái Bình
Nội dung thành phần 2	Cơ hội tham gia		0,25	2,5	1,88	1,82	1,79	1,85	Thấp nhất	1,46	Ninh Bình
									Trung vị	1,86	Tp. Hồ Chí Minh
									Cao nhất	2,08	Hà Nam
Nội dung thành phần 3	Chất lượng bầu cử		0,25	2,5	1,45	1,47	1,44	1,49	Thấp nhất	1,11	Đồng Tháp
									Trung vị	1,55	Kon Tum
									Cao nhất	1,80	Phú Thọ
Nội dung thành phần 4	Đóng góp tự nguyện		0,25	2,5	0,85	0,81	0,79	0,84	Thấp nhất	0,49	Đắk Lắk
									Trung vị	0,82	Tiền Giang
									Cao nhất	1,16	Cần Thơ
1. Tri thức công dân về tham gia	Hiểu biết về các vị trí dân cử	d101a, d101b, d101d	0	3	1,76	1,56	1,52	1,59	Thấp nhất	1,04	Đắk Lắk
									Trung vị	1,62	Hà Nội
									Cao nhất	2,04	Thái Bình
1. Tri thức công dân về tham gia	Tỷ lệ người dân biết về Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn (%)	d102a	0%	100%	34,14%	30,42%	27,69%	33,14%	Thấp nhất	2,76%	Đồng Tháp
									Trung vị	32,07%	Tiền Giang
									Cao nhất	53,73%	Đắk Nông
1. Tri thức công dân về tham gia	Tỷ lệ người dân biết về khẩu hiệu "Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra" (%)	d102b	0%	100%	64,66%	67,51%	64,30%	70,72%	Thấp nhất	33,84%	Đồng Tháp
									Trung vị	72,85%	Cao Bằng
									Cao nhất	98,35%	Thái Bình
1. Tri thức công dân về tham gia	Tỷ lệ người dân nêu đúng thời hạn nhiệm kỳ của vị trí trưởng thôn là 2,5 năm (%)	d108	0%	100%	6,97%	7,26%	5,89%	8,64%	Thấp nhất	0,40%	Hà Giang
									Trung vị	5,45%	Bình Thuận
									Cao nhất	34,89%	Cần Thơ
2. Cơ hội tham gia	Tỷ lệ người dân đã tham gia bầu cử đại biểu Hội đồng Nhân dân lần gần đây nhất (%)	d101b1	0%	100%	70,57%	65,29%	62,84%	67,75%	Thấp nhất	41,32%	Đà Nẵng
									Trung vị	65,85%	Gia Lai
									Cao nhất	84,07%	Hà Nam
2. Cơ hội tham gia	Tỷ lệ người dân đã tham gia bầu cử đại biểu Quốc hội lần gần đây nhất (%)	d101d1	0%	100%	65,94%	55,66%	53,45%	57,87%	Thấp nhất	24,52%	Ninh Bình
									Trung vị	57,52%	Thừa Thiên-Huế
									Cao nhất	79,54%	Hải Phòng
2. Cơ hội tham gia	Tỷ lệ người dân đã tham gia buổi bầu cử trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố lần gần đây nhất (%)	d103a	0%	100%	83,38%	85,57%	83,74%	87,39%	Thấp nhất	61,95%	Đồng Tháp
									Trung vị	89,13%	Hải Dương
									Cao nhất	99,55%	Phú Thọ
2. Cơ hội tham gia	Tỷ lệ người dân trực tiếp bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố (%)	d107	0%	100%	69,25%	72,87%	70,32%	75,43%	Thấp nhất	43,87%	Ninh Bình
									Trung vị	71,49%	Bắc Ninh
									Cao nhất	95,47%	Lai Châu
3. Chất lượng bầu cử	Tỷ lệ người dân cho biết có từ hai ứng cử viên trở lên để dân bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố (%)	d105	0%	100%	51,50%	52,27%	49,36%	55,17%	Thấp nhất	20,64%	Đồng Tháp
									Trung vị	56,97%	Kon Tum
									Cao nhất	85,78%	Quảng Trị

Trục nội dung, nội dung thành phần	Mô tả nội dung, nội dung thành phần và các chỉ số thành phần	Câu hỏi khảo sát PAPI 2012	Thang điểm		Điểm trung bình toàn quốc		Khoảng tin cậy 95%		Điểm số cấp tỉnh		
			Tối thiểu	Tối đa	PAPI 2011	PAPI 2012	Thấp	Cao	Thuộc đo	Điểm số	Tỉnh/Thành phố
3. Chất lượng bầu cử	Tỷ lệ người dân cho biết gia đình được mời đi bầu trường thôn/tổ trường tổ dân phố (%)	d106	0%	100%	57,72%	58,38%	55,42%	61,34%	Thấp nhất	26,08%	Đồng Tháp
									Trung vị	63,58%	Kon Tum
									Cao nhất	85,84%	Quảng Trị
3. Chất lượng bầu cử	Tỷ lệ người dân cho biết biết hình thức bầu trường thôn/tổ trường tổ dân phố là bỏ phiếu kín (%)	d107a	0%	100%	86,47%	89,15%	86,67%	91,63%	Thấp nhất	15,96%	Đà Nẵng
									Trung vị	87,82%	Phú Thọ
									Cao nhất	100%	Cà Mau
3. Chất lượng bầu cử	Tỷ lệ người dân cho biết kết quả bầu cử trường thôn/tổ trường tổ dân phố được niêm yết công khai (%)	d107d	0%	100%	60,28%	63,63%	59,68%	67,58%	Thấp nhất	26,06%	Trà Vinh
									Trung vị	79,73%	Thừa Thiên-Huế
									Cao nhất	99,94%	Yên Bái
3. Chất lượng bầu cử	Tỷ lệ người dân cho biết chính quyền gọi ý bầu cho một ứng viên cụ thể (%)	d107b	0%	100%	42,93%	47,92%	40,43%	55,41%	Thấp nhất	0,00%	Đà Nẵng
									Trung vị	49,59%	Kiên Giang
									Cao nhất	100%	An Giang
3. Chất lượng bầu cử	Tỷ lệ người dân cho biết họ đã bầu cho người đã trúng cử (%)	d107c	Tối thiểu	Tối đa	90,74%	88,66%	86,60%	90,72%	Thấp nhất	54,36%	Trà Vinh
									Trung vị	92,78%	Bình Thuận
									Cao nhất	100%	Nam Định
4. Đóng góp tự nguyện	Tỷ lệ người dân cho biết đã đóng góp tự nguyện cho một công trình công cộng ở xã/phường nơi sinh sống (%)	d109ba	0%	100%	47,90%	47,28%	43,24%	51,32%	Thấp nhất	8,66%	Sơn La
									Trung vị	42,72%	Hải Phòng
									Cao nhất	85,10%	Bắc Ninh
4. Đóng góp tự nguyện	Tỷ lệ người dân cho biết Ban Thanh tra nhân dân hoặc Ban giám sát đầu tư công đồng giám sát việc xây mới/tu sửa công trình (%)	d109bb	0%	100%	10,97%	8,56%	6,72%	10,40%	Thấp nhất	0,00%	Bắc Kạn
									Trung vị	5,65%	Đồng Nai
									Cao nhất	28,89%	Hung Yên
4. Đóng góp tự nguyện	Tỷ lệ người dân cho biết đóng góp của họ được ghi chép vào sổ sách của xã/phường (%)	d109bc	0%	100%	69,94%	71,12%	67,40%	74,84%	Thấp nhất	36,02%	Bà Rịa-Vũng Tàu
									Trung vị	75,00%	Long An
									Cao nhất	98,79%	Quảng Bình
4. Đóng góp tự nguyện	Tỷ lệ người dân cho biết đã tham gia vào việc quyết định xây mới/tu sửa công trình công cộng ở xã/phường (%)	d109bd	0%	100%	34,42%	37,29%	33,44%	41,15%	Thấp nhất	9,28%	Lai Châu
									Trung vị	36,48%	Hòa Bình
									Cao nhất	82,88%	Hà Tĩnh
4. Đóng góp tự nguyện	Tỷ lệ người dân cho biết có tham gia đóng góp ý kiến trong quá trình thiết kế để xây mới/tu sửa công trình (%)	d109be	0%	100%	21,91%	22,78%	19,99%	25,57%	Thấp nhất	4,61%	Đồng Tháp
									Trung vị	22,54%	Quảng Trị
									Cao nhất	58,97%	Sơn La

(\*) Tối thiểu = Điểm số thấp nhất của mẫu; Tối đa = Điểm số cao nhất của mẫu

### Tri thức công dân

Chỉ số thứ nhất trong nội dung thành phần này tìm hiểu xem trong 5 năm vừa qua ở địa phương có tổ chức bầu cử ba vị trí: (i) Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) xã/phường/thị trấn; (ii) đại biểu Hội đồng nhân dân (HĐND); và (iii) đại biểu Quốc hội. Vị trí thứ nhất được nêu lên để thử nghiệm hiểu biết của người dân về các vị trí dân cử. Điểm trung bình toàn mẫu ở câu hỏi này là 1,06 trong tổng số 3 điểm cho 3 câu trả lời chuẩn xác (có nghĩa là với vị trí Chủ tịch UBND

xã/phường/thị trấn thì người dân không bầu trực tiếp, và chỉ bầu trực tiếp hai vị trí còn lại). Điểm số này giảm đáng kể so với kết quả 1,11 của năm 2011. Lý do có thể là vì cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội và HĐND gần đây nhất diễn ra vào đầu năm 2011 và kết quả của năm trước phản ánh trải nghiệm vừa xong của người dân, vì vậy nhiều người có thể trả lời đúng hơn so với kết quả của năm 2012. Điểm số của Thái Bình là cao nhất (2,04), song thấp hơn 15% so với điểm cao nhất của

năm 2011 (thuộc về Đồng Nai với 2,3 điểm). Đắk Lắk đạt điểm thấp nhất toàn quốc với 1,04, thấp hơn so với điểm thấp nhất của năm 2011 (thuộc về Tây Ninh) ở mức 1,15 điểm.

Chỉ số tiếp theo đo lường mức độ được thông tin về Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn (Pháp lệnh THDCCS), khuôn khổ pháp lý quan trọng quy định về quy chế tham gia dân chủ ở cấp cơ sở của người dân. So với kết quả trung bình toàn quốc 34,14% của năm 2011, trong năm 2012 chỉ có khoảng 30,4% số người được hỏi cho biết họ được biết đến Pháp lệnh THDCCS. Tỷ lệ người dân được biết cao nhất là 53,7% ở Đắk Nông và thấp nhất là 2,76% ở Đồng Tháp, và cả hai tỷ lệ này đều thấp hơn so với phát hiện nghiên cứu năm 2011 (với 63,62% ở tỉnh Quảng Bình và 11,75% ở tỉnh Sóc Trăng).

Ngược lại, tỷ lệ người dân biết đến câu khẩu hiệu “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”, một nguyên lý căn bản của Pháp lệnh THDCCS, cao hơn, đạt 67,51%, tương tự tỷ lệ 64,66% của năm 2011. Thái Bình có tỷ lệ người dân biết đến câu khẩu hiệu này nhiều nhất, trong khi đó chỉ có khoảng 30% số người được hỏi ở Đồng Tháp biết đến khẩu hiệu. Điều này một lần nữa khẳng định lại nhận định trước đây của PAPI, đó là với đa số dân cư nông thôn với trình độ học vấn còn hạn chế, để công tác tuyên truyền, phổ biến kiến thức về Pháp lệnh THDCCS, cần tìm những phương thức giản dị, dễ hiểu để người dân tiếp cận và biết được quyền lợi pháp định của mình.

Chỉ số cuối cùng là về nhiệm kỳ tại vị của một trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố/trưởng ấp/trưởng bản. Theo quy định của pháp luật, một nhiệm kỳ của người trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố là 2,5 năm. Phát hiện nghiên cứu năm 2012 cho thấy chỉ có 7,26% số người được hỏi trả lời đúng số năm của một nhiệm kỳ, tương tự tỷ lệ 6,79% trong năm 2011. Cần Thơ có số người trả lời đúng cao nhất, với tỷ lệ 34,89%, tương tự tỷ lệ 30% của Sơn La năm 2011. Người dân Hà Giang dường như không biết đến quy định này. Những kết quả này cho thấy tình hình nhất quán cao giữa các phát hiện nghiên cứu của năm 2011 và 2012, đồng thời là một chỉ báo quan trọng về vị trí trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố.

Ba chỉ số trên đây cấu thành nội dung thành phần về hiểu biết của người dân (tri thức công dân) về Pháp lệnh THDCCS và tham gia ở cơ sở. Điểm số chung của

nội dung thành phần này đạt 1,06 điểm trên thang điểm từ 0,25 – 2,5, thấp hơn so với điểm số 1,11 của năm 2011. Thái Bình là tỉnh đạt điểm ước lượng cao nhất với 1,44 điểm và Đồng Tháp chỉ đạt 0,73.

### **Cơ hội tham gia**

Nội dung thành phần này chỉ báo mức độ tham gia của người dân vào các cuộc bầu cử các vị trí dân cử, bao gồm đại biểu HĐND, đại biểu Quốc hội và trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố. PAPI tạo điều kiện để người dân phản ánh cơ hội tham gia sinh hoạt chính trị quan trọng này trong quãng thời gian 5 năm trở lại đây.

Trên phạm vi toàn quốc, tỷ lệ người dân đã tham gia bầu cử đại biểu HĐND là 65,29% và đại biểu Quốc hội là 55,66%. So với kết quả khảo sát năm 2011, những tỷ lệ này có giảm đôi chút từ 71% và 66% tương ứng. Do hoạt động bầu cử này đã diễn ra từ nửa đầu năm 2011, việc giảm sút về tỷ lệ người tham gia bầu cử có thể được lý giải là do người dân không còn nhớ nhiều tới cuộc bầu cử năm trước. Kết quả khảo sát ở cấp tỉnh cho thấy Hà Nam có số người tham gia bầu cử đại biểu HĐND nhiều nhất, trong khi tỷ lệ này ở Đà Nẵng chỉ là 41,32%. Về bầu cử đại biểu Quốc hội, Hải Phòng là địa phương có số người cho biết đã tham gia đi bầu nhiều nhất, với tỷ lệ 79,54% người dân, trong khi đó ở Ninh Bình tỷ lệ này chỉ đạt 25,5%. Như đã đề cập trong báo cáo PAPI năm 2011, những tỷ lệ này thấp hơn nhiều so với những tỷ lệ được báo chí chính thức đưa tin.<sup>32</sup> Nguyên nhân có thể là vì hiện tượng một thành viên trong hộ gia đình đi bầu thay cho tất cả các thành viên khác trong độ tuổi cử tri.

Về mức độ tham gia vào các cuộc bầu cử trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố, có tới 85,57% số người được hỏi trên toàn quốc cho biết ở địa bàn dân cư của họ có tổ chức bầu cử (thay vì là sự chỉ định của lãnh đạo chính quyền hoặc đảng ủy cấp xã/phường). Tỷ lệ này tương đối sát với tỷ lệ 83,38% của năm 2011. Phú Thọ là địa phương có tỷ lệ đông đảo nhất số người cho biết

<sup>32</sup> Xem Kết quả của cuộc bầu cử Quốc hội Khoá XIII (18/07/2011).

đã có các cuộc bầu cử trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố, với 99,55% khẳng định địa phương đã tổ chức bầu cử vị trí này. Đồng Tháp là địa phương có ít số người nhất khẳng định có bầu cử, với 61,9%.

Trên phạm vi toàn quốc có 72,87% số người được hỏi cho biết đã tham gia đi bầu trong lần bầu cử trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố gần nhất, và kết quả này rất sát với kết quả khảo sát năm 2011. Tại Lai Châu có tới 95,47% đã tham gia đi bầu, và tỉ lệ này ở Ninh Bình là thấp nhất với 43,87%.

Tương tự kết quả năm 2011, điểm số của nội dung thành phần này cao nhất trong số bốn nội dung thành phần cấu thành Trục nội dung 1, với điểm trung bình toàn quốc đạt 1,82 trên thang điểm từ 0,25 – 2,5. Điểm số ở nội dung thành phần này của năm 2011 là 1,88 điểm. Hà Nam là địa phương đạt điểm cao nhất với 2,08 điểm, và Ninh Bình đạt điểm thấp nhất với 1,46 điểm.

### **Chất lượng bầu cử**

Nội dung thành phần này đề cập đến một số vấn đề chất lượng của các cuộc bầu cử trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố dựa trên các nguyên tắc bầu cử đã quy định như số người được đề cử tối thiểu là hai người, dân bầu trực tiếp, hình thức bầu đảm bảo tính công bằng, cạnh tranh dân chủ. Trên phạm vi toàn quốc, 58,4% số người được hỏi cho biết họ được mời tới tham dự các buổi bầu cử, tương đương với tỉ lệ 57,7% của năm 2011. Quảng Trị là địa phương có số người cho biết họ được mời đi bầu cao nhất (85,78%) và Đồng Tháp có tỉ lệ thấp nhất (26%).

Tương tự kết quả khảo sát năm 2011, khoảng trên 50% số người được hỏi cho biết có ít nhất hai ứng viên để họ lựa chọn theo tinh thần của Pháp lệnh THDCCS. Ở Quảng Trị, 85,78% số người được hỏi cho biết các cuộc bầu cử có ít nhất hai ứng viên, trong khi đó ở Đồng Tháp chỉ có khoảng 20% số người được hỏi cho biết như vậy.

Về tính cạnh tranh dân chủ trong bầu cử, có khoảng 47,9% số người được hỏi trên toàn quốc cho biết họ có được gọi ý nên bầu cho ứng cử viên nào, và tỉ lệ này cũng sát với tỉ lệ 43% của năm 2011. Việc gọi ý nên bầu cho ứng viên nào dường như rất phổ biến ở tỉnh An Giang (100% số người được hỏi cho biết có hiện tượng

này), trong khi đó hiện tượng này được người dân Đà Nẵng đánh giá là hầu như không xảy ra.

Mặc dù việc gọi ý ứng cử viên diễn ra ở gần nửa số cuộc bầu cử trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố, cách thức bầu dường như được thực hiện theo quy định của Pháp lệnh THDCCS. Trên toàn quốc, có tới 89,15% số người được hỏi cho biết hình thức bầu là bỏ phiếu kín (được đánh giá là công tâm hơn so với gior tay biểu quyết), rất sát với tỉ lệ 87% của năm 2011. Cũng như phát hiện năm 2011, ở Đà Nẵng chỉ có 16% cho biết hình thức bầu là bỏ phiếu kín, trong khi đó ở Cà Mau tỉ lệ người trả lời cho biết hình thức này được áp dụng là 100%. Trong năm 2012, 63,63% số người đã đi bầu cho biết việc kiểm phiếu được thực hiện công khai, tương ứng với tỉ lệ 60% của năm 2011. Giữa các địa phương có sự khác biệt khá lớn: tỉ lệ người trả lời ở Yên Bái là 99,94% (cao nhất) và ở Trà Vinh là 26% (thấp nhất).

Với những phát hiện trên, có thể nhận định rằng các cuộc bầu cử trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố mang tính hình thức và thiếu cạnh tranh. Trên toàn quốc, 89,15% số người đã đi bầu cho biết họ bầu cho người thắng cử, tương đương với tỉ lệ 90,74% của năm 2011. Tỉ lệ người trả lời Trà Vinh đã bầu cho người thắng cử là 54% (thấp nhất toàn quốc), và tỉ lệ này ở hơn một nửa số tỉnh/thành phố là 92,7% người trả lời trở lên.

Điểm số trung bình toàn quốc ở nội dung thành phần 'chất lượng bầu cử' đạt 1,47 điểm, tương tự kết quả 1,45 của năm 2011. Tất cả các tỉnh, thành phố đều đạt số điểm trong khoảng từ 1,1 (điểm của Đồng Tháp) đến 1,8 (điểm của Phú Thọ).

### **Đóng góp tự nguyện**

Nội dung thành phần 'đóng góp tự nguyện' đánh giá về mức độ hiệu quả trong việc huy động người dân tham gia đóng góp tự nguyện cho các dự án công trình công cộng tại địa bàn xã/phường/thị trấn. Các chỉ số thành phần quan tâm tới mức độ tham gia đóng góp tự nguyện của người dân bằng tiền mặt, công lao động hay hiện vật cho công trình công cộng trong vòng 12 tháng vừa qua. Trung bình toàn quốc có 47,28% cho biết họ đã tham gia đóng góp tự nguyện trong năm 2012, tương đương với tỉ lệ 47,9% của năm



2011. Điều này cho thấy hơn 50% số người đóng góp cho các dự án cộng đồng đã phải chịu những sức ép nhất định khi có yêu cầu đóng góp của chính quyền địa phương hoặc trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố. Hình thức yêu cầu bắt buộc đóng góp đường như phổ biến nhất ở Sơn La bởi chỉ có 8,6% người dân cho biết họ đóng góp tự nguyện. Ngược lại ở Bắc Ninh, 85,1% số người đã đóng góp cho biết họ tham gia tự nguyện và không phải chịu áp lực nào cho những đóng góp đó. Những số liệu này khá tương đồng giữa hai năm 2011 và 2012.

Trên toàn quốc, có 71,12% số người được hỏi cho biết đóng góp của họ được ghi vào sổ sách kế toán của xã/phường, tương ứng với tỉ lệ 70% của năm 2011. Kết quả khảo sát của các địa phương rất khác nhau: ở Quảng Bình, 99% số người đóng góp cho biết tiền đóng góp của họ được ghi vào sổ sách, trong khi đó ở Bà Rịa-Vũng Tàu tỉ lệ này chỉ là 36%.

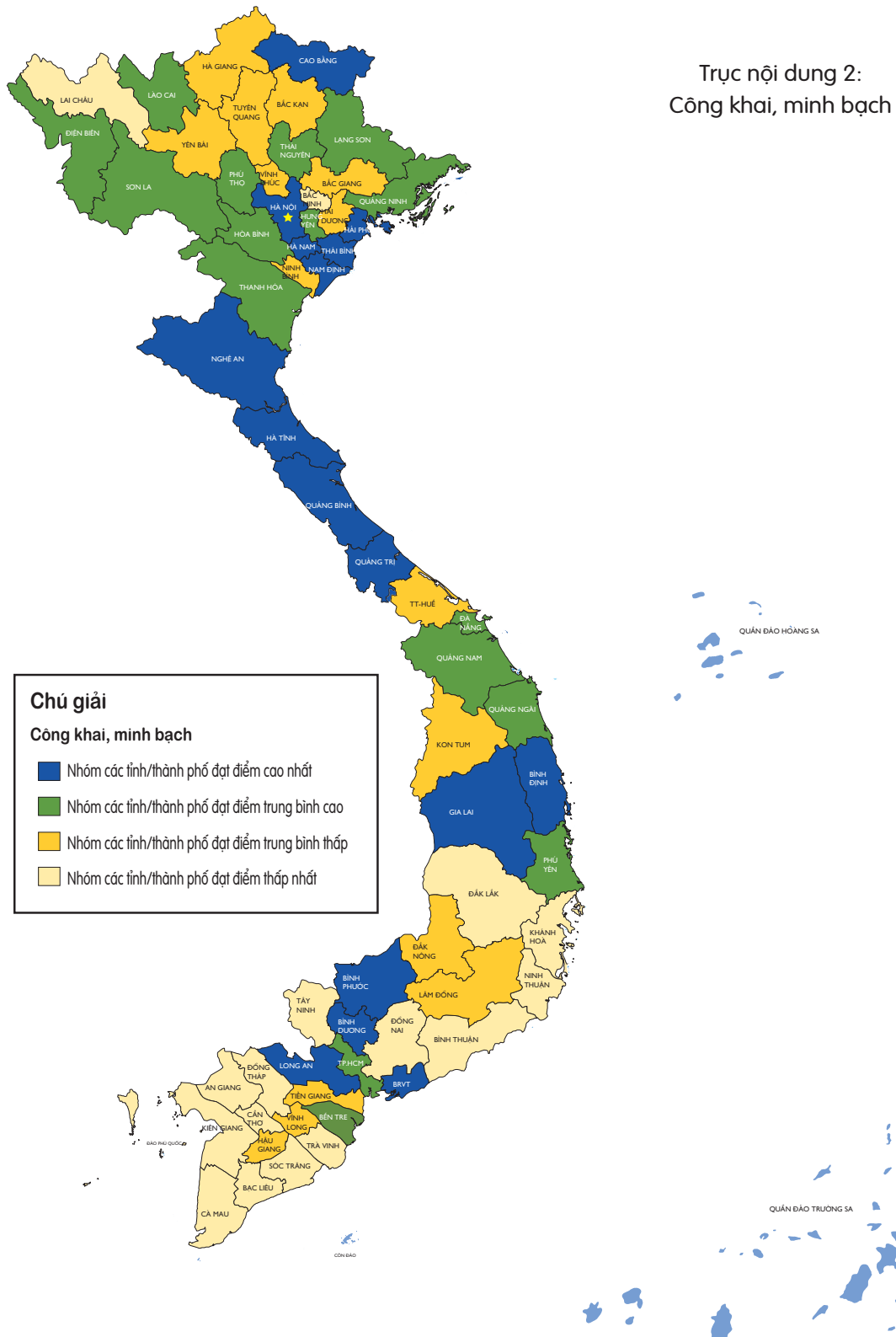
Khoảng 37,29% người trả lời trên toàn quốc cho biết đã tham gia vào việc quyết định xây mới/tu sửa công trình công cộng ở xã/phường. Tỉ lệ này cao hơn 3% so với kết quả năm 2011 và khá thấp so với quy định của Pháp lệnh THDCCS là người dân phải được tham gia vào quá trình ra quyết định. Tương tự với phát hiện năm 2011, có khoảng cách lớn giữa tỉ lệ cao nhất và thấp nhất: ở Lai Châu, chỉ có 9,2% tham gia ý kiến, trong trong khi tỉ lệ này ở Hà Tĩnh là 82,88%. Tỉ lệ người trả lời cho biết có tham gia đóng góp ý kiến trong quá trình thiết kế để xây mới/tu sửa công trình khá thấp, chỉ có 22,78%. Ở Đồng Tháp, tỉ lệ này chỉ đạt 4,6%.

Trên tinh thần của Pháp lệnh THDCCS, các dự án công trình công cộng có sự tham gia của người dân cần được giám sát bởi Ban Giám sát đầu tư cộng đồng (GSĐTCD) hoặc Ban Thanh tra nhân dân (TTND) về quy trình và chất lượng thực hiện nhằm đảm bảo những đóng góp được sử dụng đúng mục đích và tránh lãng phí. Trong năm 2011, tỉ lệ người dân cho biết có sự giám sát việc xây mới/tu sửa công trình là gần 11%. Tỉ lệ này giảm xuống còn 8,56% trong năm 2012. Phần lớn người trả lời cho rằng chính quyền địa phương, trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố thực hiện giám sát, hoặc không ai giám sát. Ở Hưng Yên, địa phương có tỉ lệ người trả lời cho biết người dân có tham gia giám sát cao nhất, cũng chỉ có 28,89% cho biết các Ban cộng đồng này đã tham gia giám sát. Trên phạm vi toàn quốc, chỉ có 5% số người được hỏi cho biết có sự giám sát của cộng đồng, và ở Bắc Kạn hầu như không ai quan sát thấy có sự tham gia giám sát của cộng đồng. Chỉ tiêu này cũng cho thấy trách nhiệm giám sát của Ban TTND và Ban GSĐTCD mới chỉ mang tính pháp lý hình thức mà thiếu tính thực tiễn, đồng thời đòi hỏi cần có sự cải thiện hiệu quả hoạt động của các Ban cộng đồng này.

Tóm lại, điểm số ở nội dung thành phần này là thấp nhất trong bốn nội dung thành phần. Điểm trung bình toàn quốc chỉ đạt 0,81 trên thang điểm 0,25 - 2,25, và thấp hơn một chút so với điểm trung bình 0,85 điểm của năm 2011. Cần Thơ là địa phương đạt điểm cao nhất với 1,16 điểm, và Đắk Lắk đạt điểm thấp nhất với 0,49 điểm.

### 3.2. TRỰC NỘI DUNG 2: CÔNG KHAI, MINH BẠCH

**Bản đồ 3.2: Công khai, minh bạch ở cấp tỉnh phân theo 4 cấp độ hiệu quả**



Trực nội dung 2:  
Công khai, minh bạch

PAPI vận dụng khái niệm “công khai, minh bạch”, hay “quyền được biết” của người dân theo tinh thần của Pháp lệnh THDCCS. Theo quy định của pháp luật, các cấp chính quyền phải thực hiện một số chính sách một cách công khai, minh bạch. PAPI đo lường hiệu quả của chính quyền địa phương trong việc đảm bảo công khai, minh bạch thông qua ba quy định chính sách, gồm: (i) công khai, minh bạch về danh sách hộ nghèo; (ii) công khai, minh bạch về thu chi ngân sách cấp xã/phường; và (iii) công khai, minh bạch trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất bị thu hồi.

Phát hiện nghiên cứu chung của Trục nội dung 2 được biểu thị trên Biểu đồ 3.2a. Nhìn chung, ở Trục nội dung 2, các tỉnh/thành phố đạt điểm cao hơn khi so với Trục nội dung 1 về tham gia của người dân ở cấp cơ sở. Điểm thấp nhất toàn quốc là 4,5 điểm, và điểm cao nhất đạt gần 7 điểm. Năm tỉnh đạt điểm cao nhất bao gồm Quảng Bình, Quảng Trị, Thái Bình, Hà Nam và Nam Định, đều là những tỉnh nằm ở khu vực phía Bắc. Trong số này, Hà Nam và Nam Định có sự gia tăng về điểm lớn nhất khi so với điểm số của những địa phương này trong năm 2011.

Năm địa phương có số điểm thấp nhất là Trà Vinh, Bình Thuận, Bạc Liêu, Kiên Giang và Đắk Lắk, với số điểm chỉ ở khoảng 4,55 – 4,92 điểm. Trong số này, Trà Vinh, Bình Thuận, Bạc Liêu và Kiên Giang cũng nằm trong nhóm đạt điểm thấp nhất trong năm 2011, trong khi điểm số của Đắk Lắk giảm tương đối nhiều so với điểm số của tỉnh (thuộc nhóm trung bình) trong năm 2011. Điểm trung bình toàn quốc ở Trục nội dung 2 là 5,61, cao hơn không đáng kể so với điểm số 5,47 của năm 2011. Trong số 63 địa phương, Hưng Yên là tỉnh có mức điểm trung vị 5,78 điểm.

Tương tự kết quả khảo sát năm 2011, các tỉnh/thành phố dường như có mức độ công khai, minh bạch trong lập danh sách hộ nghèo. Điểm trung bình toàn quốc ở nội dung thành phần đạt 2,33 trên thang điểm 0,33 - 3,33, cao hơn so với điểm số 2,15 của năm 2011. Điểm số này cũng cao hơn nhiều so với điểm số ở nội dung thành phần về công khai, minh bạch quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và khung giá đất. Nội dung thành

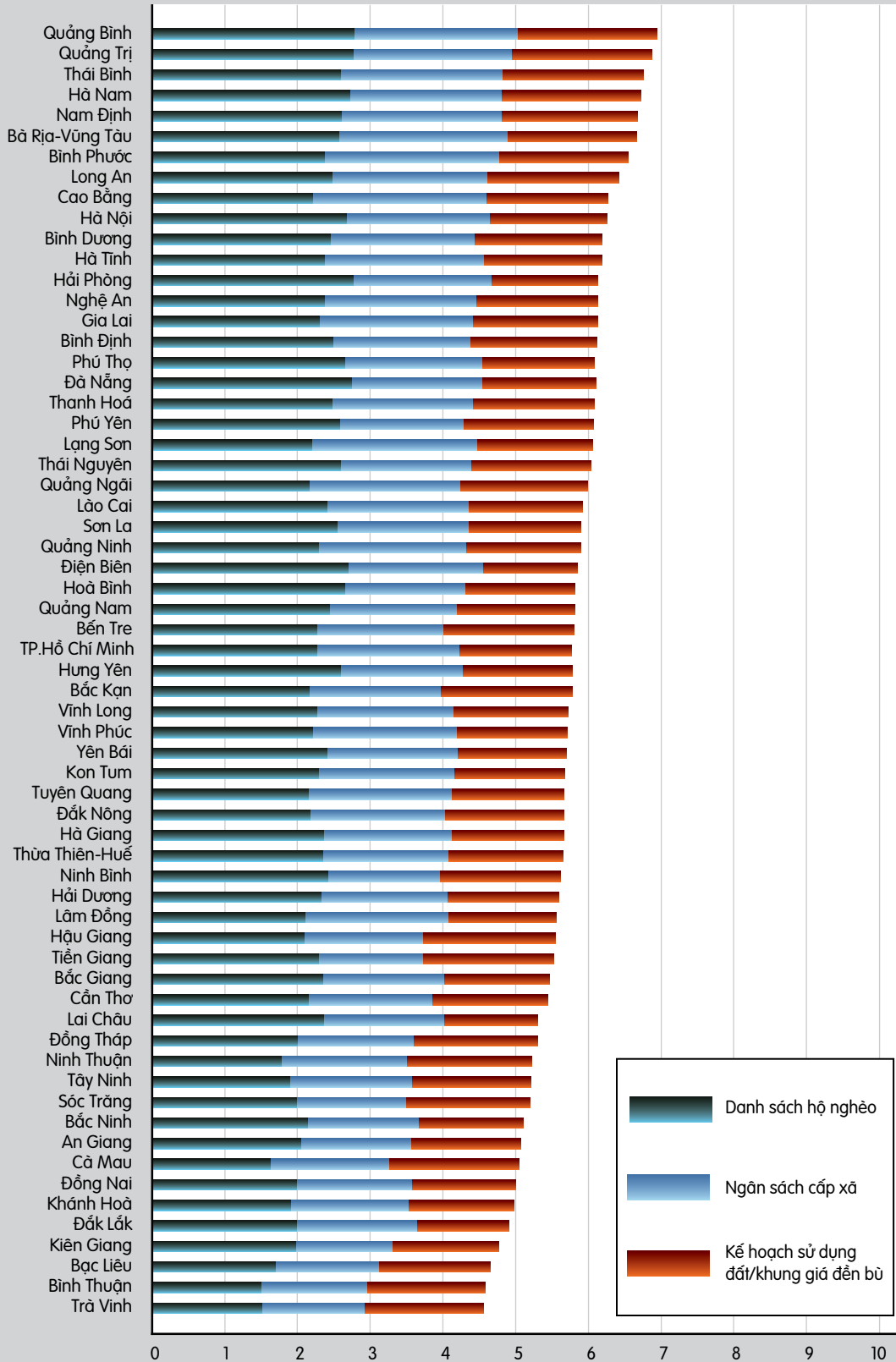
phần ‘công khai, minh bạch quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và khung giá đất’ chỉ đạt 1,61 điểm trung bình toàn quốc, có tăng không đáng kể so với điểm số 1,56 của năm 2011. Nội dung thành phần về công khai, minh bạch thu chi ngân sách cấp xã/phường/thị trấn hầu như không có biến đổi qua hai năm: chỉ đạt 1,77 trong năm 2012, so với 1,76 trong năm 2011 trên thang điểm 0,33 - 3,33.

Bản đồ 3.2 cho một bức tranh chung về mức độ hiệu quả của các tỉnh/thành phố trong việc đảm bảo công khai, minh bạch được tổng hợp từ ba nội dung thành phần và xếp theo bốn nhóm. Màu xanh đậm thể hiện nhóm tỉnh/thành phố đạt điểm số cao nhất, và màu vàng cho nhóm đạt điểm thấp nhất. Màu xanh lá cây biểu thị nhóm đạt điểm trung bình cao và màu cam cho nhóm đạt điểm trung bình thấp.

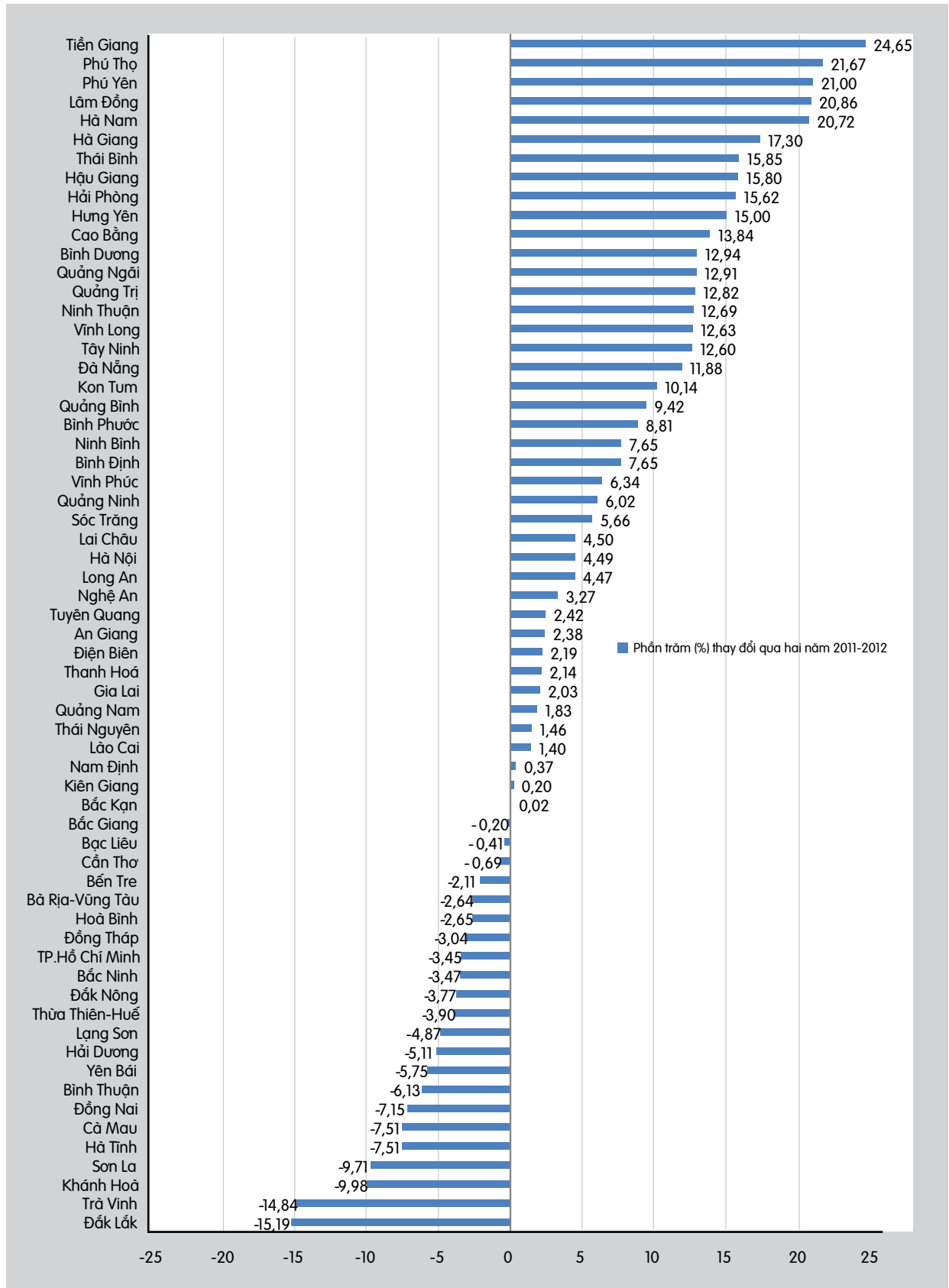
Biểu đồ 3.2b biểu thị mức độ thay đổi về điểm số của 63 tỉnh/thành phố qua hai năm 2011 và 2012. Ở Trục nội dung 2, có tới 19 địa phương có sự tiến bộ đáng kể với mức độ thay đổi về điểm số từ 10% trở lên. Những địa phương có mức độ cải thiện tích cực nhất bao gồm Hà Nam, Lâm Đồng, Phú Yên, Phú Thọ, Tiền Giang, với mức gia tăng về điểm từ 20% trở lên. Tuy nhiên, điểm số của khoảng 20 tỉnh/thành phố có suy giảm. Những địa phương có sự sụt giảm về điểm lớn nhất là Sơn La, Khánh Hòa, Trà Vinh và Đắk Lắk, với mức giảm từ 9,7% đến 15,2%. Điểm số của Tp. Hồ Chí Minh giảm 3,45% trong khi điểm của Hà Nội tăng lên không đáng kể ở mức 4,49%.

Bảng 3.2 liệt kê các chỉ tiêu, chỉ số thành phần được sử dụng để xây dựng ba nội dung thành phần cấu thành Trục nội dung 2. Ba cột đầu tiên nêu cụ thể tên gọi của trục nội dung, nội dung thành phần, chỉ số thành phần và các câu hỏi tương ứng trong Bộ phiếu hỏi PAPI. Các cột tiếp theo giới thiệu điểm trung bình toàn quốc của năm 2011 và 2012, và khoảng tin cậy 95% của điểm trung bình toàn quốc năm 2012. Các cột phía bên phải biểu thị điểm số thấp nhất, trung vị (điểm của tỉnh nằm ở vị trí thứ 32) và cao nhất, và các tỉnh/thành phố có số điểm tương ứng phục vụ việc so sánh về điểm giữa các địa phương.

Biểu đồ 3.2a: Công khai, minh bạch (Trục nội dung 2)



**Biểu đồ 3.2b: Mức độ thay đổi qua hai năm 2011 và 2012 ở Trục nội dung 2 (Công khai, minh bạch)**



**Bảng 3.2: Danh mục chỉ số thành phần thuộc Trục nội dung 2 - Công khai, minh bạch**

Trục nội dung, nội dung thành phần	Mô tả Trục nội dung, nội dung thành phần và các chỉ số thành phần	Câu hỏi khảo sát PAPI 2012	Thang điểm		Điểm trung bình toàn quốc		Khoảng tin cậy 95%		Điểm số cấp tỉnh		
			Tối thiểu	Tối đa	PAPI 2011	PAPI 2012	Thấp	Cao	Thuộc đo	Điểm số	Tỉnh/ Thành phố
<b>Trục nội dung 2</b>	<b>Công khai, minh bạch ở địa phương</b>		<b>1</b>	<b>10</b>	<b>5,47</b>	<b>5,61</b>	<b>5,52</b>	<b>5,69</b>	<b>Thấp nhất</b>	<b>4,56</b>	<b>Trà Vinh</b>
									<b>Trung vị</b>	<b>5,78</b>	<b>Hung Yên</b>
									<b>Cao nhất</b>	<b>6,95</b>	<b>Quảng Bình</b>
<i>Nội dung thành phần 1</i>	<i>Danh sách hộ nghèo</i>		<i>0,33</i>	<i>3,3</i>	<i>2,15</i>	<i>2,23</i>	<i>2,19</i>	<i>2,28</i>	<i>Thấp nhất</i>	<i>1,51</i>	<i>Bình Thuận</i>
									<i>Trung vị</i>	<i>2,34</i>	<i>Hải Dương</i>
									<i>Cao nhất</i>	<i>2,79</i>	<i>Quảng Bình</i>
<i>Nội dung thành phần 2</i>	<i>Ngân sách cấp xã</i>		<i>0,33</i>	<i>3,3</i>	<i>1,76</i>	<i>1,77</i>	<i>1,73</i>	<i>1,81</i>	<i>Thấp nhất</i>	<i>1,33</i>	<i>Kiên Giang</i>
									<i>Trung vị</i>	<i>1,80</i>	<i>Bắc Kạn</i>
									<i>Cao nhất</i>	<i>2,39</i>	<i>Bình Phước</i>
<i>Nội dung thành phần 3</i>	<i>Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất</i>		<i>0,34</i>	<i>3,4</i>	<i>1,56</i>	<i>1,61</i>	<i>1,58</i>	<i>1,63</i>	<i>Thấp nhất</i>	<i>1,26</i>	<i>Đắk Lắk</i>
									<i>Trung vị</i>	<i>1,61</i>	<i>Hà Tĩnh</i>
									<i>Cao nhất</i>	<i>1,94</i>	<i>Thái Bình</i>
1.Danh sách hộ nghèo	Danh sách hộ nghèo được công bố công khai trong 12 tháng qua	d202	0%	100%	53,55%	58,26%	55,03%	61,50%	Thấp nhất	31,90%	Trà Vinh
									Trung vị	64,17%	Hải Phòng
									Cao nhất	94,69%	Quảng Bình
1.Danh sách hộ nghèo	Có những hộ thực tế rất nghèo nhưng không được đưa vào danh sách hộ nghèo (% người dân cho là đúng)	d202a	0%	100%	39,85%	37,04%	34,42%	39,66%	Thấp nhất	8,12%	Điện Biên
									Trung vị	34,01%	Thái Bình
									Cao nhất	73,55%	Bình Thuận
1.Danh sách hộ nghèo	Có những hộ thực tế không nghèo nhưng lại được đưa vào danh sách hộ nghèo (% người dân cho là đúng)	d202b	0%	100%	34,66%	34,11%	31,52%	36,71%	Thấp nhất	6,30%	Hải Phòng
									Trung vị	34,39%	Đồng Nai
									Cao nhất	68,79%	Bình Thuận
2. Ngân sách cấp xã	Thu chi ngân sách của xã/phường được công bố công khai (%)	d203	0%	100%	29,80%	34,12%	31,31%	36,94%	Thấp nhất	10,19%	An Giang
									Trung vị	38,95%	Thừa Thiên-Huế
									Cao nhất	81,73%	Thái Bình
2. Ngân sách cấp xã	Người dân đã từng đọc bảng kê thu chi ngân sách (%)	d203a	0%	100%	37,38%	334,07%	30,36%	37,77%	Thấp nhất	8,75%	Ninh Bình
									Trung vị	32,00%	Hà Giang
									Cao nhất	76,43%	Quảng Ninh
2. Ngân sách cấp xã	Người dân tin vào tính chính xác của thông tin về thu chi ngân sách đã công bố (%)	d203b	0%	100%	69,66%	73,34%	70,41%	76,26%	Thấp nhất	33,26%	Trà Vinh
									Trung vị	74,39%	Bình Phước
									Cao nhất	96,89%	Vĩnh Long
3. Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Được biết về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hiện thời của xã/phường (%)	d204	0%	100%	19,99%	19,61%	17,34%	21,88%	Thấp nhất	4,10%	Trà Vinh
									Trung vị	19,07%	Vĩnh Long
									Cao nhất	48,22%	Hà Nam
3. Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Có dịp góp ý kiến cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của xã/phường (%)	d205	0%	100%	6,19%	6,49%	5,43%	7,56%	Thấp nhất	0,41%	Trà Vinh
									Trung vị	6,17%	Khánh Hòa
									Cao nhất	26,40%	Hà Nam



Trục nội dung, nội dung thành phần	Mô tả Trục nội dung, nội dung thành phần và các chỉ số thành phần	Câu hỏi khảo sát PAPI 2012	Thang điểm		Điểm trung bình toàn quốc		Khoảng tin cậy 95%		Điểm số cấp tỉnh		
			Tối thiểu	Tối đa	PAPI 2011	PAPI 2012	Thấp	Cao	Thuộc đo	Điểm số	Tỉnh/ Thành phố
3. Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Chính quyền địa phương đã tiếp thu ý kiến đóng góp của người dân cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (%)	d205a	0%	100%	81,12%	82,65%	75,89%	89,41%	Thấp nhất Trung vị Cao nhất	19,66% 90,13% 100%	Đắk Lắk Thái Bình Hậu Giang
3. Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Ảnh hưởng của kế hoạch/quy hoạch sử dụng đất tới hộ gia đình (1=Không có ảnh hưởng gì, 2=Bất lợi; 3=Có lợi)	d206	1	3	2,05	2,09	2,02	2,15	Thấp nhất Trung vị Cao nhất	1,75 2,06 2,52	Hải Phòng Long An Điện Biên
3. Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Hộ gia đình không bị thu hồi đất theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất gần đây (%)	d207	0%	100%	71,38%	74,91%	72,80%	77,03%	Thấp nhất Trung vị Cao nhất	33,01% 74,36% 97,99%	Lai Châu Quảng Nam Trà Vinh
3. Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Hộ gia đình bị thu hồi đất được đền bù với giá xấp xỉ giá thị trường (%)	d207a	0%	100%	12,86%	17,96%	12,83%	23,10%	Thấp nhất Trung vị Cao nhất	0,00% 12,19% 71,57%	Điện Biên Lâm Đồng Thái Bình
3. Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Khi bị thu hồi đất, gia đình được thông báo cụ thể về mục đích sử dụng đất (%)	d207c	0%	100%	93,12%	90,66%	86,37%	94,95%	Thấp nhất Trung vị Cao nhất	30,22% 96,42% 100%	Hải Dương Khánh Hòa Quảng Bình
3. Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Đất bị thu hồi hiện đang được sử dụng đúng với mục đích quy hoạch ban đầu (%)	d207d	0%	100%	85,40%	82,64%	78,17%	87,11%	Thấp nhất Trung vị Cao nhất	26,07% 90,30% 100%	Vinh Phúc Bình Thuận Phú Yên
3. Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Biết nơi cung cấp thông tin bảng giá đất được chính thức ban hành ở địa phương (%)	d208	0%	100%	38,25%	42,76%	40,18%	45,34%	Thấp nhất Trung vị Cao nhất	9,63% 43,65% 76,64%	Lai Châu Tiền Giang Hải Phòng

**Công khai danh sách hộ nghèo**

Công khai, minh bạch trong việc lập và thông tin về danh sách hộ nghèo là một nhiệm vụ quan trọng của các cấp chính quyền cơ sở. Danh sách hộ nghèo là một công cụ chính sách an sinh xã hội quan trọng, đặc biệt đối với những hộ gia đình được xếp vào diện hộ nghèo, bởi hộ gia đình đó sẽ nhận được ưu đãi về an sinh xã hội, chẳng hạn như được miễn giảm học phí bậc đại học hoặc được cấp bảo hiểm y tế miễn phí. Nội dung thành phần này được cấu thành từ tỉ lệ phần trăm (%) người dân cho là đúng của ba chỉ tiêu: (i) Danh sách hộ nghèo được công bố công khai trong 12 tháng

qua; (ii) Có những hộ thực tế rất nghèo nhưng không được đưa vào danh sách hộ nghèo; và (iii) Có những hộ thực tế không nghèo nhưng lại được đưa vào danh sách hộ nghèo.

Ở chỉ tiêu thứ nhất, trên phạm vi toàn quốc, 58,26% số người được hỏi cho biết danh sách hộ nghèo được công bố công khai trong 12 tháng qua, tăng 5% so với kết quả khảo sát năm 2011. Quảng Bình có tỉ lệ người trả lời đồng ý với ý kiến này cao nhất, đạt khoảng 95%. Trà Vinh là tỉnh có tỉ lệ thấp nhất, ở mức xấp xỉ 32%.

Ở chỉ tiêu thứ hai, trên toàn quốc có 37% số người được hỏi cho biết có những hộ thực tế rất nghèo nhưng

không được đưa vào danh sách hộ nghèo, có cải thiện chút ít so với tỉ lệ 39,8% của năm 2011. Ở Bình Thuận, 73,5% số người được hỏi xác nhận có hiện tượng như vậy xảy ra, trong khi ở Điện Biên chỉ có 8% cho biết như vậy. Thái Bình là địa phương có tỉ lệ người đồng ý có hiện tượng này ở mức trung vị là 34%, có nghĩa là hiện tượng làm sai lệch đối tượng hộ nghèo diễn ra khá phổ biến ở 31 địa phương.

Một vấn đề khác được phản ánh diễn ra khá phổ biến ở cấp cơ sở đó là có những hộ thực tế không nghèo nhưng lại được đưa vào danh sách hộ nghèo, phần lớn là qua các mối quan hệ thân quen với cán bộ chính quyền để được hưởng các chế độ đãi ngộ về an sinh xã hội. Trên toàn quốc có khoảng 34% số người được hỏi cho biết hiện tượng này xảy ra ở địa bàn xã/phường nơi họ sinh sống. Tỉ lệ này tương đồng với kết quả khảo sát năm 2011. Người dân Bình Thuận cho biết sai phạm này khá phổ biến do có tới 68,7% số người được hỏi hỏi quan sát có hiện tượng như vậy. Hải Phòng dường như là địa phương đảm bảo tốt tính minh bạch trong việc lập danh sách hộ nghèo, bởi chỉ có 6,3% số người trả lời cho biết có hiện tượng làm sai như vậy tại địa bàn dân cư.

Nhìn chung, điểm số ở nội dung thành phần này là cao nhất trong số ba nội dung thành phần, tương tự với phát hiện nghiên cứu năm 2011, đạt 2,23 điểm trên thang điểm từ 0,33 – 3,33. Quảng Bình đạt điểm rất gần điểm cao nhất với số điểm 2,79 (song vẫn thấp hơn nhiều so với 3,14 điểm, mức điểm cao nhất của năm 2011 của Sơn La). Bình Thuận là địa phương có điểm số thấp nhất, chỉ đạt 1,5 điểm.

### **Công khai thu chi ngân sách cấp xã, phường**

Việc công khai đầy đủ về nội dung của bảng kê thu chi ngân sách cấp xã/phường là rất cần thiết để tránh sai phạm trong quản lý công quỹ theo quy định của Pháp lệnh THDCCS. Đây cũng là mối quan tâm của các cấp chính quyền, các nhà tài trợ và xã hội dân sự. Nội dung thành phần này tìm hiểu mức độ tuân thủ các quy định này của các cấp chính quyền cơ sở, đồng thời đánh giá chất lượng của thông tin ngân sách được công bố công khai.

Kết quả khảo sát năm 2012 cho thấy chỉ có khoảng 34% số người được hỏi cho biết xã/phường nơi họ đang sinh sống có công bố công khai các khoản thu chi ngân sách, tăng 5% so với tỉ lệ của năm 2011. Mặc dù vậy, tỉ lệ này còn rất thấp khi xét đến tầm quan trọng của việc công khai ngân sách cấp xã, và khi so với tỉ lệ người dân biết đến danh sách hộ nghèo. Thái Bình vẫn là địa phương có số người dân cho biết chính quyền cấp xã/phường công khai ngân sách lớn nhất, với 81.7%, cao hơn rất nhiều so với tỉ lệ này của tỉnh (67%) trong năm 2011. Tỉ lệ này ở An Giang là thấp nhất, chỉ ở mức 10,2%.

Chỉ tiêu đánh giá tiếp là về tỉ lệ người dân đã từng đọc bảng thống kê thu chi ngân sách. Trong số những người cho biết thu chi ngân sách cấp xã được công bố công khai, có khoảng 34% đã từng đọc bảng này, giảm nhẹ so với tỉ lệ 37,4% của năm 2011 và thấp hơn nhiều so với tỉ lệ 51% của năm 2010. Việc công bố công khai bảng thống kê thu chi ngân sách sẽ không có tác dụng nếu thông tin truyền tải đến người dân khó đọc, khó hiểu và không thu hút sự chú ý. Ninh Bình chỉ có 8,7% người dân đã từng xem bảng thống kê thu chi ngân sách, trong khi ở Quảng Ninh có tới 76,4% người trả lời đã từng đọc thông tin này.

Một kết quả đáng khích lệ đó là trong số những người đã đọc bảng thống kê ngân sách của xã/phường/thị trấn, có tới 73,3% tin vào tính chính xác của thông tin được công bố. Tỉ lệ này tương tự với tỉ lệ 70% của năm 2011. Khoảng cách về điểm các tỉnh/thành phố thuộc nhóm có điểm cao nhất và nhóm có điểm thấp nhất là khá rộng, thể hiện qua tỉ lệ người dân tin vào độ chính xác của thông tin công bố về ngân sách cấp xã/phường ở Vĩnh Long là 96,89%, trong khi tỉ lệ này ở Trà Vinh chỉ là 33,2%.

Nhìn chung có sự nhất quán trong phát hiện nghiên cứu về mức độ công khai, minh bạch thu chi ngân sách cấp xã/phường/thị trấn giữa hai năm 2011 và 2012. Trong năm 2012, điểm số trung bình toàn quốc của nội dung thành phần này đạt 1,77 (tương đương điểm 1,76 của năm 2011), chỉ đạt 59% của điểm cao nhất cần đạt được là 3,33 và thấp hơn nhiều so với điểm trung bình ở nội dung thành phần về danh sách hộ nghèo. Bình Phước đạt điểm cao nhất với 2,39 điểm, và Kiên Giang đạt điểm thấp nhất với 1,33 điểm.

### **Công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và khung giá đất**

Công khai, minh bạch trong quản lý đất đai, đặc biệt là trong quá trình quy hoạch, lập kế hoạch sử dụng đất, đền bù thu hồi đất là việc làm hết sức bức thiết hiện nay, đặc biệt với dân cư nông thôn. Quản lý đất đai là một trong những lĩnh vực dễ xảy ra tham nhũng nhất và dễ dẫn tới căng thẳng và xung đột giữa chính quyền địa phương với người dân. Hai vụ việc mâu thuẫn đất đai giữa người dân và chính quyền địa phương ở huyện Tiên Lãng, Hải Phòng, và huyện Văn Giang, Hưng Yên cho thấy rõ tầm quan trọng của việc công khai, minh bạch về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và khung giá đất đền bù.<sup>33</sup>

Do vậy, PAPI tập trung vào nội dung thành phần này nhiều hơn ở Trục nội dung 2. Nội dung thành phần này được cấu thành từ 9 chỉ số thành phần, một lượng chỉ số lớn nhất trong toàn bộ nghiên cứu PAPI. Chỉ số thành phần thứ nhất cho biết mức độ người dân được thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hiện nay của xã/phường nơi họ cư trú. Theo quy định của Pháp lệnh THDCCS, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được ban hành đồng thời với kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội và các chính sách, quy định khác của chính quyền địa phương. Tuy nhiên, kết quả khảo sát năm 2012 cho thấy chỉ có 19,6% số người trả lời trên toàn quốc được biết về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, tương đương với tỉ lệ của năm 2011. Ở Trà Vinh chỉ có 4,1% người dân được biết thông tin quan trọng này. Ở Hà Nam, địa phương có tỉ lệ người dân được biết thông tin quy hoạch đất đai nhiều nhất trong cả nước cũng chỉ đạt 48,2% được biết thông tin. Các tỉ lệ cao nhất và thấp nhất này đều rất gần với phát hiện nghiên cứu năm 2010 và 2011.

Chỉ số tiếp theo cho biết mức độ chính quyền địa phương tạo điều kiện cho người dân tham gia đóng góp ý kiến đối với dự thảo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trước khi phê duyệt. Mặc dù đây là một yêu cầu quan

trọng của Pháp lệnh THDCCS, nhưng trên thực tế, hầu như các cấp chính quyền địa phương còn coi nhẹ. Kết quả khảo sát năm 2012 không mấy khả quan, bởi chỉ có 6,49% số người trả lời cho biết họ có cơ hội được tham gia đóng góp ý kiến, tương tự với kết quả của năm 2011. Hà Nam dường như làm tốt hơn cả mặc dù cũng chỉ có 26,4% số người trả lời cho biết họ có cơ hội được góp ý. Trong khi đó tỉ lệ này ở Trà Vinh chỉ là 0,4%. Việc người dân ít có cơ hội tham gia đóng góp ý kiến vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở xã/phường/thị trấn có thể là nhân tố dẫn tới gia tăng mâu thuẫn giữa người dân và các cấp chính quyền cơ sở.

Một phát hiện nghiên cứu lạc quan hơn đó là trong số những người đã có cơ hội góp ý cho dự thảo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, có đến 82,65% cho biết ý kiến của họ đã được tiếp thu, tương đương với kết quả 81% của năm 2011. Kết quả khảo sát ở 63 tỉnh/thành phố cho thấy có sự khác biệt đáng kể. Trong khi 31 tỉnh/thành phố có tỉ lệ trên 90% số người được hỏi cho biết ý kiến của họ được tiếp thu (giá trị trung vị), đặc biệt ở Hậu Giang có tới 100% số người đã góp ý với quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất xác nhận ý kiến của họ được tiếp thu, thì tỉ lệ này ở tỉnh Đắk Lắk chỉ là 19,6%.<sup>34</sup>

So với kết quả khảo sát năm 2010 và 2011, kết quả của năm 2012 cho thấy tác động của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong thời gian gần nhất đến hộ gia đình gần như không đổi. Giá trị "1" có nghĩa là hộ gia đình không bị tác động; giá trị "2" có nghĩa là hộ gia đình bị ảnh hưởng bất lợi; và giá trị "3" có nghĩa là hộ gia đình được hưởng lợi. Điểm trung bình chung toàn quốc là 2,09, rất gần với điểm số 2,05 của năm 2011 và 2,04 của năm 2010 (sát giá trị 2: ảnh hưởng bất lợi). Số hộ dân ở Điện Biên được hưởng lợi nhiều bởi điểm số trung bình của tỉnh đạt 2,52 (gần giá trị 3), còn ở Hải Phòng các hộ gia đình bị ảnh hưởng bất lợi nhiều hơn, thể hiện qua điểm số trung bình 1,75 điểm (gần giá trị 2).

<sup>33</sup>. Vụ việc ở huyện Văn Giang, tỉnh Hưng Yên tác động đến 166 hộ nông dân và gây dư luận trên toàn quốc. Xem Tuổi Trẻ Online (25/04/2012). Cường chế thu hồi đất, tạm giữ 20 người, tại <http://tuoitre.vn/Chinh-tri-Xa-hoi/488813/cuong-che-thu-hoi-dat-tam-giu-20-nguoi.html>. Hai vụ việc Tiên Lãng và Văn Giang đều xảy ra trước khảo sát PAPI 2012.

<sup>34</sup>. Lưu ý: trên thực tế số người đã đóng góp ý kiến rất thấp (đôi khi chỉ có khoảng 10 người ở mỗi tỉnh/thành phố), vì vậy dữ liệu này cần được xử lý cẩn thận để đảm bảo tính ổn định của dữ liệu khi so sánh qua các năm.

PAPI cũng xem xét tác động của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất từ một góc nhìn khác, đó là hộ gia đình của người trả lời hay người dân cùng xã/phường có bị thu hồi (mất) đất do hệ quả của quy hoạch, kế hoạch đó hay không. Trung bình cả nước có 74,9% số người trả lời cho biết hộ gia đình không bị thu hồi đất, và tỉ lệ này tương đương với tỉ lệ 71,4% của năm 2011. Tỉ lệ người dân phản ánh không bị thu hồi đất cao nhất vẫn ở Trà Vinh (98%), và thấp nhất ở Lai Châu với 33%.

Một trong những vấn đề nóng bỏng còn tồn tại đó là mức giá đền bù cho đất bị thu hồi. Kết quả khảo sát năm 2011 cho thấy trung bình toàn quốc chỉ có 12,86% số hộ gia đình bị mất đất cho biết giá đền bù gần với giá thị trường. Tỉ lệ này tăng đến 17,96% trong năm 2012, song vẫn ở mức rất thấp. Nếu hiện trạng đền bù đất đai dưới mức giá thị trường còn tồn tại thì khiếu kiện liên quan đến đền bù đất đai sẽ còn gia tăng. Thái Bình là địa phương có tỉ lệ người trả lời cho biết giá đất đền bù sát với giá thị trường đạt mức cao nhất (71,5%), trong khi tỉ lệ này ở Điện Biên là 0%. Ở hơn 30 tỉnh/thành phố, tỉ lệ người dân cho biết giá đền bù sát với giá thị trường chỉ ở mức dưới 11%.

Chỉ số thành phần về việc công khai mục đích sử dụng đất thu hồi của người dân có tín hiệu khả quan hơn. Trung bình cả nước có 90,6% số người được hỏi từ những hộ gia đình bị thu hồi đất cho biết họ nhận được thông tin về mục đích sử dụng sau thu hồi, gần tương đương với tỉ lệ 93% của năm 2011. Tỉ lệ này ở Quảng Bình là cao nhất, đạt 100%, và thấp nhất ở Hải Dương

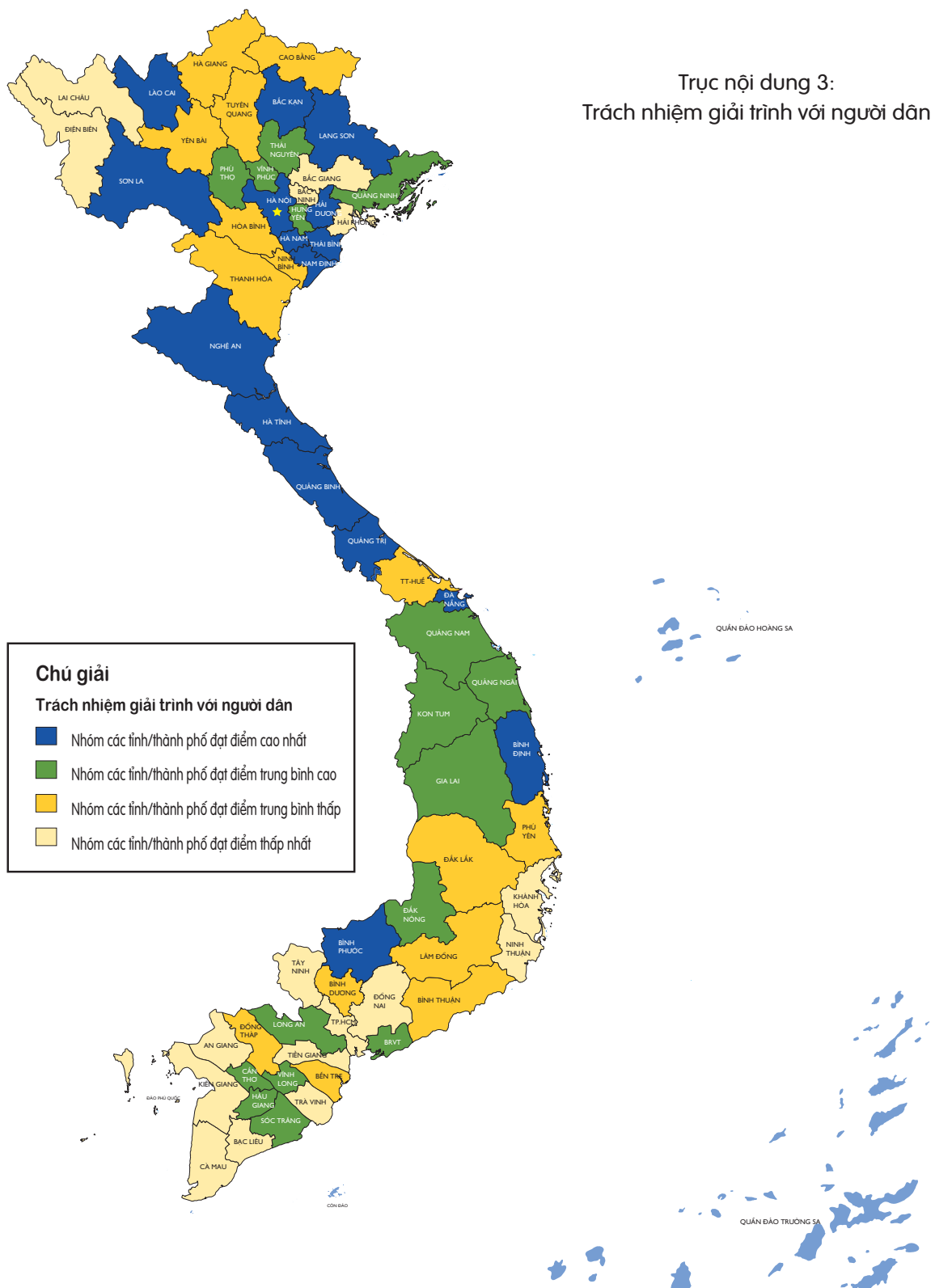
(30,2%). Tương tự như vậy, trên toàn quốc có tới 82,6% số người được hỏi từ những hộ bị thu hồi đất cho biết, hiện nay đất sau thu hồi đang được sử dụng với đúng mục đích ban đầu, gần bằng với tỉ lệ 85% của năm 2011. Có tới 100% hộ dân Phú Yên ghi nhận điều này, trong khi đó tỉ lệ này ở tỉnh Vĩnh Phúc chỉ là 26,1%.

Chỉ số cuối cùng trong nội dung thành phần này cho biết người dân sẽ làm gì khi muốn tìm hiểu về bảng giá đất được chính thức ban hành ở địa phương. Chỉ số này có ý nghĩa bởi khi người dân không biết làm thế nào để có được thông tin về khung giá đất, họ rất có thể trở thành nạn nhân của hành vi cố ý làm sai của cán bộ chính quyền liên quan đến đất đai và giá đền bù. Trên toàn quốc, chỉ có 42,7% số người được hỏi cho biết họ sẽ làm gì để có được thông tin, giảm 4% so với tỉ lệ của năm 2011. Có khoảng 76,6% số người được hỏi ở Hải Phòng cho biết họ biết tìm kiếm thông tin này ở đâu, trong khi đó tỉ lệ này ở Lai Châu chỉ là 9,6%.

Kết quả chung của nội dung thành phần về công khai, minh bạch trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và khung giá đền bù thu hồi đất là thấp nhất trong toàn bộ Trục nội dung 2. Điểm số trung bình toàn quốc ở nội dung thành phần này chỉ đạt 1,61, đạt dưới 50% so với mức điểm tối đa cần đạt được là 3,33, và hầu như không có chuyển biến đáng kể so với kết quả 1,56 điểm của năm 2011. Thái Bình là tỉnh đạt điểm cao nhất ở mức 1,94 điểm, giữ nguyên vị trí đứng đầu của tỉnh với điểm số 1,9 của năm 2011. Hải Phòng đạt điểm thấp nhất ở mức 1,26 điểm.

3.3. TRỰC NỘI DUNG 3: TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH VỚI NGƯỜI DÂN

**Bản đồ 3.3: Trách nhiệm giải trình với người dân ở cấp tỉnh phân theo 4 cấp độ hiệu quả**





Khái niệm ‘trách nhiệm giải trình với người dân’ trong nghiên cứu PAPI xuất phát từ các quy định về báo cáo, giải trình của Pháp lệnh THDCCS. Trục nội dung này được cấu thành từ ba nội dung thành phần, bao gồm: (i) mức độ và hiệu quả khi người dân tiếp xúc với các cấp chính quyền, (ii) Ban Thanh tra nhân dân (Ban TTND), và (iii) Ban Giám sát đầu tư cộng đồng (Ban GSĐTCD).

Nội dung thành phần thứ nhất đề cập đến mức độ và hiệu quả tương tác giữa người dân với các cấp chính quyền. Người dân càng có cơ hội tiếp xúc với các cấp chính quyền để yêu cầu hỗ trợ giải quyết các khúc mắc của cá nhân, gia đình, hàng xóm, hoặc với chính quyền địa phương, thì chính quyền địa phương càng thể hiện được trách nhiệm trước người dân về việc thực hiện các chính sách của nhà nước, đồng thời lắng nghe những tâm tư, bức xúc của người dân. Nội dung thành phần thứ hai và thứ ba tìm hiểu mức độ hiểu biết của người dân về Ban TTND và Ban GSĐTCD, và về tác dụng cũng như hiệu quả của các ban này với chức năng là thiết chế giám sát đảm bảo trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền với người dân. Ban TTND và Ban GSĐTCD là hai cơ chế giám sát ở cấp cộng đồng để người dân thực hiện quyền “dân kiểm tra” theo tinh thần của Pháp lệnh THDCCS.

Biểu đồ 3.3a biểu thị điểm số tổng hợp ở Trục nội dung 3 của các tỉnh/thành phố theo đồ thị dạng thanh. Các tỉnh/thành phố đạt từ 4,42 điểm (Kiên Giang) đến 6,96 điểm (Thái Bình), tương đương với khoảng điểm quan sát được trong năm 2011. Điểm trung bình toàn quốc là 5,58 điểm, tương tự với mức điểm 5,5 của năm 2011.

Nhìn chung, điểm số trung bình toàn quốc ở ba nội dung thành phần của Trục nội dung 3 gần bằng nhau. Điểm trung bình toàn quốc ở nội dung thành phần thứ nhất về mức độ và hiệu quả khi tiếp xúc với các cấp chính quyền là 1,88 điểm; điểm số trung bình ở nội dung thành phần về Ban TTND là 1,87 điểm; và điểm trung bình của nội dung thành phần về Ban GSĐTCD là 1,83 điểm.

Năm tỉnh đạt điểm cao nhất ở Trục nội dung 3 gồm Thái Bình, Quảng Bình, Hải Dương, Nam Định và

Quảng Trị, với mức điểm đạt được trong khoảng từ 6,61 đến 6,96. Trong số đó, Quảng Bình, Quảng Trị, Thái Bình và Nam Định cũng đứng đầu ở trục nội dung 2 về ‘công khai, minh bạch’. Bốn tỉnh này cũng đứng đầu trong nhóm sáu tỉnh đứng đầu ở Trục nội dung 3 về ‘trách nhiệm giải trình với người dân’ trong năm 2011. Điều này thể hiện tính nhất quán của kết quả khảo sát PAPI qua các năm.

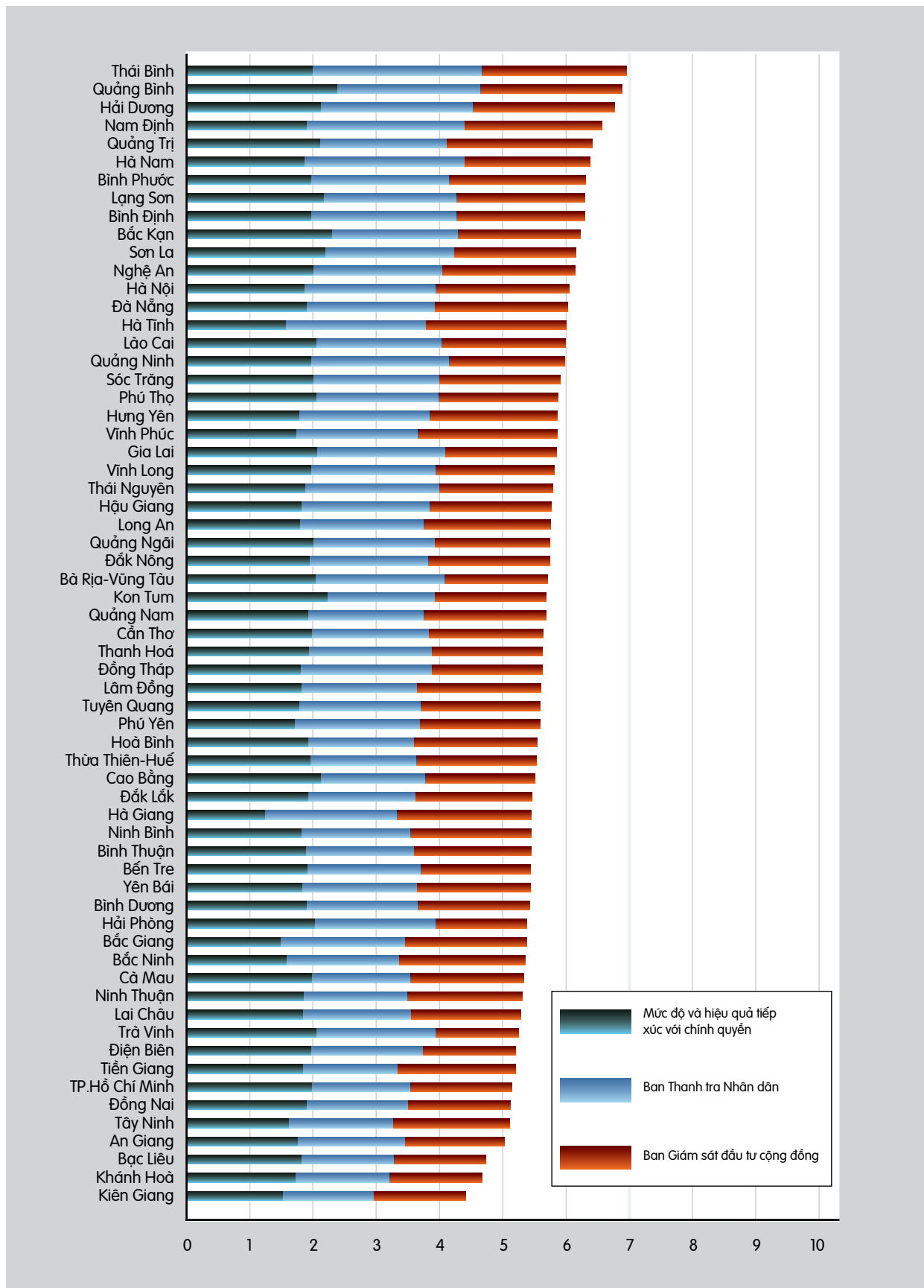
Kiên Giang, Khánh Hòa, Bạc Liêu, An Giang và Tây Ninh là những địa phương đạt điểm thấp nhất với ước lượng điểm trung bình từ 4,42 đến 5,11. Đây cũng là những địa phương thuộc về nhóm điểm trung bình thấp và thấp nhất của năm 2011. Ngoài ra, Kiên Giang, Bạc Liêu và Trà Vinh cũng là những tỉnh trong nhóm đạt điểm thấp nhất ở Trục nội dung 2 về công khai, minh bạch. Điều này cho thấy mối tương quan có ý nghĩa thống kê giữa hai nội dung ‘công khai, minh bạch’ và ‘trách nhiệm giải trình với người dân’. Bản đồ 3.3 biểu thị sự phân bố về không gian của các nhóm điểm cao nhất, trung bình cao, trung bình thấp và thấp nhất.

Biểu đồ 3.3b thể hiện sự biến đổi về điểm số của từng địa phương qua hai năm 2011 và 2012. So với kết quả năm 2011, khoảng 20 tỉnh/thành phố có dấu hiệu cải thiện ở trục nội dung này, với mức độ cải thiện từ 5% trở lên. Cao Bằng, Sóc Trăng, Hưng Yên, Hải Phòng và Hậu Giang là năm địa phương có mức độ cải thiện nhiều nhất, với mức gia tăng về điểm tương ứng từ 15% xuống tới 9,4%. Trong hai thành phố lớn nhất cả nước, Hà Nội có mức gia tăng về điểm ở mức xấp xỉ 6. Ngược lại, cũng có khoảng 20 tỉnh/thành phố có sự sụt giảm về điểm. Các tỉnh Kiên Giang, Khánh Hòa, Hòa Bình, Quảng Trị và Long An có mức giảm mạnh nhất (tương ứng từ -16,5% đến -8%). Tp. Hồ Chí Minh cũng sụt giảm nhẹ (gần -2%).

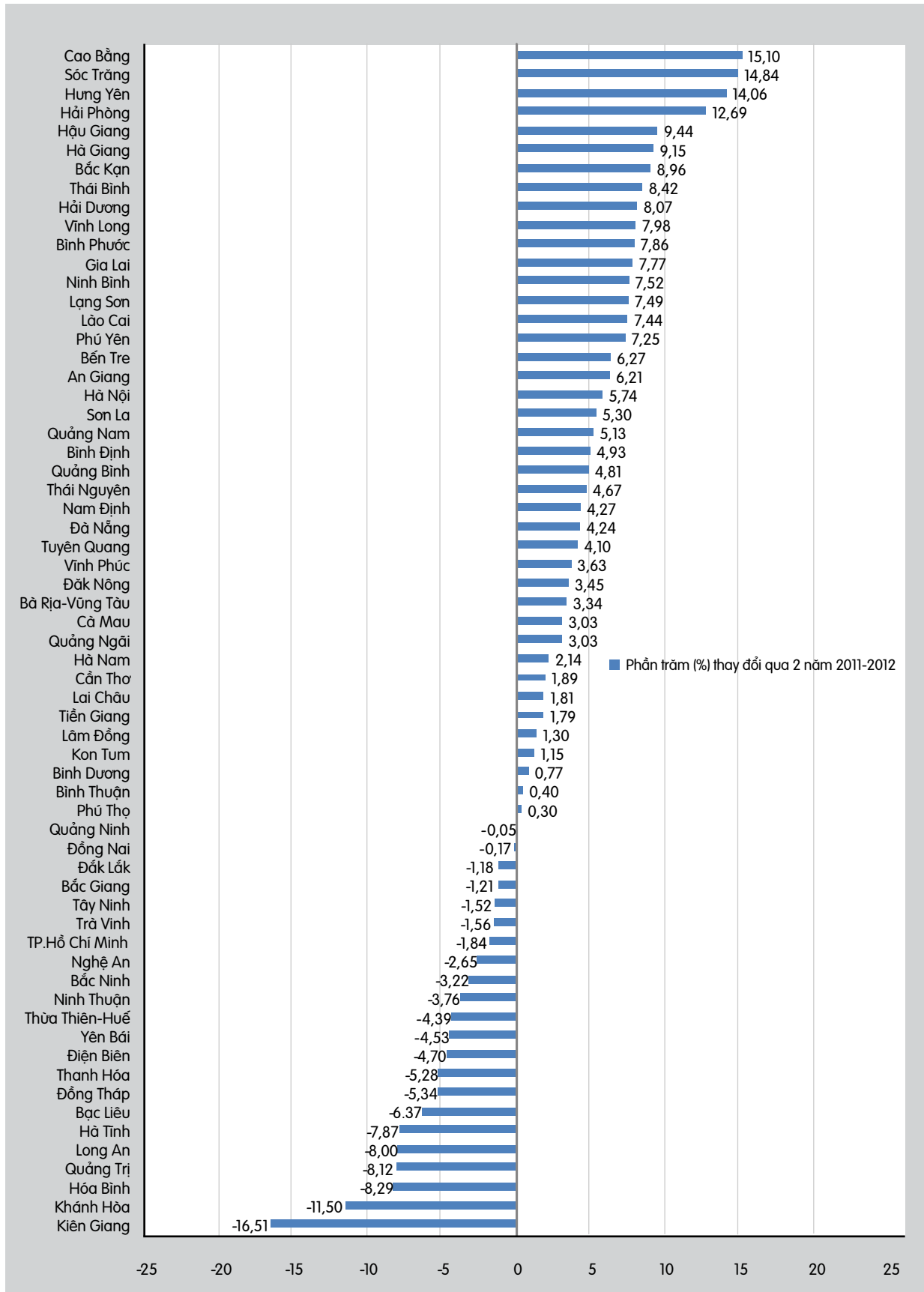
Bảng 3.3 liệt kê các chỉ tiêu, chỉ số thành phần được sử dụng để xây dựng Trục nội dung 3 và các nội dung thành phần, với điểm trung bình toàn quốc của năm 2012 cùng nằm trong khoảng điểm với độ tin cậy 95%. Bảng 3.3 cũng biểu thị điểm cao nhất, điểm trung vị và điểm thấp nhất của các địa phương có mức điểm tương ứng.



**Biểu đồ 3.3a: Trách nhiệm giải trình với người dân (Trục nội dung 3)**



**Biểu đồ 3.3b: Mức độ thay đổi qua hai năm 2011 và 2012 ở Trục nội dung 3  
(Trách nhiệm giải trình với người dân)**



**Bảng 3.3: Danh mục chỉ số thành phần thuộc Trục nội dung 3 - Trách nhiệm giải trình với người dân**

Trục nội dung, nội dung thành phần	Mô tả Trục nội dung, nội dung thành phần và các chỉ số thành phần	Câu hỏi khảo sát PAPI 2012	Thang điểm		Điểm trung bình toàn quốc		Khoảng tin cậy 95%		Điểm số cấp tỉnh		
			Tối thiểu	Tối đa	PAPI 2011	PAPI 2012	Thấp	Cao	Thuộc đo	Điểm số	Tỉnh/ Thành phố
<b>Trục nội dung 3</b>	<b>Trách nhiệm giải trình với người dân</b>		<b>1</b>	<b>10</b>	<b>5,50</b>	<b>5,58</b>	<b>5,51</b>	<b>5,65</b>	<b>Thấp nhất</b>	<b>4,42</b>	<b>Kiên Giang</b>
									<b>Trung vị</b>	<b>5,65</b>	<b>Cần Thơ</b>
									<b>Cao nhất</b>	<b>6,96</b>	<b>Thái Bình</b>
<i>Nội dung thành phần 1</i>	<i>Hiệu quả tiếp xúc với chính quyền khi khúc mắc</i>		<i>0,33</i>	<i>3,3</i>	<i>1,87</i>	<i>1,88</i>	<i>1,85</i>	<i>1,91</i>	<i>Thấp nhất</i>	<i>1,25</i>	<i>Hà Giang</i>
									<i>Trung vị</i>	<i>1,93</i>	<i>Đắk Lắk</i>
									<i>Cao nhất</i>	<i>2,39</i>	<i>Quảng Bình</i>
<i>Nội dung thành phần 2</i>	<i>Ban Thanh tra nhân dân</i>		<i>0,33</i>	<i>3,3</i>	<i>1,85</i>	<i>1,87</i>	<i>1,83</i>	<i>1,91</i>	<i>Thấp nhất</i>	<i>1,43</i>	<i>Kiên Giang</i>
									<i>Trung vị</i>	<i>1,92</i>	<i>Tuyên Quang</i>
									<i>Cao nhất</i>	<i>2,67</i>	<i>Thái Bình</i>
<i>Nội dung thành phần 3</i>	<i>Ban Giám sát đầu tư công đồng</i>		<i>0,34</i>	<i>3,4</i>	<i>1,78</i>	<i>1,83</i>	<i>1,80</i>	<i>1,86</i>	<i>Thấp nhất</i>	<i>1,31</i>	<i>Trà Vinh</i>
									<i>Trung vị</i>	<i>1,89</i>	<i>Thừa Thiên-Huế</i>
									<i>Cao nhất</i>	<i>2,30</i>	<i>Quảng Trị</i>
1. Mức độ và hiệu quả tiếp xúc với chính quyền	Liên hệ với trưởng thôn/Tổ trưởng TDP để giải quyết khúc mắc (%)	d301a1	0%	100%	18,54%	18,07%	15,86%	20,28%	Thấp nhất	0,54%	Hà Giang
									Trung vị	18,53%	Điện Biên
									Cao nhất	58,85%	Bắc Kạn
1. Mức độ và hiệu quả tiếp xúc với chính quyền	Liên hệ cán bộ xã/phường để giải quyết khúc mắc (%)	d301b1	0%	100%	12,20%	12,01%	10,40%	13,62%	Thấp nhất	1,27%	Nam Định
									Trung vị	10,97%	Quảng Nam
									Cao nhất	39,08%	Bắc Kạn
1. Mức độ và hiệu quả tiếp xúc với chính quyền	Cuộc gặp với trưởng thôn/Tổ trưởng TDP để giải quyết khúc mắc có kết quả tốt (%)	d301a1	0%	100%	87,96%	86,82%	83,19%	90,45%	Thấp nhất	18,69%	Hà Tĩnh
									Trung vị	90,33%	Long An
									Cao nhất	100%	Quảng Trị
1. Mức độ và hiệu quả tiếp xúc với chính quyền	Cuộc gặp với cán bộ xã/phường để giải quyết khúc mắc có kết quả tốt (%)	d301b2	0%	100%	80,49%	82,82%	78,85%	86,79%	Thấp nhất	0,00%	Hà Giang
									Trung vị	85,74%	Phú Yên
									Cao nhất	100%	Bình Phước
1. Mức độ và hiệu quả tiếp xúc với chính quyền	Góp ý xây dựng với chính quyền (%)	d302a1	0%	100%	23,36%	25,96%	23,79%	28,14%	Thấp nhất	8,76%	Ninh Thuận
									Trung vị	26,58%	Tây Ninh
									Cao nhất	65,27%	Quảng Bình
1. Mức độ và hiệu quả tiếp xúc với chính quyền	Việc góp ý xây dựng với chính quyền đem lại kết quả tốt (%)	d302a2	0%	100%	87,28%	87,28%	85,07%	89,48%	Thấp nhất	52,73%	Trà Vinh
									Trung vị	86,73%	Hà Nam
									Cao nhất	100%	Ninh Thuận
2. Ban Thanh tra nhân dân	Xã/phường có Ban Thanh tra nhân dân (%)	d303	0%	100%	33,84%	33,18%	30,45%	35,90%	Thấp nhất	12,33%	Bạc Liêu
									Trung vị	35,40%	Đà Nẵng
									Cao nhất	76,63%	Thái Bình
2. Ban Thanh tra nhân dân	Ban Thanh tra nhân dân được nhân dân bầu (%)	d303a	0%	100%	43,54%	42,55%	38,88%	46,21%	Thấp nhất	4,15%	Cao Bằng
									Trung vị	40,54%	Bắc Kạn
									Cao nhất	74,18%	Thái Bình
2. Ban Thanh tra nhân dân	Ban Thanh tra nhân dân hoạt động có hiệu quả (%)	d303c	0%	100%	78,70%	78,64%	76,14%	81,15%	Thấp nhất	49,50%	Bắc Ninh
									Trung vị	78,56%	Đồng Tháp
									Cao nhất	97,15%	Bà Rịa-Vũng Tàu

Trục nội dung, nội dung thành phần	Mô tả Trục nội dung, nội dung thành phần và các chỉ số thành phần	Câu hỏi khảo sát PAPI 2012	Thang điểm		Điểm trung bình toàn quốc		Khoảng tin cậy 95%		Điểm số cấp tỉnh		
			Tối thiểu	Tối đa	PAPI 2011	PAPI 2012	Thấp	Cao	Thuộc đo	Điểm số	Tỉnh/ Thành phố
3. Ban Giám sát đầu tư cộng đồng	Xã/phường đã có Ban Giám sát đầu tư cộng đồng (%)	d304	0%	100%	14,48%	16,69%	15,04%	18,33%	Thấp nhất	1,16%	Tiền Giang
									Trung vị	15,20%	Đồng Nai
									Cao nhất	43,92%	Thái Bình
3. Ban Giám sát đầu tư cộng đồng	Ban Giám sát đầu tư cộng đồng hoạt động có hiệu quả (%)	d304b	0%	100%	81,65%	83,23%	79,51%	86,95%	Thấp nhất	35,22%	Bạc Liêu
									Trung vị	87,94%	Thái Bình
									Cao nhất	100%	Tiền Giang

(\*) Tối thiểu = Điểm số thấp nhất của mẫu; Tối đa = Điểm số cao nhất của mẫu

### Mức độ và hiệu quả trong tiếp xúc với chính quyền

Nội dung thành phần này chỉ báo mức độ và hiệu quả tương tác giữa người dân và các cấp chính quyền địa phương khi người dân có nhu cầu giải quyết khúc mắc của cá nhân, gia đình, hàng xóm hoặc liên quan tới chính quyền địa phương. Nội dung thành phần này được xây dựng từ sáu chỉ số cụ thể.

Số người trả lời cho biết trong vòng 12 tháng qua đã liên hệ với trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố để yêu cầu giải quyết khúc mắc chỉ chiếm 18,07% trong toàn mẫu, tương đương tỉ lệ của năm 2011. Trong đó, tỉ lệ người trả lời cho biết đã từng liên hệ với UBND xã/phường/thị trấn thấp hơn nhiều. Ở Nam Định, chỉ có 1,2% số người được hỏi cho biết họ đã đi qua kênh này, trong khi ở Bắc Kạn tỉ lệ này khá cao ở mức 39%.

Trong số những người đã tiếp xúc với các cấp chính quyền cơ sở khi có khúc mắc, đa số cho rằng các cuộc tiếp xúc đó cũng có tác dụng nhất định. Tỉ lệ người dân chia sẻ tác dụng tốt của lần gặp gỡ, tiếp xúc với trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố trên toàn quốc là 86,8%. Tương tự, khoảng 82,8% số người đã liên hệ với lãnh đạo UBND xã/phường cho biết cuộc gặp của họ là có tác dụng như mong đợi. Những kết quả này rất nhất quán với phát hiện nghiên cứu năm 2011. Giữa các địa phương cũng có sự khác biệt đáng kể. Ở Hà Tĩnh, chỉ có 18,6% số người đã tiếp xúc cho rằng cuộc gặp với trưởng thôn/tổ trưởng dân phố đem lại kết quả như mong đợi. Ở Hà Giang, hầu hết những người được hỏi trả lời đã tiếp xúc với lãnh đạo UBND xã/phường đều cho rằng các cuộc tiếp xúc đó không đem lại kết quả.

Hai chỉ số thành phần tiếp theo rất đáng quan tâm. Tỉ lệ người dân tham gia đóng góp ý kiến xây dựng với chính quyền địa phương có ý nghĩa dự báo về một môi trường quản trị cởi mở và thân thiện tạo điều kiện cho người dân tham gia đóng góp xây dựng chính quyền. Trung bình toàn quốc có 26% số người được hỏi cho biết họ đã trực tiếp góp ý xây dựng với chính quyền trong vòng một năm trở lại, tăng nhẹ so với kết quả năm 2011. Tỉ lệ này đặc biệt cao ở Quảng Bình, với khoảng 65%, và rất thấp ở Ninh Thuận với khoảng 8,7%.

Kết quả ở chỉ số thành phần về mức độ hài lòng với sự tiếp nhận góp ý, đề xuất của người dân khá khả quan. Khoảng 87,28% số người đã tham gia góp ý kiến trên toàn quốc cho biết việc làm của họ có tác dụng nhất định, tương đương với tỉ lệ này của năm 2011. Một phát hiện đáng lưu ý là mặc dù Ninh Thuận có tỉ lệ người dân tham gia đóng góp ý kiến thấp nhất, song tất cả số người đó cho biết họ hài lòng với mức độ tiếp nhận của chính quyền địa phương. Trà Vinh có tỉ lệ người dân phản ánh đóng góp của họ được lắng nghe chỉ đạt khoảng 52%. Điều này có thể được diễn giải với hai khả năng: thứ nhất, người dân chỉ tham gia góp ý với chính quyền khi đóng góp của họ được tiếp nhận thỏa đáng; và thứ hai, những người đã tham gia góp ý với chính quyền thường có trình độ học vấn cao và có mối liên hệ nào đó với các cấp chính quyền.

Về tổng thể, điểm số trung bình toàn quốc ở nội dung thành phần này là 1,88 trên thang điểm từ 0,33 - 3,33, tương đồng với điểm số 1,87 của năm 2011. Quảng Bình là địa phương đứng đầu ở nội dung thành phần này với điểm số 2,39. Hà Giang đứng cuối bảng với 1,25 điểm.

### **Ban Thanh tra nhân dân (Ban TTND)**

Ban TTND là thiết chế để người dân yêu cầu các cấp chính quyền giải trình, đã được đưa vào áp dụng theo Luật Thanh tra từ năm 2004.<sup>35</sup> Trong thập niên vừa qua, Ban TTND đã được thành lập ở hầu hết các xã, phường, thị trấn trên phạm vi toàn quốc. Tuy nhiên, theo kết quả khảo sát của PAPI năm 2012, trên toàn quốc chỉ có khoảng 33% số người được hỏi cho biết ở địa bàn xã/phường của họ có Ban TTND, tương ứng với tỉ lệ của năm 2010 và 2011. Ở Thái Bình, tỉ lệ người dân cho biết ở xã/phường của họ có Ban TTND cao nhất đạt xấp xỉ 76,63%, trong khi tỉ lệ này ở Bạc Liêu chỉ đạt gần 12,3%.

Trong số những người cho biết ở địa bàn xã/phường của họ có Ban TTND (33% trên phạm vi toàn quốc), chỉ có gần 43% cho biết Ban TTND được thành lập theo hình thức chuẩn là do dân bầu. Tỉ lệ này tương đương với kết quả của năm 2011. Hơn một nửa trong số 33% đó cho biết Ban TTND là do HĐND, UBND và MTTQ cấp xã/phường thành lập. Thái Bình là tỉnh có tỉ lệ người được hỏi cho biết Ban TTND được thiết lập theo cơ chế dân bầu cao nhất (74.18%), trong khi tỉ lệ thấp nhất (4,15%) thuộc về Cao Bằng.

Chỉ số thành phần cuối cùng về hiệu quả hoạt động của Ban TTND có dấu hiệu khả quan hơn. Trong số những người cho biết có Ban TTND ở xã/phường của mình tính trên phạm vi toàn quốc, có tới 78,6% cho rằng những ban này trên thực tế có hoạt động, tương đương với tỉ lệ của năm 2011. Ở Bà Rịa-Vũng Tàu, tỉ lệ này đạt cao tới 97%, trong khi ở Bắc Ninh chỉ đạt 50%.

Nhìn chung, kết quả ở nội dung thành phần này trong năm 2012 khá nhất quán với kết quả năm 2011. Điểm trung bình toàn quốc đạt 1,87 trên 3,33 điểm. Thái Bình đạt điểm cao nhất với 2,67 điểm, gần gấp đôi so với điểm thấp nhất (1,43) của Kiên Giang.

### **Ban Giám sát đầu tư cộng đồng (Ban GSĐTCD)**

Tương tự nội dung về Ban TTND, nội dung thành phần này bàn về mức độ phổ biến và hiệu quả hoạt động của Ban Giám sát đầu tư cộng đồng (Ban GSĐTCD). Chỉ số thành phần thứ nhất cho biết mức độ phổ biến của Ban GSĐTCD dựa trên thông tin tỉ lệ người dân cho biết

ở địa bàn xã/phường của họ có Ban GSĐTCD hay không. Trên phạm vi toàn quốc, có khoảng 16,7% số người được hỏi cho biết xã/phường của họ có Ban GSĐTCD. Tỉ lệ này tăng nhẹ so với kết quả khảo sát năm 2011 song thấp hơn so với tỉ lệ 19,4% của năm 2010. Một lý giải cho mức độ phổ biến của Ban GSĐTCD còn hạn chế, đó là ở nhiều địa phương Ban TTND kiêm nhiệm các chức năng của Ban GSĐTCD. Thái Bình là tỉnh có tỉ lệ người dân cho biết có sự tồn tại của Ban GSĐTCD cao nhất toàn quốc ở mức 43,9%, cao hơn rất nhiều so với tỉ lệ thấp nhất là 1,1% của Tiền Giang.

Mặc dù vậy, kết quả khảo sát mức độ hiệu quả của Ban GSĐTCD khá khả quan. Trong số những người cho biết ở địa bàn xã/phường của họ có Ban GSĐTCD, có tới 83,2% cho biết Ban GSĐTCD trên thực tế có hoạt động. Kết quả khảo sát này tương ứng với tỉ lệ của năm 2011. Ở Tiền Giang, tỉ lệ này đạt 100%, trong khi ở Bạc Liêu chỉ đạt khoảng 35%. Song, cũng cần cẩn trọng khi sử dụng dữ liệu này bởi lẽ ở một số địa phương số người trả lời câu hỏi này khá nhỏ.

Kết quả của nội dung thành phần này khá nhất quán với phát hiện nghiên cứu PAPI 2011. Điểm trung bình toàn quốc trong năm 2012 đạt 1,83 điểm, cao hơn không đáng kể so với điểm số 1,75 của năm 2011. Quảng Trị một lần nữa đạt điểm cao nhất ở nội dung thành phần này với 2,3 điểm, thấp hơn một chút so với điểm cao nhất (2,4 điểm) mà tỉnh đạt được năm 2011. Trà Vinh chỉ đạt 1,3 điểm, thấp nhất toàn quốc.

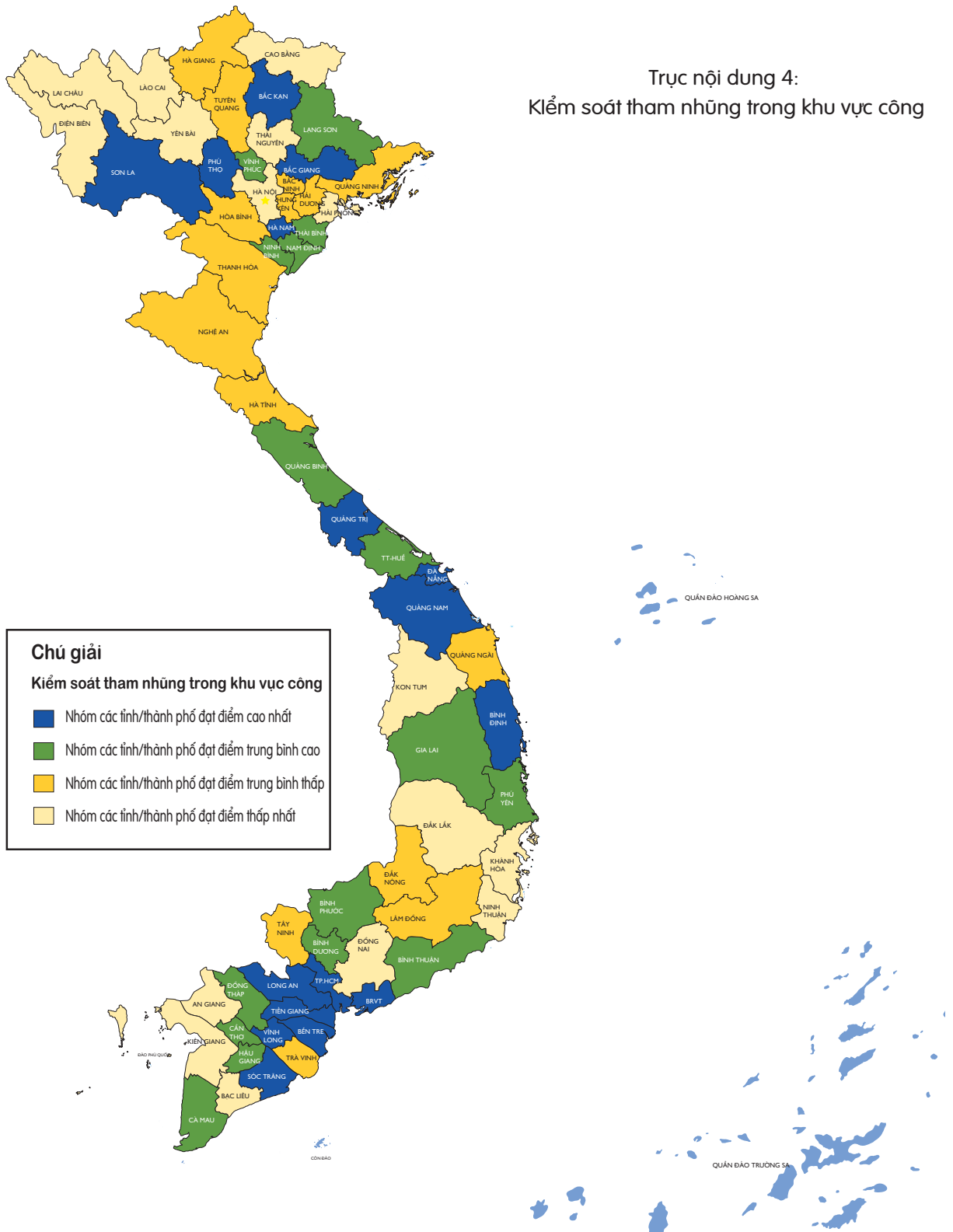
Nhìn chung, những dữ liệu trên cho thấy mặc dù trong suốt thập niên vừa qua, nhiều địa phương đã thành lập Ban TTND và Ban GSĐTCD với vai trò đảm bảo trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền với người dân. Song, kết quả khảo sát PAPI cho thấy phạm vi và hiệu quả hoạt động của những Ban này còn nhiều hạn chế. Đây cũng là minh chứng cho những khó khăn trong việc tăng cường hiệu quả của các thiết chế giám sát này như báo chí đã nêu.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Theo Điều 11, Luật Thanh tra số 2/2004/QH11 năm 2004.

<sup>36</sup> Đánh giá về những bất cập trong giám sát đầu tư cộng đồng ở tỉnh Nghệ An là một ví dụ về hiệu quả của Ban GSĐTCD nói chung trên cả nước. Xem Báo Nghệ An Online (9/10/2012). Bất cập trong giám sát đầu tư cộng đồng. Đăng tải tại [http://baonghean.vn/news\\_detail.asp?Catid=92&NewsId=92243](http://baonghean.vn/news_detail.asp?Catid=92&NewsId=92243).

### 3.4. TRỰC NỘI DUNG 4: KIỂM SOÁT THAM NHŨNG TRONG KHU VỰC CÔNG

**Bản đồ 3.4: Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công ở cấp tỉnh phân theo 4 cấp độ hiệu quả**





Ở trực nội dung này, PAPI tìm hiểu trải nghiệm và cảm nhận của người dân về bốn nội dung thành phần thuộc các loại hành vi tham nhũng nhỏ, bao gồm (i) tham nhũng trong cán bộ chính quyền, (ii) tham nhũng trong cung ứng dịch vụ công; (iii) tình trạng 'vị thân' (loại dụng quen thân) trong tuyển dụng nhân lực vào khu vực nhà nước, và (iv) mức độ quyết tâm phòng chống tham nhũng của chính quyền tỉnh/thành phố. Phần này cũng trình bày một số đánh giá về xu thế biến đổi về mức độ hiệu quả trong kiểm soát tham nhũng của các cấp chính quyền ở bốn nội dung thành phần trên đây qua hai năm 2011 và 2012, qua đó tìm hiểu địa phương nào có chuyển biến tích cực, địa phương nào cần phải nỗ lực hơn nữa trong công tác phòng, chống tham nhũng.

Trước khi đi vào phân tích cụ thể, cần lưu ý có một số thay đổi nhỏ trong cấu trúc của Trực nội dung 4: tất cả các chỉ số, chỉ tiêu thành phần về mức độ và quy mô hối lộ trong ba loại hình dịch vụ công (gồm cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe ở bệnh viện tuyến huyện/quận và dịch vụ giáo dục tiểu học công lập) đã được tách ra và phân tích ở Chương 2. Mặc dù có thay đổi nhưng kết quả chung ở cấp trực nội dung cho thấy có sự ổn định và nhất quán cao so với kết quả của năm 2011.

Biểu đồ 3.4a biểu thị kết quả so sánh của 63 tỉnh/thành phố, sử dụng ước lượng điểm trung bình ở các nội dung thành phần cấu thành Trực nội dung 4.

Biểu đồ 3.4a cho thấy một số phát hiện đáng lưu ý từ kết quả khảo sát năm 2012. Kiểm soát tham nhũng là trực nội dung có mức độ khác biệt giữa các tỉnh/thành phố lớn nhất so với năm trực nội dung còn lại. Khi so sánh ước lượng điểm trung bình của các tỉnh/thành phố, điểm số cao nhất và điểm số thấp nhất cách nhau tới 2,4 điểm. Tiền Giang là tỉnh đạt điểm cao nhất, với số điểm 6,95; Điện Biên đạt điểm thấp nhất với 4,25 điểm, và thay thế vị trí cuối bảng của Cao Bằng trong năm 2011 (xem Bảng 3.4). Từ kết quả so sánh ở Bảng 1.1 (Chương 1), có thể thấy rằng trên phạm vi toàn quốc, các địa phương có dấu hiệu cải thiện ở trực nội dung 'kiểm soát tham nhũng', với mức độ cải thiện đạt giá trị +2,59% khi so sánh điểm trung bình toàn quốc của năm 2012 với 2011.

Trong số những địa phương đạt điểm cao nhất Tiền Giang là tỉnh đứng đầu, tiếp đến là Bình Định và Long

An. Những địa phương khác cùng đứng trong nhóm dẫn đầu phần lớn là các tỉnh/thành phố thuộc khu vực Trung bộ và Nam bộ (ví dụ: Đà Nẵng, Sóc Trăng, Quảng Trị, Vĩnh Long, Quảng Nam và Bà Rịa-Vũng Tàu). Đặc điểm vùng, miền này quan sát được từ kết quả năm 2012 cũng tương tự với quan sát của năm 2010 và 2011. Khoảng 45 tỉnh/ thành phố có số điểm rất gần nhau: khoảng cách giữa điểm 6,39 của Tp. Hồ Chí Minh và 5,02 của Kiên Giang chỉ là 1.37 điểm (tính theo giá trị trung bình ở cấp tỉnh). Trong số 10 địa phương đứng cuối bảng, Hải Phòng và Ninh Thuận là hai địa phương lặp lại vị trí cuối bảng đã quan sát được trong PAPI 2011. Bản đồ 3.4 cho thấy phần nào tình hình vùng, miền của điểm số cấp tỉnh ở Trực nội dung 4.

Kết quả so sánh điểm số giữa hai năm 2011 và 2012 cho thấy có những diễn biến đáng lưu tâm trong đánh giá của người dân về nỗ lực phòng, chống tham nhũng của các cấp chính quyền địa phương (xem Biểu đồ 3.4b). Hiệu quả kiểm soát tham nhũng của tỉnh Bắc Giang có sự chuyển biến tích cực, thể hiện qua mức gia tăng về điểm qua hai năm đạt 25,69%. Cao Bằng cũng có những chuyển biến tích cực ở nội dung này, với điểm số của năm 2012 tăng khoảng 15,95% so với năm 2011, mặc dù tỉnh vẫn nằm trong số năm địa phương cuối bảng. Bình Định vẫn duy trì được mức điểm cao của tỉnh như trong năm 2011. Lào Cai, Bến Tre, Đắk Nông và Thái Nguyên hầu như không có chuyển biến về điểm giữa hai năm. Ngược lại, Điện Biên có mức sụt giảm về điểm lớn nhất (-16,8%) so với kết quả của tỉnh trong năm 2011. Khánh Hòa và Bạc Liêu cũng có sự sụt giảm về điểm khá lớn, với mức giảm tương ứng là 13,8% và 13% so với năm 2011.<sup>37</sup>

37. Độc giả có thể quan tâm đến tính ổn định và khả năng so sánh của Chỉ số PAPI qua các năm khi có những thay đổi về cấu trúc bộ chỉ số. Nhóm nghiên cứu đã tính toán hồi quy để xem xét mức độ tương quan giữa Chỉ số PAPI 2011 và Chỉ số PAPI 2012 sau khi điều chỉnh Trực nội dung 4 ở những chỉ tiêu thành phần và rút ra kết luận: kết quả ở Trực nội dung 4 của hai năm có độ tương quan lớn ( $r = 0,94$ ), và có ý nghĩa thống kê ở mức 0,05. Lý do: ở Trực nội dung 4 vẫn có đủ các chỉ số thành phần mang ý nghĩa thống kê cao và đảm bảo tính ổn định khi so sánh qua các năm.

Bảng 3.4 nêu cụ thể các chỉ số thành phần cấu thành các nội dung thành phần trong Trục nội dung 4, đặc biệt trong đó có phân tích so sánh điểm trung bình toàn quốc của hai năm khảo sát 2011 và 2012 ở các cấp độ: trục nội dung; nội dung thành phần; và chỉ số, chỉ tiêu thành phần. Bảng 3.4 cũng biểu thị điểm cao nhất, trung vị và thấp nhất của các tỉnh/thành phố có mức điểm tương ứng.

Bảng 3.4 cho thấy có những chuyển biến tích cực ở ba trong số bốn nội dung thành phần, gồm 'kiểm soát tham nhũng trong chính quyền địa phương', 'công bằng trong tuyển dụng nhân lực vào khu vực nhà nước' và 'quyết tâm chống tham nhũng' so với kết quả của PAPI 2011. Trong ba nội dung thành phần này, điểm số ở nội dung thành phần 'quyết tâm chống tham nhũng' tăng 5,72% so với năm trước (xem Bảng 1.1, Chương 1). Sự gia tăng về điểm ở nội dung thành phần này có thể được giải thích từ thực tế là trong năm 2012, Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam đã ban hành và thực hiện Nghị quyết số 12-NQ/TW về một số vấn đề cấp bách về xây dựng Đảng, trong đó yêu cầu cán bộ, công chức thực hiện nghiêm "nguyên tắc tự phê bình và phê bình" nâng cao hiệu quả công tác phòng, chống tham nhũng.<sup>38</sup> Bên cạnh đó, thông tin và trao đổi trên báo chí về sửa đổi, bổ sung Luật Phòng, chống tham nhũng và quyết định thành lập lại Ban Nội chính trung ương với nhiệm vụ là cơ quan thường trực của Ban chỉ đạo Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam về phòng, chống tham nhũng cũng có thể tác động đến đánh giá của người dân.

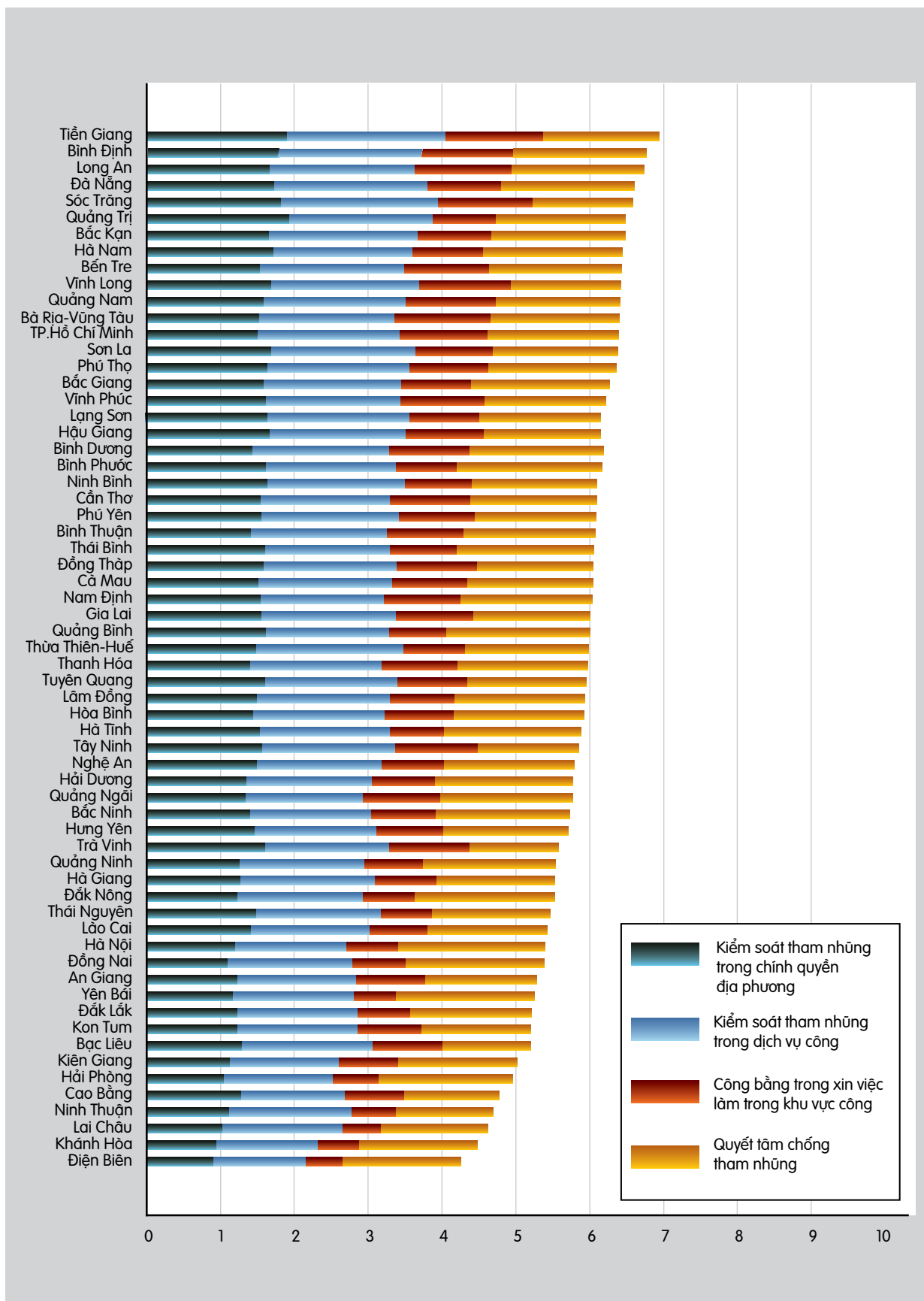
Nhìn chung, kết quả của năm 2012 cho thấy đánh giá của người dân về nỗ lực kiểm soát tham nhũng trong chính quyền khá đồng nhất với phát hiện của năm 2011. Bảng 3.4 cho thấy trong năm 2012, có 52,7% số người được hỏi cho biết họ không thấy có hiện tượng cán bộ chính quyền địa phương sử dụng công quỹ vào mục đích riêng, 51,27% cho rằng không cần phải 'lót tay' mới được việc khi xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, và 54,1% cho rằng không cần đưa 'lót tay' mới nhận được giấy phép xây dựng.

Ở nội dung thành phần 'kiểm soát tham nhũng trong cung ứng dịch vụ công', so với kết quả năm 2011 có sự giảm nhẹ về niềm tin của người dân vào hiệu quả giảm thiểu tham nhũng vặt của các cấp, các ngành liên quan. Trên toàn quốc, chỉ có 45,64% người trả lời cho rằng không phải chi thêm tiền để được quan tâm hơn khi đi khám, chữa bệnh ở bệnh viện tuyến huyện/quận; và 59% người trả lời cho rằng phụ huynh học sinh trường tiểu học công lập không phải chi thêm tiền để con em họ được quan tâm hơn.

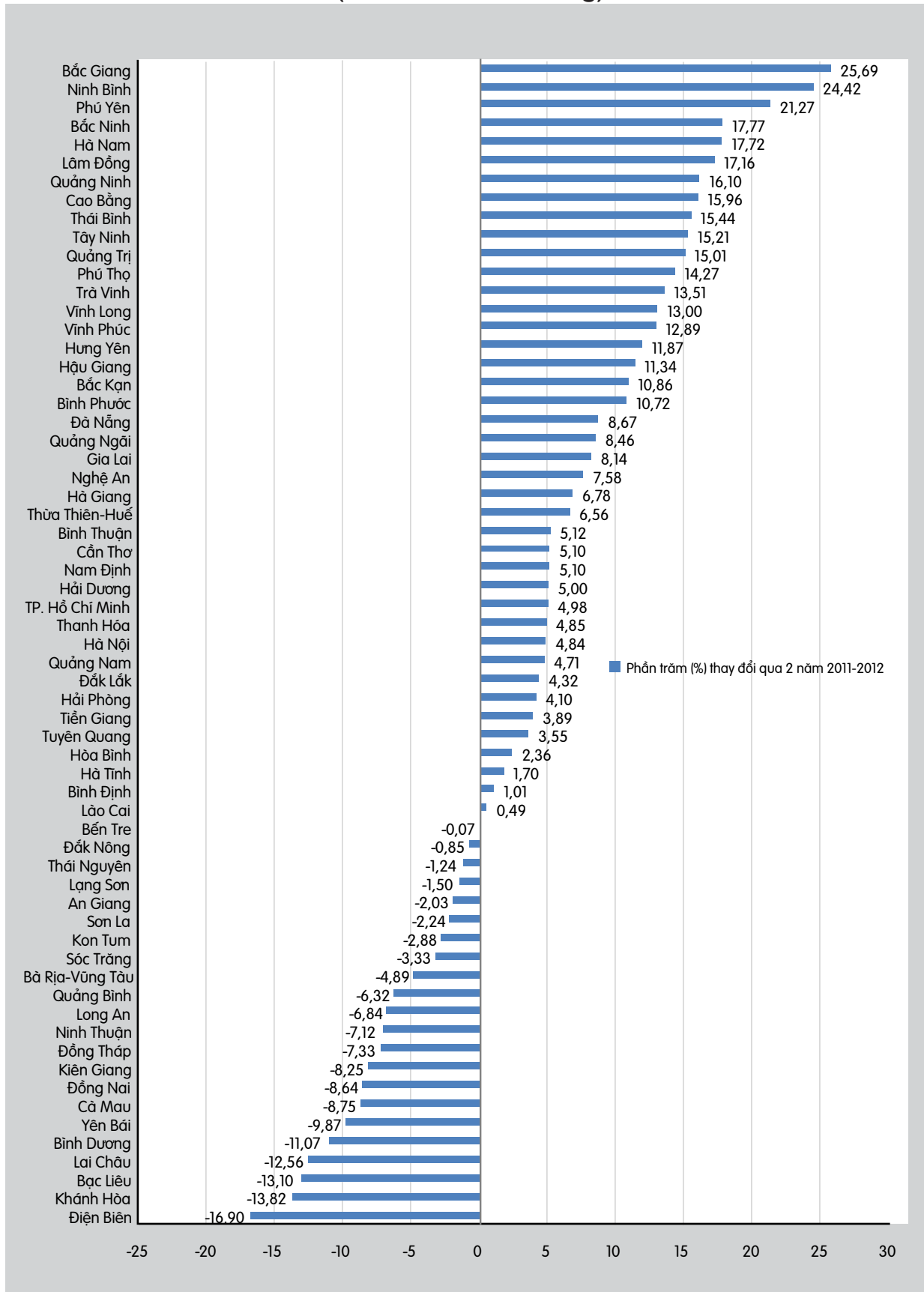
Ngoài ra, gần như không có sự thay đổi nào về tỉ lệ người trả lời nhận định nhiều người phải đưa tiền 'lót tay' khi xin việc vào khu vực nhà nước. Có tới 39,07% số người được hỏi cho biết có hiện tượng phải 'lót tay' mới có việc làm trong cơ quan nhà nước. Ngoài ra, mối quan hệ cá nhân với người có chức, có quyền trong hệ thống nhà nước được xem là yếu tố quyết định thành bại trong khi xin việc vào một trong năm vị trí được khảo sát gồm công chức địa chính, công chức tư pháp, công an xã/phường, giáo viên tiểu học trường công lập, và nhân viên văn phòng UBND xã/phường.

<sup>38</sup> Nghị quyết hội nghị lần thứ 4 Ban chấp hành trung ương Đảng (khóa XI): Một số vấn đề cấp bách về xây dựng Đảng hiện nay". Đăng tải trên Báo Điện Tử Chính phủ (17/01/2012) tại <http://baodientu.chinhphu.vn/Home/Nghi-quyet-Hoi-nghi-Trung-uong-4-Mot-so-van-de-cap-bach-ve-xay-dung-Dang-hien-nay/20121/125067.vgp>.

**Biểu đồ 3.4a: Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công (Trục nội dung 4)**



**Biểu đồ 3.4b: Mức độ thay đổi qua hai năm 2011 và 2012 ở Trục nội dung 4  
(Kiểm soát tham nhũng)**



**Bảng 3.4: Danh mục chỉ số thành phần thuộc Trục nội dung 4 - Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công**

Trục nội dung, nội dung thành phần	Mô tả Trục nội dung, nội dung thành phần và các chỉ số thành phần	Câu hỏi khảo sát PAPI 2012	Thang điểm		Điểm trung bình toàn quốc		Khoảng tin cậy 95%		Điểm số cấp tỉnh		
			Tối thiểu	Tối đa	PAPI 2011*	PAPI 2012	Thấp	Cao	Thuộc đo	Điểm số	Tỉnh/ Thành phố
<b>Trục nội dung 4</b>	<b>Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công</b>		<b>1</b>	<b>10</b>	<b>5,69</b>	<b>5,84</b>	<b>5,73</b>	<b>5,95</b>	<b>Thấp nhất</b>	<b>4,25</b>	<b>Điện Biên</b>
									<b>Trung vị</b>	<b>5,98</b>	<b>Thừa Thiên-Huế</b>
									<b>Cao nhất</b>	<b>6,95</b>	<b>Tiền Giang</b>
<i>Nội dung thành phần 1</i>	<i>Kiểm soát tham nhũng trong chính quyền địa phương</i>		<i>0,25</i>	<i>2,5</i>	<i>1,40</i>	<i>1,44</i>	<i>1,39</i>	<i>1,48</i>	<i>Thấp nhất</i>	<i>0,91</i>	<i>Điện Biên</i>
									<i>Trung vị</i>	<i>1,51</i>	<i>Cà Mau</i>
									<i>Cao nhất</i>	<i>1,94</i>	<i>Quảng Trị</i>
<i>Nội dung thành phần 2</i>	<i>Kiểm soát tham nhũng trong cung ứng dịch vụ công</i>		<i>0,25</i>	<i>2,5</i>	<i>1,76</i>	<i>1,75</i>	<i>1,72</i>	<i>1,79</i>	<i>Thấp nhất</i>	<i>1,26</i>	<i>Điện Biên</i>
									<i>Trung vị</i>	<i>1,79</i>	<i>Tuyên Quang</i>
									<i>Cao nhất</i>	<i>2,15</i>	<i>Tiền Giang</i>
<i>Nội dung thành phần 3</i>	<i>Công bằng trong xin việc làm trong khu vực công</i>		<i>0,25</i>	<i>2,5</i>	<i>0,94</i>	<i>0,96</i>	<i>0,91</i>	<i>1,01</i>	<i>Thấp nhất</i>	<i>0,48</i>	<i>Điện Biên</i>
									<i>Trung vị</i>	<i>0,94</i>	<i>Bắc Giang</i>
									<i>Cao nhất</i>	<i>1,32</i>	<i>Tiền Giang</i>
<i>Nội dung thành phần 4</i>	<i>Quyết tâm chống tham nhũng của chính quyền địa phương</i>		<i>0,25</i>	<i>2,5</i>	<i>1,59</i>	<i>1,69</i>	<i>1,66</i>	<i>1,71</i>	<i>Thấp nhất</i>	<i>1,19</i>	<i>Bạc Liêu</i>
									<i>Trung vị</i>	<i>1,71</i>	<i>Cần Thơ</i>
									<i>Cao nhất</i>	<i>1,98</i>	<i>Hà Nội</i>
1.Kiểm soát tham nhũng trong chính quyền địa phương	Cán bộ chính quyền KHÔNG dùng tiền công quỹ vào mục đích riêng (% đồng ý)	d402a	0%	100%	52,06%	52,70%	50,06%	55,34%	Thấp nhất	28,36%	Đồng Nai
									Trung vị	55,53%	Nam Định
									Cao nhất	79,87%	Tiền Giang
1.Kiểm soát tham nhũng trong chính quyền địa phương	Người dân KHÔNG phải chi thêm tiền để được nhận giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (% đồng ý)	d402b	0%	100%	49,74%	51,27%	48,80%	53,74%	Thấp nhất	19,70%	Điện Biên
									Trung vị	54,71%	Bình Thuận
									Cao nhất	70,55%	Quảng Trị
1.Kiểm soát tham nhũng trong chính quyền địa phương	Người dân KHÔNG chi thêm tiền để nhận được giấy phép xây dựng (% đồng ý)	d402e	0%	100%	51,19%	54,10%	51,99%	56,22%	Thấp nhất	20,44%	Hải Phòng
									Trung vị	57,68%	Thái Bình
									Cao nhất	75,92%	Sóc Trăng
2. Kiểm soát tham nhũng trong cung ứng dịch vụ công	Người dân KHÔNG phải chi thêm tiền để được quan tâm hơn khi đi khám chữa bệnh (% đồng ý)	d402c	0%	100%	46,52%	45,65%	42,92%	48,38%	Thấp nhất	17,48%	Khánh Hòa
									Trung vị	45,21%	Đắk Lắk
									Cao nhất	73,80%	Đà Nẵng
2. Kiểm soát tham nhũng trong cung ứng dịch vụ công	Phụ huynh học sinh tiểu học KHÔNG phải chi thêm tiền để con em được quan tâm hơn (% đồng ý)	d402d	0%	100%	59,14%	59,00%	56,86%	61,13%	Thấp nhất	25,51%	Điện Biên
									Trung vị	62,54%	Bình Phước
									Cao nhất	81,04%	Tiền Giang
3. Công bằng trong xin việc làm trong khu vực công	KHÔNG phải đưa tiền 'lót tay' để xin được việc làm trong cơ quan nhà nước (% đồng ý)	d402f	0%	100%	40,33%	39,07%	36,16%	41,99%	Thấp nhất	7,79%	Điện Biên
									Trung vị	36,81%	Tuyên Quang
									Cao nhất	70,49%	Tiền Giang
3. Công bằng trong xin việc làm trong khu vực công	Số vị trí mà trong đó mỗi quan hệ cá nhân với người có chức quyền là quan trọng khi xin vào làm 1 trong số 5 vị trí được hỏi	d403a-d403e	0	5	1,06	1,20	1,10	1,30	Thấp nhất	0,40	Khánh Hòa
									Trung vị	1,16	Ninh Bình
									Cao nhất	2,23	Vĩnh Phúc
4. Quyết tâm chống tham nhũng của chính quyền địa phương	Tỉ lệ người dân cho biết KHÔNG bị vòi vĩnh đòi hối lộ trong 12 tháng vừa qua (%)	d405a	0%	100%	95,39%	96,00%	94,92%	97,08%	Thấp nhất	84,13%	Đồng Nai
									Trung vị	97,66%	Đắk Nông
									Cao nhất	100%	Tiền Giang

Trục nội dung, nội dung thành phần	Mô tả Trục nội dung, nội dung thành phần và các chỉ số thành phần	Câu hỏi khảo sát PAPI 2012	Thang điểm		Điểm trung bình toàn quốc		Khoảng tin cậy 95%		Điểm số cấp tỉnh		
			Tối thiểu	Tối đa	PAPI 2011*	PAPI 2012	Thấp	Cao	Thuộc đo	Điểm số	Tỉnh/Thành phố
4. Quyết tâm chống tham nhũng của chính quyền địa phương	Tỷ lệ người dân biết về Luật Phòng chống tham nhũng (%)	d406	0%	100%	42,45%	44,11%	41,21%	47,01%	Thấp nhất	10,04%	Lai Châu
									Trung vị	44,50%	Yên Bái
									Cao nhất	77,41%	Thái Bình
4. Quyết tâm chống tham nhũng của chính quyền địa phương	Tỷ lệ người dân cho biết chính quyền tỉnh/thành phố đã xử lý nghiêm túc vụ việc tham nhũng ở địa phương (%)	d407	0%	100%	22,95%	24,47%	22,68%	26,26%	Thấp nhất	4,11%	Trà Vinh
									Trung vị	23,62%	Sơn La
									Cao nhất	59,09%	Hà Nội
4. Quyết tâm chống tham nhũng của chính quyền địa phương	Mức tiền đòi hối lộ người dân bắt đầu tố cáo (đơn vị 1000 VNĐ)	d404	0	150.000	5,523	5,111	4,692	5,530	Thấp nhất	2,038	Thái Nguyên
									Trung vị	4,880	Hà Nam
									Cao nhất	10,400	Bắc Ninh
4. Quyết tâm chống tham nhũng của chính quyền địa phương	Người bị vòi vĩnh đã tố cáo hành vi đòi hối lộ (%)	d405a	100%	0%	9,15%	7,01%	1,10%	12,91%	Thấp nhất	0%	Bến Tre
									Trung vị	0%	Hà Nam
									Cao nhất	96,30%	Sóc Trăng

(\*) Điểm số ở Trục nội dung 4 trong PAPI 2011 đã được điều chỉnh để so sánh; (\*\*) Tối thiểu = Điểm số thấp nhất của mẫu; Tối đa = Điểm số cao nhất của mẫu.

### Kiểm soát tham nhũng trong chính quyền địa phương

Ở nội dung thành phần này, người dân được hỏi về quan sát trực quan của họ đối với số nhận định cho trước về một số tình huống có tham nhũng nhỏ xảy ra liên quan đến cán bộ, công chức ở địa phương. Một phần nội dung được trao đổi với người dân là về trải nghiệm thực tế của cá nhân họ với các tình huống đó. Với nhận thức rằng người trả lời có thể cảm thấy các câu hỏi về tham nhũng là nhạy cảm, các câu hỏi được diễn đạt theo hướng tìm hiểu quan điểm nhằm nắm bắt được trải nghiệm thực tế của người dân về các vấn đề được nêu ra trong Bộ phiếu hỏi.<sup>39</sup>

Theo kết quả phân tích năm 2012 (xem Bảng 3.4), điểm trung bình toàn quốc ở nội dung thành phần này đạt 1,44 điểm và Cà Mau là tỉnh ở vị trí trung vị với điểm tương ứng là 1,51. Tiền Giang đạt điểm cao nhất cả nước ở mức 1,94 điểm trên thang điểm từ 0,25-2,5.

Điện Biên đạt mức điểm thấp nhất ở mức 0,91. Điều này có nghĩa là người dân Tiền Giang đánh giá nỗ lực của chính quyền địa phương mình trong kiểm soát tham nhũng trong bộ máy chính quyền cao hơn so với người dân ở Điện Biên.

Biểu đồ 3.4c biểu thị tình trạng tham nhũng nhỏ (tham nhũng vặt) trong khu vực công thông qua sáu tiêu chí đo lường rút ra từ phản ánh của người dân. Độ dài các cạnh từ tâm đến đỉnh hình sao biểu thị tỷ lệ người dân cho rằng sáu nhận định như được ghi trong chú giải biểu đồ là đúng. Tương tự phát hiện nghiên cứu năm 2011, không có tỉnh/thành phố nào có hình sao biểu thị gần với hình sao 'hoàn hảo' ở góc dưới của Biểu đồ 3.4c. Các tỉnh/thành phố khu vực miền Trung và miền Nam dường như có hiệu quả hơn trong kiểm soát tham nhũng ở khu vực công (cụ thể là các tỉnh Tiền Giang, Sóc Trăng, Vĩnh Long, Quảng Trị, Đà Nẵng, Bình Định và Long An). Tương tự kết quả năm 2011, Tiền Giang và Sóc Trăng là hai địa phương được người dân đánh giá tương đối tốt ở các tiêu chí đo lường với hình sao đại diện tiệm cận hình sao hoàn hảo.

Số liệu thống kê ở nội dung thành phần này cho thấy, 79,87% số người được hỏi ở Quảng Trị cho biết không có hiện tượng cán bộ chính quyền sử dụng công quỹ sai mục đích, trong khi tỷ lệ này ở Đồng Nai chỉ là 28,36%. Khi sử dụng dịch vụ hành chính về cấp giấy

<sup>39</sup>. Kinh nghiệm giám sát quá trình thu thập dữ liệu ở thực địa trong các năm 2009, 2010 và 2011 cho thấy người dân ngại cung cấp thông tin cá nhân mà không ngại nêu quan điểm của cá nhân về các vấn đề khảo sát.

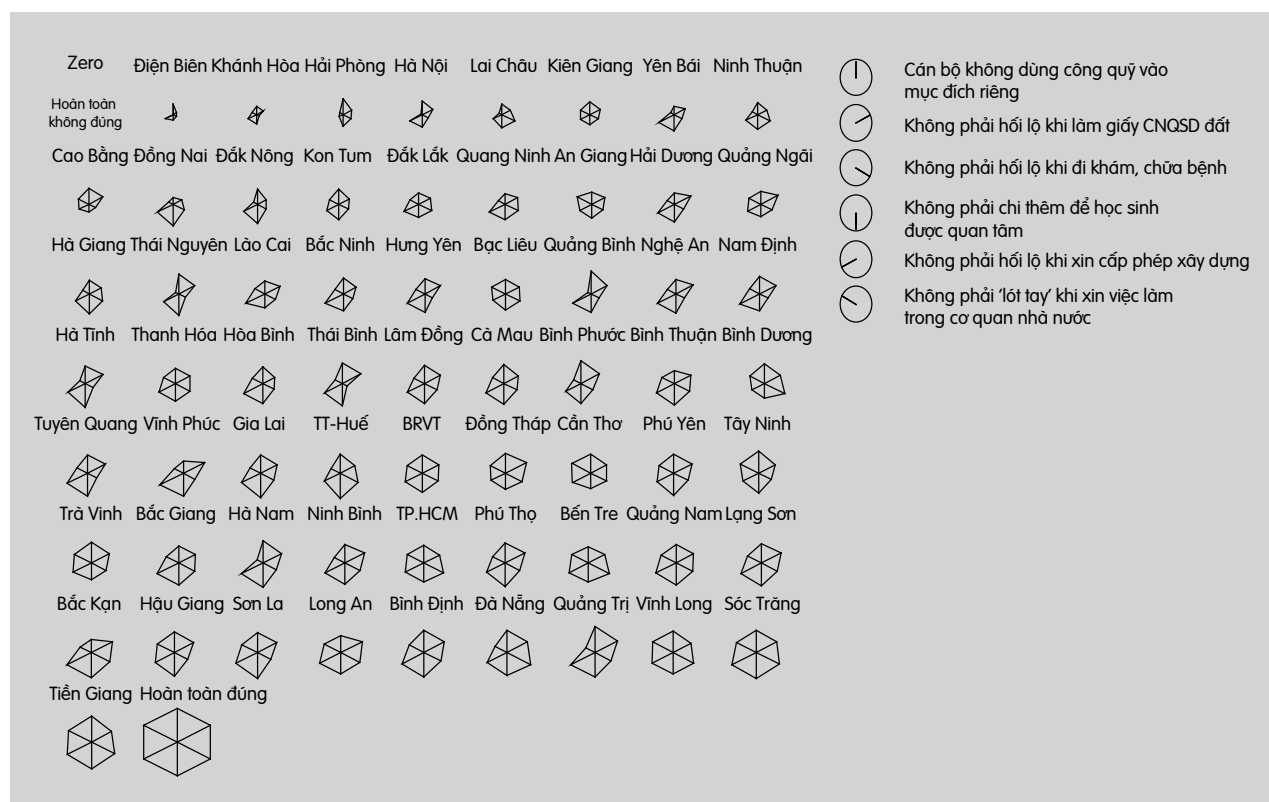


chúng nhận quyền sử dụng đất (giấy CNQSD đất), 70,5% số người trả lời ở Long An cho biết không có hiện tượng phải đưa 'lót tay' mới được việc, trong khi người dân Điện Biên cho rằng hiện tượng 'lót tay' khá phổ biến (vì chỉ có 19,7% số người trả lời không có hiện tượng này). Hiện tượng phải 'lót tay' mới làm xong thủ tục cấp phép xây dựng được phản ánh là khá phổ biến ở Hải Phòng (chỉ 20,44% số người được hỏi cho rằng không có hiện tượng này). Ngược lại, ở Bắc Kạn tỉ lệ người dân cho rằng không có hiện tượng này là khá cao (75.9%).

Trong số năm thành phố trực thuộc trung ương, Hà Nội và Hải Phòng thuộc về nhóm đạt điểm thấp nhất ở các chỉ tiêu thành phần này, và dường như không có chuyển biến tích cực nào so với phát hiện nghiên cứu của năm 2011. Riêng trường hợp của Hà Nội, chỉ có 45,9% số người được hỏi cho rằng không có hiện tượng cán bộ chính quyền sử dụng công quỹ vào mục đích riêng, và cũng chỉ có 38,2% cho rằng người dân không phải đưa 'lót tay' mới xong thủ tục xin cấp giấy CNQSD đất. Những tỉ lệ tương ứng ở Hải Phòng là 52,7% và 33,2%.

### Biểu đồ 3.4c: Tình trạng tham nhũng vặt trong khu vực công theo cảm nhận của người dân

(Độ dài của các cạnh từ tâm đến đỉnh hình sao thể hiện % số người trả lời bảng hỏi cho biết họ KHÔNG gặp phải tình trạng được nêu)



#### Kiểm soát tham nhũng trong cung ứng dịch vụ công

Nội dung thành phần này đo lường mức độ tham nhũng theo trải nghiệm và cảm nhận của người dân khi đi khám, chữa bệnh ở bệnh viện tuyến huyện/quận và sử dụng dịch vụ giáo dục tiểu học công lập. Qua các chỉ số thành phần cấu thành nên nội dung thành

phần này, có thể thấy được mức độ cố gắng trong kiểm soát tham nhũng của các cấp chính quyền địa phương nhằm giảm thiểu những hành vi nhũng nhiễu trong cung ứng dịch vụ công.

Theo Bảng 3.4, điểm trung bình toàn quốc ở nội dung thành phần này là 1,75 điểm trên thang điểm 0,25 - 2,5, tương đương với kết quả 1,76 điểm của năm 2011.

Kết quả này cho thấy hầu như không có bước cải thiện trong hiệu quả 'kiểm soát tham nhũng' ở hai loại hình dịch vụ công quan trọng là giáo dục và y tế.<sup>40</sup> Tiền Giang đạt cao nhất với 2,15 điểm trong khi Điện Biên đạt thấp nhất với 1,26 điểm.

Trên phạm vi toàn quốc, có 46,52% số người trả lời cho rằng không cần phải đưa hối lộ để được quan tâm chăm sóc tốt hơn khi đi khám, chữa bệnh ở bệnh viện tuyến huyện/quận. Người dân Đà Nẵng hầu như ít thấy hiện tượng đưa hối lộ ở bệnh viện tuyến huyện/quận hơn so với người dân ở các tỉnh/thành phố khác. Để tiếp cận với dịch vụ giáo dục tiểu học có chất lượng, 59% số người được hỏi cho biết không có hiện tượng phải đưa 'lót tay', 'bồi dưỡng' để con em nhận được sự quan tâm hơn của thầy, cô giáo ở trường tiểu học công lập.<sup>41</sup>

Phát hiện nghiên cứu qua các chỉ số thành phần cho thấy không có địa phương nào đạt điểm cao nhất (nghĩa là 100% số người được hỏi phản ánh không có hiện tượng tiêu cực xảy ra ở bệnh viện công tuyến huyện/quận và trường tiểu học công lập). Biểu đồ 3.4c cho thấy, Đà Nẵng, Sóc Trăng và Tiền Giang có tỉ lệ cao nhất số người trả lời cho biết người dân không phải đưa hối lộ bệnh viện tuyến huyện/quận và trường tiểu học. Ngược lại, Điện Biên, Khánh Hòa, Hải Phòng và Hà Nội là những địa phương có số người phản ánh có hiện tượng người dân phải đưa hối lộ nhiều nhất khi sử dụng hai dịch vụ công này. Mặc dù Quảng Trị là địa phương được đánh giá rất cao về hiệu quả kiểm soát tham nhũng, song tỉnh cũng cần tập trung xử lý vấn đề nhận hối lộ trong bệnh viện tuyến huyện/thành phố. Đà Nẵng cũng là địa phương trong nhóm đứng đầu, song cần xử lý triệt để hơn hành vi nhận hối lộ của giáo viên tiểu học công lập.

### **Công bằng trong tuyển dụng nhân lực vào khu vực nhà nước**

Nội dung thành phần này gồm hai chỉ số thành phần đo lường cảm nhận của người dân về mức độ công bằng trong tuyển dụng nhân lực vào cơ quan nhà nước, đó là: (i) không phải đưa tiền 'lót tay' khi xin việc làm trong cơ quan nhà nước, và (ii) không có hiện tượng phải quen biết, có mối quan hệ cá nhân với người có chức quyền (vị thân) mới được tuyển dụng vào làm ở năm vị trí trong cơ quan nhà nước được khảo sát.

So sánh kết quả ở nội dung thành phần này qua hai năm cho thấy có sự dao động không đáng kể, từ 0,94 điểm của năm 2011 lên 0,96 điểm của năm 2012, trong khi điểm tối đa cần đạt được là 2,5 điểm. Theo kết quả ở Bảng 3.4, Tiền Giang có tỉ lệ cao nhất số người trả lời cho rằng có sự công bằng nhất định trong tuyển dụng nhân lực vào khu vực nhà nước so với các địa phương khác, mặc dù điểm số của Tiền Giang cũng chỉ đạt 1,32. Điện Biên đạt số điểm thấp nhất toàn quốc là 0,48 điểm, sát với điểm tối thiểu ở nội dung thành phần này.

Biểu đồ 3.4c ở trên cho thấy hiện tượng phải đưa tiền 'lót tay' để xin việc làm trong cơ quan nhà nước dường như phổ biến trên phạm vi toàn quốc, được biểu thị qua độ dài các cạnh từ tâm đến đỉnh hình sao ngắn hơn rất nhiều so với độ dài ở vị trí tương ứng trong hình sao hoàn hảo. Trung bình trên cả nước chỉ có 39,07% số người trả lời cho biết không có hiện tượng 'lót tay chạy việc'. Ở cấp tỉnh, Tiền Giang là địa phương có số người cho biết không có hiện tượng trên nhiều nhất (70,49%). Ở Điện Biên, tỉ lệ này là thấp nhất (7,79%). Tỉ lệ này ở Tuyên Quang vẫn duy trì ở mức trung vị với 36,53% số người trả lời cho biết không có hiện tượng phải 'lót tay' khi đi xin việc vào cơ quan nhà nước, tăng nhẹ so với tỉ lệ 33,31% của tỉnh năm 2011.

Mối quan hệ cá nhân với người có chức, có quyền đóng vai trò quan trọng đối với những ai theo đuổi nghiệp công chức, viên chức trong bộ máy nhà nước, đặc biệt là trong năm vị trí việc làm được khảo sát trong nghiên cứu PAPI. Tình phổ biến và tình hệ thống của tình trạng 'vị thân' trong khu vực nhà nước, thậm chí ở cả vị trí thấp nhất trong hệ thống chính quyền đã được

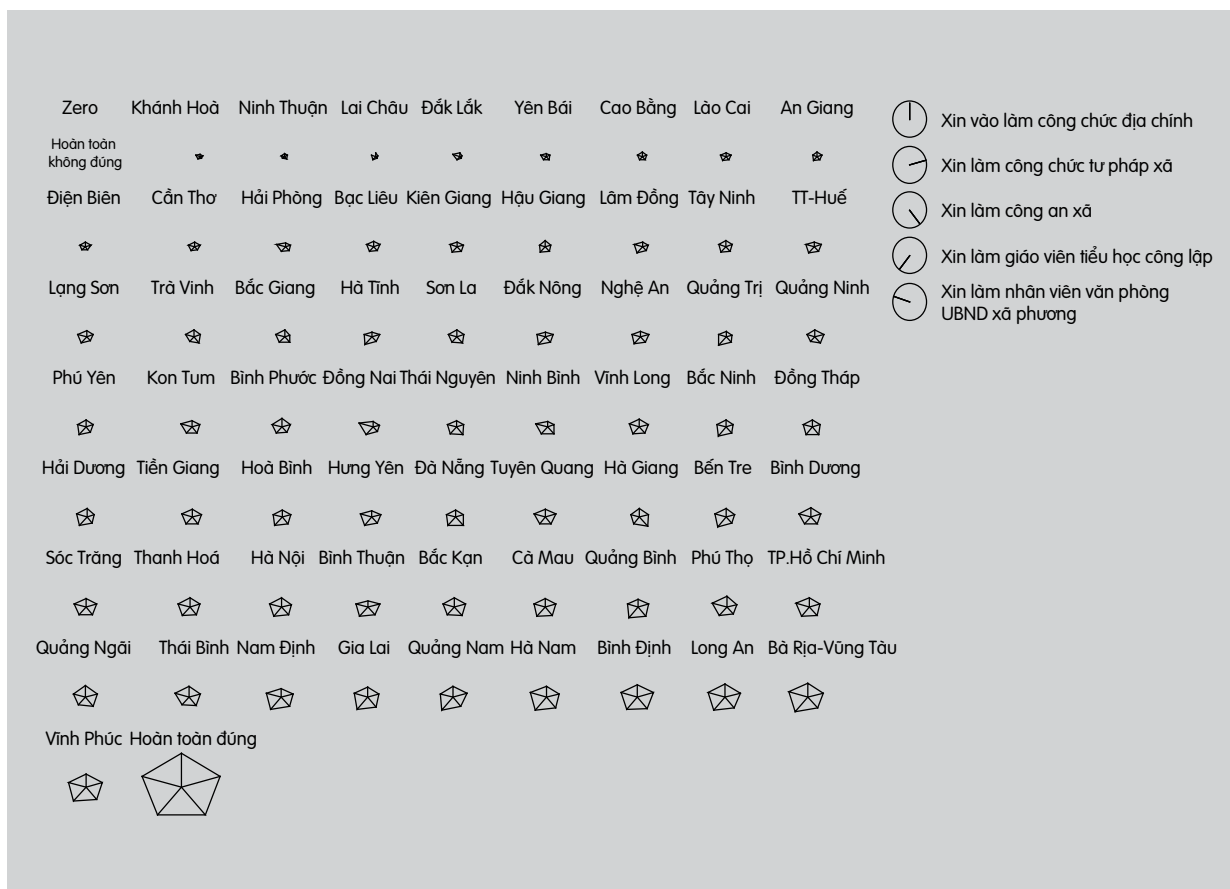
<sup>40</sup> Những phát hiện nghiên cứu này khá tương đồng với phát hiện của nghiên cứu đánh giá tình hình tham nhũng của Thanh tra Chính phủ và Ngân hàng Thế giới năm 2012. Xem thêm phần phân tích ở Báo cáo của Thanh tra Chính phủ và Ngân hàng Thế giới (2012), trang 88.

<sup>41</sup> Chương 2 đã giới thiệu những phát hiện nghiên cứu về phạm vi và quy mô hối lộ khi người dân sử dụng dịch vụ khám, chữa bệnh ở bệnh viện công lập tuyến huyện/quận và dịch vụ giáo dục tiểu học công lập.

khẳng định dựa trên kết quả khảo sát PAPI trong ba năm qua. Biểu đồ 3.4d biểu thị kết quả khảo sát năm 2012 thông qua 63 hình sao có hình dạng và kích cỡ khác nhau. Qua đó có thể thấy rằng có sự khác biệt không đáng kể giữa các tỉnh/thành phố về tính phổ biến của hiện trạng ‘vị thân’ trong tuyển dụng nhân lực vào cơ quan nhà nước. Biểu đồ hình sao lớn nhất thuộc về tỉnh Vĩnh Phúc cũng chỉ nhỏ bằng 1/5 diện tích của hình sao hoàn hảo (mang ý nghĩa tượng trưng cho tính công bằng tuyệt đối trong tuyển dụng nhân lực vào khu vực nhà nước).

Ngoài Vĩnh Phúc, các tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu, Long An và Bình Định cũng được người dân đánh giá tốt hơn so với các địa phương khác. Trong tổng số 5 vị trí ‘xin vào làm việc’ được đo lường, thì Vĩnh Phúc đạt 2,23 điểm (trên 5 điểm), có nghĩa là theo đánh giá của người dân Vĩnh Phúc, việc thân quen là không quan trọng ở khoảng 2 trong số 5 vị trí, cao hơn so với điểm trung bình toàn quốc là 1,2 (xem Bảng 3.4).<sup>42</sup> Khánh Hòa chỉ đạt 0,4 trên 5 điểm, có nghĩa là mối quan hệ cá nhân với người có chức quyền khi xin việc vào làm ở khu vực nhà nước ở tỉnh là quan trọng ở cả 5 vị trí.

**Biểu đồ 3.4d: Tâm quan trọng của việc quen thân theo loại vị trí xin vào làm việc**  
(Độ dài của các cạnh từ tâm đến đỉnh hình sao thể hiện tỉ lệ % số người trả lời bảng hỏi cho rằng quan hệ thân quen hoặc hối lộ để có việc làm trong cơ quan nhà nước là KHÔNG quan trọng)



<sup>42</sup> Các tiêu chí trong câu hỏi d403 trong Bộ phiếu hỏi đã được điều chỉnh thành các biến lưỡng phân: '1' có nghĩa là 'không quan trọng' và '0' có nghĩa là 'quan trọng'. Điểm 5 có nghĩa là quan hệ cá nhân với người có chức có quyền là không quan trọng ở cả 5 vị trí được khảo sát.

### Quyết tâm chống tham nhũng

Nội dung thành phần này đo lường quyết tâm phòng chống tham nhũng của chính quyền địa phương và hiệu quả của việc khuyến khích người dân tham gia phòng, chống tham nhũng thông qua các chỉ số đo lường nhận thức và trải nghiệm. Các chỉ số về nhận thức bao gồm (i) tỉ lệ người dân biết đến Luật Phòng, chống tham nhũng (Luật PCTN), (ii) tỉ lệ người dân cho biết chính quyền tỉnh/thành phố nghiêm túc trong việc xử lý các vụ việc tham nhũng ở địa phương, và (iii) mức tiền đòi hối lộ khiến người dân tố cáo hành vi vôi vãnh của cán bộ chính quyền cấp xã/phường. Các chỉ số về trải nghiệm bao gồm (i) tỉ lệ người dân cho biết không bị cán bộ, chính quyền địa phương vôi vãnh đòi hối lộ trong 12 tháng vừa qua, và (ii) tỉ lệ người dân đã bị vôi vãnh song không tố cáo hành vi đòi hối lộ đó.

Trên toàn quốc, tỉ lệ người trả lời phỏng vấn biết đến Luật PCTN là 44,11%, tương đương với tỉ lệ 42,45% của năm 2011. Tỉ lệ này cao hơn so với tỉ lệ người dân biết đến Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn (30,35%). Thái Bình là địa phương có tỉ lệ người dân biết đến Luật PCTN cao nhất (77,41%), trong khi tỉ lệ này ở Lai Châu thấp nhất (10,04%).

Tuy nhiên, tỉ lệ người dân cho rằng chính quyền tỉnh/thành phố nghiêm túc trong xử lý các vụ việc tham nhũng thấp hơn nhiều. Trên toàn quốc, chỉ có 24,47% số người được hỏi cho rằng chính quyền tỉnh/thành phố của họ nghiêm túc trong xử lý các vụ việc tham nhũng đã được phát hiện. Tỉ lệ này cao hơn một chút so với năm 2011 (22,95%), song vẫn còn rất thấp. Người trả lời ở Hà Nội một lần nữa đánh giá cao hơn mức độ nghiêm túc của chính quyền địa phương, với tỉ lệ đánh giá tích cực là 59,09%, trong khi tỉ lệ này ở Trà Vinh thấp nhất (4,11%).

Về mức độ chịu đựng hành vi vôi vãnh của cán bộ chính quyền địa phương, giá trị trung vị toàn quốc của khoản

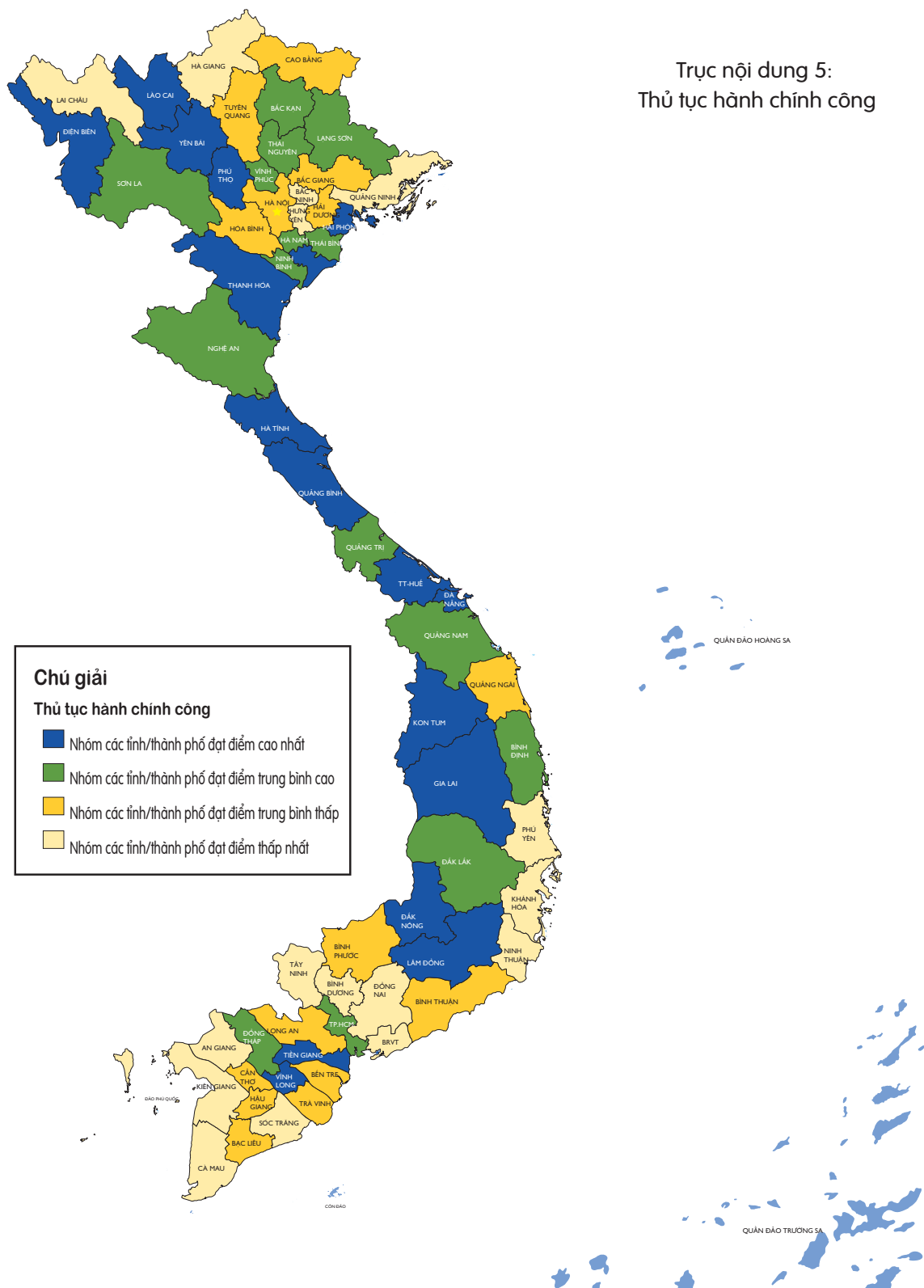
hối lộ khiến người dân phải tố cáo cho cả hai vị trí được hỏi (gồm cán bộ UBND xã/phường và công an xã/phường) là 5,11 triệu VNĐ, tương tự với giá trị tìm được từ khảo sát PAPI 2011. Người dân Bắc Ninh dường như có sức chịu đựng lớn hơn cả, bởi nhìn chung người dân cho rằng họ sẽ không tố cáo nếu số tiền bị vôi vãnh chưa lên đến 10,4 triệu VNĐ (Bắc Ninh thay thế vị trí của Thái Bình năm 2011 ở chỉ tiêu thành phần này). Ngược lại, người dân Thái Nguyên nói chung cho rằng họ sẽ tố cáo hành vi đòi hối lộ của cán bộ xã/phường nếu số tiền đó là từ 2 triệu VNĐ trở lên.

Về trải nghiệm thực tế, người trả lời phỏng vấn dường như rụt rè hơn khi kể về sự việc bị vôi vãnh mà cá nhân hoặc hộ gia đình mình đã trải qua. Chính vì vậy những chỉ số về nhận thức ở trên là quan trọng bởi qua đó có thể diễn giải được cảm nhận của người dân đối với tình hình tham nhũng. Khảo sát PAPI 2012 cho thấy, khi được hỏi về việc trong thời gian 12 tháng vừa qua, cá nhân hoặc người thân trong gia đình có bị vôi vãnh phải đưa hối lộ hay không, trên toàn quốc có tới 95,39% số người trả lời cho biết họ chưa bao giờ bị vôi vãnh (bằng với tỉ lệ của năm 2011). Hầu hết số người được hỏi ở Tiền Giang cho biết họ chưa bao giờ bị vôi vãnh. Tỉ lệ này ở Đồng Nai thấp nhất, ở mức 84,13%.

Trên phạm vi toàn quốc, trong số những người trả lời cho biết cá nhân họ hoặc người thân trong gia đình mình đã từng bị cán bộ xã/phường vôi vãnh, chỉ có 7% cho biết họ đã tố cáo hành vi đó. Phát hiện từ khảo sát PAPI 2012 cũng cho thấy người dân ở hơn 30 tỉnh/thành phố e ngại không tố cáo hành vi vôi vãnh đòi hối lộ của cán bộ, công chức. Những lý do người dân giải thích về việc tại sao là nạn nhân của tham nhũng nhưng họ không tố cáo rất đa dạng: 72,88% cho biết tố cáo không mang lại lợi ích gì; 7,8% sợ bị trả thù, trả thù; 5,22% thấy rằng thủ tục tố cáo quá rườm rà, 2,45% không biết tố cáo như thế nào, và số còn lại đưa ra nhiều lý do khác nhau hoặc từ chối không trả lời câu hỏi.

3.5. TRỰC NỘI DUNG 5: THỦ TỤC HÀNH CHÍNH CÔNG

Bản đồ 3.5: Thủ tục hành chính công ở cấp tỉnh phân theo 4 cấp độ hiệu quả





Trục nội dung 5 (Thủ tục hành chính công) đo lường một số loại dịch vụ hành chính được xem là quan trọng đối với người dân, qua đó tìm hiểu mức độ hiệu quả cung ứng dịch vụ và chất lượng dịch vụ hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương và bộ phận tiếp nhận và trả kết quả (hay còn gọi là bộ phận 'một cửa'). Mục đích của Trục nội dung 5 là tìm hiểu trải nghiệm của người dân từ những tiếp xúc, giao dịch với các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương khi đi làm bốn loại thủ tục liên quan đến quyền lợi và nghĩa vụ công dân, gồm: (i) chứng thực/xác nhận, (ii) cấp phép xây dựng, (iii) giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, và (iv) một số thủ tục hành chính cá nhân thuộc thẩm quyền cấp phát của cấp xã/phường/thị trấn (gọi chung là 'thủ tục hành chính cấp xã/phường'). Như đã trình bày trong báo cáo PAPI 2010 và 2011,<sup>43</sup> các chỉ số thành phần cấu thành trục nội dung này chỉ báo mức độ hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương liên quan đến sáu yếu tố tạo nên một nền hành chính chuyên nghiệp và phục vụ, đó là: *sự tiện lợi, tính bảo đảm, độ tin cậy, quan tâm đến người dân và chủ động tìm giải pháp giải quyết vấn đề, tính công bằng và trách nhiệm giải trình*.<sup>44</sup>

Kết quả tổng hợp ở Trục nội dung 5 cho thấy, điểm tổng hợp của toàn bộ 63 tỉnh/thành phố trong cung ứng dịch vụ hành chính công tới người dân dường như không thay đổi qua hai năm 2011 và 2012. Điểm trung bình toàn quốc năm 2012 của trục nội dung này là 6,87 điểm (trong khoảng điểm từ 6,83 - 6,91 với khoảng tin cậy 95%) giảm 0,17% điểm so với năm 2011. Đây là trục nội dung có điểm trung bình toàn quốc cao thứ hai sau Trục nội dung 6 'Cung ứng dịch vụ công' trong năm 2012. Điều này có nghĩa là những nỗ lực cải cách thủ tục hành chính và cải thiện chất lượng dịch vụ hành chính đang có những tác động tích cực nhất định; song, qua đánh giá của người dân, các cơ quan hành chính nhà nước cũng còn nhiều việc phải làm để nâng cao hơn nữa chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công.

Biểu đồ 3.5a cho thấy có sự hội tụ về điểm của tất cả các tỉnh/thành phố xung quanh điểm trung bình toàn quốc 6,87 điểm. Quan sát này tương tự với phát hiện nghiên cứu năm 2011. Khoảng cách chênh lệch về

điểm giữa tỉnh đạt cao nhất (7,55 điểm của Yên Bái) và thấp nhất (6,28 điểm của Quảng Ninh) có giá trị nhỏ nhất so với năm trục nội dung còn lại. Điều này cho thấy có sự đồng nhất về mức độ hiệu quả thực hiện cải cách thủ tục hành chính trên toàn quốc, đặc biệt là trong xử lý bốn loại dịch vụ và thủ tục hành chính được đo lường, tương tự quan sát từ hai khảo sát PAPI 2010 và 2011. Khi đặt mối quan hệ so sánh trong khoảng tin cậy 95%, địa phương đứng đầu bảng chưa hẳn đã khá hơn nhiều so với địa phương đứng cuối bảng. Bản đồ 3.5 cho thấy kết quả phân tích dữ liệu năm 2012 về thủ tục hành chính công giữa các địa phương không có dấu hiệu hội tụ theo vùng, miền.

Kết quả phân tích năm 2012 cũng cho thấy dường như không có sự thay đổi đáng kể về mặt thống kê ở điểm số của bốn nội dung thành phần so với năm 2011. Ở nội dung thành phần 'thủ tục cấp phép xây dựng', ước lượng điểm từ phân tích số liệu của năm 2011 và 2012 gần như bằng nhau. Điểm số của ba nội dung thành phần khác có thay đổi nhưng không đáng kể (xem Bảng 1.1 ở Chương 1, và Bảng 3.5).

Mặc dù điểm số tổng hợp ở phạm vi toàn quốc khá ổn định so với năm 2011, song ở cấp tỉnh đã có những thay đổi đáng kể. Yên Bái, một tỉnh miền núi phía Bắc, vượt lên dẫn đầu với 7,55 điểm trên thang điểm từ 1-10, trong khi Quảng Ninh xếp cuối bảng với 6,28 điểm (xem Bảng 3.5). Tiếp sau Yên Bái là Đà Nẵng, Lào Cai và Quảng Bình. Như trên đã phân tích, khi xét đến khoảng tin cậy 95%, sự khác biệt về điểm số giữa các địa phương ở trục nội dung này là không đáng kể. Khoảng hơn 30 tỉnh/thành phố đạt từ 7 điểm trở lên. Đắk Nông đạt điểm cao nhất ở dịch vụ 'chứng thực, xác nhận', Điện Biên ở thủ tục 'cấp phép xây dựng', Vĩnh Long ở thủ tục cấp 'giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (giấy CNQSD đất)', và Phú Thọ ở 'thủ tục hành chính cấp xã/phường'. Ngược lại, các tỉnh Phú Yên, Sóc Trăng, Quảng Ninh và Trà Vinh cần cải thiện nhiều ở bốn loại hình dịch vụ hành chính này để bắt kịp các địa phương khác.

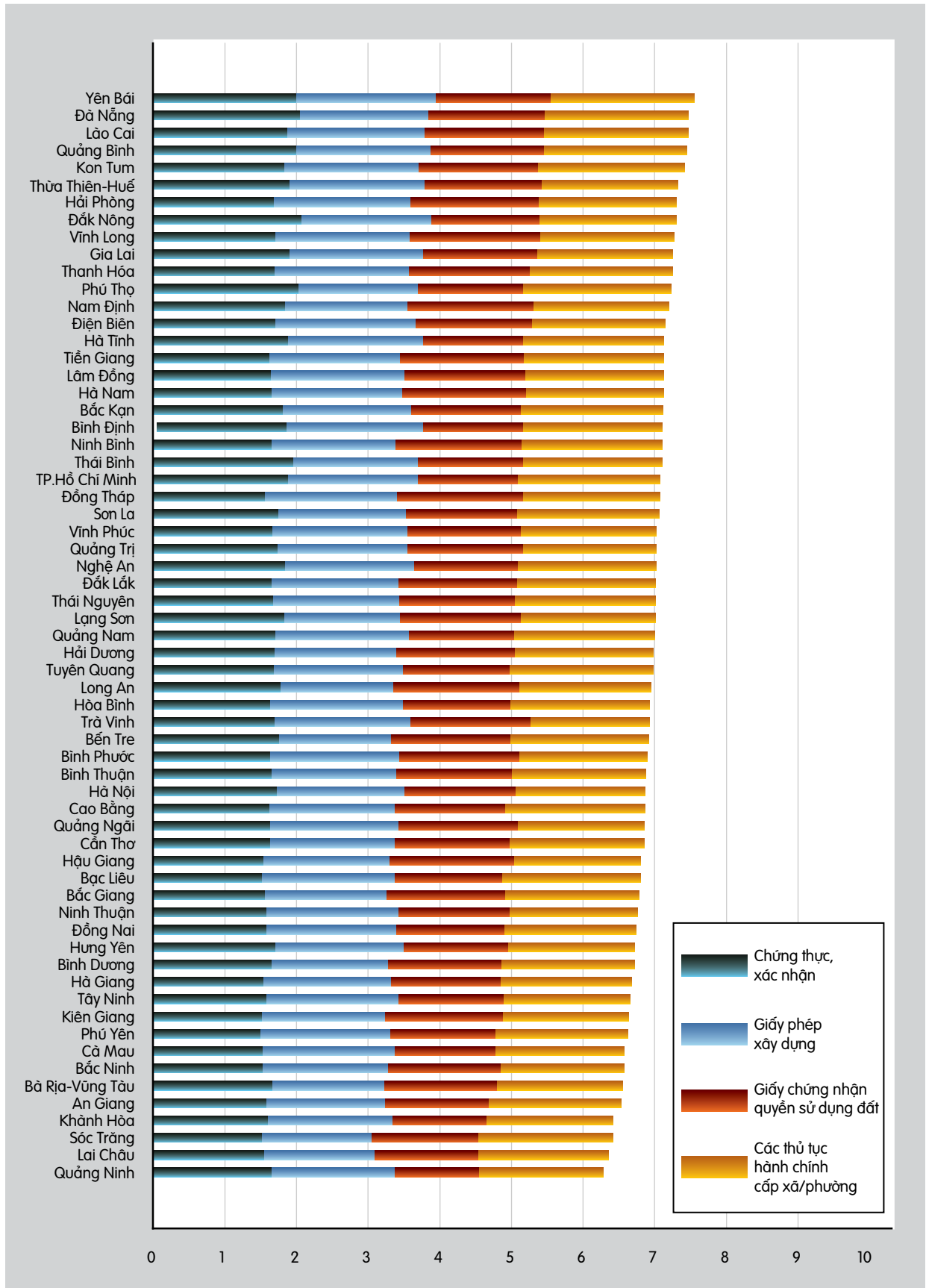
Biểu đồ 3.5b cho thấy mức độ thay đổi về điểm số qua hai năm 2011 và 2012 của 63 tỉnh/thành phố. Nếu lấy giá trị 5% để thể hiện mức độ thay đổi hoặc tích cực hoặc tiêu cực mang ý nghĩa thống kê qua thời gian, thì trong năm 2012, 10 địa phương đã có những dấu hiệu cải thiện đáng kể, trong đó Lào Cai, Tiền Giang, Quảng Nam, Cần Thơ và Hải Dương có mức cải thiện ấn tượng nhất. Ngược lại, các tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu, Bình Dương và Đồng Nai có mức sụt giảm về điểm số ở Trục nội dung 5 lớn nhất. Hà Nội và Tp. Hồ Chí Minh hầu như không có thay đổi nào so với năm 2011.

<sup>43</sup> Xem MTTQ, CECODES & UNDP, 2011 (trang 54-56) và CECODES, TCMT, BDN & UNDP, 2012 (trang 69-70)

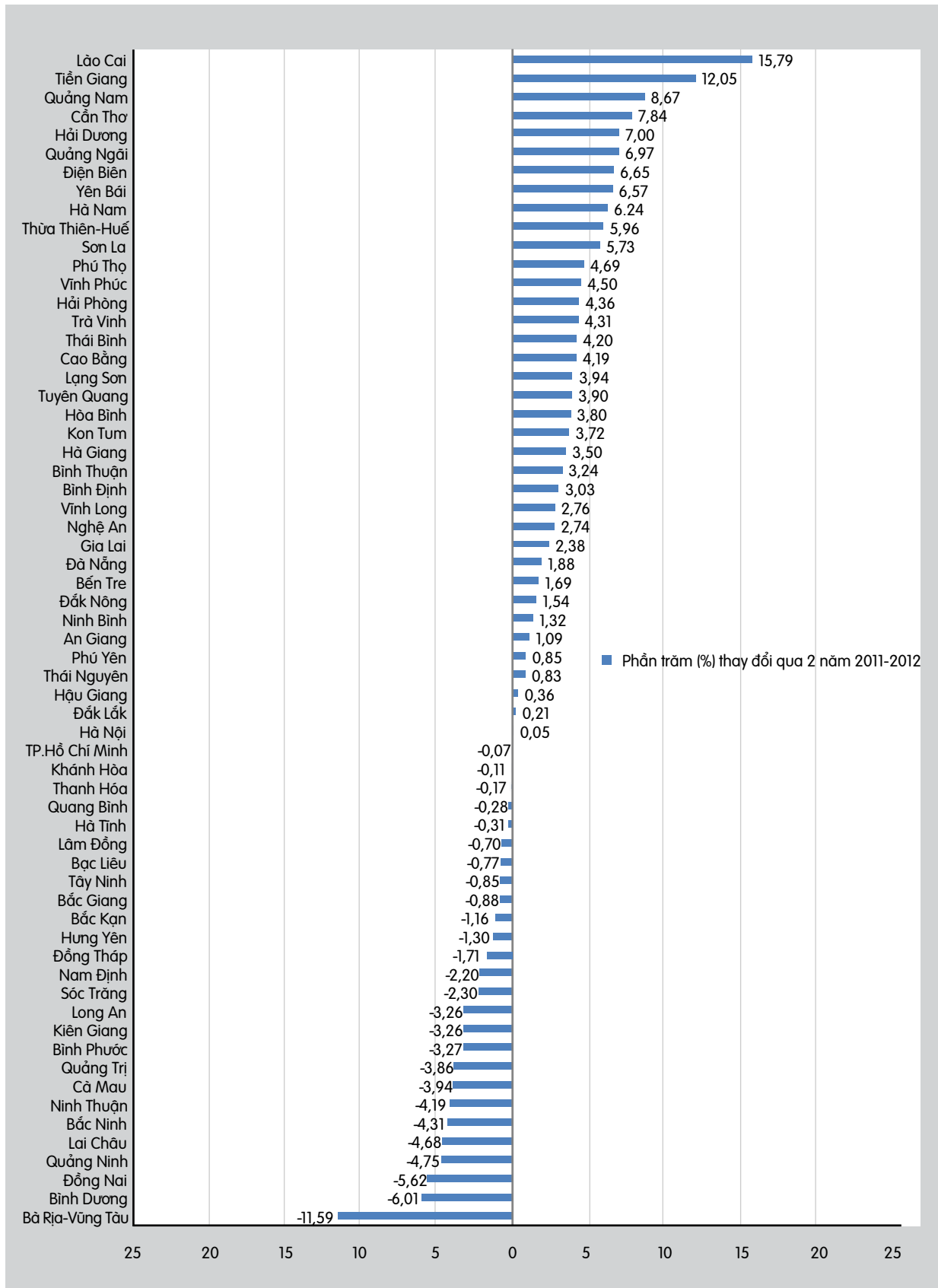
<sup>44</sup> Xem Acuña-Alfaro, Jairo & Do Thanh Huyen (2012) trong đó phân tích sâu về tác dụng của dữ liệu PAPI đối với việc phân tích hiệu quả cung ứng dịch vụ hành chính công.



**Biểu đồ 3.5a: Thủ tục hành chính công (Trục nội dung 5)**



**Biểu đồ 3.5b: Mức độ thay đổi qua hai năm 2011 và 2012 ở Trục nội dung 5  
(Thủ tục hành chính công)**



**Bảng 3.5: Danh mục chỉ số thành phần thuộc Trục nội dung 5 - Thủ tục hành chính công**

Trục nội dung, nội dung thành phần	Mô tả Trục nội dung, nội dung thành phần và các chỉ số thành phần	Câu hỏi khảo sát PAPI 2012	Thang điểm		Điểm trung bình toàn quốc		Khoảng tin cậy 95%		Điểm số cấp tỉnh		
			Tối thiểu	Tối đa	PAPI 2011	PAPI 2012	Thấp	Cao	Thuộc đo	Điểm số	Tỉnh/ Thành phố
<b>Trục nội dung 5</b>	<b>Thủ tục hành chính công</b>		<b>1</b>	<b>10</b>	<b>6,88</b>	<b>6,87</b>	<b>6,83</b>	<b>6,91</b>	<b>Thấp nhất</b>	<b>6,28</b>	<b>Quảng Ninh</b>
									<b>Trung vị</b>	<b>7,01</b>	<b>Quảng Nam</b>
									<b>Cao nhất</b>	<b>7,55</b>	<b>Yên Bái</b>
<i>Nội dung thành phần 1</i>	<i>Dịch vụ chứng thực, xác nhận của chính quyền</i>		0,25	2,5	1,68	1,67	1,65	1,70	<i>Thấp nhất</i>	1,50	<i>Phú Yên</i>
									<i>Trung vị</i>	1,68	<i>Thái Nguyên</i>
									<i>Cao nhất</i>	2,07	<i>Đắk Nông</i>
<i>Nội dung thành phần 2</i>	<i>Thủ tục xin cấp phép xây dựng</i>		0,25	2,5	1,77	1,77	1,76	1,78	<i>Thấp nhất</i>	1,53	<i>Sóc Trăng</i>
									<i>Trung vị</i>	1,80	<i>Bình Phước</i>
									<i>Cao nhất</i>	1,96	<i>Điện Biên</i>
<i>Nội dung thành phần 3</i>	<i>Thủ tục liên quan đến giấy CNQSD đất</i>		0,25	2,5	1,58	1,57	1,55	1,58	<i>Thấp nhất</i>	1,18	<i>Quảng Ninh</i>
									<i>Trung vị</i>	1,58	<i>Quảng Bình</i>
									<i>Cao nhất</i>	1,82	<i>Vĩnh Long</i>
<i>Nội dung thành phần 4</i>	<i>Thủ tục hành chính ở cấp xã/phường</i>		0,25	2,5	1,84	1,86	1,84	1,88	<i>Thấp nhất</i>	1,66	<i>Trà Vinh</i>
									<i>Trung vị</i>	1,90	<i>Nam Định</i>
									<i>Cao nhất</i>	2,06	<i>Phú Thọ</i>
1. Dịch vụ chứng thực, xác nhận của chính quyền địa phương	Tỉ lệ người dân đã đi làm chứng thực, xác nhận của chính quyền địa phương trong 12 tháng qua (%)	d501	Tối thiểu	Tối đa	38,82%	37,52%	35,36%	39,68%	Thấp nhất	18,07%	Hà Giang
									Trung vị	36,82%	Hà Nội
									Cao nhất	70,18%	Đắk Nông
1. Dịch vụ chứng thực, xác nhận của chính quyền địa phương	Tổng chất lượng dịch vụ chứng thực, xác nhận của chính quyền (8 tiêu chí)	d503a-e, d503g-i	0	8	7,10	7,14	7,00	7,27	Thấp nhất	5,38	Kiên Giang
									Trung vị	7,38	Đồng Nai
									Cao nhất	7,85	Vĩnh Phúc
2. Thủ tục xin cấp phép xây dựng	Tỉ lệ hộ gia đình đã làm thủ tục xin cấp phép xây dựng (%)	d505	Tối thiểu	Tối đa	4,89%	4,38%	3,43%	5,32%	Thấp nhất	0,10%	Hung Yên
									Trung vị	2,89%	Bắc Ninh
									Cao nhất	29,78%	Điện Biên
2. Thủ tục xin cấp phép xây dựng	Không phải đi qua nhiều 'cửa' để làm thủ tục xin cấp phép xây dựng (%)	d505d	0%	100%	92,86%	87,58%	80,47%	94,68%	Thấp nhất	22,50%	Bình Dương
									Trung vị	96,62%	Hậu Giang
									Cao nhất	100%	Bắc Giang
2. Thủ tục xin cấp phép xây dựng	Đã nhận được giấy phép xây dựng (%)	d505e	0%	100%	91,96%	92,70%	86,76%	98,65%	Thấp nhất	43,76%	Đắk Nông
									Trung vị	99,85%	Sơn La
									Cao nhất	100%	Long An
2. Thủ tục xin cấp phép xây dựng	Tổng chất lượng dịch vụ hành chính về giấy phép xây dựng (8 tiêu chí)	d505fa-fe, d505fg-fi	0	8	6,82	6,55	6,14	6,96	Thấp nhất	2,10	Phú Thọ
									Trung vị	7,07	Điện Biên
									Cao nhất	8,00	Yên Bái
3. Thủ tục liên quan đến giấy CNQSD đất	Tỉ lệ hộ gia đình đã làm thủ tục liên quan đến giấy CNQSD đất (%)	d507	0%	100%	10,64%	8,38%	7,08%	9,68%	Thấp nhất	0,23%	Bắc Giang
									Trung vị	8,73%	Sóc Trăng
									Cao nhất	18,80%	Gia Lai
3., Thủ tục liên quan đến giấy CNQSD đất	Không phải đi qua nhiều 'cửa' để làm xong thủ tục liên quan đến giấy CNQSD đất (%)	d507e	0%	100%	84,68%	78,03%	70,42%	85,63%	Thấp nhất	9,56%	Quảng Ninh
									Trung vị	89,63%	Nghệ An
									Cao nhất	100%	Tuyên Quang

Trục nội dung, nội dung thành phần	Mô tả Trục nội dung, nội dung thành phần và các chỉ số thành phần	Câu hỏi khảo sát PAPI 2012	Thang điểm		Điểm trung bình toàn quốc		Khoảng tin cậy 95%		Điểm số cấp tỉnh		
			Tối thiểu	Tối đa	PAPI 2011	PAPI 2012	Thấp	Cao	Thuộc đo	Điểm số	Tỉnh/Thành phố
3. Thủ tục liên quan đến giấy CNQSD đất	Đã nhận được kết quả liên quan đến giấy CNQSD đất (%)	d507g	0%	100%	82,48%	80,74%	74,78%	86,70%	Thấp nhất	18,31%	Hà Giang
									Trung vị	83,96%	Kiên Giang
									Cao nhất	100%	Trà Vinh
3. Thủ tục liên quan đến giấy CNQSD đất	Tổng chất lượng dịch vụ hành chính về thủ tục liên quan đến giấy CNQSD đất (8 tiêu chí)	d507ha-hh	0	8	5,05	4,87	4,47	5,27	Thấp nhất	0,32	Quảng Ninh
									Trung vị	5,03	Lạng Sơn
									Cao nhất	7,79	Quảng Ngãi
4. Thủ tục hành chính ở cấp xã/phường	Tỉ lệ người dân đã đi làm 1 loại thủ tục được hỏi ở UBND xã/phường	d508a-d508k	Tối thiểu	Tối đa	33,04%	33,15%	30,94%	35,37%	Thấp nhất	15,32%	Trà Vinh
									Trung vị	35,33%	Điện Biên
									Cao nhất	52,14%	Kon Tum
4. Thủ tục hành chính ở cấp xã/phường	Tổng chất lượng dịch vụ hành chính của UBND xã/phường (8 tiêu chí)	d508d1a-d1e, d508d1g-d1i	0	8	6,79	6,91	6,74	7,08	Thấp nhất	4,62	Lai Châu
									Trung vị	7,13	Lạng Sơn
									Cao nhất	7,93	Bến Tre
4. Thủ tục hành chính ở cấp xã/phường	Không phải đi qua nhiều 'cửa' để làm xong thủ tục (%)	d508c1	0%	100%	93,14%	94,57%	92,83%	96,32%	Thấp nhất	77,05%	Cà Mau
									Trung vị	97,87%	Quảng Ngãi
									Cao nhất	100%	Bắc Giang

(\*) Tối thiểu = Điểm số thấp nhất của mẫu; Tối đa = Điểm số cao nhất của mẫu

### Dịch vụ chứng thực, xác nhận

Tương tự PAPI 2011, PAPI 2012 cũng tìm hiểu trải nghiệm của người dân khi sử dụng dịch vụ chứng thực/xác nhận ở cấp huyện/quận và xã/phường. Qua đó, người dân có cơ hội được phản ánh về chất lượng cung ứng dịch vụ của UBND xã/phường, phòng tư pháp quận/huyện hoặc ở các cơ quan hành chính địa phương. Các câu hỏi cụ thể được nêu để tìm hiểu về mức độ rõ ràng của thủ tục cần làm, mức phí có được công khai hay không, thái độ của công chức tiếp dân, mức độ thạo việc của công chức, mức độ đơn giản về thủ tục, hạn lịch nhận kết quả và nhận được kết quả như lịch hẹn và mức độ hài lòng chung sau khi sử dụng dịch vụ.

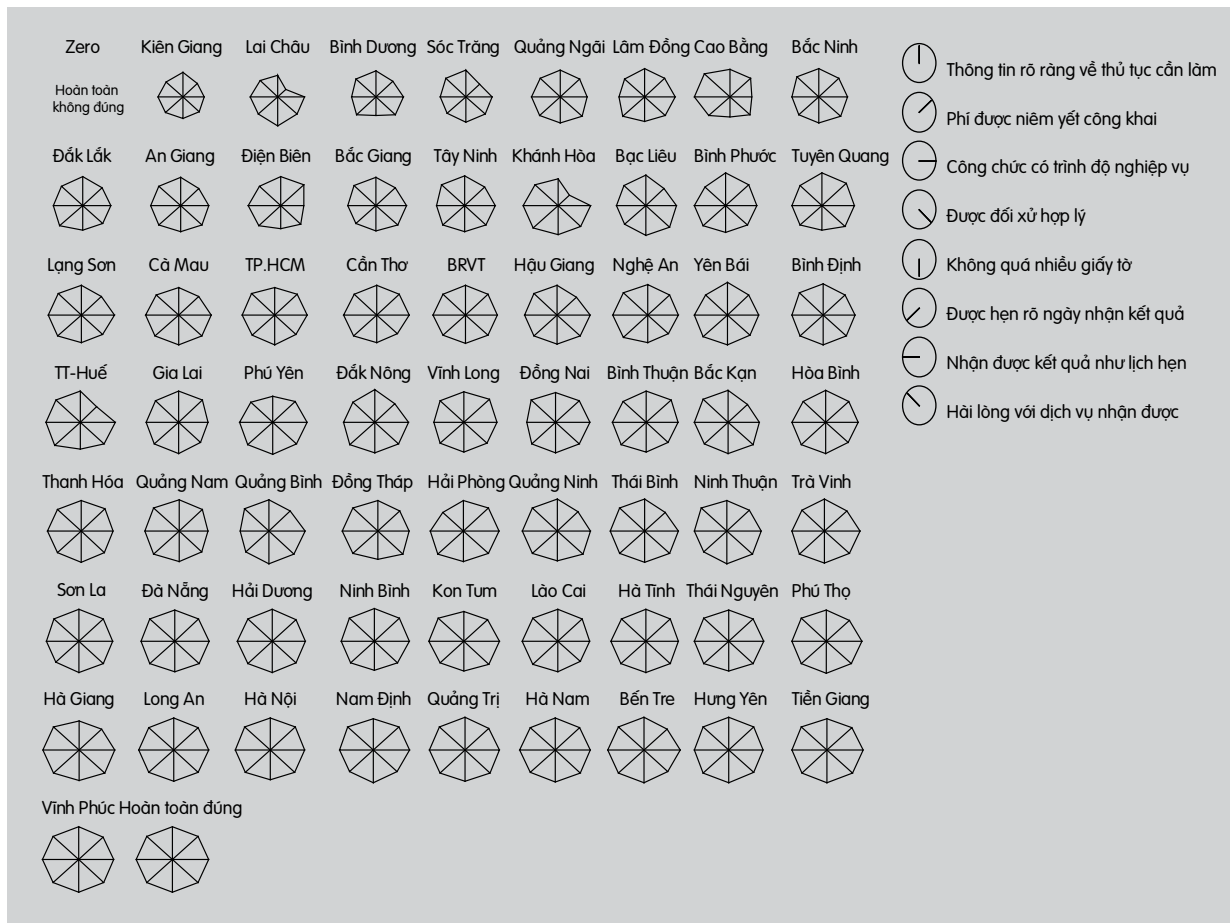
Dịch vụ chứng thực, xác nhận được sử dụng nhiều nhất trong bốn loại dịch vụ và thủ tục hành chính (bốn nội dung thành phần) được nghiên cứu. Trong tổng số 13.747 người trả lời trong năm 2012, có khoảng 37,52% đã đi lấy chứng thực, xác nhận của chính quyền cấp huyện/quận hoặc xã/phường. Trong số đó, có tới 92% đi làm ở UBND xã/phường và chỉ có 4,4% làm ở phòng tư pháp huyện/quận. Điểm trung bình toàn quốc của nội dung thành phần này đạt 1,67 điểm (trong khoảng điểm từ 1,65 đến 1,7 với khoảng tin cậy 95%) (xem Bảng 3.5). Đắk Nông đạt điểm cao nhất ở nội dung thành phần này với 2,07 điểm; Phú Yên đạt điểm thấp nhất với 1,5 điểm.

Biểu đồ 3.5c mô tả chi tiết kết quả tổng hợp về 8 tiêu chí đánh giá chất lượng dịch vụ chứng thực, xác nhận

của chính quyền, thể hiện qua mức độ đồng ý của người trả lời với những nhận định cho trước về chất lượng dịch vụ chứng thực, xác nhận. Chỉ số này được căn chỉnh theo khoảng điểm từ 0-8, trong đó 8 là tổng điểm cao nhất có thể được tổng hợp từ 8 tiêu chí đo lường. Kết quả khảo sát năm 2012 cho thấy những người đã sử dụng dịch vụ hài lòng với chất lượng cung ứng dịch vụ. Điểm trung bình toàn quốc của chỉ số này đạt 7,14 điểm, rất gần với điểm tối đa (8 điểm). Khoảng một nửa số tỉnh/thành phố ghi điểm từ 5,38 (điểm của Kiên Giang) đến 7,38 (điểm của Đồng Nai). Vĩnh Phúc (đạt 7,85 điểm) vượt trội hơn so với các tỉnh/thành phố ở chỉ số thành phần này.

Ở cấp tỉnh, số địa phương có chuyển biến tích cực ở cả tám tiêu chí tăng lên đến 20 tỉnh/thành phố so với năm 2011, biểu thị qua các biểu đồ hình sao với kích cỡ gần bằng hình sao hoàn hảo (xem Biểu đồ 3.5c). Thách thức đặt ra với các địa phương đứng cuối bảng là cải thiện ở mức nào để có thể bắt kịp với các địa phương đầu bảng. Trong số những địa phương cuối bảng, Kiên Giang được người dân đánh giá là còn yếu trong cả 8 tiêu chí. Người dân các tỉnh Lai Châu, Khánh Hòa và Thừa Thiên-Huế tiếp tục mong muốn chính quyền địa phương công khai mức phí phải nộp, bởi đây là điểm yếu tồn tại từ năm 2011. Người dân tỉnh Cao Bằng còn phàn nàn về trình độ nghiệp vụ và thái độ của công chức khi thực hiện nhiệm vụ chứng thực, xác nhận. Người dân các tỉnh Bình Dương, Cao Bằng, Đắk Lắk và Điện Biên cho rằng thủ tục còn rườm rà.

**Biểu đồ 3.5c: Đánh giá về thủ tục và chất lượng dịch vụ chứng thực, xác nhận**  
(Các cạnh từ tâm đến đỉnh hình sao thể hiện mức độ đồng ý với những nhận định được nêu trong chú giải biểu đồ)



**Dịch vụ và thủ tục cấp phép xây dựng**

Cũng như hai lần khảo sát trước, PAPI 2012 đo lường chất lượng dịch vụ cấp phép xây dựng cho cá nhân hoặc hộ gia đình muốn xây nhà, mở rộng hoặc cải tạo nhà đang ở trên mức cơ bản (với một số ngoại lệ dành cho người dân ở vùng xa, vùng núi).

Cũng như phát hiện ở các vòng khảo sát 2010 và 2011, số người trả lời cho biết đã đi làm thủ tục xin cấp phép xây dựng trong năm 2012 chỉ chiếm 4,42% trong toàn mẫu khảo sát. Điểm trung bình toàn quốc ở nội dung thành phần này cũng tương đương với điểm số của năm 2011, đạt 1,77 điểm trên thang điểm từ 0,25 – 2,5. Điểm số này cũng cao hơn chút ít so với điểm số ở hai nội dung thành phần về thủ tục cấp giấy CNQSD đất và thủ tục chứng thực/xác nhận (xem Bảng 3.5). Mức độ chênh lệch điểm của 63 tỉnh/thành phố trong nội dung thành phần này là rất nhỏ, thể hiện qua khoảng cách chênh lệch giữa điểm cao nhất (1,96 của Điện Biên) và điểm thấp nhất (1,53 của Sóc Trăng) chỉ là 0,43 điểm.

Điện Biên vẫn là địa phương có tỉ lệ người được hỏi cho biết hộ gia đình của họ đã xin cấp phép xây dựng trong ba năm qua cao nhất với 29,78%, một tỉ lệ cao đáng ngạc nhiên khi so với các tỉnh/thành phố khác và cao hơn 3% so với kết quả khảo sát năm 2011. Hưng Yên có số người xin cấp phép xây dựng thấp nhất với chỉ 0,10%, thấp hơn nhiều so với tỉ lệ trung bình toàn quốc là 4,42%.

Trong số những người cho biết cá nhân hoặc thành viên trong hộ gia đình đã được cấp phép xây dựng, có tới 87,58% trong số họ không phải đi qua nhiều ‘cửa’ hay gặp nhiều người mới làm xong thủ tục. Bắc Giang dường như làm tốt trong xử lý thủ tục cấp giấy phép xây dựng cho người dân ở các bộ phận ‘một cửa’ bởi hầu như không có người nào đã được cấp phép xây dựng phản ánh phải đi qua nhiều ‘cửa’. Ngược lại ở Bình Dương chỉ có 22,5% số người đã xin cấp phép xây dựng cho biết họ không phải đi qua nhiều nơi, gặp nhiều người mới nhận được giấy phép. Ở Long An, hầu

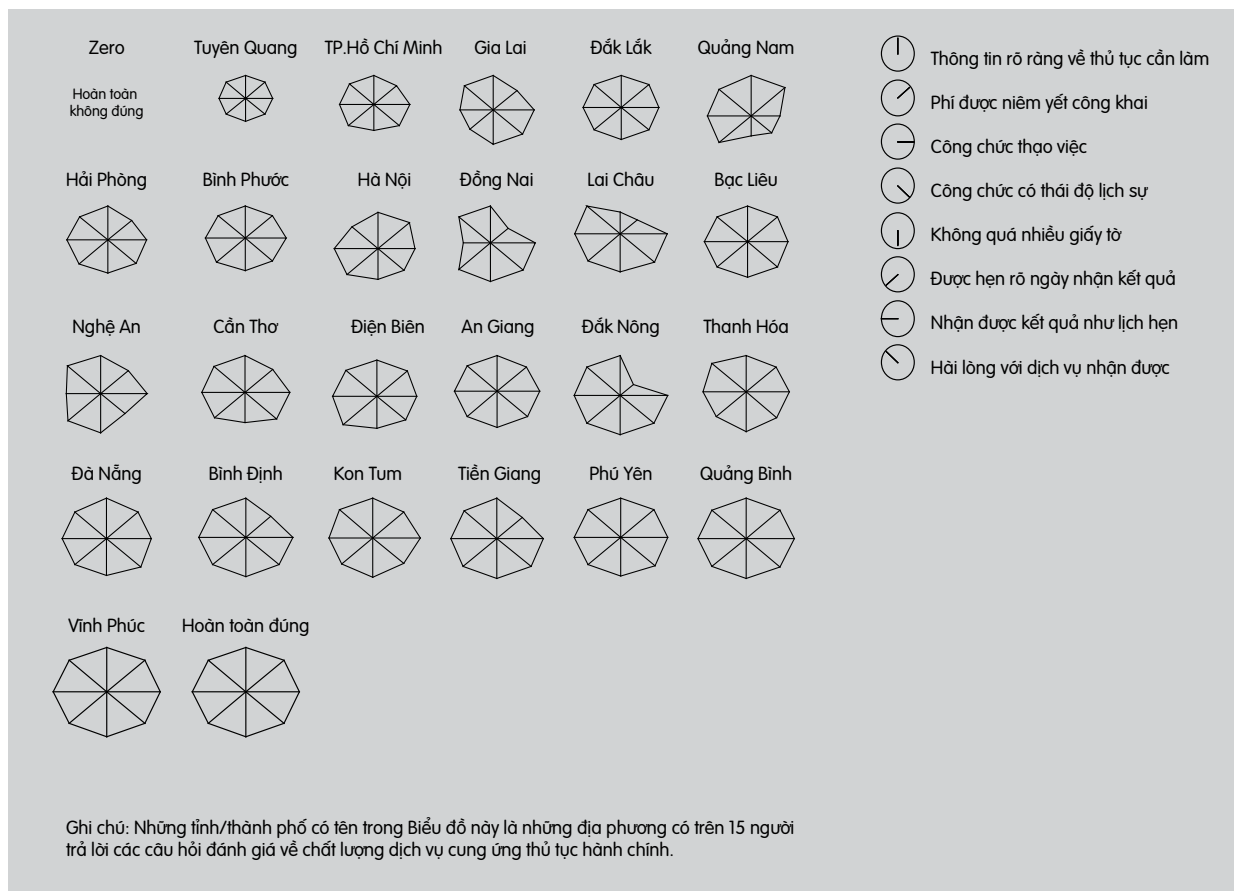
hết số người được hỏi đã trực tiếp hoặc có người thân đã làm thủ tục xin cấp phép xây dựng cho biết họ đã được cấp phép. Ở Sơn La, địa phương với tỉ lệ trung vị ở chỉ tiêu này, cũng có tới 99,8% đã xin cấp phép xây dựng cho biết đã nhận được giấy phép. Tuy nhiên, cần thận trọng khi sử dụng những dữ liệu này ở cấp tỉnh bởi số người đã xin cấp phép xây dựng ở mỗi địa phương có thể rất nhỏ.

Các đồ thị hình sao trong Biểu đồ 3.5d cho biết mức độ hài lòng của người dân với các tiêu chí được nêu về chất lượng cung ứng dịch vụ cấp phép xây dựng của chính quyền địa phương. Điểm cần chú ý là Biểu đồ 3.5d chỉ biểu thị đánh giá đối với những tỉnh/thành phố có từ 15 người dân trở lên cho biết đã đi xin cấp phép xây dựng. Các đồ thị hình sao trên Biểu đồ 3.5d cho biết có sự khác biệt đáng chú ý giữa các tỉnh/thành phố. Các tỉnh Vĩnh Phúc, Quảng Bình và

Phú Yên có số điểm chung cho 8 tiêu chí gần đạt đến số điểm tối đa. Ngược lại, tỉnh Tuyên Quang và TP. Hồ Chí Minh đạt điểm rất thấp. Tiền Giang đã được đánh giá rất cao về cả 8 tiêu chí trong năm 2011, song người dân Tiền Giang vẫn còn phân nản về việc chính quyền địa phương chưa công khai đầy đủ mức phí và lệ phí cấp phép (xem cạnh chỉ lúc 2 giờ trên biểu đồ hình sao của Tiền Giang). Người dân Đồng Nai phân nản về việc thiếu công khai phí và lệ phí cũng như sai lịch hẹn trả kết quả. Cơ quan cấp phép xây dựng ở Lai Châu còn bị phân nản về việc thiếu công khai các thủ tục cần làm khi xin cấp phép xây dựng cũng như phí và lệ phí. Người xin cấp phép xây dựng ở Đắk Nông còn phân nản về thiếu minh bạch trong phí và lệ phí. Người dân Quảng Nam còn phân nản về thủ tục rườm rà và thái độ cũng như năng lực của công chức thừa hành.

### Biểu đồ 3.5d: Đánh giá về thủ tục và chất lượng dịch vụ hành chính cấp phép xây dựng

(Các cạnh từ tâm đến đỉnh hình sao thể hiện mức độ đồng ý với những nhận định được nêu trong chú giải biểu đồ)





### **Dịch vụ và thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất**

Ở nội dung thành phần này, PAPI đo lường mức độ hiệu quả và chất lượng của dịch vụ và thủ tục hành chính liên quan đến cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (giấy CNQSD đất) cho cá nhân và hộ gia đình, bao gồm cấp mới, cấp đổi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, và chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở ba cấp tỉnh, huyện và xã. Cũng như với các nội dung thành phần khác, các chỉ số thành phần ở nội dung này cho biết số người đã đi làm thủ tục liên quan đến CNQSD đất, chất lượng dịch vụ của bộ phận 'một cửa', mức độ rõ ràng của thủ tục cần làm, mức phí có được công khai hay không, thái độ của công chức tiếp dân, mức độ thạo việc của công chức, mức độ đơn giản về thủ tục, hạn lịch nhận kết quả và nhận được kết quả như lịch hẹn và mức độ hài lòng của người đã sử dụng dịch vụ.

Trong số 1.576 người trả lời (chiếm 8,38% tổng mẫu khảo sát) trên toàn quốc cho biết cá nhân họ hoặc người thân trong gia đình đã từng làm thủ tục liên quan đến chứng nhận quyền sử dụng đất trong vòng ba năm qua, có khoảng 25,6% thực hiện xin cấp mới, 12,58% xin cấp đổi, và 61,77% xin chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Khoảng 72% đi làm thủ tục ở UBND xã/phường và 13,72% ở UBND huyện/quận.

Bảng 3.5 cho thấy điểm số tổng hợp của nội dung thành phần này là thấp nhất trong 4 nội dung thành phần của Trục nội dung 5, với điểm số 1,57 trên thang điểm từ 0,25-2,5 điểm, tương tự kết quả khảo sát năm 2011. Vĩnh Long đạt điểm số cao nhất với 1,82 điểm,<sup>45</sup> và Quảng Ninh đạt thấp nhất với 1,18 điểm. Điểm số của những địa phương còn lại có xu hướng hội tụ ở khoảng giữa của hai giá trị thấp nhất và cao nhất. Điều này cho thấy, tất cả các tỉnh/thành phố cần cải thiện hơn nữa chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính trong cấp giấy CNQSD đất cho người dân.

<sup>45</sup> Theo thông tin của Chính phủ, Vĩnh Long là một trong số những địa phương ở khu vực phía Nam đã hoàn tất việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất với các loại đất chính trong năm 2012. Xem Báo điện tử của Chính phủ (03/03/2013). Để cấp thêm 6 triệu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Trích đăng từ cuộc phỏng vấn với Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường trên Truyền hình Việt Nam. Đăng tải tại <http://baodientu.chinhphu.vn/Home/De-cap-them-6-trieu-giay-chung-nhan-quyen-su-dung-dat/20133/163011.vgp> (Truy cập ngày 11/03/2013).

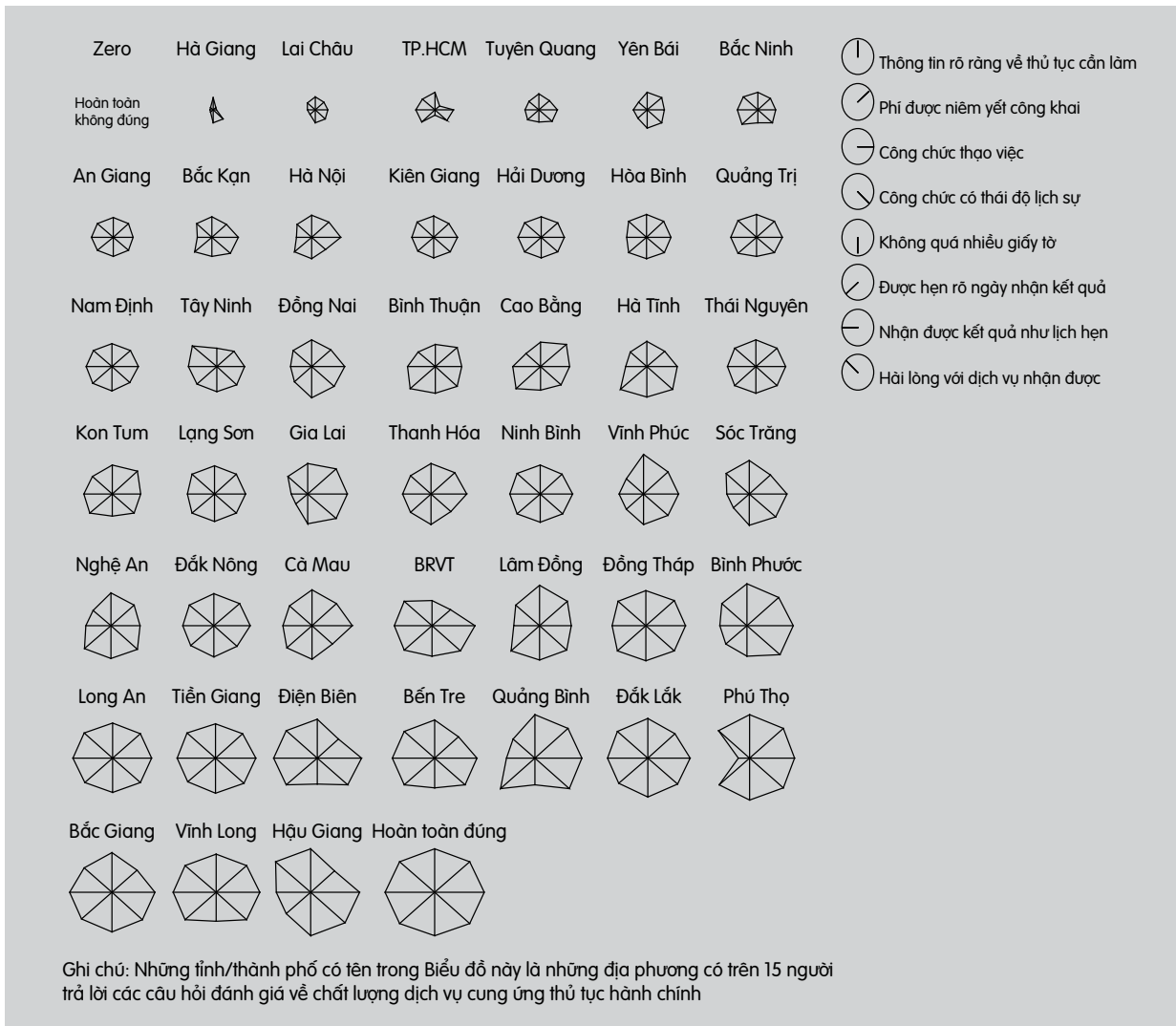
Bảng 3.5 cũng cho thấy phần lớn người đi làm thủ tục liên quan đến giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không phải tới nhiều cơ quan, gặp nhiều người mới được việc. Mặc dù vậy, so với kết quả của năm 2011, chỉ số này có phần sụt giảm về giá trị. Trung bình cả nước có 78,03% số người đã làm thủ tục liên quan đến giấy CNQSD đất cho biết họ không phải qua nhiều 'cửa', giảm 6% so với năm 2011. Tuyên Quang là địa phương có 100% số người đã xin cấp mới, cấp đổi và chuyển nhượng giấy CNQSD đất cho biết họ không phải đi qua nhiều 'cửa'. Tỷ lệ này thấp nhất ở Quảng Ninh với 9,56%. Song, điều đáng khích lệ là trên một nửa số tỉnh/thành phố có tỷ lệ dao động từ 89,63% (của Nghệ An) tới 100% (của Tuyên Quang).

Chỉ số thành phần này còn cho biết tỷ lệ người dân đã làm thủ tục xong và đã nhận được kết quả tính đến thời điểm khảo sát. Trên toàn quốc, khoảng 80,74% cho biết họ đã nhận được kết quả, giảm 2% so với năm 2011. Ở Trà Vinh, 100% số người đã làm thủ tục cho biết đã nhận kết quả, trong khi tỷ lệ này ở Hà Giang chỉ là 18,3%. Thời gian xử lý thủ tục trung bình trên phạm vi toàn quốc là 30 ngày, song có mức chênh lệch lớn ở cấp độ mẫu cá nhân với khoảng thời gian rất rộng từ 1 ngày đến 720 ngày, tương tự với phát hiện của PAPI 2011.

Chỉ số về tổng chất lượng cung ứng dịch vụ cấp GCNQSD đất (xem chú giải ở Biểu đồ 3.5e) cho thấy có sự khác biệt tương đối lớn giữa các tỉnh/thành phố. Điểm trung bình toàn quốc là 4,87 trên thang điểm từ 0-8 điểm. Các đồ thị hình sao trong Biểu đồ 3.5e biểu thị cho 43 tỉnh/thành phố có từ 15 người trở lên đã trực tiếp làm một trong ba loại thủ tục liên quan đến giấy CNQSD đất. Qua Biểu đồ 3.5e có thể thấy phần lớn các địa phương còn yếu kém ở cả 8 tiêu chí là các tỉnh/thành phố thuộc khu vực phía Bắc, trừ Tp. Hồ Chí Minh, An Giang và Kiên Giang. Ở một số địa phương có kết quả khá, song chất lượng dịch vụ là không đồng đều qua 8 tiêu chí. Người dân Hậu Giang hầu như không hài lòng với việc thiếu công khai về các khoản phí, lệ phí và chậm trễ trong trao trả kết quả. Người dân Bắc Giang dường như hài lòng hơn với mức độ thạo việc của công chức thừa hành công việc so với phản ánh năm 2011, song vẫn chưa hài lòng với việc thiếu công khai về các khoản phí và lệ phí. Riêng ở Phú Thọ, người dân còn phàn nàn nhiều về sự chậm trễ của cơ quan hành chính trong việc trả kết quả.

### Biểu đồ 3.5e: Đánh giá về thủ tục và chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính liên quan đến cấp giấy CNQSDĐ

(Các cạnh từ tâm đến đỉnh hình sao thể hiện mức độ đồng ý với những nhận định được nêu trong chú giải biểu đồ)



#### Dịch vụ và thủ tục hành chính ở cấp xã/phường

Nội dung thành phần này tập trung vào mức độ hiệu quả trong cung ứng dịch vụ hành chính cho người dân của UBND xã/phường thông qua 8 thủ tục liên quan đến cá nhân hoặc hộ gia đình mà người dân có nhu cầu vào thời điểm nào đó trong năm. Các thủ tục được khảo sát bao gồm đăng ký khai sinh, đăng ký khai tử, đăng ký kết hôn, thay đổi hay cải chính và xác định lại dân tộc, đăng ký hộ khẩu thường trú, xin cấp tiền hỗ trợ sửa chữa nhà ở, trợ cấp khó khăn cho các đối tượng bảo trợ xã hội hoặc xin vay vốn từ quỹ quốc gia giải quyết việc làm.<sup>46</sup>

Kết quả khảo sát năm 2012 cho thấy, điểm trung bình toàn quốc ở nội dung thành phần này đạt 1,86 điểm, mức điểm cao nhất trong bốn nội dung thành phần cấu thành Trục nội dung 5, và cao hơn 1% so với điểm trung bình toàn quốc năm 2011. Mức độ chênh lệch giữa điểm cao nhất và thấp nhất ở nội dung này (2,06 điểm của Phú Thọ so với 1,66 của tỉnh Trà Vinh) cũng nhỏ nhất. Điều này cho thấy người dân nhìn chung hài lòng với chất lượng dịch vụ thủ tục hành chính được thực hiện ở cấp xã/phường/thị trấn.

<sup>46</sup> Đây là 8 loại thủ tục đã được lựa chọn từ danh mục các thủ tục hành chính được giao cho UBND cấp xã/phường thực hiện.

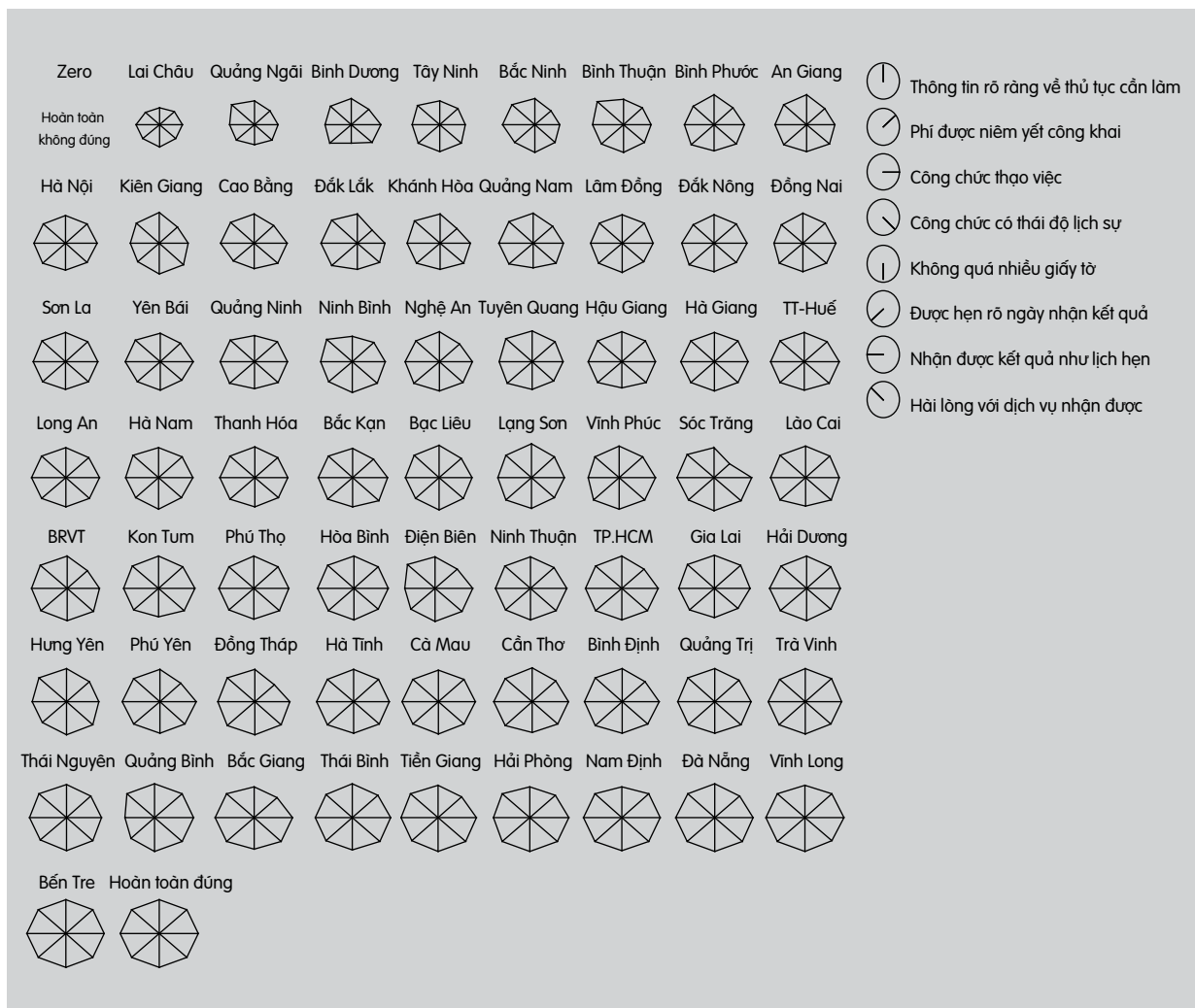
Mức độ phổ biến của việc đi làm thủ tục hành chính ở cấp xã/phường cũng không cao. Trên toàn quốc có khoảng 33,2% số người được hỏi cho biết đã đi làm một trong tám loại thủ tục hành chính cấp xã/phường trong vòng 12 tháng trước thời điểm khảo sát. Ở Kon Tum tỉ lệ này là 52,14% (cao nhất toàn quốc) và ở Trà Vinh là 15,32% (thấp nhất).

Dường như có sự đồng đều giữa các tỉnh/thành phố về chất lượng dịch vụ trong việc xử lý các thủ tục hành chính của chính quyền cấp xã/phường (xem Biểu đồ 3.5g). Điểm trung bình toàn quốc ở chỉ số tổng quát về chất lượng là 6,91 trên thang điểm từ 0-8 điểm, cao hơn không đáng kể so với 6,79 điểm của năm 2011. Trên 30 tỉnh/thành phố đạt từ 7,13 - 7,93 điểm. Mức

độ chênh lệch giữa điểm cao nhất là 7,93 của Bến Tre và điểm thấp nhất là 4,62 của Lai Châu cũng nhỏ hơn so với mức chênh lệch quan sát được ở hai nội dung thành phần 'thủ tục cấp phép xây dựng' và 'thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất'.

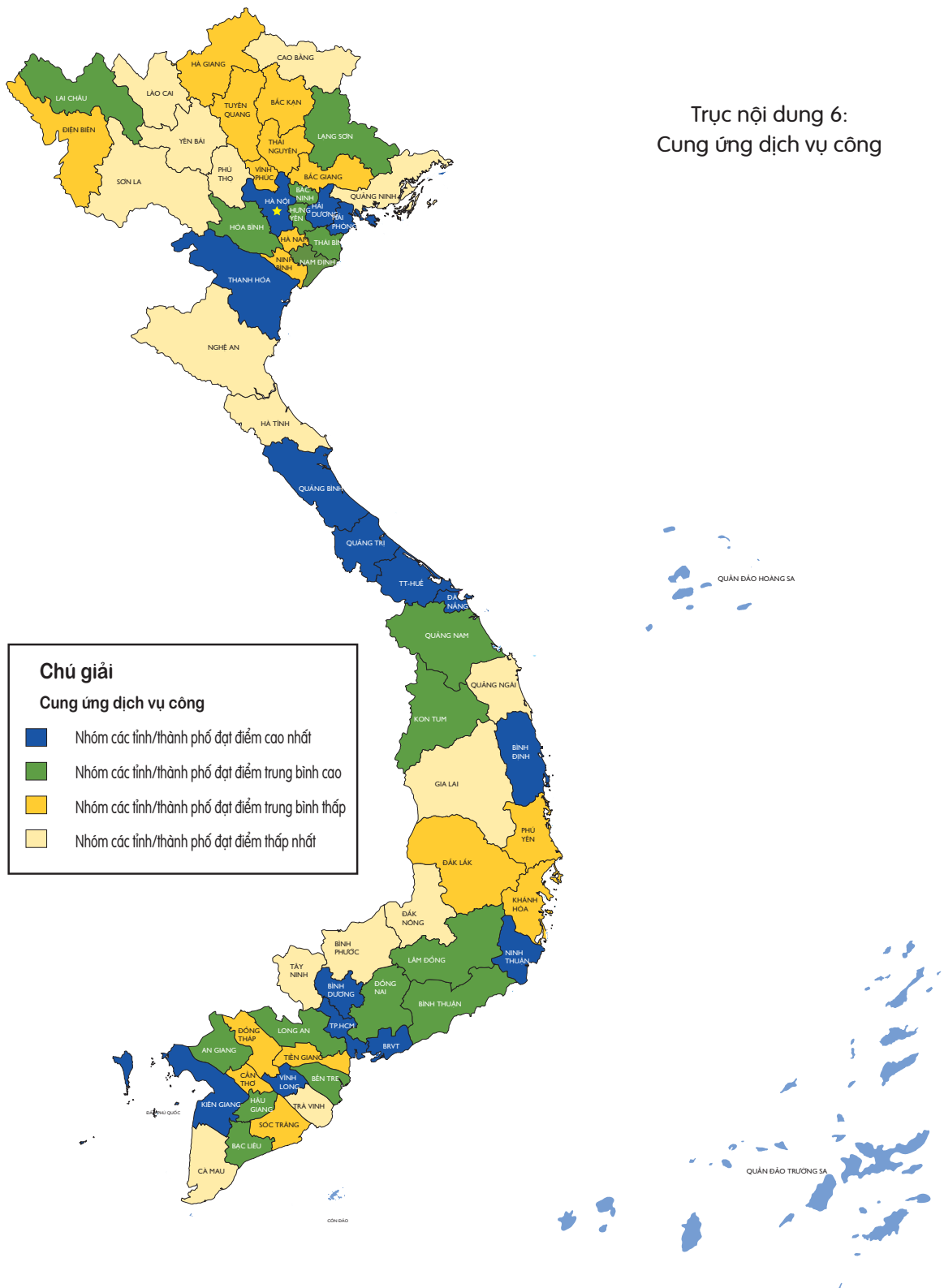
Tương tự phát hiện nghiên cứu trong PAPI 2011, mặc dù mức độ hài lòng của người sử dụng dịch vụ này trên toàn quốc nhìn chung là cao, song giữa các tỉnh/thành phố vẫn có một số khác biệt, đặc biệt là khoảng cách giữa địa phương đạt điểm cao nhất và địa phương đạt điểm thấp nhất ở chỉ số tổng quát về chất lượng. Biểu đồ 3.5g cho thấy người dân ở tỉnh Lai Châu vẫn chưa hài lòng với dịch vụ hành chính do chính quyền cấp xã/phường cung ứng. Năm 2012 Bến Tre vượt qua vị trí đứng đầu của Bà Rịa-Vũng Tàu trong năm 2011 ở chỉ số này.

**Biểu đồ 3.5g: Đánh giá dịch vụ thủ tục hành chính ở cấp xã/phường**  
(Các cạnh từ tâm đến đỉnh hình sao thể hiện mức độ đồng ý với những nhận định được nêu trong chú giải biểu đồ)



### 3.6. TRỰC NỘI DUNG 6: CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG

**Bản đồ 3.6: Cung ứng dịch vụ công ở cấp tỉnh phân theo 4 cấp độ hiệu quả**



Trục nội dung 6 của PAPI đánh giá hiệu quả trong cung ứng dịch vụ công thông qua bốn loại hình dịch vụ công, bao gồm: (i) y tế công lập, (ii) giáo dục tiểu học công lập, (iii) cơ sở hạ tầng căn bản, và (iv) an ninh, trật tự ở khu dân cư. Tương tự những khảo sát PAPI trước, qua Bộ phiếu hỏi, người trả lời có cơ hội chia sẻ kinh nghiệm thực tế về mức độ tiện ích khi sử dụng các dịch vụ cơ bản do chính quyền cơ sở ở địa bàn xã/phường, quận/huyện, tỉnh/thành phố nơi họ đang sinh sống. Qua đó, PAPI đo lường mức độ đáp ứng nhu cầu căn bản và những đòi hỏi chính đáng của người dân về dịch vụ công, đồng thời cho thấy hiệu suất và hiệu quả trong đầu tư công vào bốn lĩnh vực nêu trên ở cấp tỉnh.

Kết quả chung của toàn quốc cho thấy có sự cải thiện đáng kể ở hiệu quả cung ứng dịch vụ công trong năm 2012 so với năm 2011 (xem Bảng 3.6). Điểm trung bình toàn quốc năm 2012 ở Trục nội dung 6 đạt 6,9 điểm (trong khoảng điểm từ 6,84 đến 6,95 với khoảng tin cậy 95%)-2,29% cao hơn so với kết quả năm 2011. Đây là trục nội dung có mức điểm trung bình toàn quốc cao nhất trong sáu trục nội dung của PAPI, và là điểm số khá cao trên thang điểm từ 1 - 10 điểm. Những cải thiện ghi nhận được từ nội dung thành phần 'cơ sở hạ tầng căn bản' đóng góp nhiều nhất cho Trục nội dung 6. Điểm số ở nội dung thành phần này tăng 5,83% so với kết quả 2011. Điểm số ở nội dung thành phần 'dịch vụ y tế tuyến huyện/quận' tăng ở mức độ khiêm tốn hơn, 1,66% so với năm 2011. Điểm số của hai nội dung thành phần còn lại gồm 'giáo dục tiểu học công lập' và 'an ninh, trật tự' tăng không đáng kể trong hai năm qua.

Khi phân nhóm các tỉnh/thành phố theo bốn cấp độ hiệu quả, có thể thấy sự phân bố vùng, miền không còn rõ như năm 2011 (xem Bản đồ 3.6). Các tỉnh/thành phố trong nhóm tỉnh đạt điểm cao nhất từ 7,02 đến 7,65 nằm rải rác ở tất cả ba miền Bắc, Trung và Nam. Các thành phố trực thuộc trung ương vẫn duy trì được thứ hạng cao ở trục nội dung này, phần lớn là do chất lượng của cơ sở hạ tầng căn bản tốt hơn so với những địa phương khác (xem Biểu đồ 3.6a). Trong nhóm địa phương đạt điểm cao nhất cũng có những tỉnh còn khó khăn nhất định về điều kiện phát triển, chẳng hạn Quảng Bình, Ninh Thuận, Quảng Trị, Bình Định và Thanh Hóa.

Những địa phương đứng cuối bảng ở Trục nội dung 6 phần lớn là những tỉnh miền núi phía Bắc, Tây Nguyên, Nam Trung Bộ và Tây Nam Bộ, với điểm số trung bình dao động trong khoảng từ 5,92 đến 6,58. Tây Ninh,

Đắk Nông, Cà Mau, Gia Lai, Yên Bái, Bình Phước, Cao Bằng và Sơn La là những địa phương thuộc nhóm cuối bảng. Chất lượng đường giao thông còn kém, thiếu nước máy để ăn uống, thiếu điện sử dụng, và dịch vụ thu gom rác thải không đồng đều vẫn là những vấn đề nổi cộm ở những địa phương này. Điểm trung bình của mỗi địa phương ở nhóm này cũng có sự thay đổi nhất định qua hai năm 2011 và 2012.

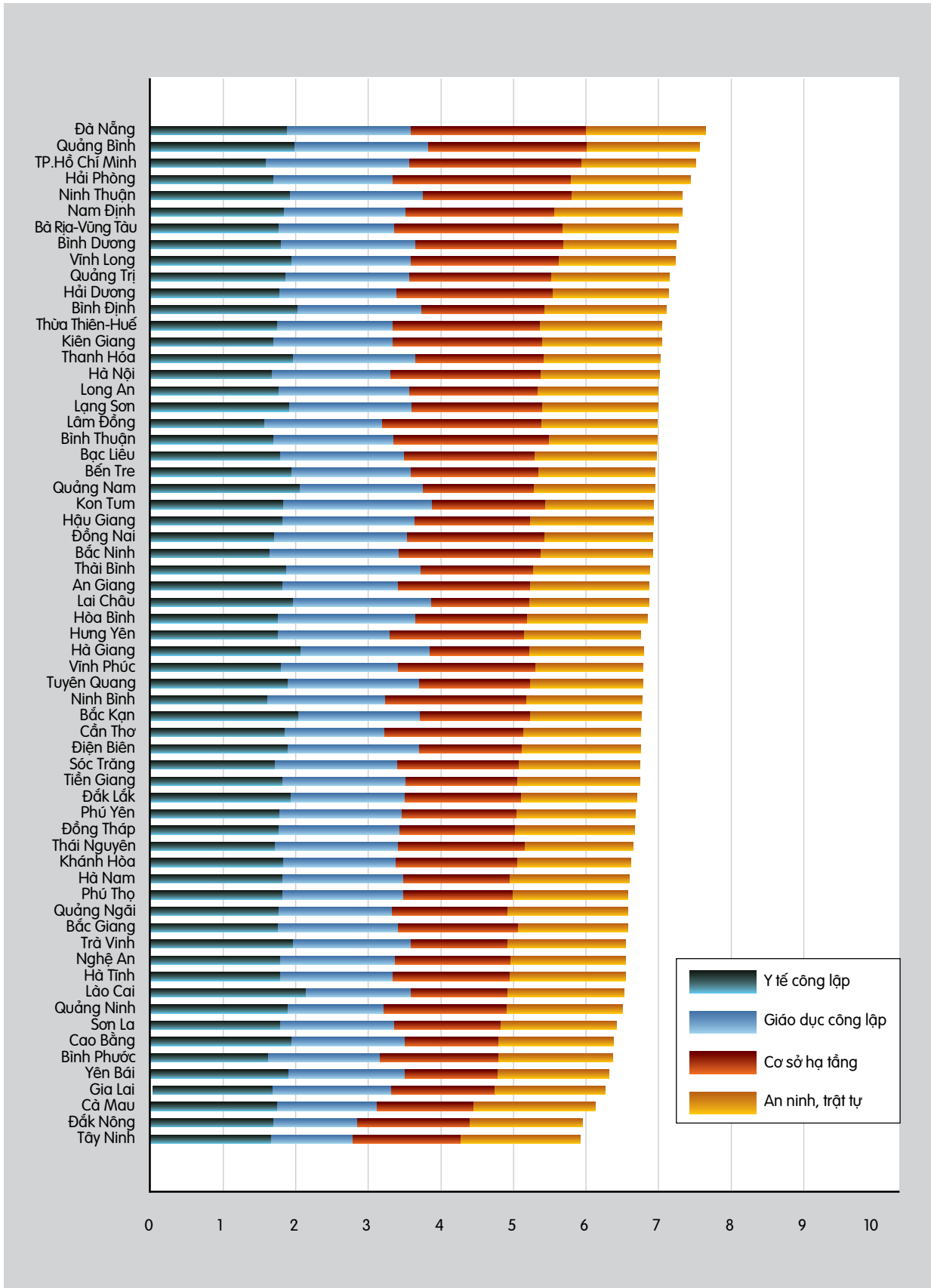
Biểu đồ 3.6a và Bảng 3.6 cho thấy, trong số bốn nội dung thành phần, điểm số ở nội dung 'cơ sở hạ tầng căn bản' có sự chênh lệch lớn nhất khi so sánh giữa các tỉnh/thành phố. Mức độ chênh lệch ở nội dung 'an ninh, trật tự' dường như không đáng kể. Đà Nẵng một lần nữa đạt điểm cao nhất với điểm số 7,65 ở trục nội dung này, cao hơn một chút so với điểm đứng đầu của Đà Nẵng trong năm 2011. Quan điểm của người dân Đà Nẵng rất thống nhất trong đánh giá chất lượng cung ứng dịch vụ công của chính quyền, biểu hiện qua mức dao động rất nhỏ về điểm của thành phố trong khoảng tin cậy 95%.<sup>47</sup> Ngược lại, Tây Ninh cùng với Đắk Nông đạt điểm thấp nhất ở nội dung này với 5,9 (xem Bảng 3.6) do người dân chưa hài lòng với chất lượng dịch vụ giáo dục tiểu học công lập và điều kiện cơ sở hạ tầng.<sup>48</sup>

Biểu đồ 3.6b còn cho biết mức độ thay đổi qua hai năm của từng địa phương về hiệu quả cung ứng dịch vụ công. Theo đánh giá của người dân ở 2/3 số tỉnh/thành phố, chính quyền địa phương có những cải thiện đáng kể ở chất lượng và hiệu quả của bốn loại dịch vụ công mà PAPI đo lường. Nếu cho rằng độ dao động về điểm từ 5% trở lên ở cả hai chiều tích cực và tiêu cực là có ý nghĩa về mặt thống kê, thì có khoảng 17 địa phương dường như đã có những bước cải thiện nhất định so với năm 2011. Hà Giang là địa phương có mức gia tăng về điểm lớn nhất (16%), tiếp đến là Thừa Thiên-Huế, Nam Định, Bình Thuận và Bình Phước. Các tỉnh Tây Ninh, Trà Vinh và Sơn La có sự sụt giảm về điểm lớn nhất. Mức độ hài lòng của người dân Hà Nội với hiệu quả cung ứng dịch vụ công gần như không đổi so với năm 2011, thậm chí có giảm nhẹ ở mức 0,5%. Lạng Sơn, Đồng Tháp và Phú Thọ vẫn giữ nguyên mức điểm của năm 2011.

<sup>47</sup>. Tham khảo thông tin về khoảng tin cậy 95% và xác suất dao động điểm cực đại, trung bình và cực tiểu của mỗi tỉnh/thành phố ở cấp trục nội dung của PAPI 2012 tại [www.papi.vn](http://www.papi.vn).

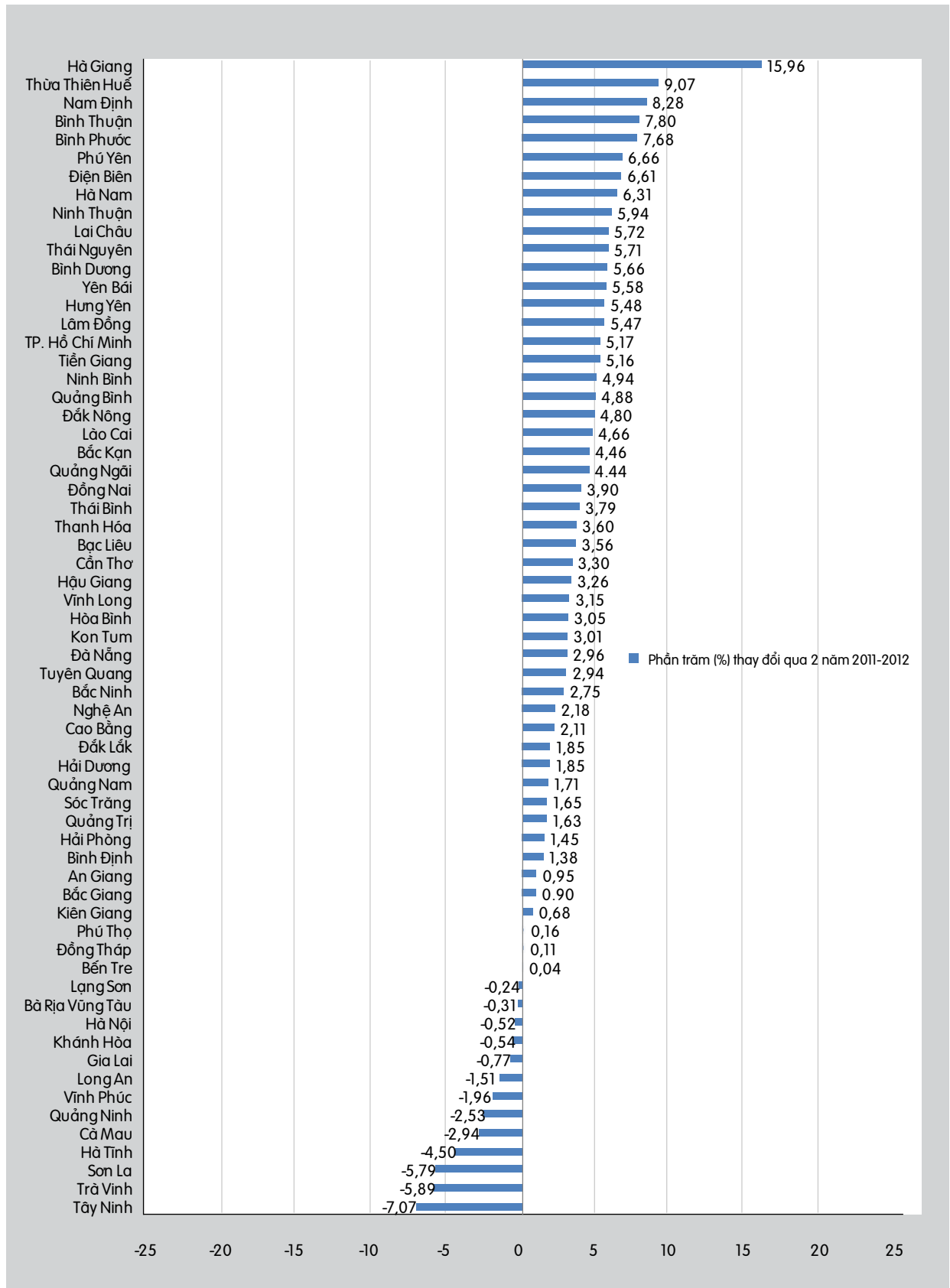
<sup>48</sup>. Đắk Nông cũng đạt điểm thấp nhất ở Trục nội dung 6 ở PAPI 2011. Xem CECODES, TCMT, BDN & UNDP (2012), trang 85.

Biểu đồ 3.6a: Cung ứng dịch vụ công (Trục nội dung 6)





**Biểu đồ 3.6b: Mức độ thay đổi qua hai năm 2011 và 2012 ở Trục nội dung 6 (Cung ứng dịch vụ công)**



**Bảng 3.6: Danh mục chỉ số thành phần thuộc Trục nội dung 6 -  
Cung ứng dịch vụ công**

Trục nội dung, nội dung thành phần	Mô tả Trục nội dung, nội dung thành phần và các chỉ số thành phần	Câu hỏi khảo sát PAPI 2012	Thang điểm		Điểm trung bình toàn quốc		Khoảng tin cậy 95%		Điểm số cấp tỉnh		
			Tối thiểu	Tối đa	PAPI 2011	PAPI 2012	Thấp	Cao	Thuộc đo	Điểm số	Tỉnh/ Thành phố
<b>Trục nội dung 6</b>	<b>Cung ứng dịch vụ công</b>		<b>1</b>	<b>10</b>	<b>6,75</b>	<b>6,90</b>	<b>6,84</b>	<b>6,95</b>	<b>Thấp nhất</b>	<b>5,92</b>	<b>Tây Ninh</b>
									<b>Trung vị</b>	<b>6,82</b>	<b>Hung Yên</b>
									<b>Cao nhất</b>	<b>7,65</b>	<b>Đà Nẵng</b>
<i>Nội dung thành phần 1</i>	<i>Y tế công lập</i>		<i>0,25</i>	<i>2,5</i>	<i>1,75</i>	<i>1,78</i>	<i>1,76</i>	<i>1,80</i>	<i>Thấp nhất</i>	<i>1,56</i>	<i>Lâm Đồng</i>
									<i>Trung vị</i>	<i>1,81</i>	<i>Vĩnh Phúc</i>
									<i>Cao nhất</i>	<i>2,15</i>	<i>Lào Cai</i>
<i>Nội dung thành phần 2</i>	<i>Giáo dục tiểu học công lập</i>		<i>0,25</i>	<i>2,5</i>	<i>1,65</i>	<i>1,67</i>	<i>1,64</i>	<i>1,69</i>	<i>Thấp nhất</i>	<i>1,12</i>	<i>Tây Ninh</i>
									<i>Trung vị</i>	<i>1,66</i>	<i>Hà Nam</i>
									<i>Cao nhất</i>	<i>2,06</i>	<i>Kon Tum</i>
<i>Nội dung thành phần 3</i>	<i>Cơ sở hạ tầng căn bản</i>		<i>0,25</i>	<i>2,5</i>	<i>1,75</i>	<i>1,85</i>	<i>1,80</i>	<i>1,90</i>	<i>Thấp nhất</i>	<i>1,28</i>	<i>Yên Bái</i>
									<i>Trung vị</i>	<i>1,67</i>	<i>Khánh Hòa</i>
									<i>Cao nhất</i>	<i>2,46</i>	<i>Hải Phòng</i>
<i>Nội dung thành phần 4</i>	<i>An ninh, trật tự</i>		<i>0,25</i>	<i>2,5</i>	<i>1,60</i>	<i>1,60</i>	<i>1,59</i>	<i>1,61</i>	<i>Thấp nhất</i>	<i>1,48</i>	<i>Vĩnh Phúc</i>
									<i>Trung vị</i>	<i>1,60</i>	<i>Thanh Hóa</i>
									<i>Cao nhất</i>	<i>1,76</i>	<i>Nam Định</i>
1. Y tế công lập	Tỉ lệ người dân có bảo hiểm y tế (%)	d601	0%	100%	53,95%	53,00%	49,50%	56,50%	Thấp nhất	30,80%	Phú Yên
									Trung vị	58,84%	Quảng Ngãi
									Cao nhất	94,66%	Lào Cai
1. Y tế công lập	Tác dụng của thẻ bảo hiểm y tế (1=Không có tác dụng, 4=Có tác dụng rất tốt)	d601b	0	4	3,30	3,33	3,29	3,36	Thấp nhất	2,87	Hải Phòng
									Trung vị	3,35	Cần Thơ
									Cao nhất	3,79	Lai Châu
1. Y tế công lập	Dịch vụ khám chữa bệnh miễn phí cho trẻ dưới 6 tuổi (1=Rất kém; 5=Rất tốt)	d603c	0	5	3,85	3,92	3,85	3,98	Thấp nhất	3,08	Bình Phước
									Trung vị	3,98	Cà Mau
									Cao nhất	4,56	Cao Bằng
1. Y tế công lập	Tỉ lệ người dân cho biết người nghèo được hỗ trợ để mua bảo hiểm y tế (%)	d602	0%	100%	72,21%	75,05%	72,95%	77,15%	Thấp nhất	51,17%	Tp. Hồ Chí Minh
									Trung vị	77,57%	Kon Tum
									Cao nhất	92,49%	Hải Dương
1. Y tế công lập	Trẻ em dưới 6 tuổi được miễn phí khám chữa bệnh (%)	d603a	0%	100%	69,55%	73,03%	68,56%	77,50%	Thấp nhất	49,61%	Thái Nguyên
									Trung vị	76,33%	Đà Nẵng
									Cao nhất	99,85%	Hà Giang
1. Y tế công lập	Tổng chất lượng bệnh viện tuyến huyện/quận (10 tiêu chí)	d604da-d604dk	0	10	5,49	5,57	5,35	5,79	Thấp nhất	3,27	Bắc Giang
									Trung vị	5,74	Hải Phòng
									Cao nhất	8,85	Sơn La
2. Giáo dục tiểu học công lập	Quãng đường đi bộ tới trường (KM – theo giá trị trung vị)	d606ca	Tối thiểu	Tối đa	0,99	0,95	0,93	0,98	Thấp nhất	0,50	Nhiều tỉnh
									Trung vị	1,00	Nhiều tỉnh
									Cao nhất	2,00	Nhiều tỉnh
2. Giáo dục tiểu học công lập	Quãng thời gian tới trường (PHÚT – theo giá trị trung vị)	d606cb	Tối thiểu	Tối đa	10,06	9,71	9,42	9,99	Thấp nhất	5,00	Nhiều tỉnh
									Trung vị	10,00	Nhiều tỉnh
									Cao nhất	15,00	Nhiều tỉnh
2. Giáo dục tiểu học công lập	Nhận xét về chất lượng dạy học của trường tiểu học công lập (1=Rất kém; 5=Rất tốt)	d606ce	0	5	3,86	3,96	3,90	4,01	Thấp nhất	3,31	Sơn La
									Trung vị	3,91	Tuyên Quang
									Cao nhất	4,27	Hậu Giang

Trục nội dung, nội dung thành phần	Mô tả Trục nội dung, nội dung thành phần và các chỉ số thành phần	Câu hỏi khảo sát PAPI 2012	Thang điểm		Điểm trung bình toàn quốc		Khoảng tin cậy 95%		Điểm số cấp tỉnh		
			Tối thiểu	Tối đa	PAPI 2011	PAPI 2012	Thấp	Cao	Thuộc đo	Điểm số	Tỉnh/Thành phố
2. Giáo dục tiểu học công lập	Tổng chất lượng trường tiểu học tại địa bàn xã/phường (9 tiêu chí)	d606cda-cdi	0	9	4,43	4,88	4,58	5,19	Thấp nhất	2,98	Hà Tĩnh
									Trung vị	4,84	Kiên Giang
									Cao nhất	7,18	Quảng Bình
3. Cơ sở hạ tầng căn bản	Tỉ lệ hộ gia đình đã dùng điện lưới (%)	d607	0%	100%	97,04%	97,76%	96,97%	98,55%	Thấp nhất	53,4%	Điện Biên
									Trung vị	99,39%	Hà Nội
									Cao nhất	100%	Nhiều tỉnh
3. Cơ sở hạ tầng căn bản	Loại đường giao thông gần hộ gia đình nhất (1=Đường đất; 4=Đường trải nhựa)	d608	1	4	2,80	2,85	2,77	2,92	Thấp nhất	1,41	Yên Bái
									Trung vị	2,81	Thái Nguyên
									Cao nhất	3,71	Hải Phòng
3. Cơ sở hạ tầng căn bản	Mức độ thường xuyên của dịch vụ thu gom rác thải của chính quyền địa phương (0=Không có; 4=Hàng ngày)	d609	0	4	1,92	2,42	2,15	2,69	Thấp nhất	0,12	Cà Mau
									Trung vị	1,62	Tây Ninh
									Cao nhất	5,10	Ninh Bình
3. Cơ sở hạ tầng căn bản	Tỉ lệ hộ gia đình dùng nước máy là nguồn nước ăn uống chính (%) (5=Trạm cấp nước tập trung; 6=nước máy về tận nhà)	d610	0%	100%	34,80%	42,07%	37,05%	47,09%	Thấp nhất	0,56%	Gia Lai
									Trung vị	25,99%	Cà Mau
									Cao nhất	100%	Hải Phòng
3. Cơ sở hạ tầng căn bản	Tỉ lệ hộ dùng nước chưa hợp vệ sinh (%) (1=Nước mưa; 2=Nước sông/hồ/suối)	d610	0%	100%	6,45%	6,41%	4,64%	8,18%	Thấp nhất	0%	Quảng Ngãi
									Trung vị	1,05%	Hà Tĩnh
									Cao nhất	67,31%	Hà Nam
4. An ninh, trật tự	Mức độ an toàn, trật tự ở địa bàn đang sinh sống (0=Rất không an toàn; 3=Rất an toàn)	d510a	1	3	1,97	1,97	1,94	2,00	Thấp nhất	1,64	Bắc Giang
									Trung vị	1,97	Trà Vinh
									Cao nhất	2,47	Nam Định
4. An ninh, trật tự	Tỉ lệ người dân cho biết có thay đổi về mức độ an toàn theo hướng tốt lên sau 3 năm (%)	d510a-d510b	Tối thiểu	Tối đa	8,09%	10,96%	8,35%	13,57%	Thấp nhất	-17,04%	Vinh Phúc
									Trung vị	8,93%	Quảng Nam
									Cao nhất	32,45%	Cà Mau
4. An ninh, trật tự	Tỉ lệ người dân là nạn nhân của một trong 4 loại tội phạm về an ninh, trật tự (%)	d511a-d511d	0%	100%	18,26%	17,17%	14,61%	19,97%	Thấp nhất	3,38%	Hòa Bình
									Trung vị	15,23%	Thừa Thiên-Huế
									Cao nhất	61,78%	Thái Nguyên

(\*) Tối thiểu = Điểm số thấp nhất của mẫu; Tối đa = Điểm số cao nhất của mẫu

### Y tế công lập

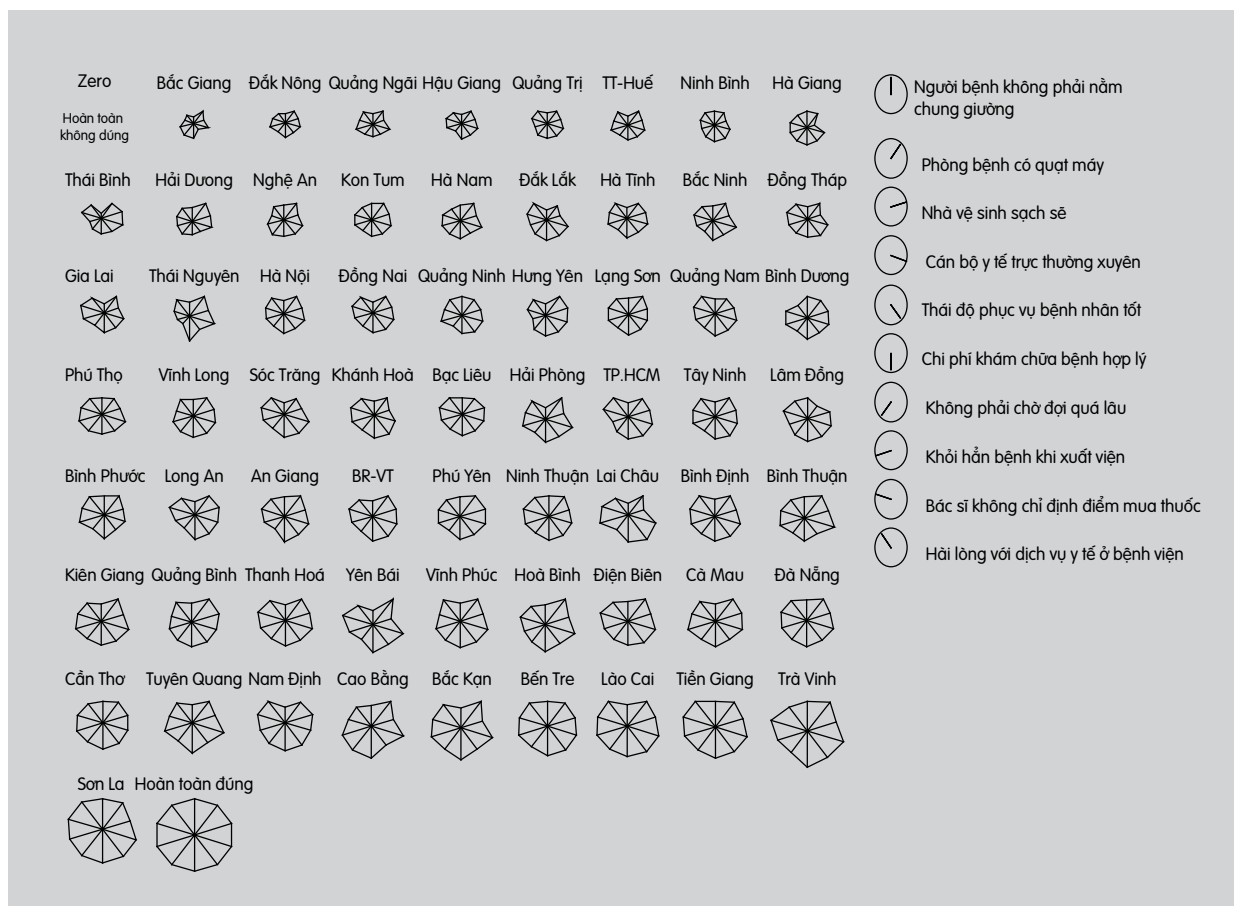
Nội dung thành phần này tập trung tìm hiểu chất lượng chung của bệnh viện công lập ở tuyến huyện/quận/thành phố trực thuộc tỉnh. Đồng thời, qua nội dung này, từ trải nghiệm của người sử dụng ở địa phương, các địa phương cũng hiểu được tác dụng của bảo hiểm y tế, về mức độ sẵn có và tác dụng của việc chăm sóc y tế miễn phí cho trẻ dưới sáu tuổi và cho người nghèo.

Bảng 3.6 trình bày cụ thể kết quả khảo sát của các chỉ số cấu thành nội dung thành phần về y tế công lập. Trên thang điểm từ 0,25-2,5, điểm trung bình toàn quốc của năm 2012 là 1,78, tương tự với kết quả của năm 2011. Điểm số trung vị toàn quốc là 1,81 điểm, cho

thấy nhìn chung người dân trên cả nước khá hài lòng với những tiêu chí về dịch vụ y tế công lập tuyến huyện. Lào Cai là tỉnh có điểm số trung bình cao nhất, với 2,15 điểm. Lâm Đồng một lần nữa xếp cuối bảng với điểm số 1,56 điểm, mặc dù có cao hơn so với điểm 1,47 của tỉnh theo kết quả PAPI 2011 ở nội dung thành phần này.

Biểu đồ 3.6c cho thấy mức độ đồng ý của người dân với những nhận định về 10 tiêu chuẩn tối thiểu của bệnh viện tuyến huyện/quận. Những phát hiện nghiên cứu này được tập hợp từ đánh giá của 75,15% số người trả lời cho biết họ hoặc người thân đã đi khám, chữa bệnh ở bệnh viện công tuyến huyện trong quãng thời gian ba năm trước khảo sát năm 2012.<sup>49</sup>

**Biểu đồ 3.6c: Đánh giá của người dân về bệnh viện tuyến huyện/quận**  
(Các cạnh từ tâm đến đỉnh hình sao thể hiện mức độ đồng ý với những nhận định được nêu trong chú giải biểu đồ)



<sup>49</sup>. Trong số những người đã trực tiếp hoặc có người thân đi khám, chữa bệnh trong thời gian ba năm trở lại đây (xem câu hỏi d604 trong Bộ phiếu hỏi có đăng tải tại trang [www.papi.vn](http://www.papi.vn)), có tới 74,9% cho biết đã đến bệnh viện tuyến huyện/quận, 30,4% đến bệnh viện tư nhân, 7,4% đến bệnh viện trung ương đặt tại tỉnh/thành phố và 43,8% đến bệnh viện trực thuộc tỉnh/thành phố. Những tỉ lệ này tương ứng với quan sát trong PAPI 2011.

Người sử dụng dịch vụ y tế ở bệnh viện tuyến huyện/quận ở các tỉnh/thành phố có đánh giá khác nhau về chất lượng dịch vụ dựa trên 10 tiêu chí 'chuẩn mực' cho trước. Điều này có nghĩa là các tỉnh/thành phố có những điểm đã và chưa làm được trong việc đảm bảo điều kiện tối thiểu về chất lượng bệnh viện tuyến huyện/quận. Điểm trung bình toàn quốc là 5,57 điểm trên thang điểm từ 0-10 điểm, và kết quả này gần như không đổi so với năm 2011. Sơn La một lần nữa là địa phương đạt số điểm cao nhất với 8,85 điểm. Bắc Giang có số điểm thấp nhất với 3,27 điểm. Hải Phòng là tỉnh ở vị trí trung vị, đạt 5,74 điểm. Nhìn chung, người sử dụng dịch vụ y tế công tuyến huyện còn phân nân nhiều về tình trạng bệnh nhân phải nằm chung giường và nhiều người phản ánh họ hoặc người thân không khỏi bệnh sau khi xuất viện.

Một điều đáng chú ý là những địa phương còn nghèo như Sơn La, Trà Vinh, Tiền Giang và Lào Cai lại nằm trong nhóm 15 địa phương đạt điểm cao nhất ở chỉ số chất lượng bệnh viện tuyến huyện/quận. Ngược lại, những địa phương có điều kiện phát triển tốt hơn như Bắc Giang, Thừa Thiên-Huế và Hải Dương lại thuộc nhóm 10 tỉnh có điểm thấp nhất. Trong số 5 thành phố trực thuộc trung ương, Cần Thơ và Đà Nẵng thuộc nhóm 10 địa phương đầu bảng, còn Tp. Hồ Chí Minh, Hải Phòng và Hà Nội thuộc nhóm trung bình thấp.

Ở chỉ số thành phần về bảo hiểm y tế, nhìn chung trên toàn quốc có 53% số người được hỏi cho biết họ có thể bảo hiểm y tế, gần với tỉ lệ 53,9% trong năm 2011. So với kết quả năm 2011, khoảng cách về tỉ lệ sử dụng thẻ bảo hiểm y tế trong năm 2012 nhỏ hơn giữa tỉnh có tỉ lệ cao nhất (94,66% của Lào Cai) và tỉnh có tỉ lệ thấp nhất (30,8% của Phú Yên). Tỉ lệ trung vị là 58,84%, có nghĩa là khoảng 31 tỉnh/thành phố đạt tỉ lệ phổ cập bảo hiểm y tế chiếm trên 50%. Trong số những người có thể bảo hiểm y tế, 48,2% cho biết họ được cấp phát miễn phí, 40,7% mua bảo hiểm y tế tự nguyện, và 11,5% mua bảo hiểm y tế bắt buộc.

Khi được hỏi về tác dụng của thẻ bảo hiểm y tế, phần lớn số người có thể bảo hiểm cho biết bảo hiểm y tế có tác dụng tốt trong lần khám chữa bệnh gần đây. Điều này được thể hiện qua điểm trung bình chung toàn quốc ở chỉ số thành phần này là 3,33 điểm trên thang điểm từ 1-4 điểm. Người có thể bảo hiểm y tế ở tỉnh Lai Châu đánh giá rất cao tác dụng của thẻ bảo hiểm y tế, đạt 3,79 điểm. Người sử dụng thẻ bảo hiểm ở Hải Phòng chưa mấy hài lòng, với mức điểm đánh giá chỉ đạt 2,87.

Đa phần hộ gia đình nghèo được cấp thẻ bảo hiểm y tế miễn phí, do có tới 75% số người được hỏi cho biết

chính sách này được thực hiện ở địa bàn xã/phường nơi họ đang sinh sống. Ở Hải Dương, 92,49% cho rằng hộ nghèo được cấp thẻ miễn phí, trong khi đó tỉ lệ này ở Tp. Hồ Chí Minh chỉ là 51,17%. Việc thực hiện chính sách chăm sóc sức khỏe miễn phí cho trẻ em dưới sáu tuổi cũng được người dân đánh giá tương đối tốt. Ở Hà Giang, tỉ lệ người dân cho biết trẻ dưới sáu tuổi được khám, chữa bệnh miễn phí là cao nhất với 99,85% (một đánh giá hoàn toàn trái ngược với kết quả khảo sát của tỉnh năm 2011, theo đó chỉ có 32,6% số người được hỏi ở Hà Giang cho biết trẻ em dưới 6 tuổi được khám, chữa bệnh miễn phí). Đà Nẵng chuyển từ vị trí địa phương có tỉ lệ cao nhất năm 2011 xuống điểm trung vị của năm 2012, với 76,33% số người được hỏi cho rằng địa phương có thực hiện chính sách ưu đãi này.

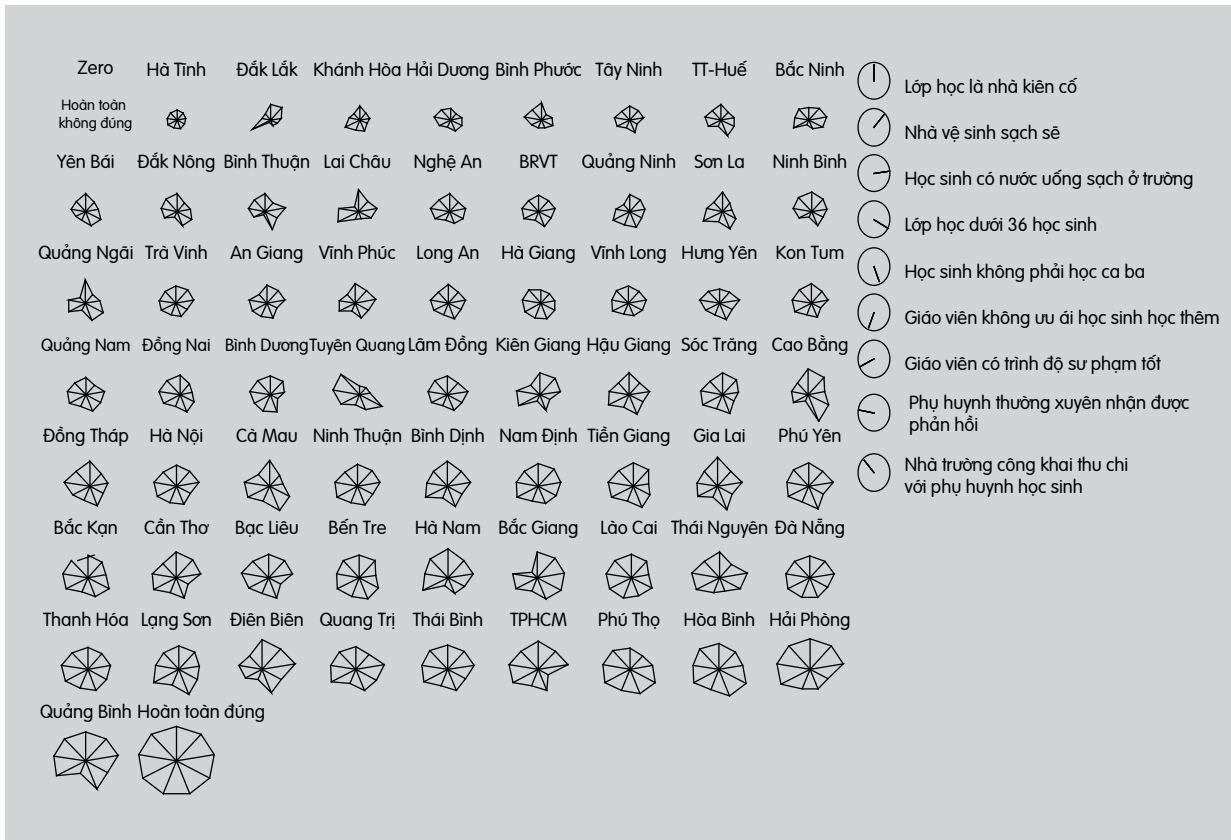
### **Giáo dục tiểu học công lập**

Nội dung thành phần này được cấu thành từ bốn chỉ số thành phần, gồm có: (i) khoảng cách từ nhà tới trường (tính theo đơn vị ki-lô-mét), (ii) quãng thời gian cần thiết để học sinh tiểu học đi tới trường (tính theo đơn vị phút), (iii) tổng chất lượng trường tiểu học dựa trên chín tiêu chí chung nhất, và (iv) đánh giá chất lượng trường tiểu học dựa trên thang điểm từ 1-5 điểm. Đây là một số tiêu chí rút ra từ quy định về mức chất lượng tối thiểu của trường tiểu học mà người dân có thể đánh giá được từ trải nghiệm của mình.

Khi so sánh với điểm trung bình toàn quốc ở 1,67 điểm trên thang điểm từ 0,25-2,5, phần lớn các tỉnh/thành phố đạt điểm tương đối cao ở nội dung thành phần này (xem Bảng 3.6). Tuy nhiên, khi so với kết quả năm 2011 dường như không có mấy chuyển biến. Kon Tum thay vị trí đầu bảng của Long An trong năm 2011 và trở thành địa phương đạt điểm cao nhất với 2,06 điểm ở nội dung thành phần này. Ngược lại, Tây Ninh thay Đắk Nông ở vị trí cuối bảng. Điểm trung vị ở nội dung thành phần này của năm 2012 không đổi so với kết quả năm 2011.

Biểu đồ 3.6d biểu thị điểm số của chín tiêu chí cấu thành chỉ số về tổng chất lượng trường tiểu học qua các biểu đồ hình sao. Điểm số trung bình toàn quốc ở chỉ số này là 4,88 điểm (cao hơn một chút so với năm 2011) trên thang điểm từ 0 -9, trong đó 9 điểm có nghĩa là một địa phương nào đó được người dân đánh giá tốt về cả 9 tiêu chí 'chuẩn mực' cho trước. Trường tiểu học ở Quảng Bình dường như đáp ứng được nhiều tiêu chí hơn cả, đạt 7,18 điểm. Hà Tĩnh có sụt giảm mạnh về điểm so với năm trước, từ 6,08 điểm của năm 2011 xuống còn 2,98 điểm trong năm 2012.

**Biểu đồ 3.6d: Đánh giá của người dân về trường tiểu học công lập**  
(Các cạnh từ tâm đến đỉnh hình sao thể hiện mức độ đồng ý với những nhận định được nêu trong chú giải biểu đồ)



Các đồ thị hình sao trong Biểu đồ 3.6d cho thấy có sự khác biệt giữa các tỉnh/thành phố về những điểm đã làm được và chưa làm được ở từng tiêu chí đánh giá chất lượng trường tiểu học công lập. Mười tỉnh/thành phố đứng đầu có điều kiện phát triển kinh tế khá đa dạng (ví dụ: Quảng Bình, Hải Phòng, Hòa Bình, Phú Thọ và Tp. Hồ Chí Minh). Mặc dù Quảng Bình được đánh giá tốt hơn cả, song người dân còn phân nản nhiều về hiện tượng giáo viên ưu ái những học sinh tham gia các lớp học thêm do mình tổ chức, thiếu lớp học dẫn đến tình trạng học sinh phải học ca ba, và sĩ số lớp học lớn hơn quy định 36 học sinh/lớp. Hải Phòng và Tp. Hồ Chí Minh cũng có chung những điểm yếu này. Tính đa dạng của các đồ thị hình sao đại diện cho các tỉnh/thành phố về chất lượng trường tiểu học công lập cũng cho thấy các địa phương cần nỗ lực hơn nhiều để đạt được những chỉ tiêu tối thiểu theo quy định.

Tương tự kết quả của PAPI 2011, phần lớn người trả lời có con em đi học tiểu học nhận xét, chất lượng dạy học của trường tiểu học công lập nói chung đạt mức trung

binh và khá, thể hiện qua giá trị trung bình toàn quốc ở chỉ số này là 3,96 điểm trên thang điểm từ 1 (rất kém) đến 5 (rất tốt). Người dân ở Hậu Giang đánh giá khá tích cực về chất lượng dạy học, thể hiện qua ước lượng điểm là 4,27 (tức là từ 'tốt' đến 'rất tốt'). Phụ huynh học sinh tiểu học ở Sơn La cho rằng chất lượng dạy học chỉ đạt mức trung bình.

Khoảng cách từ nhà đến trường tiểu học trung bình toàn quốc là 0,95km và quãng thời gian để học sinh đến trường là khoảng 9,7 phút, tương đương với phát hiện nghiên cứu PAPI 2011. Khoảng cách và quãng thời gian này được xem là hợp lý để trẻ đi bộ đến trường.

### Cơ sở hạ tầng căn bản

Nội dung thành phần này xem xét điều kiện tiếp cận với điện lưới quốc gia, chất lượng đường xá và dịch vụ thu gom rác thải ở địa bàn khu dân cư, và chất lượng nước sử dụng cho ăn uống. Nội dung thành phần này



có tác dụng chỉ báo về mức độ quan tâm của các cấp chính quyền địa phương để đảm bảo các dịch vụ công ích này đến với tất cả người dân.

Như đã đề cập ở phần phân tích ban đầu về Trục nội dung 6, dường như có sự cải thiện đáng kể về hạ tầng căn bản, với sự gia tăng về điểm là 5,83% so với năm 2011. Hải Phòng duy trì vị trí đầu bảng với mức điểm cao nhất toàn quốc, đạt 2,46 điểm, tương đương với điểm số 2,5 của năm 2011. Yên Bái đạt mức điểm thấp nhất với 1,28 điểm.

Về điều kiện tiếp cận với điện lưới quốc gia, mặc dù một số tỉnh/thành phố có tới 97,76% số hộ gia đình đang sử dụng điện lưới quốc gia, mức độ chênh lệch giữa tỉ lệ hộ gia đình được sử dụng điện rất khác nhau giữa các địa phương. Tỉ lệ này ở Hà Nội là 99,4% và ở Điện Biên là 53,4%. Điện Biên dường như không có cải thiện nào trong việc mở rộng diện bao phủ dịch vụ điện lưới quốc gia trong hai năm qua.

Những phát hiện nghiên cứu về điều kiện tiếp cận của người dân với đường giao thông dân sinh, thu gom rác thải và nước uống đảm bảo an toàn của năm 2012 không khác so với của năm 2011. Ở tỉnh Yên Bái, người dân cho biết đường xá gần nhà chủ yếu là đường đất hoặc đường rải sỏi, trong khi đó ở Hải Phòng đường xá chủ yếu là rải nhựa. Điều này cho thấy được phần nào sự khác biệt giữa thành phố trực thuộc trung ương và tỉnh miền núi về điều kiện đường xá. Về mức độ thường xuyên của dịch vụ thu gom rác thải, Ninh Bình đã bắt kịp Đà Nẵng để trở thành một trong những địa phương làm rất tốt dịch vụ này, bởi có tới 100% số người được hỏi cho biết việc thu gom rác thải được chính quyền thực hiện hàng ngày. Trong số 63 tỉnh/thành phố, Cà Mau vẫn là địa phương yếu nhất trong cung ứng dịch vụ này. Phát hiện này hoàn toàn trùng khớp với phát hiện nghiên cứu năm 2010 và 2011.

Một lần nữa Hải Phòng có số dân sử dụng nước máy cao nhất (100%), trong khi đó tỉ lệ này ở tỉnh Gia Lai chỉ là 0,5%. Về chất lượng nước dùng cho ăn uống, trên toàn quốc, khoảng 42% số người được hỏi cho biết hộ gia đình có nước máy về tận nhà, cao hơn nhiều so với tỉ lệ 6,4% cho biết họ vẫn dùng nước sông/suối/hồ và nước mưa chưa qua xử lý để ăn uống. Tỉ lệ trung vị toàn quốc đạt xấp xỉ 30% cho thấy điều kiện tiếp cận nước máy để ăn uống còn nhiều hạn chế ở tất cả 63 tỉnh/thành phố.

### **An ninh, trật tự khu dân cư**

Tình hình an ninh, trật tự ở khu dân cư được đo lường thông qua đánh giá của người dân về mức độ an toàn ở địa bàn khu dân cư nơi họ đang sinh sống. Nội dung thành phần này gồm ba chỉ số thành phần, gồm: (i) mức độ an ninh ở địa bàn khu dân cư, (ii) thay đổi về mức độ an ninh qua ba năm, và (iii) tỉ lệ người dân là nạn nhân của một hoặc một số trong bốn loại hình tội phạm an ninh, trật tự gồm bị mất trộm phương tiện đi lại, bị cướp giật, bị đột nhập vào nhà và bị hành hung.

So với những phát hiện nghiên cứu năm 2011, kết quả năm 2012 dường như không khả quan hơn. Điểm số trung bình toàn quốc của nội dung thành phần này bằng kết quả của năm 2011, đạt 1,6 điểm trên số điểm tối đa có thể là 2,5. Nam Định được người dân đánh giá là khá an toàn. Người dân Vĩnh Phúc dường như lo lắng về điều kiện an ninh, trật tự khu dân cư biểu hiện ở tỉ lệ người dân cho rằng điều kiện an ninh trở nên xấu đi so với ba năm trước là cao nhất toàn quốc (17%). Ngược lại, người dân Cà Mau thấy có sự cải thiện đáng kể về tình hình an ninh, trật tự: có tới 32,45% cho rằng sống ở địa bàn của họ bây giờ an toàn hơn so với ba năm trước. Trên toàn quốc, mức độ an ninh, trật tự có chiều hướng tăng lên không đáng kể, thể hiện qua tỉ lệ người dân cho rằng sống ở địa bàn hiện nay an toàn hơn so với ba năm trước chỉ là 11%, cao hơn một chút so với năm 2011.

Mức độ an ninh ở khu dân cư của các tỉnh/thành phố khi so sánh tỉ lệ người trả lời là nạn nhân của một trong những loại hình tội phạm được khảo sát năm 2012 cho thấy dấu hiệu đáng lo ngại, mặc dù đã có một số cải thiện nhỏ so với năm 2011. Trên toàn quốc, có khoảng 17,2% số người được hỏi cho biết họ hoặc gia đình đã trực tiếp gặp phải ít nhất một trong bốn loại tội phạm (bị mất trộm phương tiện đi lại, bị trộm đột nhập vào nhà, bị cướp giật và bị trộm hành hung). Có tới 61,8% số người được hỏi ở Thái Nguyên cho biết họ là nạn nhân của một trong bốn loại hình tội phạm này trong quãng thời gian 12 tháng trước khi được khảo sát. Tỉ lệ này ở Hòa Bình chỉ là 3,38%. Môi trường sống ngày một thiếu an toàn được người dân ở 63 tỉnh/thành phố phản ánh. Tương tự với phát hiện nghiên cứu năm 2011, loại hình tội phạm gây mất an ninh, trật tự khu dân cư phổ biến nhất là bị trộm đột nhập vào nhà và bị trộm phương tiện đi lại, mức độ phổ biến nhất là ở các tỉnh Thái Nguyên, Yên Bái, Kon Tum, và Bình Dương. Việc bị mất trộm phương tiện đi lại diễn ra khá phổ biến ở Thái Nguyên và Bắc Ninh.

### 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.<sup>50</sup> Cách thứ

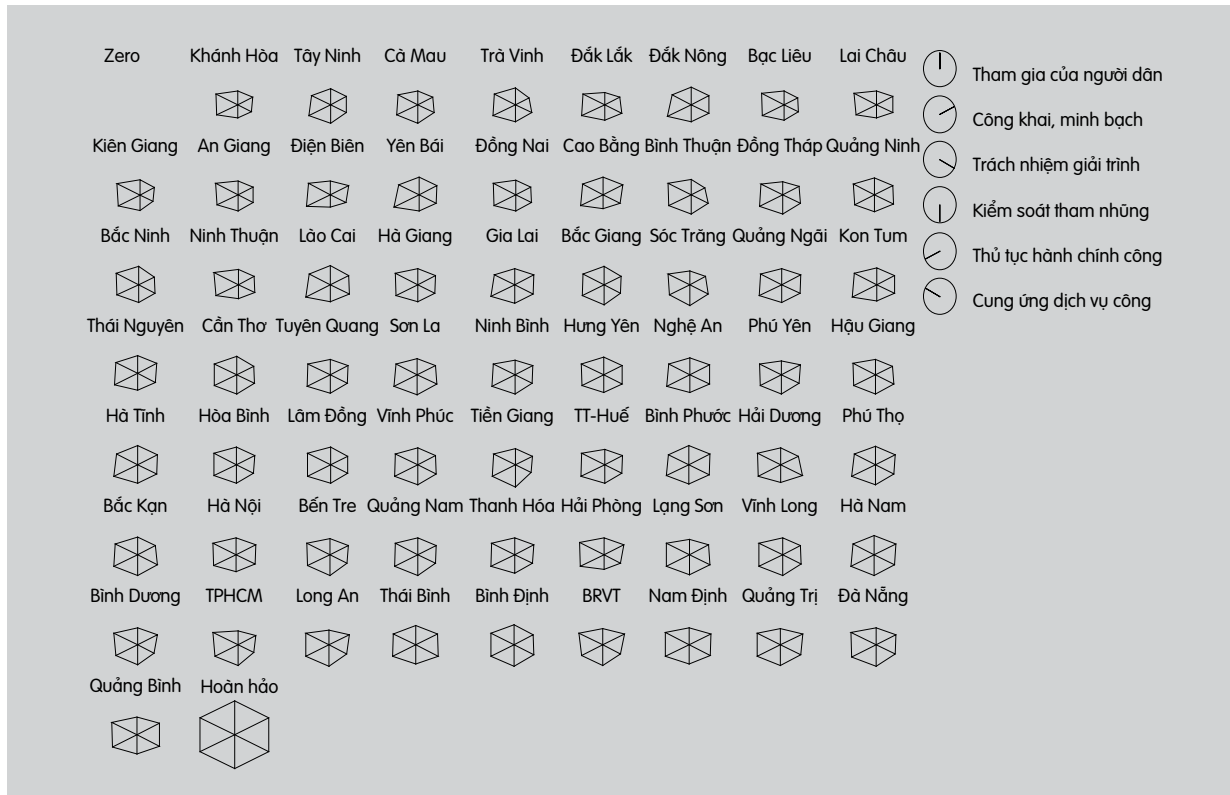
ba là trình bày Chỉ số tổng hợp có trọng số để thể hiện vị trí xếp hạng của các tỉnh/thành phố trong mẫu khảo sát, trong đó trọng số được rút ra từ phân tích hồi quy mức độ hài lòng của người dân với kết quả công việc của các cấp chính quyền địa phương (biến phụ thuộc từ câu hỏi d305 trong Bộ phiếu hỏi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

<sup>50</sup>. Các đồ thị với khoảng tin cậy được đăng tải trên website [www.papi.vn](http://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)

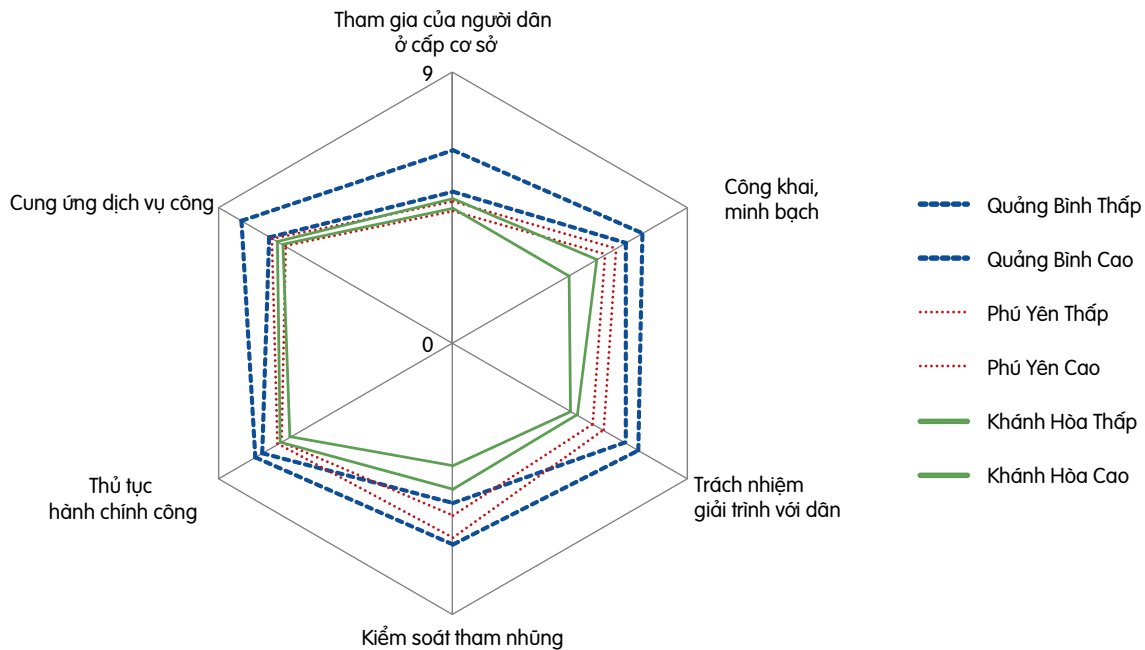


Việc trình diễn kết quả tổng hợp của mỗi tỉnh/thành phố theo dạng đồ thị hình sao trong “bảng đồng hồ” giúp các địa phương, kể cả tỉnh/thành phố đạt điểm cao ở các trục nội dung, xác định được mặt mạnh, mặt yếu của mình. Đây là lợi thế vượt trội của “bảng đồng hồ” khi so với cách biểu thị theo phương 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](http://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**

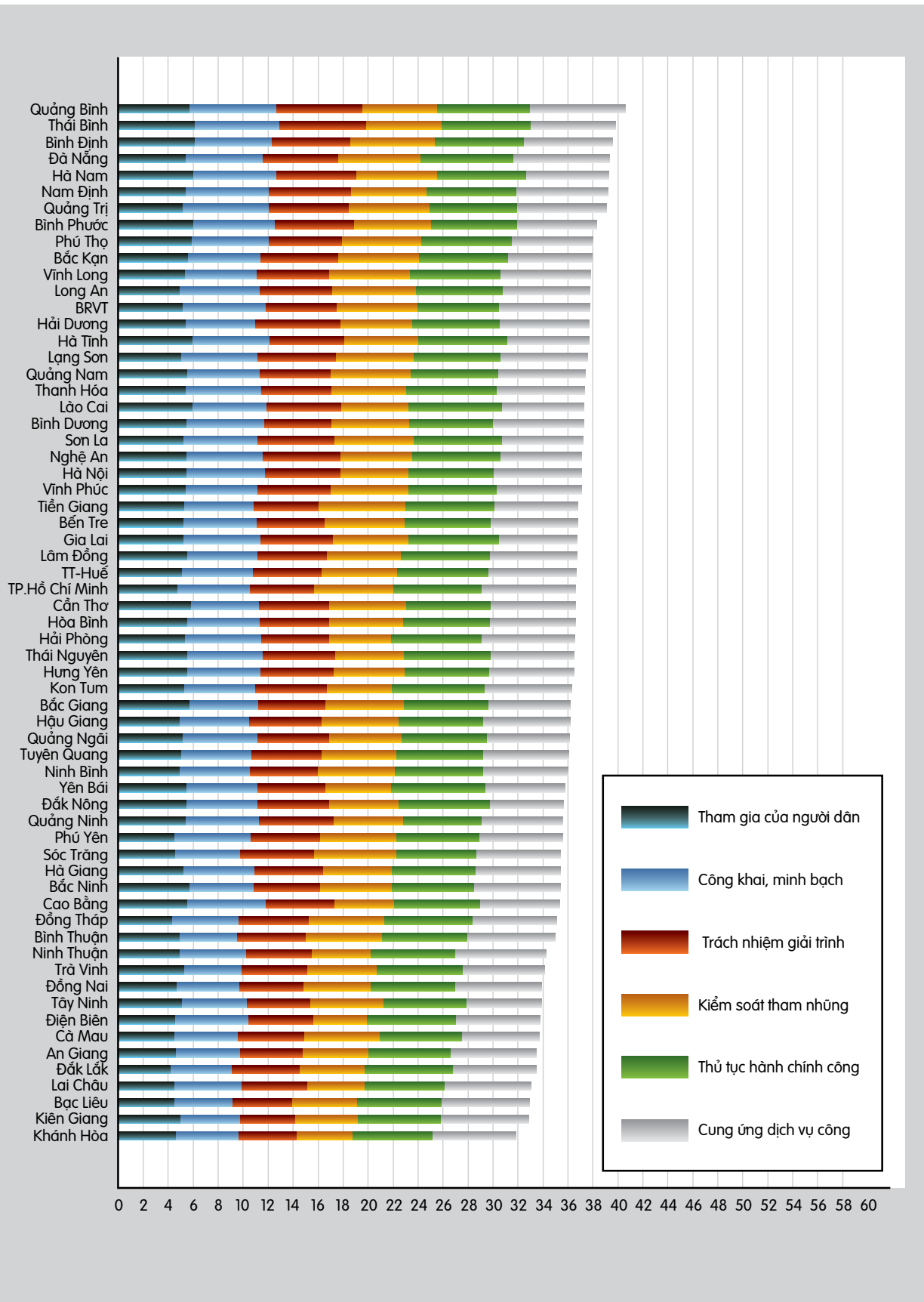
Phương pháp xây dựng Chỉ số tổng hợp PAPI chưa có trọng số là cộng điểm của tất cả sáu trực nội

dung thành một điểm số.<sup>51</sup> 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.

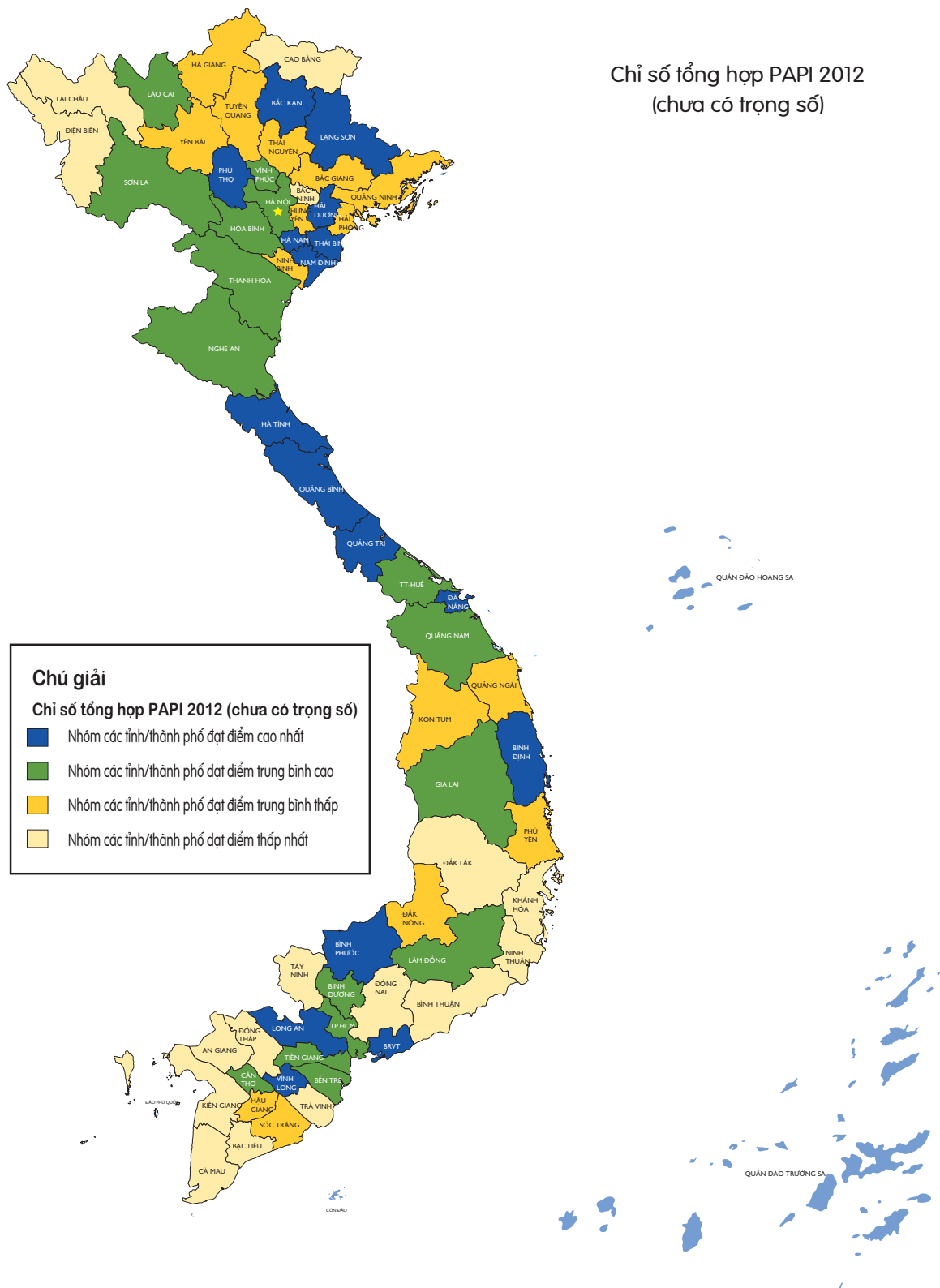
<sup>51</sup>. Ở đây sử dụng hàm:  $PAPI = \sum_{i=1}^n$  Trực nội dung<sub>i</sub>; n=6

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)

**Chú giải**  
**Chỉ số tổng hợp PAPI 2012 (chưa có trọng số)**

- Nhóm các tỉnh/thành phố đạt điểm cao nhất
- Nhóm các tỉnh/thành phố đạt điểm trung bình cao
- Nhóm các tỉnh/thành phố đạt điểm trung bình thấp
- Nhóm các tỉnh/thành phố đạt điểm thấp nhất

### **Chỉ số tổng hợp PAPI 2012 có trọng số**

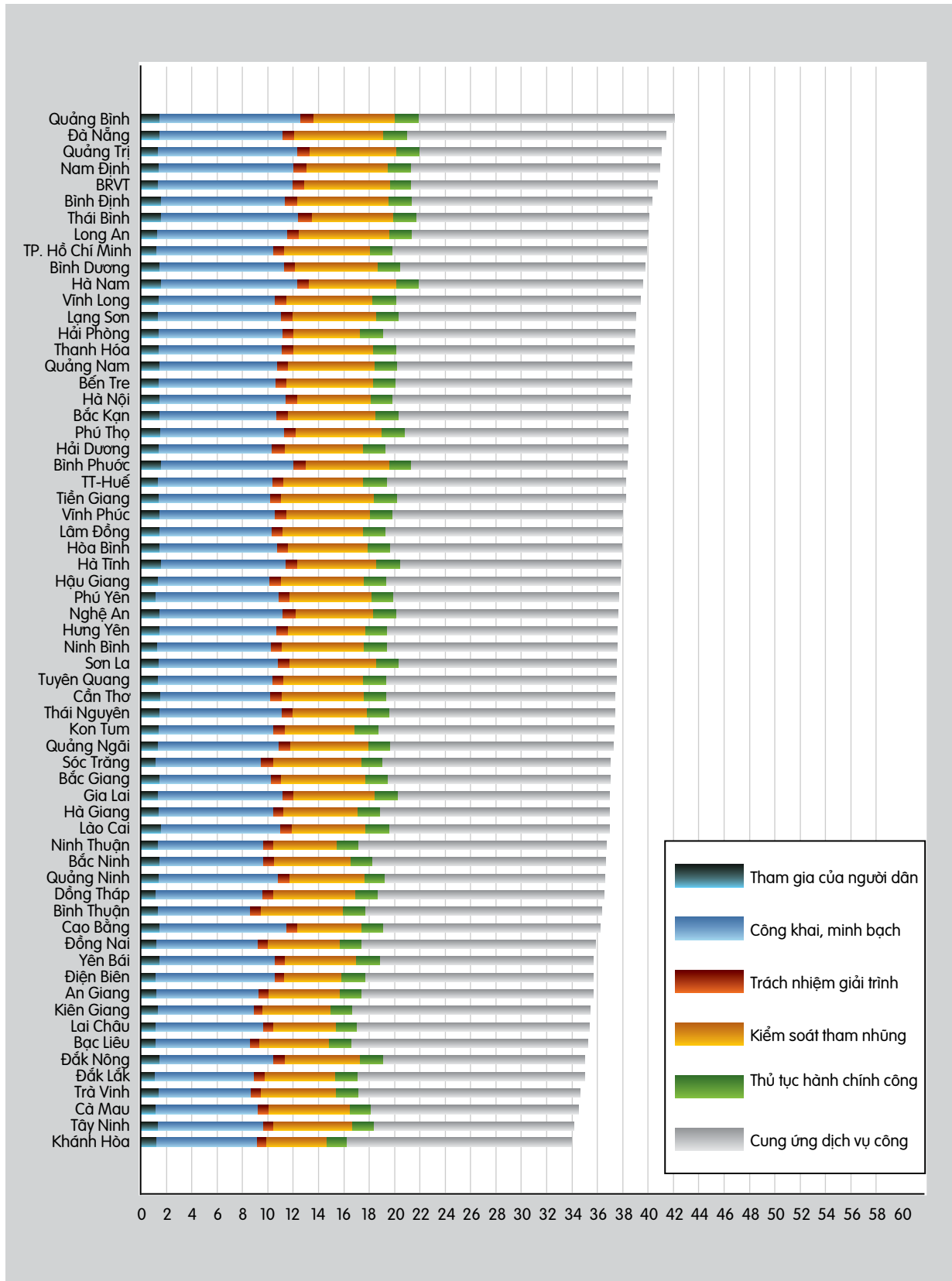
Cách xây dựng Chỉ số tổng hợp PAPI thứ ba đó là sử dụng phương pháp hồi quy. Áp dụng theo phương pháp hồi quy đã được mô tả cụ thể ở những báo cáo PAPI trước, cách tiếp cận này về căn bản tính toán mối liên hệ giữa các trục nội dung chính của PAPI và mức độ hài lòng của người dân về hiệu quả công tác 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 “nhịet 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)

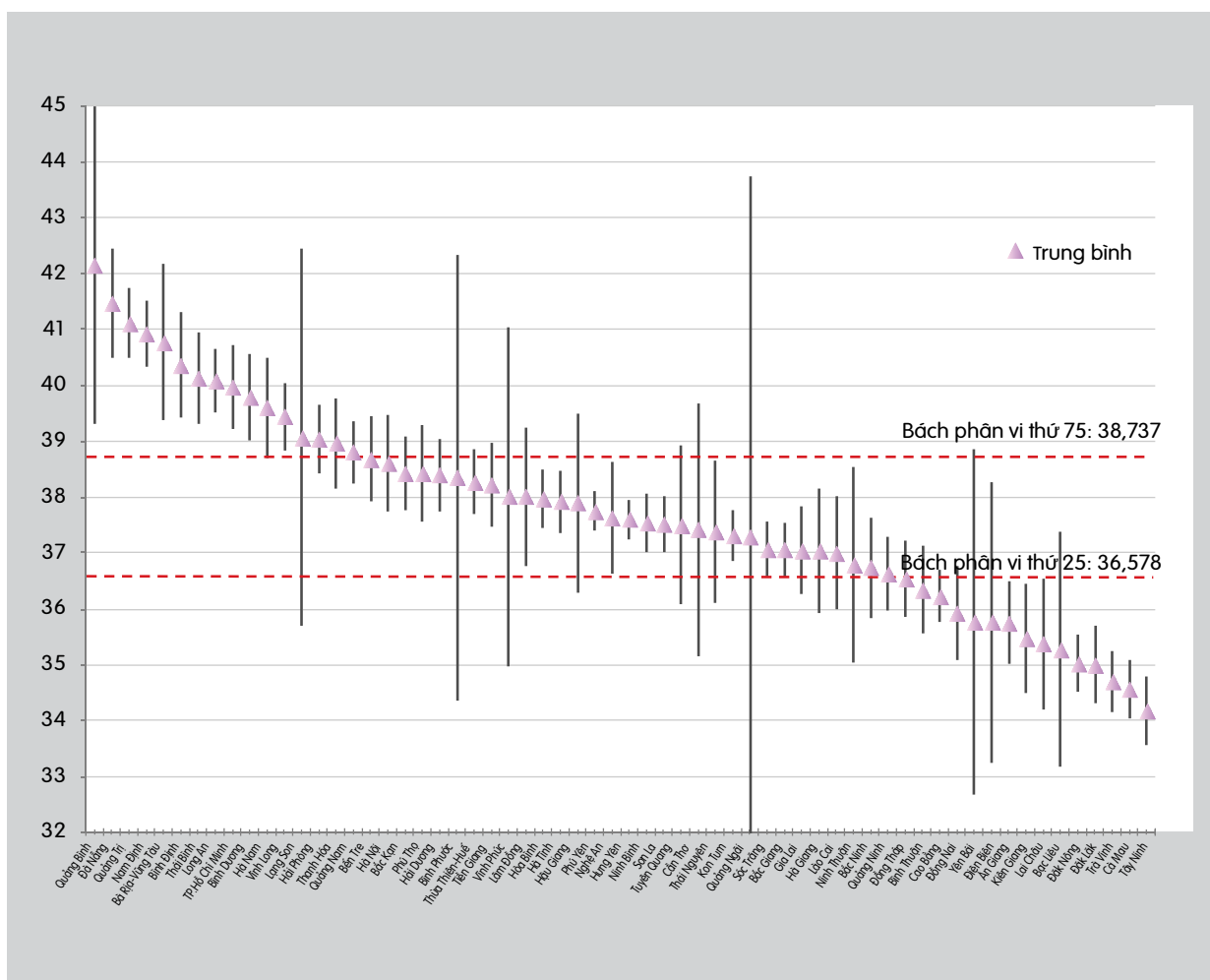




Tương tự với phát hiện nghiên cứu của PAPI 2011, như dự đoán, Chỉ số PAPI 2012 không có trọng số và có trọng số tương quan chặt chẽ với nhau với ý nghĩa thống kê mạnh (0,90\*\*\*). Tuy nhiên, vị trí của một số địa phương xét về điểm tổng hợp có những dao động nhất định. Những dao động về vị trí dù nhỏ 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%)**

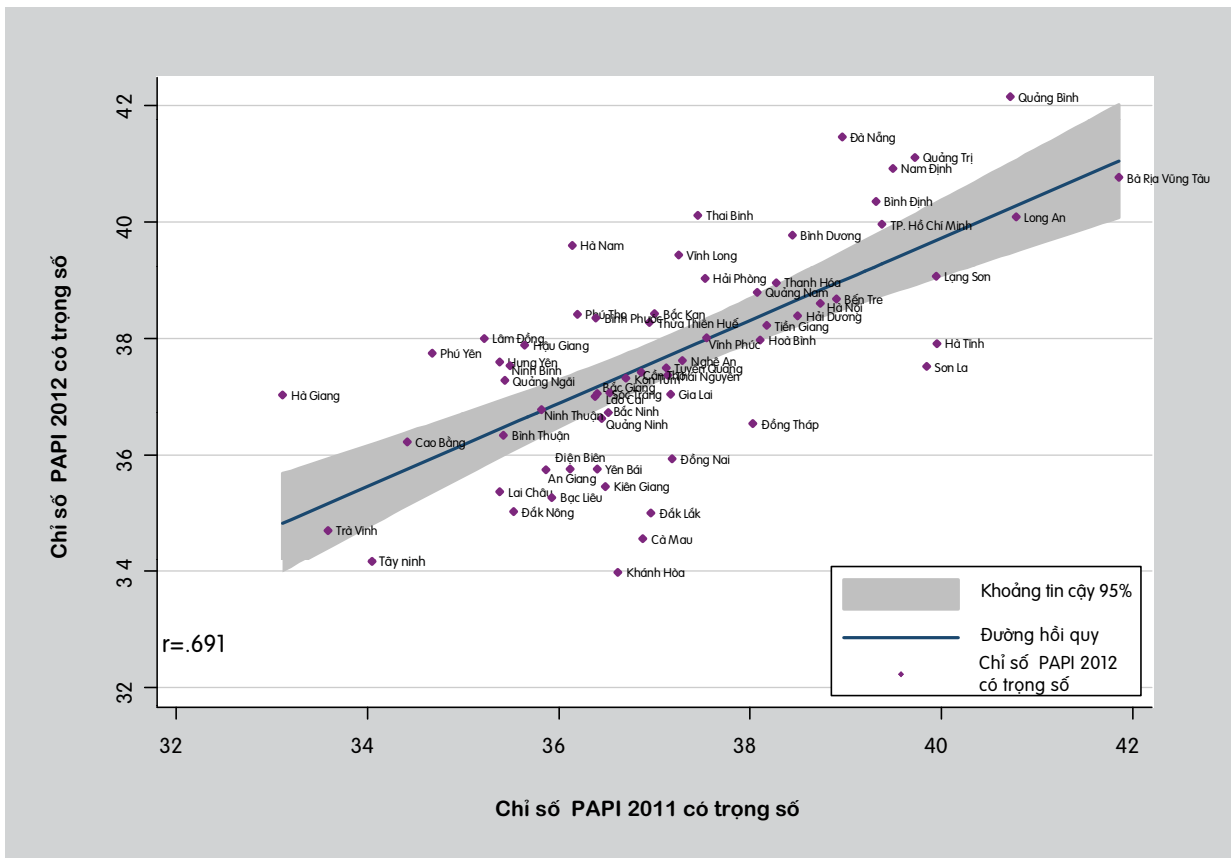


**Tính ổn định của Chỉ số PAPI**

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.

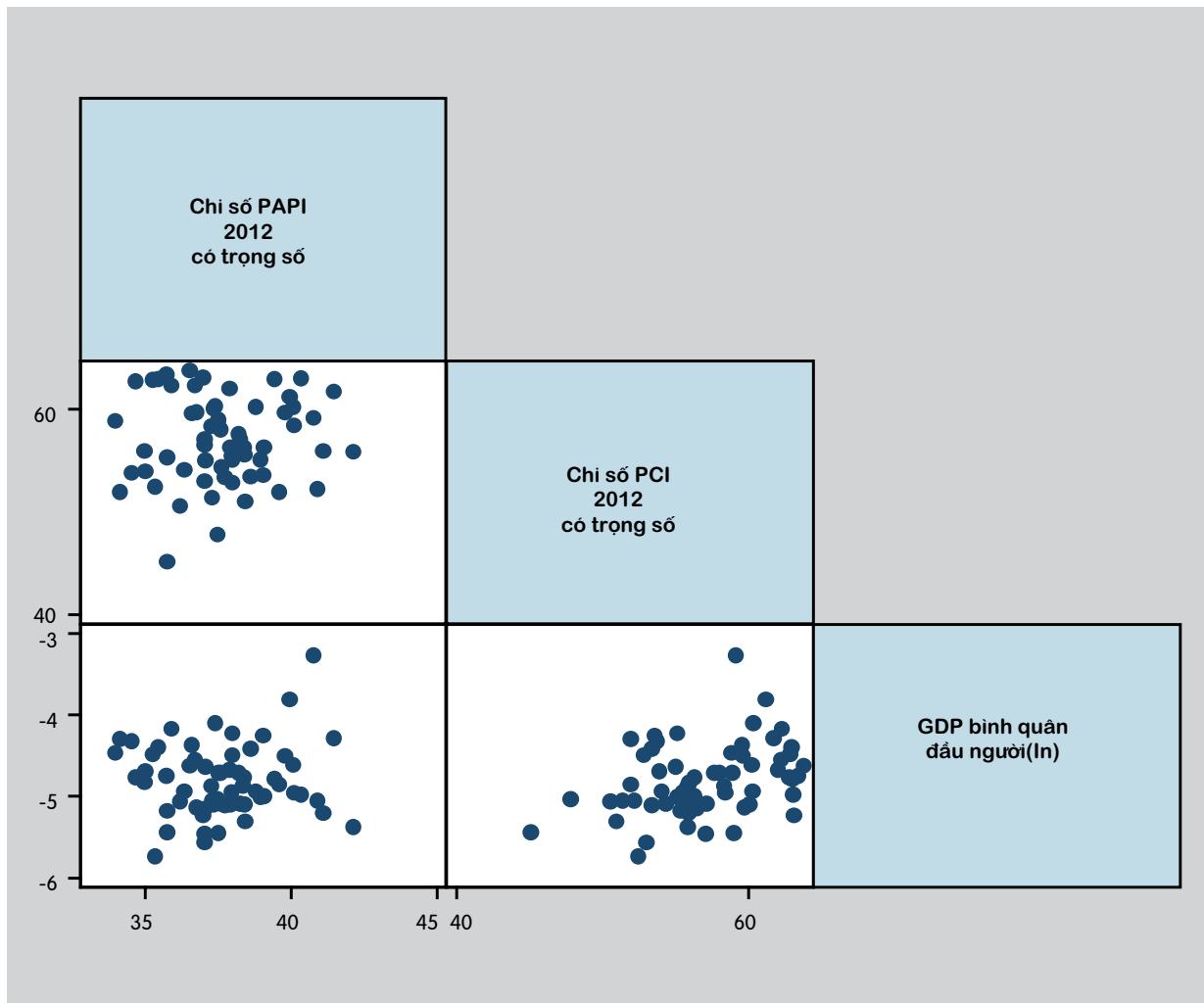
Biểu đồ 3.7g trình bày mối tương quan giữa Chỉ số PAPI 2012 với Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) 2012. Có thể nhận thấy hai chỉ số này có hệ số tương quan tỉ lệ thuận với nhau, song mối tương quan đó yếu và không có ý nghĩa thống kê. Điều này có nghĩa là ở một số địa phương người dân đánh giá

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.

# TÀI LIỆU THAM KHẢO

Chỉ số Hiệu quả Quản trị  
và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam  
**PAPI 2012**

- Acuña-Alfaro, Jairo (2011). *Huy động người dân tham gia nâng cao trình độ phát triển con người ở Việt Nam*. Tạp chí Mặt trận, Số 98, tháng 12 năm. Hà Nội
- Jairo Acuna-Alfaro (2013). Anti-corruption during 2013: More of the same challenges. In Focus, Vietnam Law and Legal Forum, January & February Volume: pp. 12-16
- Acuña-Alfaro, Jairo, Giang Dang and Do Thanh Huyen (2010). Measuring Governance and Public Administration for Human Development: A Demand-Side Approach. Background paper for National Human Development Report. UNDP – Viet Nam Academy of Social Sciences (VASS). September. Hà Nội. [truy cập tại [www.papi.vn](http://www.papi.vn)]
- Acuña-Alfaro, Jairo and Do Thanh Huyen (2012) Reforming the Public Sector in Viet Nam: Demand-side experiences with performance. In Pan Suk Kim (editor) Public Sector Reform in ASEAN Member Countries and Korea. Seoul, South Korea. pages 347-388
- Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam (13/12/2010). *Cả nước thành lập được hơn 11.100 Ban Thanh tra nhân dân* [truy cập ngày 14 tháng 3 năm 2012 tại [http://cpv.org.vn/cpv/Modules/News/NewsDetail.aspx?co\\_id=30287&cn\\_id=438303](http://cpv.org.vn/cpv/Modules/News/NewsDetail.aspx?co_id=30287&cn_id=438303)]
- Báo điện tử Đắk Nông (20/07/2011). *Thực hiện bộ chỉ số PAPI: Góp phần thu hẹp khoảng cách giữa cơ quan hành chính với người dân* [truy cập ngày 15 tháng 3 năm 2012 tại <http://www.baodaknong.org.vn/newsdetails.aspx?newsid=94801>].
- Báo Lao động (24/05/2011) *“Bầu cử đại biểu Quốc hội khoá XIII và đại biểu HĐND các cấp thành công tốt đẹp”* [truy cập ngày 09/03/2012 tại available at <http://laodong.com.vn/Tin-Tuc/Bau-cu-dai-bieu-Quoc-hoi-khoa-XIII-va-dai-bieu-HDND-cac-cap-thanh-cong-tot-dep/43741>].
- Blaire and Imai, Kosuke. (2011). “Multivariate Regression Analysis for the Item Count Technique.” *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 106 (494): pp. 407–416.
- Bộ Giáo dục và Đào tạo (Bộ GDĐT) (28/04/2003). Thông tư số 17/2003/TT-BGDĐT hướng dẫn thực hiện các Điều 3, 7 và 8 của Nghị định số 88/2001/NĐ-CP về quy định đối tượng phổ cập giáo dục trung học cơ sở. Hà Nội.
- Bộ GDĐT (24/10/2005). Quyết định số 32/2005/QĐ-BGD-ĐT của Bộ trưởng Bộ GDĐT về việc ban hành quy chế công nhân trường Tiểu học đạt chuẩn quốc gia. Hà Nội
- Bộ GDĐT (30/12/2011). Thông tư số 67/2011/TT-BGDĐT của Bộ trưởng Bộ GDĐT ban hành quy định về chuẩn đánh giá trường tiểu học, có hiệu lực từ ngày 14 tháng 2 năm 2012. Hà Nội

- Bộ Nội vụ (MOHA) (2011). Báo cáo tình hình thực hiện cơ chế một cửa và một cửa liên thông ở các cơ quan hành chính nhà nước địa phương theo Quyết định số 93/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 22 tháng 6 năm 2007.
- Bộ Nội vụ (2012) Báo cáo Kết quả triển khai thí điểm Chỉ số Cải cách hành chính (PAR Index) tại ba bộ (Công thương, Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Tài nguyên và Môi trường) và sáu tỉnh (Vĩnh Phúc, Cần Thơ, Thái Bình, Hải Phòng, Bà Rịa-Vũng Tàu, và Hà Tĩnh). Hà Nội
- Bộ Y Tế (2011). Phòng, chống tham nhũng trong lĩnh vực y tế. Báo cáo tại Đối thoại Phòng, chống tham nhũng. Tháng 7. Hà Nội. [truy cập ngày 15/03/2012 tại <http://www.anti-corruption.org/Country/Vietnam>].
- Chính phủ Việt Nam (12/02/2009). Nghị định số 12/2009/NĐ-CP của Chính phủ về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình ngày 12 tháng 2 năm 2009. Hà Nội
- Chính phủ Việt Nam (2009). Nghị quyết số 21/2009/NQ-CP ban hành Chiến lược quốc gia về Phòng, chống tham nhũng đến năm 2020. Hà Nội
- Chính phủ Việt Nam (8/11/2011). Nghị quyết số 30c/2011/NQ-CP ngày 8 tháng 11 năm 2011 ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020. Hà Nội
- Chính phủ Việt Nam và Liên Hợp quốc (2012). Kế hoạch chung 2012 – 2016 giữa Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Liên Hợp quốc tại Việt Nam. Ngày 27 tháng 3. Hà Nội, đăng tải tại <http://www.un.org.vn/> [truy cập ngày 06/04/2012]
- Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP) (2011). Dịch vụ xã hội phục vụ phát triển con người: Báo cáo Quốc gia về Phát triển Con người năm 2011. Hà Nội.
- Coutts, Elizabeth, and Ben Jann (2011). Sensitive Questions in Online Surveys: Experimental Results for the Randomized Response Technique (RRT) and the Unmatched Count Technique (UCT). *Sociological Methods & Research*. Vol. 40 (1):1pp. 69-193
- Cổng thông tin điện tử UBND tỉnh Kon Tum (09/02/2011). *UBND tỉnh Kon Tum hội thảo lấy ý kiến Dự án nâng cao chỉ số hiệu quả quản trị hành chính công (PAPI)*
- Dân Việt (phiên bản điện tử của *Báo Nông thôn ngày nay*) (9/1/2012). *Bình xét người nghèo: bỏ qua người nghèo* [truy cập ngày 14 tháng 3 năm 2012 tại <http://danviet.vn/72800p1c36/binh-xet-ho-ngheo-bo-qua-nguoi-ngheo.htm>].
- Đặng Ánh Tuyết (2012). Một số nhân tố ảnh hưởng đến chất lượng quản trị công và hành chính công cấp tỉnh qua nghiên cứu chất lượng dịch vụ y tế ở Tiền Giang. *Tạp chí Giáo dục chính trị*, Số 6, Học viện Chính trị - Hành chính : trang 77-79
- Đặng Ngọc Dinh (2010). Phối hợp nghiên cứu về hành chính công cấp tỉnh. *Tạp chí Mặt trận*, Số 85, (11-2010). Hà Nội
- Glynn, Adam N (2010). What Can We Learn with Statistical Truth Serum? Design and Analysis of the List Experiment. Working Paper, Harvard University Institute for Quantitative Social Science.
- Giang Thanh Long; Nguyen Viet Cuong and Tran Ngoc Anh (2013) Does PAPI Monitoring Improve Local Governance? Evidence from Randomized Field Experiment in Viet Nam. Forthcoming.
- Hà Văn Núi (2011). *Với việc giám sát các chương trình, dự án đầu tư phát triển miền núi, vùng đồng bào dân tộc thiểu số*. *Tạp chí Mặt trận*, số 89 (3-2011). Hà Nội

- Hoàng Hải (2011). PAPI: *Nâng cao niềm tin của người dân vào hiệu quả quản lý và cung ứng dịch vụ công của chính quyền địa phương*. Tập chí Mặt trận, số 90, tháng 4. Hà Nội
- Hội đồng bầu cử Quốc hội khóa XIII (18/07/2011). *Báo cáo số 454/BC/-HĐBC về kết quả cuộc bầu cử đại biểu quốc hội khóa XIII và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2011-2016* [truy cập ngày 6/1/2012 tại <http://www.baucukhoa13.quochoi.vn/news/File/ketquacongbo/index.htm>]
- Lê Văn Chiến (2012). Một số nhân tố ảnh hưởng đến chất lượng quản trị công cấp tỉnh: Nghiên cứu trường hợp thực hiện chính sách giải quyết việc làm - giảm nghèo ở Long An. *Tạp chí Lý luận Chính trị*. Số 6, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh: trang 58-62
- Lui, Francis (1985). "An Equilibrium Queuing Model of Bribery" *The Journal of Political Economy*, Vol. 93.4: pp. 760-781
- Malesky, Edmund (2011). *Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam năm 2011: Đánh giá chất lượng điều hành kinh tế để thúc đẩy phát triển doanh nghiệp*. Báo cáo nghiên cứu chính sách số 16 của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) và Dự án Sáng kiến cạnh tranh Việt Nam của Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ (USAID/VNCI). Hà Nội, Việt Nam. Tài liệu bản mềm được đăng tải tại [www.pcvietnam.org/reports.php](http://www.pcvietnam.org/reports.php)
- Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQ), Trung tâm Nghiên cứu phát triển và hỗ trợ cộng đồng (CECODES) & Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP) (2010). *Hướng tới Chỉ số Hiệu quả hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI)*. Báo cáo nghiên cứu thí điểm. Tháng 1. Hà Nội. [truy cập tại [www.papi.vn](http://www.papi.vn)]
- MTTQ, CECODES & UNDP (2011). *Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2010: Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân*. Hà Nội.
- Ngân hàng Thế giới (2010). *Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2010: Các thể chế hiện đại*. Hà Nội
- Ngân hàng Thế giới (2013). *Rà soát tình hình công khai, minh bạch ngân sách*. Tháng 3. Hà Nội.
- Ngân hàng Thế giới, Đại sứ quán Đan Mạch và Đại sứ quán Thụy Điển (2010). *Nhận dạng và giảm thiểu nguy cơ tham nhũng trong quản lý đất đai ở Việt Nam* (Sách tham khảo). Nhà xuất bản Chính trị quốc gia. Hà Nội
- Nguyễn Thanh Bình (2012). *Kinh nghiệm về hành chính công cấp tỉnh vùng miền núi phía Bắc*. *Tạp chí Mặt trận*. Số 107, Tháng 9 năm 2012: trang 66-70
- Quốc hội Việt Nam Khóa VIII (12/08/1991). *Luật Phổ cập giáo dục tiểu học*. Hà Nội
- Quốc hội Việt Nam Khóa XI (2003). *Luật đất đai số 13/2003/QH11*. Hà Nội
- Quốc hội Việt Nam Khóa XI (2003). *Luật Xây dựng số 16/2003/QH11*. Hà Nội
- Sài Gòn Tiếp Thị (27/04/2011). *Cần tháo gỡ nút thắt thủ tục hải quan* [truy cập ngày 28 tháng 4 năm 2011 tại <http://www.sgft.com.vn/Kinh-te/143757/Can-thao-go-emnut-thatem-thu-tuc-hai-quan.html>]
- Sở Nội vụ, TP. Đà Nẵng (10/05/2011). *Kết quả xếp hạng công tác cải cách hành chính năm 2010 đối với các cơ quan, đơn vị trên địa bàn thành phố Đà Nẵng* [truy cập ngày 15 tháng 5 năm 2011 tại <http://noivu.danang.gov.vn/noivu/index.php/tin-tuc-hoat-dong/cai-cach-hanh-chinh/1666-ket-qua-xep-hang-cong-tac-cai-cach-hanh-chinh-nam-2010-doi-voi-cac-voi-cac-co-quan-don-vi-tren-dia-ban-thanh-pho-da-nang>]
- Thai Thanh Ha and Le Thi Van Hanh (2012). "Identifying the Public Administration Reform Performance through the Lens of Provincial Competitiveness Index and GDP Per Capita in Vietnam," *Modern Economy*, Vol. 3 No. 1, 2012, pp. 11-15. Scientific Research Council, Inc.

- Thanh tra Chính phủ (TTCP) (2010). Đánh giá hành vi tham nhũng trong lĩnh vực giáo dục ở Việt Nam. Báo cáo trình bày tại Đối thoại Phòng, chống tham nhũng. Tháng 5. Hà Nội.
- Thanh tra Chính phủ (TTCP) (09/11/2011). Thông tư số 11/2011/TT-TTCP quy định tiêu chí nhận định tình hình tham nhũng và đánh giá công tác phòng, chống tham nhũng của Thanh tra Chính phủ ngày 9 tháng 11 năm 2011.
- Thanh tra Chính phủ và Ngân hàng Thế giới (2012). Tham nhũng từ góc nhìn của người dân, doanh nghiệp và cán bộ, công chức, viên chức. Với sự tham gia hỗ trợ của UK-AID, UNDP và Công ty tư vấn T&C Consulting. Nhà xuất bản Chính trị quốc gia. Hà Nội
- Thủ tướng Chính phủ Việt Nam (27/09/2007). Quyết định số 157/2007/QĐ-TTg ngày 27 tháng 9 năm 2007 về tín dụng đối với học sinh, sinh viên.
- Thủ tướng Chính phủ Việt Nam (12/12/2008). Quyết định số 167/2008/QĐ-TTg ngày 12 tháng 12 năm 2008 về chính sách hỗ trợ hộ nghèo về nhà ở.
- Tran Thi Thu Ha (RTCCD), Dang Thi Hai Tho (RTCCD), Tran Tuan (RTCCD) and Taryn Vian (BUSPH) (2011). Towards a Transparent and Quality Healthcare System A Qualitative Study on the Causes, Perceptions and Impact of Informal Payments in Health Services in Vietnam. Hanoi: Transparency International, December.
- Tran Thi Van Anh (2011). A Gender Disaggregated Analysis of PAPI 2010 Data. Research paper commissioned by the Centre for Community Support and Development Studies, and supported by UNDP Viet Nam, UN Women and UNDP Oslo Governance Centre. Hà Nội, June 2011. [đăng tải tại [www.papi.vn](http://www.papi.vn)]
- Transparency International (2012). Các hình thái và tác động của tham nhũng trong lĩnh vực giáo dục ở Việt Nam. Hanoi
- Treisman, Daniel (2007): "What we have learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research?" *Annual Review of Political Science*: 10: 211–44.
- Văn phòng Chính phủ (10/02/2012). *Thông báo kết luận của Thủ tướng Chính phủ về vụ việc cưỡng chế thu hồi đất ở xã Vinh Quang, huyện Tiên Lãng, thành phố Hải Phòng* [truy cập ngày 16 tháng 3 năm 2012 tại [http://www1.chinhphu.vn/pls/portal/docs/page/vietnam\\_government\\_portal/news\\_rep/hd\\_cuachinhphu/nam2012/thang2/thongbao.pdf](http://www1.chinhphu.vn/pls/portal/docs/page/vietnam_government_portal/news_rep/hd_cuachinhphu/nam2012/thang2/thongbao.pdf)]
- Vian, Taryn; Derick W. Brikerhoff, Frank G. Feeley, Matthieu Salomon and Nguyen Thi Khieu Vien (2012). Confronting Corruption in the Health Sector In Vietnam: Patterns and Prospects. *Public Administration and Development*. Volume 32, Issue 1. February. Pages 49-63.

## PHỤ LỤC A. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU VÀ QUY TRÌNH KHẢO SÁT

Chỉ số PAPI đã và đang tiếp tục được xây dựng và hoàn thiện sau vòng thử nghiệm năm 2009, vòng mở rộng năm 2010, và vòng khảo sát trên phạm vi toàn quốc năm 2011.<sup>52</sup> Phương pháp luận khách quan, chặt chẽ và khoa học của PAPI là cơ sở để đảm bảo độ tin cậy của các kết quả nghiên cứu đồng thời được các đối tác cũng như các bên quan tâm chấp nhận. PAPI 2012 áp dụng phương pháp luận của PAPI 2011 nhằm đảm bảo tính ổn định và độ tin cậy của dữ liệu, tạo điều kiện cho việc so sánh qua các năm.

### Chiến lược chọn mẫu

Mục đích của PAPI là thu thập thông tin từ mẫu đại diện cho người dân là những cá nhân ở độ tuổi từ 18 trở lên. PAPI sử dụng phần mềm chọn mẫu hiện đại theo chuẩn mực quốc tế để chọn mẫu cá nhân đại diện. Bằng cách đó, PAPI tìm hiểu trải nghiệm và nhận thức của người dân nói chung với đặc điểm nhân chủng đa dạng, bao gồm nam, nữ với điều kiện kinh tế-xã hội, học vấn, tuổi tác và thành phần dân tộc khác nhau.

Trong PAPI 2012, phương pháp chọn mẫu nhiều bước và ngẫu nhiên cũng được áp dụng nhằm chọn đơn vị mẫu mặc định, đại diện và xây dựng dàn mẫu ở cấp cá nhân đại diện cho dân số các tỉnh/thành phố. Việc chọn mẫu được thực hiện theo năm bước nhằm chọn ra các đơn vị mẫu ở các cấp (i) huyện/quận/thành phố trực thuộc tỉnh, (ii) xã/phường/thị trấn, (iii) thôn/bản/ấp/tổ dân phố, (iv) hộ gia đình, và cuối cùng là (v) cá nhân đại diện trả lời phiếu hỏi. Dàn mẫu đến cấp thôn/bản/ấp/tổ dân phố được mặc định kể từ năm 2011 trở đi để có thể so sánh kết quả nghiên cứu qua các năm. Đối với việc chọn mẫu hộ gia đình và cá nhân đại diện trả lời phiếu hỏi, PAPI thực hiện chọn lại mẫu cho từng năm khảo sát từ năm 2012 trở đi.

### So sánh dàn mẫu PAPI 2012 với PAPI 2011 và Tổng điều tra dân số năm 2009

Độ tin cậy của khảo sát PAPI thường niên có thể được kiểm chứng bằng các biến số về đặc điểm dân cư sẵn có từ kết quả cuộc Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2009. Bảng A so sánh phân phối các biến nhân khẩu học chính trong mẫu PAPI với một số biến phổ biến của Tổng điều tra dân số năm 2009 và khẳng định đặc điểm chính của mẫu khảo sát PAPI 2012 rất gần với đặc điểm chính của dân số Việt Nam.

**Bảng A. So sánh phân phối các biến nhân khẩu**

	PAPI 2011	PAPI 2012	TỔNG ĐIỀU TRA DÂN SỐ 2009
<b>Giới</b>			
Nam	47,04	47,33	49,41
Nữ	52,96	52,67	50,59
<b>Dân tộc</b>			
Kinh	84,5	84,35	85,73
Các dân tộc khác	15,5	15,64	14,27

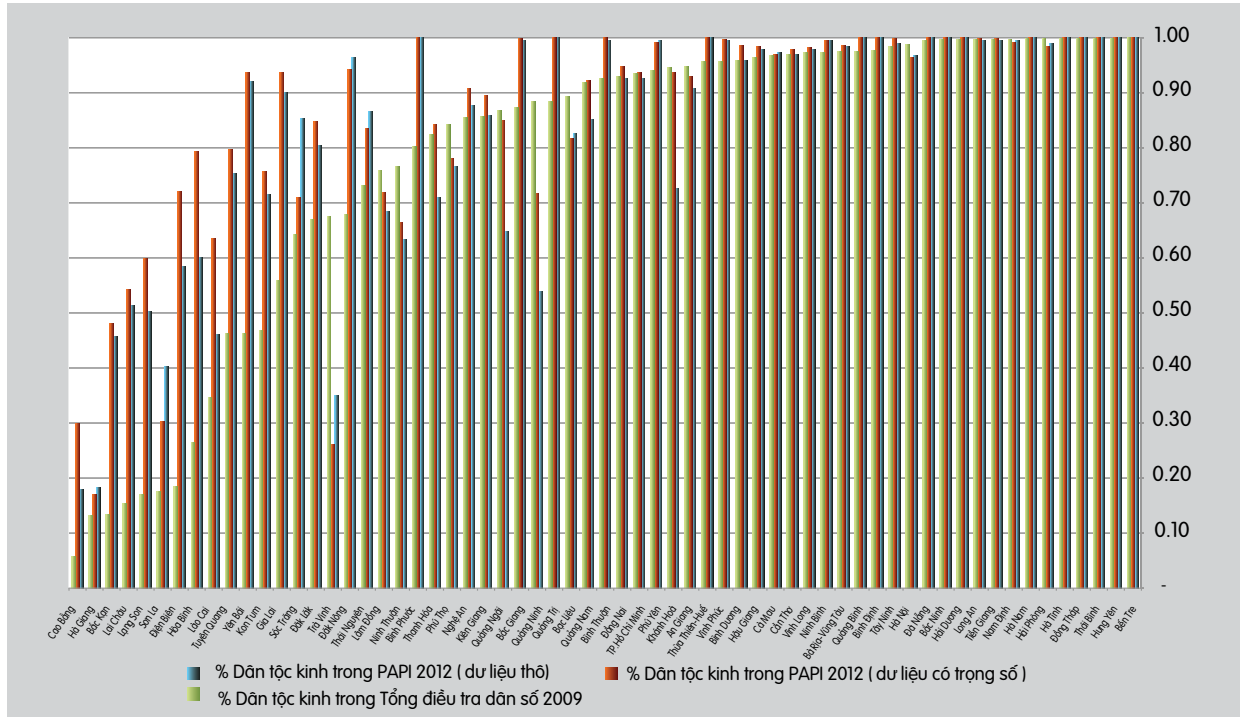
<sup>52</sup> Để biết thêm thông tin về phương pháp luận xây dựng Chỉ số PAPI, độc giả có thể tham khảo Chương 3 của báo cáo PAPI 2010 (VFF, CECODES & UNDP, 2011), đặc biệt là ở các trang từ 93-104 và Phụ lục A trong Báo cáo PAPI 2011 (CECODES, FR, CPP & UNDP, 2012), ở các trang từ 117-118.



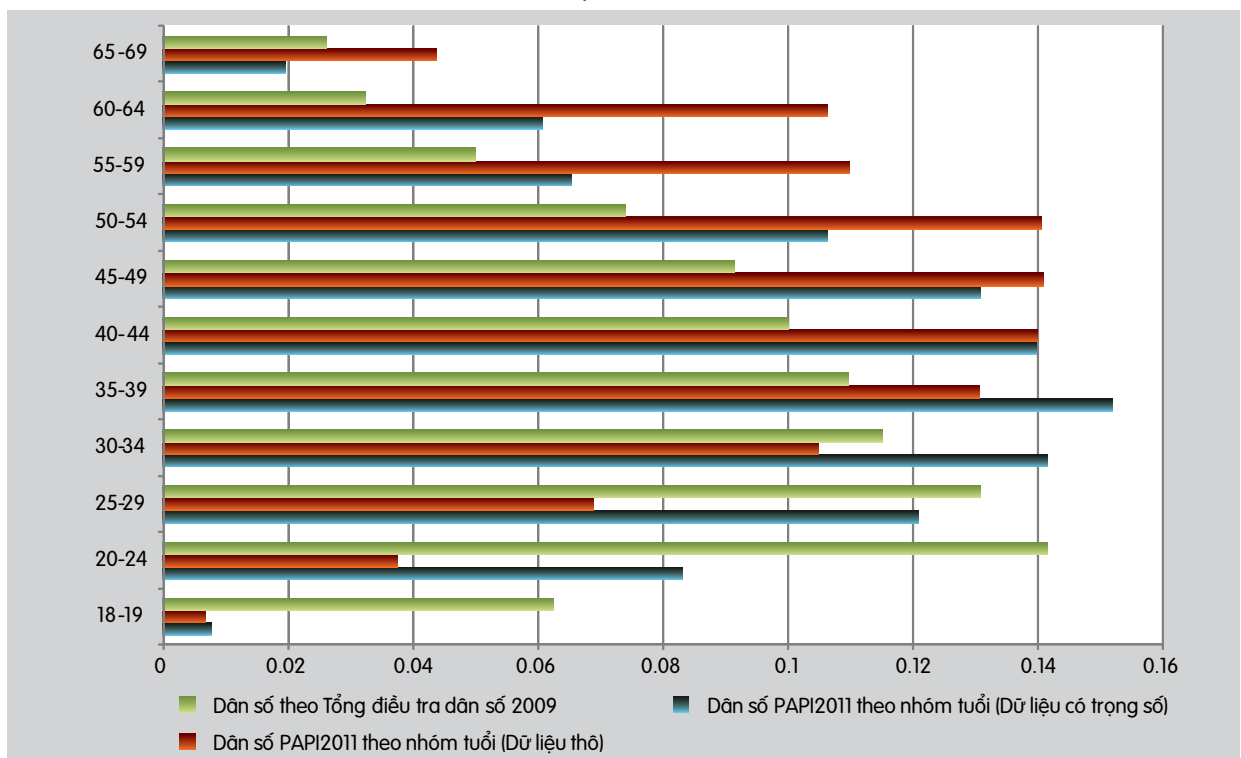
Ngoài ra, Biểu đồ A1 cho thấy tác động của trọng số đối với thành phần của mẫu theo dân tộc của mẫu khảo sát PAPI 2012 và Biểu đồ A2 biểu thị các nhóm

tuổi của mẫu cá nhân được khảo sát trong năm 2012 so với biến dân tộc và nhóm tuổi của Tổng điều tra dân số 2009.

**Biểu đồ A1: Thành phần dân tộc Kinh trong mẫu PAPI 2012 so với Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2009**



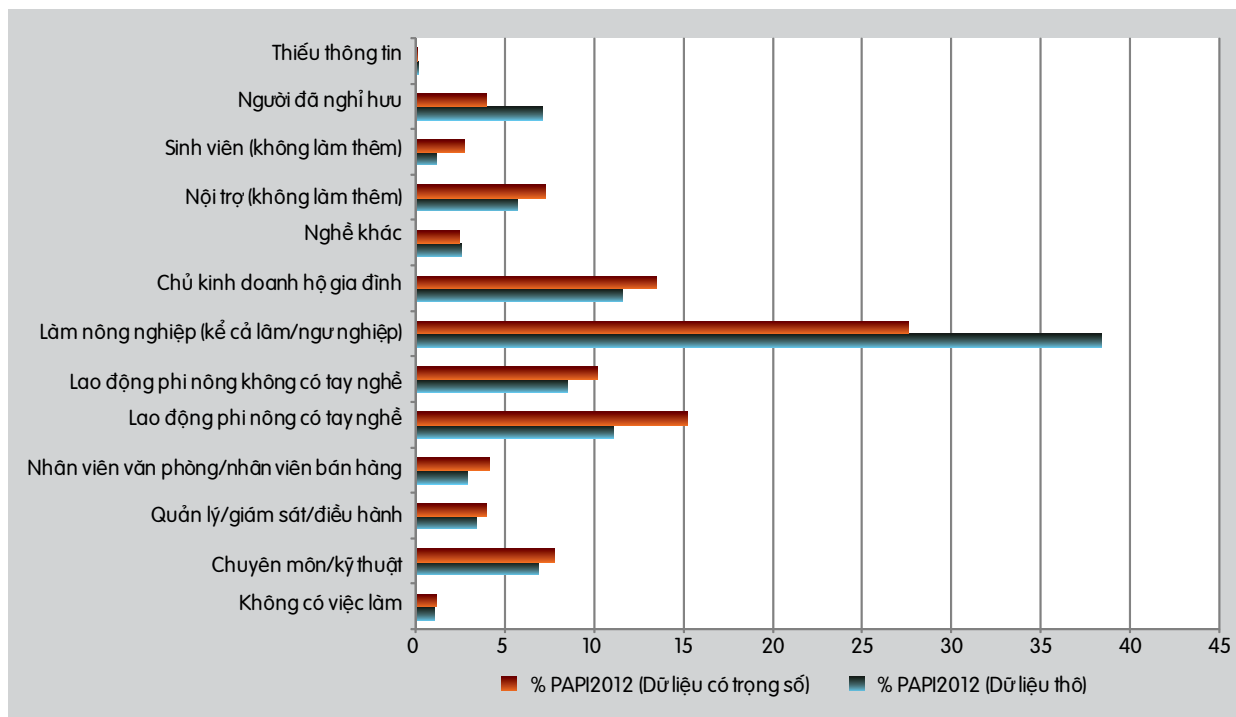
**Biểu đồ A2: Mẫu khảo sát PAPI2012 phân bố theo nhóm tuổi và so với Tổng điều tra dân số 2009 (chưa tính mẫu thuộc nhóm tuổi từ 70 trở lên)**



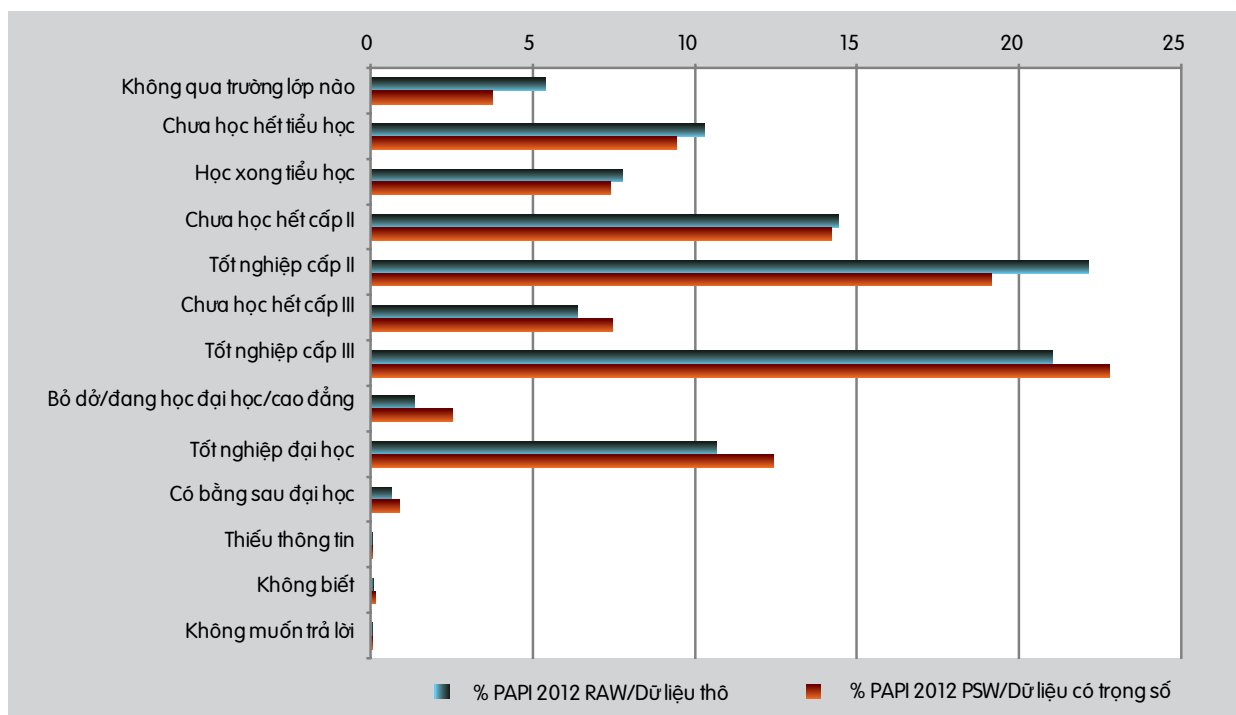
Hai bước thử nghiệm tiếp theo cho thấy tính đại diện của mẫu trong nghiên cứu PAPI 2012 khi so với Tổng điều tra dân số 2009. Bước thứ nhất dựa trên cơ sở so sánh nghề nghiệp, và bước thứ hai dựa trên cơ sở so sánh trình độ học vấn của người trả lời phỏng vấn cũng như mối quan hệ với các trọng số sau phân tổ. Biểu

đồ A3 về nghề nghiệp và Biểu đồ A4 về trình độ học vấn biểu thị kết quả của hai phép thử này. Cũng như với PAPI 2011, PAPI 2012 đảm bảo mẫu khảo sát mang tính đại diện cho dân số Việt Nam, từ đó cho phép so sánh giữa các tỉnh/thành phố và giữa các nhóm dân cư có ý nghĩa thống kê.

**Biểu đồ A3: Nghề nghiệp chính của người trả lời PAPI 2012**



**Biểu đồ A4: Trình độ học vấn, học vị cao nhất của người trả lời PAPI 2012**



### **Quy trình thực hiện khảo sát thực địa**

*Bộ phiếu hỏi và Sổ tay hướng dẫn phỏng vấn*<sup>53</sup>: Tương tự những năm trước, quá trình rà soát và cải thiện Bộ phiếu hỏi bao gồm nhiều bước: (i) thiết kế, (ii) thử nghiệm sơ bộ, (iii) điều chỉnh và hoàn thiện, (iv) xây dựng Sổ tay hướng dẫn phỏng vấn và (v) tổ chức tập huấn phỏng vấn viên.<sup>54</sup> Trong năm 2012, Bộ phiếu hỏi hầu như không có điều chỉnh gì nhằm đảm bảo kết quả nghiên cứu PAPI có thể so sánh được qua các năm. Đi kèm với Bộ phiếu hỏi là Sổ tay hướng dẫn phỏng vấn với nhiều chỉ dẫn cụ thể, đặc biệt là giúp người phỏng vấn nắm chắc và nhận thức như nhau về những câu hỏi khó và cung cấp thẻ bài thông tin để trợ giúp người trả lời.

*Quá trình khảo sát và giám sát chất lượng*: Quy trình khảo sát bắt đầu bằng việc tập huấn trưởng nhóm khảo sát kiêm giám sát thực địa. Họ là những người chỉ đạo và giám sát các nhóm thu thập số liệu ở 63 tỉnh/thành phố. Lớp tập huấn tập trung đầu tiên được tiến hành tại Hà Nội vào 12 tháng 6 năm 2012 với sự tham gia của hơn 50 chuyên gia và cộng tác viên của CECODES. Bên cạnh đó, một loạt lớp tập huấn kỹ thuật chuyên sâu cũng được triển khai sau đó để đảm bảo các trưởng nhóm khảo sát kiêm giám sát thực địa được đào tạo bài bản và có hiểu biết như nhau về các yêu cầu kỹ thuật của các nhiệm vụ được giao.

Khi tiến hành khảo sát thực địa tại các tỉnh/thành phố, các trưởng nhóm khảo sát kiêm giám sát thực địa đã tiến hành tập huấn cho các phỏng vấn viên được tuyển chọn từ các trường đại học, cao đẳng cấp vùng hay cấp tỉnh đồng thời hướng dẫn họ sử dụng Sổ tay hướng dẫn phỏng vấn và Bộ phiếu hỏi để đảm bảo tất cả phỏng vấn viên có hiểu biết như nhau và nắm được mạch của các câu hỏi. Phỏng vấn viên phần lớn là sinh viên năm cuối hay mới tốt nghiệp từ các chuyên ngành khoa học xã hội như xã hội học, công tác xã hội và hành chính công. Từ gần 1.000 hồ sơ đăng ký, hơn 600

sinh viên được sàng lọc kỹ bởi Tổ chức “Sống và Học tập vì cộng đồng và môi trường” (Live & Learn Organization), một tổ chức phi chính phủ hoạt động trong lĩnh vực phát triển thanh niên ở Việt Nam. Điều này góp phần đảm bảo tính khách quan và độc lập của công tác khảo sát thực địa. Mỗi nhóm phỏng vấn viên có một ngày tập huấn. Chương trình tập huấn phỏng vấn viên bao gồm một phiên giới thiệu chung về quy trình phỏng vấn PAPI, các yêu cầu cần đáp ứng và hướng dẫn chi tiết nội dung bảng câu hỏi và một phiên để các phỏng vấn viên thực hành, thử nghiệm phỏng vấn và trả lời phỏng vấn dưới sự kiểm tra, giám sát của các trưởng nhóm khảo sát.

UNDP và CECODES tiến hành hậu kiểm các bộ phiếu hỏi đã được điền thông tin vào cuối đợt công tác thực địa ngay sau khi mỗi đoàn khảo sát ở mỗi tỉnh/thành phố trở về Hà Nội. Việc tập huấn lại cho các trưởng nhóm khảo sát được triển khai ngay sau đó để kịp thời chấn chỉnh những nhược điểm, thiếu sót phát hiện trong các bộ phiếu hỏi đã điền thông tin trước khi họ tiếp tục được cử đi khảo sát ở một tỉnh/thành phố khác. Mỗi phiếu hỏi lại được rà soát lại một lần nữa ở giai đoạn nhập dữ liệu để ghi lại những lỗi thường mắc phải để nhắc nhở ngay cho các đoàn khảo sát trước khi đến các tỉnh tiếp theo.

Quy trình đào tạo ba lớp (lớp tập huấn tổng quát vào tháng 6 năm 2012, lớp tập huấn kỹ thuật trước khi cử các trưởng nhóm khảo sát đi các tỉnh/thành phố và lớp tập huấn lại khi cần thiết) góp phần đảm bảo cho các trưởng nhóm khảo sát đã có hay chưa có kinh nghiệm làm việc với dự án PAPI đều có mức độ hiểu biết như nhau về các yêu cầu kỹ thuật và các kỹ năng cần thiết trước khi tiến hành khảo sát thực địa ở mỗi tỉnh/thành phố. Qua ba lớp tập huấn như vậy trong suốt quá trình thu thập dữ liệu, các trưởng nhóm cũng cải thiện được nhiều chất lượng thu thập dữ liệu và giảm thiểu việc thiếu sót thông tin.

*Khảo sát thực địa*. Công tác khảo sát thực địa của PAPI 2012 trên thực tế được tiến hành từ ngày 7 tháng 7 năm 2012 đến cuối tháng 12 năm 2012 ở 62 tỉnh/thành phố, và từ 20-30 tháng 3 năm 2013 tại tỉnh Bến Tre. Tổng số 63 đoàn khảo sát do các trưởng nhóm kiêm giám sát thực địa từ Hà Nội dẫn đầu (đến mỗi tỉnh/thành

<sup>53</sup>. Bộ phiếu hỏi PAPI 2011 được đăng tải tại trang web của PAPI [www.papi.vn](http://www.papi.vn).

<sup>54</sup>. Xem Chương 3 về phương pháp luận (MTTQ, CECODES & UNDP, 2011), đặc biệt ở các trang 98-99.

phố lại chia thành hai nhóm do hai trưởng nhóm dẫn đầu) được cử đi 63 tỉnh/thành phố để phối hợp với các phòng vấn viên ở địa phương thực hiện công tác khảo sát trong thời gian bốn ngày (ở 57 tỉnh/thành phố có quy mô dân số dưới hai triệu người) và bảy ngày (ở những tỉnh/thành phố lớn hơn), không kể thời gian đi lại. Tại địa bàn Hà Nội, thời gian thực hiện khảo sát kéo dài hơn so với ở những địa phương khác do quá trình thu thập danh sách hộ và thành viên hộ gia đình kéo dài hơn dự kiến (trong quãng thời gian từ ngày 7 đến ngày 28 tháng 10 năm 2012) và điều phối thực địa trực tiếp với cán bộ Mặt trận tổ quốc ở cấp xã/phường (kéo dài tới nửa cuối tháng 11 năm 2012). Tại Nghệ An và TP. Hồ Chí Minh, số trưởng nhóm ở mỗi địa phương tăng lên gấp đôi và số nhân lực thực hiện phỏng vấn cũng tăng lên trên 10 người địa để đảm bảo hoàn thành công việc thu thập dữ liệu trong thời gian cho phép do số lượng mẫu ở những địa phương này lớn gấp hai, gấp ba lần so với 57 tỉnh có dân số dưới hai triệu người. Việc phỏng vấn người dân tại tỉnh Bến Tre được thực hiện muộn hơn so với 62 tỉnh/thành phố khác do phát sinh một số vấn đề liên quan đến thủ tục triển khai thực địa. Để thực hiện được khảo sát tại địa bàn tỉnh, nhóm nghiên cứu PAPI và các đối tác tham gia từ MTTQ tỉnh Bến Tre đã có rất nhiều nỗ lực và kiên nhẫn để thuyết phục chính quyền tỉnh cho phép cuộc khảo sát được triển khai.

Để giải quyết những khó khăn, trở ngại trong quá trình thu thập dữ liệu mà vẫn duy trì được chất lượng khảo sát cao theo tiêu chuẩn quốc tế, dự án nghiên cứu PAPI đã thiết lập cơ chế đối tác 'kiềng ba chân' trong quá trình khảo sát. Nhóm đối tác thứ nhất bao gồm đội ngũ cán bộ dự án của CECODES và cán bộ ủy ban MTTQ tỉnh/thành phố (và ở một số địa phương có sự hỗ trợ

của Hội đồng nhân dân, Viện Kiểm sát và Văn phòng Đoàn đại biểu quốc hội tỉnh) với vai trò là điều phối viên trong giai đoạn chọn mẫu và chuẩn bị khảo sát thực địa. Nhóm đối tác thứ hai gồm gần 50 cộng tác viên của CECODES với vai trò trưởng nhóm khảo sát và giám sát thực địa, với tổng số 130 lượt người đến 63 tỉnh/thành phố. Nhiều trong số các trưởng nhóm khảo sát đã tham gia vào các vòng khảo sát PAPI của những năm trước đồng thời được tập huấn lại trước mỗi kỳ thu thập dữ liệu. Họ là những người có tinh thần trách nhiệm cao và hội tụ đủ những kỹ năng và khả năng cần thiết để tập huấn và hướng dẫn cho các phỏng vấn viên tuyển dụng từ các trường đại học, cao đẳng. Nhóm thứ ba bao gồm khoảng 630 sinh viên năm cuối hoặc vừa mới tốt nghiệp từ các chuyên ngành khoa học xã hội như xã hội học, công tác xã hội và hành chính, thực hiện vai trò phỏng vấn viên và hỗ trợ khảo sát thực địa.<sup>55</sup>

Tỉ lệ người trả lời phiếu hỏi trên tổng số người được chọn mẫu trong năm 2012 cũng tăng đáng kể so với vòng khảo sát năm 2011. Tổng số 13.747 người đã trực tiếp trả lời phỏng vấn cho PAPI 2012, chiếm khoảng 81% tổng số mẫu tối đa  $n=17.040$  người, và đạt 101% tổng số phỏng vấn cần đạt được  $n=13.632$  người. Trong số 57 tỉnh/thành phố với số mẫu tối thiểu là 192 người trả lời mỗi tỉnh, số tỉnh đạt được thấp hơn chỉ tiêu này trong PAPI 2012 thấp hơn 21% so với PAPI 2011 (xem Bảng B về số người được phỏng vấn trên thực tế ở mỗi tỉnh/thành phố), và số tỉnh đạt trên chỉ tiêu 192 người trả lời phỏng vấn tăng lên trên 20%. Số mẫu của PAPI càng lớn thì độ tin cậy của dữ liệu của mỗi tỉnh càng cao. Việc gia tăng về số người trả lời trong năm 2012 cũng cho thấy những nỗ lực hết sức to lớn của nghiên cứu PAPI trong quá trình thực hiện bước thu thập dữ liệu.

<sup>55</sup> Xem Báo cáo PAPI 2011 để có được hình dung rõ hơn về ba tổ hợp liên kết cấu thành đội ngũ khảo sát thực địa của PAPI (CECODES, FR, CPP và UNDP, 2012, tr. 124)

## PHỤ LỤC B. CƠ CẤU ĐỐI TƯỢNG KHẢO SÁT THEO GIỚI TRONG PAPI 2012

**Bảng B: Cơ cấu đối tượng khảo sát theo giới của các tỉnh/thành phố**

Tên tỉnh	Nam		Nữ		Tổng
	No.	%	No.	%	No.
An Giang	171	45,24	207	54,76	378
Bà Rịa Vũng Tàu	79	40,93	114	59,07	193
Bắc Giang	87	45,79	103	54,21	190
Bắc Kạn	93	47,69	102	52,31	195
Bạc Liêu	96	49,23	99	50,77	195
Bắc Ninh	85	44,04	108	55,96	193
Bến Tre	93	47,69	102	52,31	195
Bình Định	112	54,63	93	45,37	205
Bình Dương	103	52,02	95	47,98	198
Bình Phước	107	55,44	86	44,56	193
Bình Thuận	89	44,72	110	55,28	199
Cà Mau	91	47,4	101	52,6	192
TP. Cần Thơ	98	50,78	95	49,22	193
Cao Bằng	85	45,95	100	54,05	185
TP. Đà Nẵng	98	51,04	94	48,96	192
Đắk Lắk	84	42	116	58	200
Đắk Nông	96	48,48	102	51,52	198
Điện Biên	93	47,69	102	52,31	195
Đồng Nai	179	45,9	211	54,1	390
Đồng Tháp	100	49,5	102	50,5	202
Gia Lai	101	52,6	91	47,4	192
Hà Giang	101	52,6	91	47,4	192
Hà Nam	95	49,22	98	50,78	193
TP. Hà Nội	252	43,9	322	56,1	574
Hà Tĩnh	76	38,58	121	61,42	197
Hải Dương	101	50,25	100	49,75	201
TP. Hải Phòng	98	53,26	86	46,74	184
Hậu Giang	87	45,08	106	54,92	193
Hòa Bình	87	44,62	108	55,38	195
Hưng Yên	92	47,18	103	52,82	195
Khánh Hòa	83	43,23	109	56,77	192
Kiên Giang	91	46,19	106	53,81	197
Kon Tum	88	44,9	108	55,1	196
Lai Châu	94	48,21	101	51,79	195
Lâm Đồng	89	46,11	104	53,89	193
Lạng Sơn	90	48,65	95	51,35	185
Lào Cai	96	50,79	93	49,21	189
Long An	87	44,39	109	55,61	196
Nam Định	88	42,72	118	57,28	206
Nghệ An	181	46,17	211	53,83	392
Ninh Bình	99	49,75	100	50,25	199
Ninh Thuận	85	43,81	109	56,19	194
Phú Thọ	86	44,56	107	55,44	193
Phú Yên	86	44,56	107	55,44	193
Quảng Bình	90	46,88	102	53,13	192
Quảng Nam	84	44,44	105	55,56	189
Quảng Ngãi	99	50,51	97	49,49	196
Quảng Ninh	100	52,36	91	47,64	191
Quảng Trị	90	45,92	106	54,08	196
Sóc Trăng	95	47,98	103	52,02	198
Sơn La	93	46,73	106	53,27	199
TP. Hồ Chí Minh	258	48,13	278	51,87	536
Tây Ninh	87	46,77	99	53,23	186
Thái Bình	105	53,57	91	46,43	196
Thái Nguyên	92	47,18	103	52,82	195
Thanh Hóa	197	49,87	198	50,13	395
Thừa Thiên-Huế	96	48,48	102	51,52	198
Tiền Giang	88	44	112	56	200
Trà Vinh	85	43,81	109	56,19	194
Tuyên Quang	93	48,95	97	51,05	190
Vĩnh Long	91	47,64	100	52,36	191
Vĩnh Phúc	92	47,18	103	52,82	195
Yên Bái	99	52,11	91	47,89	190
<b>Tổng</b>	<b>6,506</b>	<b>47,33</b>	<b>7,238</b>	<b>52,65</b>	<b>13,744*</b>

\* Tổng số phỏng vấn = 13.747. Thiếu thông tin về giới ở ba phiếu khảo sát.

## Các cơ quan thực hiện



### Trung tâm Nghiên cứu phát triển & Hỗ trợ cộng đồng (CECODES)

Được thành lập bởi Liên hiệp các Hội khoa học và công nghệ Việt Nam (VUSTA) từ năm 2007, CECODES là một tổ chức ngoài nhà nước, phi lợi nhuận, hoạt động trong lĩnh vực nghiên cứu phát triển và hỗ trợ cộng đồng. Chức năng tổng quát của CECODES là triển khai những nghiên cứu dựa trên thực chứng nhằm đánh giá tác động chính sách và thực hiện những giải pháp nâng cao năng lực cộng đồng, tập trung đóng góp hoàn thiện tính hiệu quả của công tác quản trị theo hướng cân bằng ba thể chế: Nhà Nước; Thị trường; và Xã hội dân sự.



Trung tâm Bồi dưỡng cán bộ và  
Nghiên cứu khoa học  
Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

### Trung tâm Bồi dưỡng cán bộ và Nghiên cứu khoa học Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (VFF-CRT)

Thành lập ngày 28/12/2012 theo Quyết định số 1725/QĐ-MTTW-BTT của Ban Thường trực Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQVN), được thực hiện quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm theo quy định của pháp luật. Trung tâm có chức năng: (i) Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ MTTQVN các cấp; (ii) Tổ chức nghiên cứu, tổng kết thực tiễn những vấn đề lý luận về đại đoàn kết toàn dân tộc, tổ chức và hoạt động của MTTQVN và các lĩnh vực, chuyên đề liên quan; (iii) Xây dựng và tổ chức hoạt động Bảo tàng MTTQVN; (iv) Phối hợp, liên kết với các cơ sở nghiên cứu, đào tạo trong và ngoài nước thực hiện nghiên cứu khoa học và đào tạo, bồi dưỡng cán bộ.



### Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP)

Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) là mạng lưới phát triển toàn cầu của Liên Hợp quốc, vận động cho sự đổi mới, và làm cầu nối giữa các quốc gia với tri thức, kinh nghiệm và nguồn lực nhằm giúp người dân xây dựng một cuộc sống tốt đẹp hơn. UNDP có mặt ở 166 quốc gia, hỗ trợ các quốc gia nghiên cứu và đưa ra giải pháp phù hợp với bối cảnh của từng quốc gia nhằm giải quyết những thách thức trong phát triển của đất nước và của toàn cầu. Các quốc gia có thể tận dụng sự hỗ trợ của UNDP và các đối tác của UNDP để thực hiện tăng cường năng lực quốc gia.

## Cơ quan đồng tài trợ



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC**



giám sát  
thực thi chính sách  
dân làm  
dân biết  
giám sát  
thực thi chính sách  
dân làm  
giám sát  
dân bàn  
dân biết  
giám sát  
thực thi chính sách  
dân kiểm tra  
dân bàn  
dân kiểm tra



Empowered lives.  
Resilient nations.

#### Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc

25 - 29 Phan Bội Châu,  
Hà Nội - Việt Nam  
ĐT: (84 4) 39421495  
Fax: (84 4) 39422267  
Email: [registry.vn@undp.org](mailto:registry.vn@undp.org)  
[www.undp.org.vn](http://www.undp.org.vn)



#### Trung tâm Nghiên cứu Phát triển

**và Hỗ trợ Cộng đồng**  
Số 16, ngõ 34/23, Nguyễn Hồng,  
Quận Đống Đa, Hà Nội - Việt Nam  
ĐT: (84 4) 3573 8496  
Fax: (84 4) 3573 8497  
[www.cecodes.org](http://www.cecodes.org)

[www.papi.vn](http://www.papi.vn)