

## VAI TRÒ CỦA CHÍNH QUYỀN SỐ TỐI TÍNH MINH BẠCH VÀ KIỂM SOÁT THAM NHŨNG CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH TẠI VIỆT NAM

Vũ Văn Hương

Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội

Email: huongvv@vnu.edu.vn

Lê Quốc Hội

Trường Đại học Kinh tế Quốc Dân

Email: hoilq@neu.edu.vn

Đông Mạnh Cường

Trường Đại học Kinh Tế, Đại học Quốc Gia Hà Nội

Email: cuonghay@gmail.com

Ngày nhận: 18/02/2022

Ngày nhận lại: 14/3/2022

Ngày duyệt đăng: 18/03/2022

Nghiên cứu này đánh giá tác động và tính hiệu quả của chính quyền số tới sự minh bạch cũng như kiểm soát tham nhũng trong chính quyền cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tại Việt Nam bằng sử dụng mô hình GMM (Generalized Method of Moments) với dữ liệu thứ cấp từ năm 2010 đến 2019. Kết quả phân tích cho thấy việc triển khai chính quyền số thông qua cổng dịch vụ công trực tuyến tại Việt Nam giúp làm tăng sự minh bạch của chính quyền đối với người dân nhưng không làm tăng sự minh bạch đối với doanh nghiệp. Bên cạnh đó, chính quyền số chưa giúp cải thiện vấn đề kiểm soát tham nhũng trong khu vực công. Từ những kết quả nêu trên, nghiên cứu đưa một số gợi ý chính sách trong việc cải thiện hiệu quả chính quyền số bao gồm: (1) Tiếp tục nâng cao chất lượng chính quyền số hướng tới người dân; (2) Cải thiện sự minh bạch của chính quyền đối với doanh nghiệp; (3) Minh bạch hóa quá trình ra quyết định của chính quyền thông qua chính quyền số giúp giảm thiểu tham nhũng trong khu vực công.

**Từ khóa:** Chính quyền số, dịch vụ công trực tuyến, minh bạch, tham nhũng.

**JEL Classifications:** C33, H83, O39

### 1. Giới thiệu

Trong bối cảnh hội nhập quốc tế sâu rộng và quá trình hoàn thiện nhà nước pháp quyền ở Việt Nam hiện nay, minh bạch hóa và kiểm soát tham nhũng là những yêu cầu tất yếu trong hoạt động quản lý hành chính của nhà nước. Minh bạch trong quản lý hành chính là đảm bảo sự rõ ràng, không chỉ đáp ứng được tính công khai (tức là sự sẵn sàng chia sẻ thông tin) mà còn đảm bảo khả năng tiếp cận được thông tin, sẵn sàng tham gia trao đổi một cách thẳng thắn, trung thực về quá trình ban hành các chính sách và quyết định. Từ đó, việc minh bạch hóa các thủ tục hành chính được kỳ vọng là phương thuốc đặc trị để

phòng, ngừa tham nhũng vì nó giúp công khai và đưa các hoạt động sử dụng quyền lực công, tiền bạc, tài sản dưới sự giám sát của các cơ quan nhà nước và người dân.

Thực tế hiện nay ở một số nơi trong hệ thống quản lý nhà nước ở nước ta vẫn còn tình trạng hoạt động hành chính mang tính quan liêu; một số cán bộ, công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước còn nhiều biểu hiện hách dịch, cửa quyền (Lê Thương Huyền và Nguyễn Tiến Lực, 2021). Sự quan liêu cùng với những thủ tục hành chính rườm rà, chồng chéo chính là miếng đất màu mỡ cho lợi ích nhóm và tham nhũng, là kẻ hờ dề một số cán bộ,

công chức lợi dụng nhằm mưu đồ lợi ích riêng. Do đó, việc tăng cường minh bạch cùng với công khai và trách nhiệm giải trình hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và bộ máy hành chính nói riêng cần được coi là ưu tiên hàng đầu trong cải cách thủ tục hành chính.

Để giải quyết vấn đề này, trong những năm gần đây, đảng và chính phủ đã xác định việc cải cách hành chính (CCHC) là khâu đột phá, cần được triển khai mạnh mẽ ở tất cả các cấp để đảm bảo tính minh bạch của chính quyền cũng như kiểm soát tham nhũng. Cụ thể, ngày 15 tháng 7 năm 2021, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 76/NQ-CP về Chương trình tổng thể cải cách hành chính Nhà nước giai đoạn 2021 - 2030. Theo đó, cải cách hành chính Nhà nước giai đoạn 2021 - 2030 tập trung vào 6 nội dung. Đó là: cải cách thể chế, cải cách thủ tục hành chính, cải cách tổ chức bộ máy hành chính Nhà nước, cải cách chế độ công vụ, cải cách tài chính công và xây dựng, phát triển Chính phủ điện tử, Chính phủ số. Trọng tâm cải cách hành chính 10 năm tới là: cải cách thể chế, trong đó tập trung xây dựng, hoàn thiện hệ thống thể chế của nền hành chính và nâng cao hiệu lực, hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức chuyên nghiệp, có năng lực, phẩm chất đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ và sự phát triển đất nước, trong đó, chú trọng xây dựng và phát triển Chính phủ điện tử, Chính phủ số.

Có thể thấy rằng, bên cạnh các mục tiêu về thể chế và pháp luật, chính phủ đang đặc biệt quan tâm đến áp dụng môi trường số để nâng cao hiệu quả các khâu hành chính cũng như bắt kịp xu hướng của cuộc cách mạng 4.0 trên khắp thế giới. Để hiện thực hóa mục tiêu và chủ trương này, hiện nay tất cả các cấp chính quyền từ chính phủ, các Bộ, tỉnh, thành phố đều đã xây dựng và triển khai thực hiện chính quyền số thông qua cổng dịch vụ công trực tuyến (DVCTT). Theo cách giải thích từ ngữ tại khoản 2 Điều 3 Thông tư 26/2009/TT-BTTTT, dịch vụ công trực tuyến là dịch vụ hành chính công và các dịch vụ khác của cơ quan nhà nước được cung cấp cho các tổ chức, cá nhân trên môi trường mạng. Việc áp dụng cổng dịch vụ công trực tuyến được kỳ vọng đem lại nhiều lợi ích như (1) giúp giảm thời gian, chi phí đi lại cho việc gửi hồ sơ và nhận kết quả của các tổ chức, cá nhân; (2) Tránh được tệ những nhiễu, quan liêu, phiền hà từ một bộ phận cán bộ công

quyền, hách dịch; (3) Tăng tính công khai, minh bạch của thủ tục hành chính; (4) Nâng cao trách nhiệm của cán bộ công chức được phân công xử lý hồ sơ thủ tục hành chính...

Tuy nhiên, trong thực tế việc ứng dụng công nghệ thông tin và cung cấp các dịch vụ hành chính trực tuyến có thực sự đem lại hiệu quả trong nâng cao tính minh bạch của quản trị công và kiểm soát tham nhũng hay không vẫn còn là một chủ đề gây tranh cãi. Một số nghiên cứu thực nghiệm ở nhiều quốc gia đã chỉ ra rằng chính phủ điện tử và cung cấp DVCTT giúp tạo ra nền hành chính công được thực hiện và phản hồi nhanh, hiệu quả, liền mạch, đáng tin cậy và không kém phần cởi mở và minh bạch (Gurstein, 2011; Veljković và cộng sự, 2014; Cifuentes-Faura, 2022). Ngược lại, nhiều nghiên cứu lại tỏ ra nghi ngờ sự hiệu quả thực sự của DVCTT vì thực chất những dịch vụ này được đưa ra bởi chính quyền một cách độc quyền (độc quyền trong các tiêu chuẩn thông tin cung cấp, độc quyền trong việc ra quyết định) và vì thế rất khó để DVCTT có thể tác động đến minh bạch và tham nhũng. Để DVCTT hoạt động một cách thực sự hiệu quả đòi hỏi sự chuyển đổi mạnh mẽ trong bản thân chính quyền (Ciborra, 2005; Bannister và Connolly, 2011).

Đối với Việt Nam, hiện tại chưa có nghiên cứu định lượng nào đánh giá về tác động của việc triển khai DVCTT đến nâng cao tính minh bạch thủ tục hành chính cũng như kiểm soát tham nhũng ở các cấp quản lý. Để tham gia giải quyết vấn đề này, nghiên cứu của chúng tôi sử dụng dữ liệu thứ cấp từ các bộ chỉ số đo lường chất lượng hành chính bao gồm chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI), chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công (PAPI), chỉ số sẵn sàng cho chính phủ điện tử (ICT) cũng như các bộ số liệu từ tổng cục thống kê để phân tích vai trò và sự ảnh hưởng của DVCTT đến minh bạch cũng như kiểm soát tham nhũng trong chính quyền cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ở Việt Nam. Thông qua thu thập và phân tích dữ liệu từ năm 2010 đến 2019, kết quả của nghiên cứu chỉ ra rằng việc triển khai chính quyền số thông qua cổng dịch vụ công trực tuyến tại Việt Nam giúp làm tăng sự minh bạch của chính quyền đối với người dân nhưng không làm tăng sự minh bạch đối với doanh nghiệp. Bên cạnh đó, chính quyền số chưa giúp cải thiện vấn đề kiểm soát tham nhũng trong khu vực công.

Nghiên cứu này có ba đóng góp chính. Thứ nhất, nghiên cứu cung cấp bằng chứng thực nghiệm về tác động của chính quyền số thông qua DVCTT tới sự minh bạch và kiểm soát tham nhũng ở chính quyền các tỉnh tại Việt Nam. Thứ hai, nghiên cứu đưa ra sự so sánh về tác động của chính quyền số đối với người dân và doanh nghiệp thông qua hai bộ chỉ số PAPI và PCI. Qua đó giúp làm rõ sự khác biệt trong đánh giá của người dân và doanh nghiệp đối với hiệu quả của chính quyền số. Thứ ba, nghiên cứu góp phần giải thích những ưu điểm và hạn chế của DVCTT, từ đó đưa ra các gợi ý giúp chính quyền nâng cao sự hiệu quả của chính quyền số tới cải thiện minh bạch và kiểm soát tham nhũng.

### 2. Tổng quan nghiên cứu

Việc ứng dụng công nghệ thông tin và cung cấp các dịch vụ của chính quyền số từ lâu đã được áp dụng ở các nước phát triển và hiện nay được áp dụng ở phần lớn các quốc gia trên thế giới. Tuy nhiên, hiện tại vẫn có hai luồng ý kiến trái ngược về việc cung cấp dịch vụ công trực tuyến có thực sự đem lại sự minh bạch trong việc điều hành quản lý và kiểm soát tham nhũng hay không.

Một nhóm các nghiên cứu ủng hộ và chứng minh tác động tích cực của chính quyền số tới sự minh bạch và kiểm soát tham nhũng của chính quyền. Tejedero-Romero và Araujo (2020) sử dụng dữ liệu từ 308 thành phố tại Bồ Đào Nha để lý giải vì sao cung cấp thông tin hành chính công trực tuyến giúp nâng cao sự minh bạch. Kết quả phân tích chỉ ra rằng áp dụng công nghệ thông tin và chính phủ điện tử đã tăng cường khả năng tiếp cận thông tin trực tuyến của người dân, có tác động tích cực đến tính minh bạch của chính quyền các thành phố. Đây là kết quả tất yếu của sự bùng nổ thông tin ngày nay và người dân ngày càng đòi hỏi được biết nhiều thông tin hơn. Cifuentes-Faura (2022) phân tích hiệu quả của chính phủ số tới sự minh bạch ở các nước thuộc Liên minh châu Âu. Nghiên cứu này cho thấy chính phủ điện tử có tác động tích cực không chỉ đến tính minh bạch của chính quyền mà còn đối với GDP bình quân đầu người, tỷ lệ thất nghiệp và trình độ học vấn của mỗi quốc gia. Nhiều nghiên cứu khác cũng đồng tình rằng việc triển khai công nghệ thông tin trong khu vực công có thể làm tăng tính minh bạch của chính phủ và giảm thiểu tham nhũng (Pathak và Prasad, 2006; Shim và Eom, 2008; Kim và cộng sự, 2009).

Mặc dù đã có nhiều bài viết về sức mạnh tích cực của công nghệ và thông tin để hỗ trợ tính minh bạch và kiểm soát tham nhũng, Lemieux (2016) lại chỉ ra những hậu quả không mong muốn và rủi ro phụ đối với tính minh bạch và trách nhiệm giải trình liên quan đến cách tạo ra thông tin được ghi lại và được quản lý trong bối cảnh khu vực công của các nước đang phát triển được hỗ trợ kỹ thuật số. Cụ thể, theo Lemieux (2016), sự minh bạch trong khu vực công được tạo nên từ việc tạo và lưu giữ thông tin chứ không phải từ việc áp dụng công nghệ thông tin. Tương tự, Heeks (1998) đã chỉ ra rằng khi các nhà quản lý nhà nước thiếu một chiến lược quản lý hồ sơ rõ ràng, việc tin học hóa thường đi kèm với việc giảm bớt hoặc thậm chí mất việc lưu trữ hồ sơ giấy tờ. Tuy nhiên, hồ sơ máy tính, vì tính vô hình và dễ thay đổi của chúng, dễ dẫn đến sự thiếu minh bạch hơn nhiều so với hồ sơ giấy. Hơn nữa, Bok (1997) cho rằng minh bạch đòi hỏi quá trình hoạch định chính sách, thực hiện và các điều chỉnh phải được công khai một cách hợp lý. Theo cách hiểu này, công khai là một khía cạnh của minh bạch. Tuy nhiên, không phải cứ công khai là đảm bảo được minh bạch. Nói cách khác, muốn có minh bạch thì mức độ công khai phải đầy đủ, rõ ràng để các tổ chức, công dân và các chủ thể quan tâm khác trong xã hội có thể biết và hiểu được những lý do tại sao chính phủ và các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước lại có quyết định hay thực hiện những hành động đó. Thậm chí, Aladwani (2016) còn chỉ ra rằng chính sự tham nhũng ở các nền kinh tế đang phát triển đã làm giảm đạo đức quản lý các hệ thống giám sát hành chính điện tử, khiến cho việc áp dụng chính phủ số không đáp ứng được như kỳ vọng. Năm (2018) sử dụng dữ liệu của hơn 200 quốc gia trên thế giới và kết luận rằng, việc chính phủ số và DVCTT có tác động đến minh bạch và tham nhũng đến đâu còn tùy thuộc vào điều kiện chính trị, kinh tế và văn hóa của mỗi nước.

Có thể thấy rằng, các nghiên cứu hiện nay vẫn chưa đưa ra được một kết luận thống nhất về sự ảnh hưởng của chính quyền số tới minh bạch và tham nhũng trong khu vực công. Bên cạnh đó, phần lớn các nghiên cứu thực nghiệm đều tập trung vào các nước phát triển với hệ thống chính quyền số phát triển mà chưa chú trọng vào các quốc gia đang chuyển đổi như Việt Nam. Để bổ sung cho những khoảng trống nghiên cứu trên, nghiên cứu của chúng

tôi sẽ đưa ra các bằng chứng thực nghiệm về tác động của chính quyền số tới minh bạch và tham nhũng trong khu vực công tại Việt Nam. Từ đó đưa ra các gợi ý chính sách giúp cải thiện các mặt này.

### 3. Dữ liệu và bối cảnh nghiên cứu

Dữ liệu lượng hóa các chỉ số về dịch vụ công trực tuyến, độ minh bạch và kiểm soát tham nhũng phục vụ cho mô hình phân tích định lượng trong nghiên cứu này được thu thập từ các báo cáo đo lường chất lượng hành chính cấp tỉnh bao gồm chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI), chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công (PAPI), chỉ số sẵn sàng cho chính phủ điện tử (ICT).

Để đo lường mức độ thực hiện chính quyền số, chúng tôi sử dụng chỉ số dịch vụ công trực tuyến thu thập từ báo cáo chỉ số sẵn sàng cho phát triển và ứng dụng công nghệ thông tin và truyền thông Việt Nam (ICT) của Bộ Thông tin và Truyền thông từ năm 2010 đến 2019. Tuy nhiên, từ năm 2016 trở về sau, việc tính toán chỉ số này có một số thay đổi về số lượng chỉ tiêu và cách tính điểm so với các năm trước. Vì vậy, ở đây chúng tôi chuẩn hóa số liệu của từng địa phương theo từng năm bằng phương pháp Z-score (số liệu mỗi tỉnh trừ trung bình và chia cho độ lệch chuẩn của toàn bộ dữ liệu các tỉnh trong năm) để đánh giá tương quan mức độ DVCTT của từng địa phương so với cả nước trong năm đó.

Để đo lường mức độ tính minh bạch trong hành chính công, chúng tôi sử dụng 2 chỉ số: (1) Chỉ số tính minh bạch theo bộ chỉ số PCI: được đánh giá bởi các doanh nghiệp trên địa bàn tỉnh về môi trường kinh doanh minh bạch với thông tin từ các cơ quan nhà nước công khai, dễ tiếp cận đối với các doanh nghiệp; và (2) Chỉ số công khai, minh bạch theo bộ chỉ số PAPI: được đánh giá bởi người dân và tổ chức trên địa bàn tỉnh về mức độ công khai, minh bạch trong việc ra quyết định của chính quyền địa phương.

Để đo lường mức độ kiểm soát tham nhũng trong hành chính công, chúng tôi sử dụng 2 chỉ số: (1) Chỉ số chi phí không chính thức theo bộ chỉ số PCI (Đôi khi còn được gọi là “chi phí bôi trơn”): được đánh giá bởi các doanh nghiệp trên địa bàn tỉnh để đo lường các khoản chi phí mà doanh nghiệp phải bỏ ra để chi trả các khoản phí không liên quan đến sản xuất, đầu tư, tiền phạt và các khoản phí bất thường khác trong điều kiện hoạt động sản xuất kinh doanh bình thường; và (2) Chỉ số kiểm soát tham nhũng theo bộ

chỉ số PAPI: được đánh giá bởi người dân và tổ chức trên địa bàn tỉnh để đo lường cảm nhận và trải nghiệm của người dân về hiệu quả phòng, chống tham nhũng của chính quyền địa phương.

Bên cạnh các biến kể trên, chúng tôi cũng đưa vào mô hình nghiên cứu một số biến kiểm soát liên quan đến đặc điểm của từng tỉnh (bao gồm tổng sản phẩm trên địa bàn, tổng lực lượng lao động trên 15 tuổi, vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài thực hiện, tổng số cư dân thành thị và tổng diện tích) được thu thập từ số liệu của Tổng cục Thống kê. Bảng 1 dưới đây tổng hợp và tóm tắt ý nghĩa, độ dài tập dữ liệu và nguồn thu thập của các biến được sử dụng để phân tích trong nghiên cứu này.

Hình 1 dưới đây mô tả sự thay đổi của dữ liệu chỉ số dịch vụ công trực tuyến tại các tỉnh, thành phố qua các năm 2010, 2015 và 2019. Cần nhắc lại rằng ở đây chúng tôi chuẩn hóa số liệu của từng địa phương theo từng năm bằng phương pháp Z-score (số liệu mỗi tỉnh trừ trung bình và chia cho độ lệch chuẩn của toàn bộ dữ liệu tỉnh trong năm) để đánh giá tương quan mức độ DVCTT của từng địa phương so với cả nước trong năm đó. Có thể thấy rằng trong những năm đầu của thế kỷ 21, không có nhiều sự phân hóa trong mức độ thực hiện DVCTT ở các tỉnh, thành phố. Điều này cũng khá dễ hiểu do hạ tầng kỹ thuật cũng như nhân lực tại thời điểm này chưa thực sự khác biệt giữa các tỉnh cũng như sự quan tâm tới DVCTT chưa lớn. Tuy nhiên, sau một thập kỷ, bắt đầu đã có những sự khác biệt khi các tỉnh, thành phố trung tâm tại các vùng kinh tế trọng điểm đã vượt lên so với mặt bằng chung cả nước. Cụ thể nếu nhìn vào biểu đồ của năm 2019, các tỉnh dẫn đầu về chỉ số DVCTT bao gồm Hà Nội và các tỉnh duyên hải vùng Đông Bắc Bộ; Đà Nẵng và các tỉnh kinh tế trọng điểm miền trung; TP. Hồ Chí Minh và các tỉnh vùng kinh tế trọng điểm phía Nam.

Hình 2 mô tả sự thay đổi của chỉ số tính minh bạch của chính quyền các tỉnh, thành phố theo cả 2 bộ chỉ số PCI và PAPI. Có thể thấy chỉ số tính minh bạch trong quản lý hành chính ở nhiều khu vực đã được cải thiện khá nhiều trong một thập kỷ qua, đặc biệt là ở các tỉnh phía Bắc. Tuy nhiên chỉ số này ở vùng Tây Nguyên lại có sự đi xuống theo đánh giá của người dân và tổ chức qua bộ chỉ số PAPI.

Hình 3 mô tả sự thay đổi của chỉ số chi phí không chính thức (theo PCI) và chỉ số kiểm soát tham nhũng (theo PAPI) ở các tỉnh, thành phố. Cần

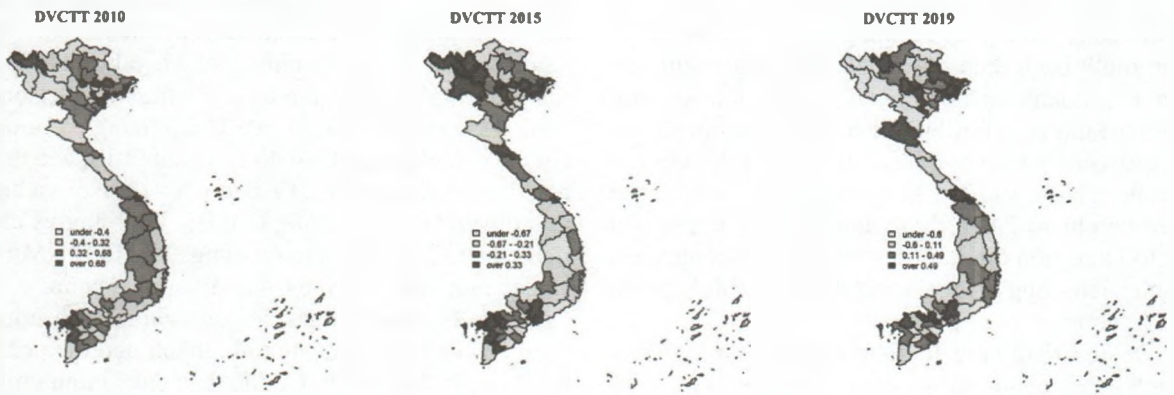
# Ý KIẾN TRAO ĐỔI

**Bảng 1:** Ý nghĩa các biến và nguồn dữ liệu

Tên biến	Ý nghĩa	Đơn vị	Độ dài dữ liệu	Nguồn dữ liệu
DVCTT	Chỉ số dịch vụ công trực tuyến được chuẩn hóa theo từng năm	[-1,1]	2010-2019	Báo cáo ICT
PCI_trans	Chỉ số tính minh bạch theo bộ chỉ số PCI	[0,10]	2010-2019	Báo cáo PCI
PAPI_trans	Chỉ số tính minh bạch theo bộ chỉ số PAPI	[0,10]	2011-2019**	Báo cáo PAPI
PCI_inf*	Chỉ số chi phí không chính thức theo bộ chỉ số PCI	[0,10]	2010-2019	Báo cáo PCI
PAPI_corrup	Chỉ số kiểm soát tham nhũng theo bộ chỉ số PAPI	[0,10]	2011-2019**	Báo cáo PAPI
GRDP***	Tổng sản phẩm trên địa bàn	Nghìn tỷ đồng	2010-2019	Tổng cục thống kê
Labor***	Tổng lực lượng lao động trên 15 tuổi	Nghìn người	2010-2019	Tổng cục thống kê
FDI***	Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài thực hiện	Triệu \$	2010-2019	Tổng cục thống kê
Urban***	Tổng số cư dân thành thị.	Nghìn người	2010-2019	Tổng cục thống kê
Land***	Tổng diện tích	Nghìn h.a.	2010-2019	Tổng cục thống kê

Nguồn: Nhóm nghiên cứu

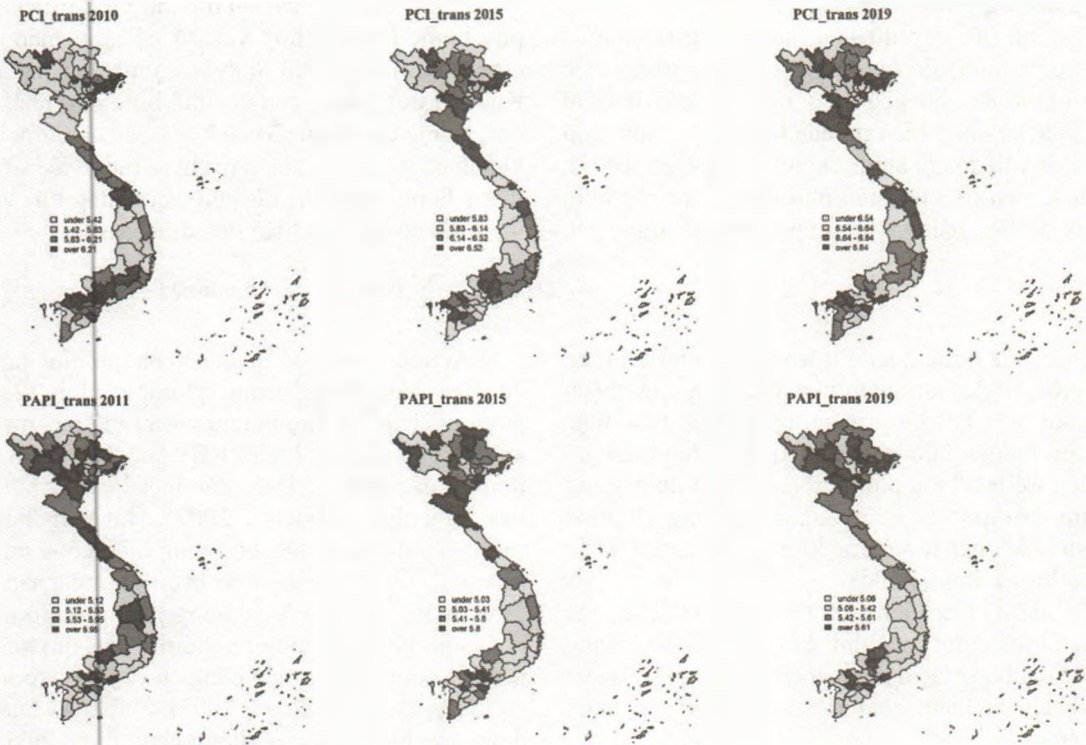
Ghi chú: \* Chỉ số “chi phí không chính thức” là chỉ tiêu nghịch (giá trị càng cao thì càng tiêu cực); \*\* Bộ chỉ số PAPI mới được bắt đầu từ năm 2011 nên không có dữ liệu cho năm 2010; \*\*\* Các biến kiểm soát được lấy logarithm tự nhiên (Ln) trước khi đưa vào mô hình.



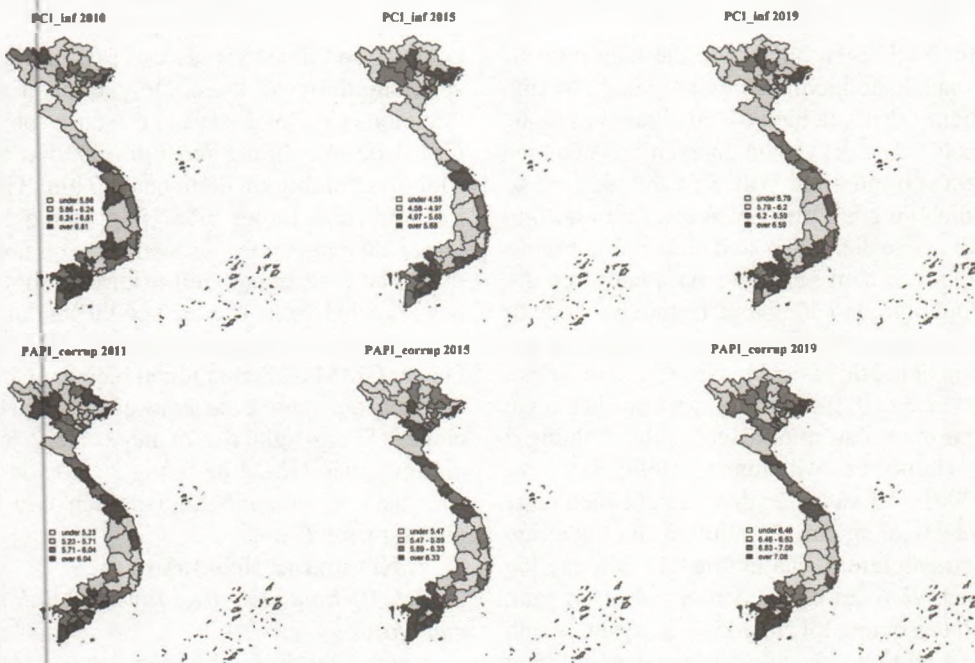
**Hình 1:** Sơ đồ thay đổi mức độ dịch vụ công trực tuyến tại các tỉnh, thành phố qua các năm

nhắc lại rằng, bộ chỉ số PCI được thực hiện dựa trên thông tin phỏng vấn các doanh nghiệp trong khi bộ chỉ số PAPI được thực hiện trên người dân và tổ chức. Nếu nhìn vào chi phí không chính thức, có thể thấy các tỉnh kinh tế trọng điểm phía Nam thường có chỉ số cao hơn các khu vực khác. Điều

này có thể bởi đây là nơi tập trung nhiều doanh nghiệp nhất cả nước. Tuy nhiên, nếu nhìn vào chỉ số kiểm soát tham nhũng được đánh giá bởi người dân và tổ chức, đây cũng là vùng được người dân đánh giá là kiểm soát tham nhũng tốt hơn so với mặt bằng chung của cả nước.



**Hình 2:** Sơ đồ thay đổi chỉ số tính minh bạch tại các tỉnh, thành phố qua các năm



**Hình 3:** Sơ đồ thay đổi chỉ số kiểm soát tham nhũng tại các tỉnh, thành phố qua các năm

## 4. Phương pháp nghiên cứu

Mô hình hồi quy dữ liệu bảng động (Dynamic panel regression) thường được sử dụng trong việc lập mô hình cho dữ liệu dạng bảng do có ưu điểm trong việc sử dụng biến trễ của biến phụ thuộc giúp kiểm soát vấn đề nội sinh. Theo Wooldridge (2009), việc đưa biến trễ của biến phụ thuộc vào mô hình hồi quy dữ liệu bảng động giúp kiểm soát được các

$$Y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 Y_{it-1} + \delta DVCTT_{it} + \sum_{j=1}^k \beta_j X_{j,it} + \text{year dummies} + \mu_i + \omega_t + \varepsilon_{it}, \quad (2)$$

tác động chưa được quan sát trong quá khứ tới biến phụ thuộc, từ đó làm giảm vấn đề ước lượng chệch do bỏ sót biến tác động quan trọng. Hơn nữa, mặc dù nhiều nghiên cứu không quan tâm đến tham số của biến trễ của biến phụ thuộc, việc sử dụng dạng mô hình hồi quy dữ liệu bảng động cũng giúp cải thiện sự nhất quán trong ước lượng các tham số khác của mô hình (Bond, 2002).

Với những ưu điểm kể trên, nghiên cứu của chúng tôi sử dụng mô hình hồi quy dữ liệu bảng động để đánh giá tác động của chính quyền số tới sự minh bạch và kiểm soát tham nhũng trong hành chính công:

$$Y_{it} = \alpha_0 + \sum_{s=1}^k \alpha_s Y_{it-s} + \delta DVCTT_{it} + \sum_{j=1}^k \beta_j X_{j,it} + \text{year dummies} + \mu_i + \omega_t + \varepsilon_{it}, \quad (1)$$

trong đó:  $Y_{it}$  là biến phụ thuộc thể hiện mức độ tính minh bạch hoặc kiểm soát tham nhũng của tỉnh  $i$  tại thời điểm  $t$ .  $Y_{it-s}$  là biến trễ của biến phụ thuộc với độ dài  $s$  ( $s = 1, \dots, k$ ) và  $k$  là độ dài tối đa của biến trễ được đưa vào mô hình.  $DVCTT_{it}$  thể hiện chỉ số phát triển dịch vụ công trực tuyến của tỉnh  $i$  tại thời điểm  $t$ ;  $X_{j,it}$  là các biến kiểm soát chứa thông tin của từng tỉnh qua các năm như tổng sản phẩm trên địa bàn, tổng lực lượng lao động trên 15 tuổi, vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài thực hiện, tổng số cư dân thành thị, tổng diện tích. Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra sự ảnh hưởng của các đặc điểm kinh tế - xã hội khác nhau sẽ có ảnh hưởng tới sự minh bạch và tham nhũng ở mỗi vùng (Leite và Weidmann, 1999; Getz và Volkema, 2001). Vì vậy, việc đưa vào các biến chứa thông tin về đặc điểm của từng tỉnh là cần thiết giúp kiểm soát sự ảnh hưởng của những đặc tính này lên sự minh bạch và tham nhũng ở mỗi tỉnh. Bên cạnh đó, mô hình của chúng tôi cũng kiểm soát những ảnh hưởng phát sinh từ sự khác biệt giữa các năm thông qua việc sử dụng các biến giả "year dummies".

Để xác định độ dài tối đa cho biến trễ của biến phụ thuộc ( $k$ ) phù hợp với dữ liệu thu thập được, chúng tôi thử các mô hình với giá trị  $k$  khác nhau. Kết quả ước lượng của các mô hình đều nhất quán chỉ ra rằng các tham số của  $k > 1$  đều cho ước lượng không có ý nghĩa. Điều này chỉ ra rằng việc sử dụng  $k = 1$  là phù hợp với dữ liệu của chúng tôi. Vì vậy mô hình có thể đơn giản hóa dưới dạng:

Khi ước lượng các tham số của mô hình hồi quy dữ liệu bảng động trong phương trình (2), các phương pháp ước lượng như OLS tổng thể, mô hình ảnh hưởng ngẫu nhiên (RE) hoặc cố định (FE) thường dẫn đến sai lệch, đặc biệt là với những dữ liệu bảng ngắn (Cameron, 2007). Một số nghiên cứu trước đây đã sử dụng ước lượng biến công cụ (ước lượng IV) để thay thế cho các phương pháp trên. Tuy nhiên, vấn đề của phương pháp ước lượng IV phát sinh khi biến công cụ thường khó tìm kiếm và nếu lựa chọn những biến công cụ yếu, ước lượng IV có thể bị chệch (Mileva, 2007). Nói cách khác, sử dụng ước lượng IV mà không chọn được biến công

cụ phù hợp thì các vấn đề của ước lượng OLS cũng sẽ không được cải thiện. Để giải quyết vấn đề này, Arellano và Bond (1991) đã đưa ra phương pháp GMM để ước lượng mô hình dữ liệu bảng động. Một trong những ưu điểm của mô hình GMM so với mô hình ước lượng biến công cụ đó là mô hình GMM dễ dàng chọn các biến công cụ hơn bởi vì sử dụng các biến ngoại sinh ở khoảng thời gian khác hoặc lấy độ trễ của các biến có thể sử dụng như biến công cụ cho các biến nội sinh tại thời điểm hiện tại. Do đó, GMM đã đưa ra nhiều biến công cụ để có thể dễ dàng đạt được điều kiện của một biến công cụ chuẩn. Trong nghiên cứu này, chúng tôi sử dụng phương pháp GMM hệ thống 2 bước để ước lượng các tham số của mô hình nghiên cứu đề xuất ở phương trình (2).

## 5. Kết quả và thảo luận

### 5.1. Dịch vụ công trực tuyến và tính minh bạch của chính quyền

Bảng 2 dưới đây thể hiện kết quả tác động của DVCTT tới tính minh bạch của chính quyền thông

qua hai biến phụ thuộc là PCI\_trans và PAPI\_trans. Tính hiệu lực của biến công cụ trong ước lượng GMM được xem xét thông qua kiểm định Hansen, với giả thuyết các biến công cụ ngoại sinh chặt chẽ, nghĩa là không tương quan với sai số. Trong khi đó, kiểm định Arellano-Bond được sử dụng để phát hiện hiện tượng tự tương quan của các sai số ở sai phân bậc nhất. Do vậy, chúng tôi bỏ qua kết quả kiểm định tự tương quan bậc nhất của sai số (AR1) và đưa ra kết quả tự tương quan bậc hai (AR2). Kết quả các mô hình ở Bảng 2 đều cho thấy kiểm định Hansen chỉ ra các biến công cụ phù hợp trong khi kiểm định Arellano-Bond AR(2) chấp nhận giả thuyết không có tương quan chuỗi bậc 2. Các kết quả này khẳng định tính phù hợp của mô hình ước lượng.

cả khi có hoặc không có các biến về đặc điểm kinh tế - xã hội ở mỗi tỉnh. Trong khi đó, kết quả ở các mô hình (3) và (4) ở Bảng 2 lại cho thấy, theo đánh giá của người dân và tổ chức thông qua bộ chỉ số PAPI, việc cung cấp DVCTT có ảnh hưởng tốt và làm tăng tính minh bạch của chính quyền. Điều này cho thấy một vấn đề đó là hệ thống chính quyền số cấp tỉnh hiện nay mới làm tốt trong việc công khai minh bạch với người dân nhưng chưa thực sự đạt được kỳ vọng về minh bạch thông tin đối với các doanh nghiệp. Kết quả này tương đồng với nghiên cứu của Pina và cộng sự (2010) khi cho thấy người dân và doanh nghiệp mong đợi chính quyền điện tử sẽ giúp tăng cường tính minh bạch thông qua việc trao quyền cho họ giám sát các hoạt động của chính

**Bảng 2:** Kết quả ước lượng mô hình với biến phụ thuộc là các chỉ số tính minh bạch của chính quyền

Biến tác động	Y = Chỉ số tính minh bạch theo bộ chỉ số PCI (1)	Y = Chỉ số tính minh bạch theo bộ chỉ số PCI (2)	Y = Chỉ số tính minh bạch theo bộ chỉ số PAPI (3)	Y = Chỉ số tính minh bạch theo bộ chỉ số PAPI (4)
Biến trễ $Y_{it-1}$	0.2677*** (0.070)	0.2711*** (0.070)	0.2258*** (0.062)	0.2150*** (0.058)
DVCTT	0.0087 (0.034)	0.0151 (0.047)	0.0472* (0.028)	0.0595** (0.029)
Ln_GRDP		0.2694 (0.268)		0.5828* (0.306)
Ln_Labor		-0.3187 (0.374)		-0.0681 (0.325)
Ln_FDI		0.0303 (0.047)		0.0134 (0.015)
Ln_Urban		-0.0707 (0.184)		-0.5173** (0.243)
Ln_Land		0.1165 (0.100)		-0.0052 (0.124)
Kiểm định Arellano-Bond AR(2) (p-value)	0.607	0.550	0.414	0.311
Kiểm định Hansen (p-value)	0.204	0.208	0.275	0.445

*Nguồn: Nhóm nghiên cứu. Ghi chú: \*, \*\*, \*\*\* lần lượt thể hiện tham số có ý nghĩa ở mức 10%, 5% và 1%. Mô hình có chứa biến giả "year dummies".*

Kết quả ước lượng tham số DVCTT chỉ ra rằng việc áp dụng chính quyền số thông qua triển khai DVCTT đem lại kết quả khác nhau về tính minh bạch của chính quyền đối với người dân và doanh nghiệp. Theo kết quả ở các mô hình (1) và (2) ở Bảng 2, đánh giá của các doanh nghiệp thông qua bộ chỉ số PCI chỉ ra rằng DVCTT trong nhiều năm qua không có tác động đáng kể đến sự minh bạch của chính quyền cấp tỉnh. Kết quả này là nhất quán

quyền; nhưng nếu các trang web của chính phủ không có tính tương tác thì sự công khai minh bạch cũng sẽ bị hạn chế.

Cũng cần phải nhấn mạnh rằng các chỉ tiêu đo lường sự minh bạch của chính quyền trong 2 bộ chỉ số PCI và PAPI là không giống nhau. Trong bộ chỉ số PCI, các doanh nghiệp đánh giá tính minh bạch thông qua khả năng "tiếp cận tài liệu quy hoạch", "tiếp cận tài liệu pháp lý", "thông tin mời thầu", "độ



## Ý KIẾN TRAO ĐỔI

mở và chất lượng trang web của tỉnh"... Trong khi đó, người dân và tổ chức đánh giá tính minh bạch của chính quyền thông qua việc "tiếp cận thông tin chính sách, pháp luật", "công khai danh sách hộ nghèo", "công khai thu chi ngân sách" và "quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giá bồi thường thu hồi đất". Chính qua sự khác biệt này, chính quyền các tỉnh cần thấy rằng hiện nay các tài liệu công khai và dịch vụ cung cấp trên cổng DVCTT đang còn yếu ở các mặt liên quan đến doanh nghiệp như liệt kê ở trên. Vì thế, bên cạnh việc tiếp tục nâng cao chất lượng phục vụ người dân, chính quyền các tỉnh cần đặc biệt quan tâm đến cải thiện chính quyền số hướng đến doanh nghiệp.

### 5.2. Dịch vụ công trực tuyến và kiểm soát tham nhũng trong chính quyền

Bảng 3 thể hiện kết quả tác động của DVCTT tới các chi phí không chính thức mà doanh nghiệp phải trả cho người làm trong chính quyền và khả năng kiểm soát tham nhũng của chính quyền. Kết quả các kiểm định mô hình ở Bảng 3 một lần nữa cho thấy

**Bảng 3:** Kết quả ước lượng mô hình với biến phụ thuộc là các chỉ số kiểm soát tham nhũng của chính quyền

Biến tác động	Y = Chỉ số chi phí không chính thức theo bộ chỉ số PCI (1) <sup>1</sup>	Y = Chỉ số chi phí không chính thức theo bộ chỉ số PCI (2) <sup>1</sup>	Y = Chỉ số kiểm soát tham nhũng theo bộ chỉ số PAPI (3)	Y = Chỉ số kiểm soát tham nhũng theo bộ chỉ số PAPI (4)
Biên trễ $Y_{it-1}$	0.1418** (0.071)	0.1408* (0.076)	0.2133** (0.084)	0.3082** (0.144)
DVCTT	-0.0051 (0.053)	-0.0347 (0.068)	0.0467 (0.039)	0.0420 (0.037)
$\ln\_GRDP$		-0.2089 (0.575)		-0.6461 (0.569)
$\ln\_Labor$		0.3574 (0.754)		1.5641 (1.420)
$\ln\_FDI$		-0.0064 (0.035)		0.0280 (0.032)
$\ln\_Urban$		0.1198 (0.420)		-0.0381 (0.300)
$\ln\_Land$		-0.0381 (0.300)		-0.0812 (0.222)
Kiểm định Arellano-Bond AR(2) (p-value)	0.110	0.140	0.181	0.253
Kiểm định Hansen (p-value)	0.357	0.379	0.450	0.277

Nguồn: Nhóm nghiên cứu

Ghi chú: \*, \*\*, \*\*\* lần lượt thể hiện tham số có ý nghĩa ở mức 10%, 5% và 1%. Mô hình có chứa biến giả "year dummies". <sup>1</sup>Chỉ số "chi phí không chính thức" là chỉ tiêu nghịch (giá trị càng cao thì càng tiêu cực).

Theo Thông tư 32/2017/TT-BTTTT, hiện nay các dịch vụ công trực tuyến của Việt Nam đang được phân chia thành 4 mức độ, bao gồm (1) Dịch vụ công trực tuyến mức độ 1: là dịch vụ bảo đảm cung cấp đầy đủ các thông tin về thủ tục hành chính và các văn bản có liên quan quy định về thủ tục hành chính đó; (2) Dịch vụ công trực tuyến mức độ 2: là dịch vụ công trực tuyến mức độ 1 và cho phép người sử dụng tải về các mẫu văn bản và khai báo để hoàn thiện hồ sơ theo yêu cầu. Hồ sơ sau khi hoàn thiện được gửi trực tiếp hoặc qua đường bưu điện đến cơ quan, tổ chức cung cấp dịch vụ; (3) Dịch vụ công trực tuyến mức độ 3: là dịch vụ công trực tuyến mức độ 2 và cho phép người sử dụng điền và gửi trực tuyến các mẫu văn bản đến cơ quan, tổ chức cung cấp dịch vụ. Các giao dịch trong quá trình xử lý hồ sơ và cung cấp dịch vụ được thực hiện trên môi trường mạng. Việc thanh toán lệ phí (nếu có) và nhận kết quả được thực hiện trực tiếp tại cơ quan, tổ chức cung cấp dịch vụ; (4) Dịch vụ công trực tuyến mức độ 4: là dịch vụ công trực tuyến mức độ 3 và cho phép người sử dụng thanh toán lệ phí (nếu có) được thực hiện trực tuyến. Việc trả kết quả có thể được thực hiện trực tuyến, gửi trực tiếp hoặc qua đường bưu điện đến người sử dụng.

Có thể nhận thấy rằng các cấp độ DVCTT ở nước ta hiện nay mới dừng lại ở việc cung cấp thông tin trên môi trường mạng, cho phép người dân và doanh nghiệp tải văn bản, gửi văn bản và đóng phí trực tuyến. Tuy nhiên thông tin về toàn bộ quá trình tiếp nhận, xử lý hồ sơ cũng như đưa ra quyết định lại không được công khai trên môi trường mạng mà được thực hiện trong nội bộ chính quyền. Chính điều này dẫn tới việc kiểm soát tham nhũng chưa được cải thiện như mong đợi khi thực hiện DVCTT. Vì vậy, cần có thêm sự minh bạch trong quá trình ra quyết định của chính quyền thông qua môi trường mạng, giúp người dân và doanh nghiệp có thêm thông tin và quyền giám sát chính quyền. Từ đó nâng cao khả năng kiểm soát tham nhũng thông qua chính quyền số.

### 6. Kết luận và hàm ý chính sách

Xây dựng chính quyền điện tử, chuyển đổi số là nhiệm vụ quan trọng mà Đảng và chính phủ đã và đang quyết liệt chỉ đạo để phục vụ tốt hơn sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội cũng như nhu cầu của người dân, doanh nghiệp. Trong nhiều năm qua, chính phủ và chính quyền các tỉnh, địa phương đã

xây dựng và thực hiện vận hành công dịch vụ công trực tuyến các cấp với mong muốn tăng tính công khai, minh bạch của thủ tục hành chính để từ đó làm giảm tệ nhũng nhiễu, quan liêu, phiền hà từ một bộ phận cán bộ công quyền.

Nghiên cứu này đánh giá tác động của chính quyền số thông qua công DVCTT tới sự minh bạch cũng như kiểm soát tham nhũng trong chính quyền cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tại Việt Nam. Thông qua dữ liệu cấp tỉnh từ năm 2010 đến 2019 và áp dụng mô hình hồi quy dữ liệu bảng động với ước lượng GMM hệ thống 2 bước, kết quả phân tích cho thấy việc triển khai DVCTT tại Việt Nam giúp làm tăng sự minh bạch của chính quyền đối với người dân nhưng không làm tăng sự minh bạch đối với doanh nghiệp. Bên cạnh đó, DVCTT chưa giúp làm giảm thiểu vấn đề tham nhũng trong khu vực công.

Từ những kết quả nêu trên, nghiên cứu đưa một số gợi ý chính sách bao gồm: (1) Tiếp tục nâng cao chất lượng chính quyền số hướng tới người dân; (2) Cần tập trung cải thiện sự minh bạch của chính quyền đối với doanh nghiệp trên địa bàn tỉnh thông qua môi trường mạng; (3) Cần có các cơ chế minh bạch hóa quá trình ra quyết định của chính quyền thông qua chính quyền số, giúp người dân và doanh nghiệp có thêm thông tin và quyền giám sát chính quyền để từ đó làm giảm thiểu tham nhũng trong khu vực công. ◆

### Tài liệu tham khảo:

1. Aladwani, A. M. (2016), *Corruption as a source of e-Government projects failure in developing countries: A theoretical exposition*, International Journal of Information Management, 36(1), 105-112.
2. Arellano, M. & Bond, S. (1991), *Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations*, The Review of Economic Studies, 58, 277-297.
3. Bannister, F., & Connolly, R. (2011), *The trouble with transparency: a critical review of openness in e-government*, Policy & Internet, 3(1), 1-30.
4. Bond, S. R. (2002), *Dynamic panel data models: A guide to micro data methods and practice*, Portuguese Economic Journal, 1(2), 141.
5. Cameron, A. C. (2007, October), *Panel data methods for microeconometrics using Stata*, In West Coast Stata Users' Group Meetings (Vol. 13).

6. Ciborra, C. U. (2009), *Interpreting e-government and development: Efficiency, transparency or governance at a distance?*, In Bricolage, Care and Information (pp. 90-110). Palgrave Macmillan, London.
7. Cifuentes-Faura, J. (2022), *The impact of e-government on transparency in the European Union: a multivariate analysis*, *Electronic Government, an International Journal*, 18(1), 105-118.
8. Getz, K. A., & Volkema, R. J. (2001), *Culture, perceived corruption, and economics: A model of predictors and outcomes*, *Business & society*, 40(1), 7-30.
9. Gurstein, M. B. (2011), *Open data: Empowering the empowered or effective data use for everyone*, *First Monday*, 16(2).
10. Kim, S., Kim, H. J., & Lee, H. (2009), *An institutional analysis of an e-government system for anti-corruption: The case of open*, *Government Information Quarterly*, 26(1), 42-50.
11. Leite, M. C., & Weidmann, J. (1999), *Does mother nature corrupt? Natural resources, corruption, and economic growth*, *International Monetary Fund*.
12. Lemieux, V. L. (2016), *One step forward, two steps backward? Does e-government make governments in developing countries more transparent and accountable?*, *World Development report background paper*, World Bank, Washington, DC.
13. Lê Thương Huyền, Nguyễn Tiến Lực. (2021), *Bàn về minh bạch trong quản lý hành chính nhà nước*, *Tạp chí quản lý nhà nước*. [https://www.quanlynhanuoc.vn/2021/11/16/ban-ve-minh-bach-trong-quan-ly-hanh-chinh-nha-nuoc/\(1/3/2022\)](https://www.quanlynhanuoc.vn/2021/11/16/ban-ve-minh-bach-trong-quan-ly-hanh-chinh-nha-nuoc/(1/3/2022)).
14. Mileva, E. (2007), *Using Arellano-Bond dynamic panel GMM estimators in Stata*, *Economics Department*, Fordham University, 64, 1-10.
15. Nam, T. (2018), *Examining the anti-corruption effect of e-government and the moderating effect of national culture: A cross-country study*, *Government information quarterly*, 35(2), 273-282.
16. Park, C. H., & Kim, K. (2020), *E-government as an anti-corruption tool: Panel data analysis across countries*, *International Review of Administrative Sciences*, 86(4), 691-707.
17. Pathak, R. D., & Prasad, R. S. (2006), *Role of e-governance in tackling corruption: The Indian experience*, In R. Ahmad (Ed.), *The role of public administration in building a harmonious society*. Manila, Philippines: Asian Development Bank.
18. Pina, V., Torres, L., & Royo, S. (2010), *Is e-government leading to more accountable and transparent local governments? An overall view*, *Financial accountability & management*, 26(1), 3-20.
19. Shim, D. C., & Eom, T. H. (2008), *E-government and anti-corruption: Empirical analysis of international data*, *International Journal of Public Administration*, 31(3), 298-316.
20. Veljković, N., Bogdanović-Dinić, S., & Stoimenov, L. (2014), *Benchmarking open government: An open data perspective*, *Government Information Quarterly*, 31(2), 278-290.
21. Wooldridge, J. M. (2009), *Introductory econometrics: A modern approach* (4<sup>th</sup> ed.), Mason: South-Western Cengage Learning.

### Summary

This study looks at how e-government can help Vietnamese provincial governments be more transparent and control corruption by using the GMM (Generalized Method of Moments) approach and the panel datasets from 2010 to 2019. The findings suggest that, by implementing online public services, provincial e-governments in Vietnam serve to promote government transparency to the public but not to businesses. Furthermore, e-government did not improve public sector corruption control. According to the study, e-governments can be more effective if they keep improving their quality and transparency for the public, businesses, and the government itself. The study also implies that people should be able to see how the government makes decisions through e-government to cut down on public sector corruption.

---

Lời thừa nhận: Nghiên cứu này được tài trợ bởi Quỹ phát triển khoa học và công nghệ quốc gia (NAFOSTED) trong đề tài mã số 502.01-2020.312.