

73807



THAM NHŨNG

từ góc nhìn của người dân,
doanh nghiệp
và cán bộ, công chức, viên chức

Kết quả khảo sát xã hội học

(Xuất bản lần thứ hai)

(Sách tham khảo)



© 2012 Bản quyền thuộc Ngân hàng Thế giới.
Xuất bản lần đầu tiên vào tháng 11 năm 2012.
Xuất bản lần thứ hai vào tháng 1 năm 2013.

Mã số:³²⁽⁰⁷⁷⁾
CTQG-2013



THAM NHŨNG

từ góc nhìn của người dân,
doanh nghiệp
và cán bộ, công chức, viên chức

Kết quả khảo sát xã hội học

(Xuất bản lần thứ hai)

(Sách tham khảo)



NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA - SỰ THẬT
HÀ NỘI - 2013

Lời Nhà xuất bản

Hiện nay, vấn đề tham nhũng đang thu hút sự quan tâm của mọi người dân. Ở Việt Nam cũng như các nước khác, việc đánh giá chính xác về tình hình tham nhũng diễn ra trong thực tế là rất khó khăn, vì tham nhũng cũng giống như một tảng băng trên biển, thường chỉ nhận biết được phần nổi qua những vụ việc đã được phát hiện, xử lý.

Thông qua kết quả phát hiện, xử lý các vụ việc tham nhũng trong những năm qua và căn cứ vào việc đánh giá của các cơ quan chức năng, Đảng và Nhà nước ta đã khẳng định tình hình tham nhũng ở Việt Nam là nghiêm trọng. Tình trạng tham nhũng còn khá phổ biến trong quan hệ giữa công chức nhà nước với người dân và doanh nghiệp, giữa nhân viên các cơ sở dịch vụ công với khách hàng, gây bức xúc trong dư luận xã hội.

Ở nước ta, trong những năm qua, nhất là kể từ khi ban hành Luật phòng, chống tham nhũng năm 2005, công tác phòng chống tham nhũng có nhiều tiến bộ, có chuyển biến trong hành động nhưng chưa rõ nét nên tình hình tham nhũng vẫn nghiêm trọng, chưa cải thiện được nhiều. Mục tiêu ngăn chặn và từng bước đẩy lùi tham nhũng chưa làm được.

Để giúp bạn đọc có thêm tư liệu về vấn đề tham nhũng hiện nay ở nước ta, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia - Sự thật xuất bản cuốn sách *Tham nhũng từ góc nhìn của người dân, doanh nghiệp và cán bộ, công chức, viên chức - Kết quả khảo sát xã hội học* do Thanh tra Chính phủ chủ trì; Ngân hàng Thế giới và Thanh tra Chính phủ thực hiện, cùng với sự hỗ trợ của Văn phòng Ban Chỉ đạo Trung ương về Phòng chống tham nhũng, Công ty TNHH tư vấn Quản lý và Chuyển đổi tổ chức T&C, Bộ Phát triển Quốc tế Vương quốc Anh và Chương trình Phát triển Liên hợp quốc.

Nội dung cuốn sách cung cấp cho người đọc nhiều dữ liệu và những phân tích trên một số khía cạnh về tình hình tham nhũng ở Việt Nam. Những điều đó giúp cho người đọc, đặc biệt là các nhà nghiên cứu, các nhà hoạch định chính sách, có thêm thông tin về

mức độ phổ biến và hình thức tham nhũng ở Việt Nam, nguyên nhân của tham nhũng và những nhân tố hạn chế hiệu lực của công tác phòng chống tham nhũng, phương hướng và giải pháp cần đẩy mạnh trong phòng chống tham nhũng của Việt Nam trong những năm tới.

Mặc dù cuộc khảo sát được thực hiện ở 10 tỉnh/thành phố lớn trên cả nước và không phản ánh ý kiến của tổng thể dân số, doanh nghiệp và đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức ở Việt Nam, nhưng kết quả của nghiên cứu lại rất có ý nghĩa và được coi như một kênh tham khảo quan trọng giúp đề ra được những giải pháp thích hợp thúc đẩy công tác phòng chống tham nhũng ở Việt Nam.

Chống tham nhũng là vấn đề khó và phức tạp, tuy nhiên như cuốn sách này đã chỉ ra, đây là vấn đề không phải không làm được. Chúng tôi mong nhận được những ý kiến đóng góp của bạn đọc để có thể xuất bản được những cuốn sách hay về vấn đề này, góp phần thực hiện công tác phòng chống tham nhũng ngày càng tốt hơn.

Xin giới thiệu cuốn sách với bạn đọc.

Tháng 11 năm 2012

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA - SỰ THẬT

Lời cảm ơn

Báo cáo này và toàn bộ cuộc Khảo sát xã hội học về Phòng chống tham nhũng do Thanh tra Chính phủ chủ trì, phối hợp với Văn phòng Ban chỉ đạo Trung ương về Phòng chống tham nhũng và Ngân hàng Thế giới thực hiện. Quy trình khảo sát chung được chỉ đạo bởi Ban Cố vấn gồm 10 thành viên đại diện cho Thanh tra Chính phủ, Văn phòng Ban Chỉ đạo Trung ương về Phòng chống tham nhũng, Văn phòng Chính phủ, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Văn phòng Doanh nghiệp vì sự phát triển bền vững thuộc Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, và Ngân hàng Thế giới. Ban Cố vấn do ông Trần Đức Lượng, Phó Tổng Thanh tra Chính phủ làm Trưởng ban, và ông Lê Văn Lan, Phó Chánh Văn phòng Ban Chỉ đạo Trung ương về Phòng chống tham nhũng làm Phó Trưởng ban.

Cuộc khảo sát và báo cáo này được tài trợ bởi Ngân hàng Thế giới và Bộ Phát triển Quốc tế Vương quốc Anh (DFID) thông qua Quỹ tín thác GAPAP và VGEMS. Cố vấn về kỹ thuật do chuyên gia của các tổ chức nói trên và chuyên gia của UNDP thực hiện. Cuộc khảo sát do Công ty TNHH tư vấn Quản lý và Chuyển đổi tổ chức (T&C) và Viện Quản lý châu Á - Thái Bình Dương (APIM) thực hiện với sự hỗ trợ của Thanh tra Chính phủ, Văn phòng Ban Chỉ đạo Trung ương về Phòng chống tham nhũng và Ngân hàng Thế giới.

Chịu trách nhiệm phối hợp và trực tiếp tham gia cuộc Khảo sát xã hội học về Phòng chống tham nhũng là Tổ Công tác gồm 10 thành viên từ Thanh tra Chính phủ và Văn phòng Ban Chỉ đạo Trung ương về Phòng chống tham nhũng. Tổ Công tác do ông Ngô Mạnh Hùng, Phó Cục trưởng Cục Chống tham nhũng làm Tổ trưởng; ông Trần Anh Tuấn, Phó Vụ trưởng Vụ Nghiên cứu Tổng hợp và Quan hệ quốc tế, Văn phòng Ban Chỉ đạo Trung ương về Phòng chống tham nhũng làm Tổ phó, được thành lập nhằm hỗ trợ và giám sát quá trình nghiên cứu. Tổ Công tác chịu trách nhiệm kết nối giữa Nhóm tư vấn và các cán bộ đầu mối cấp bộ và cấp tỉnh để thu thập dữ liệu, theo dõi và hỗ trợ quá trình thu thập dữ liệu. Tổ Công tác cũng đưa ra các góp ý quan trọng cho cách tiếp cận nghiên cứu, phân tích dữ liệu ban đầu và kết quả nghiên cứu.

Nhóm Ngân hàng Thế giới chịu trách nhiệm hướng dẫn kỹ thuật và tham gia vào quá trình khảo sát thử, hỗ trợ tập huấn điều tra viên, theo dõi và kiểm soát chất lượng trong quá trình thu thập dữ liệu. Nhóm cũng phối hợp với Nhóm Tư vấn trong phân tích dữ liệu và dự thảo Báo cáo này. Các thành viên chủ chốt của nhóm Ngân hàng Thế giới gồm ông James H. Anderson, bà Trần Thị Lan Hương, bà Nguyễn Thị Phương Loan và bà Đỗ Thị Phương Thảo. Chúng tôi chân thành cảm ơn sự hỗ trợ và động viên của bà Victoria Kwakwa, Giám đốc quốc gia và ông Deepak Mishra, Kinh tế trưởng của Ngân hàng Thế giới trong suốt quá trình nghiên cứu. Thanh tra Chính phủ, Văn phòng Ban Chỉ đạo Trung ương về Phòng chống tham nhũng, các đối tác phát triển khác gồm

Ngân hàng Thế giới, UK-DFID và UNDP, cùng Nhóm tư vấn của T&C và APIM đã phối hợp thiết kế bảng hỏi và cách tiếp cận nghiên cứu. Nhóm tư vấn của T&C và APIM được giao nhiệm vụ triển khai quá trình khảo sát. Bên cạnh đó, còn có sự đóng góp quý báu của ông Jairo Acuna-Alfaro (UNDP), bà Đỗ Thị Thanh Huyền (UNDP), ông Renwick Irvine (UK-DFID) và bà Nguyễn Thị Kim Liên (UK-DFID) trong quá trình khảo sát.

Nhóm tư vấn gồm 10 nghiên cứu viên/chuyên gia từ T&C và APIM (Đại học Kinh tế quốc dân). Các thành viên nòng cốt của Nhóm tư vấn gồm các ông Nguyễn Văn Thắng (Trưởng nhóm), Vũ Cường, Lê Quang Cảnh, Bùi Đức Tuân và Vũ Đông Hưng. Nhóm tư vấn hỗ trợ thiết kế bảng hỏi, chịu trách nhiệm chính về thu thập dữ liệu và kiểm soát chất lượng dưới sự giám sát chặt chẽ của Nhóm Ngân hàng Thế giới, Tổ Công tác của Thanh tra Chính phủ và Văn phòng Ban Chỉ đạo Trung ương về Phòng chống tham nhũng. Nhóm tư vấn huy động sự hỗ trợ của 10 trưởng nhóm cấp tỉnh và trên 100 điều tra viên để thu thập dữ liệu.

Việc phân tích số liệu và viết báo cáo do ông James H. Anderson và bà Trần Thị Lan Hương (Ngân hàng Thế giới), ông Nguyễn Văn Thắng, ông Lê Quang Cảnh và ông Vũ Cường (T&C và APIM) thực hiện. Ông Jairo Acuna-Alfaro (UNDP), bà Đỗ Thị Thanh Huyền (UNDP), ông Renwick Irvine (UK-DFID) và bà Nguyễn Thị Kim Liên (UK-DFID) đã góp ý cho các dự thảo báo cáo. Những phát hiện ban đầu đã được trình bày trước Thanh tra Chính phủ và Văn phòng Ban Chỉ đạo Trung ương về Phòng chống tham nhũng vào tháng 4-2012 và tại hai cuộc hội thảo, mỗi cuộc hai ngày trong tháng 5-2012 với Ban Cố vấn và đại diện các bên hữu quan đến từ các bộ và tỉnh/thành phố. Các ý kiến của đại biểu tham dự hội thảo là cơ sở để giúp chúng tôi hoàn thiện báo cáo. Chúng tôi đặc biệt ghi nhận các góp ý của các chuyên gia thuộc Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Trung ương Đảng, Văn phòng Chính phủ, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Văn phòng Doanh nghiệp vì sự phát triển bền vững thuộc Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, các bộ, ngành và địa phương liên quan. Chúng tôi cũng xin bày tỏ sự cảm ơn chân thành đến ông Trần Đức Lượng, Phó Tổng Thanh tra Chính phủ và ông Lê Văn Lân, Phó Chánh Văn phòng Ban Chỉ đạo Trung ương về Phòng chống tham nhũng đã chủ trì các cuộc hội thảo. Cuối cùng, xin cảm ơn các chuyên viên Cục Chống tham nhũng (Thanh tra Chính phủ) đã giúp chúng tôi tổ chức thành công các buổi hội thảo này.

Cuộc khảo sát sẽ không thể triển khai được nếu không có sự hợp tác của cơ quan Thanh tra thuộc 10 tỉnh và 5 bộ được khảo sát, cùng với hàng trăm trưởng thôn/tổ trưởng dân phố và sự hỗ trợ tại chỗ của Thanh tra Chính phủ và Văn phòng Ban Chỉ đạo Trung ương về Phòng chống tham nhũng. Chúng tôi gửi lời cảm ơn đặc biệt đến 5.460 người dân, lãnh đạo các doanh nghiệp và cán bộ, công chức, viên chức đã dành thời gian và đưa ra những câu trả lời thẳng thắn cho cuộc khảo sát.

Chúng tôi cũng bày tỏ sự biết ơn đến nhóm chuyên gia thực hiện cuộc Khảo sát về Phòng chống tham nhũng năm 2005 mà cuộc khảo sát năm 2012 này đã sử dụng rất nhiều kết quả từ đó. Đặc biệt, xin cảm ơn GS. Nguyễn Đình Cử, Viện Dân số và các vấn đề xã hội, Đại học Kinh tế quốc dân, Trưởng nhóm khảo sát năm 2005 đã giúp chúng tôi làm rõ nhiều vấn đề để nhóm có thể tiến hành so sánh một số kết quả của hai cuộc khảo sát.

Mục lục

Hình	10
Bảng	13
Danh mục từ viết tắt	14
<i>Phân I - GIỚI THIỆU TỔNG QUAN</i>	15
1.1. Sự cần thiết của cuộc khảo sát	16
1.2. Mục tiêu và phạm vi của cuộc khảo sát	17
1.3. Phương pháp nghiên cứu	19
1.4. Hạn chế của phương pháp nghiên cứu dựa vào khảo sát	24
1.5. Bố cục của báo cáo	26
<i>Phân II - CÁC KẾT QUẢ KHẢO SÁT</i>	27
2.1. Cảm nhận và trải nghiệm về tham nhũng	27
2.1.1. Cảm nhận về tham nhũng	27
2.1.2. Trải nghiệm về tham nhũng	37
2.1.3. Các nguồn thông tin về tham nhũng	55
2.1.4. Thách thức mới nổi lên: Nhóm lợi ích	56
2.2. Hiệu quả của các biện pháp phòng chống tham nhũng	60
2.2.1. Tiến triển và thách thức trong việc thực hiện phòng chống tham nhũng	60
2.2.2. Nguyên nhân gây ra tham nhũng	65
2.2.3. Phản ứng với các tình huống có nguy cơ tham nhũng	67
2.2.4. Doanh nghiệp tổ chức các hoạt động phòng chống tham nhũng của họ như thế nào?	69
2.2.5. Đấu thầu	70
2.2.6. Tuyển dụng và đề bạt cán bộ	71
2.2.7. Vai trò của cơ quan truyền thông	72

2.2.8. Sự cần thiết của các biện pháp phòng chống tham nhũng	74
2.2.9. Bằng chứng thực tế: biện pháp nào có hiệu quả?	76
2.3. So sánh với Khảo sát năm 2005	79
2.4. So sánh với các cuộc khảo sát khác	86
2.4.1. Cảm nhận và trải nghiệm của người dân so với PAPI	86
2.4.2. Nhận thức và trải nghiệm của lãnh đạo doanh nghiệp	90
<i>Phân III - KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ</i>	93
3.1. Hoạch định chính sách	94
3.2. Thực hiện chính sách	104
3.3. Giám sát tham nhũng	108
3.4. Nâng cao nhận thức của công chúng	109
3.5. Kết luận	111
<i>Phân IV - PHỤ LỤC</i>	113
Phụ lục 1. Thông tin thêm về phương pháp nghiên cứu	113
A.1.1. Mẫu khảo sát	113
A.1.2. Khảo sát thử	117
A.1.3. Tập huấn điều tra viên	117
A.1.4. Hỗ trợ của TTCP và VPBCĐTU	118
A.1.5. Đảm bảo chất lượng	119
A.1.6. Khó khăn đối với nhóm khảo sát	121
Phụ lục 2. Các yếu tố thể chế liên quan đến tham nhũng	123

Hình

Hình 1. Ba vấn đề bức xúc nhất đối với Việt Nam, theo quan điểm của CBCC, doanh nghiệp và người dân (%)	28
Hình 2. “Tham nhũng” là gì? (tỷ lệ phần trăm số người cho rằng “chắc chắn đó là tham nhũng”)	30
Hình 3. Cảm nhận của người dân về mức độ phổ biến của tham nhũng (tỷ lệ phần trăm số người cho tham nhũng là phổ biến, theo nhóm thu nhập)	32

Hình 4. Cảm nhận của người dân về mức độ nghiêm trọng của tham nhũng (tỷ lệ phần trăm số người cho tham nhũng là nghiêm trọng, theo nhóm thu nhập)	33
Hình 5. Cảm nhận của CBCC cấp trung ương và cấp địa phương về mức độ phổ biến của tham nhũng (tỷ lệ phần trăm CBCC cho tham nhũng là phổ biến)	34
Hình 6. Cảm nhận của CBCC cấp trung ương và cấp địa phương về mức độ nghiêm trọng của tham nhũng (tỷ lệ phần trăm CBCC cho tham nhũng là nghiêm trọng)	34
Hình 7. Mức độ phổ biến của tham nhũng trong các ngành, lĩnh vực theo ý kiến của CBCC, doanh nghiệp và người dân (tỷ lệ phần trăm số người cho tham nhũng là phổ biến trong số những người có ý kiến)	36
Hình 8. Ngành tham nhũng nhất theo quan điểm của CBCC, doanh nghiệp và người dân (tỷ lệ phần trăm số ý kiến chọn là 1 trong 3 ngành tham nhũng nhất)	37
Hình 9. Yêu cầu với doanh nghiệp (%)	38
Hình 10. Khó khăn do CBCC gây ra cho doanh nghiệp (trong số các doanh nghiệp có giao dịch với cơ quan nhà nước)	39
Hình 11. Phản ứng của doanh nghiệp trước những khó khăn do cơ quan quản lý nhà nước gây ra (%)	40
Hình 12. Vì sao doanh nghiệp chi trả ngoài quy định (%)	40
Hình 13. Tác động của chi phí không chính thức đến doanh nghiệp	41
Hình 14. Các cơ quan hay gây khó khăn và ba cơ quan gây khó khăn nhiều nhất (tỷ lệ phần trăm doanh nghiệp)	42
Hình 15. Tương quan giữa tỷ lệ cơ quan gây khó khăn và việc biếu quà/tiền	43
Hình 16. Trả các khoản tiền không chính thức cho ai? Ai là người gọi ý?	44
Hình 17. Giữ quan hệ tốt với CBCC, trải nghiệm của doanh nghiệp trong 12 tháng qua	45
Hình 18. Doanh nghiệp trả phí không chính thức thì kinh doanh kém hiệu quả	46
Hình 19. Tỉnh/thành phố có hiện tượng đưa hối lộ nhiều hơn thì doanh nghiệp cũng kinh doanh kém hơn	47
Hình 20. Tỷ lệ phần trăm người dân sử dụng các dịch vụ khác nhau trong 12 tháng trước đó	48
Hình 21. Sử dụng dịch vụ, theo nhóm thu nhập (%)	49
Hình 22. Xác suất phải đưa hối lộ khi sử dụng dịch vụ hoặc giao dịch với các cơ quan nhà nước, trong số những người dân có giao dịch (%)	50
Hình 23. Xác suất phải đưa hối lộ lớn khi sử dụng các dịch vụ hoặc giao dịch với cơ quan nhà nước, trong số những người có giao dịch (%)	50
Hình 24. Tỷ lệ trong toàn bộ dân số phải đưa hối lộ, theo ý kiến của người dân (%)	51
Hình 25. Phản ứng và kết quả lần được gọi ý chi trả khoản tiền ngoài quy định gần đây nhất (tỷ lệ phần trăm người dân trả lời)	52

Hình 26. Cán bộ gợi ý hoặc yêu cầu đưa tiền ngoài quy định hoặc quà biếu như thế nào? (tỷ lệ phần trăm số người khẳng định có chi trả ngoài quy định trong 12 tháng qua)	52
Hình 27. Khi người dân phải trả tiền ngoài quy định hoặc biếu quà, đó là tự nguyện hay do bị gợi ý? (tỷ lệ phần trăm số người có trả tiền ngoài quy định hoặc biếu quà trong 12 tháng qua)	53
Hình 28. Vì sao người dân trả tiền ngoài quy định, ngay cả khi không bị yêu cầu? (tỷ lệ phần trăm số người nói đã có lần “tự nguyện” đưa tiền ngoài quy định)	54
Hình 29. Hành vi mà CBCC đã gặp trong công việc 12 tháng qua (tỷ lệ phần trăm CBCC)	55
Hình 30. Nguồn thông tin về tham nhũng	56
Hình 31. Quan điểm của doanh nghiệp về nhóm lợi ích	57
Hình 32. Nhóm lợi ích gây ảnh hưởng với ai vì mục đích tiêu cực? (trong số các doanh nghiệp chỉ thừa nhận khía cạnh tiêu cực của nhóm lợi ích - sử dụng hối lộ hoặc quan hệ chứ không giúp truyền tải các khó khăn)	59
Hình 33. Nhóm lợi ích gây ảnh hưởng với ai vì mục đích tích cực? (trong số các doanh nghiệp chỉ thừa nhận khía cạnh tích cực của nhóm lợi ích - giúp truyền tải các khó khăn, nhưng không sử dụng quan hệ hoặc hối lộ)	59
Hình 34. Kiến thức và thái độ của CBCC về các vấn đề phòng chống tham nhũng	60
Hình 35. Đánh giá của CBCC trung ương và địa phương về hiệu quả của các biện pháp phòng chống tham nhũng	61
Hình 36. Nhận định của CBCC về việc phát hiện, xử lý tham nhũng hiện nay	62
Hình 37. Cảm nhận về các yếu tố hạn chế kết quả đấu tranh chống tham nhũng	64
Hình 38. Mức độ tin tưởng của CBCC vào khả năng phát hiện tham nhũng	65
Hình 39. Ý kiến về nguyên nhân dẫn đến tham nhũng (tỷ lệ phần trăm đồng ý và rất đồng ý)	66
Hình 40. Phản ứng của người dân trước một công chức tham nhũng	67
Hình 41. Lý do không tố cáo tham nhũng (tỷ lệ phần trăm đồng ý hoặc rất đồng ý)	68
Hình 42. Các hoạt động phòng chống tham nhũng do doanh nghiệp thực hiện	69
Hình 43. Đánh giá của CBCC về hoạt động đấu thầu trong cơ quan, đơn vị	70
Hình 44. Đánh giá của doanh nghiệp về hoạt động đấu thầu mà họ tham gia	71
Hình 45. Tâm quan trọng của các yếu tố trong tuyển dụng công chức	72
Hình 46. Tâm quan trọng của các yếu tố trong đề bạt công chức	72
Hình 47. Vai trò của cơ quan truyền thông trong việc giúp đấu tranh chống tham nhũng (tỷ lệ phần trăm đồng ý và rất đồng ý)	73
Hình 48. Ai có cái nhìn tích cực hơn về cơ quan truyền thông?	74

Hình 49. Sự đồng thuận về tính cấp thiết của các biện pháp phòng chống tham nhũng giữa các đối tượng CBCC, doanh nghiệp và người dân (tỷ lệ phần trăm nói cần thiết)	75
Hình 50. CBCC quan sát thấy những hành vi nào trong năm 2005 và 2012? (tỷ lệ phần trăm số người chứng kiến trong 12 tháng qua)	81
Hình 51. Các hình thức tham nhũng mà người dân đã chứng kiến trong năm 2005 và 2012 (%)	82
Hình 52. Hình thức tham nhũng mà doanh nghiệp đổi mới trong năm 2005 và 2012	83
Hình 53. Phản ứng của doanh nghiệp trước những hình thức tham nhũng, năm 2005 và năm 2012	84
Hình 54. Vì sao các doanh nghiệp đưa hối lộ, năm 2005 và năm 2012 (%)	85
Hình 55. PAPI và Khảo sát xã hội về PCTN	88
Hình 56. PCI và Khảo sát xã hội học về PCTN	92
Hình 57. Đối tượng CBCC trong mẫu khảo sát, phân theo cấp hành chính	115
Hình 58. Đối tượng CBCC trong mẫu khảo sát, phân theo lĩnh vực công tác	115
Hình 59. Mẫu khảo sát doanh nghiệp dự kiến và thực tế	116
Hình 60. Hệ thống giám sát đảm bảo chất lượng	120

Bảng

Bảng 1. Cơ cấu CBCC trong mẫu khảo sát tại mỗi tỉnh/thành phố	21
Bảng 2. Số đối tượng được khảo sát, theo tỉnh/thành phố và nhóm đối tượng	22
Bảng 3. Các yếu tố thể chế gắn với mức độ tham nhũng thấp	77
Bảng 4. Các ngành/lĩnh vực có tham nhũng phổ biến nhất trong Khảo sát năm 2005 và Khảo sát năm 2012	80
Bảng 5. PAPI và Khảo sát xã hội học về PCTN	87
Bảng 6. PCI và Khảo sát xã hội học về PCTN	91
Bảng 7. Số đối tượng người dân trong mẫu khảo sát	113
Bảng 8. Đặc điểm chung của mẫu khảo sát	117
Bảng 9. Phân tích cấp tỉnh về các yếu tố thể chế liên quan đến mức tham nhũng thấp	124
Bảng 10. Phân tích cấp quận/huyện về các yếu tố thể chế liên quan đến mức tham nhũng thấp	126

Danh mục từ viết tắt

APIM	Viện Quản lý kinh tế châu Á - Thái Bình Dương
CBCC	Cán bộ, công chức, viên chức
DFID	Bộ Phát triển Quốc tế Vương quốc Anh
DN	Doanh nghiệp
GIRI	Viện Nghiên cứu Thanh tra
HĐND	Hội đồng nhân dân
NHTG	Ngân hàng Thế giới
PCTN	Phòng chống tham nhũng
TD&ĐG	Theo dõi và đánh giá
T&C	Công ty TNHH tư vấn Quản lý và Chuyển đổi tổ chức
TPHCM	Thành phố Hồ Chí Minh
TTCP	Thanh tra Chính phủ
UBND	Ủy ban nhân dân
UNDP	Chương trình Phát triển Liên hợp quốc
VPBCĐTU	Văn phòng Ban Chỉ đạo Trung ương về Phòng chống tham nhũng

Phần I

Giới thiệu tổng quan

Năm 2005, Ban Nội chính Trung ương Đảng đã chủ trì một nghiên cứu nhằm nắm bắt thực trạng mức độ, hình thái và bản chất tham nhũng ở Việt Nam. Nghiên cứu năm 2005 là công cụ để đưa ra các định hướng cho việc xây dựng Luật PCTN năm 2005, trong đó giới thiệu những cách tiếp cận mới trong công tác PCTN như kê khai tài sản của CBCC, chuyển đổi vị trí công tác và nhấn mạnh hơn đến tính minh bạch. Nghiên cứu năm 2005 và Luật PCTN có hiệu lực từ năm 2006 đã tiên đoán về một giai đoạn mà xã hội sẽ quan tâm nhiều hơn đến hậu quả của tham nhũng và những thách thức trong đấu tranh phòng, chống tham nhũng.

Bảy năm sau, tham nhũng vẫn tiếp tục thu hút sự quan tâm của công chúng. Trong các cuộc đối thoại về PCTN do TTCP và các đối tác phát triển đồng tổ chức định kỳ nửa năm một lần¹, các bên đã bàn đến nhiều biện pháp kỹ thuật và trao đổi ý tưởng. Mặc dù quan điểm còn khác nhau nhưng có một thực tế mà các bên đều công nhận: tham nhũng vẫn còn là một thách thức lớn đối với quá trình phát triển của Việt Nam.

Kể từ cuộc Khảo sát về PCTN năm 2005, kinh tế - xã hội của Việt Nam đã có nhiều thay đổi. Nền kinh tế đã tăng trưởng thêm 50%; 10% lực lượng lao động đã chuyển từ lĩnh vực nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ. Chính phủ đã chi tiêu và thu thuế nhiều hơn, trong đó cả thu và chi đều đã tăng hơn hai lần. Bộ phận dân cư ngày càng giàu có hơn đã dần dần chuyển từ đi lại bằng xe đạp sang sử dụng xe máy, và từ xe máy sang ôtô - số xe máy đã tăng thêm 60% và số lượng ôtô đã tăng thêm 600%. Mỗi gia đình sở hữu số máy tính và điện thoại di động nhiều hơn hai lần so với trước. Các dịch vụ xã hội như giáo dục và y tế đang từng bước được xã hội hóa, chuyển các gánh nặng chính thức và phi chính thức sang cho người dân. Tính chất và cơ chế tương tác giữa người dân, doanh nghiệp và Nhà nước cũng đã thay đổi: các trung tâm giao dịch một cửa, một sáng

1. Thụy Điển là trưởng nhóm đối tác trong lĩnh vực PCTN trong phần lớn thời gian của thời kỳ này. Hiện nay, Vương quốc Anh là trưởng nhóm đối tác trong lĩnh vực PCTN.

kiến đã nở rộ từ những năm 1990, cũng đang gia tăng cả về số lượng lẫn phạm vi. Vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế cũng dần dịch chuyển, thoạt tiên là sự hợp nhất của nhiều doanh nghiệp nhà nước thành các tập đoàn kinh tế lớn, và bây giờ là sự nhấn mạnh trở lại yêu cầu cổ phần hóa - chuyển quyền sở hữu sang cho khu vực tư nhân - và chịu sự chi phối ngày càng lớn hơn của thị trường.

Mặc dù ở một số phương diện Việt Nam không có nhiều thay đổi, vẫn là một quốc gia đầy hoài bão phấn đấu cho hòa bình và thịnh vượng, nhưng ở một số phương diện khác, Việt Nam đã thay đổi so với bảy năm trước đây. Khi Việt Nam bước vào nhóm các nước có thu nhập trung bình, đó cũng là lúc cần xem lại bản chất và nguyên nhân của tham nhũng, là thời điểm cần thu thập các dữ liệu thực nghiệm mới về vấn đề này và cũng là lúc phải tiếp thêm sức mạnh mới cho cuộc đấu tranh chống tham nhũng.

1.1. Sự cần thiết của cuộc khảo sát

Phương pháp nghiên cứu khảo sát để hiểu về tham nhũng không có gì mới. Trong một thập kỷ rưỡi kể từ khi cách tiếp cận này được giới thiệu trên khắp thế giới, những cuộc khảo sát như vậy đã cho thấy đây là công cụ hữu ích để giúp chuyển cuộc tranh luận về tham nhũng từ chỗ chỉ dựa vào các tình huống nhỏ lẻ và nhận định chủ quan sang dựa trên sự kiện và bằng chứng diện rộng. Khảo sát giúp xác định liệu tham nhũng có phải là hiện tượng mà người dân và cộng đồng doanh nghiệp phải đối mặt thường xuyên nhất hay không và các nhóm người khác nhau nhìn nhận như thế nào về tham nhũng.

Trong bảy năm qua kể từ cuộc Khảo sát 2005, bằng chứng thu được từ khảo sát khác ở Việt Nam rất phong phú. Khảo sát doanh nghiệp và người dân² ngày càng khẳng định sự cần thiết phải tiếp thêm sức mạnh cho cuộc đấu tranh chống tham nhũng. Nghiên

2. Các cuộc điều tra doanh nghiệp bao gồm Điều tra Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) (tổ chức hằng năm kể từ năm 2005), Điều tra doanh nghiệp của NHTG (2009), Điều tra mẫu lặp về doanh nghiệp nhỏ và vừa của Đại học Copenhagen và Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế trung ương (2005, 2007, 2009) và Khảo sát doanh nghiệp của Sáng kiến minh bạch và liêm chính trong kinh doanh (2011), Khảo sát người dân bao gồm Môđun Quản trị nhà nước trong Điều tra mức sống hộ gia đình (2008), Phong vũ biểu tham nhũng toàn cầu do tổ chức Minh bạch quốc tế thực hiện (2011), và Chỉ số Kết quả nền hành chính công và quản trị nhà nước cấp tỉnh (PAPI) (2011-2). Các nghiên cứu cụ thể theo ngành bao gồm nghiên cứu của tổ chức Hướng tới sự minh bạch về ngành y tế (2011) và thanh niên (2011), và những nghiên cứu khác do TTCP đề xướng với sự hỗ trợ của UNDP về giáo dục, y tế và đất đai. Các khía cạnh có liên quan đến quản trị nhà nước, chẳng hạn như việc tiếp cận thông tin, cũng là chủ đề của các khảo sát, ví dụ như nghiên cứu của NHTG về tính minh bạch trong các tài liệu liên quan đến đất đai.

cứu này dựa trên khảo sát các đối tượng người dân, doanh nghiệp và CBCC, sẽ hỗ trợ thêm cho các khảo sát khác và bổ sung những khía cạnh mới, quan trọng vào hiểu biết của chúng ta về tham nhũng.

Mặc dù đã có nhiều cuộc khảo sát người dân và doanh nghiệp được thực hiện kể từ sau cuộc Khảo sát 2005, khảo sát về trải nghiệm của CBCC lại hiếm được thực hiện. Những cuộc khảo sát CBCC giúp chúng ta hiểu được quan điểm của họ về tham nhũng và, quan trọng hơn, giúp chúng ta nhận diện được những khía cạnh nào trong chính sách và thể chế về chống tham nhũng có vẻ có hoặc không có tác dụng. Chúng giúp chỉ ra được những lĩnh vực mà cải cách có nguy cơ vấp phải sự phản kháng từ trong nội bộ bộ máy hành chính, bên cạnh những lĩnh vực dễ được CBCC ủng hộ. Khảo sát CBCC cũng có thể giúp nhận diện các khía cạnh mà nền hành chính công có tính liêm chính cao nhất, và ngược lại, nhận diện các khía cạnh có nguy cơ tham nhũng cao nhất, hoặc có hiệu quả thấp.

Tương tự, khảo sát doanh nghiệp và người dân sẽ cung cấp thêm các bằng chứng mới, bổ sung cho các cuộc khảo sát hiện có. Trong cuộc khảo sát này, khảo sát người dân và doanh nghiệp không chỉ hỏi về các dạng tham nhũng họ gặp phải mà còn về *cách* tham nhũng diễn ra. Họ cũng được hỏi sâu về hàng loạt các vấn đề phức tạp và nhạy cảm xung quanh việc các doanh nghiệp liên kết với nhau để gây ảnh hưởng đến chính sách, theo cả nghĩa tích cực và tiêu cực. Bằng cách đặt câu hỏi trực tiếp với doanh nghiệp, cuộc khảo sát đã cung cấp các dữ liệu liên quan đến vấn đề lợi ích nhóm - một thách thức đang nổi lên cùng với quá trình chuyển đổi của nền kinh tế Việt Nam.

Cuối cùng, lợi ích cơ bản của việc phỏng vấn ba nhóm đối tượng về những vấn đề tương tự nhau là để giúp xác định các lĩnh vực mà người dân, doanh nghiệp và CBCC có ý tưởng không đồng nhất về các chuẩn mực xã hội. Với một lĩnh vực nhạy cảm như tham nhũng, việc hiểu được các chuẩn mực xã hội là rất quan trọng để xác định xem cách tiếp cận nào trong phòng, chống tham nhũng có khả năng mang lại kết quả.

1.2. Mục tiêu và phạm vi của cuộc khảo sát

Chính phủ Việt Nam đang trong quá trình đánh giá việc thực hiện Luật PCTN, Nghị quyết của Đảng về PCTN năm 2006 và chuẩn bị trình Quốc hội Luật PCTN (sửa đổi), thay thế Luật PCTN năm 2005. Để cung cấp thêm thông tin cho công việc nói trên, TTCP và VPBCĐTU đã đề xuất nghiên cứu này. Dưới sự chỉ đạo của TTCP và VPBCĐTU, cuộc nghiên cứu đã được tiến hành nhằm cung cấp thông tin khách quan về bản chất, nguyên nhân và hậu quả của tham nhũng ở Việt Nam từ góc nhìn của CBCC, doanh nghiệp và người dân. Cụ thể, mục tiêu của cuộc nghiên cứu này là:

• Hiểu rõ về mức độ phổ biến và nghiêm trọng³ cũng như các hình thức tham nhũng ở Việt Nam.

- Xác định nguyên nhân của tham nhũng, các yếu tố hạn chế hiệu lực của công tác PCTN.
- Đề xuất những hướng đi và giải pháp ưu tiên trong nỗ lực PCTN của Việt Nam trong những năm sắp tới

Các địa phương và lĩnh vực nghiên cứu

Cuộc khảo sát được triển khai tại 10 tỉnh/thành phố, trong đó có 7 tỉnh/thành phố nằm trong diện khảo sát của cuộc Khảo sát năm 2005 (Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Sơn La, Hải Dương, Đồng Tháp, Nghệ An và Thừa Thiên Huế) và ba thành phố mới bổ sung (Đà Nẵng, Hải Phòng và Cần Thơ). Việc lựa chọn 10 tỉnh/thành phố này không phải là lựa chọn ngẫu nhiên mà mục đích là tập trung vào các thành phố lớn và các vùng đô thị của Việt Nam, nơi diễn ra nhiều hoạt động kinh tế - xã hội và cũng là nơi được cho là có nguy cơ tham nhũng cao hơn. Do đó, kết quả khảo sát không đại diện cho tổng thể dân số, doanh nghiệp và đội ngũ cán bộ, công chức của Việt Nam. Mặc dù vậy, kết quả nghiên cứu là rất có ý nghĩa bởi 10 tỉnh/thành phố trong mẫu khảo sát chiếm đến 30% dân số cả nước và đóng góp hơn 65% GDP của Việt Nam.

Cuộc khảo sát cũng được tiến hành với CBCC của 5 bộ, trong đó có 3 bộ đã tham gia cuộc khảo sát năm 2005 (Bộ Giao thông vận tải, Bộ Xây dựng và Bộ Công Thương) và 2 bộ mới (Bộ Tài chính và Bộ Tài nguyên và Môi trường). Bộ Tài chính và Bộ Tài nguyên và Môi trường được bổ sung vào khảo sát là do hai bộ này quản lý những lĩnh vực được cho là có nguy cơ tham nhũng cao trong nhiều nghiên cứu trước đây (như thuế, hải quan, đất đai và khoáng sản). Mặc dù khảo sát các cơ quan như Bộ Công an, Bộ Tư pháp hay hệ thống tòa án sẽ có thể có thêm nhiều hiểu biết có giá trị về vấn đề tham nhũng và công tác PCTN, nhưng do hạn chế về thời gian và nguồn lực nên cuộc khảo sát này chưa tiếp cận đến các đối tượng đó (Các hạn chế khác của cuộc khảo sát được trình bày chi tiết trong Mục 1.4 dưới đây).

Đối tượng khảo sát

Ba nhóm đối tượng tham gia cuộc khảo sát bao gồm:

- *Người dân*: Người dân được khảo sát là đại diện cho các hộ gia đình. Công dân từ 18 tuổi trở lên có thể tham gia khảo sát. Do mục tiêu của cuộc khảo sát là tìm hiểu trải nghiệm của đối tượng khi tiếp xúc với các cơ quan nhà nước và CBCC nên mẫu khảo sát

3. “Mức độ phổ biến” ở đây được hiểu là mức độ mà các hành vi tham nhũng diễn ra trên diện rộng: số vụ tham nhũng, số đối tượng tham nhũng bị phát hiện và xử lý. “Mức độ nghiêm trọng” được hiểu là những thiệt hại về kinh tế do tham nhũng gây ra, mức độ phức tạp của vụ việc tham nhũng và khó khăn trong việc phát hiện tham nhũng.

đã được thiết kế để tập trung vào những đối tượng gần đây đã có giao dịch tại các Trung tâm một cửa.

- *Doanh nghiệp*: Đối tượng khảo sát là các doanh nghiệp có đăng ký chính thức. Người đại diện cho doanh nghiệp để trả lời có thể là thành viên của Ban giám đốc hoặc lãnh đạo các bộ phận Kế hoạch, Vật tư, Hành chính hoặc Kế toán. Mỗi doanh nghiệp chọn một người trả lời.

- CBCC⁴: Ở cấp bộ, người trả lời là lãnh đạo, chuyên viên thuộc cục, vụ hoặc các phòng ban (Bộ trưởng/thứ trưởng không thuộc diện khảo sát). Ở cấp tỉnh, người trả lời là cán bộ, công chức đến cấp giám đốc sở, ngành, lãnh đạo HĐND tỉnh (Chủ tịch hoặc Phó Chủ tịch UBND tỉnh/thành phố không thuộc diện khảo sát).

Loại thông tin được thu thập trong khảo sát:

Cuộc khảo sát tập trung vào các hành vi có nguy cơ tham nhũng phát sinh trong các giao dịch giữa CBCC và người dân, CBCC và doanh nghiệp cũng như giữa các CBCC. Tham nhũng trong khu vực tư nhân (như giao dịch giữa các doanh nghiệp) không thuộc phạm vi khảo sát.

Xuyên suốt trong Báo cáo này, cuộc khảo sát đã tìm hiểu mức độ quan tâm đến vấn đề tham nhũng của cả ba nhóm đối tượng, nhận thức và trải nghiệm của họ về tham nhũng ở các cấp, các ngành khác nhau và trong quá trình sử dụng dịch vụ công. Quan điểm về nguyên nhân gây ra tham nhũng, hành vi tố cáo và mua sắm công, cũng như các biện pháp tăng cường hiệu quả của công tác PCTN đều được phản ánh trong cuộc khảo sát. Cuộc khảo sát cũng mong muốn tìm hiểu những vấn đề mới nổi lên và còn nhiều tranh cãi như vấn đề lợi ích nhóm hay công tác tuyển dụng, đê bạt trong khu vực công.

1.3. Phương pháp nghiên cứu

Phương pháp luận của cuộc khảo sát này được xây dựng trong khoảng 15 năm qua và triển khai ở hàng chục quốc gia trên khắp thế giới. Những nước này có một đặc điểm chung: họ đều có một chính phủ luôn thể hiện cam kết giải quyết vấn nạn tham nhũng và mong muốn biết được bản chất và nguyên nhân gây ra tham nhũng. Cuộc khảo sát này được tiến hành dựa trên những nguyên tắc căn bản như sau: (i) Cuộc khảo sát tập trung vào nhóm đối tượng có nhiều trải nghiệm nhất trong giao dịch với các cơ quan công quyền, do đó nó không đại diện cho tổng thể dân số Việt Nam; (ii) tính ngẫu nhiên trong quá trình chọn mẫu được tôn trọng ở mức tối đa; (iii) tất cả các buổi khảo sát đều là

4. "CBCC" trong cuộc khảo sát CBCC bao gồm cả cán bộ làm việc trong HĐND các cấp ở địa phương và viên chức trong các đơn vị sự nghiệp công.

phỏng vấn, đối thoại trực tiếp với cá nhân đối tượng trả lời; và (iv) *việc theo dõi và giám sát* nhằm bảo đảm chất lượng khảo sát được tiến hành chặt chẽ trong tất cả các bước của quy trình khảo sát, từ việc chuẩn bị khảo sát, tiến hành khảo sát trên thực địa và giám sát sau khảo sát cho đến quá trình nhập liệu và phân tích kết quả.

Chuẩn bị cho cuộc khảo sát. Cuộc khảo sát này được tiến hành dưới sự chỉ đạo và hỗ trợ tích cực của TTCP và VPBCDTU. Quy trình chung do Ban Cố vấn hướng dẫn, với sự tham gia của các thành viên đến từ hai cơ quan này, ngoài ra còn có đại diện của Văn phòng Chính phủ, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và NHTG. Một Tổ công tác do TTCP và VPBCDTU đứng đầu đã được thành lập để hỗ trợ và giám sát quá trình nghiên cứu. Từ phía các đối tác phát triển, UK-DFID và UNDP đã phối hợp cùng NHTG để hỗ trợ về chuyên môn, kỹ thuật, và nguồn lực. Nhiều cuộc hội thảo chuyên môn đã được tổ chức giữa các bên trong quá trình chuẩn bị để sắp xếp tổ chức, hậu cần và thống nhất mục tiêu, cách tiếp cận và phương pháp khảo sát, như được trình bày chi tiết dưới đây.

Bảng hỏi và cách tiếp cận để khảo sát do TTCP, VPBCDTU, các đối tác phát triển (NHTG, UK-DFID và UNDP) và nhóm chuyên gia của T&C và APIM phối hợp thiết kế. Nhóm Tư vấn của T&C và APIM được giao nhiệm vụ trực tiếp tiến hành khảo sát. Ba bộ bảng hỏi dành cho CBCC, lãnh đạo doanh nghiệp và người dân trong cuộc Khảo sát xã hội học 2005 được sử dụng làm tài liệu tham khảo ban đầu. Trong quá trình xây dựng bảng hỏi, nhóm đã tham khảo nhiều bảng hỏi của các cuộc khảo sát tương tự khác do NHTG thực hiện ở khu vực Đông Âu và Trung Á, và bảng hỏi PAPI của Việt Nam (bảng hỏi này do UNDP phối hợp cùng Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và CECODES thực hiện). Nhờ đó, trong cả ba bộ bảng hỏi, nhóm đã loại bỏ hoặc cập nhật các câu hỏi không còn phù hợp với bối cảnh hiện nay và bổ sung những câu hỏi liên quan đến những vấn đề mới nổi lên như việc đánh giá tình hình tham nhũng, vấn đề vê lợi ích nhóm... Bản thảo của bảng hỏi đã được sửa đổi, điều chỉnh sau khi khảo sát thử tại tỉnh Vĩnh Phúc, trong quá trình tập huấn trưởng nhóm và điều tra viên, sau đó được hoàn thiện trước khi sử dụng cho cuộc khảo sát chính thức.

Cách chọn mẫu được thiết kế nhằm phục vụ nhiều mục đích. Vì mục tiêu chính của cuộc khảo sát là để hiểu rõ hơn về tham nhũng nên cả địa bàn và đối tượng phỏng vấn đều được lựa chọn sao cho có thể cung cấp được những ý kiến và trải nghiệm phong phú nhất.

Tổng cộng có tất cả 2.601 người dân, 1.058 doanh nghiệp và 1.801 CBCC được khảo sát. Mẫu khảo sát người dân được chọn từ các hộ dân gần đây có sử dụng các dịch vụ công. Để phục vụ cho cuộc khảo sát, mỗi tỉnh/thành phố đã chọn ngẫu nhiên ba quận/huyện và trong mỗi quận/huyện đã chọn ra ba xã/phường cũng trên nguyên tắc

ngẫu nhiên. Ở mỗi xã/phường, yêu cầu hai thôn/tổ dân phố - một thôn/tổ ở khu vực trung tâm xã/phường và một ở xa - cung cấp danh sách những hộ dân đã sử dụng dịch vụ công. Danh sách này có thể do văn phòng UBND xã/phường hoặc trưởng thôn/tổ trưởng dân phố cung cấp một cách khách quan và không được thông báo trước về mục đích của cuộc khảo sát. Đối tượng phỏng vấn cũng không được biết họ được lựa chọn để trả lời dựa trên cơ sở nào. Từ danh sách đó, các đối tượng phỏng vấn được lựa chọn ngẫu nhiên để trả lời theo hình thức phỏng vấn trực tiếp. Với những hộ dân không gặp được sẽ thay thế bằng hộ dân khác trong danh sách theo một nguyên tắc thay thế đã được thống nhất từ trước. Số hộ dân được khảo sát tại mỗi tỉnh/thành phố có dao động tương ứng với quy mô dân số của tỉnh/thành phố, tức là các thành phố lớn nhất sẽ có số đối tượng người dân được phỏng vấn nhiều nhất.

Khảo sát CBCC tiến hành với 1.801 CBCC, trong đó 95% (1.710 người) thuộc các cấp chính quyền địa phương và 5% (90 người) là CBCC của các bộ, ngành. Lý do tỷ lệ CBCC địa phương trong mẫu khá cao là nhằm phản ánh đúng thực tế cơ cấu CBCC hiện nay của Việt Nam. Cơ cấu CBCC từ cấp bộ đến cấp xã/phường được chọn trước theo ngành, vị trí chức danh và nghề nghiệp, nhưng danh tính từng cá nhân cụ thể thì chỉ đến khi phỏng vấn mới được biết. Mỗi bộ sẽ chọn ra 5 vụ/cục và 1 tổng cục, và trong mỗi đơn vị đó sẽ phỏng vấn 3 cán bộ, gồm một lãnh đạo đơn vị và 2 chuyên viên. Cơ cấu CBCC trong mẫu khảo sát tại mỗi tỉnh/thành phố được phản ánh trong Bảng 1, còn chi tiết về mẫu CBCC được mô tả trong Phụ lục A1.

Bảng 1. Cơ cấu CBCC trong mẫu khảo sát tại mỗi tỉnh/thành phố

	Cấp tỉnh/thành phố	Cấp quận/huyện	Cấp xã/phường	Tổng số
Cơ quan dân cử	5	9	9	23
Cơ quan hành chính	10	24	18	52
Đơn vị sự nghiệp	15	27	54	96
Tổng số	30	60	81	171

Khảo sát doanh nghiệp tiến hành với 1.058 doanh nghiệp thuộc 10 tỉnh/thành phố và được chọn dựa trên quy trình chọn mẫu phân tầng theo ngành, quy mô và loại hình sở hữu của doanh nghiệp sao cho cơ cấu mẫu doanh nghiệp được khảo sát gần sát với cơ cấu tổng thể thực tế. Phân loại doanh nghiệp đăng ký để thực hiện chọn mẫu phân tầng tuân theo quy định phân ngành trong Hệ thống ngành Kinh tế Việt Nam, ban hành theo Quyết định số 10/2007/QĐ-TTg ngày 23-01-2007 của Thủ tướng Chính phủ. Tiêu chí phân loại doanh nghiệp nhỏ, vừa và lớn theo quy mô lao động và vốn theo Nghị định 56/NĐ-CP ngày 30-6-2009; và loại hình sở hữu của doanh nghiệp dựa trên quy định của Luật doanh nghiệp:

doanh nghiệp có 100% vốn nhà nước, doanh nghiệp có trên 50% vốn nhà nước, doanh nghiệp có dưới 50% vốn nhà nước, doanh nghiệp tư nhân trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Số doanh nghiệp được khảo sát tại mỗi tỉnh/thành phố được xác định dựa trên số liệu thực tế các doanh nghiệp đang hoạt động theo Kết quả tổng điều tra doanh nghiệp năm 2010 của Tổng cục Thống kê. Việc thay thế các doanh nghiệp trong mẫu chỉ được thực hiện khi không tìm thấy doanh nghiệp dự kiến hoặc họ từ chối không tham gia khảo sát sau ít nhất ba lần liên hệ.

Cơ cấu các đối tượng được khảo sát theo tỉnh/thành phố và nhóm đối tượng trong mẫu được phản ánh trong Bảng 2 dưới đây.

Bảng 2. Số đối tượng được khảo sát, theo tỉnh/thành phố và nhóm đối tượng

Tỉnh/thành phố	CBCC	Doanh nghiệp	Người dân	Tổng số
Hà Nội	171	150	390	711
TP. Hồ Chí Minh	171	180	389	740
Đà Nẵng	171	110	180	461
Hải Phòng	172	115	276	563
Cần Thơ	171	91	180	442
Nghệ An	171	110	275	556
Hải Dương	171	90	276	537
Sơn La	171	50	180	401
Thừa Thiên Huế	171	92	180	443
Đồng Tháp	171	70	275	516
Cấp bộ	90			90
Tổng số	1.801	1.058	2.601	5.460

Khảo sát thử được triển khai trong hai ngày 21 – 22-12-2011 tại tỉnh Vĩnh Phúc nhằm kiểm định kế hoạch khảo sát và các công cụ khảo sát trên thực tế. 27 cuộc phỏng vấn thử đã được thực hiện. Sau mỗi ngày khảo sát tại thực địa đều có buổi họp ngắn và toàn bộ ngày thứ ba được dùng để rút kinh nghiệm và bài học từ cuộc khảo sát thử.

Tập huấn trưởng nhóm cấp tỉnh và các điều tra viên. Nhóm chuyên gia nòng cốt đã triển khai hai đợt tập huấn cho trưởng nhóm khảo sát cấp tỉnh, một đợt ngay sau khi kết thúc khảo sát thử tại Vĩnh Phúc và một đợt trước khi tiến hành khảo sát chính thức. Các điều tra viên tham dự một đợt tập huấn hai ngày do các trưởng nhóm khảo sát cấp tỉnh tổ chức, với sự hỗ trợ của nhóm chuyên gia nòng cốt. Trưởng nhóm cấp tỉnh được tập huấn về cách thức tổ chức phỏng vấn, cách tập huấn lại cho các điều tra viên về phương pháp phỏng vấn và phương thức theo dõi, giám sát quá trình phỏng vấn. Đợt tập huấn điều tra viên đặc biệt nhấn mạnh đến những kỹ năng làm thế nào để người trả lời cảm thấy cởi mở khi chia sẻ những trải nghiệm và nhận thức của mình về các vấn đề nhạy cảm.

Khảo sát tại thực địa. Hầu hết các cuộc phỏng vấn đều được triển khai trong giai đoạn từ 12-3-2012 đến 10-4-2012. Phỏng vấn ở Hà Nội mất nhiều thời gian hơn nên được triển khai sớm hơn (từ 26-2-2012 đến 10-4-2012).

Tất cả các cuộc phỏng vấn đều được tổ chức theo hình thức phỏng vấn cá nhân trực tiếp. Đối tượng dự phỏng vấn được nhận một bản sao bảng hỏi để giúp theo dõi được các câu hỏi. Sau khi giới thiệu về đợt nghiên cứu, điều tra viên đọc từng câu hỏi, đánh dấu câu trả lời của đối tượng vào phiếu hỏi của điều tra viên trước mặt đối tượng được phỏng vấn.

TTCP và VPBCDTU đóng vai trò rất quan trọng để kết nối nhóm khảo sát với các cơ quan đầu mối tại địa phương, tức là Thanh tra tỉnh/thành phố và/hoặc Văn phòng Ban Chỉ đạo tỉnh/thành phố Phòng chống tham nhũng. Trưởng nhóm khảo sát cấp tỉnh chịu trách nhiệm phỏng vấn trực tiếp đối tượng CBCC cấp tỉnh/thành phố và theo dõi, giám sát quá trình phỏng vấn với các đối tượng khác do điều tra viên địa phương thực hiện. Ngược lại, điều tra viên chịu trách nhiệm phỏng vấn CBCC cấp quận/huyện và xã/phường, người dân và lãnh đạo các doanh nghiệp. Nhóm chuyên gia nòng cốt trực tiếp tiến hành tất cả các buổi phỏng vấn CBCC cấp bộ.

Giám sát trong và sau quá trình khảo sát tại thực địa. Một cấu trúc giám sát đa tầng đã được thiết kế trong quá trình khảo sát tại thực địa, do Giám sát chung và cũng là tư vấn điều phối tổng thể điều hành. Tầng tiếp theo là ba Giám sát vùng dành cho ba miền Bắc, Trung và Nam. Mỗi Giám sát vùng sẽ chịu trách nhiệm theo dõi tiến độ và kiểm tra ngẫu nhiên kết quả thực địa tại ba tỉnh/thành phố. Ngoài các kênh theo dõi thường xuyên, NHTG, TTCP và VPBCDTU và đối tác cấp tỉnh (Thanh tra tỉnh/thành phố) cũng tiến hành kiểm tra độc lập ngẫu nhiên tại thực địa.

Chất lượng của các phiếu khảo sát sau khi hoàn tất được thẩm định theo bốn kênh: (i) tự kiểm định; (ii) trưởng nhóm khảo sát cấp tỉnh thẩm định lại toàn bộ; (iii) giám sát vùng kiểm tra xác suất; và (iv) cán bộ NHTG và cán bộ của T&C thẩm định lại.

Sau khi kết thúc các đợt khảo sát tại thực địa, nhóm giám sát đã liên hệ ngẫu nhiên với một số doanh nghiệp và người dân đã tham gia phỏng vấn để đảm bảo các cuộc phỏng vấn đều được tiến hành một cách chuyên nghiệp và chính xác. Giám sát sau không áp dụng với đối tượng là CBCC vì mọi cuộc phỏng vấn với đối tượng này đều đã lên lịch cố định từ trước và bắt buộc phải tuân thủ nghiêm ngặt.

Nhập dữ liệu và phân tích. Nhóm đã tổ chức việc nhập dữ liệu theo quy trình chuẩn để giảm thiểu các sai sót. Tất cả các bảng dữ liệu đều được hai nhóm cán bộ độc lập nhập vào chương trình máy tính hai lần, sau đó đối chiếu để phát hiện và xử lý tất cả các sai lệch nếu có. Tương tự, để giảm thiểu sai số trong quá trình phân tích, việc phân tích do các chuyên gia của NHTG và T&C/APIM phối hợp tiến hành, trong đó chuyên gia này sẽ thẩm định lại tính toán của chuyên gia kia và mọi sai lệch phát hiện đều được nhóm thống nhất trước khi đưa vào báo cáo cuối cùng.

Các phát hiện ban đầu của cuộc khảo sát được trình bày trước TTCP và VPBCDTU vào tháng 4-2012, và dự thảo đầu tiên của báo cáo này được tham vấn trong hai hội thảo chuyên môn, mỗi hội thảo kéo dài hai ngày vào tháng 5-2012 với Ban Cố vấn, TTCP, VPBCDTU, Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Trung ương Đảng, các bộ, tỉnh/thành phố tham gia khảo sát và với sự hợp tác của các đối tác phát triển DFID và UNDP. Các góp ý xây dựng do các bên hữu quan chia sẻ đã giúp đưa ra những định hướng quan trọng cho nhóm nghiên cứu để điều chỉnh, hoàn thiện nội dung của báo cáo này. Bản dự thảo báo cáo sửa đổi được gửi cho Ban Cố vấn, TTCP và VPBCDTU vào tháng 7-2012 để các bên cho ý kiến cuối cùng.

Phụ lục 1 cung cấp thêm các thông tin chi tiết về phương pháp nghiên cứu, đặc biệt là vấn đề chọn mẫu và cơ chế đảm bảo chất lượng khảo sát.

1.4. Hạn chế của phương pháp nghiên cứu dựa vào khảo sát

Lợi ích của phương pháp nghiên cứu dựa vào khảo sát để tìm hiểu về vấn đề tham nhũng đã được trình bày ở phần trên. Bên cạnh đó, khảo sát chỉ là một kênh trong nhiều nguồn thông tin khác về hiện tượng tham nhũng, chứ đây không phải là công cụ duy nhất cho phép trả lời mọi câu hỏi. Các số liệu do khảo sát cung cấp chỉ giúp minh họa quy mô của vấn đề, chứ nó khó có thể phản ánh tác động của tham nhũng đến phẩm giá con người hay những cơ hội bị mất do tham nhũng gây ra.

- Khảo sát là phương pháp thích hợp nhất để minh họa tham nhũng trong sự tương tác giữa CBCC và các đối tượng người dân, doanh nghiệp nhưng nó lại không thích hợp cho việc nhận dạng tham nhũng ở những mảng không nằm trong sự tương tác đó, chẳng hạn như hiện tượng tham ô tài sản hay sử dụng công quỹ sai mục đích.

- Vì cuộc khảo sát chú trọng đến các giao dịch giữa CBCC với người dân và doanh nghiệp nên trọng tâm của báo cáo này chủ yếu nhắm vào những khoản chi trả không chính thức và “tham nhũng vặt”, nhưng điều đó không có nghĩa là tham nhũng quy mô lớn không quan trọng. Tương tự, cách tiếp cận của khảo sát nhắm vào những dạng hành vi tham nhũng mà đa số đối tượng phỏng vấn có thể trải nghiệm. Những hành vi đặc biệt mà chỉ một nhóm nhỏ đối tượng trả lời có thể biết (như thu hồi cho những dự án lớn, tham ô tài sản công) không phải là trọng tâm của cuộc khảo sát này. Mặc dù những hành vi tham nhũng đặc biệt này có thể rất nghiêm trọng nhưng một cuộc khảo sát chọn mẫu như cuộc khảo sát này, ngay cả khi cõi mẫu tương đối lớn, cũng khó có thể tìm được nhiều đối tượng trả lời nêu được những trải nghiệm như vậy.

- Hạn chế về nguồn lực chỉ cho phép cõi mẫu ở cấp tỉnh/thành phố tương đối lớn (như mô tả dưới đây), nhưng không đủ lớn để có thể phân tích đầy đủ hơn về kết quả trả lời của tất cả các nhóm đối tượng. Do đó, kết quả khảo sát không đại diện cho ý kiến của tổng thể dân số, doanh nghiệp và đội ngũ cán bộ, công chức của Việt Nam.

Thí dụ, một phân tích sâu hơn về tham nhũng trong hệ thống tòa án sẽ yêu cầu phải phỏng vấn cả điều tra viên, kiểm sát viên, thẩm phán và luật sư, cũng như các đối tượng có liên quan đến tố tụng. Điều này cũng đúng với các dịch vụ như y tế và giáo dục. Khảo sát này không thể đáp ứng được những yêu cầu đó, nhưng đây sẽ là đề tài cần thiết cho các nghiên cứu tiếp theo.

• Cỡ mẫu trung bình ở cấp tỉnh/thành phố (260 người dân và 106 doanh nghiệp) tương tự như cỡ mẫu đã sử dụng trong các cuộc khảo sát khác như PAPI (217 người dân) và PCI (141 doanh nghiệp). Đồng thời, cỡ mẫu lớn hơn sẽ làm tăng độ chính xác của các ước lượng trong nghiên cứu này. Như đã giải thích ở Hộp 1, cỡ mẫu lớn hơn cũng đồng nghĩa với việc sẽ hạn chế hơn về số lượng và độ sâu của các câu hỏi cũng như thời gian dành cho nghiên cứu. Do cuộc khảo sát được thực hiện ở 10 tỉnh/thành phố, kết quả được phân tích phản ánh tốt nhất hiện trạng của các tỉnh/thành phố này, thay vì phản ánh hiện trạng của cả nước.

Hộp 1. So sánh cỡ mẫu trong Khảo sát tham nhũng với các khảo sát khác: Cỡ mẫu này có đủ lớn hay không?

Trong mọi cuộc khảo sát, quy mô mẫu gắn liền với điều kiện về nguồn lực. Ước lượng sẽ chính xác hơn khi mẫu có nhiều quan sát hơn, nhưng sẽ tốn kém hơn. Quy mô mẫu càng lớn thì càng mất nhiều thời gian để khảo sát và chi phí cao hơn. Với một ngân sách và thời lượng có hạn, cỡ mẫu lớn có nghĩa là số lượng và độ sâu của các câu hỏi sẽ bị ảnh hưởng.

Mỗi quan hệ giữa cỡ mẫu và độ chính xác của các ước lượng được phản ánh qua một thí dụ. Một câu hỏi trong khảo sát là người trả lời có biết làm thế nào để tố cáo một hành vi tham nhũng hay không. Ở tất cả 10 tỉnh/thành phố và với 2.601 người dân, 47,3% số người được hỏi đã trả lời là “có”, nhưng đây chỉ là một ước lượng. Chúng ta có 95% tin tưởng rằng tỷ lệ số người thực sự biết cách tố cáo một hành vi tham nhũng là trong khoảng từ 45,4% đến 49,3%.

Tuy nhiên, ở cấp tỉnh/thành phố, các ước lượng sẽ kém chính xác hơn nhiều. Thí dụ, ở một tỉnh nhỏ hơn với 180 quan sát, 56,7% số người trả lời “có” nhưng vì có ít quan sát hơn nên ước lượng này thiếu chính xác hơn. Chúng ta có 95% tin tưởng rằng số người thực sự biết cách tố cáo một hành vi tham nhũng ở tỉnh này là trong khoảng 49,4% đến 64,0%⁵.

Số quan sát trung bình trong một tỉnh	Biên độ sai số gần đúng của các ước lượng
Người dân	±6%
Doanh nghiệp	±10%
CBCC	±7%

Người dân	260	±6%
Doanh nghiệp	106	±10%
CBCC	180	±7%

5. Thí dụ minh họa ở đây giả định dạng câu hỏi có/không có xấp xỉ 50% số người chọn câu trả lời “có”. Con số này đưa ra chỉ có tính chất minh họa. Đối với CBCC, đối tượng chưa có số liệu chi tiết về tổng thể, ước lượng về khoảng tin cậy đặc biệt thiếu chính xác.

<u>Tất cả 10 tỉnh/thành phố</u>	<u>Biên độ sai số gần đúng của các ước lượng</u>
Người dân	±2%
Doanh nghiệp	±3%
CBCC	±2%

Vì ước lượng ở cấp tỉnh/thành phố kém chính xác nên trong Báo cáo này, chúng tôi thường không rút ra kết luận về mức độ tham nhũng ở cấp tỉnh/thành phố mà tập trung vào những phát hiện về bản chất và nguyên nhân gây ra tham nhũng ở cấp độ tổng quát hơn.

1.5. **Bối cảnh của Báo cáo**

Ngoài phần giới thiệu tổng quan này, Báo cáo được kết cấu như sau: Phần II trình bày những phát hiện chính về mức độ và dạng tham nhũng theo phản ánh của các đối tượng phỏng vấn, nghiên cứu cách hiểu về thuật ngữ “tham nhũng”, nhận thức về tham nhũng ở các cấp, các ngành khác nhau và trải nghiệm thực tế với hiện tượng tham nhũng ở các cơ quan nhà nước. Phần này cũng liên hệ với các cuộc khảo sát khác như PAPI và PCI, và so sánh kết quả của lần khảo sát năm 2005 với lần khảo sát năm 2012 này. Phần III đưa ra những kết luận và khuyến nghị chính. Phần IV là phần phụ lục bổ sung thêm thông tin về phương pháp nghiên cứu và một số các phân tích khác.

Phần II

Các kết quả khảo sát

2.1. Cảm nhận và trải nghiệm về tham nhũng

Hiểu rõ mức độ, hình thức và bản chất của tham nhũng sau sáu năm thực hiện Luật PCTN có ý nghĩa hết sức quan trọng để chúng ta có thể nhận diện được những thách thức mới đối với Việt Nam. Như đã đề cập trong phần giới thiệu tổng quan, các kết quả thể hiện quan điểm của 10 tỉnh trong cuộc khảo sát mà không nhất thiết đại diện cho cả Việt Nam. Do 10 tỉnh trong cuộc khảo sát có dân số chiếm 30% tổng dân số của cả nước và đóng góp 65% GDP của cả nước, các kết quả này lại rất ý nghĩa.

Phần này bắt đầu bằng việc so sánh mức độ quan tâm của công chúng với các vấn đề kinh tế, xã hội bức xúc khác và thăm dò ý kiến của mọi người về “tham nhũng”. Sau đó, báo cáo trình bày những phát hiện chính liên quan đến cảm nhận của đối tượng được khảo sát về mức độ phổ biến và nghiêm trọng của tham nhũng ở các cấp và các ngành khác nhau. Ngoài ra, cuộc khảo sát không chỉ tìm hiểu cảm nhận về tham nhũng mà còn đặt câu hỏi về những trải nghiệm với tham nhũng. Tiếp theo, phần này sẽ tập trung vào nguồn thông tin hình thành nên nhận thức về tham nhũng của các đối tượng. Sau đó, phần này sẽ phân tích những đánh giá của doanh nghiệp về nhóm lợi ích - một thách thức đang nổi lên hiện nay.

2.1.1. Cảm nhận về tham nhũng

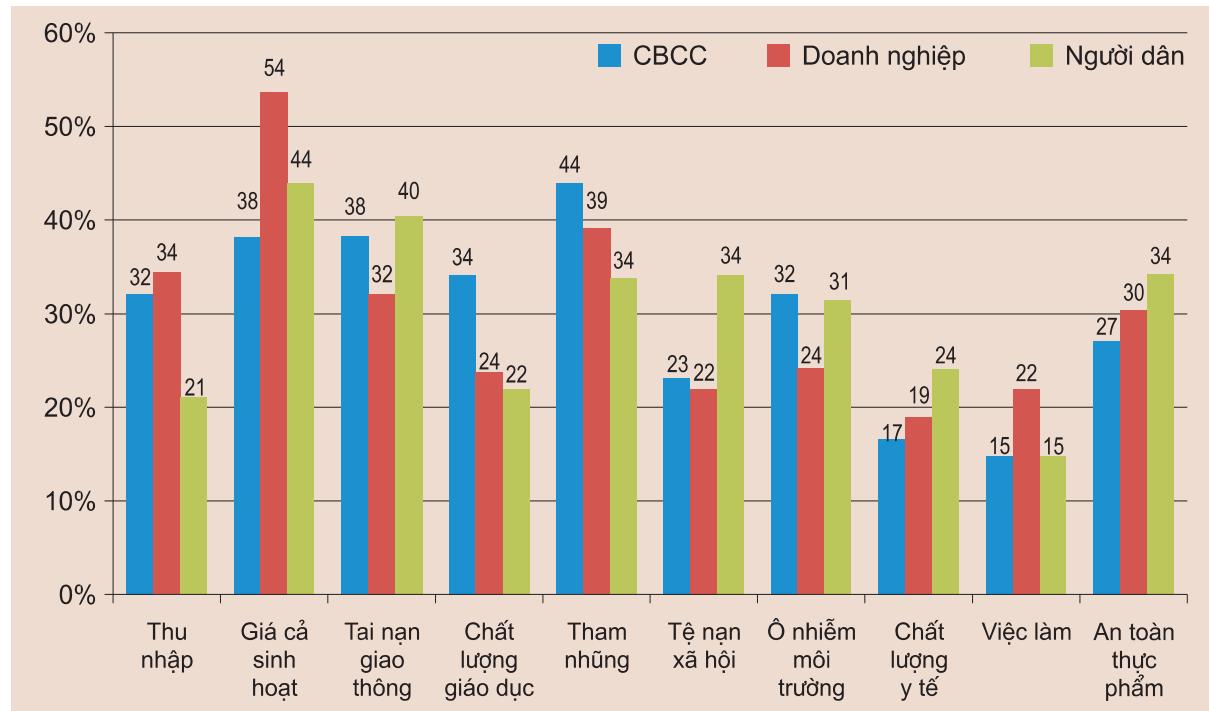
2.1.1.1. So với các vấn đề khác, tham nhũng thu hút sự quan tâm của dư luận đến đâu?

Tham nhũng là một hiện tượng tồn tại ở tất cả các nước, song mức độ tham nhũng thì có khác nhau. Tham nhũng đã được thừa nhận là một trở ngại đối với tăng trưởng kinh tế và phát triển bền vững của quốc gia, làm giảm hiệu lực của nền hành chính công và khiến chi tiêu công trở nên kém hiệu quả. Đặc biệt, tham nhũng làm xói mòn nền pháp quyền và gây tổn hại đến uy tín của nhà nước cũng như làm giảm niềm tin của người dân vào hệ thống chính trị, nhất là các cơ quan nhà nước.

Bên cạnh tham nhũng, xã hội cũng phải đổi mặt đồng thời với rất nhiều vấn đề bức xúc khác. Để đánh giá toàn diện hơn mối quan ngại về tham nhũng, cả ba nhóm đổi tượng phỏng vấn đều được yêu cầu thể hiện mức độ quan tâm của họ với 10 vấn đề mà xã hội đang gặp phải. Kết quả cho thấy tham nhũng thu hút được rất nhiều sự quan tâm của xã hội. Cho dù tham nhũng không phải là vấn đề được quan tâm thường xuyên nhất nếu so với những vấn đề khác mà xã hội đang đổi mới, nhưng xét về con số tương đối thì mức độ quan tâm vẫn rất cao: khoảng 75% số người được hỏi trong ba nhóm đổi tượng đều cho biết họ quan tâm hoặc rất quan tâm đến vấn đề tham nhũng.

Mặc dù một số người dân quan tâm nhiều hơn đến các vấn đề khác, như chất lượng giáo dục, giá cả sinh hoạt, an toàn thực phẩm... nhưng rõ ràng tham nhũng vẫn được xem là một vấn đề nghiêm trọng. Khi được hỏi về ba vấn đề bức xúc nhất với Việt Nam hiện nay thì hơn 1/3 số người được hỏi đã chọn tham nhũng (Hình 1). Số CBCC chọn tham nhũng là một trong những vấn đề bức xúc nhất của quốc gia cao hơn bất cứ vấn đề nào khác trong danh sách 10 vấn đề được nêu. Đối với doanh nghiệp, tham nhũng được chọn là vấn đề bức xúc thứ hai, chỉ sau giá cả sinh hoạt. Kết quả này không đáng ngạc nhiên - do những đợt lạm phát gần đây đã gây ra bất ổn lớn cho doanh nghiệp. Đối với người dân, khi chọn ba vấn đề bức xúc nhất ở Việt Nam thì tham nhũng đứng thứ ba, chỉ sau giá cả sinh hoạt và tai nạn giao thông. Rõ ràng, từ quan điểm của những người được phỏng vấn, tham nhũng vẫn là một trong những mối quan ngại lớn nhất của toàn xã hội.

Hình 1. Ba vấn đề bức xúc nhất đối với Việt Nam, theo quan điểm của CBCC, doanh nghiệp và người dân (%)



Thực ra, nhiều vấn đề khác mà Việt Nam đang gặp phải, như đã nêu trong Hình 1, đều có thể liên quan đến tham nhũng. Thí dụ, nếu mọi người lo ngại về tai nạn giao thông thì họ cần có niềm tin rằng các cơ quan quản lý giao thông và thực thi Luật giao thông đang ra quyết định để tăng mức độ an toàn giao thông chứ không phải để tham nhũng. Phần sau của Báo cáo sẽ trình bày nhận thức về tham nhũng trong lĩnh vực cảnh sát giao thông, y tế, giáo dục và thị trường việc làm trong cơ quan nhà nước. Vì tham nhũng làm giảm chất lượng các dịch vụ như y tế, giáo dục, làm phương hại đến sự công bằng hay coi trọng tài năng trong thị trường việc làm trong cơ quan nhà nước, hoặc làm giảm tính nhất quán trong thực thi luật giao thông nên tham nhũng cũng đang góp phần gây ra nhiều vấn đề xã hội khác ở Việt Nam.

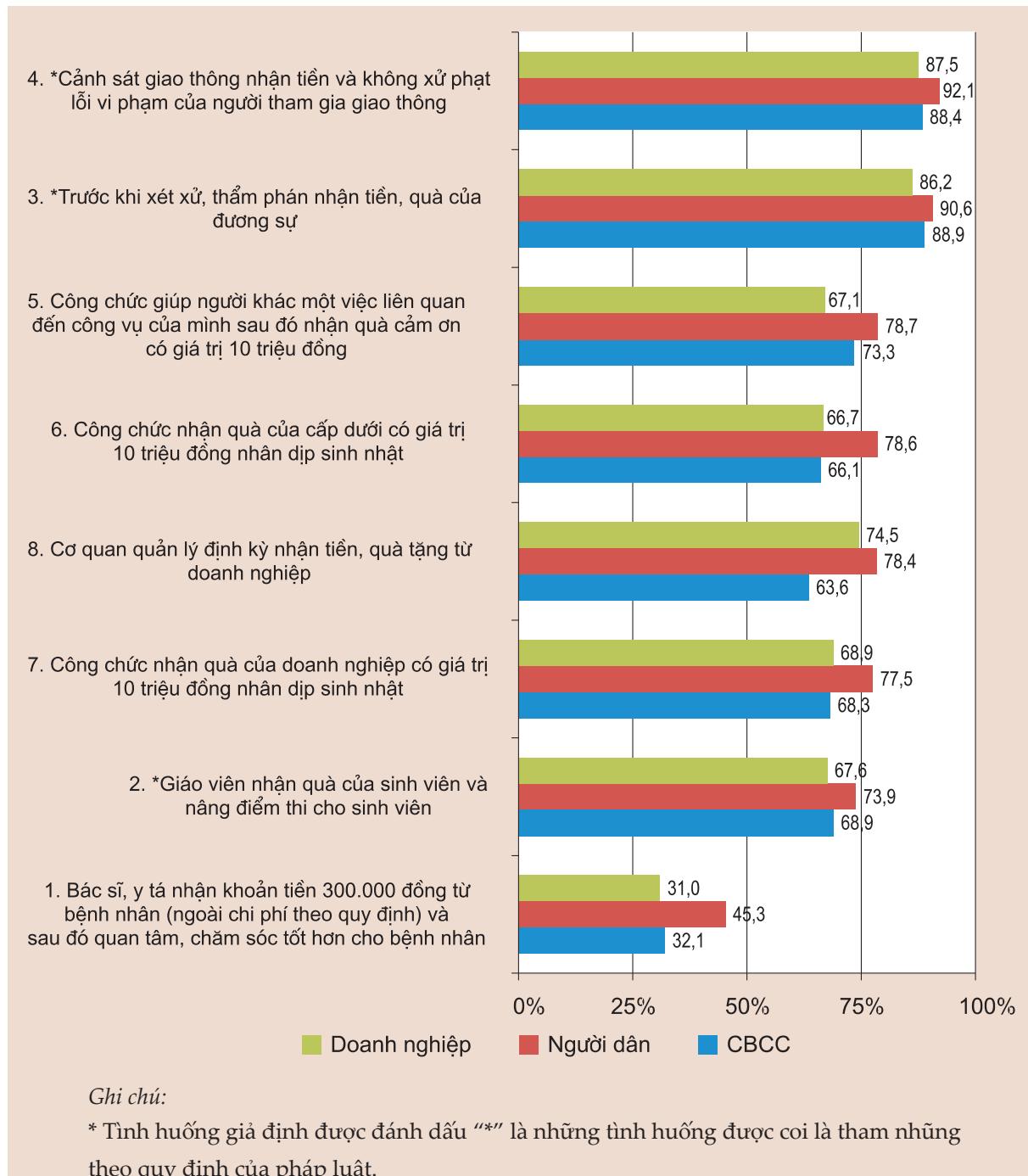
2.1.1.2. “Tham nhũng” được mọi người hiểu như thế nào?

Mặc dù Luật PCTN đã nêu rõ khái niệm tham nhũng và quy định cụ thể 12 hành vi tham nhũng, nhưng việc tìm hiểu xem mọi người hiểu thuật ngữ này như thế nào cũng rất quan trọng. Trước hết, cuộc khảo sát đã hỏi đối tượng được phỏng vấn về nhận thức của họ về tham nhũng - nắm được cách diễn giải từ “tham nhũng” sẽ giúp chúng ta lý giải được các câu hỏi khác trong cuộc khảo sát. Thứ hai, cách diễn giải từ “tham nhũng” đã ngầm cho biết xã hội nghĩ hành vi nào chấp nhận được, hành vi nào không. Việc nắm chắc hơn nhận thức của người dân, các nhà quản lý doanh nghiệp và CBCC ở Việt Nam về thuật ngữ này, sẽ giúp chúng ta xây dựng chiến lược và chiến dịch truyền thông phù hợp để nhằm thay đổi nhận thức của công chúng.

Tất cả các nhóm đối tượng được phỏng vấn đều được trao đổi về tám tình huống giả định khác nhau và sau đó đánh giá các tình huống đó theo các phương án “chắc chắn là tham nhũng”, “chắc chắn không phải là tham nhũng” hay “trong một số trường hợp là tham nhũng”. Các ý kiến trả lời cho thấy nhiều tình huống bị coi là “tham nhũng” với mức độ thống nhất cao, ngay cả khi theo Luật PCTN năm 2005 chúng chưa bị coi là tham nhũng. Còn các tình huống khác, tuy có thể không thích hợp, nhưng chưa đủ để tạo nên hành vi tham nhũng. Việc tặng quà không bị cấm và những hành vi này chỉ bị coi là tham nhũng nếu các cơ quan hoặc CBCC bị phát hiện là đã bóp méo quy định để thu lợi cá nhân. Việc nhiều hành vi vẫn bị quy cho là “tham nhũng” mặc dù Luật không quy định chứng tỏ chuẩn mực về các dịch vụ công đang có sự thay đổi.

Có nhiều điểm đáng lưu ý từ kết quả ở Hình 2. Thứ nhất, trong các nhóm đối tượng phỏng vấn, người dân có xu hướng quy một hiện tượng nào đó là “tham nhũng” nhiều hơn so với hai đối tượng kia. Điều này đúng cho cả 8 tình huống giả định, và sự khác biệt lớn nhất là khi bàn đến việc chi trả ngoài quy định cho dịch vụ y tế: trong khi

Hình 2. “Tham nhũng” là gì? (tỷ lệ phần trăm số người cho rằng “chắc chắn đó là tham nhũng”)



chỉ có 32,1% số CBCC coi việc trả chi phí ngoài quy định khi khám chữa bệnh là “tham nhũng” thì có đến 45,3% người dân đồng ý như vậy. *Thứ hai*, ngay cả trong những tình huống có vẻ như rõ ràng đã làm trái quy định, một số người vẫn không cho những

hành vi đó là “tham nhũng”. Thí dụ, chỉ có 2/3 số CBCC và doanh nghiệp coi việc một giáo viên nhận quà để sửa điểm cho sinh viên là “tham nhũng”. Số còn lại hoặc cho rằng đây không phải là tham nhũng hoặc chỉ nói rằng “trong một số trường hợp, đó là tham nhũng”.

Kết quả này cũng nêu bật sự cần thiết phải xây dựng được một hiểu biết chung về tham nhũng. Có thể điều đáng khích lệ ở đây là những người làm việc trong một lĩnh vực nhất định có xu hướng ít sẵn sàng tha thứ cho một hành vi nào đó hơn là công chúng nói chung. Thí dụ, CBCC làm việc trong ngành y tế có tỷ lệ cao hơn rất nhiều so với CBCC nói chung khi cho rằng cán bộ y tế nhận khoản tiền 300.000 đồng ngoài quy định “chắc chắn là tham nhũng”. Trong khi chỉ có 31% CBCC nói chung coi hành vi trên “chắc chắn là tham nhũng” thì có đến 42% CBCC làm việc trong ngành y tế có quan điểm như vậy. Điều này cũng đúng trong ngành giáo dục, mặc dù sự khác biệt thì không lớn như trong ngành y tế: một giáo viên nhận quà để nâng điểm cho sinh viên bị coi “chắc chắn là tham nhũng” bởi 72% CBCC làm việc trong ngành giáo dục, so với tỷ lệ 69% của CBCC nói chung. Đồng thời, cũng có bằng chứng cho thấy những ai từng chi trả một khoản chi phí ngoài quy định nào đó thì ít có xu hướng coi khoản tiền đó là “tham nhũng”. Thí dụ, trong số những người dân có xin nhà trường một điều gì đó liên quan đến chuyện học hành của con cháu họ thì có 69% nói việc giáo viên nhận quà để nâng điểm cho sinh viên “chắc chắn là tham nhũng” trong khi tỷ lệ này ở các nhóm dân cư còn lại là 75% (Sự khác biệt tương tự trong ngành y tế nhưng không có ý nghĩa thống kê). Cho dù kiểu hành vi như vậy có được luật pháp chính thức công nhận là tham nhũng hay không thì việc có cách hiểu thống nhất về hành vi nào được chấp nhận và hành vi nào không sẽ giúp hạn chế việc công chúng sẵn sàng tiếp tay đưa tiền cho các đối tượng nhận hối lộ.

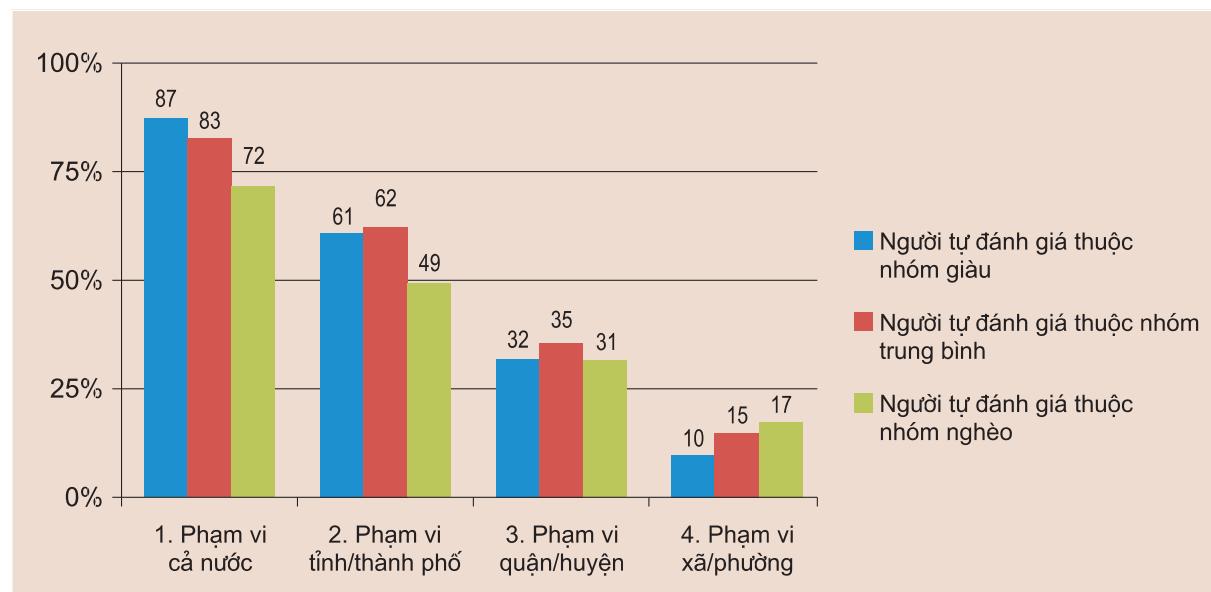
2.1.1.3. CBCC và người dân nhận thức ra sao về mức độ phổ biến và nghiêm trọng của tham nhũng?

Một khía cạnh quan trọng của cuộc khảo sát là tìm hiểu xem công chúng nhận thức như thế nào về mức độ phổ biến (mức độ thường xuyên diễn ra) và nghiêm trọng (mức độ thiệt hại gây ra) của tham nhũng ở Việt Nam. Người dân được hỏi về nhận thức của họ liên quan đến mức độ phổ biến và nghiêm trọng của tham nhũng trong phạm vi cả nước, ở tỉnh/thành phố, quận/huyện và phường/xã nơi họ đang sinh sống. Tương tự, CBCC được hỏi về đánh giá của họ ở ba phạm vi: cả nước, tại địa phương nơi họ đang công tác và trong ngành (như tài nguyên môi trường, tài chính...). Kết quả cho thấy mọi người nhìn nhận tham nhũng là quốc nạn, nhưng ít sẵn sàng nhận diện tham nhũng như một vấn đề của địa phương mình, của ngành mình.

Đại bộ phận (82,3%) người dân trong mẫu khảo sát đều tin rằng tham nhũng phổ biến hoặc rất phổ biến ở phạm vi cả nước⁶. Tuy nhiên, họ đánh giá mức độ phổ biến của tham nhũng ít dần khi hỏi tới những cấp thấp hơn: ở tỉnh/thành phố của họ (61%), ở quận/huyện (34,8%), và ở phường/xã (14%). Khá ngạc nhiên là tỷ lệ người dân trả lời “không biết” đã tăng từ 6,2% khi được hỏi về mức độ phổ biến của tham nhũng trong phạm vi cả nước lên 9% khi hỏi về tỉnh/thành phố nơi họ đang sinh sống, 14,8% khi hỏi về quận/huyện và tới 16,9% khi hỏi về phường/xã của họ. Điều này có thể phản ánh một điều là một số người dân ngần ngại khi đề cập đến tham nhũng ở địa phương của họ.

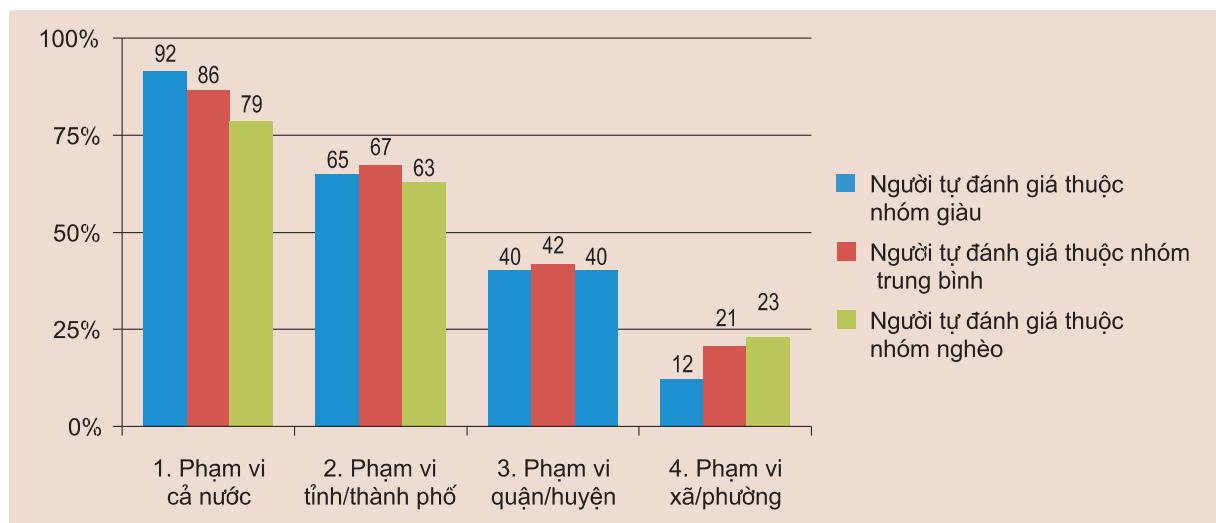
Hiểu rõ các đối tượng phỏng vấn nhận thức như thế nào về tham nhũng theo các đặc điểm khác nhau sẽ giúp nhận diện được nhóm nào chịu tác động lớn nhất từ tham nhũng. Những người tự nhận mình thuộc nhóm người nghèo thấy tham nhũng ở phạm vi cả nước và tỉnh/thành phố tương đối ít phổ biến hơn so với những người tự đánh giá thuộc nhóm giàu. Tuy nhiên, những người nghèo lại thấy tham nhũng phổ biến hơn ở cấp phường/xã (17%) so với đối tượng thu nhập trung bình (15%) và so với nhóm người giàu (10%). Một cách giải thích là ở cấp phường/xã, người nghèo chịu tác động thường xuyên hơn và nghiêm trọng hơn bởi tham nhũng, trong khi các quyết định đưa ra ở cấp chính quyền cao hơn lại có tác động mạnh hơn đến các đối tượng thu nhập trung bình và giàu có.

**Hình 3. Cảm nhận của người dân về mức độ phổ biến của tham nhũng
(tỷ lệ phần trăm số người cho tham nhũng là phổ biến, theo nhóm thu nhập)**



6. Để tiện cho việc trình bày, mức độ phổ biến và rất phổ biến được gộp làm một.

Hình 4. Cảm nhận của người dân về mức độ nghiêm trọng của tham nhũng (tỷ lệ phần trăm số người cho tham nhũng là nghiêm trọng, theo nhóm thu nhập)



Đánh giá của người dân về mức độ nghiêm trọng của tham nhũng (nhấn mạnh đến tham nhũng quy mô lớn gây thiệt hại lớn nhất cho xã hội) cũng cho thấy tình hình tương tự, trong đó số người dân coi tham nhũng ở phạm vi cả nước là nghiêm trọng và rất nghiêm trọng⁷ chiếm tỷ lệ cao (86,5%), thấp hơn đáng kể ở phạm vi tỉnh/thành phố (66,7%) và quận/huyện (44,1%), và đặc biệt thấp ở cấp phường/xã (19,8%). Tương tự, số người trả lời “không biết” khi hỏi về mức độ nghiêm trọng của tham nhũng ở phạm vi phường/xã là cao nhất (17,5%), rồi đến quận/huyện (15%), tỉnh/thành phố (9%) và cuối cùng là phạm vi cả nước (6,5%).

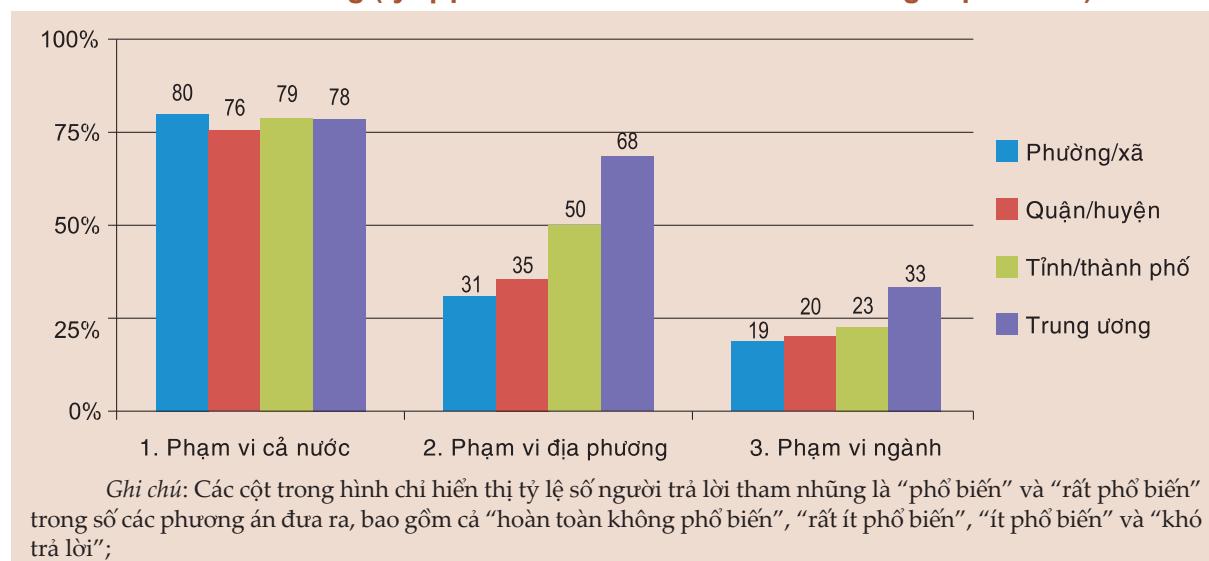
Tương tự, so sánh giữa các nhóm thu nhập cho thấy một sự khác biệt rõ ràng giữa các nhóm thu nhập trong cảm nhận về mức độ nghiêm trọng của tham nhũng trong phạm vi cả nước và cấp phường/xã. Ở phạm vi cả nước, người giàu có xu hướng bức xúc hơn người có thu nhập trung bình, và đối tượng này đến lượt mình lại tỏ ra bức xúc hơn người nghèo khi hỏi về mức độ nghiêm trọng của tham nhũng (Hình 4). Ở cấp phường/xã, xu hướng này đảo ngược: 23% số người nghèo coi tham nhũng nghiêm trọng hoặc rất nghiêm trọng, trong khi con số này ở người thu nhập trung bình là 21% và người giàu chỉ là 12%. Một lần nữa, người nghèo đương như phải chịu thiệt hại nhiều hơn các đối tượng khác bởi tình trạng tham nhũng ở cấp phường/xã.

CBCC cũng được hỏi câu hỏi tương tự liên quan đến cảm nhận của họ về mức độ phổ biến của tham nhũng ở phạm vi cả nước, tại địa phương nơi họ làm việc và trong ngành của họ. Kết quả, 78% CBCC đánh giá tham nhũng ở phạm vi cả nước là phổ biến. Con số này thấp hơn nhiều khi được hỏi về mức độ phổ biến của tham nhũng ở phạm vi địa phương (37,5%) và trong ngành (20,4%).

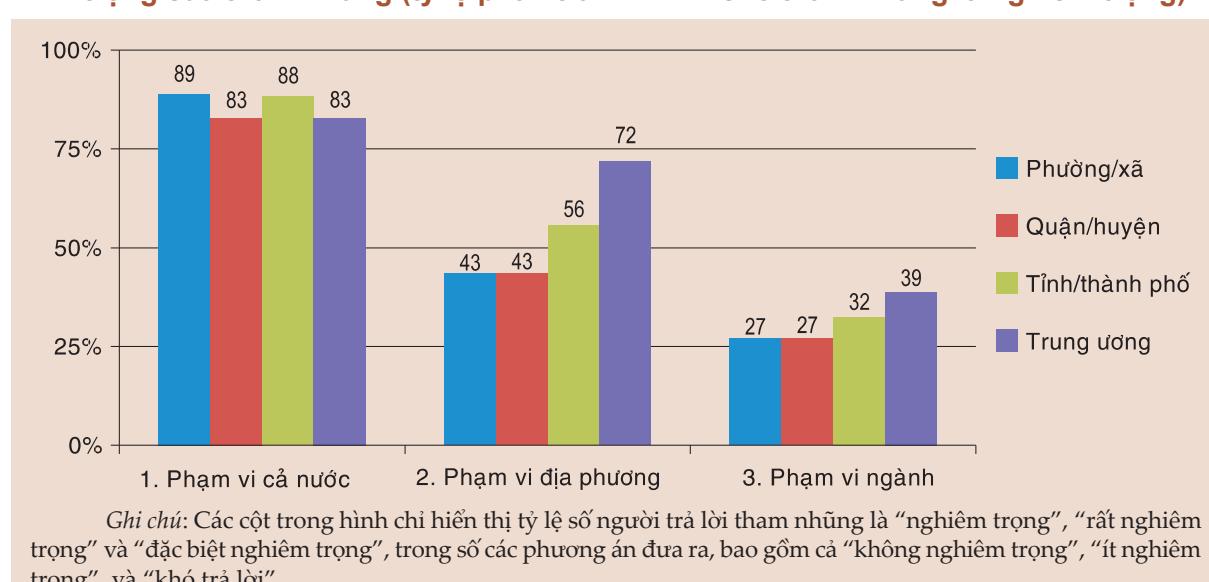
7. Để tiện cho việc trình bày, mức độ nghiêm trọng và rất nghiêm trọng được gộp làm một.

So sánh ý kiến của CBCC ở các cấp chính quyền địa phương khác nhau cho một số kết quả đáng lưu ý. Trong khi tỷ lệ tương đối thấp CBCC cấp quận/huyện và phường/xã coi tham nhũng ở địa phương họ là phổ biến thì tỷ lệ này lại cao hơn đối với CBCC ở cấp trung ương và cấp tỉnh/thành phố: 72% CBCC cấp trung ương và 56% cấp tỉnh/thành phố coi tham nhũng ở địa phương họ là phổ biến. Tương tự, nhiều CBCC cấp trung ương (39%) và cấp tỉnh/thành phố (32%) đánh giá tham nhũng trong ngành của họ là phổ biến hơn CBCC cấp quận/huyện và phường/xã (27%).

Hình 5. Cảm nhận của CBCC cấp trung ương và cấp địa phương về mức độ phổ biến của tham nhũng (tỷ lệ phần trăm CBCC cho tham nhũng là phổ biến)



Hình 6. Cảm nhận của CBCC cấp trung ương và cấp địa phương về mức độ nghiêm trọng của tham nhũng (tỷ lệ phần trăm CBCC cho tham nhũng là nghiêm trọng)



So sánh giữa CBCC nam và nữ cho thấy có sự khác biệt nhất định trong nhận thức của họ về mức độ phổ biến của tham nhũng trong phạm vi cả nước (80% đối với nữ và 77% đối với nam). Nam công chức có xu hướng đánh giá tham nhũng phổ biến hơn so với nữ công chức khi đánh giá ở cấp địa phương (40% đối với nam và 33% đối với nữ) và trong ngành (22% đối với nam, 17% đối với nữ). Cần có những nghiên cứu sâu hơn để tìm hiểu nguyên nhân dẫn đến sự khác biệt giới tính trong nhận thức về tham nhũng này.

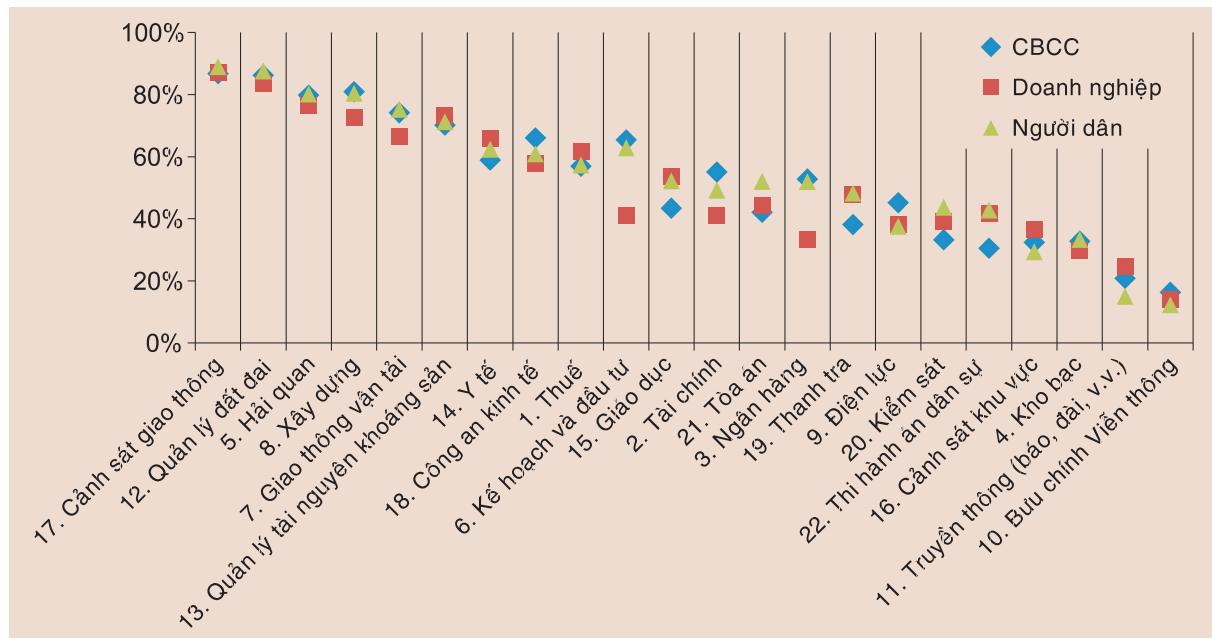
Hình thái về mức độ nghiêm trọng của tham nhũng cũng tương tự như hình thái về mức độ phổ biến: 86,6% CBCC coi tham nhũng là nghiêm trọng ở phạm vi cả nước, 46,7% ở cấp địa phương và 28,4% khi đánh giá trong ngành. So sánh ý kiến của CBCC cấp trung ương và các cấp địa phương cho thấy một cái nhìn có tính phê phán hơn của CBCC cấp trung ương và cấp tỉnh/thành phố. Cả bốn nhóm (CBCC cấp phường/xã, quận/huyện, tỉnh/thành phố và trung ương) đều thể hiện nhận thức ít nhiều giống nhau về mức độ nghiêm trọng của tham nhũng ở phạm vi cả nước. Tuy nhiên, có nhiều CBCC cấp trung ương (68%) và cấp tỉnh/thành phố (50%) coi tham nhũng ở phạm vi địa phương là nghiêm trọng hơn so với CBCC cấp quận/huyện (35%) và phường/xã (31%). CBCC cấp trung ương cũng tỏ ra nghiêm khắc hơn khi nói về ngành của họ, với 33% số CBCC cho rằng tham nhũng trong ngành là nghiêm trọng. Những con số này ở các nhóm đối tượng khác chỉ khoảng 20%.

Nói tóm lại, khoảng 80-86% số người dân và CBCC coi tham nhũng ở phạm vi cả nước là phổ biến và nghiêm trọng. Tuy nhiên, tỷ lệ người dân và CBCC coi tham nhũng là phổ biến và nghiêm trọng ở địa phương và trong ngành (đối với CBCC) của họ thì thấp hơn nhiều. Tuy vậy, ngay cả trong trường hợp tốt nhất thì cũng có đến khoảng 20% số người được hỏi trong khảo sát người dân đánh giá tham nhũng ở phường/xã họ là nghiêm trọng và trên 25% số CBCC coi tham nhũng trong ngành họ là nghiêm trọng hoặc rất nghiêm trọng. Người nghèo có phần ít quan tâm đến tham nhũng ở phạm vi cả nước hơn là người giàu. Một cách giải thích, như chúng ta thấy trong Mục 2.1.1.4, là người nghèo chịu tác động thường xuyên và nặng nề hơn bởi tình hình tham nhũng ở cấp phường/xã, trong khi các loại dịch vụ mà người giàu sử dụng là do cấp tỉnh cung cấp.

2.1.1.4. Tham nhũng trong ngành, lĩnh vực nào được đánh giá là phổ biến nhất?

Tham nhũng có thể đi từ các dạng lồng đoạn chính trị cấp cao đến những khoản hối lộ cấp thấp. Tham nhũng diễn ra dưới nhiều hình thức và khác nhau rất nhiều giữa các ngành, lĩnh vực cũng như giữa các nạn nhân của tham nhũng. Trong cuộc khảo sát này, cả ba nhóm đối tượng đều được hỏi về quan điểm của họ xem tham nhũng trong các ngành, lĩnh vực phổ biến đến mức nào. Theo ý kiến của đối tượng khảo sát, mức độ phổ biến của tham nhũng khác nhau giữa các ngành, và có sự nhất quán cao giữa cả ba nhóm đối tượng phỏng vấn về mức độ phổ biến của tham nhũng ở các ngành, lĩnh vực (Hình 7).

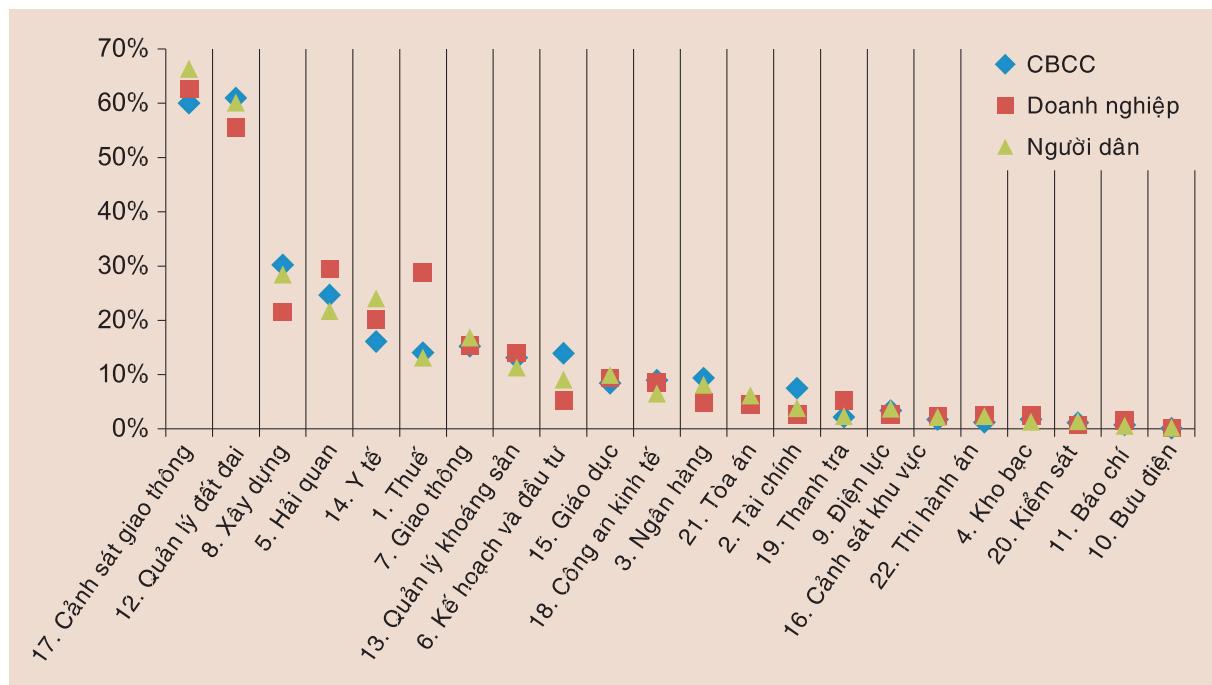
Hình 7. Mức độ phổ biến của tham nhũng trong các ngành, lĩnh vực theo ý kiến của CBCC, doanh nghiệp và người dân (tỷ lệ phần trăm số người cho tham nhũng là phổ biến trong số những người có ý kiến)



Theo ý kiến của các đối tượng phỏng vấn, bốn ngành, lĩnh vực tham nhũng phổ biến nhất là cảnh sát giao thông, quản lý đất đai, hải quan và xây dựng. Trên 75% số đối tượng trong cả ba nhóm cho rằng tham nhũng trong những ngành, lĩnh vực này là phổ biến. Doanh nghiệp đánh giá hai ngành tài chính và ngân hàng ít tham nhũng hơn so với quan điểm của CBCC và người dân. Bốn ngành, lĩnh vực ít tham nhũng nhất là bưu điện, báo chí, kho bạc và cảnh sát khu vực.

Mỗi nhóm đối tượng đều được hỏi quan điểm của họ về ba ngành, lĩnh vực tham nhũng phổ biến nhất trong số 22 ngành điển hình, và kết quả được nêu trong Hình 8. Các nhóm đều thống nhất cho rằng tham nhũng trong cảnh sát giao thông và quản lý đất đai là rất phổ biến, sau đó là đến ngành xây dựng và hải quan. Như đã nêu ở phần trước, phương pháp khảo sát chú trọng đến tham nhũng mà nhiều doanh nghiệp và người dân trải nghiệm, nhưng không nhất thiết đó là những dạng tham nhũng nghiêm trọng nhất. Thí dụ, thu hồi đất đai, quản lý sai hoặc tham ô tài sản nhà nước có thể rất tai hại kể cả khi chúng ít được nêu bật trong khảo sát. Hình 8 chú trọng vào cảm nhận về những ngành tham nhũng nhất mà có sự cọ xát nhiều nhất với xã hội, do đó không có gì phải nghi ngờ rằng những dạng tham nhũng này sẽ gây sự bất bình lớn trong công chúng nếu không được xử lý thích hợp.

Hình 8. Ngành tham nhũng nhất theo quan điểm của CBCC, doanh nghiệp và người dân (tỷ lệ phần trăm số ý kiến chọn là 1 trong 3 ngành tham nhũng nhất)



2.1.2. Trải nghiệm về tham nhũng

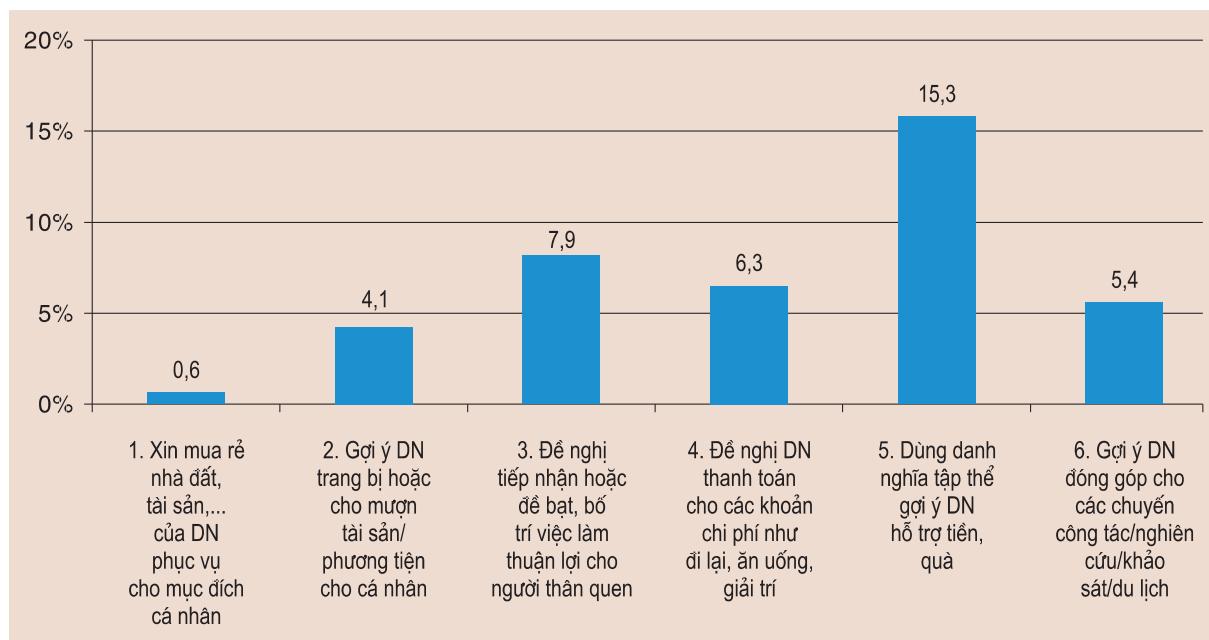
Biết rõ công chúng - người dân, doanh nghiệp và CBCC - nhận thức như thế nào về tham nhũng là cực kỳ quan trọng, vì đó là cách nhìn mà dựa vào đó, doanh nghiệp ra các quyết định đầu tư, và người dân ra quyết định tìm kiếm dịch vụ... Đồng thời, hiểu rõ về trải nghiệm thực tế cũng rất cần thiết để nắm được ở đâu người dân thực sự phải đổi mới với tham nhũng và tham nhũng diễn ra như thế nào. Hiểu rõ hơn về cách thức vận hành của tham nhũng cũng giúp định hướng và đưa ra giải pháp cho vấn đề này. Mục này trình bày các kết quả khảo sát về việc doanh nghiệp, người dân và CBCC đã trải nghiệm như thế nào về tham nhũng và mỗi nhóm đối tượng đã nói gì về các hình thức tham nhũng.

2.1.2.1. Doanh nghiệp nhận được những yêu cầu gì từ phía cán bộ, công chức?

Có những loại yêu cầu gì, liệu đó có phải là tham nhũng không, mà doanh nghiệp nhận được từ phía các CBCC? Doanh nghiệp được hỏi trong 12 tháng qua họ có nhận được các dạng "yêu cầu" khác nhau từ CBCC hay không. Những yêu cầu này bao gồm việc doanh nghiệp bán tài sản hoặc đất đai cho CBCC với giá rẻ, tuyển dụng hoặc để bạt họ hàng hoặc người quen của công chức, và chi trả các khoản chi tiêu nhất định cho cá nhân hoặc cơ quan của CBCC. Không đầy 5% số doanh nghiệp nhận được để

nghị bán tài sản với giá rẻ, hoặc cho cá nhân công chức thuê tài sản và máy móc thiết bị, và tỷ lệ số doanh nghiệp nhận được đề nghị chi trả cho CBCC các chi phí nghiên cứu, tham quan hoặc chi tiêu cá nhân cũng chỉ cao hơn một chút. Gần 8% số doanh nghiệp nhận được đề nghị tuyển dụng họ hàng hoặc người thân của CBCC. Hơn 15% số doanh nghiệp đã trải qua tình huống trong đó CBCC lợi dụng quyền lực, tên tuổi hoặc uy tín đơn vị họ để gợi ý doanh nghiệp trả tiền hoặc tặng quà cho họ. Tổng hợp lại, 23% số doanh nghiệp đã cho rằng họ phải gặp phải một trong sáu dạng yêu cầu từ phía công chức trong 12 tháng qua.

Hình 9. Yêu cầu với doanh nghiệp (%)

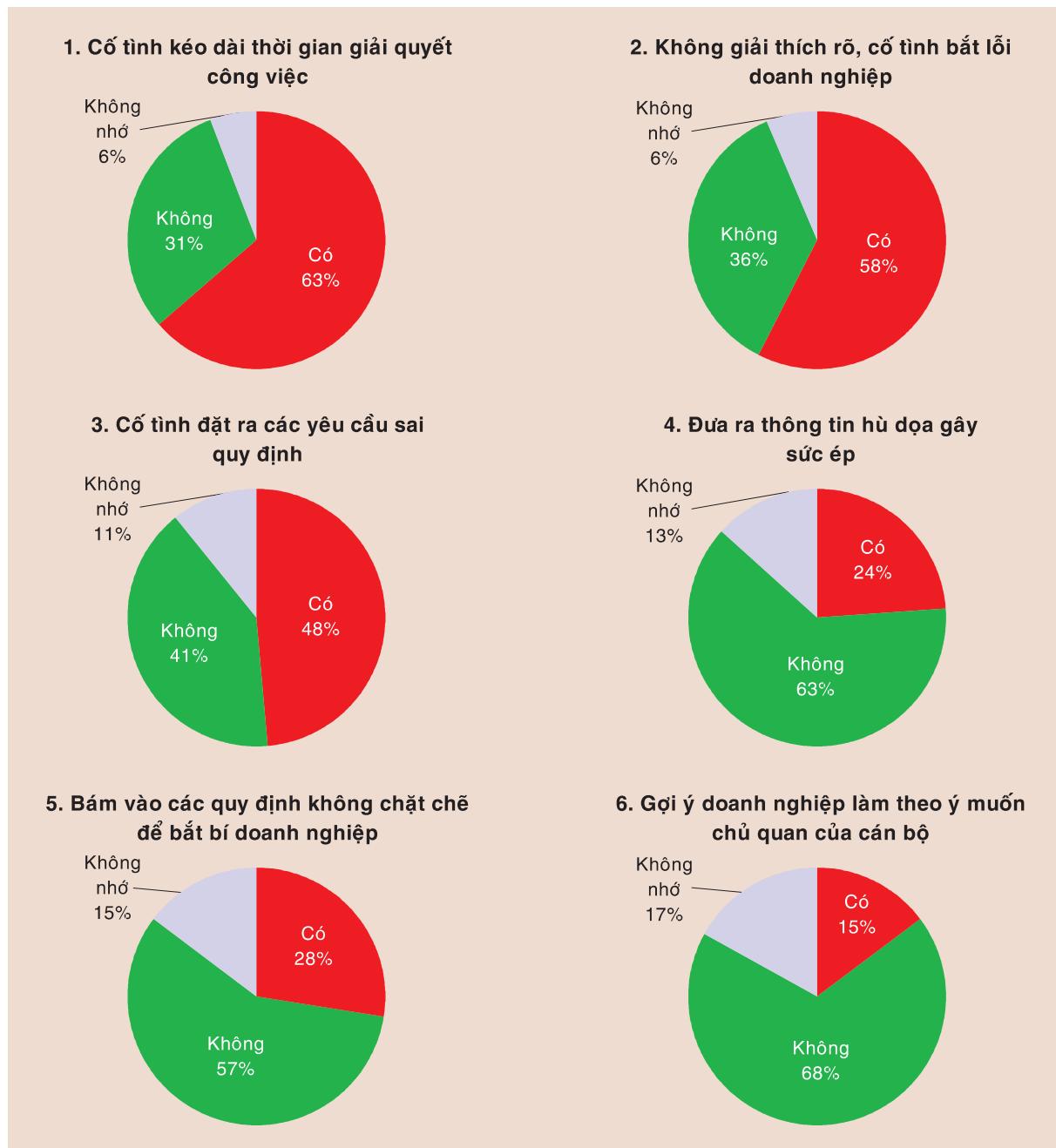


2.1.2.2. Vì sao doanh nghiệp đưa hối lộ và đưa cho ai?

Phần trước của Báo cáo cho thấy một số doanh nghiệp nhận được yêu cầu trực lợi từ phía công chức. Nhưng vì sao một số CBCC lại tin rằng doanh nghiệp sẽ làm theo những yêu cầu đó và vì sao trên thực tế, doanh nghiệp lại chấp nhận?

Doanh nghiệp được hỏi về những loại khó khăn nào mà các cơ quan nhà nước hay gây ra cho họ, và có khoảng một nửa số doanh nghiệp đã trả lời câu hỏi đó. Nửa còn lại hoặc không gặp bất cứ khó khăn nào hoặc không nhớ. Trong số những doanh nghiệp có trả lời, 63% cho rằng công chức cố tình kéo dài thời gian giải quyết công việc, 58% nói công chức không hướng dẫn cụ thể thủ tục nhưng cố tình soi xét, bắt lỗi để từ chối giải quyết, và 28% cho rằng công chức bám vào các quy định không chặt chẽ, không rõ ràng để bắt bí doanh nghiệp (Hình 10).

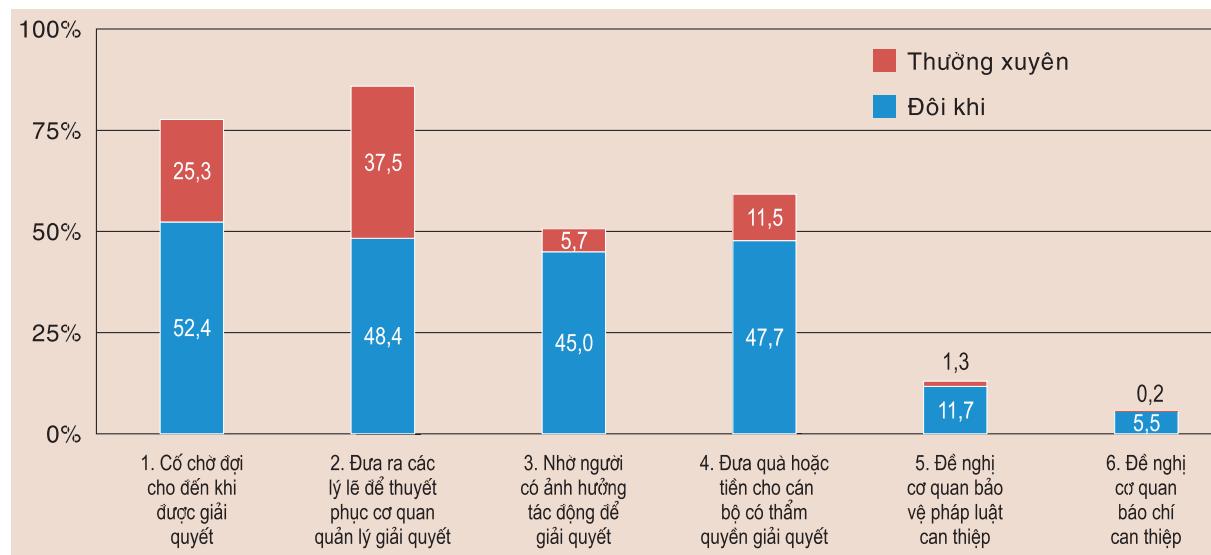
**Hình 10. Khó khăn do CBCC gây ra cho doanh nghiệp
(trong số các doanh nghiệp có giao dịch với cơ quan nhà nước)**



Doanh nghiệp gặp khó khăn do các cơ quan nhà nước gây ra được hỏi xem họ xử lý những khó khăn đó như thế nào (Hình 11). 78% doanh nghiệp chọn cách tiếp tục chờ đợi, và 86% doanh nghiệp sẽ đưa ra các lý lẽ thuyết phục để cơ quan quản lý giải quyết. Đáng chú ý, có khoảng 51% doanh nghiệp nhờ người có ảnh hưởng tác động để giải quyết, và 59% doanh nghiệp chọn cách đưa quà hoặc tiền cho cán bộ có thẩm quyền giải

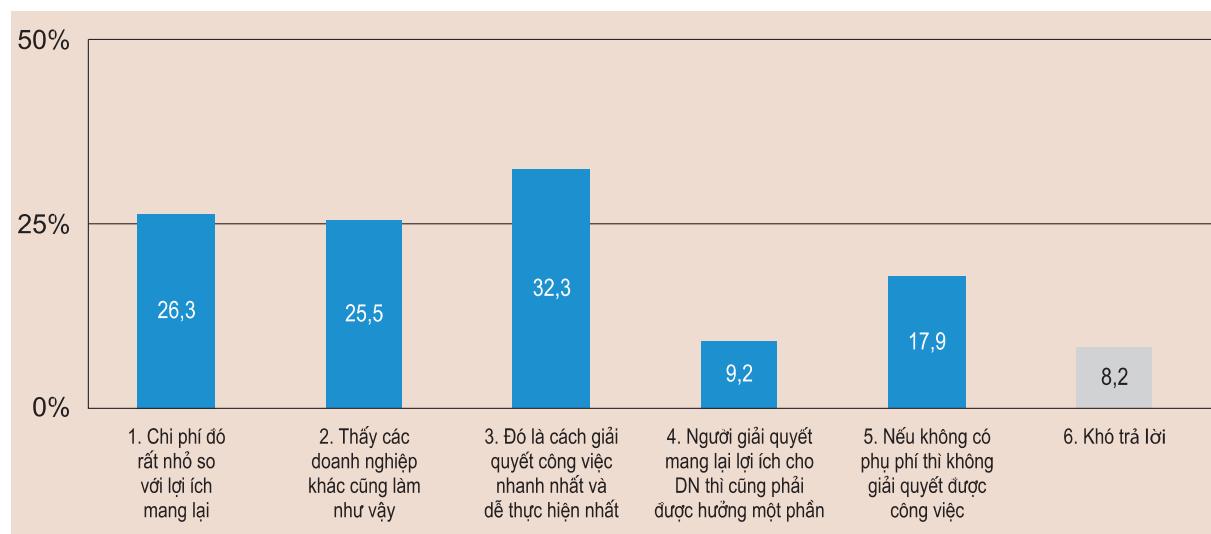
quyết công việc. Chỉ có 13% doanh nghiệp tìm đến các cơ quan bảo vệ pháp luật và chưa tới 6% đề nghị cơ quan báo chí can thiệp.

Hình 11. Phản ứng của doanh nghiệp trước những khó khăn do cơ quan quản lý nhà nước gây ra (%)



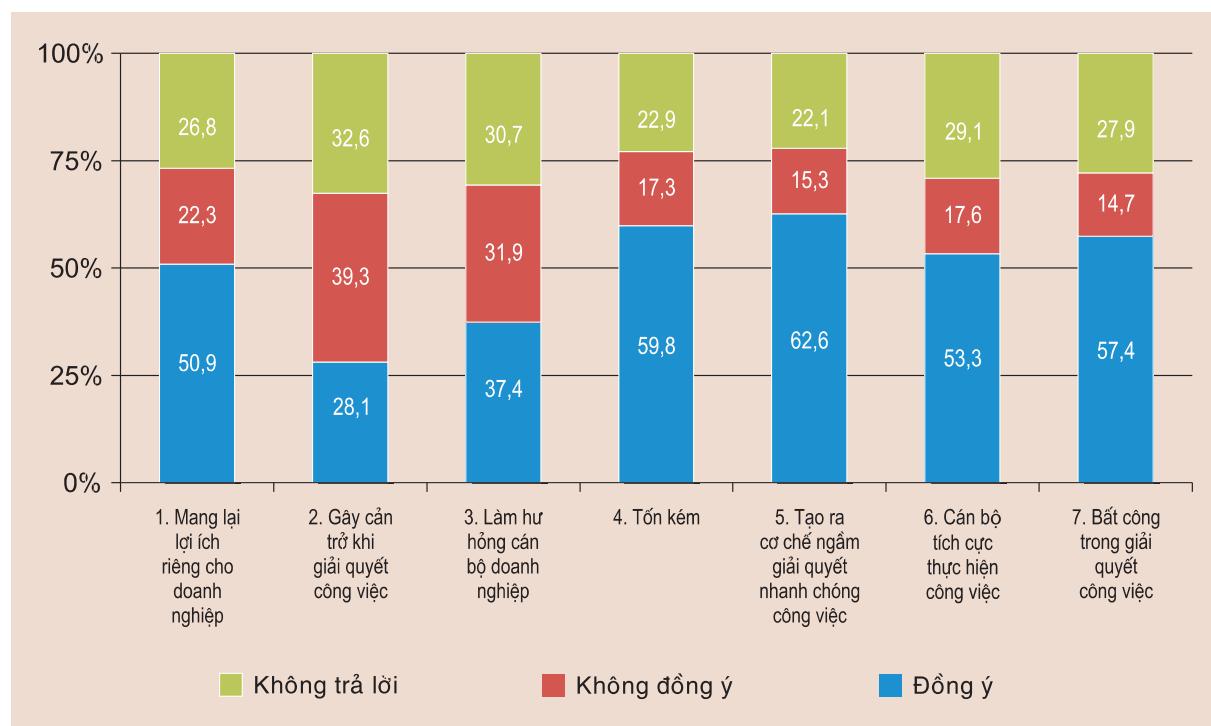
Doanh nghiệp được hỏi họ có trả tiền ngoài quy định cho các cơ quan quản lý nhà nước hay không, và nếu có thì vì sao (Hình 12). Khoảng 32% doanh nghiệp có chi trả chi phí ngoài quy định nói rằng đây là cách nhanh nhất và dễ thực hiện nhất để được việc. Khoảng 26% tin rằng chi phí ngoài quy định rất nhỏ so với lợi ích mang lại khi công việc được giải quyết, và các doanh nghiệp khác cũng làm như vậy. Khoảng 18% doanh nghiệp tin rằng nếu không có những khoản chi trả ngoài quy định như thế thì không giải quyết được công việc.

Hình 12. Vì sao doanh nghiệp chi trả ngoài quy định (%)



Như đã nêu từ trước, nhiều doanh nghiệp dính líu vào tham nhũng như một cách giải quyết công việc thuận tiện. Các đối tượng phỏng vấn trong khu vực doanh nghiệp được hỏi về tác động của chi phí không chính thức đến doanh nghiệp của họ (Hình 13). Khoảng 60% số doanh nghiệp được hỏi tin rằng chi phí không chính thức khá tốn kém. Tuy nhiên, hơn 50% cho rằng lợi ích từ chi phí không chính thức lớn hơn so với chi phí bỏ ra. Gần 63% số doanh nghiệp trả lời tin rằng chi phí không chính thức “tạo ra cơ chế ngầm giải quyết được công việc một cách nhanh chóng”, và hơn 53% cho rằng nó khiến cán bộ tích cực thực hiện công việc. Vì thế, đúng từ cách nhìn ngắn hạn của doanh nghiệp, trả chi phí không chính thức mang lại nhiều lợi ích hơn cho doanh nghiệp so với việc không trả chi phí.

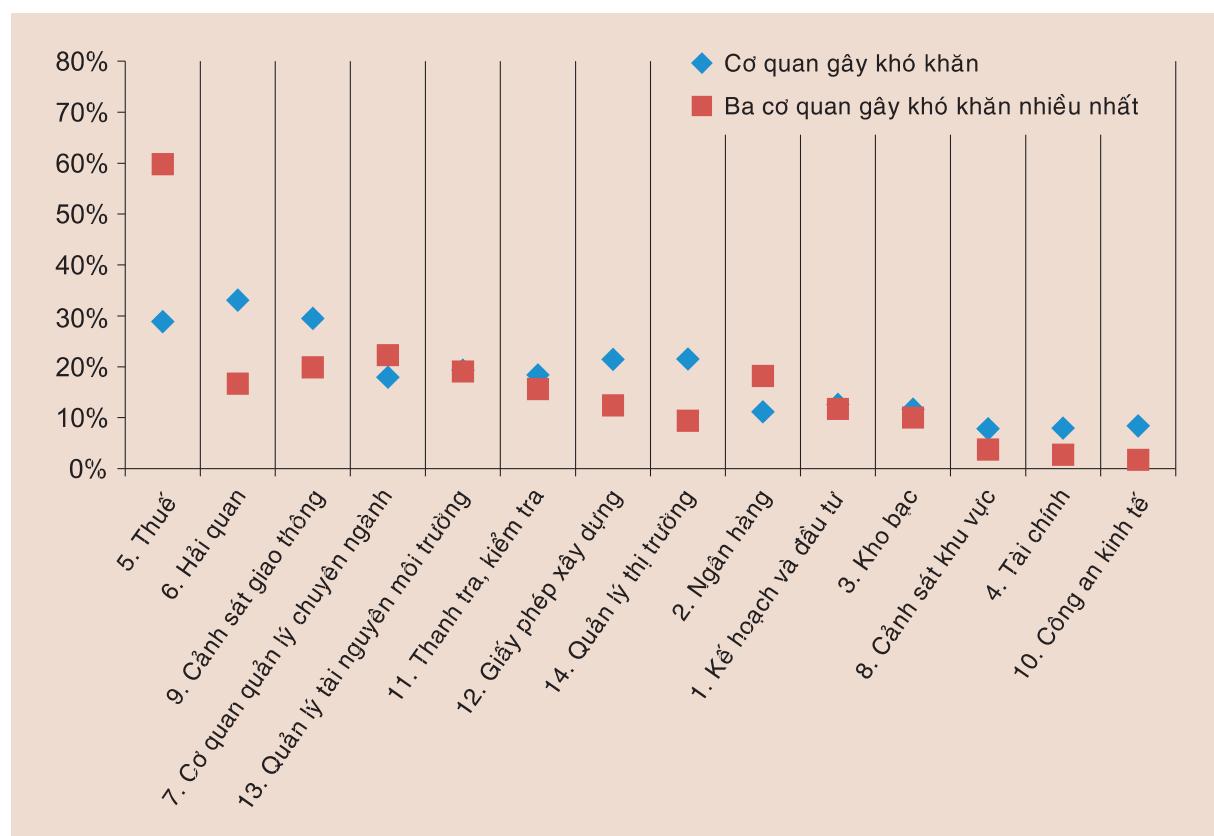
**Hình 13. Tác động của chi phí không chính thức
đến doanh nghiệp**



Việc một số doanh nghiệp coi tham nhũng mang lại một số lợi ích không có nghĩa tham nhũng là hiệu quả, vì tham nhũng có thể làm đạo đức xuống cấp và khiến hệ thống hành chính về bản chất trở nên bất công. Nhiều doanh nghiệp đã công nhận điều đó: khoảng 37% nói rằng chi phí không chính thức làm hư hỏng cán bộ của doanh nghiệp, và 28% nghĩ chi phí không chính thức đang gây trở ngại khi giải quyết công việc. Hơn nữa, có đến 57% doanh nghiệp nghĩ chi phí không chính thức gây ra sự bất công trong giải quyết

công việc của các cơ quan nhà nước. Một hệ thống hành chính như vậy không chỉ tạo ra sự bất công mà còn tạo động cơ để cán bộ, công chức có chức, có quyền tùy tiện cố tình gây khó khăn cho doanh nghiệp để thu về những khoản tiền không chính thức. Doanh nghiệp được hỏi họ có phải gặp phải khó khăn gì không, có phải tặng quà/tiền không chính thức không và nếu có thì họ xử lý như thế nào. Hình 14 phản ánh tỷ lệ phần trăm doanh nghiệp có giao dịch với một cơ quan quản lý nhà nước và cho rằng cơ quan đó đang gây khó khăn cho họ, và tỷ lệ phần trăm doanh nghiệp nói rằng cơ quan đó là một trong ba cơ quan hay gây khó khăn cho doanh nghiệp nhiều nhất.

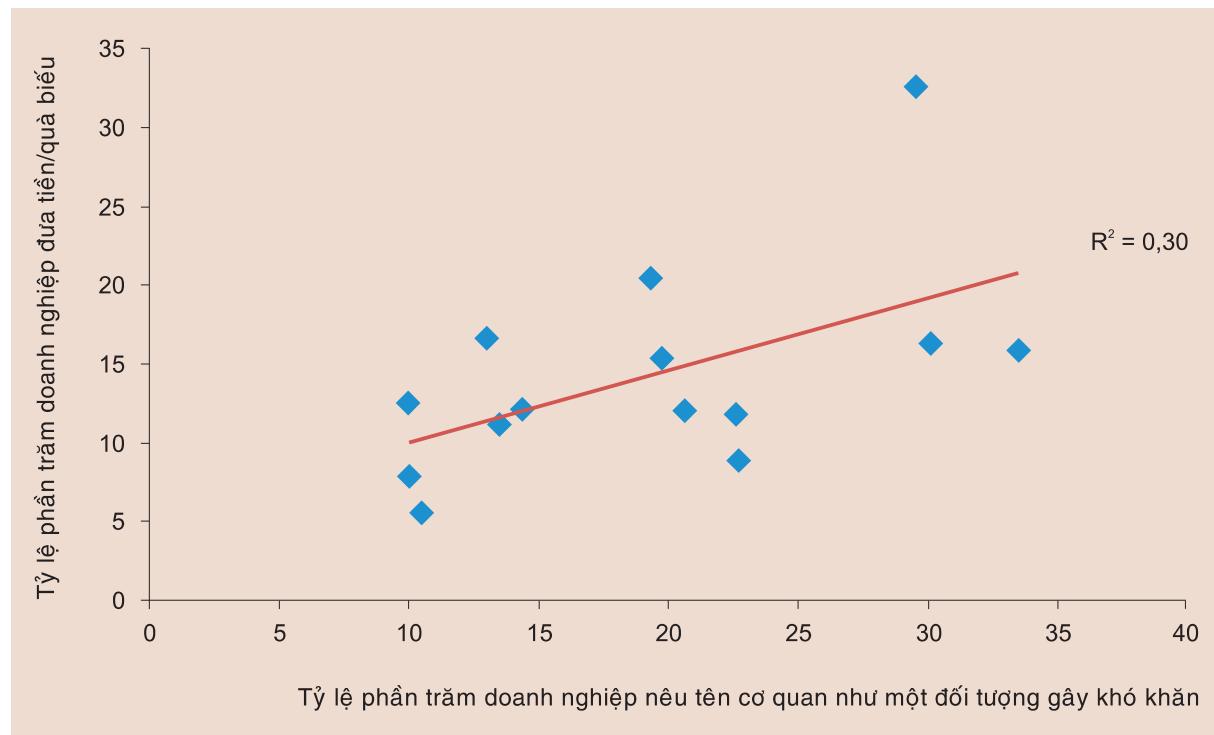
**Hình 14. Các cơ quan hay gây khó khăn
và ba cơ quan gây khó khăn nhiều nhất (tỷ lệ phần trăm doanh nghiệp)**



Kết quả khảo sát cho thấy ít nhất 10% doanh nghiệp đã khẳng định họ bị gây khó khăn khi sử dụng các dịch vụ công do các cơ quan nhà nước cung cấp, thậm chí với một số dịch vụ, tỷ lệ này còn cao hơn. Hải quan, cảnh sát giao thông và cơ quan thuế đều bị ít nhất 30% số doanh nghiệp nêu tên như các cơ quan hay gây khó khăn. Khi được hỏi về ba cơ quan hay gây khó khăn nhất thì 58% chọn cơ quan thuế, các cơ quan quản lý chuyên

ngành đứng thứ hai (23%), vị trí thứ ba và thứ tư thuộc về cảnh sát giao thông (21%) và tài nguyên môi trường (20%).

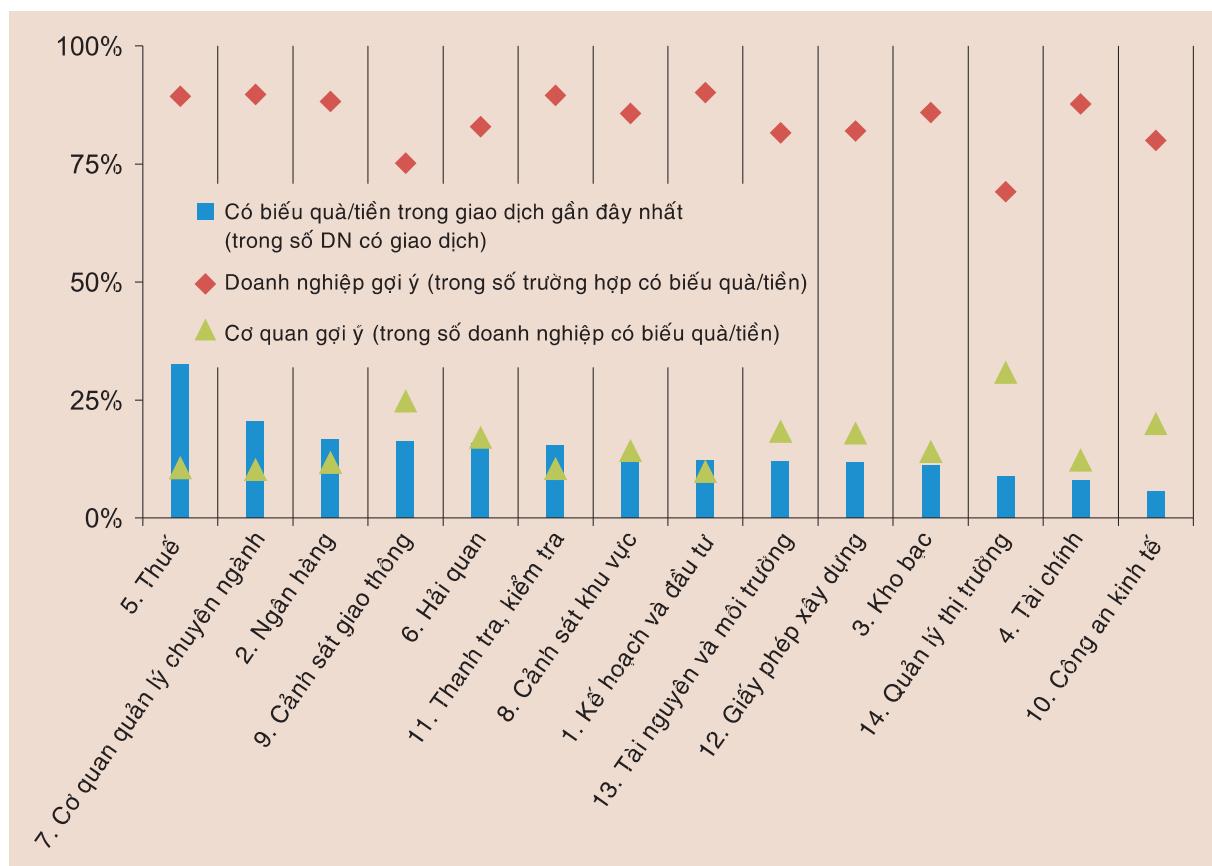
Hình 15. Tương quan giữa tỷ lệ cơ quan gây khó khăn và việc biếu quà/tiền



Khi cơ quan nhà nước gây khó khăn cho doanh nghiệp, điều đó không nhất thiết đồng nghĩa với tham nhũng, nhưng nó tạo cơ hội cho tham nhũng. Quả thực, như Hình 15 đã cho thấy, cơ quan nào có xu hướng hay gây khó khăn cho doanh nghiệp nhất thì nhìn chung đó cũng là cơ quan mà doanh nghiệp phải trả các chi phí không chính thức một cách thường xuyên nhất. Điều này có nghĩa cơ quan nhà nước nào hay chủ động gây khó khăn cho doanh nghiệp thì cơ hội để tham nhũng sẽ tăng lên.

Các đối tượng khảo sát cũng được hỏi về trải nghiệm trực tiếp của họ trong việc đưa hối lộ (Hình 16). Tỷ lệ doanh nghiệp có tiền hành biếu quà hoặc trả tiền không chính thức khác nhau giữa các loại hình cơ quan quản lý mà doanh nghiệp phải tiếp xúc. Doanh nghiệp nói rằng họ phải trả tiền không chính thức thường xuyên nhất khi giao dịch với cơ quan thuế (33%). Còn khi liên hệ với các cơ quan quản lý chuyên ngành, 20% số doanh nghiệp nói họ có phải chi tiền không chính thức. Ba ngành tiếp theo là ngân hàng (17%), cảnh sát giao thông (16%), và hải quan (16%).

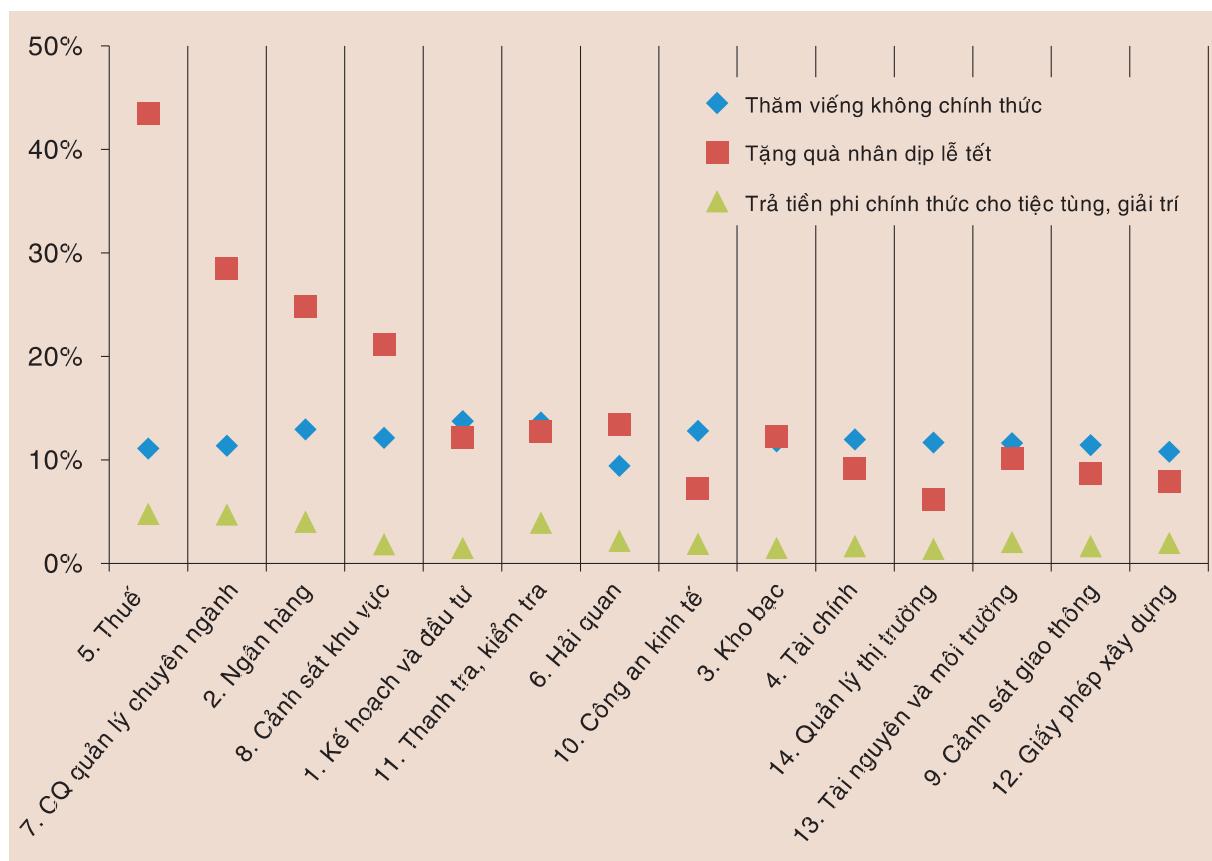
Hình 16. Trả các khoản tiền không chính thức cho ai?
Ai là người gợi ý?



Trong số các doanh nghiệp phải trả phí ngoài quy định, một tỷ lệ lớn các doanh nghiệp đã chủ động đưa quà biếu/tiền, số còn lại được yêu cầu khi sử dụng dịch vụ. Kết quả khảo sát cho thấy hơn 70% số trường hợp có trả phí ngoài quy định là do doanh nghiệp chủ động đề nghị, còn dưới 30% số trường hợp là được cán bộ, công chức yêu cầu. Trong số các ngành được khảo sát, quản lý thị trường đứng đầu trong danh sách các cơ quan đòi phí ngoài quy định, thứ hai là cảnh sát giao thông, sau đó đến công an kinh tế, quản lý tài nguyên và môi trường, và xây dựng. Tham nhũng không chỉ biếu hiện ở việc những cá nhân chịu trách nhiệm hoặc người cung cấp dịch vụ vòi vĩnh mà còn phần lớn do người sử dụng dịch vụ chủ động đề xuất.

Ngoài việc chi trả tiền/quà biếu ngoài quy định khi sử dụng dịch vụ, tham nhũng còn diễn ra dưới nhiều hình thức khác. Những chuyến viếng thăm không cần thiết, tặng tiền/quà biếu trong các dịp lễ, Tết, trả tiền cho các bữa tiệc hoặc vui chơi giải trí cũng là những hình thức ẩn chứa tham nhũng. Hình 17 phản ánh cách thức tham nhũng diễn ra, theo trải nghiệm của các doanh nghiệp, trong vòng 12 tháng qua.

**Hình 17. Giữ quan hệ tốt với CBCC, trải nghiệm của doanh nghiệp
trong 12 tháng qua**



Theo trả lời của các doanh nghiệp, xấp xỉ 10% số doanh nghiệp nói rằng họ phải tiếp đón các chuyến viếng thăm không chính thức từ các cơ quan và đối tượng liên quan. Cơ quan kế hoạch và đầu tư và thanh tra, kiểm tra là hai cơ quan đứng đầu trong số những cơ quan tiến hành quá nhiều các cuộc viếng thăm không chính thức trong 12 tháng qua. Chỉ chưa đầy 5% số doanh nghiệp được hỏi phải trả chi phí ngoài quy định cho tiệc tùng, giải trí của cơ quan cung cấp dịch vụ, và điều này diễn ra thường xuyên nhất với cơ quan thuế, cơ quan quản lý chuyên ngành, ngân hàng, thanh tra và kiểm tra. Cuối cùng, hình thức phổ biến nhất là tặng tiền/quà biếu trong các dịp lễ Tết. Kiểu giao dịch này không nhất thiết diễn ra tại thời điểm cung cấp/sử dụng dịch vụ, vì thế nhiều người không coi đó là hành vi tham nhũng chính thức. Theo kết quả khảo sát, cơ quan thuế đứng đầu với 44% số doanh nghiệp được khảo sát đã áp dụng cách làm này, và ba ngành tiếp theo là cơ quan quản lý chuyên ngành, ngân hàng và cảnh sát khu vực.

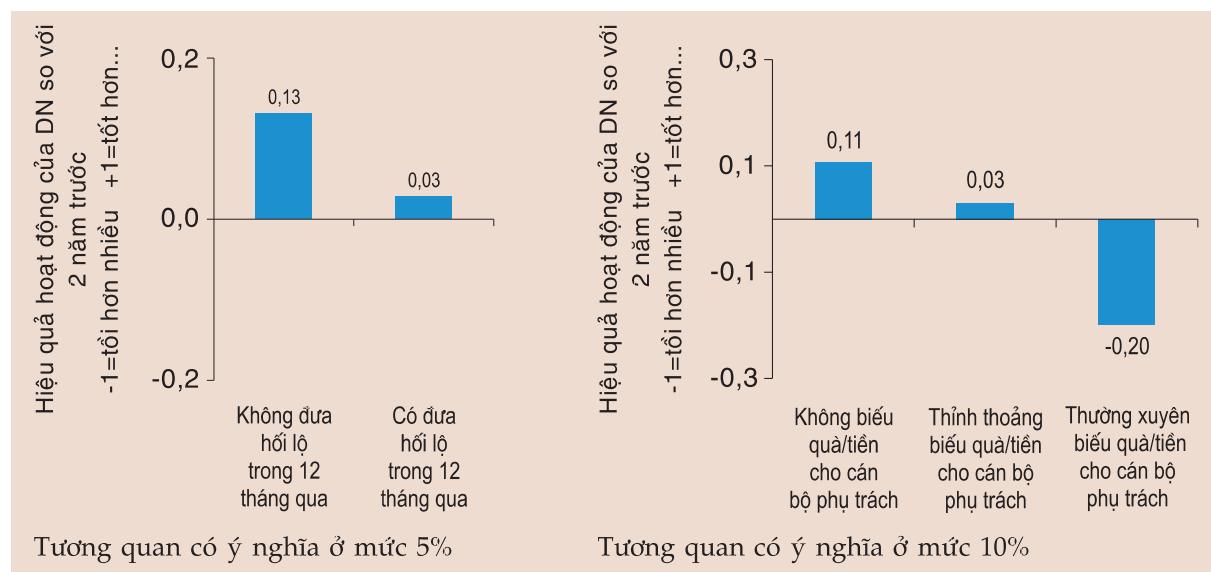
2.1.2.3. Liệu tham nhũng có thực sự mang lại lợi ích gì không?

Phần phân tích trên đây cho thấy nhiều doanh nghiệp đơn phương chi trả các khoản tiền ngoài quy định để giải quyết nhanh công việc và tháo gỡ những khó khăn do các cơ

quan nhà nước gây ra. Dường như khá nhiều doanh nghiệp coi đây là một chi phí cần thiết khi kinh doanh. Tuy vậy, liệu chiến lược này có thực sự mang lại lợi ích cho doanh nghiệp hay không lại là câu chuyện khác. Các doanh nghiệp được hỏi xem họ đánh giá như thế nào về hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp khi so sánh với hai năm trước đây. Các doanh nghiệp có thể chọn một trong năm phương án trả lời, từ kém hơn nhiều cho đến tốt hơn nhiều so với trước. Nhìn chung, 51% số doanh nghiệp nói công việc làm ăn của họ tốt hơn, so với 35% nói tồi đi. Con số này cũng nhất quán với tình hình tăng trưởng chung của nền kinh tế Việt Nam.

Liệu doanh nghiệp đưa hối lộ có kinh doanh tốt hơn các doanh nghiệp không làm việc này hay không? Câu trả lời là “không”. Tính trung bình, các doanh nghiệp có đưa hối lộ trong vòng 12 tháng qua trên thực tế tăng trưởng chậm hơn các doanh nghiệp không làm việc này (phân bên trái của Hình 18). Tác động này còn rõ nét hơn khi tìm hiểu cách thức các doanh nghiệp xử lý những tình huống khó khăn. Nhìn chung, những doanh nghiệp tăng trưởng nhanh nhất là doanh nghiệp nói thường xuyên không đối phó với những khó khăn do các cơ quan nhà nước gây ra bằng cách đưa biếu quà/tiền cho cán bộ phụ trách (phân bên phải của Hình 18). Trái lại, doanh nghiệp nào nói họ thường xuyên áp dụng chiến thuật này thì xét trung bình kết quả kinh doanh lại không tốt lên, thậm chí còn tồi đi⁸.

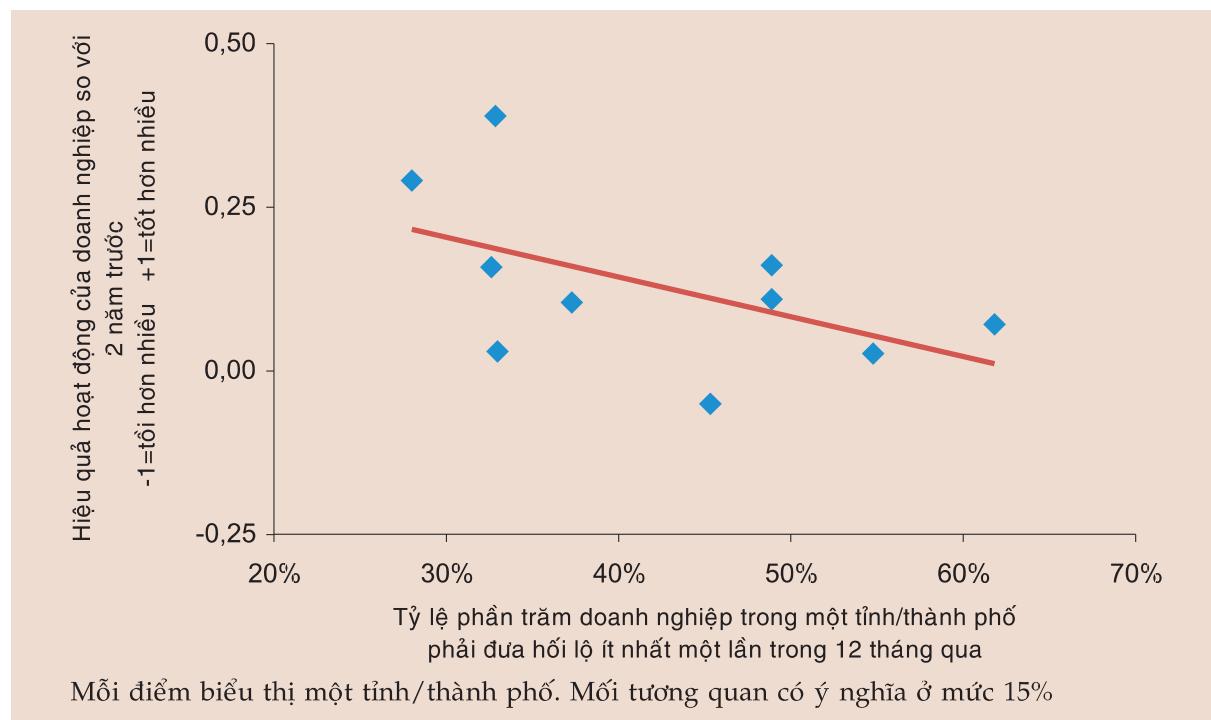
Hình 18. Doanh nghiệp trả phí không chính thức thì kinh doanh kém hiệu quả



8. Những tác động này vẫn còn rất mạnh khi giữ nguyên các yếu tố như quy mô, tính chất sở hữu, ngành/lĩnh vực hoạt động và tỉnh/thành phố. Khi giữ nguyên các biến này, tác động vẫn còn đáng kể ở mức ý nghĩa thống kê 10% với việc doanh nghiệp có đưa hối lộ hay không và mức ý nghĩa thống kê 5% với việc doanh nghiệp thường xuyên đến đâu trong việc dùng quà biếu để giải quyết khó khăn.

Kết quả doanh nghiệp tham gia hối lộ có mức tăng trưởng chậm thực sự có nhiều ý nghĩa. *Thứ nhất*, nó cho thấy việc trả các khoản tiền không chính thức không phải là một chiến lược kinh doanh hiệu quả, mặc dù trên thực tế có nhiều doanh nghiệp tin như vậy. Giúp doanh nghiệp hiểu được các lựa chọn về pháp lý của họ và những chiến lược khác để giải quyết khó khăn có thể giúp hạn chế động cơ của bên đưa hối lộ. *Thứ hai*, nó cũng chứng tỏ là nói chung, văn hóa tham nhũng trong đó các doanh nghiệp phải thường xuyên sử dụng các khoản chi không chính thức đang cản trở sự tăng trưởng của cả khu vực doanh nghiệp. Quả thực, có thể có một cuộc đua tụt hạng trong đó các doanh nghiệp cố gắng cải thiện vị thế của mình, song vô tình họ đang cùng nhau làm tình hình xấu thêm vì các cán bộ sẽ có thói quen nhận hối lộ mới giải quyết công việc. Khi xét kết quả tăng trưởng trung bình của các tỉnh/thành phố, những địa phương nào có nhiều doanh nghiệp đưa hối lộ thì nhìn chung cũng là những địa phương mà doanh nghiệp đánh giá rằng họ đang tăng trưởng chậm hơn (Hình 19).

Hình 19. Tỉnh/thành phố có hiện tượng đưa hối lộ nhiều hơn thì doanh nghiệp cũng kinh doanh kém hơn

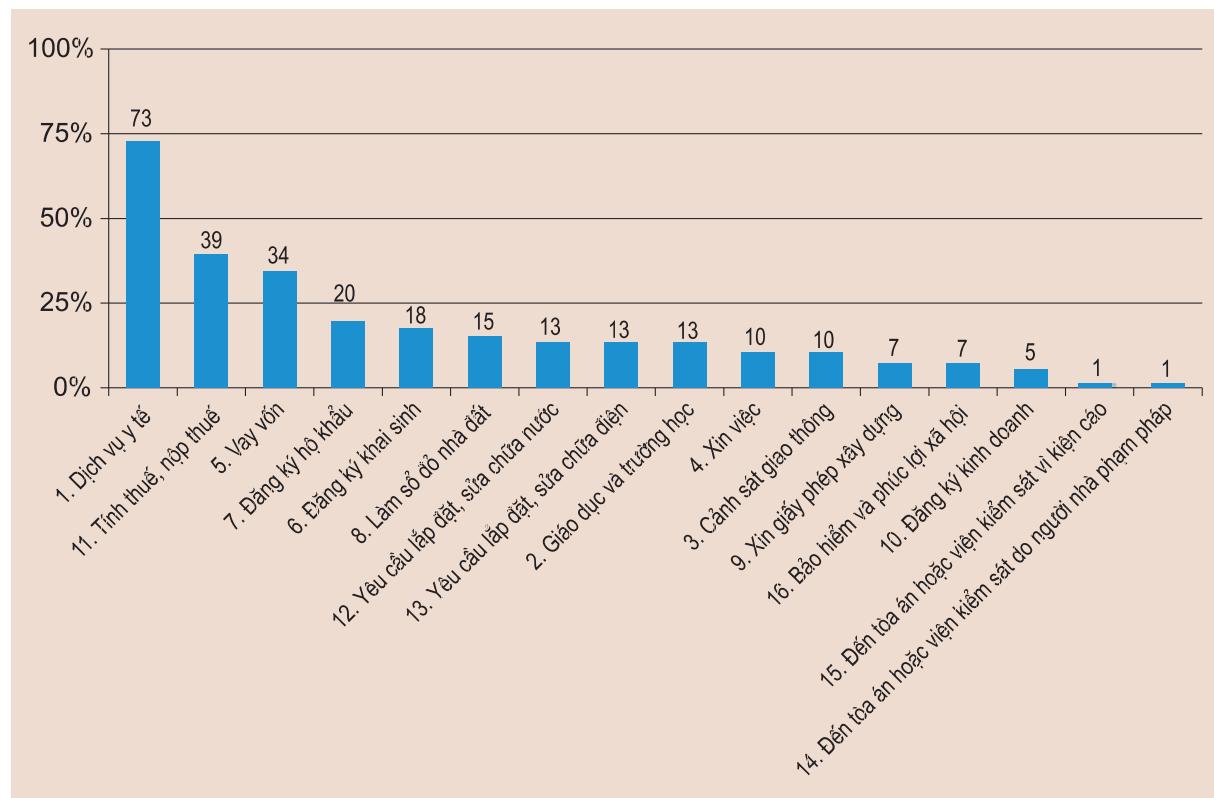


2.1.2.4. Người dân trả chi phí ngoài quy định cho ai?

Người dân cũng được hỏi về trải nghiệm của họ với việc chi trả phí ngoài quy định. Đầu tiên, họ được hỏi xem có sử dụng một vài dịch vụ công hay không, và nếu có, liệu họ có phải trả phí ngoài quy định hay không. Câu hỏi tiếp theo là họ đánh giá số tiền mà họ phải trả thêm lớn đến mức nào và họ có tự nguyện trả hay không.

Nhìn chung, người dân cho biết có tham gia nhiều giao dịch với các cơ quan hoặc tổ chức của nhà nước. Gần 3/4 có sử dụng dịch vụ y tế và hơn 1/3 có làm việc với cơ quan thuế để kê khai tính thuế hoặc làm đơn xin vay vốn ở ngân hàng hoặc tổ chức tín dụng (Hình 20). Ở phía bên kia của bức tranh, rất ít người dân được khảo sát nói có giao dịch với hệ thống tòa án.

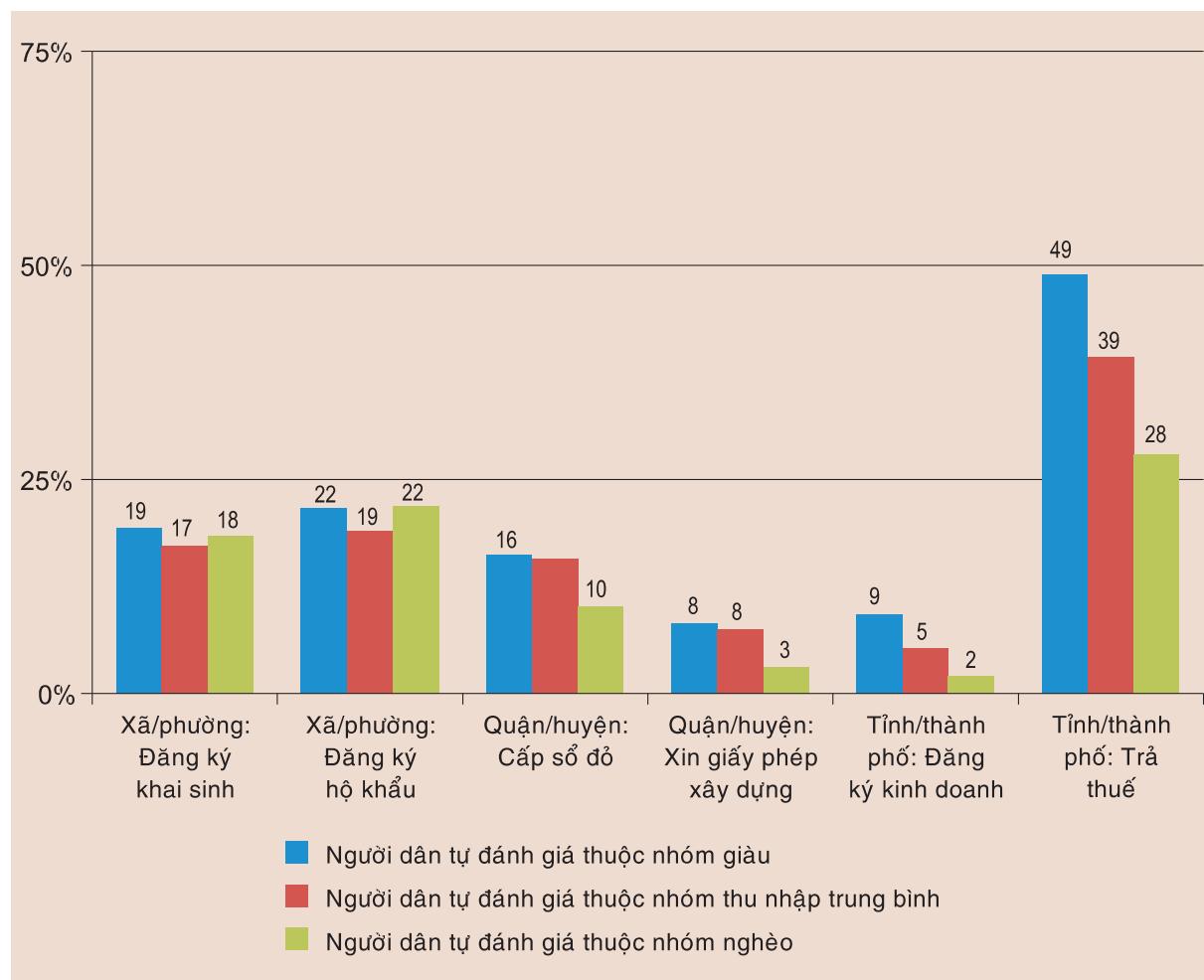
Hình 20. Phần trăm người dân sử dụng các dịch vụ khác nhau trong 12 tháng trước đó



Ở phần trước, chúng ta thấy rằng những người dân tự đánh giá mình thuộc nhóm nghèo có xu hướng thừa nhận tham nhũng ở cấp địa phương nhiều hơn, trong khi những người thuộc nhóm giàu lại có xu hướng ghi nhận tham nhũng ở cấp trung ương và cấp tỉnh/thành phố. Một lý do dẫn đến nhận thức khác nhau này là dịch vụ mà người nghèo sử dụng chủ yếu được cung cấp ở cấp địa phương, trong khi những người dân giàu có lại có xu hướng sử dụng nhiều những dịch vụ do cấp cao hơn cung ứng. Quá thực, cách lý giải này có vẻ phù hợp. Trong số 16 dịch vụ mà người dân được yêu cầu nêu rõ trải nghiệm của họ thì mỗi cấp có hai loại dịch vụ rõ ràng được cung ứng ở các cấp tỉnh/thành phố, quận/huyện và phường/xã. Như đã thấy rõ trong Hình 21, người dân thuộc tất cả

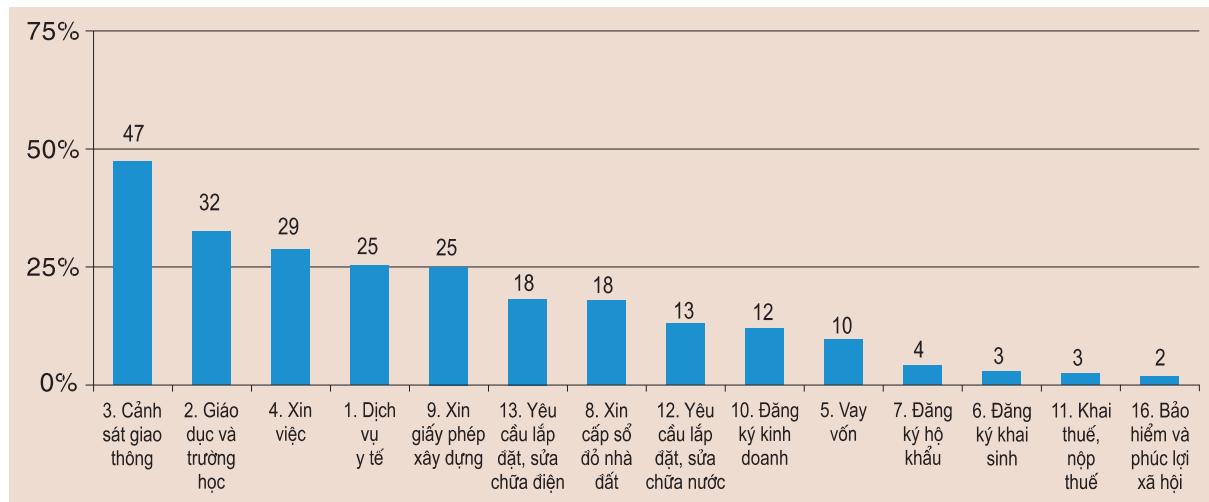
các nhóm thu nhập đều sử dụng các dịch vụ ở cấp phường/xã, nhưng người giàu lại sử dụng nhiều hơn các dịch vụ ở cấp quận/huyện và tỉnh/thành phố.

Hình 21. Sử dụng dịch vụ, theo nhóm thu nhập (%)



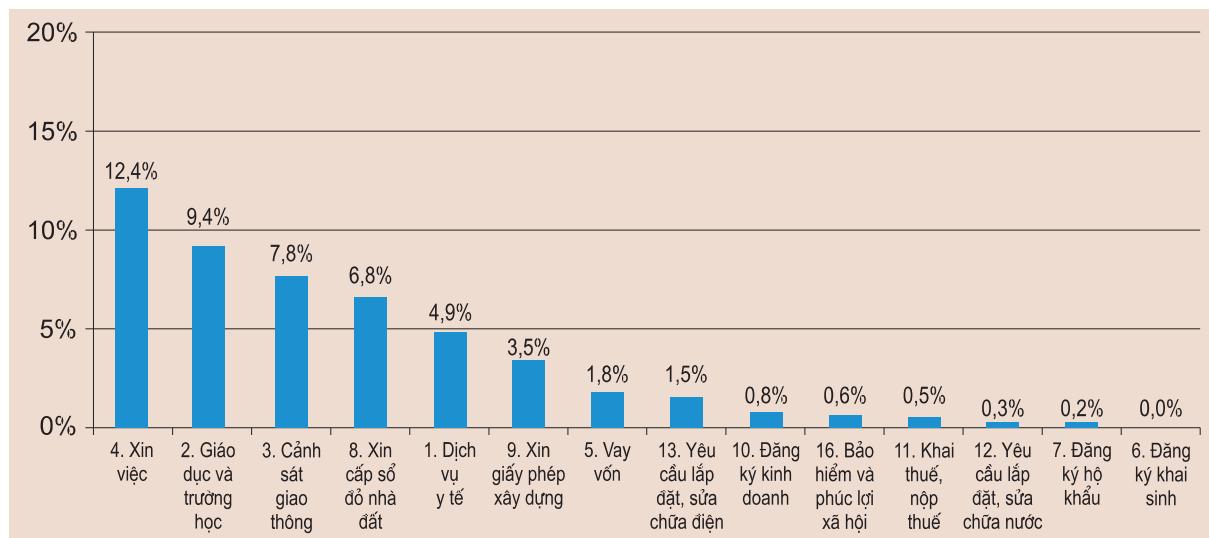
Kết quả khảo sát khẳng định khi sử dụng dịch vụ công, người dân phải trả phí ngoài quy định (Hình 22). Trong số những người có sử dụng dịch vụ, tỷ lệ người dân phải trả phí ngoài quy định cho cảnh sát giao thông là cao nhất, chiếm khoảng 47% số người trả lời. Hơn 30% nói họ phải trả chi phí ngoài quy định khi xin học cho con cái. Khi xin việc trong các cơ quan nhà nước, 29% nói họ phải chi trả ngoài quy định. Dịch vụ y tế và xin giấy phép xây dựng, sửa chữa nhà cửa có tỷ lệ khoảng 25%. Một số người sử dụng dịch vụ nói họ vẫn phải trả phí ngoài quy định ngay cả với những loại dịch vụ mà thông thường chúng ta không nghĩ điều này có thể xảy ra, chẳng hạn như khi người nghèo sử dụng “bảo hiểm hay phúc lợi xã hội” và “đăng ký khai sinh” cho trẻ sơ sinh.

Hình 22. Tỷ lệ phải đưa hối lộ khi sử dụng dịch vụ hoặc giao dịch với các cơ quan nhà nước, trong số những người dân có giao dịch (%)



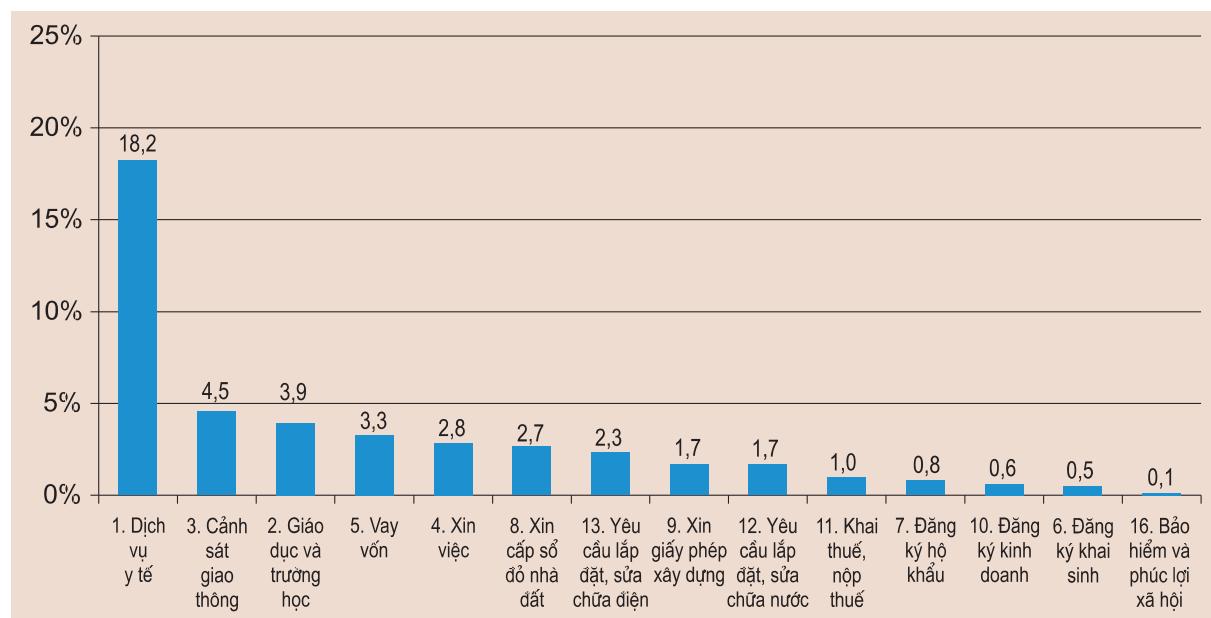
Vì nhiều khoản chi trả ngoài quy định có thể có giá trị nhỏ nên những người phải trả tiền được hỏi họ coi khoản tiền đó là “lớn” hay “nhỏ” (Hình 23). Trong số những người phải trả phí ngoài quy định, các khoản tiền lớn ngoài quy định phải trả khi xin việc trong cơ quan nhà nước hay xin cấp sổ đỏ. Khi đến gặp hoặc giao dịch với một cơ quan nhà nước để xin việc, 12% nói họ phải trả khoản tiền ngoài quy định “lớn”. Các ngành khác có xác suất phải trả những khoản tiền lớn ngoài quy định là giáo dục và trường học, cảnh sát giao thông và xin cấp sổ đỏ nhà đất (Tỷ lệ phần trăm này tính trong số những người có giao dịch với cơ quan nhà nước).

Hình 23. Tỷ lệ phải đưa hối lộ lớn khi sử dụng các dịch vụ hoặc giao dịch với cơ quan nhà nước, trong số những người có giao dịch (%)



Số liệu trong Hình 22 và Hình 23 phản ánh xác suất phải đưa hối lộ hoặc trả một khoản tiền hối lộ lớn khi giao dịch với các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, cách so sánh này không cho biết mức độ chi trả các khoản ngoài quy định trong phạm vi cả nước vì một số dịch vụ, như dịch vụ y tế, được đồng đảo công chúng sử dụng trong khi một số dịch vụ khác, như hệ thống tòa án chẳng hạn, lại có rất ít người sử dụng. Trong Hình 24, chúng ta thấy tỷ lệ trong toàn bộ mẫu khảo sát người dân cho biết họ có phải chi những khoản ngoài quy định cho từng cơ quan. Vì thế, mặc dù xác suất phải trả phí ngoài quy định cho cảnh sát giao thông và giáo dục là lớn nhất, nhưng tổng số những lần phải trả phí ngoài quy định trong ngành y tế ở các tỉnh trong diện khảo sát lại là cao nhất vì có một tỷ lệ lớn người dân đã từng phải đến các cơ sở y tế.

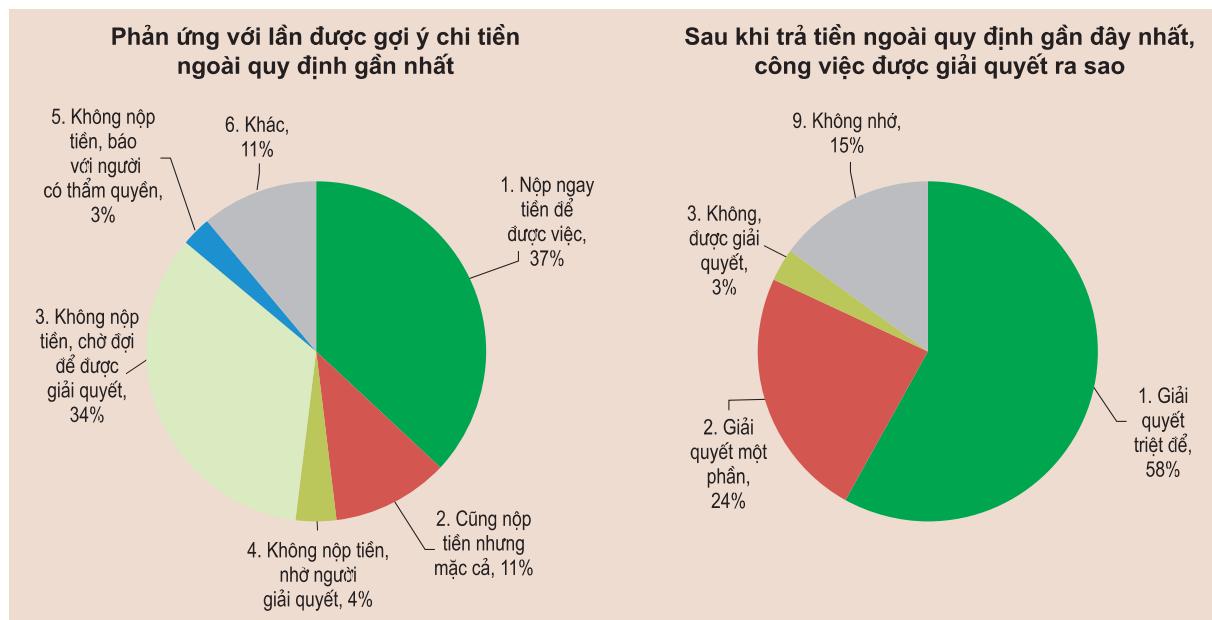
Hình 24. Tỷ lệ trong toàn bộ dân số phải đưa hối lộ, theo ý kiến của người dân (%)



2.1.2.5. Vì sao người dân phải trả phí ngoài quy định?

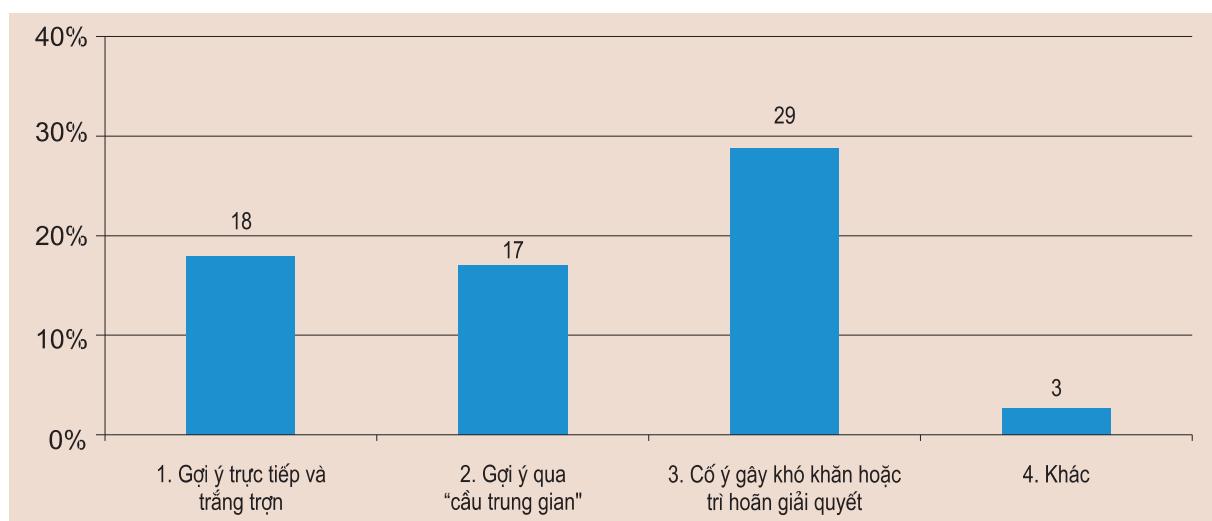
Người dân được hỏi vì sao họ lại chấp nhận trả tiền ngoài quy định. Họ cũng được hỏi về phản ứng khi gặp tình huống gọi ý cần phải chi trả ngoài quy định. Cụ thể, những người dân có giao dịch với cơ quan nhà nước hoặc cán bộ trong 12 tháng qua được hỏi lần gần đây nhất khi được gọi ý tặng quà hoặc chi tiền ngoài quy định thì họ xử lý như thế nào. Kết quả, được thể hiện trong phần bên trái của Hình 25, cho thấy khoảng một nửa số người được hỏi nói họ có trả tiền ngoài quy định. Chỉ có 3% số người được hỏi nói họ báo với cơ quan có thẩm quyền. Trong số những người có trả tiền ngoài quy định, được thể hiện ở phần bên phải của Hình 25, dường như việc chi trả này có hiệu quả: 58% nói công việc được giải quyết triệt để và 24% nói được giải quyết một phần.

Hình 25. Phản ứng và kết quả lần được gợi ý chi trả khoản tiền ngoài quy định gần đây nhất (tỷ lệ phần trăm người dân trả lời)



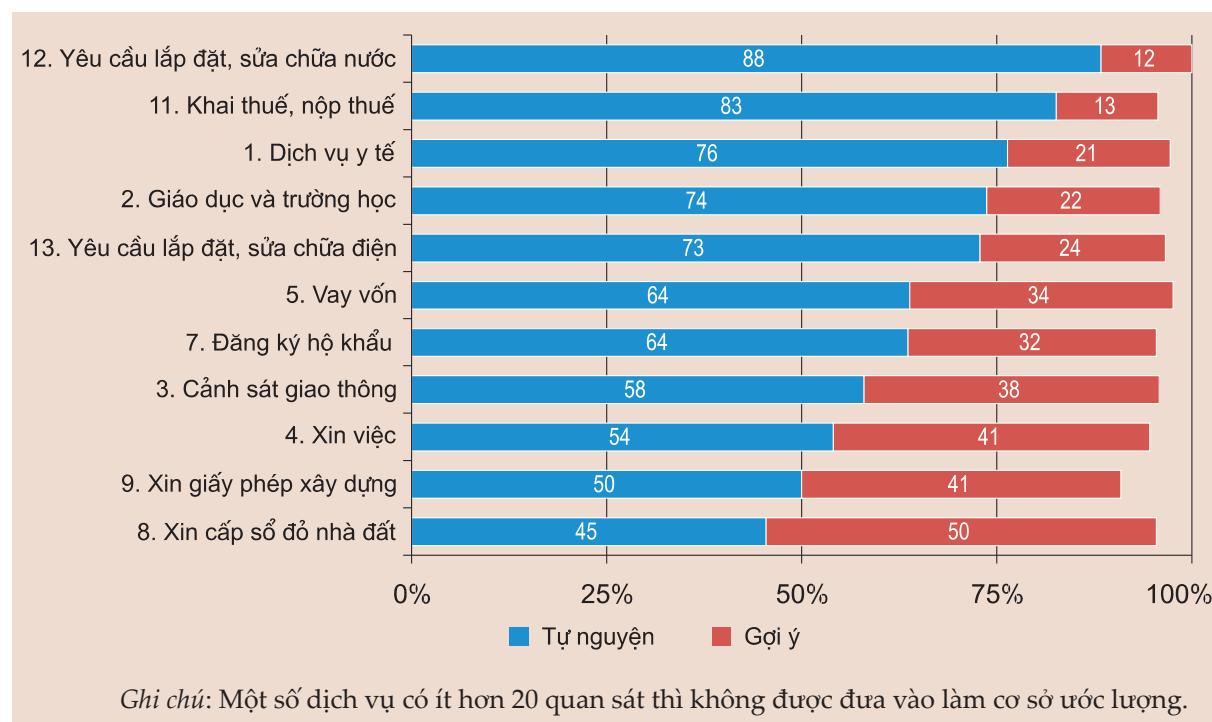
Cơ chế gợi ý đưa tiền ngoài quy định cũng là vấn đề đáng quan tâm. Khi những người dân phải chi tiền ngoài quy định trong vòng 12 tháng qua được hỏi cán bộ thường gợi ý đưa tiền ngoài quy định hoặc qua biểu như thế nào thì có khoảng 18% cho biết cán bộ gợi ý trực tiếp và 17% nói họ qua “cầu trung gian” (Hình 26). Phương án được trả lời nhiều nhất là cán bộ chủ ý gây khó khăn hoặc trì hoãn giải quyết công việc, với 29% số người dân có đưa tiền ngoài quy định khẳng định điều này.

Hình 26. Cán bộ gợi ý hoặc yêu cầu đưa tiền ngoài quy định hoặc qua biểu như thế nào? (tỷ lệ phần trăm số người khẳng định có chi trả ngoài quy định trong 12 tháng qua)



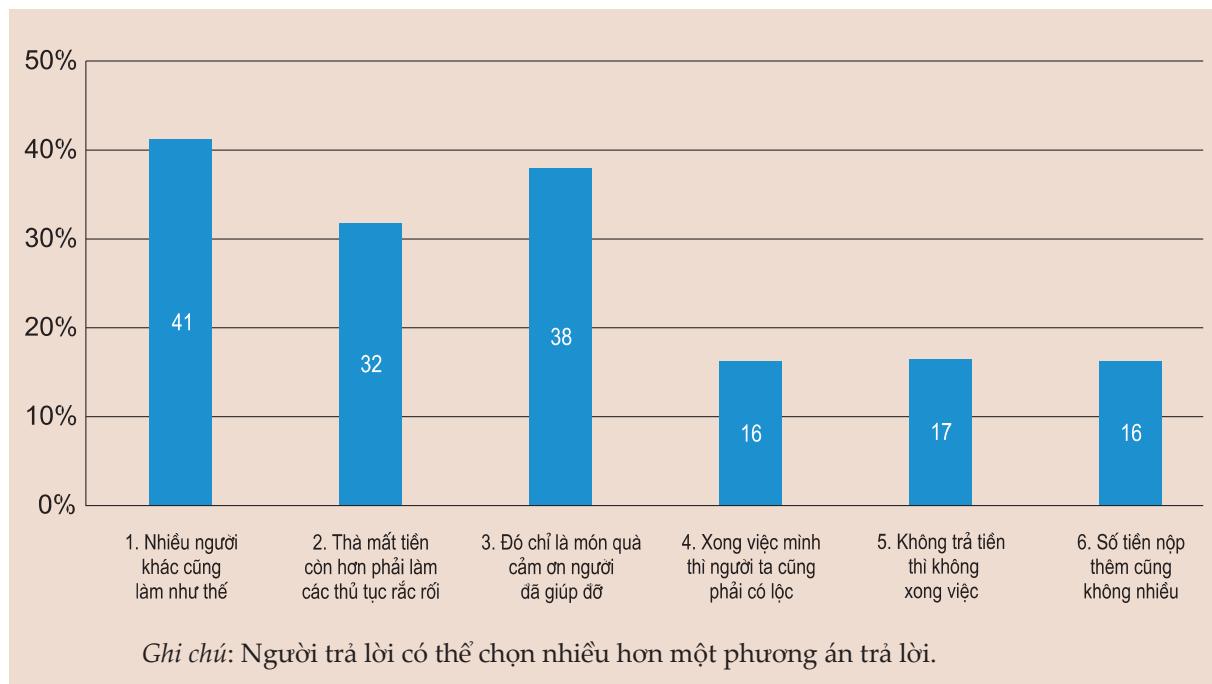
Trải nghiệm nói trên không đồng nhất trong tất cả các loại dịch vụ hoặc các cơ quan. Người dân nói có phải trả thêm chi phí dưới dạng tiền mặt, quà biếu hoặc các ưu đãi khác, ngoài mức phí chính thức, thường nói rằng họ làm điều đó một cách tự nguyện (Hình 27). Điều này đặc biệt đúng với dịch vụ. Có rất nhiều người trả tiền ngoài quy định cho việc sửa chữa, lắp đặt đường nước (88%), dịch vụ cơ quan thuế hay (83%) dịch vụ y tế (76%) đều nói họ trả tiền tự nguyện. Trái lại, 50% số người trả tiền ngoài quy định để được cấp sổ đỏ nhà đất và 41% số người trả tiền cho việc xin giấy phép sửa chữa nhà cửa hay xin việc ở các cơ quan nhà nước đều nói các khoản tiền ngoài quy định đó được gọi ý chứ không phải tự nguyện.

Hình 27. Khi người dân phải trả tiền ngoài quy định hoặc biếu quà, đó là tự nguyện hay do bị gợi ý? (tỷ lệ phần trăm số người có trả tiền ngoài quy định hoặc biếu quà trong 12 tháng qua)



Nhìn chung, 21% số người dân nói ít nhất họ đã tự nguyện trả tiền ngoài quy định một lần. Có thể có nhiều lý do khiến người dân chọn cách trả tiền ngoài quy định cho dù không trực tiếp bị gợi ý đưa tiền. Phiếu khảo sát người dân đã hỏi những người đưa tiền vì sao họ tự nguyện làm như vậy (Hình 28). Trong số những người ít nhất có một lần tự nguyện đưa tiền ngoài quy định, nhiều người cho rằng vì người khác cũng làm thế (41%) hoặc thà mất tiền còn hơn phải đương đầu với các thủ tục rắc rối (32%). Chỉ có 17% nói rằng “không đưa tiền thì không xong việc”.

Hình 28. Vì sao người dân trả tiền ngoài quy định, ngay cả khi không bị yêu cầu?
(tỷ lệ phần trăm số người nói đã có lần “tự nguyện” đưa tiền ngoài quy định)



2.1.2.6. CBCC quan sát thấy những hiện tượng tham nhũng nào?

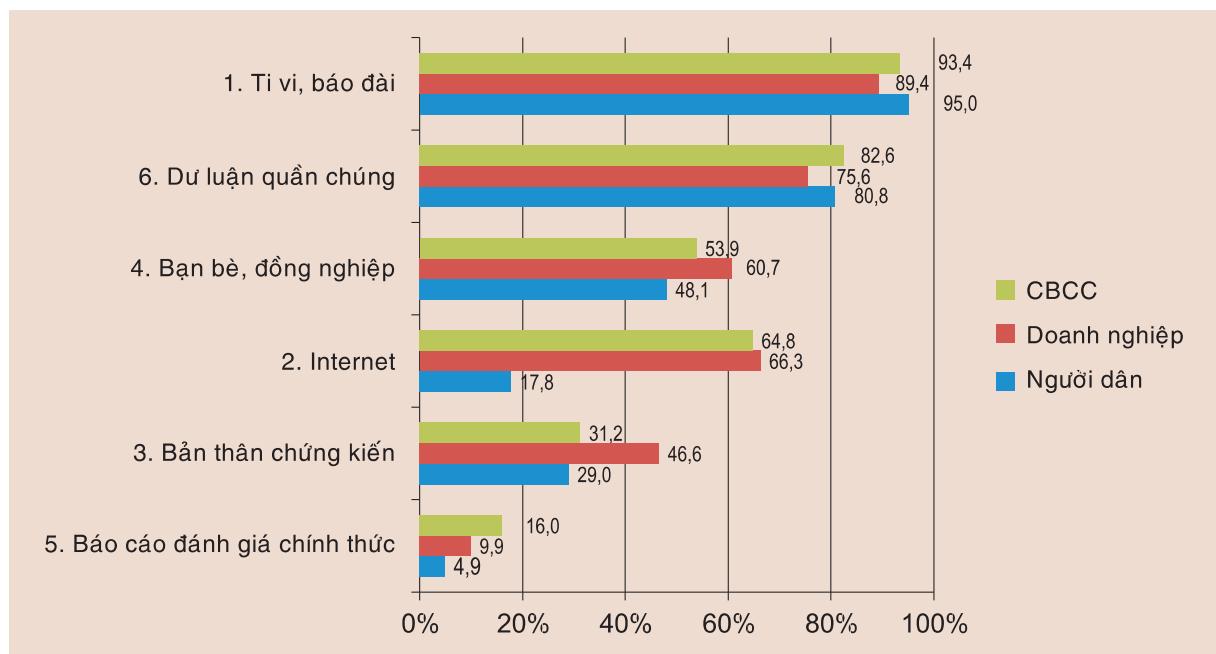
Khảo sát người dân và doanh nghiệp giúp minh họa các dạng tham nhũng trong sự tương tác giữa cơ quan nhà nước và xã hội. Tuy nhiên, như đã nêu trong phần giới thiệu, một số dạng tham nhũng lại không nằm trong sự tương tác đó. CBCC trong mẫu khảo sát đã được hỏi liệu họ có biết rõ trường hợp nào trong 12 hành vi tham nhũng trong 12 tháng qua, và kết quả được thể hiện trong Hình 29. Bốn hành vi được hơn 20% CBCC biết rõ bao gồm: sử dụng phương tiện của cơ quan phục vụ nhu cầu riêng của cá nhân và gia đình (26%); nhận tiền hoặc quà biếu để giải quyết công việc có lợi cho người đưa tiền/quà (25%); cố tình gây khó khăn khi giải quyết công việc để buộc đối tượng phải hối lộ (22%); và mòi người có chức quyền đi du lịch, ăn uống, vui chơi để vụ lợi (20%). Hai hành vi tiếp theo được nhiều người đề cập đến nhất là để bắt những người không có năng lực để vụ lợi (17%) và gọi điện, viết thư tay can thiệp để mưu lợi cho người thân (16%). Cần lưu ý là nhiều hành vi thể hiện trong Hình 29 không nằm trong sự tương tác giữa CBCC nhà nước với công chúng mà chúng hoàn toàn là vấn đề nội bộ của nền hành chính công. Điều này chứng tỏ còn nhiều việc phải làm trong lĩnh vực cải cách hành chính công, tăng cường quản lý nguồn nhân lực và quản lý tài sản công.

**Hình 29. Hành vi mà CBCC đã gặp trong công việc 12 tháng qua
(tỷ lệ phần trăm CBCC)**



2.1.3. Các nguồn thông tin về tham nhũng

Có rất nhiều nguồn thông tin giúp hình thành quan điểm ý kiến của đối tượng phỏng vấn về mức độ tham nhũng trong các ngành khác nhau. Tivi, đài, báo là những nguồn thông tin phổ biến nhất với 93% số người được hỏi sử dụng kênh này. Dư luận nhân dân là nguồn thông tin phổ biến thứ hai đối với cả ba nhóm đối tượng phỏng vấn. Trái lại, báo cáo và đánh giá của các cơ quan nhà nước hay địa phương nơi các đối tượng trả lời sinh sống dường như lại cung cấp ít thông tin nhất về tham nhũng. Chỉ có 5% số người dân được phỏng vấn, 10% doanh nghiệp và 16% CBCC biết được tình hình tham nhũng qua kênh thông tin này. Trong khi gần 2/3 số doanh nghiệp và CBCC coi internet là một nguồn thông tin, thì chỉ có 18% người dân có ý kiến tương tự. Điều này cho thấy mức độ phổ cập internet trong nhân dân còn hạn chế. Và tuy có đến gần một nửa số doanh nghiệp đã từng tự chứng kiến các hành vi tham nhũng, chỉ có 29% người dân và 31% CBCC là đã có cơ hội tương tự.

Hình 30. Nguồn thông tin về tham nhũng

2.1.4. Thách thức mới nổi lên: Nhóm lợi ích

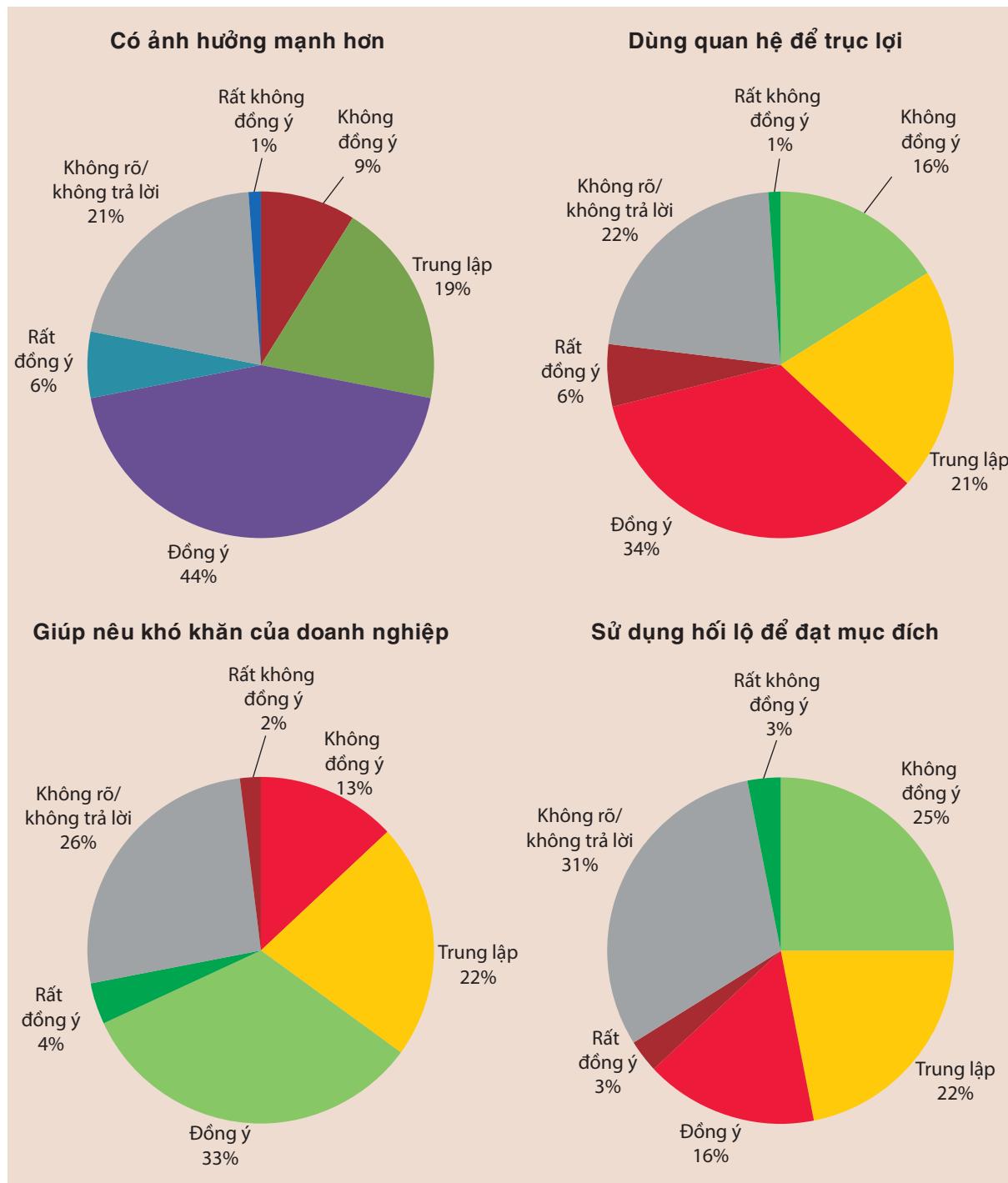
Các thảo luận và trao đổi trước đây mới chỉ đề cập đến các hình thức khác nhau của tham nhũng liên quan đến việc thực hiện các chính sách và pháp luật. Tuy nhiên, kinh nghiệm từ các nước khác đang chuyển đổi sang kinh tế thị trường có thể giúp chúng ta dự đoán và nhận diện sự biến đổi của các hình thức tham nhũng. Khi vai trò của nhà nước chuyển mạnh hon sang việc xác lập các quy tắc cạnh tranh và trao đổi chứ không còn chỉ đạo trực tiếp nền kinh tế nữa, thì doanh nghiệp có xu hướng ngày càng tìm cách tác động để tạo ra những lợi thế riêng cho bản thân họ. Trên thực tế, họ tự tổ chức thành các nhóm lợi ích cho mục đích này.

Đồng thời, doanh nghiệp cũng có thể tự tổ chức thành các nhóm lợi ích vì mục tiêu tích cực. Cá nhân từng doanh nghiệp có thể có rất ít động cơ để chịu chi phí truyền tải các vấn đề của họ với các nhà hoạch định chính sách mà việc đó mang lại lợi ích cho nhiều doanh nghiệp khác. Trong trường hợp này, các doanh nghiệp tổ chức lại với nhau thành các hiệp hội kinh doanh để có thể cùng nhau nói lên những vấn đề quan tâm của họ thì sẽ hiệu quả hơn. Theo cách này, việc hình thành các nhóm lợi ích có thể đóng vai trò tích cực trong việc thúc đẩy sự tương tác giữa cộng đồng doanh nghiệp với các nhà hoạch định chính sách.

Cuộc khảo sát này tìm hiểu xem doanh nghiệp coi nhóm lợi ích như thế nào, quan điểm của họ về xu hướng tác động tích cực và tiêu cực của các nhóm lợi ích (Hình 31).

Nhìn tổng thể, các câu hỏi về nhóm lợi ích có tỷ lệ câu trả lời “Không biết” lớn hơn nhiều so với đa phần các câu hỏi khác. Điều này chứng tỏ khái niệm “nhóm lợi ích” còn khá mới mẻ ở Việt Nam.

Hình 31. Quan điểm của doanh nghiệp về nhóm lợi ích



Doanh nghiệp ở Việt Nam nêu cả khía cạnh tích cực và tiêu cực của nhóm lợi ích. Về mặt tích cực, khoảng 37% cho rằng nhóm lợi ích trong lĩnh vực kinh doanh của họ giúp đưa những khó khăn trong quá trình kinh doanh đến được với các nhà hoạch định chính sách, trong khi số không đồng ý chỉ chiếm 15%. Đồng thời, tỷ lệ doanh nghiệp đồng ý rằng nhóm lợi ích trong lĩnh vực kinh doanh của họ sử dụng hối lộ để đạt mục đích có ít hơn một chút so với tỷ lệ doanh nghiệp không đồng ý. Về mặt tiêu cực, việc chỉ có 28% số doanh nghiệp không đồng ý với nhận định trên cho thấy có một số điểm cần lưu tâm. Thậm chí đáng lo ngại hơn nữa, khi được hỏi liệu doanh nghiệp có sử dụng các mối quan hệ với quan chức để trục lợi không thì có đến 40% doanh nghiệp đồng ý và chỉ có 17% doanh nghiệp phản đối. Cuối cùng, khi được hỏi liệu các nhóm lợi ích ngày càng có ảnh hưởng mạnh hơn hay không thì có đến 50% số doanh nghiệp đồng ý và chỉ có 10% doanh nghiệp không đồng ý mà thôi.

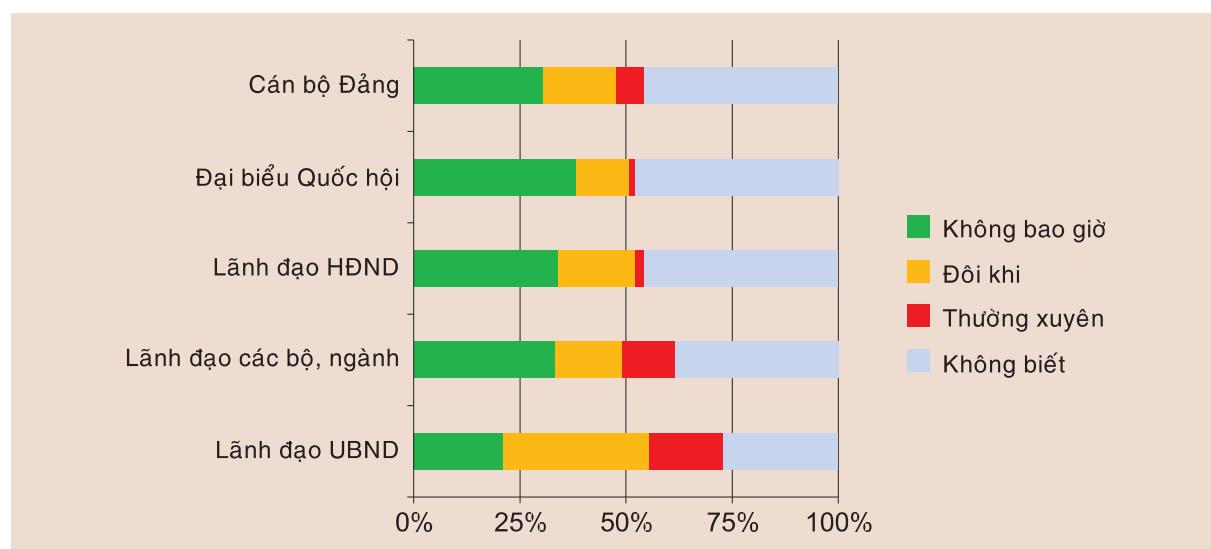
Phân tích câu trả lời của các loại doanh nghiệp sẽ cho ta những hiểu biết sâu sắc về bối cảnh đang thay đổi liên quan đến nhóm lợi ích ở Việt Nam. Nói chung, các doanh nghiệp lớn có xu hướng coi nhóm lợi ích đang trở nên chủ động hơn và các doanh nghiệp lớn cũng có xu hướng nhấn mạnh nhiều hơn đến các khía cạnh tích cực của nhóm lợi ích. Doanh nghiệp có vốn nhà nước có xu hướng cho rằng các nhóm lợi ích đang trở nên chủ động hơn và đề cập đến cả khía cạnh tích cực và tiêu cực của việc hình thành chúng. Tương tự như vậy, so với các doanh nghiệp không tham gia hiệp hội, thành viên các hiệp hội doanh nghiệp có vẻ đồng ý nhiều hơn với nhận định rằng nhóm lợi ích đang trở nên chủ động hơn và chúng giúp thúc đẩy sự trao đổi tích cực, cũng như họ sử dụng quan hệ với quan chức để tranh thủ lợi thế.

Vì nhiều yếu tố này có liên quan với nhau nên cần sử dụng những phân tích tinh xảo hơn để nhận diện yếu tố nào có quan hệ chặt chẽ nhất với các đánh giá khác nhau về nhóm lợi ích. Mọi yếu tố khác như nhau, doanh nghiệp có nhiều đối thủ cạnh tranh và doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực xây dựng có xu hướng cho rằng nhóm lợi ích trong lĩnh vực kinh doanh của họ đang sử dụng hối lộ để đạt mục đích nhiều hơn các doanh nghiệp khác.

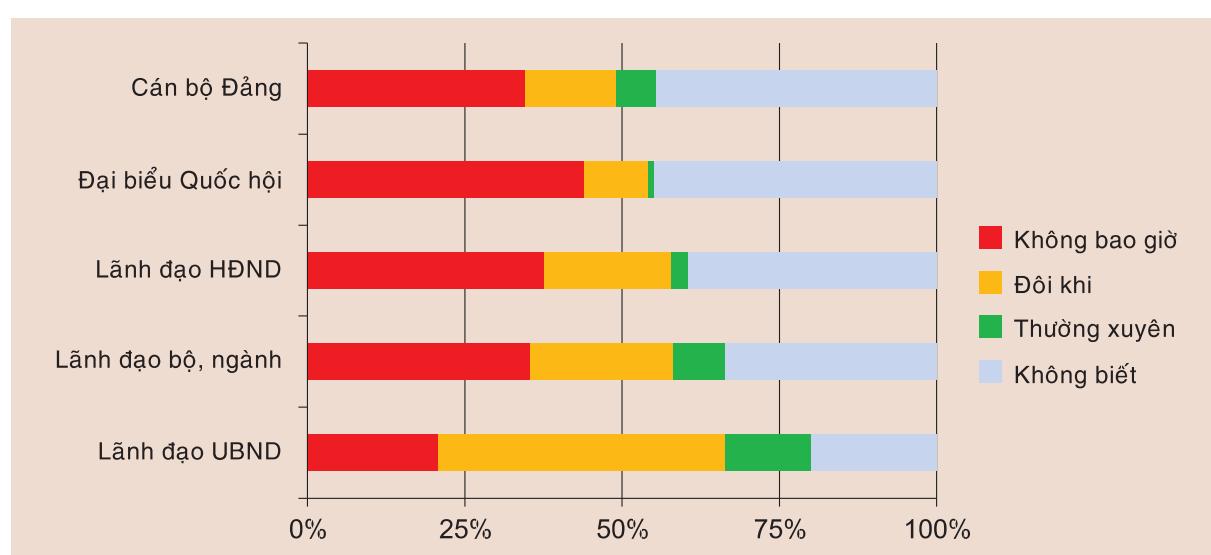
Doanh nghiệp cũng được đề nghị nhận diện các cơ quan mà nhóm lợi ích thường cố gắng gây ảnh hưởng nhất. Xét riêng mẫu gồm các doanh nghiệp nói rằng nhóm lợi ích trong mạng lưới doanh nghiệp của họ đang sử dụng quan hệ hoặc sử dụng hối lộ để đạt mục đích của mình nhưng không hỗ trợ giải quyết những vướng mắc của doanh nghiệp, các câu trả lời dường như đánh giá tiêu cực nhất là lãnh đạo UBND và tích cực nhất là đại biểu Quốc hội (Hình 32). Trên thực tế, hình thái này cũng xuất hiện khi xét riêng mẫu các doanh nghiệp chỉ nhấn mạnh đến khía cạnh tích cực, tức là nhóm lợi ích giúp tăng

cường trao đổi, nhưng không dùng quan hệ hoặc hối lộ để đạt mục đích. Việc các nhóm lợi ích hướng nhiều nhất tới lãnh đạo UBND không nhất thiết phản ánh hiện tượng tham nhũng mà chính xác hơn, nó phản ánh mức độ quyền lực mà họ có liên quan đến các vấn đề có vai trò quan trọng đối với khả năng sinh lợi của doanh nghiệp.

Hình 32. Nhóm lợi ích gây ảnh hưởng với ai vì mục đích tiêu cực?
(trong số các doanh nghiệp chỉ thừa nhận các khía cạnh tiêu cực của nhóm lợi ích - sử dụng hối lộ hoặc quan hệ chứ không giúp truyền tai các khó khăn)



Hình 33. Nhóm lợi ích gây ảnh hưởng với ai vì mục đích tích cực?
(trong số các doanh nghiệp chỉ thừa nhận khía cạnh tích cực của nhóm lợi ích - giúp truyền tai các khó khăn, nhưng không sử dụng quan hệ hoặc hối lộ)



2.2. Hiệu quả của các biện pháp phòng chống tham nhũng

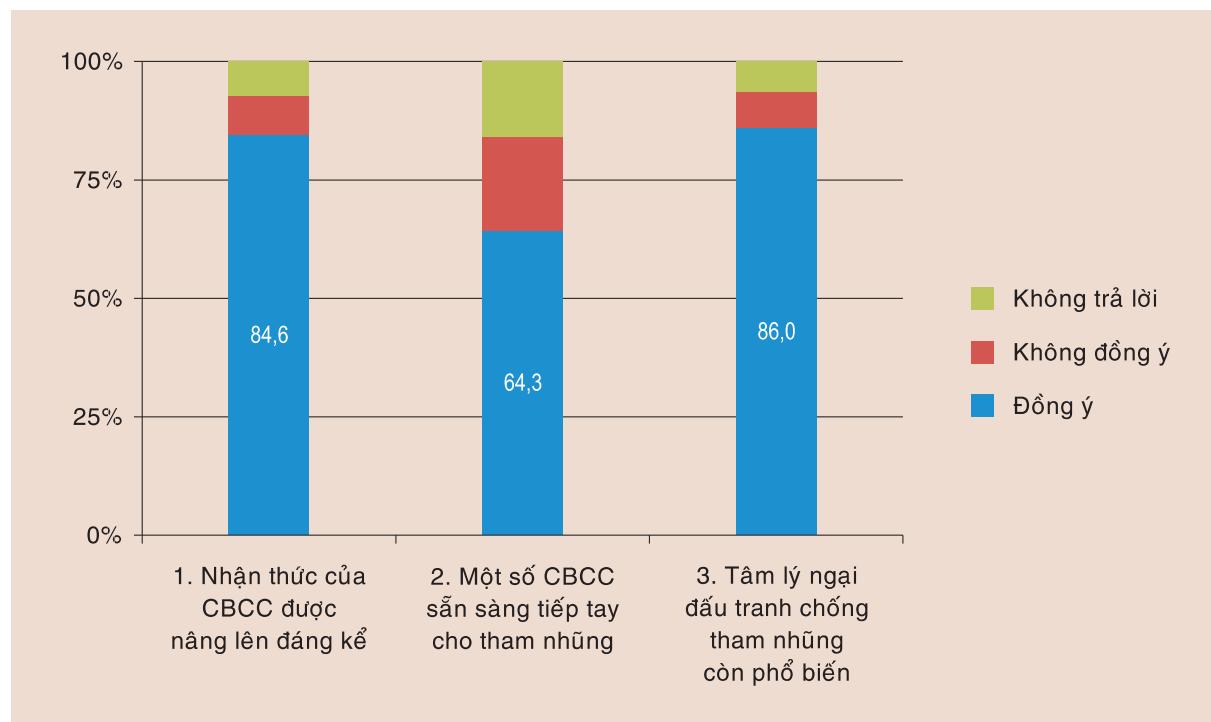
Mục trước đã trình bày tình trạng tham nhũng ở Việt Nam sau sáu năm thực hiện Luật PCTN. Mục này chú trọng vào công tác PCTN. Những giải pháp được nêu trong Luật PCTN 2005 có tác dụng như thế nào? Những giải pháp nào đã được thực thi và những giải pháp bổ sung nào được người dân, doanh nghiệp và CBCC Việt Nam ủng hộ để đưa cuộc đấu tranh chống tham nhũng lên tầm cao mới?

2.2.1. Tiến triển và thách thức trong việc thực hiện phòng chống tham nhũng

Cuộc khảo sát nhằm tìm hiểu những tiến bộ đã đạt được trong các biện pháp PCTN trong thập kỷ vừa qua, CBCC được hỏi hàng loạt câu hỏi liên quan đến hiểu biết và thái độ của họ về vấn đề PCTN, hệ thống luật pháp và tổ chức PCTN. Mục này trình bày các kết quả đó.

Khoảng 85% CBCC được phỏng vấn tin rằng nhận thức của CBCC về các vấn đề PCTN đã tăng lên (Hình 34). Tuy nhiên, 64% cho rằng một số CBCC sẵn sàng tiếp tay cho đối tượng tham nhũng và 86% cho rằng tâm lý e ngại khi đấu tranh chống tham nhũng vẫn còn phổ biến trong CBCC. Vì thế, mặc dù nhận thức về vấn đề tham nhũng đã được cải thiện nhưng mức độ sẵn sàng đấu tranh chống tham nhũng vẫn còn chưa rõ ràng trong nhiều CBCC.

Hình 34. Kiến thức và thái độ của CBCC về các vấn đề phòng chống tham nhũng

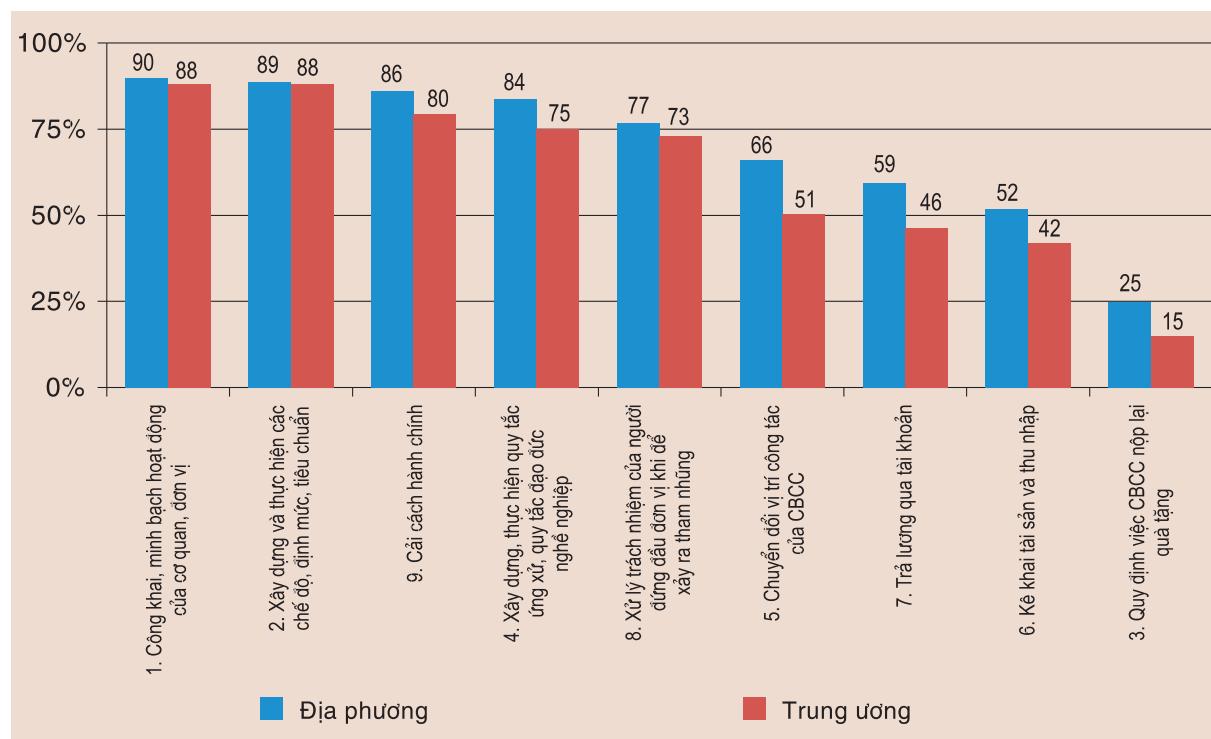


CBCC được hỏi về quan điểm của họ liên quan đến pháp luật và hiệu lực thực thi pháp luật về PCTN. Đa số tin rằng pháp luật về cơ bản đã đầy đủ (62%). Tuy nhiên, CBCC cũng bày tỏ sự quan ngại của họ về chất lượng của pháp luật PCTN, với khoảng 78% CBCC tin rằng các quy định pháp luật quá chung chung, chỉ mang tính hình thức và nhiều nội dung đã lạc hậu, chậm được điều chỉnh, sửa đổi.

CBCC được đề nghị đưa ra nhận định của họ về hiệu quả của 9 biện pháp PCTN trong cơ quan, đơn vị của họ. Tuyệt đại bộ phận CBCC đồng ý rằng công khai, minh bạch (90%) và xây dựng, thực hiện các chế độ, định mức, tiêu chuẩn (89%) là các biện pháp hiệu quả. Cải cách hành chính và xây dựng, thực hiện các quy tắc ứng xử, quy tắc đạo đức nghề nghiệp đúng ở vị trí tiếp theo, với các tỷ lệ đồng ý lần lượt là 86% và 83%. Nhỉnh hơn một nửa số CBCC tin vào hiệu quả của các biện pháp kê khai thu nhập và tài sản hiện nay. Chỉ có 24% CBCC nghĩ rằng quy định nộp lại quà biếu của CBCC là có hiệu quả.

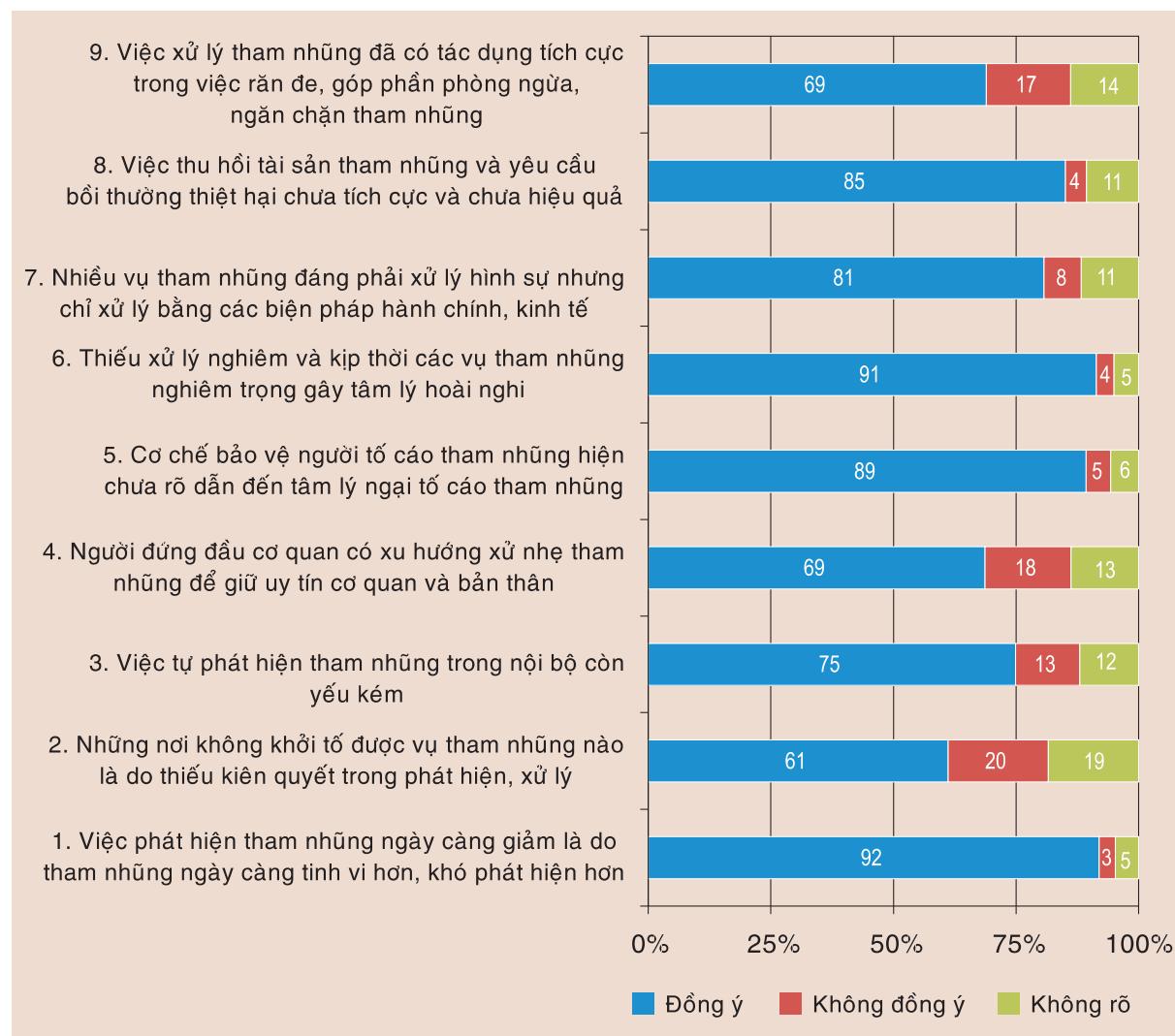
So sánh giữa CBCC cấp địa phương (phường/xã, quận/huyện và tỉnh/thành phố) và trung ương cho thấy CBCC các cơ quan trung ương ít lạc quan hơn CBCC các cơ quan địa phương khi đánh giá về hiệu quả thực hiện 7 trên 9 biện pháp nêu trên. Hai nhóm cán bộ này đánh giá giống nhau về hiệu quả của hai biện pháp đầu (công khai minh bạch và xây dựng, thực hiện các chế độ, định mức, tiêu chuẩn).

Hình 35. Đánh giá của CBCC trung ương và địa phương về hiệu quả của các biện pháp phòng chống tham nhũng



CBCC cũng được hỏi ý kiến về hệ thống phát hiện, xử lý các hành vi tham nhũng hiện nay. 92% CBCC đồng ý rằng ít trường hợp tham nhũng bị phát hiện hơn chỉ có nghĩa là tham nhũng ngày càng trở nên tinh vi và khó phát hiện hơn mà thôi. CBCC tỏ ra hoài nghi về hiệu lực thực hiện: 61% đồng ý rằng nếu một địa phương không truy tố được trường hợp tham nhũng nào thì là do địa phương đó chưa kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, và 75% cho rằng khả năng tự phát hiện tham nhũng trong các cơ quan, đơn vị nhà nước còn yếu.

Hình 36. Nhận định của CBCC về việc phát hiện, xử lý tham nhũng hiện nay



CBCC tương đối thắc mắc về việc xử lý các trường hợp tham nhũng. Thí dụ, 91% cho rằng thiếu xử lý nghiêm và kịp thời các vụ việc tham nhũng nghiêm trọng

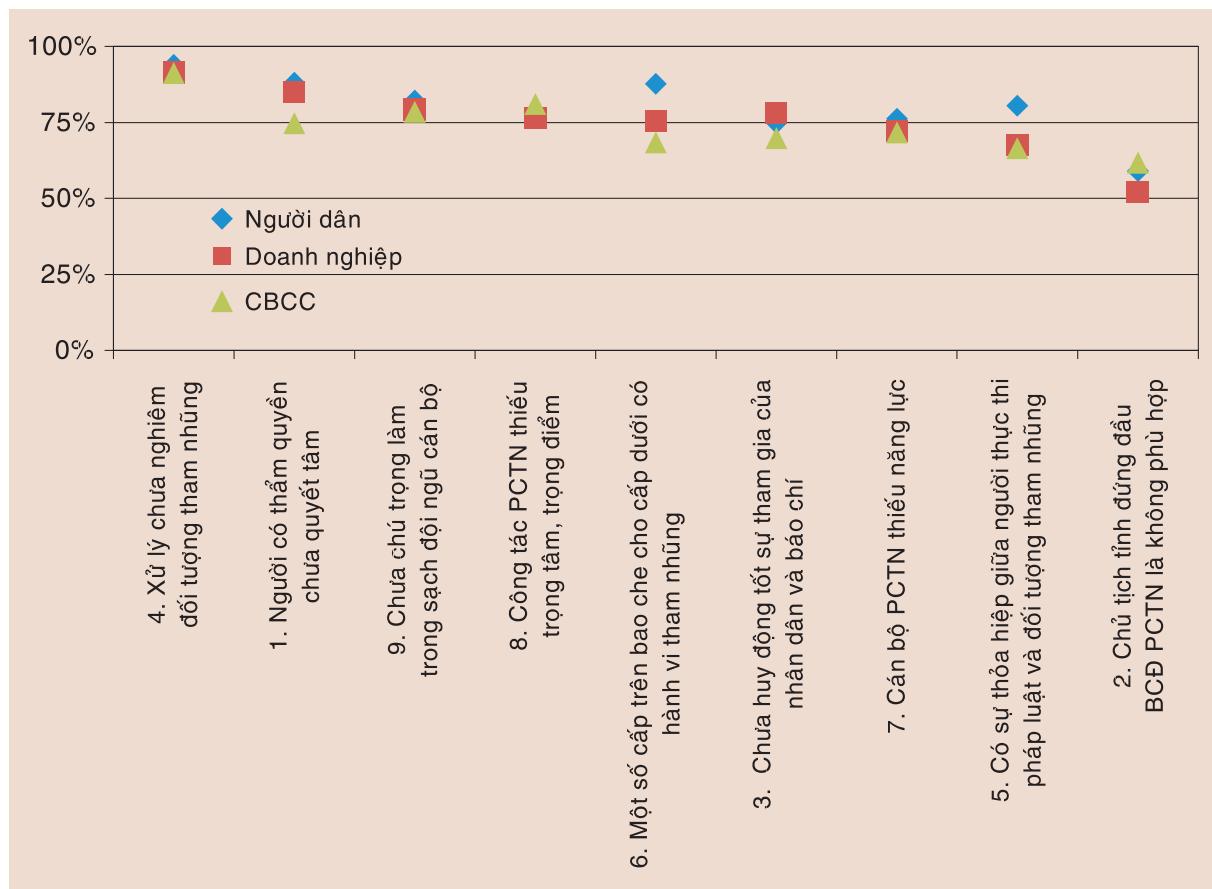
đang gây ra tâm lý hoài nghi trong công chúng. Tiếp nữa, 89% tin rằng cơ chế bảo vệ người tố cáo tham nhũng còn yếu kém đã khiến người dân e ngại khi báo cáo các trường hợp tham nhũng. Đối tượng trả lời cũng thể hiện mong muốn có các hình thức xử phạt khắt khe hơn: 81% CBCC tin rằng nhiều trường hợp đáng lẽ phải truy cứu trách nhiệm hình sự thì trên thực tế chỉ bị xử lý bằng các biện pháp hành chính, kinh tế, và 85% tin rằng việc thu hồi tài sản tham nhũng và yêu cầu bồi thường thiệt hại cho nạn nhân của tham nhũng chưa tích cực và chưa hiệu quả. Ở những nơi thực hiện được các biện pháp cứng rắn hơn thì CBCC cũng khẳng định sẽ có tác dụng: 69% CBCC tin rằng việc xử lý các vụ việc tham nhũng đã có tác dụng tích cực trong việc răn đe và PCTN. Tuy nhiên, rõ ràng ít có sự tin tưởng rằng người đứng đầu các cơ quan, đơn vị kiên quyết chống tham nhũng: 69% CBCC đồng ý rằng một số người đứng đầu cơ quan, đơn vị có xu hướng xử lý nhẹ các vụ việc tham nhũng trong cơ quan để giữ uy tín cho cơ quan và bản thân mình.

Mặc dù trong thập kỷ vừa qua, Việt Nam đã có những nỗ lực bền bỉ đấu tranh chống tham nhũng nhưng tham nhũng vẫn còn phổ biến trong phạm vi cả nước. Khảo sát này tìm hiểu vì sao các biện pháp PCTN không có hiệu quả như mong muốn. Tất cả ba nhóm đối tượng phỏng vấn đều được hỏi quan điểm về các nguyên nhân hạn chế công tác PCTN. Tỷ lệ phần trăm các đối tượng trả lời trong mỗi nhóm đồng ý hoặc rất đồng ý với mỗi yếu tố được phản ánh trong Hình 37.

Cuộc khảo sát cho thấy hơn 90% số người được hỏi tin rằng đối tượng tham nhũng chưa phải chịu những hình phạt thích đáng. 80% đối tượng trả lời trong cả ba nhóm đều cho rằng chưa có sự chú trọng làm trong sạch đội ngũ cán bộ, và 76-82% cho rằng các biện pháp PCTN còn dàn trải, thiếu trọng tâm, trọng điểm. 75% CBCC và 85% hai nhóm đối tượng còn lại đồng ý là người có thẩm quyền chưa thực sự quyết tâm.

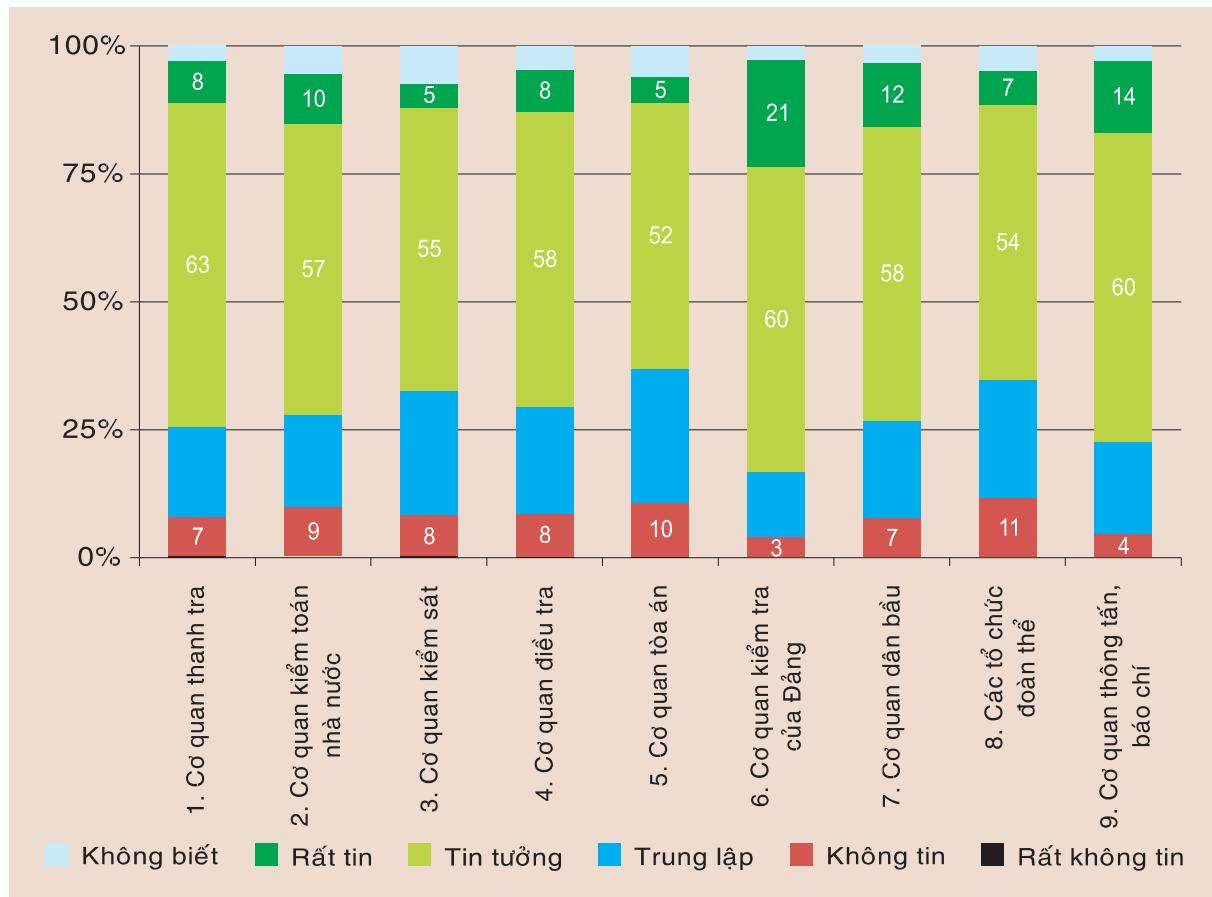
Người dân gay gắt hơn khi nói đến thái độ và năng lực của CBCC so với hai nhóm đối tượng còn lại: 80% người dân tin rằng có sự tiếp tay giữa công chức và đối tượng tham nhũng, 87% cho rằng một số cấp trên bao che cho cấp dưới có hành vi tham nhũng và 76% nghĩ rằng CBCC thiếu năng lực. Các con số này đều thấp hơn 75% đối với mẫu CBCC và doanh nghiệp.

Hình 37. Cảm nhận về các yếu tố hạn chế kết quả đấu tranh chống tham nhũng



Trong tổ chức các cơ quan PCTN của Việt Nam cho tới thời điểm thực hiện cuộc khảo sát, Chủ tịch UBND tỉnh/thành phố cũng là người đứng đầu của BCD PCTN tỉnh/thành phố. Cuộc khảo sát đã hỏi các đối tượng phỏng vấn xem họ có thấy cách tổ chức như vậy là phù hợp hay không. Trên thực tế, 52% doanh nghiệp, 59% người dân và 62% CBCC cho rằng cách tổ chức như vậy là không phù hợp. Mặc dù các tỷ lệ này đều thấp hơn so với các yếu tố khác, nhưng vẫn cao hơn 50% và cách tổ chức này nên được xem xét lại trong chiến lược PCTN trong tương lai.

CBCC cũng được hỏi họ tin tưởng như thế nào về mức độ hiệu quả trong phát hiện tham nhũng của các cơ quan chức năng (Hình 38). Hầu hết CBCC tin tưởng vào các cơ quan chức năng. Mức độ tin tưởng cao nhất là đối với cơ quan kiểm tra của Đảng, tiếp đến là cơ quan thông tấn, báo chí. Đáng lưu ý là mức độ *không tin tưởng* vào hiệu quả phát hiện tham nhũng của bất cứ cơ quan nào cũng đều rất thấp.

Hình 38. Mức độ tin tưởng của CBCC vào khả năng phát hiện tham nhũng

2.2.2. Nguyên nhân gây ra tham nhũng

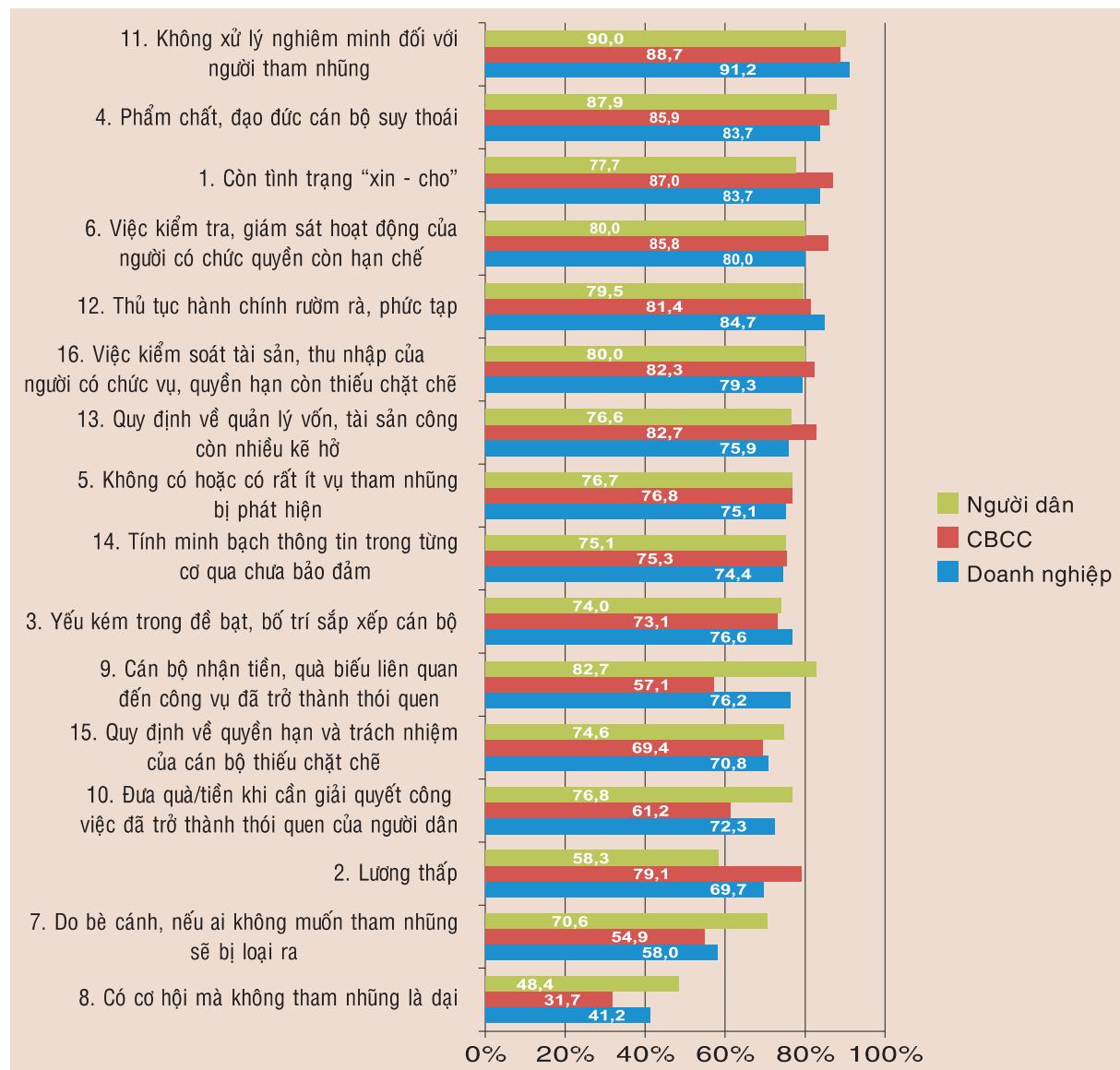
Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tham nhũng. Tất cả các nhóm đối tượng đều được yêu cầu chia sẻ quan điểm của họ về 16 nguyên nhân gây ra tham nhũng thường được đề cập đến (Hình 39). Những nguyên nhân gây ra tham nhũng này đã được đề cập đến trong nhiều báo cáo của chính phủ hoặc được bình luận trên các phương tiện truyền thông. Nói chung, hơn 1/2 cho đến 2/3 số người được hỏi đều đồng ý hoặc rất đồng ý với những nguyên nhân này, trừ một quan niệm chung rằng “ai có cơ hội tham nhũng mà không tham nhũng là dại”. Chưa đến 1/3 số CBCC và ít hơn 1/2 số nhân dân và lãnh đạo doanh nghiệp đồng ý với câu phát biểu đó. “Chưa xử lý nghiêm” đối với đối tượng tham nhũng là nguyên nhân mà cả ba nhóm đối tượng phỏng vấn đều nhất trí nhiều nhất.

Lãnh đạo doanh nghiệp và người dân có xu hướng chỉ trích các thói quen nhiều hơn CBCC. Liên quan đến các nguyên nhân “CBCC đã quen nhận quà biếu và hối lộ từ người dân” và “người dân có thói quen đưa hối lộ cho CBCC để giải quyết được việc”, CBCC có xu hướng ít đồng ý hơn so với người dân và doanh nghiệp. Trong khi chỉ có 57% CBCC đồng ý và hoàn toàn đồng ý với nhận định “Cán bộ nhận tiền, quà biếu liên quan đến

công vụ đã trở thành thói quen”, thì có đến 83% doanh nghiệp và 76% người dân đồng ý hoặc hoàn toàn đồng ý với nhận định đó.

Khi bàn về “tiền lương thấp” là một nguyên nhân gây ra tham nhũng, 79% CBCC đồng ý hoặc hoàn toàn đồng ý đây là một nguyên nhân dẫn đến hiện tượng tham nhũng. Tuy nhiên, người dân lại ít tin điều này hơn, vì chỉ có 58% đồng ý với nguyên nhân này. Người dân ít đồng tình với việc lấy tiền lương thấp là một lý do để tham nhũng. Điều thú vị đáng lưu ý là có nhiều CBCC hơn người dân và doanh nghiệp đồng ý rằng “quy định về quyền hạn, trách nhiệm của quan chức cấp cao chưa chặt chẽ” và “còn nhiều kẽ hở trong các quy định” là những nguyên nhân gây ra tham nhũng.

**Hình 39. Ý kiến về nguyên nhân dẫn đến tham nhũng
(tỷ lệ phần trăm đồng ý và rất đồng ý)**



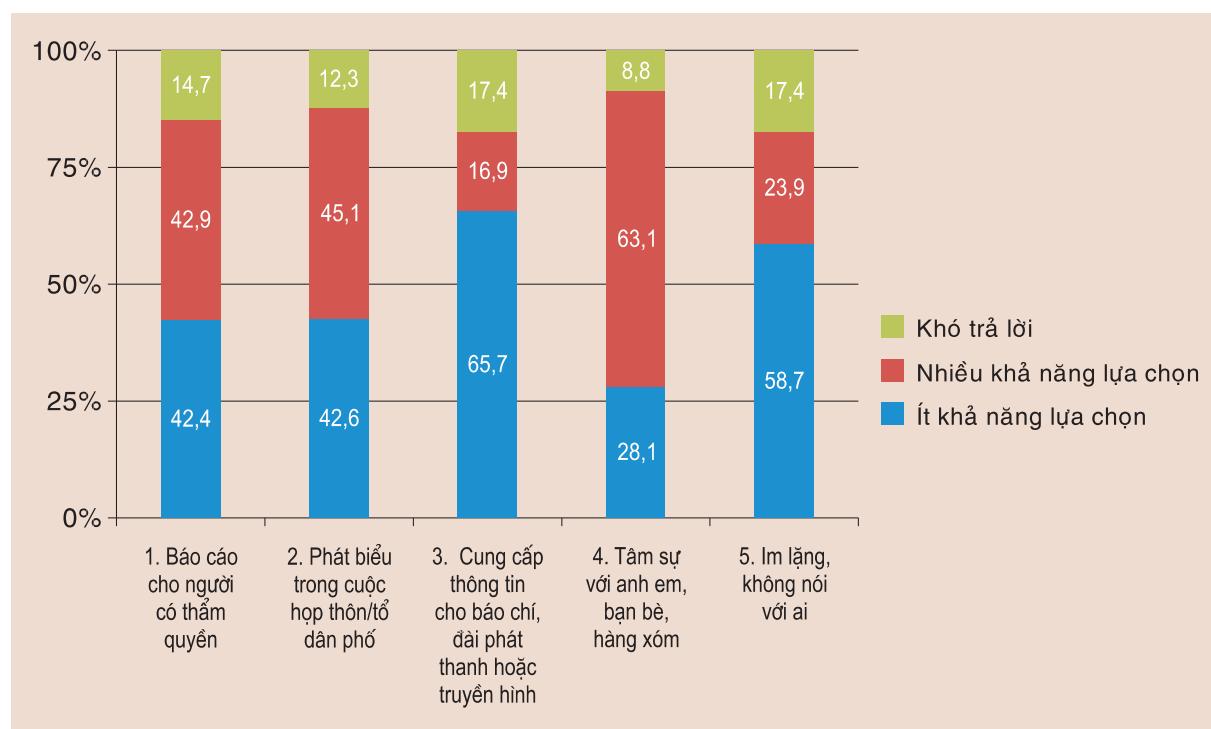
2.2.3. Phản ứng với các tình huống có nguy cơ tham nhũng

Mục tiêu chính của nền tảng PCTN là xây dựng một hệ thống trong đó mọi người sẵn sàng và có thể cảnh báo với các nhà chức trách khi phát hiện có tham nhũng. Để một hệ thống như vậy vận hành được, cần có sự hiểu biết rộng rãi về các hậu quả tai hại của tham nhũng và sự tin tưởng rằng những người cung cấp thông tin về tham nhũng cho nhà chức trách sẽ không bị phản ứng tiêu cực. Cuộc khảo sát xã hội học về PCTN này cố gắng nhận diện những trở ngại đang hạn chế sự vận hành hiệu quả của hệ thống khiếu nại, tố cáo.

Nhìn chung, một hệ thống trong đó CBCC có thể tố cáo tham nhũng dường như đang nhận được sự hậu thuẫn mạnh mẽ. Khi được hỏi cá nhân sẽ làm gì nếu họ biết rõ một hành vi tham nhũng tại cơ quan, có đến 79% CBCC nói họ chắc chắn sẽ báo với người có thẩm quyền. Chỉ có 4% nói rằng họ sẽ không tố cáo.

Đối với người dân, khoảng 42,9% nói nhiều khả năng họ sẽ báo với người có thẩm quyền nếu họ biết rõ một CBCC tham nhũng. Một tỷ lệ tương tự người dân nói họ sẽ ít khả năng làm như vậy. Trong khi 65,7% người dân cho rằng họ sẽ không thông báo với báo chí, đài phát thanh và truyền hình về một CBCC tham nhũng thì có đến 63,1% người dân nói họ sẽ tâm sự với bạn bè, người quen và hàng xóm và 58,7% cho rằng họ sẽ giữ im lặng, không nói cho ai biết (Hình 40).

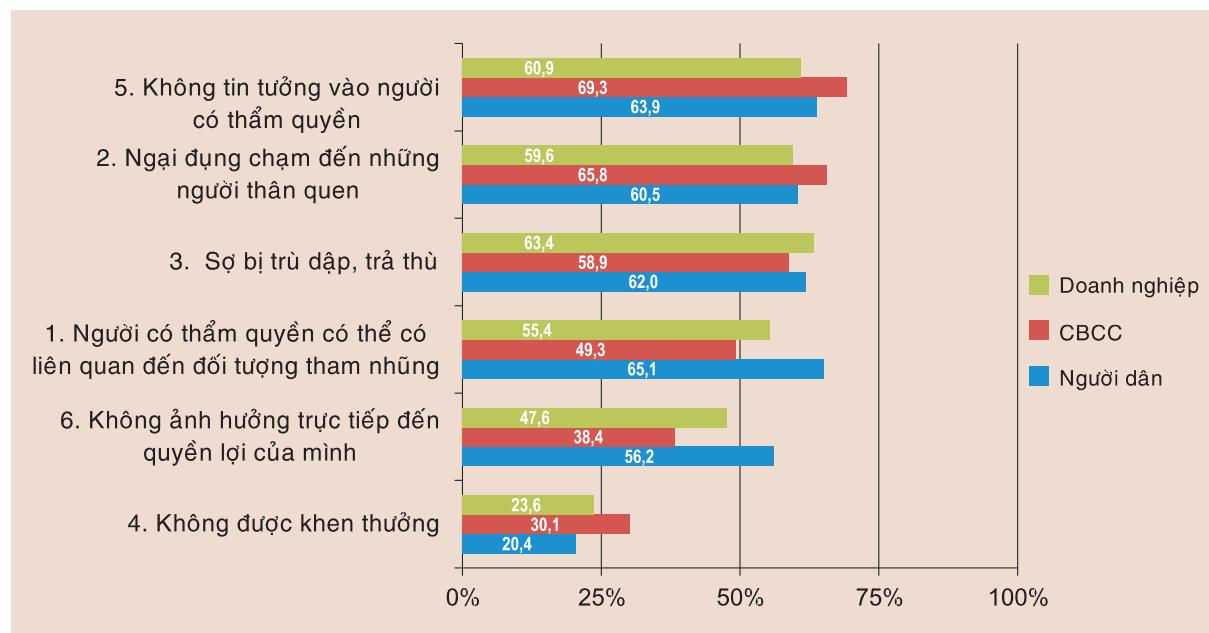
Hình 40. Phản ứng của người dân trước một công chức tham nhũng



Những phát hiện này cho thấy mặc dù các cơ quan truyền thông được xem như một lực lượng hữu hiệu để phòng ngừa tham nhũng, như đã trình bày trong Mục 2.2.7 của Báo cáo này, nhưng cần làm nhiều hơn nữa để báo chí thực sự chiếm được lòng tin của người dân và để người dân cùng với các cơ quan truyền thông có thể liên minh với nhau trong những nỗ lực PCTN. Kết quả cũng chứng tỏ một khi người dân biết rõ một quan chức tham nhũng, hầu hết bạn bè, người thân và cộng đồng cũng sẽ biết điều đó. Vì thế, công chúng có xu hướng đều biết rõ về tham nhũng, có nghĩa là việc tính đến vai trò của người dân trong nỗ lực PCTN sẽ rất quan trọng.

Tại sao người dân, CBCC và doanh nghiệp lại dè chừng khi tố cáo tham nhũng? Cả ba nhóm đối tượng đều được đề nghị đưa ra quan điểm của họ về nguyên nhân họ không tố cáo tham nhũng. Người dân có xu hướng cho rằng đối tượng tham nhũng có quan hệ với người có thẩm quyền, với gần hai phần ba số người dân đồng ý hoặc rất đồng ý với lý do đó. Trong khi đó, con số này lần lượt là 55% và 49% đối với doanh nghiệp và CBCC. Mặc dù hơn 50% số người được phỏng vấn sợ bị trả thù hoặc không tin tưởng vào người có thẩm quyền, thì chỉ có gần 20% người dân và doanh nghiệp và 30% CBCC đồng ý hoặc rất đồng ý với vấn đề họ không tố cáo tham nhũng là do làm như thế cũng không được khen thưởng. Thiếu cơ chế khen thưởng rõ ràng không phải là một lý do chính khiến người dân, CBCC và doanh nghiệp không muốn tố cáo tham nhũng. Các nguyên nhân khác như thiếu tin tưởng vào người có thẩm quyền hay sợ bị trù dập mới là các yếu tố cản trở mạnh hơn.

**Hình 41. Lý do không tố cáo tham nhũng
(tỷ lệ phần trăm đồng ý hoặc rất đồng ý)**

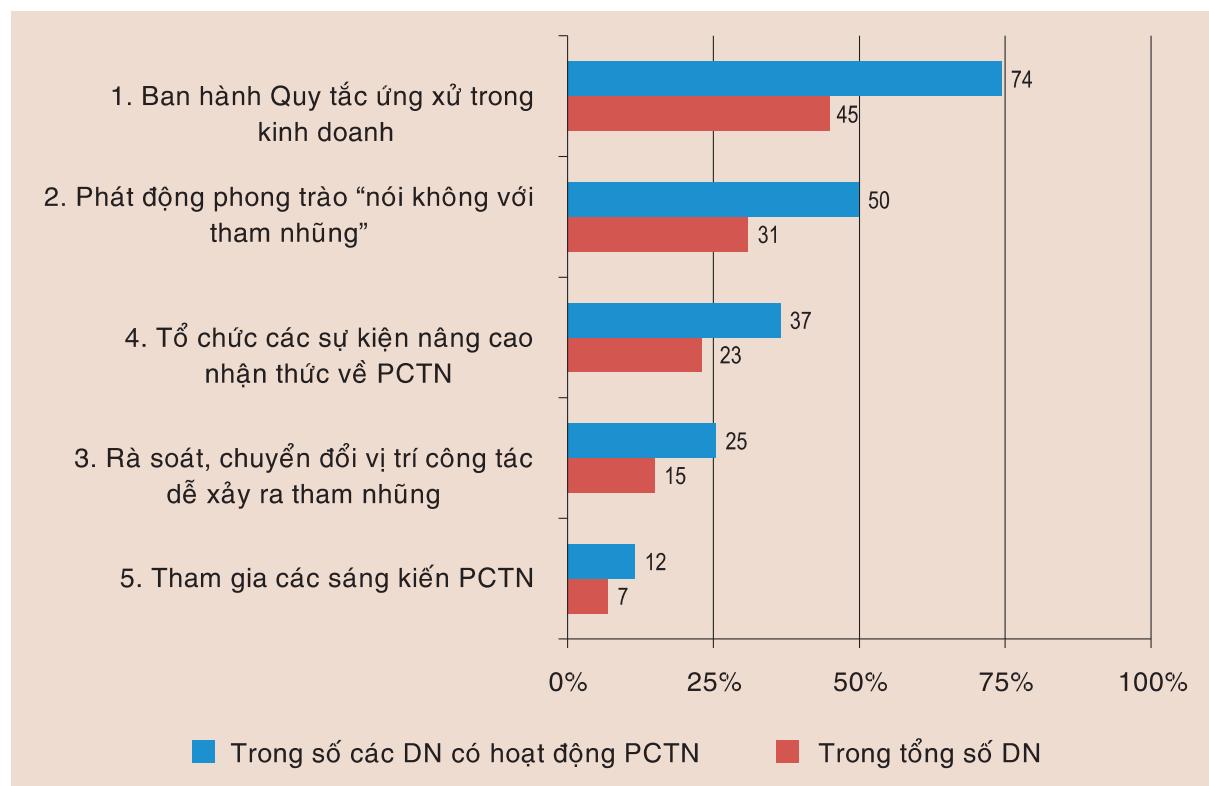


2.2.4. Doanh nghiệp tổ chức các hoạt động phòng chống tham nhũng của họ như thế nào?

Chúng ta đã thấy trong Mục 2.1.2.2 rằng các doanh nghiệp thường nói họ chấp nhận chi tiêu ngoài quy định là để giải quyết công việc nhanh chóng. Tuy nhiên, một số doanh nghiệp có vai trò chủ động hơn trong việc cố gắng giảm bớt tham nhũng. Doanh nghiệp được hỏi họ có thực hiện bất kỳ biện pháp PCTN nào trong vòng 12 tháng qua hay không. 52% số doanh nghiệp đã thực hiện một số biện pháp PCTN trong 12 tháng qua, trong khi có 43% doanh nghiệp chưa làm gì.

Trong số các doanh nghiệp đã thực hiện các biện pháp PCTN, 74% nói doanh nghiệp có ban hành quy tắc ứng xử, 50% nói doanh nghiệp có phát động chiến dịch “nói không với tham nhũng” và 37% doanh nghiệp có tổ chức các sự kiện nhằm nâng cao kiến thức về PCTN. Cả ba biện pháp này đều là các hoạt động nhằm tăng cường nhận thức. Biện pháp để khuyến khích các hành vi PCTN như rà soát và chuyển đổi các vị trí công tác dễ xảy ra tham nhũng hay tham gia vào các sáng kiến PCTN ít nhận được sự phản hồi hơn, lần lượt với các tỷ lệ 25% và 12%. Tất nhiên, nếu tính tỷ trọng trong tổng số doanh nghiệp thì con số này nhỏ hơn, đi từ 45% số doanh nghiệp có quy tắc ứng xử trong kinh doanh đến 7% doanh nghiệp tham gia vào các hoạt động PCTN.

Hình 42. Các hoạt động phòng chống tham nhũng do doanh nghiệp thực hiện

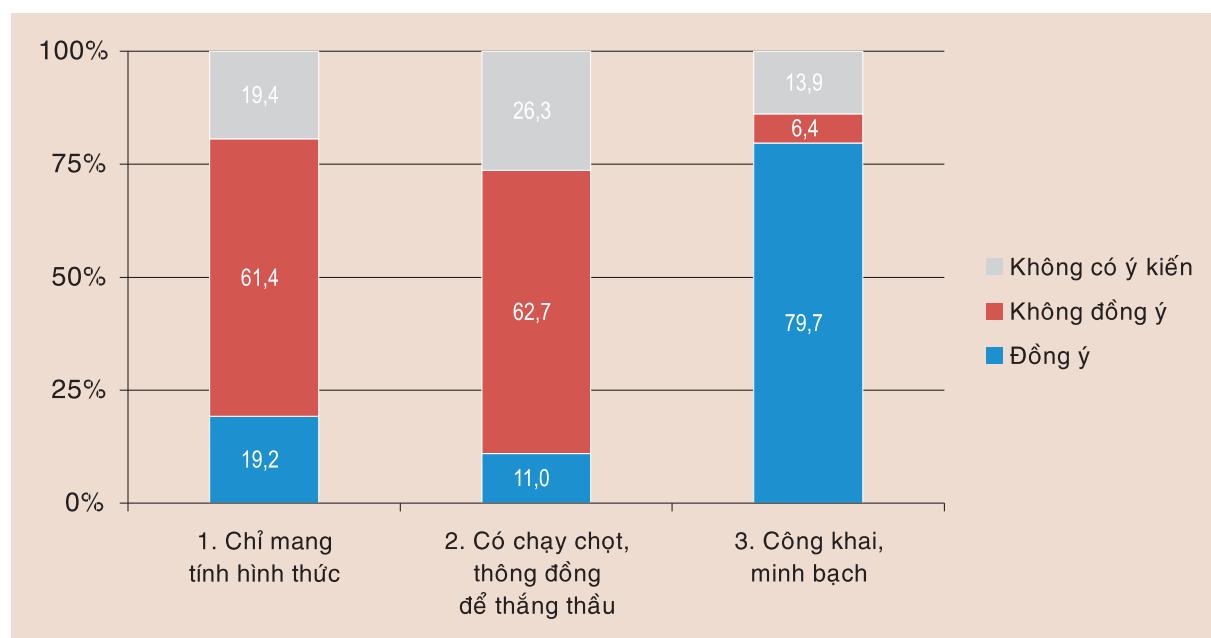


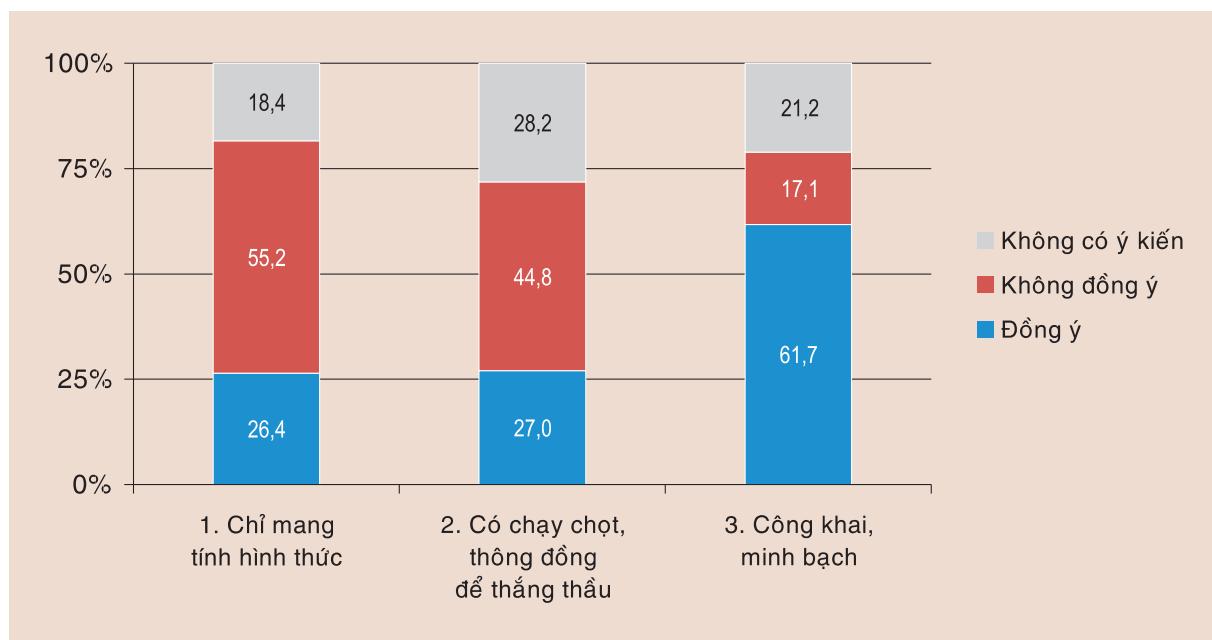
2.2.5. Đấu thầu

Một lĩnh vực nằm ở trung tâm của sự tương tác giữa doanh nghiệp và nhà nước tiêm ẩn nhiều nguy cơ tham nhũng là đấu thầu mua sắm hàng hóa và dịch vụ của các cơ quan công quyền. Cuộc khảo sát đã hỏi các đối tượng phỏng vấn về quan điểm và trải nghiệm của họ trong lĩnh vực đấu thầu. 28% CBCC và 17% doanh nghiệp nói đơn vị của họ có tham gia và/hoặc tổ chức các hoạt động đấu thầu trong 12 tháng qua.

Trong số các CBCC nói cơ quan của họ có các hoạt động đấu thầu thì 19,2% đánh giá việc đấu thầu chỉ là hình thức, 11% cho rằng có sự chạy chọt hoặc thông đồng để thắng thầu và 13,9% nói việc đấu thầu không công khai, minh bạch (Hình 43). Những con số này thậm chí còn đáng lo ngại hơn khi hỏi doanh nghiệp, với 26% cho rằng đấu thầu chỉ là hình thức, 27% nói có sự chạy chọt, thông đồng để thắng thầu và khoảng 21% cho rằng đấu thầu không minh bạch (Hình 44). Lưu ý rằng trong số các đối tượng nói họ có thông đồng, chạy chọt để thắng thầu thì có đến 32% CBCC và 28% doanh nghiệp cũng vẫn nói rằng quy trình là minh bạch, rõ ràng. Hoàn thiện cơ chế đối trọng và kiểm soát trong quy trình đấu thầu rõ ràng chỉ là một phần của chương trình cải cách cần có. Điều quan trọng nữa là phải tăng cường kiểm soát những người chịu trách nhiệm tổ chức đấu thầu - thừa nhận vai trò đặc biệt quan trọng của việc phải có được lòng tin công chúng của người nắm giữ vị trí đó, đồng thời cần chú trọng hơn nữa đến việc kiểm tra lối sống của họ.

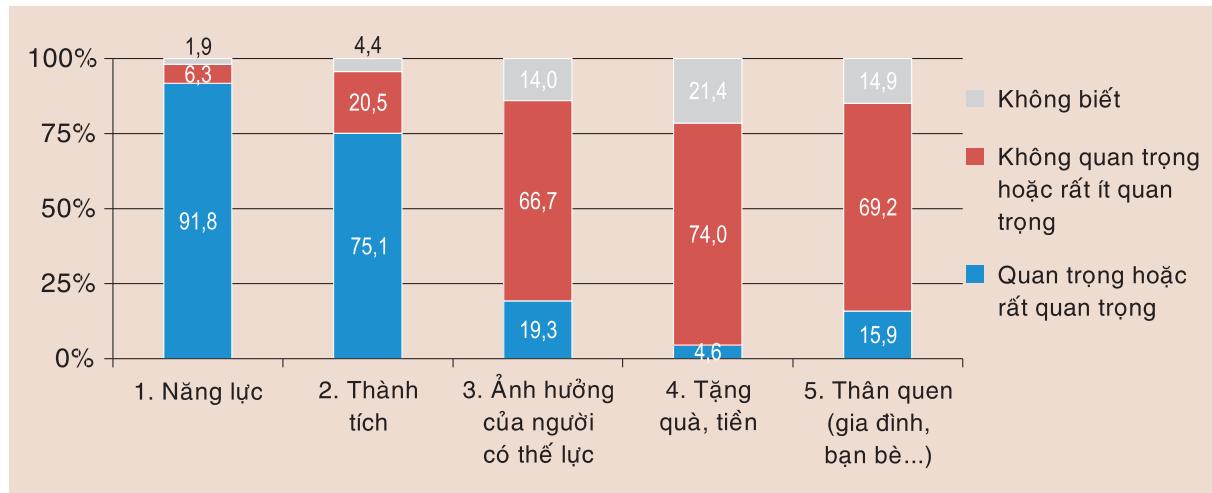
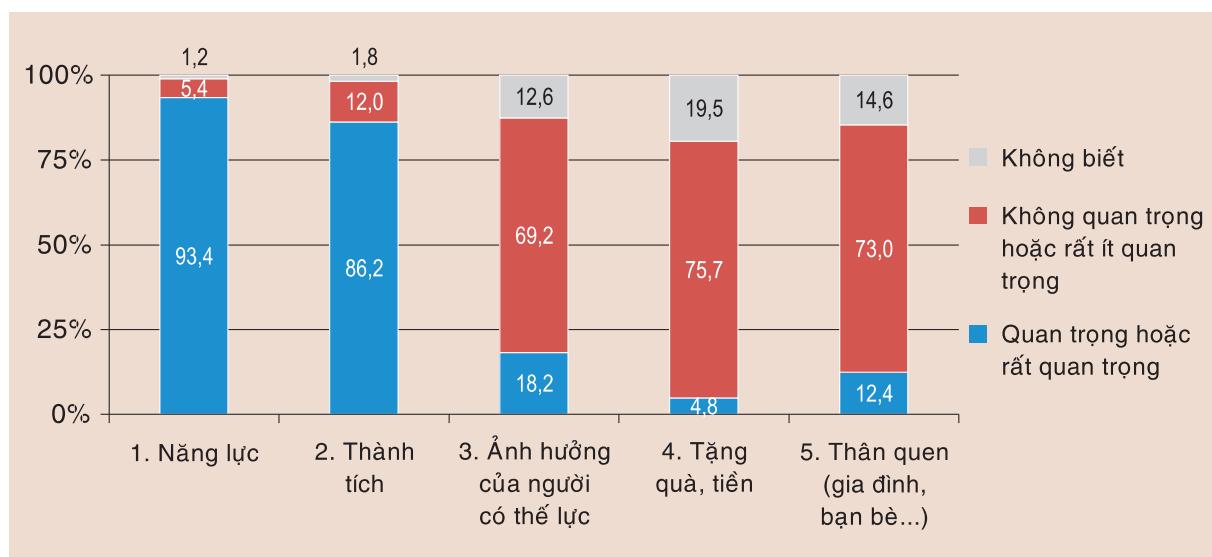
Hình 43. Đánh giá của CBCC về hoạt động đấu thầu trong cơ quan, đơn vị



Hình 44. Đánh giá của doanh nghiệp về hoạt động đấu thầu mà họ tham gia

2.2.6. Tuyển dụng và đề bạt cán bộ

Hình 45 và Hình 46 minh họa các kết quả trả lời của CBCC khi được hỏi về tầm quan trọng của một số tiêu chí trong công tác tuyển dụng và đề bạt cán bộ trong cơ quan, đơn vị của họ. Trong khi một tỷ lệ áp đảo số người trả lời tin rằng năng lực và thành tích là hai yếu tố chính trong tuyển dụng và đề bạt cán bộ, thì vẫn còn một con số khá lớn cho rằng quan hệ với người có thế lực và sự thân quen, bạn bè đóng vai trò quan trọng. Khoảng 18-19% số người trả lời cho rằng quan hệ với những người có thế lực giúp được tuyển dụng và đề bạt. Tương tự, có 13-16% số người trả lời đồng ý rằng có quan hệ bạn bè, thân quen là yếu tố quan trọng trong tuyển dụng và đề bạt. Mặc dù có ít CBCC nói rằng tặng quà, tiền đóng vai trò quan trọng trong tuyển dụng, nhưng chúng ta vẫn thấy trong Mục 2.1.2.4 rằng nhiều người dân cho biết họ phải chi trả các khoản chi phí không chính thức để xin việc trong các cơ quan nhà nước. Có thể có người tự hỏi vì sao người dân lại hối lộ để xin việc trong các cơ quan nhà nước cho dù mức lương nhận được trong khu vực công rất thấp. Có rất nhiều các cơ hội hoặc động cơ khác để thu hồi được khoản “đầu tư” này thông qua các khoản lót tay hoặc “phong bì” trong khu vực công có thể giải thích cho thực tế có vẻ mâu thuẫn này. Kiên trì các nỗ lực tăng cường coi trọng tài năng trong hệ thống công vụ của Việt Nam để hạn chế tình trạng “chạy chức” và “mua chở”, đồng thời cũng giảm thiểu cơ hội trục lợi trong khu vực này vẫn sẽ là những nội dung quan trọng trong chương trình PCTN của Việt Nam trong những năm tới.

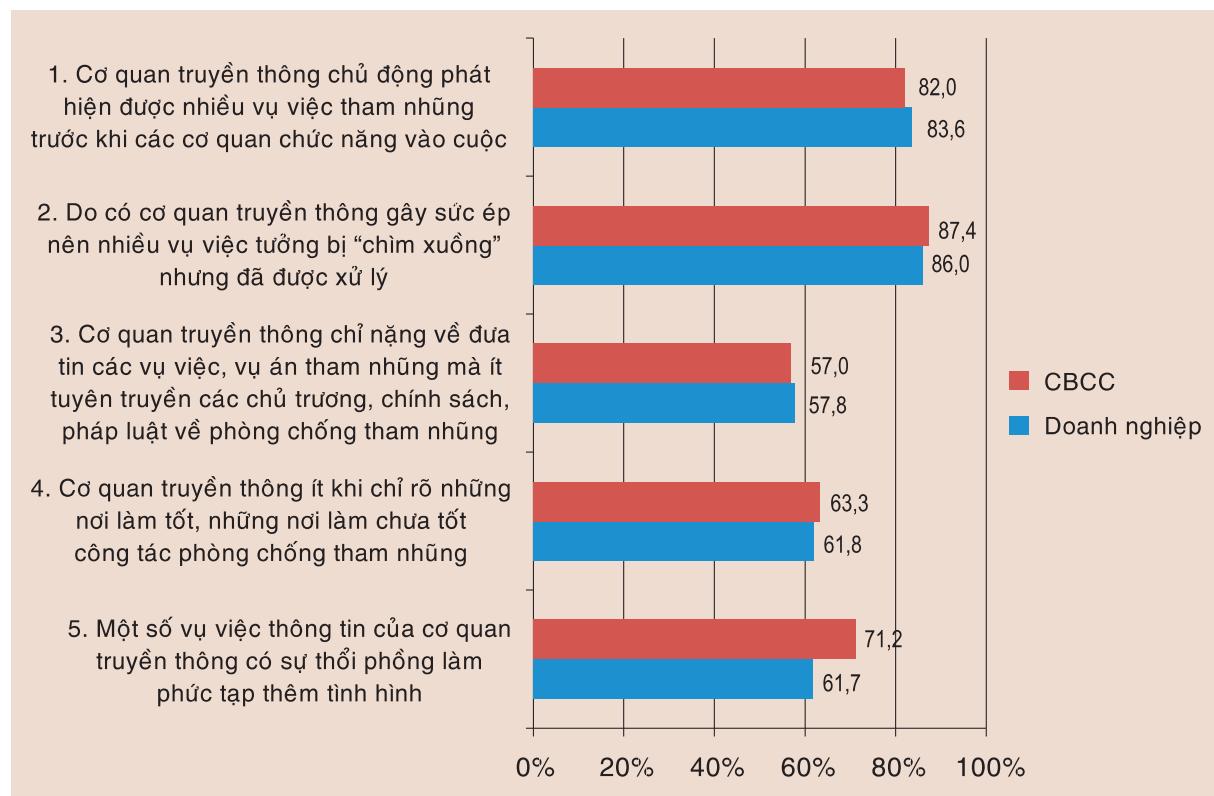
Hình 45. Tầm quan trọng của các yếu tố trong tuyển dụng công chức**Hình 46. Tầm quan trọng của các yếu tố trong đề bạt công chức**

2.2.7. Vai trò của cơ quan truyền thông

Các cơ quan truyền thông từ lâu đã được công nhận là một lực lượng hùng hậu trong cuộc chiến chống tham nhũng. Luật PCTN năm 2005 đã dành Điều 86 nói về vai trò và trách nhiệm của báo chí, kêu gọi sự chủ động, tích cực của lực lượng này trong việc đăng tải các trường hợp tham nhũng và thúc đẩy sự hiểu biết, nhận thức của công chúng về PCTN, đồng thời cũng yêu cầu tính chuyên nghiệp trong việc đăng tải thông tin một cách trung thực, khách quan.

Những người được phỏng vấn trong cuộc khảo sát doanh nghiệp và CBCC đã khẳng định sự nhất trí cao của họ với nhận định cho rằng các cơ quan truyền thông đã thành công trong việc phát hiện các vụ việc tham nhũng và gây áp lực buộc các cơ quan chức năng phải vào cuộc trong những vụ tướng như đã “chìm xuồng” (Hình 47). Hơn 80% đối tượng thuộc hai nhóm này đồng ý rằng các cơ quan truyền thông đã phát hiện thành công nhiều vụ việc và buộc phải xử lý, trong khi chỉ có chưa đến 10% không đồng ý với nhận định này. Đồng thời, những người trả lời cũng có xu hướng đồng ý rằng, cho dù ở một chừng mực ít phổ biến, báo chí đôi khi cũng thổi phồng sự việc và có thể chưa đóng vai trò tích cực trong việc tuyên truyền các yếu tố tích cực hay chỉ rõ những nơi, những ngành đã làm tốt công tác PCTN.

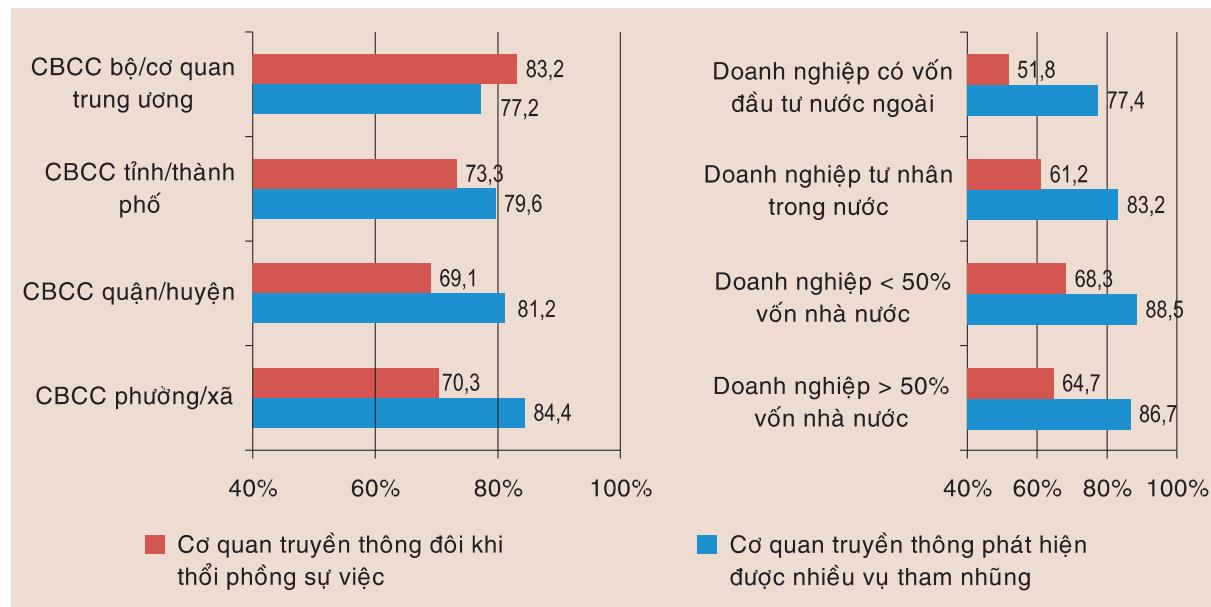
Hình 47. Vai trò của cơ quan truyền thông trong việc giúp đấu tranh chống tham nhũng (tỷ lệ phần trăm đồng ý và rất đồng ý)



CBCC các cơ quan trung ương cũng có cái nhìn tích cực về cơ quan truyền thông, mặc dù ít tích cực hơn hai nhóm còn lại: Trong khi 84% CBCC cấp phường/xã tin rằng báo chí đã phát hiện được nhiều vụ việc tham nhũng thì chỉ có 77% CBCC cấp bộ và các cơ quan trung ương tin vào điều đó (Hình 48). Xu hướng này đảo ngược khi hỏi về việc báo chí đôi khi thổi phồng sự việc: 83% CBCC cấp bộ và cơ quan trung ương nói rằng

báo chí đôi khi đã cường điệu hóa tình hình, thì chỉ có khoảng 70% CBCC cấp phường/xã và quận/huyện có ý kiến như vậy.

Hình 48. Ai có cái nhìn tích cực hơn về cơ quan truyền thông?

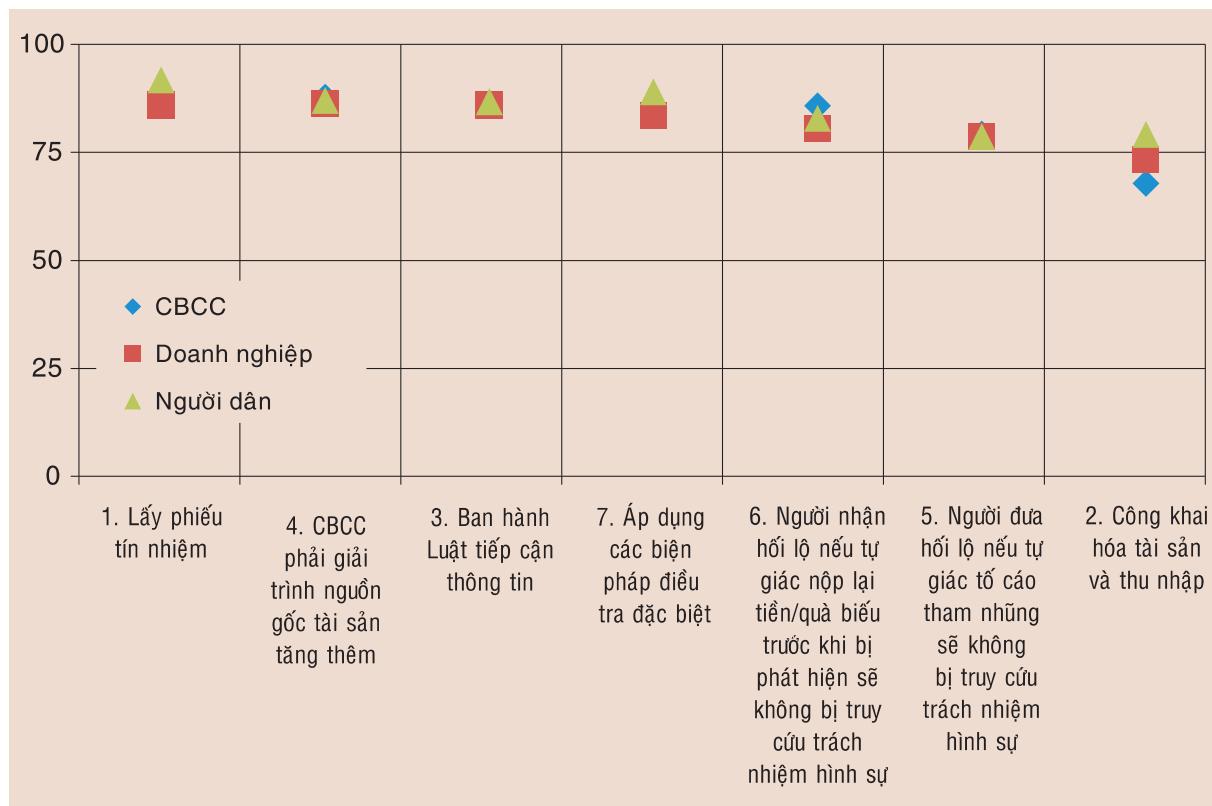


Tuy cuộc khảo sát cho thấy hầu hết đối tượng trả lời phỏng vấn trong khối CBCC và doanh nghiệp đều nhìn thấy cả mặt tích cực và tiêu cực của cơ quan truyền thông, nhưng điều quan trọng cần lưu ý là các đánh giá tích cực nhiều hơn nhiều so với các nhận định tiêu cực. Hơn nữa, khi được hỏi về các ngành hoặc lĩnh vực có hiện tượng tham nhũng thì chưa đến 1% số người trả lời chọn báo chí trong số các ngành, lĩnh vực tham nhũng nhất (Hình 8), và khoảng 93% số người trả lời cho rằng họ biết được về tham nhũng là nhờ các cơ quan truyền thông (Hình 30). Nhìn tổng thể, đối tượng phỏng vấn đánh giá báo chí như một đồng minh quan trọng và đầy tiềm năng trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng.

2.2.8. Sự cần thiết của các biện pháp phòng chống tham nhũng

Khi thiết kế các cuộc cải cách PCTN, rất cần thiết để biết được cải cách nào sẽ được ủng hộ và cải cách nào sẽ bị phản đối quyết liệt. Cuộc khảo sát hỏi các đối tượng phỏng vấn xem họ có cảm thấy hàng loạt những cải cách dự kiến có cần thiết hay không, và kết quả được trình bày trong Hình 49. Mức độ phổ biến và nghiêm trọng của tham nhũng đã khiến xã hội quan tâm và công chúng sẵn sàng làm bất cứ điều gì để giảm tham nhũng. Với mỗi biện pháp được đề xuất, ít nhất có hai phần ba số người trả lời cho rằng cải cách đó là cần thiết.

Hình 49. Sự đồng thuận về tính cấp thiết của các biện pháp phòng chống tham nhũng giữa các đối tượng CBCC, doanh nghiệp và người dân (tỷ lệ phần trăm nói cần thiết)



Phản hồi về sự cần thiết của các biện pháp PCTN có sự đồng thuận rất cao giữa các nhóm đối tượng phỏng vấn. Người dân mong đợi việc áp dụng bất cứ biện pháp gì mà các nhà hoạch định chính sách đưa ra nhằm hạn chế tham nhũng. Quả thực, những phản hồi có tính chất ủng hộ của người dân cao hơn so với CBCC và doanh nghiệp trong hầu hết các trường hợp. Trong nhóm CBCC, ủng hộ các giải pháp PCTN khá cao, nhưng sự hậu thuẫn của họ cho giải pháp “Công khai hóa tài sản và thu nhập” là thấp nhất trong ba nhóm đối tượng. Cần lưu ý rằng, mặc dù có sự khác biệt nhung hơn hai phần ba số CBCC đồng ý với việc phải công khai hóa tài sản. Đồng thời, CBCC cũng ủng hộ giải pháp “Người nhận hối lộ nếu tự giác nộp lại tiền/quà biếu trước khi bị phát hiện sẽ không bị truy cứu trách nhiệm hình sự” cao hơn so với người dân và doanh nghiệp. Cuối cùng, sự nhất trí cao về việc phải định kỳ lấy phiếu tín nhiệm đối với lãnh đạo cho thấy tầm quan trọng của giới lãnh đạo trong việc gây dựng niềm tin cho nhân viên và công chúng, coi đây là một yếu tố cực kỳ quan trọng trong các nỗ lực chống tham nhũng có tính hệ thống.

2.2.9. *Bằng chứng thực tế: biện pháp nào có hiệu quả?*

Mặc dù không có một công thức đơn giản để hạn chế tham nhũng nhưng kết quả cuộc khảo sát này có thể gợi mở một số giải pháp hiệu quả. Với mục tiêu cống gắng tìm ra những khuyến nghị có khả năng áp dụng vào thực tế, kết quả khảo sát sẽ giúp chúng ta nhận diện những giải pháp phát huy tác dụng để có thể nhân rộng, và nhận diện những giải pháp dường như không có tác dụng. Những giải pháp nào chưa phát huy hiệu quả thì sẽ được điều chỉnh hoặc bớt ưu tiên. Trong một số trường hợp, kết quả khảo sát có thể giúp chúng ta hiểu rõ hơn vì sao một số giải pháp lại không phát huy được tác dụng và cần sửa đổi như thế nào.

Để xác định được giải pháp nào có tác dụng, giải pháp nào không, nhóm nghiên cứu đã tận dụng lợi thế của phương pháp khảo sát xã hội học. Cuộc khảo sát này phản ánh quan điểm của cả CBCC, những người nắm vững về môi trường thể chế mà họ đang làm việc, người dân và doanh nghiệp, những đối tượng có thể cho biết trải nghiệm thực tế của họ với các khoản chi phí ngoài quy định. Việc kết hợp kết quả của ba loại khảo sát này có thể giúp nhận diện khía cạnh môi trường thể chế và giải pháp PCTN nào đang thực sự phát huy tác dụng.

Để tiến hành phân tích này, nhóm nghiên cứu đã lấy kết quả đánh giá của CBCC về hàng loạt các giải pháp PCTN khác nhau đang được thực hiện và tính giá trị trung bình của chúng ở cấp tỉnh/thành phố và quận/huyện. 13 nhóm vấn đề được đánh giá - từ việc áp dụng hệ thống coi trọng tài năng trong công vụ, mức độ hiệu quả của biện pháp kê khai tài sản, đến mức lương - có thể được xem như những “nhân tố” để giảm tham nhũng.

Tiếp đó, nhóm nghiên cứu cũng tính toán tỷ lệ người dân và doanh nghiệp tại mỗi tỉnh/thành phố và quận/huyện nói rằng họ phải đưa hối lộ trong 12 tháng qua cũng như nhận thức của người dân về mức độ tham nhũng tại tỉnh/thành phố và quận/huyện nơi họ sinh sống. Như đã nêu trên đây, nắm được cả trải nghiệm thực tế lẫn nhận thức về tham nhũng đều rất quan trọng, vì các doanh nghiệp và người dân đưa ra quyết định của mình dựa trên cảm nhận của họ. Có ba thước đo về tham nhũng - hai thước đo dựa vào trải nghiệm thực tế và một thước đo dựa vào nhận thức - có thể được xem như các “kết quả” của phương trình tham nhũng.

Kết hợp số liệu khảo sát từ các đối tượng khác nhau theo cách này cho phép chúng ta nhận diện được mối quan hệ giữa môi trường thể chế với mức độ tham nhũng tốt hơn rất nhiều so với khi chỉ sử dụng số liệu khảo sát từ một đối tượng duy nhất. Cuộc khảo sát này chỉ thực hiện ở 10 tỉnh/thành phố nên sẽ không có gì ngạc nhiên khi thấy số liệu chỉ phản ánh một sự tương quan lỏng giữa các yếu tố thể chế và mức độ tham nhũng ở cấp tỉnh/thành phố. Để tăng số quan sát, chúng tôi cũng tính toán tất cả các biến tương tự ở cấp quận/huyện. Với 3 quận/huyện cho mỗi tỉnh/thành phố, tổng cộng có 30 quận/huyện. Con số này giúp cho bộ số liệu có ý nghĩa hơn về mặt thống kê và có thể sử dụng để phân tích. Tham nhũng do nhiều nguyên nhân gây ra nên ngay cả 30 quan sát cũng chưa phải là con số lớn. Vì vậy, nếu mỗi trong quan chưa đạt tới mức có ý nghĩa

thống kê thì cũng là điều dễ hiểu. Nhưng điều lo ngại đã không xảy ra và các kết quả tính toán đều có mức ý nghĩa thống kê đủ lớn.

Kết quả phân tích cho thấy ở nhiều nơi, việc thực hiện các biện pháp về thể chế nói chung và PCTN nói riêng (từ khảo sát ý kiến của CBCC) thực sự có làm giảm mức độ tham nhũng (từ khảo sát ý kiến của người dân và doanh nghiệp). Mặc dù có thể có hàng loạt các yếu tố quan trọng khác để giải thích đồng thời cho mức độ tham nhũng và môi trường thể chế, việc phân tích mối tương quan đơn giản ít nhất cũng cho chúng ta những bằng chứng và gợi mở ban đầu là liệu các biện pháp PCTN và thể chế có liên quan đến mức độ tham nhũng hay không. Kết quả này được gộp chung thành hai nhóm lớn: các biện pháp có vẻ đang phát huy tác dụng làm giảm tham nhũng; và các biện pháp chưa phát huy tác dụng. Nói cách khác, đó là những biện pháp có mối tương quan rất yếu về mặt thống kê với mức độ tham nhũng thấp. Bảng 3 tóm tắt lại các kết quả (Phụ lục 2 trình bày chi tiết hơn về mức ý nghĩa thống kê và biểu đồ tán xạ phản ánh tất cả các mối tương quan).

Bảng 3. Các yếu tố thể chế gắn với mức độ tham nhũng thấp

		Phân tích ở cấp tỉnh/thành phố	Phân tích ở cấp quận/huyện
		Doanh nghiệp Người dân Nhận thức của người dân về tính có đưa nạn hối lộ hối lộ	Doanh nghiệp Người dân Nhận thức của người dân về tính có đưa nạn hối lộ hối lộ
Các biện pháp có mối liên hệ với mức độ tham nhũng thực tế hoặc theo cảm nhận mà có phát huy tác dụng	<ul style="list-style-type: none"> Xây dựng và thực hiện các chế độ, định mức, tiêu chuẩn Công khai, minh bạch Cải cách hành chính Chuyển đổi vị trí công tác Đề bạt dựa trên tài năng Sẵn sàng tố cáo tham nhũng Tuyển dụng dựa trên tài năng 	** ** ** ** ** * * * *** *** ** *** * ** ** ** ** ***	* *** ** * *** ** *** *
Các biện pháp ít có liên hệ với mức độ tham nhũng thực tế hoặc theo cảm nhận	<ul style="list-style-type: none"> Kê khai tài sản, thu nhập Kỷ luật người đứng đầu đơn vị Xây dựng, thực hiện quy tắc ứng xử, quy tắc đạo đức nghề nghiệp Trả lương qua tài khoản Mức lương (kể cả phụ cấp ngoài lương, hàm log) Quy định nộp lại quà biếu 	*	** ** *

Tất cả các tương quan đều có dấu âm, có nghĩa là những nơi quan tâm hơn đến các yếu tố thể chế này thì có mức độ tham nhũng thấp hơn. Mức ý nghĩa của các tương quan này được thể hiện như sau:

*** mức ý nghĩa 1%
 ** mức ý nghĩa 5%
 * mức ý nghĩa 10%

Các biện pháp có mối tương quan rõ ràng nhất đến mức độ tham nhũng thấp là:

- (i) *Xây dựng và thực hiện các chế độ, định mức, tiêu chuẩn.* Ở cả cấp tỉnh/thành phố lẫn cấp quận/huyện, và theo nhận định về tham nhũng của cả người dân và doanh nghiệp, những nơi mà CBCC đánh giá việc “xây dựng và thực hiện các chế độ, định mức, tiêu chuẩn có hiệu quả hạn chế tham nhũng ở nơi làm việc” cũng là những nơi có mức độ tham nhũng thực tế thấp. Đây là một thí dụ rõ ràng cho thấy thực hiện thật tốt các chính sách PCTN trong cơ quan, đơn vị có thể mang lại kết quả tích cực.
- (ii) *Công khai và minh bạch.* Ở cả cấp tỉnh/thành phố và cấp quận/huyện, nơi nào CBCC đánh giá “công khai, minh bạch hoạt động của cơ quan, đơn vị là một biện pháp hiệu quả để hạn chế tham nhũng ở nơi làm việc” thì nơi đó có mức độ tham nhũng thực tế thấp, theo nhận định về tham nhũng của cả người dân và doanh nghiệp. Đây là một thí dụ khác cho thấy việc thực hiện và nhân rộng các chính sách đảm bảo tính minh bạch có thể tạo ra kết quả tích cực.
- (iii) *Cải cách hành chính.* Ở cả cấp tỉnh/thành phố và cấp quận/huyện, cải cách hành chính được thể hiện rõ nét nhất qua cảm nhận của người dân, những nơi mà CBCC đánh giá cải cách hành chính có tác dụng hạn chế tham nhũng ở nơi làm việc dường như là những nơi mức độ tham nhũng thấp.
- (iv) *Chuyển đổi vị trí công tác của CBCC.* Chính sách “chuyển đổi vị trí công tác của CBCC” có liên quan đến mức độ tham nhũng thấp (theo cảm nhận của người dân), và ở cấp quận/huyện còn gắn với cả mức hối lộ thấp.
- (v) *Chính sách nhân sự dựa trên tài năng.* Ở cấp tỉnh/thành phố, việc tuyển dụng và đề bạt cán bộ dựa trên năng lực và thành tích của đối tượng chứ không dựa vào sự hậu thuẫn của những người có thế lực hoặc quan hệ thân quen, có gắn với mức tham nhũng thấp, theo ý kiến của cả người dân và doanh nghiệp. Điều đáng lưu ý là kết luận này chỉ đúng ở cấp tỉnh/thành phố, chứ không đúng ở cấp quận/huyện. Có thể là do phạm vi tạo ra áp lực cạnh tranh ở cấp tỉnh/thành phố lớn hơn vì thị trường lao động ở cấp này lớn hơn ở cấp quận/huyện.
- (vi) *Mức độ săn sàng tố cáo.* Các tỉnh có nhiều CBCC nói rằng nếu họ biết một trường hợp tham nhũng ở nơi làm việc, chắc chắn họ sẽ báo với người có thẩm quyền thường cũng là những nơi có mức độ tham nhũng thấp. Điều

này cũng đúng với những nơi mà mọi người cảm thấy tự tin trong việc tố cáo tham nhũng.

Phân tích này cũng chỉ ra nhiều biện pháp chưa phát huy tác dụng rõ nét, bao gồm hệ thống kê khai tài sản và thu nhập, quy định buộc người đứng đầu cơ quan, đơn vị phải chịu trách nhiệm về tình hình tham nhũng trong tổ chức của mình, sử dụng bộ quy tắc ứng xử hay quy tắc đạo đức nghề nghiệp, và trả lương qua tài khoản ngân hàng. Những biện pháp này, như hiện nay đang làm, chỉ có tương quan lỏng lẻo với mức độ tham nhũng thấp. Trong thời gian tới, có thể giảm mức độ ưu tiên cho các biện pháp này hoặc có sự điều chỉnh cần thiết để các biện pháp này phát huy tác dụng tốt hơn. Hai yếu tố khác nữa cũng không có nhiều ý nghĩa trong việc giảm mức độ tham nhũng ở cấp tỉnh/thành phố và cấp quận/huyện. Đó là quy định về việc CBCC nộp lại quà biếu và mức lương của CBCC.

2.3. So sánh với Khảo sát năm 2005

Vì khảo sát về PCTN năm 2005 được tiến hành khi Luật PCTN chưa được ban hành, cuộc khảo sát này là xuất phát điểm để xây dựng bộ bảng hỏi cho Khảo sát năm 2012 nên một số câu hỏi được giữ nguyên nhằm cho phép so sánh kết quả giữa hai đợt khảo sát này. Để đảm bảo tính chặt chẽ và phù hợp trong so sánh, chúng tôi tập trung vào 7 tỉnh và 3 bộ đã là đối tượng khảo sát năm 2005. Trong mục này, chúng tôi tóm tắt những điểm giống và khác nhau cơ bản về kết quả của hai cuộc khảo sát.

Trong cả hai cuộc khảo sát năm 2005 và 2012, đối tượng dự phỏng vấn được yêu cầu nêu cảm nhận của họ về những ngành/lĩnh vực tham nhũng nhất. Ở cả hai cuộc khảo sát, 3 nhóm đối tượng đều có sự đồng thuận rất cao khi nêu ý kiến về những ngành/lĩnh vực có tham nhũng phổ biến nhất. Bốn trong năm ngành được các đối tượng khảo sát cho là tham nhũng phổ biến nhất trong Khảo sát năm 2005 vẫn đứng đầu danh sách trong Khảo sát năm 2012. Tài chính công và thuế, ngành đứng vị trí thứ tư trong Khảo sát năm 2005, đã ra khỏi danh sách “5 ngành đứng đầu” trong Khảo sát năm 2012. Giao thông được cả người dân và CBCC xếp vào “5 ngành đứng đầu” trong Khảo sát năm 2012 và quản lý khoáng sản cũng được doanh nghiệp xếp vào danh sách này năm 2012, cho dù chúng không có mặt trong danh sách tương tự của Khảo sát năm 2005. Mặc dù chúng ta có thể đã chứng kiến những cải thiện đáng kể trong một số ngành, thí dụ như hải quan, nhưng mức độ cải thiện vẫn chưa đáp ứng được sự kỳ vọng của công chúng

và hải quan vẫn tiếp tục đứng trong tốp 5 ngành tham nhũng nhất, theo cảm nhận của người dân⁹.

**Bảng 4. Các ngành/lĩnh vực có tham nhũng phổ biến nhất
trong Khảo sát năm 2005 và Khảo sát năm 2012**

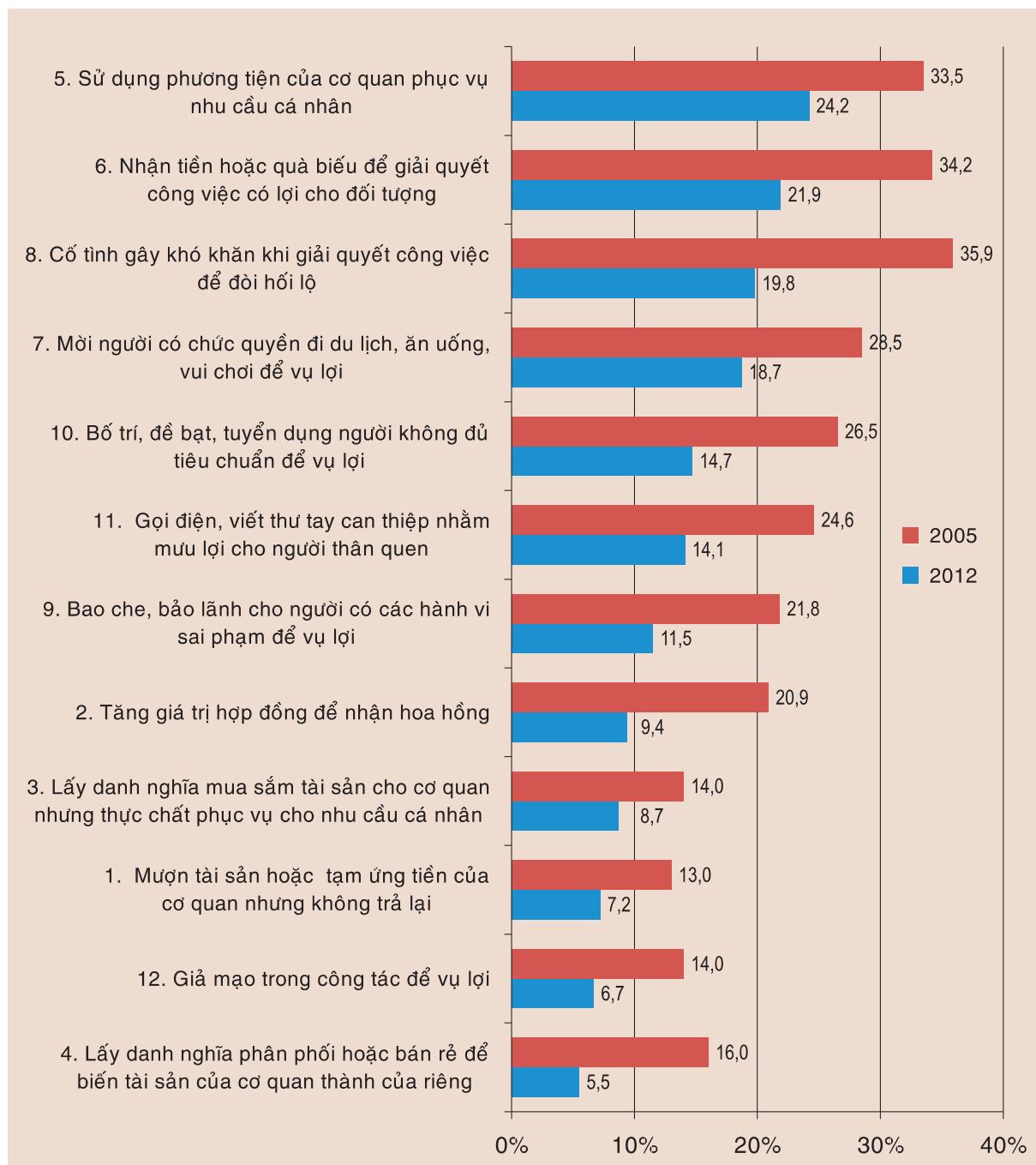
STT	Khảo sát năm 2005 (cả ba nhóm mẫu đều cùng chọn 5 ngành giống nhau)	Khảo sát năm 2012
1	Địa chính, nhà đất	Cảnh sát giao thông
2	Hải quan/quản lý xuất nhập khẩu	Quản lý đất đai (<i>Địa chính, nhà đất trong Khảo sát năm 2005</i>)
3	Cảnh sát giao thông	Hải quan
4	Tài chính công và thuế	Xây dựng
5	Quản lý xây dựng	Giao thông (<i>theo ý kiến của CBCC, người dân</i>)/Quản lý khoáng sản (<i>theo ý kiến doanh nghiệp</i>)

Trong cả Khảo sát năm 2005 và Khảo sát năm 2012, phiếu khảo sát CBCC có nêu 12 hành vi tham nhũng và hỏi rằng liệu CBCC có biết rõ hành vi nào trong khoảng thời gian 12 tháng trước đó hay không. Kết quả Khảo sát năm 2012 đã được trình bày trong Hình 29. Kết quả so sánh với Khảo sát năm 2005 được trình bày ở Hình 50. Một sự thay đổi tích cực là đối với tất cả các hành vi tham nhũng, tỷ lệ CBCC có chứng kiến trong năm 2012 đã giảm so với năm 2005. Kiểu hành vi này cũng khá tương đồng giữa hai cuộc khảo sát: việc xếp hạng các hành vi theo tần suất của chúng gần như là giống hệt nhau¹⁰.

9. Thí dụ, Điều tra doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới đã cho thấy mức độ phổ biến của việc chi trả chi phí không chính thức đã giảm từ năm 2005 đến năm 2009, và Chỉ số Hiệu quả Logistic của Ngân hàng Thế giới cũng phản ánh những tiến bộ tương tự với 62% số doanh nghiệp được điều tra nói rằng hiện tượng vòi vĩnh chi trả ngoài quy định đã được cải thiện từ năm 2009.

10. Vì Hình 50 chỉ dựa trên số liệu của 7 tỉnh/thành phố và 3 bộ đã tham gia Khảo sát năm 2005 nên con số trong Hình 50 không giống như trong Hình 29, vốn được phân tích dựa trên số liệu của tất cả 10 tỉnh/thành phố và 5 bộ.

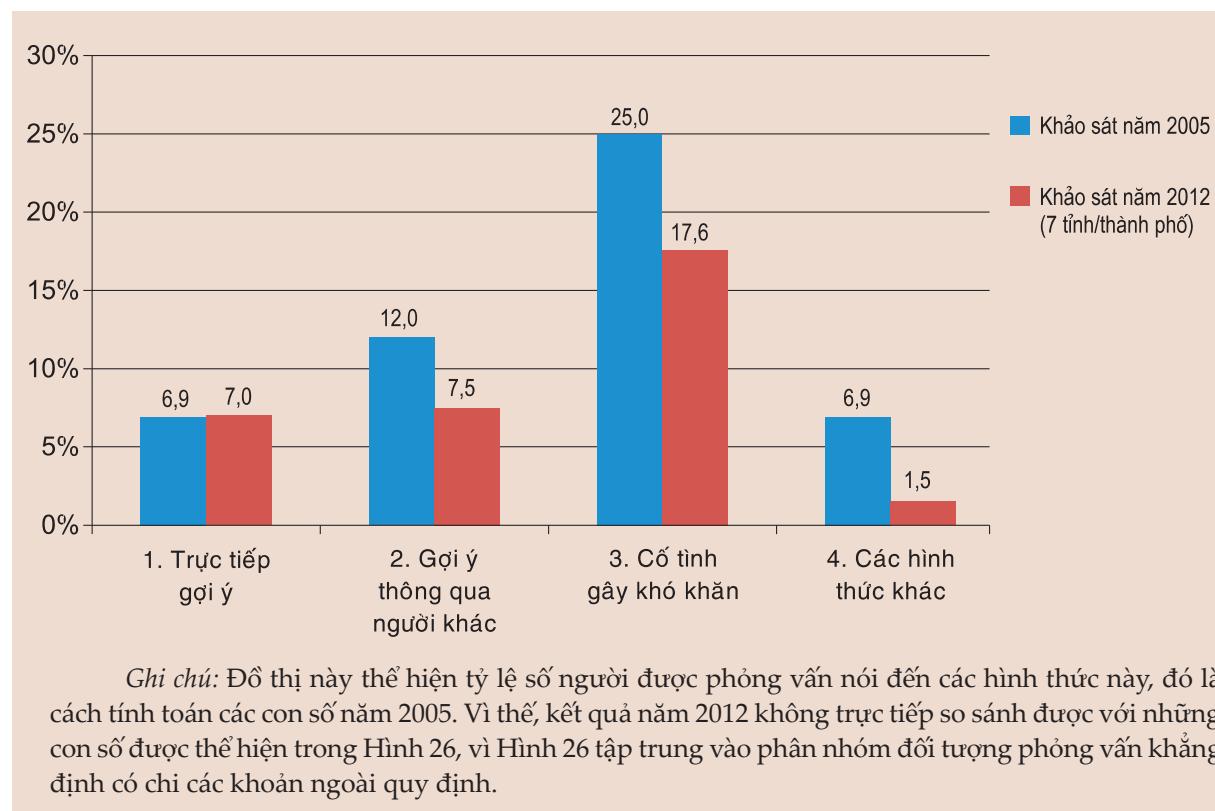
Hình 50. CBCC quan sát thấy những hành vi nào trong năm 2005 và 2012?
 (tỷ lệ phần trăm số người chứng kiến trong 12 tháng qua)



Ghi chú: Số liệu thể hiện của năm 2012 được giới hạn trong 7 tỉnh/thành phố nằm trong mẫu khảo sát năm 2005. Đối với cả 2 năm, các thanh thể hiện phần trăm tổng số người trả lời, kể cả những người trả lời “không biết”.

Cuộc khảo sát người dân năm 2005 và năm 2012 cũng có nhiều câu hỏi giống nhau, cho phép chúng ta có thể so sánh được. Một câu hỏi xoay quanh bốn hình thức tham nhũng mà CBCC tạo ra khi giao dịch với người dân. Kết quả (Hình 51) cho thấy tình trạng người dân gặp phải những hình thức đó đã có xu hướng giảm trong khoảng thời gian 2005-2012, với tỷ lệ người dân phải tiếp xúc với ba trong bốn hình thức đó đã giảm, còn một hình thức nữa là gọi ý trực tiếp thì tỷ lệ gần như không đổi.

**Hình 51. Các hình thức tham nhũng mà người dân đã chứng kiến
trong năm 2005 và năm 2012 (%)**

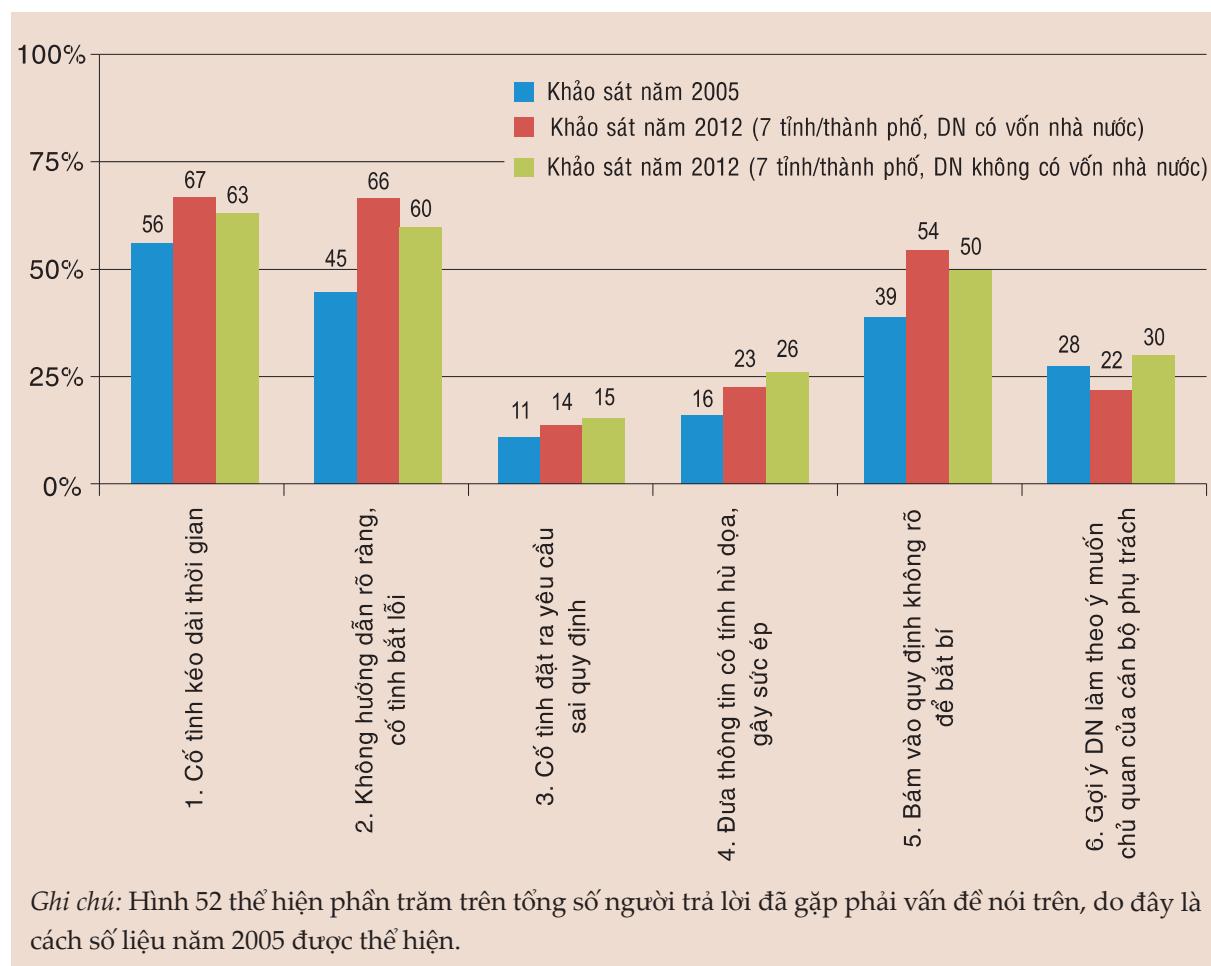


Đối với khảo sát doanh nghiệp, cũng có thể so sánh những câu hỏi giống nhau trong hai cuộc khảo sát này. Vì mẫu Khảo sát năm 2005 chỉ bao gồm các doanh nghiệp nhà nước nên chúng tôi tách mẫu doanh nghiệp Khảo sát năm 2012 thành hai nhóm để tiện so sánh: doanh nghiệp có vốn nhà nước và doanh nghiệp không có vốn nhà nước. Một lần nữa, chỉ có 7 tỉnh/thành phố được đưa vào phân tích để đảm bảo sự tương đồng trong so sánh.

Các doanh nghiệp được hỏi liệu họ có phải đối mặt với hình thức nào trong số 6 hình thức gây khó khăn của các cơ quan nhà nước không, và kết quả của cả hai cuộc

khảo sát năm 2005 và năm 2012 được biểu diễn trong Hình 52. Năm trong sáu hình thức gây khó khăn có tỷ lệ doanh nghiệp phải đối mặt trong năm 2012 cao hơn so với năm 2005. Chỉ có một hình thức là doanh nghiệp trong Khảo sát năm 2012 ít gặp hơn, đó là CBCC “gợi ý doanh nghiệp làm theo ý muốn của cán bộ phụ trách”. Vì thế, mặc dù việc so sánh kết quả trong khảo sát người dân và CBCC cho thấy có một số dấu hiệu tiến triển lạc quan thì so sánh dữ liệu khảo sát doanh nghiệp lại không chứng tỏ sự cải thiện này.

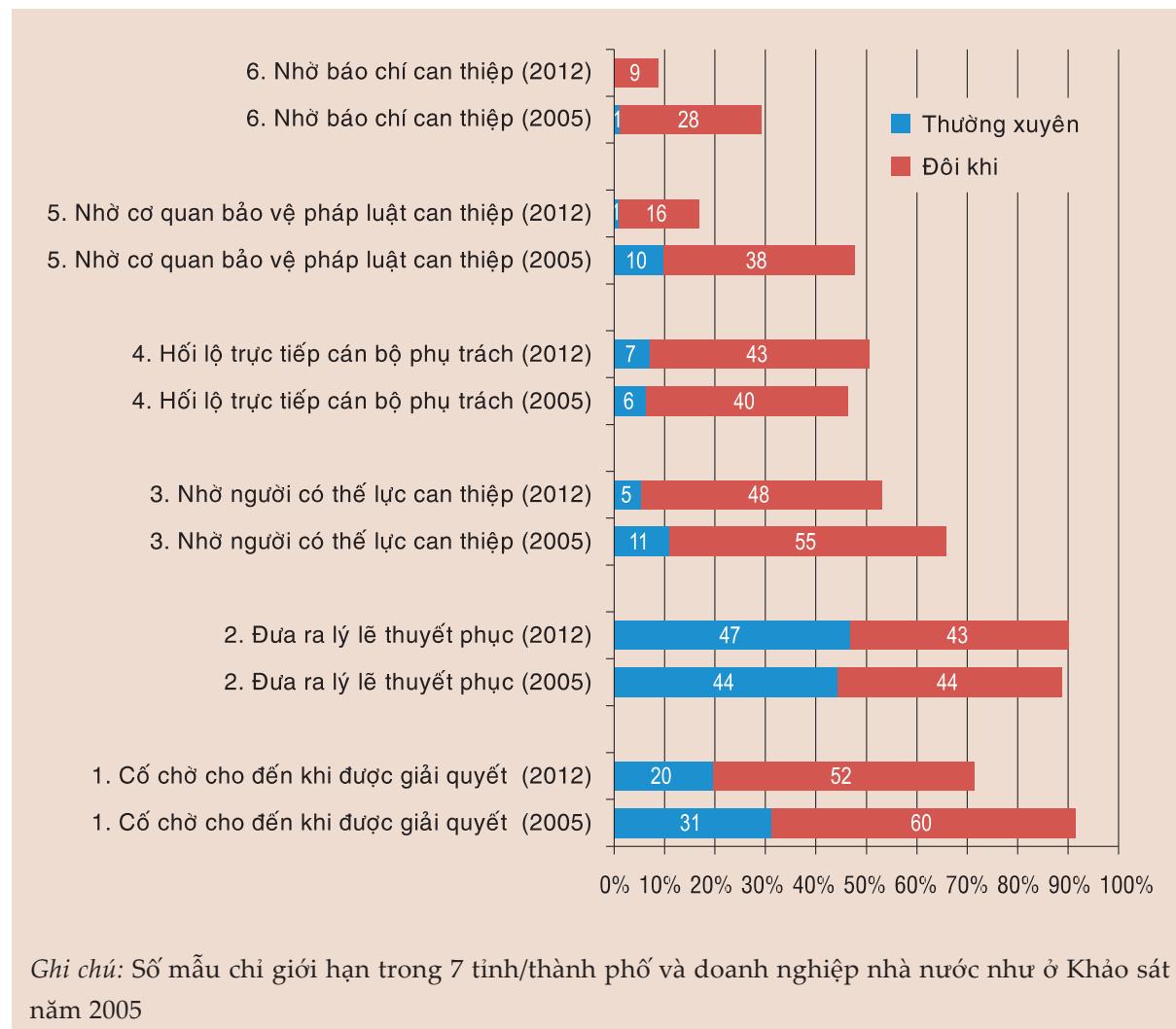
**Hình 52. Hình thức tham nhũng mà doanh nghiệp đối mặt
trong năm 2005 và 2012**



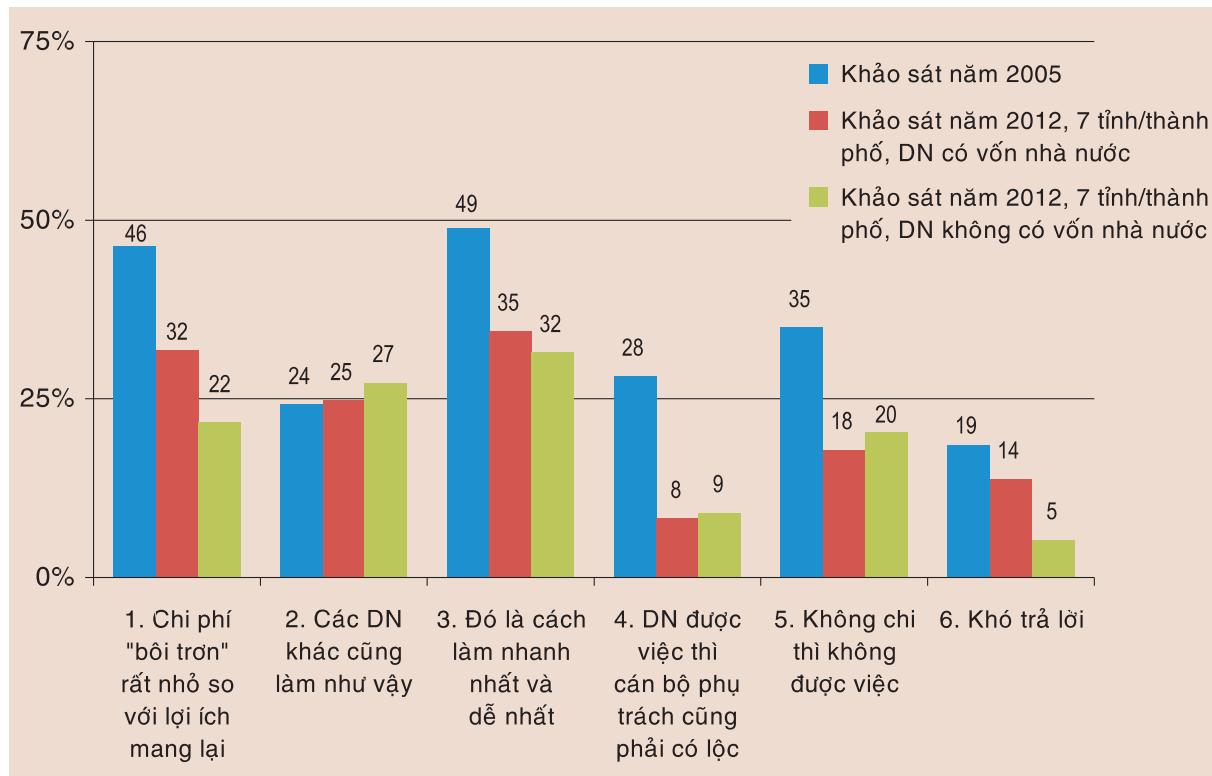
Các doanh nghiệp được hỏi họ đã làm gì khi đối mặt với các hình thức tham nhũng của cán bộ/co quan nhà nước. So sánh giữa Khảo sát năm 2005 và Khảo sát năm 2012 cho thấy các doanh nghiệp áp dụng ít hơn đối với hầu hết các giải pháp được đưa ra. Họ cũng ít tìm đến sự can thiệp của những người có thế lực, tòa án hoặc các cơ quan thông

tin đại chúng. Tuy nhiên, họ cũng phần nào sử dụng nhiều hơn giải pháp “trực tiếp đưa hối lộ cho cán bộ phụ trách”. Xu hướng hành xử này nhất quán với các phát hiện khác trong cuộc khảo sát rằng cần có nhiều nỗ lực hơn nữa để biến các doanh nghiệp thành đồng minh trong cuộc chiến đấu chống tham nhũng.

Hình 53. Phản ứng của doanh nghiệp trước những hình thức tham nhũng, năm 2005 và năm 2012



Doanh nghiệp được hỏi vì sao họ đưa hối lộ. Năm 2005, các doanh nghiệp có xu hướng chọn nhiều lý do giải thích hơn so với năm 2012. Chỉ có một ngoại lệ là tỷ lệ doanh nghiệp chọn phương án “các doanh nghiệp khác cũng làm như thế” là tương tự như nhau trong cả hai đợt khảo sát (Hình 54).

Hình 54. Vì sao các doanh nghiệp đưa hối lộ, năm 2005 và năm 2012 (%)

Tóm lại, so sánh kết quả Khảo sát năm 2005 và Khảo sát năm 2012 cho chúng ta một bức tranh lộn xộn về tiến bộ đạt được trong kiềm chế tham nhũng. Một mặt, có sự tương đồng đáng kể ở cả hai cuộc khảo sát về những ngành được cho là tham nhũng phổ biến nhất. Bốn trong năm ngành đều xuất hiện trong cả hai cuộc khảo sát, tuy thứ tự thì có hoán đổi: cảnh sát giao thông, quản lý đất đai, hải quan và xây dựng. Mặc dù có thể đã có những cải thiện nhất định ở những ngành này trong thời gian qua, song mức độ tiến bộ chưa đủ để làm thay đổi nhận thức của xã hội về hình ảnh những ngành có tình trạng tham nhũng phổ biến nhất¹¹. Đánh giá của người dân và CBCC cho thấy có những dấu hiệu về sự chuyển biến tích cực. So sánh với Khảo sát năm 2005, tỷ lệ CBCC năm 2012 chứng kiến 12 hành vi tham nhũng đã giảm. Tương tự, tỷ lệ người dân cho biết họ có đối mặt với các hình thức tham nhũng trong năm 2012 cũng đã thấp hơn. Trái lại, mẫu doanh nghiệp lại cho thấy một bức tranh tiêu cực hơn về xu hướng tham nhũng giữa hai cuộc khảo sát. Năm 2012 có nhiều doanh nghiệp phải đổi mặt với các hình thức tham nhũng hơn so với năm 2005, trong đó chỉ có “đưa hối lộ trực tiếp” là hình thức ít có sự

11. Thí dụ, xem Chú thích 10 mô tả bằng chứng về những cải thiện trong ngành hải quan.

khác biệt. Trong cả hai cuộc khảo sát, khoảng một phần tư số doanh nghiệp tự nguyện đưa hối lộ vì “các doanh nghiệp khác cũng làm như vậy”. Điều này cho thấy cần có những biện pháp thúc đẩy các hành động tập thể tích cực, không thể cứ để mặc doanh nghiệp tự học lắn nhau về hành vi tham nhũng.

2.4. So sánh với các cuộc khảo sát khác

Mẫu khảo sát người dân và doanh nghiệp - một bộ phận của khảo sát xã hội học về PCTN - là một trong số nhiều cuộc khảo sát khác về nhận thức và trải nghiệm về tham nhũng. Về mặt định tính, khảo sát này có nhiều sự nhất quán với các cuộc khảo sát khác: vai trò của hối lộ khi xin việc trong cơ quan nhà nước được xác định trong PAPI 2011, và tần suất trả phí ngoài quy định trong dịch vụ y tế cũng đã được PAPI và Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2010 chỉ ra. Việc nhiều doanh nghiệp sẵn sàng đưa hối lộ để được việc cũng được chỉ ra trong nghiên cứu về hiện trạng tham nhũng trong kinh doanh của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam và DEPOCEN. Các phát hiện cụ thể theo ngành trong ngành giáo dục và quản lý đất đai nói chung đều thống nhất với các nghiên cứu của GIRI và Công ty Tư vấn T&C, còn phát hiện về y tế và cảnh sát giao thông cũng phản ánh kết luận trong các nghiên cứu của Tổ chức Hướng tới Minh bạch, trong đó có cả Phong vũ biểu Tham nhũng toàn cầu. Phát hiện về những tiến bộ nhất định trong một số hình thức tham nhũng liên quan đến thực hiện các luật, chính sách và quy định tương tự như kết luận của Chỉ số Cảnh tranh cấp tỉnh năm 2012, Điều tra Doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới (2005-2009) và Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2010.

Để khẳng định một cách hệ thống hơn xu hướng tương đồng hay khác biệt trong các kết quả của Khảo sát xã hội học về PCTN so với cuộc khảo sát tương tự khác, nhóm nghiên cứu tìm cách xác định những câu hỏi nhìn chung là tương tự với các cuộc khảo sát khác ở phạm vi quốc gia. Hai cuộc khảo sát phù hợp nhất là Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) - cuộc khảo sát người dân do UNDP, CECODES và Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tiến hành, và Chỉ số Cảnh tranh cấp tỉnh (PCI) - cuộc khảo sát doanh nghiệp do VNCI và Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam tiến hành. Cả hai cuộc khảo sát này đều triển khai trên 63 tỉnh/thành phố. Tất cả 10 tỉnh/thành phố tham gia cuộc Khảo sát xã hội học về PCTN này đều nằm trong diện khảo sát của PAPI và PCI.

2.4.1. Cảm nhận và trải nghiệm của người dân so với PAPI

Bảng hỏi PAPI có những câu hỏi liên quan đến 5 loại giao dịch khác nhau giữa người dân và Nhà nước mà trong Khảo sát xã hội học về PCTN cũng có: y tế, giáo dục, đất đai, xây dựng và xin việc trong khu vực nhà nước. Các câu hỏi không giống nhau và sẽ có những khác biệt nhất định do trọng tâm của các câu hỏi khác nhau và cách chọn mẫu cũng khác nhau... Tuy nhiên, kết quả trong PAPI và trong Khảo sát xã hội học về PCTN lại giống nhau đến lạ lùng.

Cách tiếp cận khi đặt câu hỏi trong PAPI bao hàm những yếu tố vừa mang tính cảm nhận, vừa mang tính trải nghiệm. Hầu hết các câu hỏi là về sự tương tác nói chung, chứ không đi sâu vào trải nghiệm thực tế, song các câu hỏi lại hướng trọng tâm vào các dạng giao dịch mà người dân đã từng trải nghiệm và cách sử dụng cụm từ “những người như tôi” sẽ hướng sự chú ý của người được phỏng vấn vào những trải nghiệm thực tế của họ. Đồng thời, vì câu hỏi không đề cập đến trải nghiệm thực tế và được đặt ra cho tất cả các đối tượng trả lời, kể cả những người không tham gia các giao dịch, nên câu hỏi PAPI cũng hàm chứa các yếu tố của cảm nhận. Vì lý do này, nhóm nghiên cứu đã xem xét mối tương quan với cả những câu hỏi về “cảm nhận” lẫn câu hỏi “trải nghiệm thực tế” của những người đã có giao dịch với các cơ quan nhà nước trong Khảo sát xã hội học về PCTN. Bảng 5 tóm tắt các kết quả.

Bảng 5. PAPI và Khảo sát xã hội học về PCTN

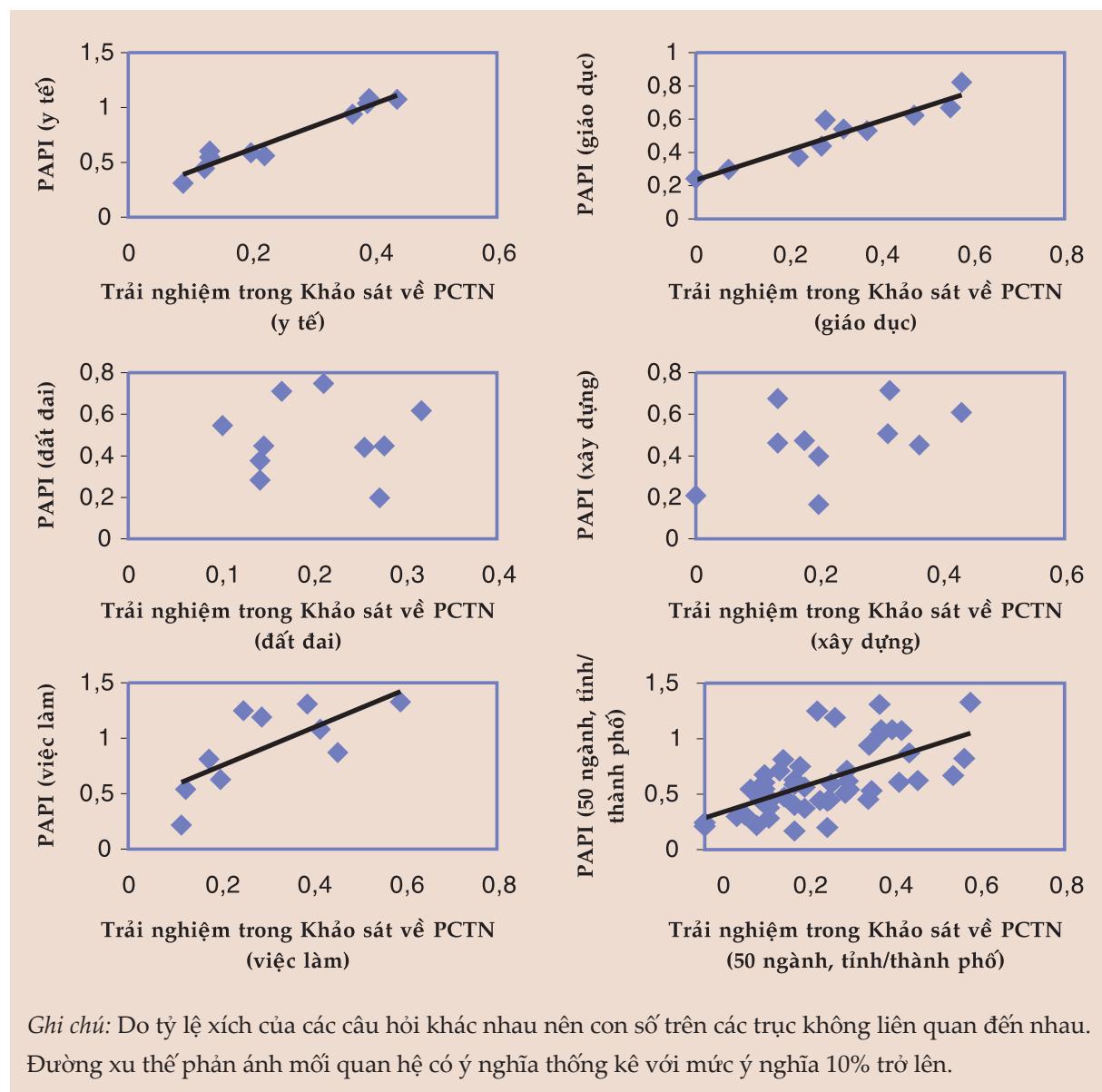
	PAPI (Đồng ý/Không đồng ý)	Nhận thức trong Khảo sát xã hội học về PCTN	Trải nghiệm trong Khảo sát xã hội học về PCTN
Y tế	Những người như tôi phải đưa hối lộ để được khám chữa bệnh trong bệnh viện huyện	Tương quan của đánh giá cấp tỉnh/thành phố với PAPI: (giá trị p) Hãy cho biết quan điểm của bạn về mức độ tham nhũng nói chung trong... y tế 0,79*** (0,01)	Tương quan của đánh giá cấp tỉnh/thành phố với PAPI: (giá trị p) Mức trả ngoài quy định... Đưa người nhà đi bệnh viện để khám bệnh/tư vấn hoặc sinh con 0,96*** (0,00)
Giáo dục	Phụ huynh phải đưa hối lộ cho giáo viên để con cái được đi học ở trường tiểu học gần nhà nhất	Hãy cho biết quan điểm của bạn về mức độ tham nhũng nói chung trong... giáo dục 0,69** (0,03)	Mức trả ngoài quy định... Xin lãnh đạo nhà trường/các thầy cô một việc gì đó liên quan đến chuyện học hành của con cái 0,95*** (0,00)
Đất đai	Mọi người phải đưa hối lộ để nhận được “sổ đỏ”	Hãy cho biết quan điểm của bạn về mức độ tham nhũng nói chung trong... đăng ký và quản lý đất đai 0,50 (0,14)	Mức trả ngoài quy định... Xin “sổ đỏ” nhà đất -0,01 (0,98)
Xây dựng	Ở phường/xã tôi ở, CBCC nhận đút lót mới cấp giấy phép xây dựng	Hãy cho biết quan điểm của bạn về mức độ tham nhũng nói chung trong... xây dựng 0,30 (0,40)	Mức trả ngoài quy định... Xin giấy phép xây dựng, sửa chữa nhà cửa 0,49 (0,15)
Việc làm	Để xin việc trong cơ quan nhà nước, người dân phải đưa hối lộ		Mức trả ngoài quy định... Xin việc cho bất cứ người nào trong gia đình 0,72** (0,02)
Kết hợp tất cả			50 ngành-tỉnh/thành phố 0,62*** (0,00)

*** mức ý nghĩa 1%; ** mức ý nghĩa 5%; và * mức ý nghĩa 10%

Ở cấp tỉnh/thành phố, chỉ có 10 quan sát nên việc chỉ tìm thấy những mối tương quan ít ý nghĩa thống kê cũng là điều dễ hiểu, ngay cả khi thực sự có mối tương quan đó trong tổng thể. Tuy nhiên, đối với ba loại tương tác, mối tương quan giữa PAPI và Khảo sát xã hội học về PCTN là khá cao. Đối với cả ngành y tế và giáo dục, mức độ tương quan giữa câu hỏi PAPI và Khảo sát xã hội học về PCTN về trải nghiệm liên quan đến tham nhũng là hết sức cao, còn về vấn đề tìm việc thì mức độ tương quan cũng rất cao.

Hình 55 biểu diễn đồ thị tán xạ về đánh giá cấp tỉnh/thành phố trong cả Khảo sát xã hội học về PCTN và PAPI.

Hình 55. PAPI và Khảo sát xã hội học về PCTN



Với những câu hỏi liên quan đến đất đai và xây dựng, không có mối tương quan có ý nghĩa thống kê với các đánh giá ở cấp tỉnh/thành phố. Có nhiều lý do khiến y tế, giáo dục và việc làm thể hiện mối tương quan mạnh, trong khi các câu hỏi về đất đai và xây dựng lại không. Lý do thứ nhất là, những ước lượng ở cấp tỉnh/thành phố về các khoản chi trả ngoài quy định về đất đai và xây dựng do Khảo sát xã hội học về PCTN cung cấp dựa trên một số lượng quan sát tương đối ít. Vì câu hỏi tập trung vào trải nghiệm thực tế nên câu hỏi về cấp “sổ đỏ” chẳng hạn chỉ được đặt ra cho một mẫu nhỏ các đối tượng trả lời phỏng vấn có tìm cách xin “sổ đỏ” trong 12 tháng qua. Mặc dù số hộ trong toàn bộ mẫu có xin cấp “sổ đỏ” và có trả lời câu hỏi về khoản chi trả không chính thức là tương đối lớn (386 người), nhưng số người trên mỗi tỉnh/thành phố đôi khi lại không nhiều. Ba tỉnh/thành phố có ít hơn 30 quan sát trên mỗi tỉnh/thành phố. Sự khác biệt này còn lớn hơn trong trường hợp xin giấy phép xây dựng: chỉ có hai tỉnh/thành phố có trên 30 hộ dân tham gia khảo sát đã xin giấy phép xây dựng, sửa chữa nhà cửa trong 12 tháng qua. Trái lại, ước lượng về y tế chính xác hơn nhiều: mỗi tỉnh/thành phố có ít nhất 120 người trả lời. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng số quan sát trong mỗi tỉnh/thành phố về giáo dục và việc làm cũng không lớn, do đó đây chỉ là một phần của lời giải thích.

Lý do thứ hai dẫn đến sự khác biệt là câu hỏi và cách tiếp cận trong PAPI và Khảo sát xã hội học về PCTN khác nhau ở nhiều khía cạnh quan trọng. Mặc dù cả PAPI và Khảo sát xã hội học về PCTN đều hỏi đối tượng khảo sát về chi trả ngoài quy định cho việc xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (hay “sổ đỏ”), nhưng PAPI đặt câu hỏi với tất cả các đối tượng. Do đó, có thể câu hỏi về đưa hối lộ khi xin cấp “sổ đỏ” có chứa yếu tố cảm nhận về những vụ tham nhũng quy mô lớn liên quan đến việc cấp đất. Quả thực, tương quan với câu hỏi trong Khảo sát xã hội học về PCTN về nhận thức liên quan đến tham nhũng trong quản lý đất đai tỷ lệ thuận ở mức ý nghĩa thống kê 15%, mặc dù câu hỏi về trải nghiệm tham nhũng thì không có tương quan đó.

Xét tổng thể, hai cuộc khảo sát này có mối tương quan rất lớn. Với 10 tỉnh/thành phố và 5 ngành, tổng cộng có 50 ngành, tỉnh/thành phố để so sánh kết quả. Hệ số tương quan 0,62 là rất có ý nghĩa. Trong điều kiện chỉ có 10 tỉnh/thành phố được khảo sát thì độ tương quan giữa PAPI và Khảo sát xã hội học về PCTN rất đáng kinh ngạc, cho chúng ta sự tin tưởng rằng khác biệt về cách chọn mẫu và phương pháp nghiên

cứu giữa hai cuộc khảo sát này đã không chi phôi đáng kể đến hầu hết các kết quả. Đồng thời, sự khác biệt trong kết quả nhắc chúng ta phải thận trọng khi diễn giải kết quả. Quan trọng hơn, sự khác nhau trong câu hỏi và cách tiếp cận chứng tỏ cả hai cuộc khảo sát đều có đóng góp hữu ích vào hiểu biết của chúng ta về tham nhũng ở Việt Nam.

2.4.2. Nhận thức và trải nghiệm của lãnh đạo doanh nghiệp

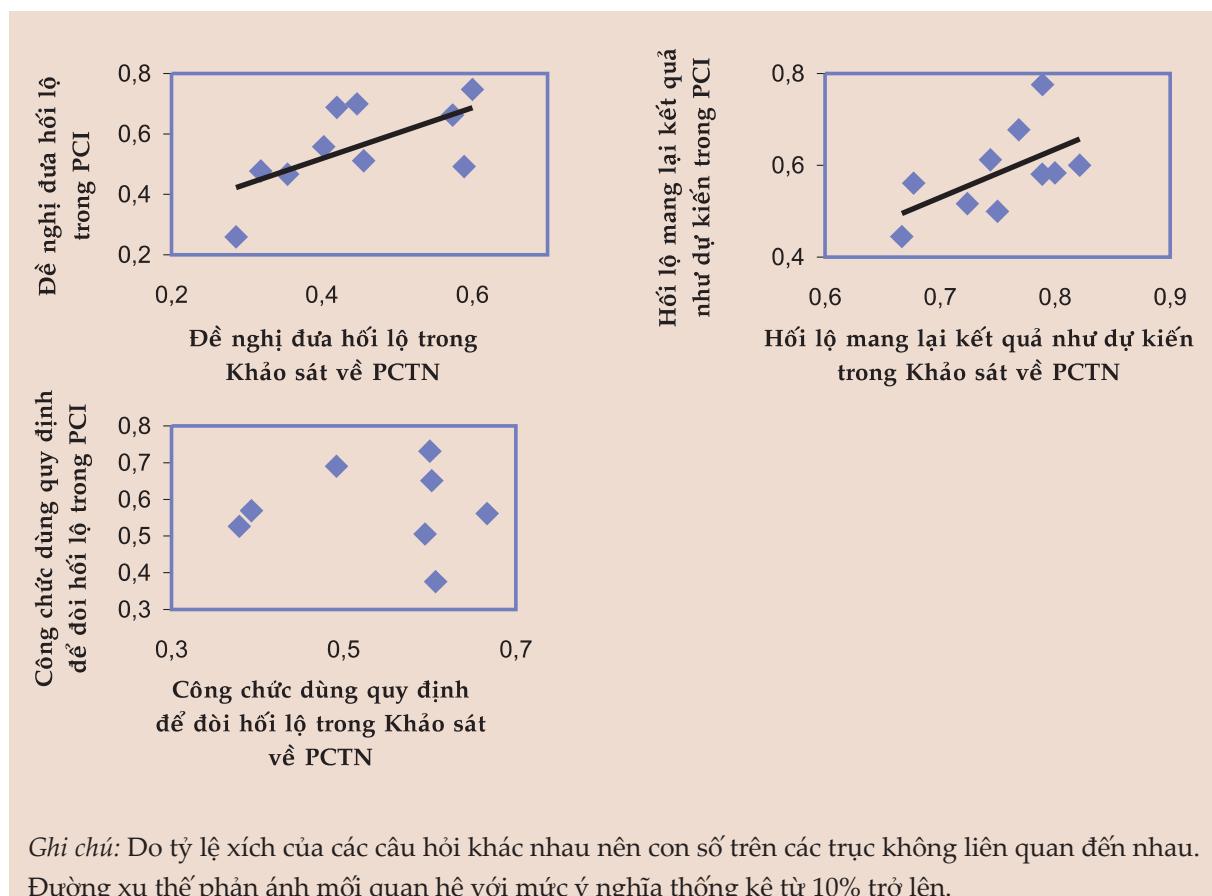
Mẫu khảo sát doanh nghiệp trong khuôn khổ Khảo sát xã hội học về PCTN không phải là nỗ lực đầu tiên để nắm bắt quan điểm của những người lãnh đạo doanh nghiệp về vấn đề tham nhũng. Một khảo sát tương tự được biết đến nhiều nhất là cuộc khảo sát làm nền tảng cho việc xây dựng Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) do Sáng kiến về Năng lực cạnh tranh Việt Nam (VNCI) và Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam tính toán. Cuộc khảo sát này, được tiến hành định kỳ hàng năm kể từ năm 2005, có một số câu hỏi rất giống với những câu hỏi trong khảo sát doanh nghiệp nằm trong Khảo sát xã hội học về PCTN. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng trong khi phương pháp khảo sát của Khảo sát xã hội học về PCTN và PAPI tương tự như nhau thì điều đó lại không đúng với PCI. Trong khi Khảo sát xã hội học về PCTN dùng cách phỏng vấn đối thoại trực tiếp thì PCI lại khảo sát qua thư. Trong số các doanh nghiệp được liên hệ để phỏng vấn trong Khảo sát xã hội học về PCTN có đến 80% số doanh nghiệp cuối cùng đã tham gia khảo sát thì tỷ lệ phản hồi ở PCI chỉ khoảng 35%. Mặc dù khác nhau về phương pháp và tỷ lệ trả lời, tìm hiểu những điểm giống và khác nhau trong kết quả của hai cuộc khảo sát sẽ giúp đặt các kết quả của Khảo sát xã hội học về PCTN vào đúng bối cảnh hơn.

Bảng 6 phản ánh ba câu hỏi giống nhau nhất giữa PCI và Khảo sát xã hội học về PCTN, và độ tương quan trong các câu trả lời ở cấp tỉnh/thành phố. Trong số ba câu hỏi giống nhau này, hai câu cho thấy mối tương quan có ý nghĩa thống kê giữa các đánh giá ở cấp tỉnh/thành phố trong PCI và Khảo sát xã hội học về PCTN: mức độ doanh nghiệp bị gợi ý đưa hối lộ và mức độ khoản tiền hối lộ giúp đạt kết quả mong muốn. Mặc dù chỉ có 10 tỉnh/thành phố được đưa ra so sánh, nhưng các xu hướng mà Khảo sát xã hội học về PCTN và PCI nêu lên lại tương tự như nhau.

Bảng 6. PCI và Khảo sát xã hội học về PCTN

Cảm nhận trong PCI	Trải nghiệm trong Khảo sát xã hội học về PCTN		
Tương quan với PCI: (giá trị p)			
Doanh nghiệp có bị gợi ý đưa hối lộ không?	Phản trǎm doanh nghiệp cảm thấy doanh nghiệp trong ngành của họ bị các cơ quan tỉnh/thành phố gợi ý đưa hối lộ	Phản trǎm doanh nghiệp nói rằng ít nhất có một trong các lần giao dịch với bất kể ai trong 14 cơ quan trong đó doanh nghiệp bị dọa tống tiền để giải quyết công việc.	0,65** (0,04)
Hối lộ có giúp đạt mục đích không?	"Theo bạn, nếu doanh nghiệp trong tỉnh/thành phố của bạn phải trả khoản tiền "chi thêm" bắt buộc thì các dịch vụ nhận được có thường xuyên đáp ứng kỳ vọng của doanh nghiệp không?" (% luôn luôn hoặc thường xuyên)	"Sau khi doanh nghiệp của bạn phải trả khoản tiền hoặc biếu quà đó, công việc có thường được giải quyết không? 1 = được giải quyết ngay như yêu cầu, 0,5 = cũng được giải quyết nhưng không hoàn toàn như yêu cầu, 0 = không được giải quyết"	0,58* (0,07)
Công chức có lạm dụng quy định để mưu lợi cá nhân không?	"Chính quyền dùng yêu cầu chấp hành các quy định của địa phương làm cớ để trực lợi (% đồng ý hoặc rất đồng ý)"	Các cơ quan "sử dụng các quy định phi lý hoặc không rõ ràng để gây khó khăn cho doanh nghiệp" (% nói có)	0,10 (0,78)
*** mức ý nghĩa 1%; ** mức ý nghĩa 5%; và * mức ý nghĩa 10%			

Hình 56 thể hiện bằng đồ thị mối quan hệ giữa các chỉ báo cấp tỉnh/thành phố trong Khảo sát xã hội học về PCTN với PCI. Độ tương quan cao giữa hai trong ba chỉ báo này rất rõ. Cũng như với PAPI, những tương quan này cho phép chúng ta tin vào sự tương đồng tổng thể giữa hai cuộc khảo sát, đồng thời sự khác biệt giữa chúng khiến hai cuộc khảo sát bổ sung cho nhau, chứ không loại trừ nhau.

Hình 56. PCI và Khảo sát xã hội học về PCTN

Phần III

Kết luận và khuyến nghị

Tham nhũng vẫn còn là một vấn đề nghiêm trọng ở Việt Nam. Mặc dù các đối tượng trả lời phỏng vấn đều xác định các vấn đề khác thậm chí còn nghiêm trọng hơn, nhưng một bộ phận lớn công chúng vẫn quan ngại về tham nhũng, với ít nhất một phần ba tổng số người được hỏi coi tham nhũng là một trong ba vấn đề nghiêm trọng nhất mà nước ta đang phải đối mặt. Một tỷ lệ lớn các đối tượng trả lời đã trực tiếp trải nghiệm việc chi trả các khoản không chính thức: trong 12 tháng trước khi khảo sát, 44% doanh nghiệp và 28% người dân đã phải trực tiếp trả chi phí không chính thức và 45% CBCC biết về hành vi tham nhũng. Việc tất cả các nhóm đối tượng đều có vẻ sẵn sàng muốn thử áp dụng mọi giải pháp chỉ cốt để hạn chế tham nhũng là một dấu hiệu cho thấy cần phải tiếp thêm sức mạnh cho cuộc đấu tranh chống tham nhũng. Mặc dù đã có những tiến bộ nhất định trong việc giảm tham nhũng hành chính ở cấp thấp, nhưng nhìn chung mọi người đều nhất trí rằng ít trường hợp tham nhũng bị phát hiện hơn chỉ có nghĩa rằng tham nhũng đang trở nên phức tạp và tinh vi hơn, chứ không phải tình hình tham nhũng đã thuyên giảm.

Các khuyến nghị dưới đây được rút ra trực tiếp từ các phát hiện của Khảo sát xã hội học về PCTN, từ việc xác định vấn đề đến phân tích biện pháp nào đang phát huy tác dụng và biện pháp nào cần phải được điều chỉnh như đã đề cập ở các phần trên.

Trong phần này, chúng tôi bắt đầu từ những khuyến nghị liên quan đến hoạch định chính sách, mà điều này đòi hỏi những thay đổi về luật pháp và quy định. Sau đó, chúng tôi chuyển sang việc thực hiện chính sách, nêu bật những lĩnh vực then chốt mà việc thực hiện các chính sách hiện nay cần được cải thiện. Giám sát sự tiến bộ trong giảm tham nhũng là vấn đề kế tiếp, sau đó là sự cần thiết phải tăng cường nhận thức của công chúng sao cho cả xã hội đều cùng hướng theo một mục tiêu chung.

3.1. Hoạch định chính sách

Tạo ra điều kiện tiếp cận thông tin thực sự

Phân tích ở Mục 2.2.9 cho thấy rõ ràng là **một trong những chính sách hiện hành thành công trong việc hạn chế tham nhũng là sự công khai, minh bạch**. Trụ cột này của Luật PCTN năm 2005, Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn và nhiều luật khác, đã có tác động to lớn đến việc giảm tham nhũng. Các tỉnh/thành phố và quận/huyện nào kiên quyết thực hiện chính sách công khai, minh bạch, thì thực sự ở đó mức độ tham nhũng thấp hơn.

Mặc dù có nhiều quy định về vấn đề tiếp cận thông tin nhưng **thiếu các quy định nêu rõ trách nhiệm cụ thể và thiết lập một hệ thống giám sát và bảo đảm hiệu lực của luật pháp dẫn đến tình trạng thực hiện không đồng đều các điều khoản về minh bạch**. Những nghiên cứu trước đây¹² đã cho thấy, mặc dù Việt Nam có hơn 30 luật, quy chế, quy định yêu cầu về công khai thông tin nhưng trên thực tế thường chưa được thực hiện nghiêm túc. Thậm chí ngay cả với những điều khoản khá tiên bộ về công khai, minh bạch trong Luật PCTN năm 2005, Luật này chỉ cho phép người dân yêu cầu cung cấp thông tin về hoạt động và điều hành của các tổ chức nơi người dân làm việc hoặc tại Ủy ban nhân dân phường/xã nơi họ đang sinh sống mà thôi. Việc người dân có thể yêu cầu được cung cấp thông tin về hoạt động và điều hành của Ủy ban nhân dân từ cấp quận/huyện trở lên vẫn chưa được đảm bảo trong quy định của pháp luật. Tăng cường khả năng tiếp cận thông tin đòi hỏi phải thực hiện tốt hơn các luật hiện có, nhưng nếu không có sự thay đổi về luật pháp thì mọi sự cải thiện trong việc thực hiện như thế cũng khó lòng có được. Đại bộ phận các đối tượng trong ba nhóm mẫu (87%) đều cho rằng cần ban hành Luật tiếp cận thông tin. **Ban hành luật này sẽ là một bước tiến lớn của Việt Nam trong cuộc chiến chống tham nhũng.**

Dự thảo Luật tiếp cận thông tin đã được Bộ Tư pháp soạn thảo năm 2009, nhưng chưa được trình ra Quốc hội. Ban hành luật này sẽ giúp cải thiện nhiều mặt hệ thống hiện hành. *Thứ nhất*, nó sẽ tạo cơ hội để làm rõ trách nhiệm trong việc cung cấp thông tin. Đa số luật ở Việt Nam điều chỉnh việc cung cấp thông tin đều không quy định rõ ai là người chịu trách nhiệm cung cấp thông tin khi được yêu cầu, mặc dù luật nêu nghĩa vụ của phường/xã rõ hơn nghĩa vụ của các cơ quan nhà nước hoặc cấp chính quyền khác. *Thứ hai*, Luật tiếp cận thông tin có thể hình thành một cơ quan hoặc hệ thống thực thi

12. Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2010 - Các thể chế hiện đại của Ngân hàng Thế giới và các đối tác khác.

luật nhằm đảm bảo luật sẽ được thực hiện và định ra chế tài khi luật không được thực hiện. Một cách mà nhiều nước khác (như Thái Lan hoặc Mêhicô) đã làm là thiết lập một ủy ban thông tin hoặc một cơ quan độc lập nào đó có sứ mệnh hỗ trợ việc tuân thủ luật¹³. Cách làm này có thể đặt thể chế của Việt Nam vào nhóm các nước có thu nhập trung bình. Các quốc gia thu nhập trung bình có nhiều hơn gấp đôi khả năng so với các nước thu nhập thấp trong việc thiết lập được một cơ quan thực thi nhằm đảm bảo khả năng tiếp cận thông tin và nhiều hơn một phần ba khả năng chỉ ra được cụ thể các đầu mối yêu cầu thông tin¹⁴. Cuối cùng, Việt Nam sẽ tiến một bước xa theo hướng hiện đại nếu định ra được một nguyên tắc rằng tất cả thông tin đều phải được coi là công khai, trừ những thông tin được pháp luật quy định là bí mật (như bí mật quốc gia, bí mật đòi tư, hoặc bí mật kinh doanh của doanh nghiệp). **Thảo luận và thông qua Luật tiếp cận thông tin sẽ mang đến cho Việt Nam nhiều cơ hội hiện đại hóa các thể chế của mình cũng theo hướng đó.**

Dù việc ban hành Luật tiếp cận thông tin có thể sẽ tạo ra những thay đổi lớn trong hệ thống thực thi pháp luật và thừa nhận rằng tất cả các thông tin đều được công khai, trừ khi có quy định khác, thì **việc sửa đổi Luật phòng chống tham nhũng sắp tới cũng là một cơ hội để điều chỉnh những hạn chế trong việc thực hiện các điều khoản về minh bạch rất tiến bộ của Luật phòng chống tham nhũng**. Các điều khoản trong Luật phòng chống tham nhũng quy định rất nhiều các tài liệu, thông tin phải được công bố, chẳng hạn Điều 31 về quyền yêu cầu cung cấp thông tin của cơ quan, tổ chức cho phép các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, cơ quan báo chí quyền này nhưng doanh nghiệp hay các tổ chức khác lại không được đề cập đến trong điều này. Hay quan trọng hơn, Điều 32 về quyền yêu cầu cung cấp thông tin của cá nhân thì cho phép cán bộ, công chức, viên chức và người lao động khác quyền tiếp cận thông tin đặc biệt hơn, trong khi người dân lại chỉ có quyền yêu cầu “Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi mình cư trú cung cấp thông tin”, mà lại chỉ “thông tin về hoạt động của Ủy ban nhân dân, xã, phường, thị trấn đó”. Hạn chế quyền tiếp cận thông tin bằng cách này sẽ làm giảm tính hiệu quả của các điều khoản tích cực khác trong Luật. Sửa đổi Luật phòng chống tham nhũng sắp tới là một cơ hội để điều chỉnh những hạn chế này.

13. Mục này được rút ra từ Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2010 - Các thể chế hiện đại của Ngân hàng Thế giới và các đối tác khác và từ Kinh nghiệm quốc tế về giám sát thực hiện tiếp cận thông tin của Jairo Acuna-Alfaro.

14. Theo cơ sở dữ liệu Cơ chế Trách nhiệm giải trình công của Ngân hàng Thế giới: <https://agidata.org/pam/>

Thông qua Luật tiếp cận thông tin sẽ có tác động mạnh mẽ hơn vì nó mở ra khả năng tăng cường thực thi các điều khoản về công khai, minh bạch.

Điều chỉnh hệ thống quản lý đất đai để giảm tham nhũng

Trong khảo sát này, quản lý đất đai là ngành có nhiều vấn đề tham nhũng lớn - kết luận này cũng nhất quán với các báo cáo của cơ quan truyền thông và nhiều nghiên cứu trước đây¹⁵. Cùng với cảnh sát giao thông, quản lý đất đai được một bộ phận lớn những người được phỏng vấn cho là một trong những lĩnh vực tham nhũng diễn ra nghiêm trọng nhất. Từ kết quả khảo sát, rõ ràng khi nói về tham nhũng trong quản lý đất đai, mọi người không chỉ nghĩ đến các khoản chi phí không chính thức để có được giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, mà còn là tham nhũng liên quan đến việc cấp đất, giải phóng mặt bằng và quản lý đất. **Sửa đổi Luật đất đai**, với lộ trình sẽ đưa ra trước Quốc hội năm 2012 (để thảo luận) và năm 2013 (để phê chuẩn), trong đó đặc biệt lưu ý đến **những cơ hội mà hệ thống quản lý đất đai làm nảy sinh tham nhũng, sẽ giúp hạn chế tham nhũng và xung đột xung quanh vấn đề đất đai nói chung**. Các nghiên cứu trước đây¹⁶ đã nhấn mạnh rằng **xuyên suốt các quá trình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi và cấp đất, bồi thường và tái định cư đã mở ra những cơ hội để tham nhũng cũng như làm tăng mức độ của việc tham nhũng**. Các kẽ hở trong quản lý đất đai này phần nhiều là do quyền ra quyết định tương đối lớn của chính quyền cấp tỉnh, huyện trong khi thiếu vắng các cơ chế minh bạch và giải trình trách nhiệm để kiểm soát các quyền này.

Khi sửa đổi Luật đất đai, nhiều thay đổi sẽ giúp hạn chế mức độ phổ biến của tham nhũng trong quản lý đất đai. Trên hết đó là **phải hạn chế việc cưỡng chế thu hồi đất để giao cho những dự án mà thực chất là dự án tư nhân**. Nói cách khác, khi dự án thực chất mang tính kinh tế hoặc thương mại, sự thỏa thuận giữa người sử dụng đất và nhà

15. Một số vấn đề ẩn chứa nguy cơ tham nhũng trong lĩnh vực cấp và chuyển nhượng quyền sử dụng đất/sở hữu nhà, 2010, Viện Khoa học Thanh tra và Công ty T&C.

16. Mục này trích từ *Nhận diện và giảm thiểu những rủi ro dẫn đến tham nhũng trong quản lý đất đai* (2011) của Đại sứ quán Đan Mạch, Ngân hàng Thế giới và Đại sứ quán Thụy Điển; *Cơ chế thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam* (2011) của Ngân hàng Thế giới; *Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2010 - Các thể chế hiện đại* của Ngân hàng Thế giới và các đối tác khác; *Khung đánh giá quản trị đất đai* (2010) của Ngân hàng Thế giới và Tổ chức Nông lương Thế giới; *Một số vấn đề ẩn chứa nguy cơ tham nhũng trong lĩnh vực cấp và chuyển nhượng quyền sử dụng đất/sở hữu nhà*, 2010, của Viện Khoa học Thanh tra và Công ty T&C. Xem thêm *Sửa đổi Luật đất đai để thúc đẩy phát triển bền vững ở Việt Nam*, Tài liệu chính sách của Ngân hàng Thế giới (2012).

đầu tư cần được xây dựng trên cơ sở tự nguyện chứ không phải dùng quyền lực của chính quyền địa phương để ép buộc người sử dụng đất phải giao đất như ở một số nơi hiện nay. Bằng việc giới hạn chỉ sử dụng hình thức cưỡng chế thu hồi đất đối với những trường hợp đáp ứng tiêu chí “lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng”, chúng ta không những làm giảm cơ hội tham nhũng mà còn giảm sự xung đột lan tràn về đất đai cũng như nâng cao hiệu quả kinh tế. Điều này nhất quán với kinh nghiệm của nhiều quốc gia khác, mà những nước này (như Peru chẳng hạn) thậm chí còn quy định trong hiến pháp của họ rằng chỉ thu hồi đất cho các dự án phục vụ công chúng chứ không dành cho các dự án kinh tế tư nhân. Một dạng tham nhũng nữa xung quanh cơ chế ước tính “giá thị trường” cho những trường hợp cần thu hồi đất cho dự án công, thí dụ như để làm đường. **Xác lập vững chắc điều kiện phải có thẩm định đất đai độc lập cũng sẽ làm giảm xung đột và cơ hội để tham nhũng.** Hình thức này sẽ giúp giảm thiểu các cơ hội tham nhũng phát sinh do quyền ra quyết định quá lớn của chính quyền địa phương. Một số tỉnh/thành phố đang thử nghiệm và tiếp cận những hệ thống như vậy với những thành công nhất định - biến những cách làm này trở thành quy tắc chứ không phải là ngoại lệ sẽ giúp giảm tham nhũng.

Cuối cùng, cần lưu ý rằng **tăng cường minh bạch cũng hứa hẹn sẽ làm giảm mạnh tham nhũng trong quản lý đất đai.** Một nghiên cứu khác năm 2011 đã đo lường một cách hệ thống mức độ minh bạch thực sự trong các tài liệu về đất đai¹⁷. Nhiều tài liệu được nêu cụ thể là thông tin công khai nhưng thực tế không thể tiếp cận được các thông tin này tại đa số các tỉnh/thành phố, quận/huyện và phường/xã trong nghiên cứu. Mặc dù vậy, một số tài liệu không được yêu cầu cụ thể là phải công khai hóa lại được các tỉnh/thành phố, quận/huyện và phường/xã cung cấp. Vì thế, tăng cường tính minh bạch của những tài liệu liên quan đến đất đai thực sự là việc làm trong tầm tay. Nghiên cứu về minh bạch trong quản lý đất đai đã nhận diện được hàng loạt nguyên nhân dẫn đến việc tiếp cận thông tin bị hạn chế, từ những hạn chế về năng lực đến hệ thống lưu giữ hồ sơ nghèo nàn hay CBCC không nhận thức được đầy đủ nghĩa vụ của họ trong việc cung cấp thông tin. Đồng thời, một số loại thông tin nhất định cần được công khai hóa, chẳng hạn như giá mà các nhà đầu tư thực sự trả, lại chưa được quy định bắt buộc phải

17. Nghiên cứu năm 2010 của Viện Khoa học Thanh tra và Công ty T&C chỉ ra rằng, 69% hộ gia đình lấy thông tin từ cán bộ địa chính và chi phí trung bình không chính thức cho các cán bộ địa chính để có được thông tin “bắt buộc công bố theo luật pháp” là 811.000 VND. “Báo cáo khảo sát tình hình công khai thông tin trong quản lý đất đai” do Trung tâm Nghiên cứu chính sách và phát triển thực hiện cho Ngân hàng Thế giới, 2010.

trở thành thông tin chung. Cần phải sửa đổi luật pháp để bắt buộc công khai hóa những thông tin như vậy. Tăng cường tính minh bạch sẽ làm giảm mức độ tham nhũng. Ngoài phân tích trong Mục 2.2.9 cho thấy **tỉnh/thành phố và quận/huyện nào chú trọng đến công khai, minh bạch thì ở nơi đó mức độ tham nhũng thấp**, một nghiên cứu khác gần đây đã phân tích số liệu về tính minh bạch trong quản lý đất đai và thấy rằng **các tỉnh/thành phố có mức độ tiếp cận thông tin tốt hơn cũng có ít tham nhũng hơn**¹⁸.

Xây dựng thể chế để giải quyết xung đột về lợi ích

Xung đột lợi ích là một khái niệm mới ở Việt Nam. Khi áp dụng cho CBCC, thuật ngữ “xung đột về lợi ích” có nghĩa là tình huống trong đó một công chức có thể hưởng lợi từ một quyết định đưa ra trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ của mình. Mặc dù Luật PCTN năm 2005 định nghĩa rõ ràng rằng “lạm dụng chức vụ và quyền hạn để sử dụng trái phép tài sản công vì vụ lợi” là một hành vi tham nhũng, nhưng Luật lại hướng dẫn rất ít về việc làm thế nào tránh được những tình huống mà công chức (ngay cả những công chức trung thực) tự nhận thấy mình đang trong tình trạng xung đột về lợi ích. Thí dụ, mặc dù rõ ràng nhận hối lộ là tham nhũng và bất hợp pháp, nhưng không rõ luật sẽ xử lý tình huống này như thế nào khi một thành viên trong gia đình công chức có thể được lợi từ quyết định của anh ta, hoặc công chức được phép có những loại lợi ích kinh doanh nào ở bên ngoài¹⁹. **Một hệ thống phòng ngừa và giải quyết xung đột về lợi ích đang là phần cốt lõi của nền tảng PCTN ở nhiều nước.**

Hoàn thiện hệ thống điều chỉnh những xung đột về lợi ích sẽ giúp xử lý được những thách thức đang nổi lên về nhóm lợi ích. Nhóm lợi ích có thể có vai trò tích cực nhờ đã mang lại tiếng nói cho cộng đồng doanh nghiệp. Đồng thời, nó cũng có thể có tác động tiêu cực khi cố gắng chi phối khuôn khổ luật pháp để trực lợi bằng các hành vi tham nhũng hay các hình thức khác. Theo ý kiến của 50% số doanh nghiệp (và chỉ có 10% phản đối), nhóm lợi ích đang ngày càng có ảnh hưởng mạnh ở Việt Nam. Nhiều lãnh đạo doanh nghiệp nhìn nhận khía cạnh tích cực của nhóm lợi ích: 37% nói rằng

18. Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2012 - Kinh tế thị trường khi Việt Nam trở thành quốc gia có thu nhập trung bình của Ngân hàng Thế giới và các đối tác khác.

19. Ví dụ, một nghiên cứu của Thanh tra Chính phủ và Công ty T&C về tham nhũng trong giáo dục thực hiện năm 2010 chỉ ra rằng 24% phụ huynh được hỏi trả lời rằng giáo viên hay công chức chính phủ những người là thành viên trong gia đình hoặc bạn bè giúp con cái họ được học ở những trường trái tuyến.

nhóm lợi ích giúp cộng đồng doanh nghiệp truyền tải được những khó khăn của họ đến các nhà hoạch định chính sách. Tuy vậy, một tỷ lệ lớn doanh nghiệp lại nhìn về khía cạnh tiêu cực: 40% nói rằng nhóm lợi ích dùng quan hệ để trực lợi, và 19% cho rằng nhóm lợi ích dùng tham nhũng để đạt mục đích của mình.

Do đó, thách thức đối với Việt Nam là phải kiểm soát được mức độ nhóm lợi ích bóp méo sân chơi để trực lợi, trong khi vẫn dành cho họ một sân chơi để họ để đạt những quan ngại chính đáng của mình đến các nhà hoạch định chính sách. Ngay ở những nước tiên tiến thì vẫn phải không ngừng đấu tranh để cân bằng hai mục tiêu có vẻ mâu thuẫn nhau này. Vì nhóm lợi ích có thể đóng vai trò tích cực nên giải pháp không phải là cấm không cho hình thành hay không cho phép họ nói lên những quan ngại của mình. Trái lại, giải pháp cho vấn đề hóc búa này là hạn chế khả năng gây ảnh hưởng theo hướng tiêu cực. **Xác định và kiểm soát phạm vi ra quyết định đối với CBCC để hạn chế xung đột về lợi ích của chính họ là một phần thiết yếu trong chuỗi cải cách cần tiến hành nhằm hạn chế khả năng lũng đoạn chính sách để trực lợi của các nhóm lợi ích.**

Điều tiết xung đột lợi ích là vấn đề quan trọng, không chỉ liên quan đến nhóm lợi ích, mà còn là phần nền tảng để xây dựng một nền hành chính công có chuẩn mực đạo đức nói chung. Ngay một công chức trung thực cũng có thể rơi vào tình trạng xung đột về lợi ích²⁰. **Việt Nam rất cần lập các quy trình thủ tục rõ ràng hơn để giải quyết xung đột về lợi ích nhằm hạn chế mức độ phổ biến của tham nhũng.** Một khi đã được xác định, hệ thống này cần một cơ quan có hiệu lực thực thi để giúp giải quyết những tình huống xung đột lợi ích, và tư vấn cho công chức để họ có thể tránh những tình huống đó ngay từ đầu. Nhiều nước (gần đây bao gồm cả Ácmênia và Mông Cổ) đã làm điều này bằng cách thành lập các ban đạo đức hoặc một cơ quan chấp pháp tương tự để xử lý những trường hợp này. Quả thực, khi các nước trở thành quốc gia có thu nhập trung bình, và sau đó lên đến trình độ phát triển cao hơn, thì các cơ quan chấp pháp như vậy được thành lập càng nhiều. Theo một cơ sở dữ liệu, trong số các nước có luật điều chỉnh những xung đột về lợi ích, chỉ có 30% các nước thu nhập thấp có cơ quan chấp pháp, so với 40% và 64% tương ứng của các nước thu nhập trung bình thấp và trung bình cao²¹. Trong quá trình hiện đại hóa các thể chế của mình, Việt Nam sẽ tiến một bước xa nếu thiết lập được các cơ chế để điều tiết xung đột về lợi ích.

20. Nghiên cứu của Viện Khoa học Thanh tra và Công ty T&C - Một số vấn đề ẩn chứa nguy cơ tham nhũng trong lĩnh vực cấp và chuyển nhượng quyền sử dụng đất/sở hữu nhà, 2010, chỉ ra rằng khi hộ gia đình thuê đơn vị trung gian giúp họ đăng ký quyền sử dụng đất thì có 51% hộ gia đình trả tiền thuê cho cán bộ địa chính cung cấp dịch vụ này. Cũng báo cáo đó cho biết, 15,6% cán bộ địa chính thừa nhận rằng họ giúp bên môi giới (cò) cho dịch vụ “tất cả trong một” và 19% trong số họ giúp “dịch vụ lấy nhanh”.

21. Cơ sở dữ liệu Trách nhiệm giải trình công của Ngân hàng Thế giới, <https://agidata.org/pam/>

Một chuỗi cải cách khác có liên quan cũng cần được đề cập đến ở đây. Trong phân tích ở Mục 2.2.9, nhóm giải pháp PCTN có thể giải thích tốt nhất cho hình thái tham nhũng giữa các tỉnh/thành phố và quận/huyện là mức độ xây dựng và thực hiện các chế độ, định mức tiêu chuẩn. Những quy định được nêu trong Mục 2 của Luật PCTN năm 2005 nhằm tạo ra một hình thức kiểm soát nội bộ đối với cán bộ cao cấp và các cơ quan trong việc sử dụng ngân sách nhà nước (thí dụ, cấp vụ trưởng được phép nhận một số tiền phụ cấp điện thoại nhất định hàng tháng, hay Bộ trưởng được phép có xe ôtô và lái xe riêng để phục vụ cho họ khi đi làm công vụ). Những quy định này nhằm hạn chế việc CBCC trong các cơ quan, đơn vị tùy tiện và lạm dụng ngân sách nhà nước. Mặc dù những quy định này liên quan nhiều hơn đến việc phòng ngừa sử dụng sai mục đích hoặc tham ô tài sản trong bộ máy nhà nước, chứ ít liên quan đến việc giảm tình trạng hối lộ trong các giao dịch giữa Nhà nước và xã hội, nhưng nó vẫn có tác động làm răn đe nhất định: khi lãnh đạo một cơ quan phải chịu sự kiểm soát nội bộ như thế thì kỷ luật trong cơ quan sẽ được củng cố. Nhìn chung, 90% số CBCC coi biện pháp này là có hiệu quả. Khi Việt Nam sửa Luật PCTN, bản thân các định mức, tiêu chuẩn chắc chắn cũng phải được cập nhật và thay đổi. Tuy nhiên, điều quan trọng là phải đảm bảo giữ được **các tác động tích cực của việc thực hiện chế độ, định mức, tiêu chuẩn và có thể nhân rộng thêm nhờ áp dụng rộng rãi hơn cho các chức vụ và các loại chế độ khác nhau.**

Tương tự, sửa đổi Luật PCTN sắp tới cũng sẽ là một cơ hội để làm rõ hơn về vấn đề tặng và nhận quà biếu: **cái gì được tặng và nhận, cái gì không được tặng và nhận**. Hiện tại, quy định về tặng và nhận quà biếu đã hướng dẫn tương đối rõ về giá trị quà biếu mà CBCC hay cơ quan được phép tặng, tuy nhiên quy định này lại không hướng dẫn rõ về giá trị quà biếu mà CBCC hay cơ quan được nhận. Kết quả khảo sát PCTN cho thấy có rất nhiều người trả lời, thậm chí cả bản thân CBCC, coi nhiều hành vi nhận quà là “tham nhũng”, ngay cả khi một số hành vi không phải là tham nhũng theo quy định của Luật Phòng chống tham nhũng hiện hành. Xác định rõ giá trị quà và khi nào được phép nhận sẽ giúp giảm bớt những mảng tranh tối tranh sáng đang dung dưỡng tham nhũng hiện nay đối với vấn đề tặng và nhận quà biếu.

Sửa đổi hệ thống kê khai, công khai tài sản và thu nhập

Phát hiện chính từ phân tích trong Mục 2.2.9 cho thấy dường như **mối tương quan giữa mức độ thực hiện chế độ kê khai thu nhập, tài sản với mức độ tham nhũng thực tế là không rõ ràng**. Đồng thời, các phân tích cũng cho thấy quận/huyện nào thực hiện việc kê khai thu nhập, tài sản nghiêm túc hơn thì thực sự người dân cảm thấy cũng ít có

tình trạng hồi lộ hon. Khi Việt Nam chuẩn bị sửa Luật PCTN, câu hỏi then chốt là làm thế nào để hệ thống này vận hành tốt hơn.

Kê khai thu nhập và tài sản là một trong những trọng tâm của Luật PCTN năm 2005. Luật bắt buộc phải kê khai thường xuyên, và đến nay, việc chấp hành chính thức quy định này của Luật đạt gần 100%. Mặc dù Luật có nêu quy trình xác minh nhưng do có rất nhiều người kê khai nên chỉ có thể xác minh được một phần trong số các bản kê khai. Hơn nữa, cho đến rất gần đây thì thông tin kê khai vẫn là thông tin mật. Gần đây, bản kê khai đã được công khai hóa phần nào, và được đăng tải trong một thời gian ngắn ở công sở nơi CBCC làm việc.

Khả năng xã hội giúp phát hiện các trường hợp mà nhà hoạch định chính sách có xung đột về lợi ích có thể làm cho việc kê khai thu nhập, tài sản trở nên chặt chẽ hơn, và công khai hơn đối với cán bộ cấp cao. Biện pháp này cũng đã nhận được sự ủng hộ của nhiều đối tượng phỏng vấn: 68% CBCC và thậm chí còn một tỷ lệ cao hơn các lãnh đạo doanh nghiệp và người dân tin rằng việc công khai hóa kết quả kê khai là cần thiết. Việc kê khai thu nhập, tài sản nhưng không gắn với công khai, minh bạch nên tác dụng, hiệu quả kê khai thu nhập, tài sản trong PCTN rất thấp, vẫn đang chỉ là hình thức.

Công khai hóa việc kê khai, cung cấp nó bằng cách công bố lợi ích, tài sản cũng như thu nhập có thể giúp các cơ quan truyền thông hiệu quả hơn trong việc phát hiện các trường hợp có mối liên hệ quá mật thiết giữa các nhóm lợi ích và các nhà hoạch định chính sách.

Kinh nghiệm quốc tế²² cho thấy có nhiều thành tố của một hệ thống kê khai thu nhập và tài sản hiệu quả. Đó là: (i) số người phải kê khai vừa phải; (ii) hệ thống quản lý dữ liệu tốt để quản lý hồ sơ; (iii) có biện pháp xử phạt hiệu quả những người không chấp hành; và (iv) công bố thông tin kê khai thu nhập và tài sản cho công chúng.

Cũng như Việt Nam, nhiều nước đã chọn chế độ kê khai thu nhập và tài sản với một diện rộng các đối tượng phải kê khai. Nhưng với số lượng lớn người phải kê khai thì rất khó quản lý được họ và xác minh các thông tin được nộp lên. Dù chỉ là một biểu mẫu kê khai đơn giản với những thông tin rò rỉ rạc hay là những biểu mẫu phức tạp hơn, với yêu cầu kê khai chi tiết thì hệ thống kê khai thu nhập và tài sản vẫn chỉ là một công cụ yếu ớt để chống tham nhũng, nếu như thông tin đưa vào những hệ thống đó vượt quá

22. Phần này dựa trên và tóm lược lại tác phẩm *Việc công, lợi ích tư - trách nhiệm giải trình qua việc kê khai thu nhập và tài sản*. Sáng kiến thu hồi tài sản bị đánh cắp, Ngân hàng Thế giới và UNODC, 2012 (Ấn phẩm này cũng có bản tiếng Việt, www.worldbank.org/vn/quantrinhhanuoc.)

năng lực điều tiết và theo dõi của hệ thống. Nếu Việt Nam **giới hạn đổi tượng phải kê khai trong đội ngũ cán bộ cấp cao**, chẳng hạn từ Bộ trưởng trở lên (như thường thấy ở các nước thu nhập trung bình cao và thu nhập cao) hoặc CBCC có lương trên một ngưỡng nhất định (thí dụ như ở Goatêmala) thì sẽ làm **hệ thống kê khai thu nhập và tài sản trở nên hiệu quả hơn**.

Một hệ thống quản lý hồ sơ tốt rất quan trọng khi hệ thống kê khai thu nhập và tài sản phát triển theo thời gian. Theo dõi được danh sách người kê khai, giảm khối lượng công việc giấy tờ cho bản thân CBCC và các cơ quan đang quản lý việc kê khai thu nhập và tài sản, phát hiện ra những sai lệch trong thông tin của người kê khai và mức thu nhập, tài sản thực tế của họ, tất cả đều là những yêu cầu cần thiết. Sử dụng công nghệ thông tin để cải thiện công tác quản lý dữ liệu của việc kê khai thu nhập và tài sản, như đã được triển khai ở nhiều nước có trình độ phát triển khác nhau (Hàn Quốc, Indônêxia, Thái Lan, Mông Cổ và Áchentina) có thể giúp quản lý được hệ thống này. Là một nước thu nhập trung bình, Việt Nam cũng có thể làm được điều đó.

Mọi hệ thống kê khai thu nhập và tài sản muốn vận hành tốt đều cần đến những **chế tài xử phạt hữu hiệu áp dụng cho những ai không chấp hành hoặc đưa ra thông tin sai lệch**. Áp dụng các chế tài, cho dù đó là chế tài hành chính hay hình sự, đối với những trường hợp không tuân thủ sẽ ngăn chặn không để CBCC né tránh nghĩa vụ kê khai của họ. Đồng thời, nó giúp củng cố sự tin tưởng của công chúng rằng chính phủ đang nghiêm túc chống tham nhũng và hệ thống kê khai thu nhập và tài sản có thể là một công cụ chống tham nhũng đắc lực.

Trên thế giới, tranh luận về việc công bố thu nhập và tài sản của CBCC cho công chúng biết luôn xoay quanh vấn đề quyền riêng tư của CBCC và bảo mật thông tin, vì thế đã khiến một số nước không thể có những bước đi mạnh dạn trong việc công khai hóa việc kê khai. Tuy nhiên, việc kê khai thu nhập, tài sản nhưng không gắn với công khai, minh bạch sẽ làm giảm tác dụng, hiệu quả của kê khai thu nhập, tài sản trong PCTN và có thể trở nên hình thức. Một số nơi (Áchentina, Mỹ) đã tiến đến việc công bố toàn bộ thông tin về thu nhập và tài sản của CBCC, còn một số nơi khác (Hồng Kông, Croatia, Indônêxia) thì mới công bố một phần. Thực ra, công khai hóa việc kê khai thu nhập và tài sản đã cho phép các cơ quan truyền thông và tổ chức xã hội dân sự ở những nước như Croatia, Rumani và Áchentina trở thành các đồng minh quan trọng trong cuộc chiến chống tham nhũng, bổ sung vào thiếu hụt về nguồn lực và năng lực của các cơ quan chịu trách nhiệm vận hành hệ thống kê khai thu nhập và tài sản, kiểm tra lối sống của CBCC, tăng cường phát hiện tham nhũng và thậm chí còn phát hiện được tham nhũng từ rất sớm.

Sửa đổi Luật PCTN để cho phép công bố toàn bộ thông tin kê khai thu nhập và tài sản của cán bộ cấp cao sẽ là một bước tiến lớn của Việt Nam.

Đơn giản hóa thủ tục hành chính

Phân tích trong Mục 2.2.9 đã cho thấy nhóm giải pháp có vẻ có tác dụng nhất trong việc giảm mức độ tham nhũng thực tế là cải cách hành chính. Để thấy vì sao biện pháp này quan trọng. Khảo sát xã hội học về PCTN đã cho thấy CBCC tùy tiện trong quyết định của mình bị nhìn nhận như đang gây khó khăn cho người dân và doanh nghiệp để vòi các khoản tiền không chính thức. Nhìn chung, những ngành bị xác định là gây nhiều khó khăn cho người dân và doanh nghiệp cũng là những ngành bị tham nhũng bao vây nhiều nhất. Nhiều doanh nghiệp nói rằng họ phải trả những khoản ngoài quy định chỉ để giải quyết nhanh công việc và tránh các thủ tục phiền hà: 32% số doanh nghiệp nói rằng họ trả tiền ngoài quy định vì đây là cách để giải quyết nhanh. Đấy nhanh cải cách thủ tục hành chính, như đã làm tốt trong Đề án 30, là điều cần tiếp tục thực hiện. **Tiếp tục làm rõ khung khổ pháp lý để loại bỏ sự tùy tiện đang giúp CBCC có thể lạm dụng chức vụ để tham nhũng cũng sẽ làm giảm cơ hội tham nhũng.** Đây không phải một đề xuất pháp lý mới mà chỉ là nhiều thay đổi nhỏ trong chính sách để giảm cơ hội phát sinh tham nhũng.

Trao quyền cho các cơ quan truyền thông

Khảo sát xã hội học về PCTN đã chứng tỏ tầm quan trọng của báo chí trong cuộc chiến chống tham nhũng. Những đánh giá tích cực về báo chí vượt xa những nhận định tiêu cực về lực lượng này. Cả CBCC (82%) và lãnh đạo doanh nghiệp (84%) đều nhất trí rằng các cơ quan thông tin đại chúng phát hiện được nhiều vụ tham nhũng trước khi các cơ quan chức năng vào cuộc. Đồng thời, 71% CBCC và 62% lãnh đạo doanh nghiệp cho rằng đôi khi báo chí thổi phồng thông tin về sự việc. Hơn nữa, khi được hỏi về các ngành hoặc lĩnh vực có tham nhũng, chưa đến 1% số người được hỏi chọn báo chí là một trong những lĩnh vực tham nhũng nhất, và khoảng 93% tổng số người được phỏng vấn nói họ biết về tham nhũng qua báo chí. Tựu trung lại, đối tượng khảo sát coi báo chí là một đồng minh hết sức quan trọng trong cuộc chiến chống tham nhũng. **Nâng cao chất lượng và số lượng thông tin để các cơ quan truyền thông khai thác cho các phóng sự của mình sẽ làm tăng tính khách quan trong cách viết, giúp họ thu thập bằng chứng nhanh hơn và hiệu quả hơn, đồng thời giúp họ sử dụng dễ dàng hơn các kỹ năng điều tra để phát hiện những trường hợp tham nhũng.**

Nhưng chỉ tiếp cận thông tin thì chưa đủ. Nhà báo cần sự tin tưởng rằng những bài viết mạnh mẽ của họ không khiến họ phải gánh chịu những hậu quả tiêu cực. Hơn 80%

số người dân và doanh nghiệp đồng ý rằng một trong những nguyên nhân hạn chế hiệu quả PCTN là thiếu những cơ chế hiệu quả để thúc đẩy vai trò tham gia của người dân và các cơ quan truyền thông trong việc phát hiện và đấu tranh với tham nhũng. Tuy chỉ có 70% CBCC đồng ý, ý kiến này vẫn chiếm đại đa số các đối tượng khảo sát. Người dân, cộng đồng doanh nghiệp và CBCC đều sẵn sàng chứng kiến các cơ quan truyền thông sẽ đóng một vai trò tích cực hơn. **Thay đổi luật pháp để những sai sót trong viết báo chỉ phải chịu trách nhiệm dân sự chứ không phải các chế tài hình sự sẽ giúp tăng cường quyền lực cho báo chí để viết mạnh dạn hơn về tham nhũng ở mọi cấp.** Ở các nước khác, báo chí là công cụ đặc biệt hữu hiệu trong phát hiện các trường hợp có mối liên hệ quá mật thiết giữa các nhóm lợi ích và các nhà hoạch định chính sách - tăng cường khả năng báo chí thực hiện vai trò này cũng sẽ hạn chế được khía cạnh tiêu cực của nhóm lợi ích, trong khi vẫn duy trì được vai trò tích cực mà những nhóm này có được trong việc truyền tải các quan ngại đến các nhà hoạch định chính sách.

3.2. Thực hiện chính sách

Khảo sát xã hội học về PCTN cho thấy hầu hết CBCC đều tin rằng hệ thống pháp luật có nhiều nhược điểm, đặc biệt là luật quá chung chung, nhưng một tỷ lệ khá lớn cho rằng vấn đề là hiệu lực thực thi pháp luật hiện hành chưa nghiêm. Trong mục này, chúng tôi trình bày những khuyến nghị xoay quanh vấn đề thực hiện chính sách.

Xây dựng nền công vụ coi trọng tài năng và ít cơ hội cho tham nhũng

Cải cách công vụ của Việt Nam đã đặt mục tiêu rõ ràng là làm cho nền công vụ có tính chuyên nghiệp và dựa trên năng lực. Khảo sát xã hội học về PCTN cho thấy chặng đường cải cách công vụ còn dài. Khoảng 28% người dân trả chi phí không chính thức khi xin việc trong các cơ quan nhà nước, một kết quả nhất quán với các nghiên cứu khác²³. Trong tất cả giao dịch giữa người dân và Nhà nước, xin việc đi kèm với nguy cơ cao nhất phải trả các khoản chi trả ngoài quy định. Mặc dù có ít CBCC nói rằng việc tuyển dụng và để bạt phải trả hối lộ, nhưng 17% nói họ đã chứng kiến việc để bạt những người không đủ năng lực để vụ lợi trong 12 tháng qua. Rõ ràng cần nỗ lực hơn nữa để làm cho quy trình tuyển dụng và để bạt trong nền công vụ thực sự chú trọng tài năng hơn là các yếu tố khác. Nỗ lực này sẽ gặt hái được thành quả. Phân tích trong Mục 2.2.9 cho thấy các tỉnh/thành phố quyết định tuyển dụng và để bạt dựa trên tài năng thực tế

23. Kết quả này nhất quán với một phát hiện chính của *Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI)*, 2011.

có mức độ tham nhũng thấp hơn. Có thêm các biện pháp để tăng cường yếu tố tài năng trong các chính sách nhân sự sẽ giúp giảm tham nhũng hơn nữa. Điều này cũng nhất quán với nhiều nghiên cứu quốc tế cho thấy tầm quan trọng của hệ thống công vụ coi trọng tài năng trong việc giảm tham nhũng²⁴.

Mặc dù phân tích ở Mục 2.2.9 đã chứng tỏ tầm quan trọng của chính sách nhân sự coi trọng tài năng đối với việc hạn chế tham nhũng, nhưng mối tương quan giữa mức lương và mức độ tham nhũng rất ít. Trong khi 79% CBCC tin rằng tiền lương thấp góp phần gây ra tham nhũng, thì chỉ có 58% số người dân tin như vậy - người dân ít tha thứ hơn nhiều cho lý do lương thấp so với CBCC. Bất cứ cuộc cải cách tiền lương nào cũng cần đi cùng một cuộc cải cách rộng lớn hơn trong hệ thống công vụ nói chung. Ở Việt Nam, việc chú trọng đến các khoản phụ cấp tiền lương cơ bản khiến hệ thống càng thêm thiếu minh bạch. Quả thực, mặc dù phân tích trong Mục 2.2.9 không tìm thấy mối liên hệ nào giữa tổng mức thù lao và tình hình tham nhũng nhưng khi tách riêng lương cơ bản và phụ cấp ngoài lương thì thực tế có một chút tương quan *thuận chiều* giữa mức độ lệ thuộc của thù lao vào phụ cấp và mức độ tham nhũng - những nơi mà mức thù lao phụ thuộc nhiều vào phụ cấp ngoài lương thì có mức độ tham nhũng cao hơn, chứ không phải thấp hơn. Điều này cũng phù hợp với kinh nghiệm quốc tế chứng tỏ bản thân mức lương không phải là yếu tố quan trọng để giải thích cho mức độ tham nhũng như việc đưa tài năng, thành tích và kết quả công việc tốt vào chế độ đãi ngộ. **Đơn giản hóa thang bậc lương bằng cách ưu tiên hơn cho những kỹ năng mà ở đó tiền lương chưa phản ánh được nhiều nhất, tăng lương có chọn lọc và gắn liền với việc nâng cao trình độ, kỹ năng, trách nhiệm chứ không phải thâm niên phục vụ, tất cả sẽ là phần thưởng cho những ai làm việc tốt.**

Phân tích ở Mục 2.2.9 đã nêu bật nhóm biện pháp khác gắn liền với nền công vụ có vẻ hiệu quả trong kiểm soát tham nhũng và có thể nhân rộng. Ở những tỉnh/thành phố và quận/huyện triển khai mạnh mẽ việc chuyển đổi vị trí công tác của cán bộ, công chức theo quy định tại Mục 3, Luật PCTN, thì cảm nhận của công chúng về tình hình tham nhũng cũng ít hơn. Mặc dù không có hiệu ứng đáng kể trong trải nghiệm của người dân và doanh nghiệp về hối lộ, nhưng tác động đến cảm nhận về tham nhũng vẫn đáng lưu tâm, vì truyền chuyền công tác có thể giúp khắc phục tham nhũng có tính hệ thống vốn không chỉ dừng lại ở hối lộ, vì nó đã phá vỡ mạng lưới làm cơ sở cho tham nhũng hệ thống.

24. Phần tóm tắt này được trích từ Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2010 - Các thể chế hiện đại, Tlđd, trang 18.

Khi Việt Nam sửa đổi Luật PCTN, quan tâm đến cách thức để thực hiện triệt để chính sách này có thể giúp giảm tham nhũng hơn nữa.

Tạo sự tin tưởng cần thiết cho những người tố cáo tham nhũng

Mặc dù có vẻ mọi người sẵn sàng tố cáo tham nhũng ở chừng mực nào đó, nhưng điều này rõ ràng đã bị cản trở do thiếu sự tin tưởng rằng việc này sẽ không bị trả thù. Phân tích ở Bảng 3 cho thấy ở những nơi CBCC tự tin hơn khi tố cáo tham nhũng thì mức độ tham nhũng cũng thấp hơn. Hệ thống tố cáo cũng nhận được sự ủng hộ nhất định: 42% người dân nói rằng nếu họ biết rõ hành vi tham nhũng thì họ sẽ báo cho người có thẩm quyền. Đồng thời, trong số những người nói sẽ không tố cáo, 61% doanh nghiệp và 69% người dân giải thích là vì họ không tin vào những người có thẩm quyền. Tăng cường bảo vệ người tố cáo tham nhũng sẽ giúp giải quyết được vấn đề này. Hiểu được mức độ hiệu quả của hệ thống bảo vệ người tố cáo hiện nay và hiện trạng của việc trả thù đối với người tố cáo sẽ rất cần thiết. Xây dựng những kênh tố cáo hiệu quả, thu thập thông tin, xử lý và theo dõi kết quả một cách có hệ thống đối với các trường hợp cũng là những yếu tố quan trọng cho một hệ thống bảo vệ người tố cáo tốt. Hệ thống bảo vệ người tố cáo cũng chỉ đáng tin khi có những quy định xử phạt với những người trả thù người tố cáo và những quy định đó được thực hiện nghiêm minh đối với những người trả thù. Quan trọng nhất là phải làm cho việc điều tra và truy tố các đối tượng tham nhũng nghiêm khắc hơn nhằm tạo niềm tin cho người dân rằng họ sẽ không gặp phải rủi ro khi tố cáo tham nhũng, đồng thời có chính sách tôn vinh và khen thưởng thỏa đáng cho người tố cáo.

Tăng cường hiệu lực của hệ thống thực thi pháp luật

Tuy có nhiều nguyên nhân gây ra tham nhũng, nhưng rõ ràng công chúng thấy còn có sự nương nhẹ trong xử lý những đối tượng tham nhũng - khoảng 90% số người được hỏi trong cả ba nhóm đều nói rằng nguyên nhân chính là **không xử lý nghiêm minh đối tượng tham nhũng**. Nhiều người còn cảm thấy rõ ràng là đối tượng tham nhũng không bị xử lý, và điều đó gây nên sự hoài nghi trong dân chúng. Cuộc khảo sát cho thấy, 69% CBCC đồng ý rằng một số người đứng đầu cơ quan, đơn vị thường có xu hướng xử lý nhẹ các vụ việc tham nhũng để giữ uy tín cho đơn vị và bản thân mình. **Xóa bỏ xung đột về lợi ích này bằng cách giao trọng trách người đứng đầu chỉ đạo cuộc đấu tranh chống tham nhũng độc lập với những người thừa hành pháp luật và cũng có thể sẽ bị điều tra sẽ mở đường cho việc nâng cao hiệu lực thực thi pháp luật.**

Xây dựng cách tiếp cận theo ngành

Cần phân biệt rõ ràng giữa việc chịu trách nhiệm phát hiện và điều tra hành vi tham nhũng trong cơ quan, đơn vị với việc chịu trách nhiệm phòng ngừa tham nhũng bằng cách xây dựng các quy tắc đạo đức và thực hiện các biện pháp hạn chế tham nhũng trong cơ quan, đơn vị. Như đã thảo luận ở trên, khi Luật PCTN giao trọng trách chống tham nhũng cho người đứng đầu cơ quan, tổ chức có thể gây ra xung đột về lợi ích và làm hiệu lực của Luật Phòng chống tham nhũng kém đi, điều đó không có nghĩa là người đứng đầu cơ quan hay tổ chức không phải chịu trách nhiệm khi để xảy ra tham nhũng trong cơ quan, tổ chức đó. Kết quả khảo sát xã hội học về PCTN cho thấy quan điểm này được ủng hộ: 77% CBCC tin vào hiệu quả của việc xử lý người đứng đầu cơ quan, đơn vị khi để xảy ra tham nhũng, và như chúng ta đã thấy trong phân tích ở Mục 2.2.9, biện pháp này thực sự dẫn đến tình trạng hồi lộ ít hơn trong các doanh nghiệp ở cấp quận/huyện.

Đồng thời, việc buộc các cơ quan, đơn vị phải chịu trách nhiệm về chính sách phòng ngừa tham nhũng của chính họ lại được ủng hộ nhiều hơn. Theo phân tích trong Mục 2.2.9, nhiều biện pháp phòng ngừa tham nhũng có vẻ có hiệu quả lại không được thực hiện đồng đều giữa các tỉnh/thành phố và quận/huyện, thậm chí giữa các tổ chức. Quả thực, chính việc thực hiện không thống nhất đã đặt ra yêu cầu phải có nghiên cứu này. Yếu tố quyết định nhất trong việc thực hiện các biện pháp này là mức độ quan tâm, chỉ đạo trong cơ quan, đơn vị, hoặc tỉnh/thành phố, quận/huyện. Điều này minh họa cho các phát hiện trong nhiều nghiên cứu quốc tế²⁵ rằng yếu tố quyết định chính đối với mức độ tham nhũng là sự lãnh đạo, và đó là yếu tố quan trọng nhất cần có khi cấu trúc thể chế chưa đạt trình độ tiên tiến.

Trong khi hầu hết các biện pháp chính sách bàn đến trong báo cáo này - quản lý nhân sự, kê khai tài sản, điều tra... đều là những biện pháp áp dụng chung được cho tất cả các tổ chức thì vẫn cần nhớ rằng các yếu tố tạo cơ hội cho tham nhũng lại khác nhau giữa các ngành. Khảo sát xã hội học về PCTN nhận thấy tham nhũng được coi là đặc biệt nghiêm trọng trong lĩnh vực cảnh sát giao thông, quản lý đất đai, xây dựng, hải quan, giáo dục, y tế. Mặc dù tham nhũng trong một số ngành, lĩnh vực này có thể không được coi là “nghiêm trọng” khi nói đến mức độ thiệt hại về kinh tế hay xét về giá trị của một

25. Anderson, Reid, và Ryterman (2003), *Hiểu về kết quả hoạt động trong khu vực công - Một đóng góp bằng thực nghiệm*, Ngân hàng Thế giới. Báo cáo này có bản tiếng Việt tại www.worldbank.org/vn/quantrinhhanuoc

khoản hối lộ trung bình, nhưng những ngành, lĩnh vực được gọi là “tham nhũng vặt” này lại có nhiều giao dịch nhất trong xã hội - chính vì vậy không thể coi nhẹ tác động tiêu cực của chúng đến xã hội²⁶.

Nhưng những yếu kém hệ thống dẫn đến tham nhũng trong mỗi ngành là khác nhau. Đối với quản lý đất đai, một nghiên cứu năm 2011²⁷ đã khảo sát toàn bộ quy trình thu hồi và cấp đất cũng như việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, và phát hiện ra là hệ thống này có quá nhiều yếu tố rủi ro dẫn đến tham nhũng. Tương tự, trong ngành xây dựng, các quy định yêu cầu phải có vô số loại giấy phép cũng mở ra nhiều cơ hội cho tham nhũng²⁸. Đối với cảnh sát giao thông, sự kết hợp giữa quyền cưỡng chế và khả năng xử phạt hay áp dụng các chế tài khác là một “quân bài” cho tham nhũng ở khắp mọi nơi. Bản chất các giao dịch trong giáo dục và y tế lại có tính chất hoàn toàn khác, vì đó là những dịch vụ mà ai cũng cần²⁹. Khi mọi người nhận thấy khả năng tiếp cận và chất lượng của những dịch vụ này phụ thuộc vào những khoản chi ngoài quy định thì động cơ để tham nhũng là rõ ràng. Vai trò lãnh đạo là hết sức quan trọng để giám tham nhũng. Việc người đứng đầu các cơ quan, đơn vị này xây dựng kế hoạch cụ thể phòng ngừa tham nhũng là yêu cầu then chốt để xác lập trách nhiệm giải trình. Phát hiện, truy tố và xét xử các công chức tham nhũng có thể là trách nhiệm của các cơ quan bảo vệ pháp luật, nhưng trách nhiệm phòng ngừa tham nhũng ngay từ đầu phải là của từng cơ quan, đơn vị, tỉnh/thành phố, quận/huyện và phường/xã. Để đảm bảo thu được những kết quả nhất định thì cần phải có hệ thống giám sát.

3.3. Giám sát tham nhũng

Các khuyến nghị được nêu trong phần này cho đến nay xoay quanh việc làm rõ và củng cố khung khổ pháp luật cho cuộc đấu tranh chống tham nhũng và tăng cường thực thi các quy định hiện hành. Vấn đề không kém phần quan trọng là phải thiết lập được

26. Phát hiện này cũng nhất quán với các nghiên cứu của Viện Khoa học Thanh tra và Công ty T&C trong lĩnh vực quản lý đất đai cũng như khảo sát của Thanh tra Chính phủ và Công ty T&C trong lĩnh vực giáo dục, 2010.

27. *Nhận diện và giảm thiểu rủi ro dẫn đến tham nhũng trong quản lý đất đai* (2011) của Đại sứ quán Đan Mạch, Ngân hàng Thế giới và Đại sứ quán Thụy Điển.

28. Davidsen và cộng sự (2009), *Dánh giá thực hiện Luật phòng chống tham nhũng: Việt Nam đã đi đến mức nào? Một nghiên cứu về ngành xây dựng*. Bộ Ngoại giao Đan Mạch.

29. Ví dụ, xem *Hình thức và hậu quả của tham nhũng trong ngành giáo dục Việt Nam* (2011) - Tổ chức Hướng tới Minh bạch.

một khuôn khổ theo dõi và đánh giá (TD&ĐG) để theo dõi kết quả qua các năm, cho phép định kỳ đánh giá lại xem cái gì thành công và cái gì cần sửa đổi.

Thanh tra Chính phủ gần đây đã xây dựng và ban hành một khung tiêu chí TD&ĐG toàn diện với mục đích theo dõi được tình hình tham nhũng và đánh giá công tác phòng, chống tham nhũng trên phạm vi cả nước. Khung tiêu chí TD&ĐG được thiết kế với cách tiếp cận mới, kết hợp các thông tin truyền thống lấy từ báo cáo đánh giá của các cơ quan nhà nước với phát hiện từ các khảo sát xã hội học. Với việc ban hành khung tiêu chí TD&ĐG, lần đầu tiên từ năm 2012 trở đi, các báo cáo chính thức về PCTN sẽ được xây dựng dựa trên bằng chứng, chứ không chỉ là những phỏng đoán hiện tượng tham nhũng như trước đây.

Mặc dù xây dựng một khung tiêu chí và đưa vào đó các chỉ số đánh giá độc lập chứ không đơn thuần chỉ bao gồm các báo cáo tự đánh giá là một nỗ lực đáng kể của Chính phủ, nhưng việc làm cho khung tiêu chí đó trở thành một công cụ TD&ĐG thực sự hữu ích lại còn khó khăn hơn. Khung tiêu chí TD&ĐG dựa vào các chỉ số được tổng hợp từ nhiều tham số khác nhau, từ cảm nhận của người dân và doanh nghiệp về tham nhũng đến những chỉ số phức tạp hơn về quy mô thiệt hại kinh tế do tham nhũng gây ra cho doanh nghiệp và người dân. Trong khi đó, phần lớn những thông tin như vậy lại chưa có sẵn hoặc Chính phủ chưa quản lý. Tận dụng triệt để các dữ liệu do các cuộc Khảo sát xã hội học về PCTN cung cấp sẽ giúp bước đầu vận hành được hệ thống tiêu chí TD&ĐG này. Ngoài ra, cần tiến hành cập nhật thường xuyên các khảo sát để theo dõi được thay đổi theo thời gian. Các bộ dữ liệu sẵn có và được thu thập định kỳ khác, như PAPI hay PCI, cũng sẽ cung cấp thêm thông tin bổ ích cho hệ thống tiêu chí TD&ĐG. Cuối cùng, đơn giản hóa hệ thống tiêu chí TD&ĐG khi triển khai, để Chính phủ hoàn toàn sở hữu nó xét cả về mặt thu thập dữ liệu và phân tích, sẽ giúp đảm bảo rằng hệ thống này được vận hành một cách hiệu quả.

3.4. Nâng cao nhận thức của công chúng

Đa số các khuyến nghị về hoạch định và thực hiện chính sách đều tập trung vào bên cầu, nhằm giảm cơ hội cho tham nhũng và tăng cường khả năng phát hiện và ngăn chặn tham nhũng. Điều này không phải hoàn toàn không phù hợp. Cuộc khảo sát cho thấy CBCC với nhiều quyền hành trong các quyết định của mình được nhìn nhận như đang gây khó khăn cho người dân và doanh nghiệp để vòi vĩnh những khoản tiền không chính thức. Nhìn chung, ngành nào được nhận diện là ngành gây ra nhiều vướng mắc nhất cho doanh nghiệp và người dân thì cũng là những ngành có nhiều cơ hội cho tham nhũng nhất.

Tuy nhiên, một chủ đề được nhắc đi nhắc lại trong Khảo sát xã hội học về PCTN lại là tham nhũng do cả bên cung lẫn bên cầu nuôi dưỡng³⁰. Đa số các doanh nghiệp (60%) đều nói tham nhũng là tốn kém, nhưng hơn một nửa cũng lại cho rằng nó mang lại lợi ích cho doanh nghiệp. Khi phải trả các khoản chi phí không chính thức, 70-90% số doanh nghiệp nói rằng họ chủ động đưa hối lộ tùy vào từng ngành, lĩnh vực. Phát hiện của cuộc khảo sát rằng nhiều doanh nghiệp sẵn sàng chấp nhận và tham dự vào hành vi tham nhũng, hối lộ là một sự thật đáng thất vọng, nhưng đó cũng là cơ hội để biến cộng đồng doanh nghiệp thành đồng minh, vì phần lớn các doanh nghiệp rõ ràng đã sẵn sàng chung tay chống tham nhũng. Khoảng một nửa số doanh nghiệp nói rằng họ đã tự tổ chức các hoạt động PCTN trong doanh nghiệp mình, nhất là việc xây dựng bộ quy tắc ứng xử. Đào tạo doanh nghiệp để xây dựng và thực hiện các quy tắc ứng xử hay phối hợp với các chương trình kinh doanh trong trường đại học để đưa vấn đề đạo đức vào chương trình đào tạo về trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp là những ý tưởng hợp lý. Cuộc khảo sát cũng đã chứng tỏ, mặc dù doanh nghiệp dính líu vào hành vi hối lộ và tin rằng đây là cách có lợi để giải quyết được việc nhũng trên thực tế, nhìn chung họ lại đang làm ăn kém hơn so với các doanh nghiệp lựa chọn chiến lược khác. Việc giúp các doanh nghiệp hiểu được chi phí của tham nhũng và lợi ích của những hoạt động tập thể có thể biến họ trở thành đồng minh trong cuộc chiến chống tham nhũng, thay vì việc trở thành tòng phạm. Về mặt này, lãnh đạo các hiệp hội doanh nghiệp có vai trò trọng yếu.

Tương tự, khảo sát người dân cho thấy cần phải giáo dục công chúng về chi phí của tham nhũng và quyền của họ khi bị gây khó dễ. Khi được hỏi vì sao lại chịu trả chi phí ngoài quy định, chỉ có 17% người nói rằng nếu không trả thì không xong việc. Những người dân đã phải đưa hối lộ có xu hướng cho rằng làm thế còn hơn phải dính dáng đến các thủ tục phiền hà (32%), đó là món quà cảm ơn những người giúp mình (38%) hoặc đơn giản là những người khác cũng làm thế (41%)³¹. Giáo dục người dân để họ biết cách

30. Điều này phù hợp với nghiên cứu năm 2012 về *hiện trạng tham nhũng trong kinh doanh tại Việt Nam* do VCCI và DEPOCEN thực hiện.

31. Nghiên cứu trước đây về tham nhũng trong lĩnh vực quản lý đất đai (do Viện Khoa học Thanh tra và Công ty T&C thực hiện năm 2010) chỉ ra rằng 46% công dân được hỏi trong mẫu phiếu tin rằng họ nên trả phí “đen” cho cán bộ khi làm việc về các vấn đề liên quan đến đất đai. Một nghiên cứu khác về tham nhũng trong ngành giáo dục (do Thanh tra Chính phủ và Công ty T&C thực hiện năm 2010) thấy rằng 67% phụ huynh tin rằng trả tiền “đen” để con cái họ học ở những trường tốt là một việc bình thường.

tránh nuôi dưỡng hệ thống này và tận dụng những công cụ sẵn có như những điều khoản về công khai, minh bạch trong quy định của pháp luật, cũng sẽ giúp kiềm chế bên cung của tham nhũng.

Bên cạnh việc giáo dục cho cộng đồng doanh nghiệp và người dân, cần bổ sung việc giáo dục cho chính bản thân đối tượng CBCC, tạo điều kiện và phát huy quyền làm chủ của CBCC và người dân trong việc thực hiện Luật PCTN. Nâng cao chất lượng thực thi luật pháp yêu cầu CBCC phải biết rõ về nghĩa vụ của mình. Thí dụ, thách thức trong thực hiện nhiều quy định về minh bạch trong Luật PCTN năm 2005 một phần là do thiếu nhận thức đầy đủ về trách nhiệm cung cấp các thông tin cụ thể mà luật yêu cầu. Trong nhiều nghiên cứu, CBCC phản ánh rằng họ thấy khó xử khi được yêu cầu cung cấp thông tin³². Một lợi ích của việc ban hành Luật tiếp cận thông tin, như đã đề xuất trong phần trước của mục này, là nó sẽ nâng cao nhận thức rằng tiếp cận thông tin là một quyền của công dân và là nghĩa vụ của các cơ quan công quyền. Tương tự, các chiến dịch giáo dục đại trà để hình thành nhận thức cho tất cả các đối tượng xã hội về cách thức ngăn chặn và phòng chống tham nhũng có thể giúp đảm bảo toàn xã hội sẽ đồng lòng đưa Việt Nam tiến lên.

3.5. Kết luận

Đa số CBCC tin rằng mặc dù tham nhũng vẫn còn là một thách thức lớn nhưng đã có những thành công nhất định: 85% tin rằng nhận thức của CBCC về tham nhũng đã được nâng lên đáng kể. Nhưng kiến thức thôi thì chưa đủ. Cải cách thể chế tổng thể - tạo sự minh bạch thực sự trong Luật tiếp cận thông tin, sửa Luật đất đai để hạn chế những hình thức cưỡng chế thu hồi đất cho các dự án tư nhân, sửa Luật PCTN với những điều khoản ít hạn chế hơn về quyền thông tin của người dân, có những biện pháp hữu hiệu hơn để kiểm soát xung đột về lợi ích và có những hành động cứng rắn trong kê khai thu nhập và tài sản, hay đưa nền công vụ coi trọng tài năng hơn - tất cả những biện pháp đó đều cần thiết. Thực hiện những cải cách này sẽ cần thời gian nhưng khi Việt Nam trở thành nước có thu nhập trung bình thì lúc này chính là thời điểm để hiện đại hóa các thể chế của mình.

32. Những nghiên cứu này bao gồm nghiên cứu của Bộ Tư pháp và Đại học Quốc gia Hà Nội về thực trạng tiếp cận thông tin ở bốn tỉnh, được trích dẫn trong Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2010 - *Những thể chế hiện đại*, và khảo sát về Tình hình công khai thông tin trong quản lý đất đai do DEPOCEN thực hiện theo yêu cầu của Ngân hàng Thế giới.

Cũng cần thay đổi thái độ của người dân, doanh nghiệp và kể cả CBCC: 64% CBCC nói rằng một số CBCC sẵn sàng tiếp tay cho tham nhũng, để mặc nó diễn ra, và 86% nói rằng tâm lý lo sợ khi chống tham nhũng vẫn còn phổ biến trong dân cư. Cuộc đấu tranh chống tham nhũng của Việt Nam cần có thêm những hành động dứt khoát của những người lãnh đạo cao nhất để chứng tỏ cho người dân thấy rằng cuộc chiến chống tham nhũng này là nghiêm túc. Nhiều nước đã có những biện pháp quyết liệt để tạo ra sự chuyển biến về thái độ. Ở Hồng Kông và Xingapo, đấu tranh chống tham nhũng bắt đầu bằng việc làm trong sạch lực lượng cảnh sát giao thông. Ở Grudia, tất cả các cảnh sát giao thông tham nhũng bị cho thôi việc và bị thay thế. Tại nhiều quốc gia đang chuyển đổi ở Đông Âu, kê khai tài sản, thu nhập và các lợi ích được đăng tải trên internet để cả thế giới được biết. Ở Mông Cổ và Indônêxia, cơ quan chống tham nhũng độc lập đã được trao quyền để tiến hành điều tra riêng với quan chức cấp cao. Ở Rumani, cơ quan công tố đặc biệt về chống tham nhũng đã được thành lập và trao quyền để tập trung vào các cuộc điều tra ở cấp cao. Những biện pháp như thế không hề dễ dàng, nhưng chúng phát ra tín hiệu cho công chúng thấy rằng không thể nhân nhượng với tham nhũng và không ai được miễn trừ trách nhiệm giải trình.

Phần IV

Phụ lục

PHỤ LỤC 1. THÔNG TIN THÊM VỀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Phụ lục này cung cấp thêm thông tin về phương pháp khảo sát được mô tả trong Phần I của báo cáo.

A.1.1. Mẫu khảo sát

Mẫu người dân:

Mẫu người dân ở mỗi tỉnh/thành phố như sau:

Bảng 7. Số đối tượng người dân trong mẫu khảo sát

	Số quận/huyện	Số xã/phường	Số thôn/ tổ dân phố	Số người dân được phỏng vấn
Hà Nội	3	9	18	390
TP. Hồ Chí Minh	3	9	18	389
Đà Nẵng	3	9	18	180
Hải Phòng	3	9	18	276
Cần Thơ	3	9	18	180
Sơn La	3	9	18	180
Hải Dương	3	9	18	276
Nghệ An	3	9	18	275
Thừa Thiên Huế	3	9	18	180
Đồng Tháp	3	9	18	275
Tổng số	30	90	180	2.601

Mẫu CBCC:

Cơ cấu khảo sát CBCC ở địa phương như sau:

Cơ quan dân cư: Trong mỗi tỉnh/thành phố, có 23 thành viên của HĐND ở cả ba cấp được phỏng vấn, trong đó cấp tỉnh/thành phố có 5 người, cấp quận/huyện có 9 người (mỗi quận/huyện có 3 người) và cấp phường/xã có 9 người (mỗi phường/xã có 1 người).

- ❖ Ở cấp tỉnh/thành phố, 5 đại biểu HĐND tỉnh/thành phố được chọn, bao gồm: Chủ tịch/Phó Chủ tịch HĐND, Trưởng Ban Kinh tế ngân sách, Trưởng Ban Văn hóa Xã hội, Trưởng Ban Pháp chế, Trưởng Ban Dân tộc và một cán bộ văn phòng HĐND. Ở những nơi không có Ban Dân tộc thì thay bằng một chuyên viên khác.
- ❖ Ở cấp quận/huyện, ba người được phỏng vấn là lãnh đạo HĐND quận/huyện, Trưởng Ban Kinh tế xã hội và Trưởng Ban Pháp chế.
- ❖ Ở cấp phường/xã, người được chọn phỏng vấn là lãnh đạo HĐND.

Cán bộ hành pháp: Quy mô mẫu ở mỗi tỉnh/thành phố là 52 người, trong đó cấp tỉnh/thành phố 10 người, cấp quận/huyện là 24 người (mỗi quận/huyện 8 người) và cấp phường/xã là 18 người (mỗi phường/xã 2 người).

- ❖ Ở cấp tỉnh/thành phố: mỗi Sở tương ứng với 5 bộ được khảo sát có 2 người được phỏng vấn (một lãnh đạo và một chuyên viên). Ngoài ra còn có thêm 1 cán bộ từ Thanh tra tỉnh/thành phố và 1 cán bộ của Ban Chỉ đạo PCTN tỉnh.
- ❖ Ở cấp quận/huyện: 8 người được phỏng vấn gồm lãnh đạo UBND quận/huyện, Văn phòng UBND, phòng Tài chính Kế hoạch, phòng Tài nguyên Môi trường, phòng Công Thương, phòng Giáo dục và Đào tạo, phòng Y tế, phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (đối với các huyện) hoặc phòng Đô thị/Xây dựng (đối với các quận nội thành).
- ❖ Ở cấp phường/xã: Có 2 người được phỏng vấn là Chủ tịch/Phó Chủ tịch UBND và cán bộ tư pháp.

Chuyên viên và các đơn vị sự nghiệp: 96 người được phỏng vấn ở cấp tỉnh/thành phố, 27 người ở cấp quận/huyện (mỗi quận/huyện 9 người) và 54 người ở cấp phường/xã (mỗi phường/xã 6 người) được đưa vào mẫu khảo sát.

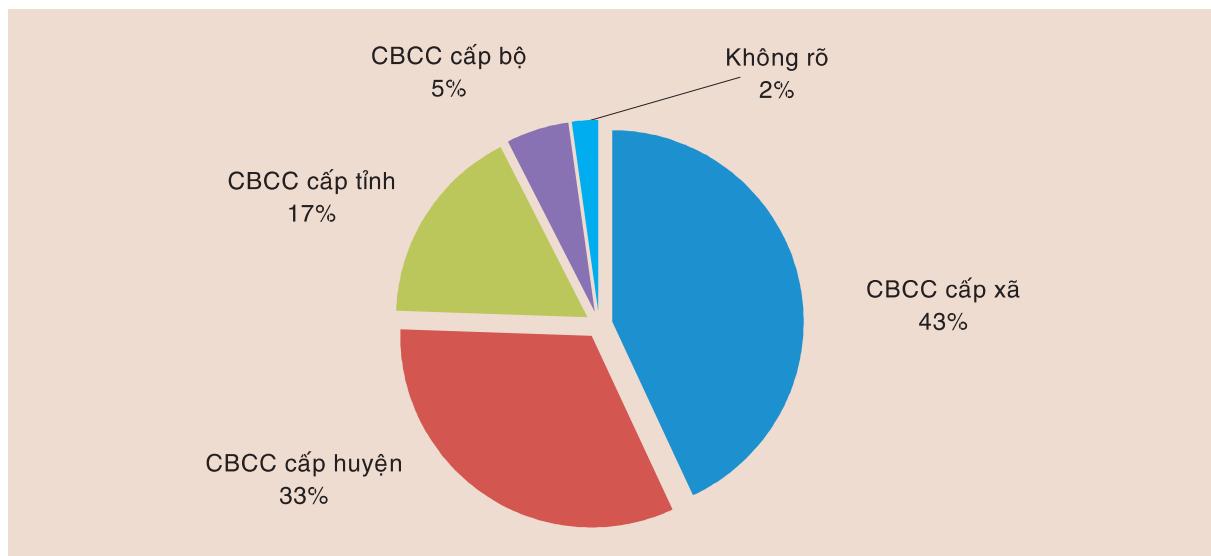
- ❖ Ở cấp tỉnh/thành phố: 15 chuyên viên cung cấp dịch vụ công ở cấp tỉnh/thành phố, trong đó có 5 người từ các Sở trực thuộc 5 bộ tham gia khảo sát, 1 chuyên viên Thanh tra tỉnh, 1 chuyên viên Ban Chỉ đạo PCTN tỉnh, 1 chuyên viên của Sở Lao động, Thương binh và Xã hội, 1 chuyên viên Cục Thuế, 3 viên chức của trường chuyên thuộc tỉnh và 3 viên chức của Bệnh viện đa khoa tỉnh.
- ❖ Ở cấp quận/huyện: Mỗi phòng, ban cử một chuyên viên tham gia: phòng Tài chính Kế hoạch, phòng Tài nguyên Môi trường, phòng Công Thương, phòng Giáo

dục và Đào tạo, phòng Y tế, phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (đối với huyện thuần nông) hoặc phòng Đô thị/Xây dựng (đối với các quận nội thành), phòng Lao động, Thương binh và Xã hội, một trường công và Bệnh viện đa khoa huyện.

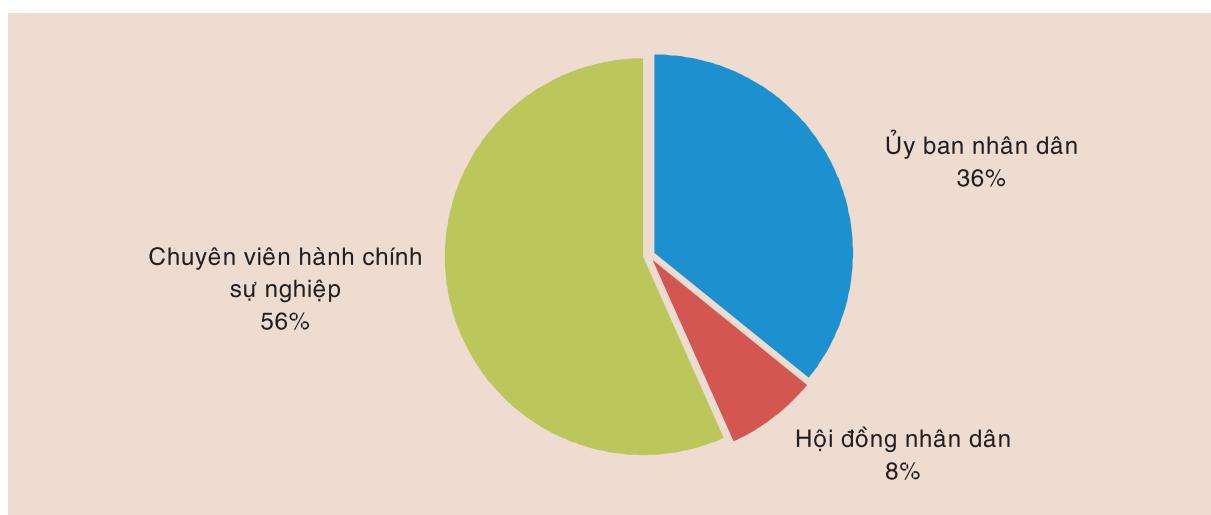
- ❖ Ở cấp phường/xã: 6 cán bộ được phỏng vấn là cán bộ địa chính, hiệu trưởng trường công, trạm trưởng trạm y tế, cán bộ văn phòng thống kê hoặc cán bộ văn xã, chủ tịch Mặt trận Tổ quốc hoặc Hội Cựu chiến binh và chủ tịch Hội Phụ nữ.

Mô tả về mẫu CBCC được thể hiện trong Hình 57 và Hình 58.

Hình 57. Đối tượng CBCC trong mẫu khảo sát, phân theo cấp hành chính

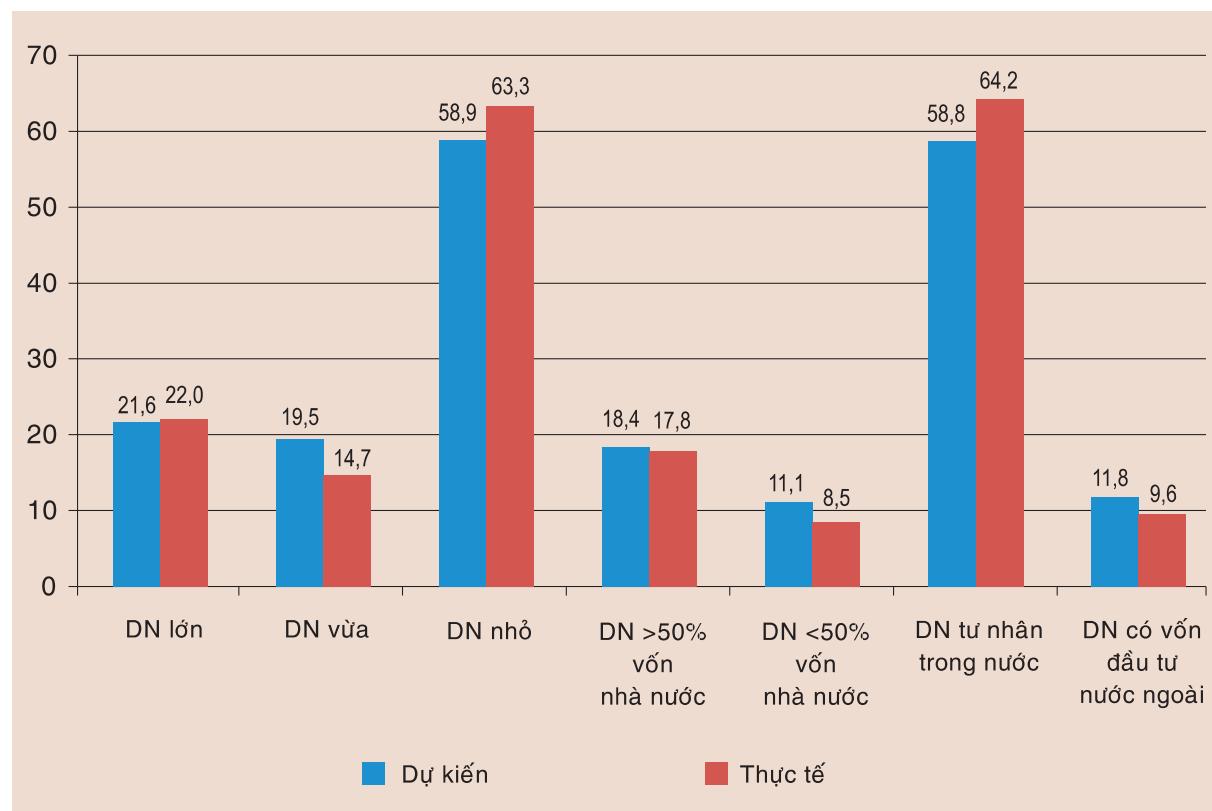


Hình 58. Đối tượng CBCC trong mẫu khảo sát, phân theo lĩnh vực công tác



Mẫu doanh nghiệp:

Do đối tượng doanh nghiệp có thông tin chính xác hơn nên cách chọn mẫu ở đây cũng ít tính chất phi thể thức hơn. Doanh nghiệp được chọn dựa trên quy trình chọn mẫu phân tầng theo ngành, quy mô và loại hình sở hữu của doanh nghiệp sao cho cơ cấu mẫu doanh nghiệp được khảo sát gần sát với cơ cấu tổng thể thực tế. Số doanh nghiệp được khảo sát ở mỗi tỉnh/thành phố được xác định dựa trên số liệu thực tế của các doanh nghiệp hiện đang hoạt động. Dựa trên danh sách các doanh nghiệp hiện tại và khung chọn mẫu, các doanh nghiệp đã được lựa chọn một cách ngẫu nhiên. Tổng số có 1.058 doanh nghiệp ở 10 tỉnh/thành phố theo quy tắc chọn mẫu phân tầng đã trình bày. Hình 59 mô tả mẫu theo loại hình doanh nghiệp.

Hình 59. Mẫu khảo sát doanh nghiệp dự kiến và thực tế*Đặc điểm mẫu khảo sát:*

Bảng 8 phản ánh một số thông tin cơ bản về đối tượng phỏng vấn trong ba nhóm đối tượng khảo sát. Tỷ lệ đối tượng nữ tương đương đối tượng nhỏ phản ánh thực tế là mẫu người dân tập trung vào những đối tượng đã đến giao dịch tại trung tâm “một cửa”.

Bảng 8. Đặc điểm chung của mẫu khảo sát

	Đơn vị tính	CBCC	Doanh nghiệp	Người dân
Tuổi trung bình	tuổi	43,2	43,8	51,8
Nữ	%	32,5	38,5	37,8
Dân tộc thiểu số	%	4,5	1,2	5,5
Trên đại học	%	12,0	9,7	không có
Đại học/cao đẳng	%	67,2	71,5	11,6
Tốt nghiệp trung học phổ thông	%	98,3	96,3	49,7
Số quan sát		1.801	1.058	2.601

A.1.2. Khảo sát thử

Quá trình khảo sát thử được triển khai trong hai ngày 21 và 22 tháng 12 năm 2011 tại Vĩnh Phúc. Mục tiêu chính của khảo sát thử là để kiểm định kế hoạch và công cụ khảo sát. Bài học rút ra từ khảo sát thử được sử dụng để hoàn thiện bảng hỏi khảo sát, hướng dẫn phỏng vấn và kế hoạch khảo sát. Nhóm khảo sát thử gồm 21 thành viên đến từ Nhóm tư vấn (10 người), Tổ Công tác của Thanh tra Chính phủ và Văn phòng Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng chống tham nhũng (9 người) và Ngân hàng Thế giới (2 người). Nhóm đã được sự giúp đỡ của Thanh tra tỉnh và Văn phòng Ban Chỉ đạo PCTN tỉnh để liên hệ với các đối tượng tham dự phỏng vấn. 27 cuộc phỏng vấn thử đã được thực hiện.

Sau mỗi ngày khảo sát tại thực địa đều có buổi hội ý ngắn, và toàn bộ ngày thứ ba được dùng để rút kinh nghiệm và bài học từ cuộc khảo sát thử. Khảo sát thử đã cho nhóm khảo sát những hiểu biết sâu rất hữu ích để chỉnh sửa các công cụ nghiên cứu (bảng hỏi và hướng dẫn), kế hoạch thu thập dữ liệu và quy định thực hiện quy trình phỏng vấn.

A.1.3. Tập huấn điều tra viên

Tập huấn trưởng nhóm khảo sát cấp tỉnh: Sau đợt khảo sát thử, Nhóm chuyên gia nòng cốt đã tổ chức tập huấn chung cho tất cả các trưởng nhóm khảo sát cấp tỉnh. Đợt tập huấn có sự tham gia của các thành viên trong nhóm Ngân hàng Thế giới và đại diện Tổ Công tác. Các trưởng nhóm khảo sát cấp tỉnh được tập huấn về cách thức tổ chức

phóng vấn, phương pháp tập huấn điều tra viên, và phương thức giám sát/theo dõi quá trình phóng vấn. Trong đợt tập huấn đã thảo luận về những rủi ro mới phát sinh cũng như cách thức bố trí hậu cần cho đợt thu thập dữ liệu. Tập huấn cho trưởng nhóm cấp tinh được tổ chức vào hai ngày 6 và 7 tháng 1 năm 2012.

Tập huấn điều tra viên: Mỗi trưởng nhóm khảo sát cấp tinh đều tổ chức tập huấn hai ngày cho điều tra viên trong tỉnh/thành phố do mình phụ trách. Biểu mẫu và tài liệu tập huấn do Công ty T&C và APIM biên soạn chung, và các đơn vị này đã phối hợp với Nhóm Ngân hàng Thế giới để giám sát quá trình tập huấn. Nội dung tập huấn bao gồm việc thảo luận chi tiết từng câu hỏi, chuẩn bị và cách tiến hành phỏng vấn và phỏng vấn đóng vai. Các đợt tập huấn điều tra viên được tiến hành trong khoảng thời gian từ 23 tháng 2 đến 5 tháng 3 năm 2012.

A.1.4. Hỗ trợ của TTCP và VPBCĐTU

TTCP và VPBCĐTU đóng vai trò rất quan trọng trong việc hỗ trợ nhóm phỏng vấn tiếp cận CBCC và người dân dự phỏng vấn. Những hoạt động hỗ trợ chính bao gồm:

- Trước tập huấn, TTCP và VPBCĐTU đã làm việc tích cực với Nhóm tư vấn về kế hoạch phỏng vấn. Kế hoạch phỏng vấn đã được điều chỉnh phù hợp với lịch làm việc của Tổ Công tác để có thể hỗ trợ tối đa cho nhóm phỏng vấn.
- Sau phỏng vấn, TTCP và VPBCĐTU đã kết nối Nhóm tư vấn với các cơ quan đầu mối cấp tinh (thường là Thanh tra tỉnh/thành phố hoặc VPBCĐ tinh/thành phố) và cán bộ đầu mối. Các cơ quan và cán bộ đầu mối cấp tinh giúp nhóm phỏng vấn liên hệ với các CBCC thuộc diện phỏng vấn ở cấp tinh. Họ cũng giúp giới thiệu nhóm phỏng vấn với cán bộ đầu mối cấp huyện (và sau đó, cán bộ đầu mối cấp huyện giới thiệu nhóm với xã) để tạo thuận lợi cho quá trình phỏng vấn CBCC các cấp cũng như đối tượng người dân. TTCP/VPBCĐTU giúp liên hệ với cán bộ đầu mối ở các bộ để hỗ trợ nhóm xây dựng lịch phỏng vấn CBCC cấp trung ương.
- Trong thời gian phỏng vấn, Tổ Công tác đã cử người đến các tỉnh/thành phố khác nhau để theo dõi quá trình phỏng vấn và hỗ trợ nhóm khi phát sinh bất cứ vấn đề gì trong việc tiếp cận đối tượng phỏng vấn.

Sự tham gia trực tiếp và sâu sát của TTCP và VPBCĐTU đã đóng góp rất lớn để hoàn thành việc phỏng vấn CBCC và người dân cũng như giúp tăng tỷ lệ người tham trả lời phỏng vấn.

A.1.5. Đảm bảo chất lượng

Việc đảm bảo chất lượng rất được chú trọng và được xem như một yếu tố then chốt quyết định sự thành công của đợt khảo sát. Nhiều biện pháp khác nhau đã được triển khai trước, trong và sau quá trình phỏng vấn tại thực địa.

Biện pháp đảm bảo chất lượng trước khi khảo sát

Nhóm chuyên gia nòng cốt đã biên soạn tài liệu hướng dẫn khảo sát, trong đó các nguyên tắc và quy trình kiểm soát chất lượng đã được quy định rõ đối với các thành viên của nhóm khảo sát cấp tỉnh. Đồng thời, các biểu mẫu cũng đã được thiết kế làm công cụ theo dõi, giám sát các hoạt động phỏng vấn tại thực địa và kiểm soát chất lượng cũng như tính nhất quán trong các câu trả lời của đối tượng được phỏng vấn.

Tất cả trưởng nhóm cấp tỉnh đều phải tham gia hai đợt tập huấn tại Công ty T&C: đợt thứ nhất được tổ chức ngay sau khi khảo sát thử ở Vĩnh Phúc và đợt thứ hai được tổ chức trước Tết Nguyên đán. Các đợt tập huấn nhằm giúp trưởng nhóm nắm vững phiếu hỏi, quy trình khảo sát và các công cụ kiểm soát chất lượng. Vì các trưởng nhóm đóng vai trò là tập huấn viên cho các điều tra viên khi họ quay về tỉnh/thành phố nên việc họ phải nắm vững tài liệu hướng dẫn khảo sát sẽ đảm bảo cho họ có thể tập huấn cho điều tra viên một cách chuẩn xác và thống nhất.

Trong các đợt tập huấn tại tỉnh/thành phố, các thành viên của Nhóm chuyên gia nòng cốt và cán bộ Ngân hàng Thế giới đã tham dự để hỗ trợ trưởng nhóm ở một số thành phố, bao gồm Hà Nội, Hải Phòng, Thành phố Hồ Chí Minh và Cần Thơ.

Biện pháp đảm bảo chất lượng trong quá trình khảo sát

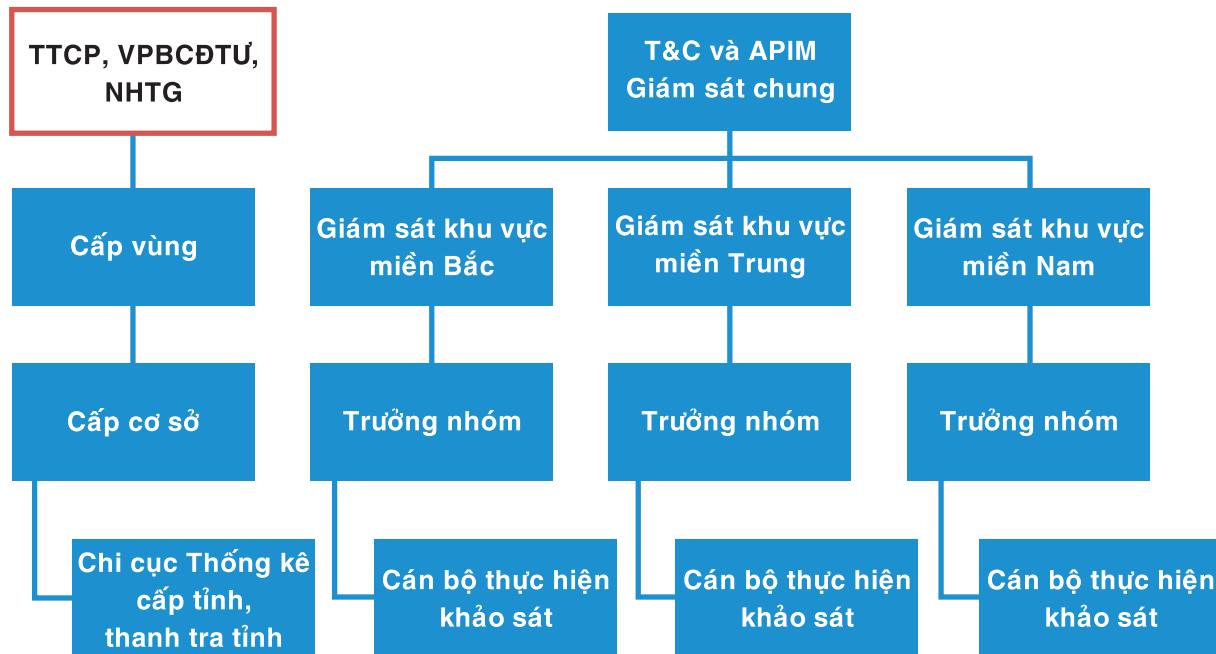
Một hệ thống giám sát đa tầng đã được thiết kế để theo dõi quá trình khảo sát. Tầng trên cùng do Giám sát chung và cũng là tư vấn điều phối tổng thể điều hành. Tầng tiếp theo là ba Giám sát vùng dành cho ba miền Bắc, Trung, Nam. Mỗi Giám sát vùng sẽ chịu trách nhiệm theo dõi tiến độ và kiểm tra ngẫu nhiên kết quả thực địa tại ba tỉnh/thành phố phụ trách.

Ở mỗi tỉnh/thành phố, trưởng nhóm cấp tỉnh trực tiếp tiến hành khảo sát CBCC cấp tỉnh. Đồng thời, họ có trách nhiệm giám sát quá trình khảo sát doanh nghiệp, CBCC cấp quận/huyện và xã/phường, và người dân do các điều tra viên địa phương tiến hành. Điều tra viên địa phương cũng chịu sự giám sát thường xuyên của cơ quan chủ quản - Cục Thống kê tỉnh - đơn vị ký hợp đồng tư vấn với Công ty T&C.

Hàng tuần, các trưởng nhóm cấp tỉnh được yêu cầu gửi báo cáo tiến độ cho Giám sát vùng theo mẫu đã soạn sẵn. Đến lượt mình, các Giám sát vùng soạn báo cáo tổng hợp hơn để gửi cho Giám sát chung. Giám sát chung có trách nhiệm gửi báo cáo tổng thể cho NHTG, TTCP và VPBCDTU.

Ngoài các kênh theo dõi thường xuyên, NHTG, TTCP và VPBCĐTU và đối tác cấp tỉnh (Thanh tra tỉnh/thành phố) cũng tiến hành kiểm tra độc lập ngẫu nhiên tại thực địa. Hệ thống giám sát của nghiên cứu này được minh họa trong Hình 60.

Hình 60. Hệ thống giám sát đảm bảo chất lượng



Trong quá trình khảo sát tại thực địa, trưởng nhóm cấp tỉnh đã thực hiện các biện pháp kiểm soát chất lượng như trực tiếp tham dự phỏng vấn do các điều tra viên tiến hành, kiểm tra đột xuất tại địa bàn, kiểm tra nhật ký phỏng vấn của điều tra viên và xác nhận lại qua các cán bộ dẫn đường ở địa bàn.

Thành viên Tổ Công tác TTCP, VPBCĐTU đã giám sát độc lập vào tuần thứ hai, NHTG tuần thứ ba và cán bộ Công ty T&C vào các tuần sau đó của đợt khảo sát.

Giám sát chung và Giám sát vùng tiến hành kiểm tra từ xa đối với các trưởng nhóm cấp tỉnh qua điện thoại.

Chất lượng điền các phiếu hỏi được kiểm tra qua bốn vòng:

- Vòng 1: Tự kiểm tra. Ở một số tỉnh/thành phố, như Hải Phòng, điều tra viên đã truyền tay nhau các phiếu hỏi đã điền xong để tự kiểm tra.
- Vòng 2: Trưởng nhóm cấp tỉnh thẩm định. Trưởng nhóm cấp tỉnh được yêu cầu thẩm định toàn bộ các phiếu hỏi đã hoàn thành và ký xác nhận. Các phiếu hỏi chưa được trưởng nhóm xác nhận sẽ phải gửi lại địa phương để hoàn tất quy trình.

- Vòng 3: Giám sát vùng kiểm tra ngẫu nhiên. Mỗi Giám sát vùng có thể chọn ngẫu nhiên một mẫu các phiếu hỏi đã điền xong để kiểm tra tính nhất quán và logic giữa các phương án trả lời.
- Vòng 4: Thẩm định lại. Cán bộ NHTG sẽ xác nhận lại ngẫu nhiên một mẫu phiếu hỏi đã điền xong trong các đợt giám sát tại thực địa hoặc tại văn phòng NHTG ở Hà Nội. Về phía Công ty T&C đã tổ chức kiểm tra toàn bộ các phiếu hỏi được gửi về Công ty T&C qua bưu điện.

Tất cả các phiếu hỏi có nghi ngờ đều sẽ được kiểm tra lại với trưởng nhóm cấp tỉnh. Đến lượt mình, trưởng nhóm cấp tỉnh phải liên hệ với điều tra viên để xác nhận thông tin. Nếu chất lượng của các phiếu hỏi đã phỏng vấn xong không đạt yêu cầu (thí dụ như: có câu hỏi theo mẫu chưa được trả lời hoặc đánh dấu sai cách dẫn đến không xác định chính xác được câu trả lời...), trưởng nhóm được yêu cầu tiến hành cuộc phỏng vấn khác để thay thế.

Giám sát sau khảo sát

Ghi chép và giám sát sau khảo sát được thực hiện chủ yếu với doanh nghiệp và hộ dân để đảm bảo rằng các cuộc phỏng vấn đã được tiến hành một cách chuyên nghiệp và chính xác. Giám sát sau không triển khai với đối tượng CBCC vì mọi cuộc phỏng vấn với đối tượng này đều đã được lên lịch cố định từ trước và bắt buộc phải theo đúng.

Để chuẩn bị cho việc giám sát sau khảo sát, tất cả các điều tra viên đều được yêu cầu phải nhắc đối tượng dự phỏng vấn sau khi phỏng vấn xong rằng có thể sẽ có ai đó trong nhóm nghiên cứu gọi điện lại cho họ để lấy ý kiến nhận xét của họ về chất lượng cuộc phỏng vấn và thái độ của điều tra viên. Đối tượng phỏng vấn được đề nghị cung cấp số điện thoại cá nhân để liên lạc, nếu họ không thấy phiền.

Dựa trên danh sách đối tượng phỏng vấn và nhật ký phỏng vấn của điều tra viên, trưởng nhóm cấp tỉnh tiến hành gọi điện lại cho đối tượng dự phỏng vấn với số lượng tối thiểu là 18 người (hai đối tượng cho mỗi điều tra viên). Trưởng nhóm cấp tỉnh có thể chọn cách gọi điện cho đối tượng (nếu họ cung cấp số điện thoại), hoặc kiểm tra địa chỉ của đối tượng qua nhật ký phỏng vấn hay qua cán bộ dân đường ở địa phương, sau đó đến gặp trực tiếp đối tượng tại nhà. Tất cả các cuộc gọi điện hoặc gặp mặt trực tiếp sau phỏng vấn đều được ghi lại, kể cả thông tin liên lạc với đối tượng dự phỏng vấn. Dựa trên báo cáo này, giám sát chung và các giám sát độc lập của NHTG, TTCP hoặc VPBCDTU đều có thể kiểm tra lại lần nữa, nếu thấy cần thiết.

A.1.6. Khó khăn đối với nhóm khảo sát

Nhóm khảo sát đã gặp rất nhiều thách thức trong suốt quá trình triển khai khảo sát, bên cạnh những khó khăn chung của phương pháp nghiên cứu dựa trên khảo sát.

Ghi lại những thách thức đặc biệt này sẽ có ích cho những đợt khảo sát có tính chất tương tự trong tương lai.

Chủ đề nhạy cảm: Tham nhũng là một chủ đề rất nhạy cảm khi khảo sát, nhất là với cán bộ, công chức, viên chức và doanh nghiệp. Với sự giúp đỡ của TTCP và VPBCĐTU, để cán bộ, công chức, viên chức đồng ý dự phỏng vấn không có quá nhiều khó khăn. Tuy nhiên, đôi khi các cơ quan (chẳng hạn như Bộ hoặc Sở) yêu cầu tiến hành 5-6 cuộc phỏng vấn cùng một lúc. Điều này đòi hỏi nhóm phải bố trí đồng thời 6 điều tra viên. Ngoài ra, để các đối tượng trả lời được cởi mở và thành thật không hề dễ dàng, nhất là khi bắt đầu cuộc phỏng vấn.

Mặt khác, việc tiếp cận các doanh nghiệp cũng rất khó khăn. Ngoài những thách thức chung do gặp doanh nghiệp “ma” (những doanh nghiệp đã đóng cửa mà chưa khai báo) hoặc sai địa chỉ, thì việc để doanh nghiệp đồng ý nhận lời phỏng vấn là hết sức vất vả. Doanh nghiệp ở các thành phố lớn (Hà Nội, Đà Nẵng, Thành phố Hồ Chí Minh) có xu hướng ít sẵn sàng nhận lời phỏng vấn hơn so với doanh nghiệp ở các tỉnh/thành phố khác. Trong một số trường hợp, doanh nghiệp yêu cầu phải có thư giới thiệu trực tiếp từ TTCP trong đó có ghi tên đích danh doanh nghiệp (và chúng tôi có 2.600 doanh nghiệp trong mẫu). Có khi điều tra viên phải đến gặp doanh nghiệp 3 lần để được phép phỏng vấn. Tình huống phỏng vấn doanh nghiệp bị gián đoạn nhiều lần cũng không phải hiếm gặp.

Áp lực về thời gian: Để có được những thông tin đầu vào kịp thời cho Chính phủ và kỳ họp Ban Chấp hành Trung ương Đảng tháng 5 năm 2012, toàn bộ công việc tại thực địa phải hoàn thành trong 4 tuần (từ 12 tháng 3 đến 10 tháng 4 năm 2012), trong điều kiện phải tuân thủ nghiêm ngặt quy trình kiểm soát chất lượng. Kết hợp với những thách thức trong tiếp cận doanh nghiệp và lên lịch phỏng vấn CBCC, điều này đã đặt ra những khó khăn rất lớn cho nhóm.

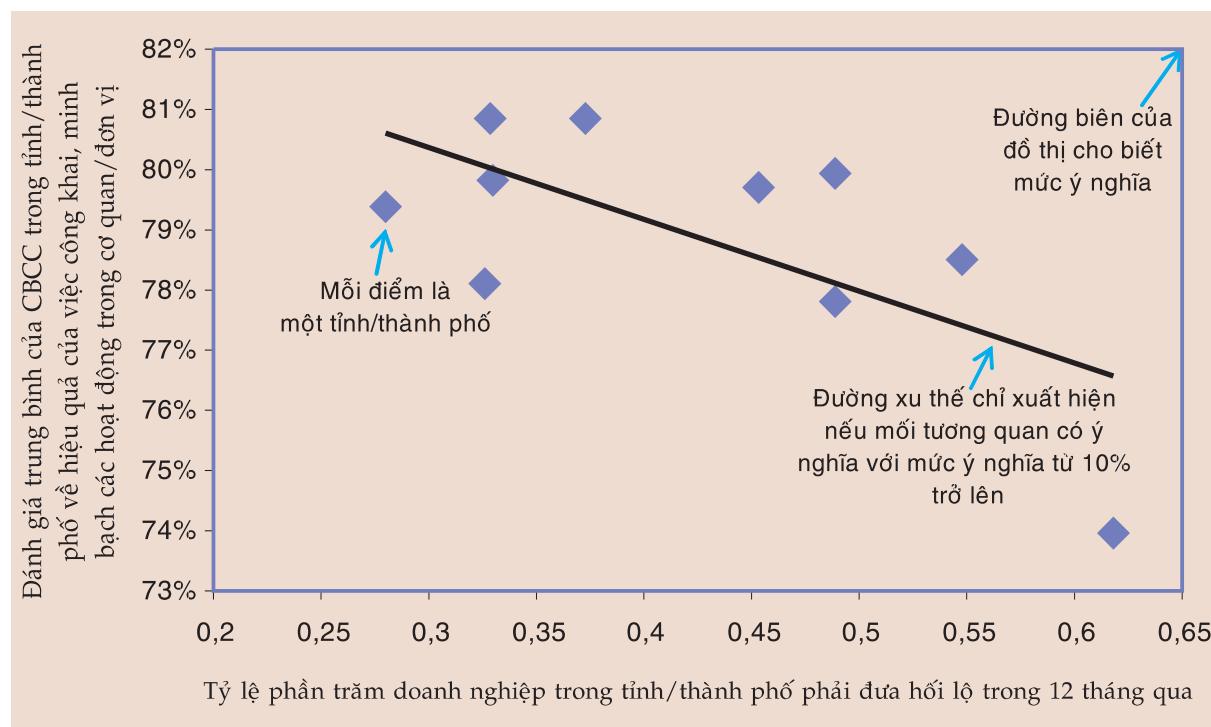
Dưới đây là một số biện pháp đã được thực hiện để khắc phục những khó khăn nói trên:

- Đối với CBCC, chúng tôi vận dụng một lịch gấp linh hoạt. Nhóm đã chuẩn bị cho tình huống có thể phải phỏng vấn 5-6 người cùng một lúc. Tập huấn điều tra viên, chọn thời điểm và địa điểm phỏng vấn kỹ lưỡng để CBCC thấy thoải mái trong việc trả lời câu hỏi.
- Để tiếp cận doanh nghiệp, nhóm đã huy động sự giúp đỡ của nhiều cơ quan, đơn vị khác như cơ quan thuế, viện nghiên cứu, trường đại học... nếu cần. Những cơ quan này đã giới thiệu để điều tra viên “qua được cửa” doanh nghiệp, nhưng không can thiệp sâu vào quá trình phỏng vấn.

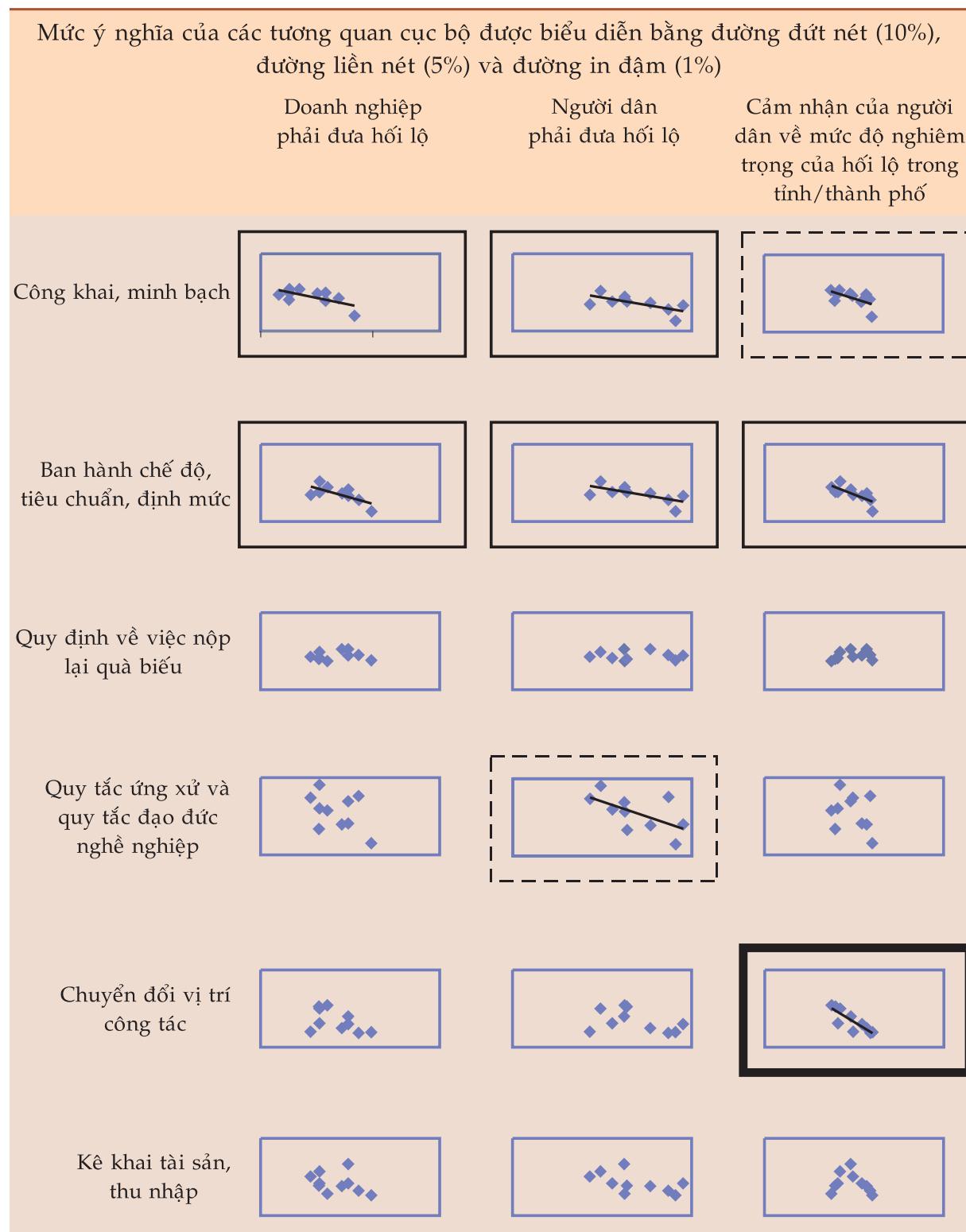
PHỤ LỤC 2. CÁC YẾU TỐ THỂ CHẾ LIÊN QUAN ĐẾN THAM NHŨNG

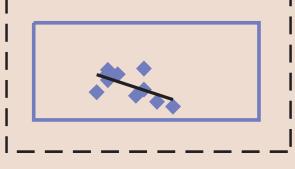
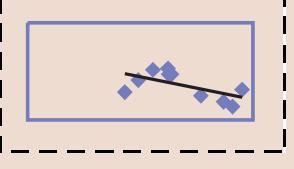
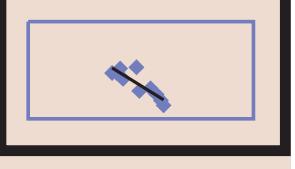
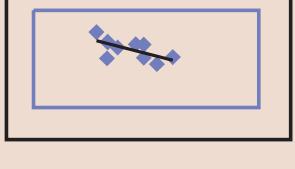
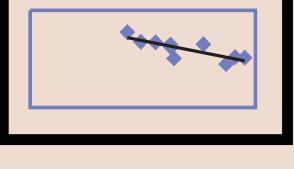
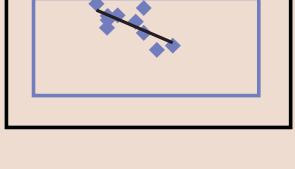
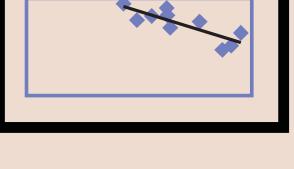
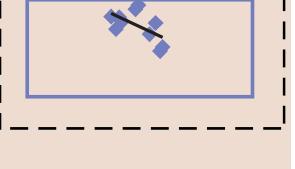
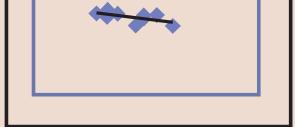
Như đã mô tả trong phần nội dung chính, nhóm nghiên cứu đã xem xét mối tương quan cục bộ về đánh giá của cấp tỉnh/thành phố liên quan đến môi trường thể chế (từ khảo sát CBCC) với tỷ lệ trung bình người dân và doanh nghiệp có đưa hối lộ ở tỉnh/thành phố đó, cũng như mức cảm nhận trung bình về tham nhũng của người dân tại đó. Ở cấp quận/huyện chúng tôi cũng làm tương tự. Trong phần kết luận của báo cáo, chúng tôi đã trình bày bảng tóm tắt các phát hiện. Trong Phụ lục này, chúng tôi biểu thị các mối tương quan của từng cặp hai biến số đó. Vì mỗi cặp chỉ là tương quan cục bộ nên có thể còn có những yếu tố khác chi phối đến mối tương quan này. Tuy nhiên, vì đánh giá lấy từ nhiều cuộc khảo sát khác nhau nên có thể loại bỏ những khả năng quan hệ nhân quả sai như vậy. Tuy kết quả không nhất thiết phản ánh quan hệ nhân quả nhưng nó cung cấp bằng chứng cho thấy nơi nào thực hiện các biện pháp nhất định thì có vẻ như nơi đó ít tham nhũng hơn.

Mỗi điểm trong biểu đồ tán xạ thể hiện một tỉnh/thành phố hoặc một quận/huyện, và trực tung là đánh giá của yếu tố thể chế đang khảo sát, còn trực hoành biểu diễn mức đánh giá trung bình về tham nhũng. Thí dụ, hình đầu tiên ở góc trên bên trái của Bảng 9 cần được đọc như đã chỉ dẫn. Điều này chứng tỏ tỉnh/thành phố được CBCC đánh giá tốt hơn về hiệu quả của chính sách công khai, minh bạch nhìn chung đều thực sự có tình trạng tham nhũng thấp hơn.

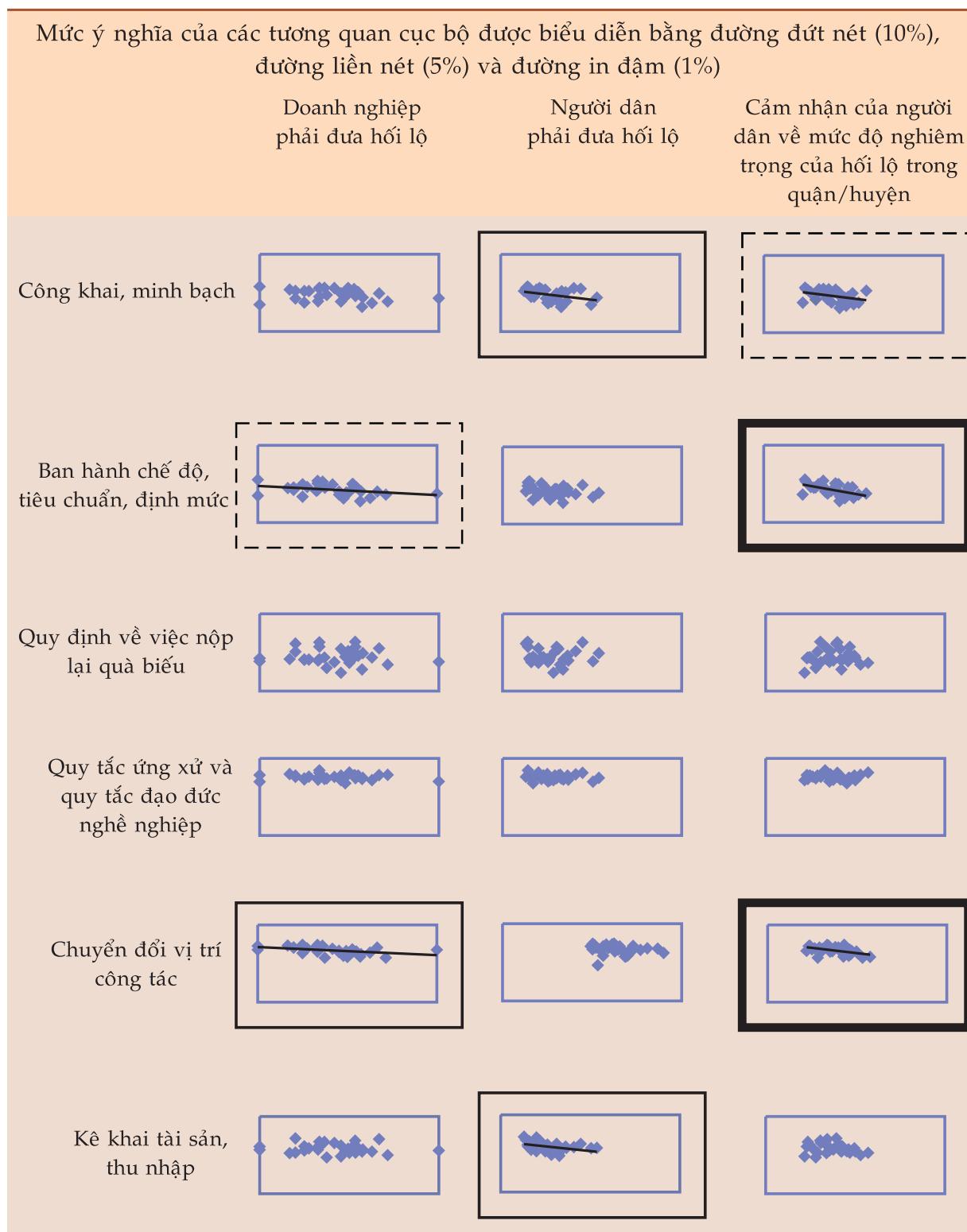


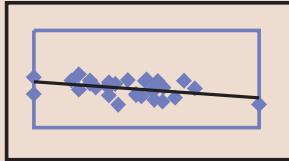
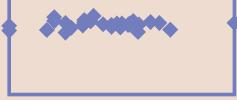
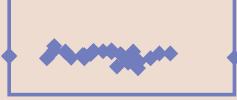
**Bảng 9. Phân tích cấp tỉnh về các yếu tố thể chế
liên quan đến mức tham nhũng thấp**



	Doanh nghiệp phải đưa hối lộ	Người dân phải đưa hối lộ	Cảm nhận của người dân về mức độ nghiêm trọng của hối lộ trong tỉnh/thành phố
Trả lương qua tài khoản ngân hàng			
Xử lý người đứng đầu cơ quan/dơn vị			
Cải cách hành chính			
Tiền lương (kể cả phụ cấp, hàm log)			
Tuyển dụng dựa vào tài năng			
Đề bạt dựa trên tài năng			
Sẵn sàng tố cáo			

Bảng 10. Phân tích cấp quận/huyện về các yếu tố thể chế liên quan đến mức tham nhũng thấp



Doanh nghiệp phải đưa hối lộ	Người dân phải đưa hối lộ	Cảm nhận của người dân về mức độ nghiêm trọng của hối lộ trong quận/huyện
Trả lương qua tài khoản ngân hàng		
Xử lý người đứng đầu cơ quan/đơn vị		
Cải cách hành chính		
Tiền lương (kể cả phụ cấp, hàm log)		
Tuyển dụng dựa vào tài năng		
Đề bạt dựa trên tài năng		
Săn sòng tố cáo		

Chịu trách nhiệm xuất bản
TS. NGUYỄN DUY HÙNG
Chịu trách nhiệm nội dung
TS. ĐỖ QUANG DŨNG
Biên tập nội dung:
TS. ĐỖ QUANG DŨNG
ThS. PHẠM THỊ KIM HUẾ
Trình bày bìa, chế bản vi tính:
ĐƯỜNG HỒNG MAI
HOÀNG MINH TÁM
Sửa bản in:
BÍCH DIỆP - THẢO NGUYÊN
Đọc sách mẫu:
MINH HUẾ

In 1.000 cuốn, khổ 20,5 x 28 cm, tại Công ty TNHH một thành viên In và Văn hóa phẩm.
Số đăng ký kế hoạch xuất bản: 61-2013/CXB/21-30/CTQG.
Quyết định xuất bản số: 2629-QĐ/NXBCTQG, ngày 22-01-2013.
In xong và nộp lưu chiểu tháng 01 năm 2013.