

Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2010

Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân



Trung tâm Nghiên cứu Phát triển
và Hỗ trợ Cộng đồng



Mặt trận Tổ quốc
Việt Nam



Chương trình Phát triển
Liên Hợp Quốc



TRUNG TÂM NGHIÊN CỨU PHÁT TRIỂN & HỖ TRỢ CỘNG ĐỒNG (CECODES)

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



MẶT TRẬN TỔ QUỐC VIỆT NAM (MTTQ VIỆT NAM)

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQ Việt Nam), được thành lập năm 1977, là một tổ chức chính trị-xã hội lớn nhất, bao gồm một số tổ chức thành viên của phong trào quần chúng ở Việt Nam. MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân. MTTQ Việt Nam phát huy truyền thống đoàn kết toàn dân, tăng cường sự nhất trí về chính trị và tinh thần trong nhân dân. Nhiều chương trình xã hội của Nhà nước được triển khai qua MTTQ Việt Nam. Một trong các chức năng quan trọng của MTTQ Việt Nam là giám sát hoạt động của cơ quan Nhà nước, đại biểu dân cử và cán bộ, công chức. MTTQ Việt Nam có vai trò đặc biệt quan trọng trong bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp.



CHƯƠNG TRÌNH PHÁT TRIỂN LIÊN HỢP QUỐC (UNDP)

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

CHỈ SỐ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM (PAPI) 2010

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

Trung tâm Nghiên cứu Phát triển và Hỗ trợ Cộng đồng (CECODES)

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQ)

Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP)

MỤC LỤC

MỤC LỤC	I
LỜI NÓI ĐẦU	VI
LỜI CẢM ƠN	VII
DANH SÁCH BAN TƯ VẤN QUỐC GIA PAPI 2010	IX
TÓM TẮT TỔNG QUAN	X
GIỚI THIỆU	1
 CHƯƠNG 1 KHUNG LÝ THUYẾT VỀ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG.....	 6
1.1. Thước đo và đo lường: Cơ sở triển khai xây dựng Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI).....	 6
1.2. Sáu trục nội dung đánh giá hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ..	10
 CHƯƠNG 2 KẾT QUẢ KHẢO SÁT VỀ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH.....	 14
2.1. Trục nội dung 1: Sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở.....	14
2.1.1. Bối cảnh xây dựng trục nội dung về sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở.....	15
2.1.2. Kết quả khảo sát về sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở.....	16
2.2. Trục nội dung 2: Công khai, minh bạch.....	23
2.2.1. Bối cảnh xây dựng trục nội dung công khai, minh bạch.....	24
2.2.2. Kết quả khảo sát về công khai, minh bạch	25
2.3. Trục nội dung 3: Trách nhiệm giải trình với người dân.....	31
2.3.1. Bối cảnh xây dựng trục nội dung trách nhiệm giải trình với người dân	32
2.3.2. Kết quả khảo sát về trách nhiệm giải trình với người dân.....	33
2.4. Trục nội dung 4: Kiểm soát tham nhũng	37
2.4.1. Bối cảnh xây dựng trục nội dung kiểm soát tham nhũng.....	39
2.4.2. Kết quả khảo sát về kiểm soát tham nhũng.....	39
2.5. Trục nội dung 5: Thủ tục hành chính công	53
2.5.1. Bối cảnh xây dựng trục nội dung về dịch vụ và thủ tục hành chính công	54
2.5.2. Kết quả khảo sát về dịch vụ và thủ tục hành chính công.....	55



MỤC LỤC

2.6.	Trực nội dung 6: Cung ứng dịch vụ công.....	61
2.6.1.	Bối cảnh xây dựng trực nội dung về cung ứng dịch vụ công.....	62
2.6.2.	Kết quả khảo sát về hiệu quả cung ứng dịch vụ công.....	63
2.7.	Kết luận: Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công (PAPI) và ý nghĩa chính sách	69
2.7.1.	Kết quả tổng hợp của nghiên cứu PAPI.....	70
2.7.2.	Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) chưa có trọng số.....	72
2.7.3.	Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) có trọng số.....	74
CHƯƠNG 3 PHƯƠNG PHÁP LUẬN.....		86
3.1.	Phương pháp luận đảm bảo tính khách quan, tỉ mỉ và khoa học	86
3.2.	Các bước chọn 30 tỉnh/thành phố.....	87
3.3.	Chiến lược chọn mẫu	92
3.3.1.	Phương pháp chọn mẫu theo xác suất quy mô (PPS)	92
3.3.2.	So sánh mẫu khảo sát PAPI 2010 với số liệu Tổng điều tra dân số và nhà ở 2009.....	95
3.3.3.	Ước lượng hiệu ứng thiết kế.....	97
3.4.	Xây dựng bảng hỏi và quy trình khảo sát.....	98
3.4.1.	Xây dựng bảng hỏi.....	98
3.4.2.	Quy trình khảo sát	98
3.5.	Các bước xây dựng Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI)	99
3.5.1.	Ba trụ cột trong phương pháp luận xây dựng chỉ số PAPI.....	100
3.5.2.	Xây dựng các trực nội dung thành phần	101
3.5.3.	Kiểm tra chuẩn đoán	102
3.5.4.	Chuẩn hóa chỉ số.....	102
3.5.5.	Cách tính điểm chỉ số thành phần	103
3.5.6.	Xác định và áp dụng trọng số cho các trực nội dung.....	103
TÀI LIỆU THAM KHẢO		105
PHỤ LỤC		112
Phụ lục A.	Một số thống kê mô tả khảo sát và khoảng tin cậy	112
Phụ lục B.	So sánh khái quát PAPI và PCI: Tương đồng về phương pháp luận, khác biệt về trải nghiệm của người dân so với doanh nghiệp	122
Phụ lục C.	Bảng hỏi khảo sát nghiên cứu PAPI 2010	123

DANH MỤC BIỂU ĐỒ

Biểu đồ 1.	Quy trình chính sách	9
Biểu đồ 2.1:	Sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở (Trục nội dung 1).....	17
Biểu đồ 2.1a:	So sánh chất lượng bầu cử lãnh đạo cấp cơ sở.....	21
Biểu đồ 2.2:	Công khai, minh bạch ở cấp tỉnh (Trục nội dung 2).....	25
Biểu đồ 2.3:	Trách nhiệm giải trình với người dân thông qua cơ chế ‘dân kiểm tra’ (Trục nội dung 3)	34
Biểu đồ 2.4:	Hiệu quả thực hiện công tác kiểm soát tham nhũng (Trục nội dung 4).....	40
Biểu đồ 2.4a:	Tình trạng tham nhũng vật trong khu vực công theo kinh nghiệm thực tế của người dân (theo tỉnh/thành phố)	43
Biểu đồ 2.4b:	Tình trạng đưa hối lộ để được việc tại phòng công chứng nhà nước và bệnh viện công	45
Biểu đồ 2.4c:	Thực tế về tham nhũng vật khi người dân sử dụng dịch vụ công ...	47
Biểu đồ 2.4d:	Cơ hội công bằng trong tìm việc trong cơ quan nhà nước: Tầm quan trọng của việc quen thân khi xin vào một số vị trí	48
Biểu đồ 2.4e:	Cơ hội công bằng trong tìm việc trong cơ quan nhà nước: Tầm quan trọng của việc quen thân theo loại vị trí và tỉnh/thành phố..	49
Biểu đồ 2.4f:	Mức hối lộ sẽ dẫn tới hành động tố cáo hành vi đòi hối lộ	51
Biểu đồ 2.4g:	Mối quan hệ giữa giá trị người dân sẽ tố cáo hành vi đòi hối lộ và tình hình an ninh, trật tự khu dân cư	52
Biểu đồ 2.4h:	Mối quan hệ giữa PAPI và PCI về nội dung Kiểm soát tham nhũng và Chi phí không chính thức	53
Biểu đồ 2.5:	Hiệu quả cung ứng thủ tục hành chính công (Trục nội dung 5)	55
Biểu đồ 2.5a:	Đo lường các khía cạnh về chất lượng dịch vụ công chứng nhà nước ..	58
Biểu đồ 2.5b:	Đánh giá về thủ tục và chất lượng dịch vụ cấp phép xây dựng	59
Biểu đồ 2.5c:	Đánh giá về thủ tục và chất lượng dịch vụ cấp giấy CNQSD đất/nhà ở	61
Biểu đồ 2.6:	Hiệu quả cung ứng dịch vụ công (Trục nội dung 6).....	64
Biểu đồ 2.6a:	Đánh giá của người dân về bệnh viện tuyến huyện/quận.....	66
Biểu đồ 2.6b:	Đánh giá của người dân về trường tiểu học công lập.....	67
Biểu đồ 2.6c:	Ý kiến của người trả lời phỏng vấn về tình hình an ninh, trật tự khu dân cư	68



DANH MỤC BIỂU ĐỒ

Biểu đồ 2.7a:	Kết quả khảo sát ở sáu trục nội dung của Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI)	70
Biểu đồ 2.7b:	Chỉ số Hiệu quả quản trị và quản lý hành chính công (PAPI) với khoảng tin cậy 90% cho ba tỉnh Hà Nam, TP. Hồ Chí Minh và Kon Tum	72
Biểu đồ 2.7c:	Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) chưa có trọng số	73
Biểu đồ 2.7d:	Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) có trọng số (với khoảng tin cậy 90%)	74
Biểu đồ 2.7e:	Thuốc đo mức độ hài lòng về chất lượng công việc của các cấp chính quyền (với khoảng tin cậy 95%)	75
Biểu đồ 2.7f:	Mối tương quan giữa Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) chưa có trọng số với Thuốc đo mức độ hài lòng về chất lượng công việc của chính quyền địa phương	76
Biểu đồ 2.7g:	Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) có trọng số	80
Biểu đồ 2.7h:	Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) có trọng số (với khoảng tin cậy 90%)	81
Biểu đồ 2.7i:	Mối tương quan giữa Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) năm 2010 và Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) năm 2009	82
Biểu đồ 2.7j:	Mối tương quan giữa chỉ số thành phần về cơ sở hạ tầng của PCI 2009 với nội dung thành phần về cung ứng dịch vụ công của PAPI 2010	84
Biểu đồ 2.7k:	Mối tương quan giữa Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) 2010 với GDP/người	85
Biểu đồ 3.1:	Quy trình chọn mẫu của nghiên cứu xây dựng Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI)	94
Biểu đồ 3.2:	Đặc điểm thành phần dân tộc theo tỉnh/thành phố (sau khảo sát và so với số liệu của Tổng điều tra dân số 2009)	95
Biểu đồ 3.3:	Trình độ học vấn của người trả lời phỏng vấn	96
Biểu đồ 3.4:	Nghề nghiệp chính của người trả lời phỏng vấn	96
Biểu đồ 3.5:	Phương pháp xây dựng chỉ số thành phần, trục nội dung và xác định trọng số Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI)	101
Biểu đồ 3.6:	Ví dụ về quy trình xây dựng Trục nội dung 4: Kiểm soát tham nhũng ..	102

DANH MỤC BẢNG BIỂU

Bảng 1.	Cơ cấu Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh: 6 trục nội dung, 21 nội dung thành phần và 82 chỉ số thành phần.....	11
Bảng 2.1:	Các chỉ số thành phần cấu thành Trục nội dung 1.....	18
Bảng 2.2:	Các chỉ số thành phần cấu thành Trục nội dung 2.....	26
Bảng 2.3:	Các chỉ số thành phần cấu thành Trục nội dung 3.....	35
Bảng 2.4:	Các chỉ số thành phần cấu thành Trục nội dung 4.....	41
Bảng 2.5:	Các chỉ số thành phần cấu thành Trục nội dung 5.....	56
Bảng 2.6:	Các chỉ số thành phần cấu thành Trục nội dung 6.....	65
Bảng 2.7a:	Mối tương quan giữa các trục nội dung và thước đo về chất lượng công việc của các cấp chính quyền địa phương.....	78
Bảng 2.7b:	Cách thức áp dụng trọng số cho các trục nội dung.....	80
Bảng 2.7c:	Mối tương quan giữa các trục nội dung của PAPI 2010 với các chỉ số thành phần PCI 2009.....	83
Bảng 3.1:	Trọng số lựa chọn cặp tỉnh tương đương.....	88
Bảng 3.2:	Xác định các cặp tỉnh/thành phố.....	88
Bảng 3.3:	Kiểm tra tính cân đối – Các yếu tố phân tích cho 28 tỉnh/thành phố (trừ Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh).....	91
Bảng 3.4:	Kiểm tra tính cân đối - Các yếu tố phân tích cho 26 tỉnh/thành phố (trừ Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh).....	91
Bảng 3.5:	So sánh phân bố các biến nhân khẩu chính sau khảo sát.....	95
Bảng 3.6:	Tính toán hiệu ứng thiết kế ở cấp trục nội dung.....	97
Bảng A.1:	Cơ cấu đối tượng khảo sát theo giới.....	112
Bảng A.2:	Trục nội dung 1—Sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở (với khoảng tin cậy 90%).....	114
Bảng A.3:	Trục nội dung 2—Công khai, minh bạch (với khoảng tin cậy 90%).....	115
Bảng A.4:	Trục nội dung 3—Trách nhiệm giải trình với người dân (với khoảng tin cậy 90%).....	116
Bảng A.5:	Trục nội dung 4—Kiểm soát tham nhũng (với khoảng tin cậy 90%).....	117
Bảng A.6:	Trục nội dung 5—Thủ tục hành chính công (với khoảng tin cậy 90%).....	118
Bảng A.7:	Trục nội dung 6—Cung ứng dịch vụ công (với khoảng tin cậy 90%).....	119
Bảng A.8:	Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) chưa có trọng số (với khoảng tin cậy 90%).....	120
Bảng A.9:	Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) đã có trọng số (với khoảng tin cậy 90%).....	121

LỜI NÓI ĐẦU

Nghiên cứu “Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính Công cấp Tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2010: Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân” (dưới đây được gọi tắt là PAPI) nhằm đo lường một cách khách quan và có căn cứ khoa học về hiệu quả quản trị, hành chính công và dịch vụ công ở cấp tỉnh. Dựa trên kinh nghiệm của 5.568 người dân được chọn ngẫu nhiên với các đặc điểm nhân khẩu học khác nhau ở 30 tỉnh được lựa chọn, PAPI được kỳ vọng sẽ đóng vai trò quan trọng trong việc cung cấp ý kiến phản hồi từ xã hội tới các nhà hoạch định chính sách và các cơ quan hành pháp ở cấp trung ương và địa phương về hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương và các cơ quan hành chính công ở những tỉnh/thành phố được lựa chọn khảo sát.

Với yêu cầu đặt ra ngày càng cao về thông tin mang tính khách quan, khoa học, về cải thiện tính công khai, minh bạch và nâng cao trách nhiệm giải trình trong công tác hoạch định và thực thi chính sách, và tiếp cận công bằng tới các dịch vụ công phi tham nhũng, các chủ thể ngoài khu vực nhà nước được khuyến khích đóng vai trò tích cực hơn trong việc giám sát hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương. Triết lý được áp dụng trong việc đo lường chỉ số PAPI là coi người dân như “người sử dụng (khách hàng) của dịch vụ hành chính công”, có đủ năng lực giám sát và đánh giá tính hiệu quả của quản trị và hành chính công ở địa phương. Dựa trên kiến thức và kinh nghiệm của người dân, PAPI cung cấp một bộ chỉ số khách quan góp phần đánh giá hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh, tạo động lực cho các tỉnh ngày càng nâng cao hiệu quả quản lý của mình.

PAPI còn góp phần hoàn thiện chu trình chính sách, bao gồm từ hoạch định chính sách, thực hiện chính

sách đến theo dõi quá trình thực hiện. Với cách tiếp cận đa chiều, PAPI xem xét sáu trục nội dung: (i) sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở, (ii) công khai, minh bạch, (iii) trách nhiệm giải trình đối với người dân, (iv) kiểm soát tham nhũng, (v) thủ tục hành chính công, và (vi) cung ứng dịch vụ công. Như vậy, PAPI có thể coi là bức tranh tổng hòa của sáu mảng ghép lớn về tình hình thực hiện công tác quản trị và hành chính công cấp tỉnh.

Tính khoa học và tính định hướng đến người thụ hưởng, cũng như tính bền vững của PAPI với tư cách là một bộ chỉ số đo lường hiệu quả quản trị và hành chính công được bảo đảm nhờ có sự phối hợp chặt chẽ, hiệu quả giữa các cơ quan trong nước (bao gồm Mặt trận Tổ quốc Việt Nam – MTTQ, và Trung tâm Nghiên cứu Phát triển và Hỗ trợ Cộng đồng – CECODES) và các đối tác quốc tế (Chương trình phát triển Liên Hợp quốc tại Việt Nam – UNDP, và các chuyên gia quốc tế của UNDP); giữa cấp trung ương (Ủy ban Trung ương MTTQ) và cấp địa phương (các ủy ban MTTQ từ cấp tỉnh đến cấp cơ sở), và sự hỗ trợ to lớn của Ban Tư vấn Quốc gia với sự tham gia của các chuyên gia cao cấp trong nước giàu kinh nghiệm và kiến thức từ các cơ quan nhà nước hữu quan và cộng đồng nghiên cứu.

Những kết quả và phân tích trong báo cáo Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) năm 2010 hy vọng sẽ đóng góp vào quá trình cải thiện hiệu quả quản lý hành chính công ở cấp địa phương. Với những dữ liệu và thông tin khách quan, có sức thuyết phục, báo cáo này sẽ là một tài liệu tham khảo hữu ích cho các nhà hoạch định chính sách, các cán bộ thực thi chính sách, các tổ chức xã hội, đoàn thể và giới nghiên cứu ở Việt Nam.

LỜI CẢM ƠN

Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) là sản phẩm đầu tiên của hoạt động hợp tác nghiên cứu giữa Trung tâm Nghiên cứu Phát triển và Hỗ trợ Cộng đồng (CECODES, một tổ chức phi chính phủ Việt Nam thuộc Liên hiệp các Hội Khoa học - Kỹ thuật Việt Nam), Ban Dân chủ - Pháp luật và Trung tâm Công tác Lý luận thuộc Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQ Việt Nam), và Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP). Chúng tôi xin bày tỏ lời cảm ơn đặc biệt tới các Ủy ban Mặt trận Tổ quốc thuộc các tỉnh/thành phố, huyện/quận, xã/phường đã giúp đỡ tạo điều kiện cho nhóm nghiên cứu tiến hành khảo sát tại thực địa, cũng như 5.568 người dân đã được lựa chọn ngẫu nhiên để chia sẻ những trải nghiệm thực tế của mình trong quá trình tương tác với bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương.

Báo cáo được thực hiện bởi nhóm tác giả gồm Jairo Acuña-Alfaro (UNDP) làm trưởng nhóm, cùng các thành viên Đặng Ngọc Dinh và Đặng Hoàng Giang (CECODES); Edmund J. Malesky và Pierre F. Landry, chuyên gia tư vấn quốc tế; và Đỗ Thanh Huyền (UNDP).

PAPI được nhận sự hướng dẫn của Ban Tư vấn Quốc gia với những ý kiến chỉ đạo và theo dõi trong suốt quá trình nghiên cứu. Ban Tư vấn Quốc gia đảm bảo sự nhất quán và tính hữu ích của thông tin, với cơ cấu thành viên là đại diện các cơ quan, tổ chức khác nhau, với những kiến thức am tường về điều hành và quản lý hành chính công.

PAPI cũng nhận được sự hỗ trợ của các chuyên gia quốc tế về đo lường hiệu quả điều hành quản lý, bao gồm TS. Edmund J. Malesky, Phó Giáo sư, Khoa Quan hệ Quốc tế và Nghiên cứu Thái Bình Dương, Đại học California, San Diego, Hoa Kỳ; TS. Pierre F. Landry, Phó Giáo sư về Khoa học Chính trị, Đại học Yale, Hoa Kỳ; và TS. Daniel Kaufman, Nghiên cứu viên cao cấp, Ban Kinh tế và Phát triển Toàn cầu, Viện nghiên cứu Brookings.

Nhóm tác giả xin gửi lời cảm ơn chân thành tới những cá nhân sau đây đã đóng góp trong quá trình nghiên cứu: Ông Vũ Trọng Kim, Phó Chủ tịch kiêm Tổng thư ký Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam; Ông Nguyễn Văn Pha, Phó chủ tịch Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam; Ông Nguyễn Ngọc Dinh, Trưởng Ban Dân chủ - Pháp luật, và Ông Hoàng Hải, Tổng biên tập Tạp chí Mặt trận, Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam. Chúng tôi cũng xin chân thành cảm ơn sự chỉ đạo và phối hợp tích cực của các Ủy ban MTTQ các tỉnh/thành phố, huyện/quận, xã/phường và thôn/ấp/tổ dân phố ở 30 tỉnh/thành phố được lựa chọn khảo sát năm 2010.

Đồng thời, trân trọng cảm ơn đội ngũ nghiên cứu viên và phỏng vấn viên là cán bộ, công chức của MTTQ và cộng tác viên của CECODES ở trung ương và địa phương. Không có họ, công tác thu thập dữ liệu ở địa phương rất khó hoàn thành. Thành viên chính của đội ngũ nghiên cứu viên và phỏng vấn viên bao gồm: Cao Thu Anh, Đoàn Thị Hoài Anh, Đinh Hải Âu, Nguyễn



Thanh Bình, Phùng Văn Chấn, Phạm Thị Kim Cúc, Hoàng Mạnh Cường, Nguyễn Huy Dũng, Nguyễn Thị Dung, Đỗ Xuân Dương, Đặng Thu Giang, Đặng Minh Hoa, Nguyễn Quỳnh Hoa, Nguyễn Kiêm Hiếu, Từ Thành Huế, Bùi Ngọc Hùng, Hà Đức Huy, Nguyễn Duy Hữu, Đỗ Thùy Linh, Hoàng Xuân Long, Hoàng Minh, Trần Ngọc Nhân, Trần Tất Nhật, Nguyễn Công Nguyên, Nguyễn Văn Phú, Đặng Thanh Phương, Nguyễn Phúc Quỳnh, Bùi Tố Tâm, Giáp Văn Tấn, Nguyễn Thị Thu Trang, Nguyễn Đức Trí, Phạm Minh Trí, Nguyễn Hữu Tuấn, và Đặng Quốc Trung.

Nhóm tác giả đặc biệt cảm ơn TS. Lê Thị Nghệ thuộc CECODES, người có vai trò hết sức quan trọng trong việc tổ chức và điều hành công tác khảo sát thực địa ở 30 tỉnh/thành phố.

Trong quá trình xây dựng báo cáo này, đã có nhiều cuộc hội thảo tham vấn và thảo luận diễn ra ở cả cấp trung ương và địa phương. Nhiều cán bộ cấp ủy đảng, nhà hoạch định chính sách, cán bộ chính quyền, đại diện MTTQ, các chuyên gia và các nhà nghiên cứu đã đóng góp rất nhiều ý kiến, phản hồi và đề xuất cho báo cáo. Đặc biệt, nhóm tác giả báo cáo ghi nhận sâu sắc những ý kiến đóng góp thu được từ

cuộc họp Ban Tư vấn Quốc gia ngày 16/10/2010 tại Hà Nội; từ ba cuộc hội thảo vùng tổ chức tại Phú Thọ ngày 22/11/2010, tại Thừa Thiên-Huế ngày 26/11/2010, tại Vĩnh Long ngày 3/12/2010; và hội thảo khoa học quốc gia tổ chức tại trụ sở Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam vào ngày 14/12/2010. Đợt tham vấn cuối cùng được tổ chức ngày 21/1/2011 với Nhóm Điều phối chương trình về quản trị công của Liên Hợp quốc tại Việt Nam; và với nhóm các nhà tài trợ cho Việt Nam tại văn phòng UNDP ở Hà Nội ngày 21/1/2011.

Nhóm tác giả rất cảm ơn những gợi ý, đóng góp của TS. Đinh Duy Hòa, Vụ trưởng Vụ Cải cách hành chính công (Bộ Nội vụ), và TS. Đặng Đức Đạm, nguyên thành viên Ban Nghiên cứu của Thủ tướng. Chúng tôi cũng xin cảm ơn Andrew Smith và Vũ Thị Yến (Cơ quan phát triển quốc tế Canada - CIDA); James P. Winkler, Đỗ Hoàng Anh và Lê Thu Hiền (Dự án Nâng cao năng lực cạnh tranh Việt Nam - VNCI); Peter Chaudhury (UNDP); và Trần Thị Lan Hương (Ngân hàng Thế giới), đã đọc và nhận xét bản báo cáo.

Cơ quan Hợp tác và phát triển quốc tế Tây Ban Nha (AECID) là cơ quan tài trợ cho nghiên cứu chính sách này thông qua UNDP tại Việt Nam.

DANH SÁCH BAN TƯ VẤN QUỐC GIA PAPI 2010

DANH SÁCH BAN TƯ VẤN QUỐC
GIA PAPI 2010

Bà **Nguyễn Thuý Anh**, Trưởng ban Quốc tế, Tạp chí Cộng sản, Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam

Ông **Christophe Bahuet**, Phó Giám đốc quốc gia, Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc tại Việt Nam

Ông **Bùi Đăng Dũng**, Ủy viên thường trực Ủy ban Tài chính - Ngân sách của Quốc hội, Đại biểu Quốc hội tỉnh Kiên Giang

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

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

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

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

Bà **Phạm Chi Lan**, Chuyên gia Kinh tế Cao cấp

Ông **Lê Văn Lâm**, Phó Chánh Văn phòng Ban Chỉ đạo Trung ương về Phòng chống tham nhũng

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

Ông **Phạm Duy Nghĩa**, Giảng viên, Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright, Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh

Ông **Thang Văn Phúc** (Trưởng ban Tư vấn), nguyên Thứ trưởng Bộ Nội vụ, Chủ tịch Viện Nghiên cứu Phát triển Việt Nam

Ông **Phạm Anh Tuấn**, Phó Chánh Văn phòng Ban Chỉ đạo Trung ương về Phòng chống Tham nhũng

Bà **Cao Thị Hồng Vân**, Trưởng Ban Kinh tế, Trung ương Hội Phụ nữ Việt Nam.

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

TÓM TẮT TỔNG QUAN

Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) là một bộ chỉ số đo lường khách quan về hiệu quả công tác quản trị, hành chính công và cung ứng dịch vụ công tại địa phương dựa trên kinh nghiệm thực tiễn của người dân khi tương tác với các cấp chính quyền và trong sử dụng dịch vụ công. PAPI được xây dựng trong bối cảnh Việt Nam ngày càng chú trọng tới sự tham gia của toàn xã hội vào việc giám sát và đánh giá hiệu quả thực thi chính sách, coi ý kiến đánh giá đó là nguồn thông tin đầu vào hữu ích cho công tác hoạch định chính sách nhằm phản ánh những yêu cầu, nguyện vọng chính đáng của người dân.

Có ba vấn đề chính được coi là trụ cột cho triết lý và tinh thần của PAPI. Thứ nhất, trong quá trình xây dựng một xã hội dân chủ, công bằng, văn minh, và một nền kinh tế thị trường vững mạnh theo định hướng xã hội chủ nghĩa, bộ máy hành chính nhà nước đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc thu hẹp khoảng cách giàu nghèo và đảm bảo công bằng trong cung ứng dịch vụ cho mọi người dân, thay vì chỉ tập trung tạo điều kiện tốt nhất cho tăng trưởng kinh tế. Thứ hai, để cải thiện công tác quản trị và hành chính công ở Việt Nam, cần tạo cơ hội cho người dân được tham gia hiệu quả hơn vào quá trình thực hiện và giám sát tính hiệu quả trong công tác quản trị của các cấp chính quyền địa phương. Thứ ba, PAPI cung cấp số liệu và thông tin nhằm hỗ trợ cho những nỗ lực cải cách ở cấp trung ương và địa phương. PAPI là công cụ chẩn đoán cung cấp những dẫn chứng có thể hỗ trợ cho các quy trình hoạch định chính sách trong ngắn và trung hạn. Với số liệu và thông tin do PAPI cung cấp, chính quyền

các cấp có thể theo dõi mức độ hiệu quả của công tác quản lý, điều hành và cung ứng dịch vụ công của các cấp, các ngành ở địa phương.

PAPI là một nghiên cứu trên quy mô lớn nhằm xây dựng những chỉ số đo lường dựa trên kinh nghiệm thực tiễn của người dân. Có thể nói đây là lần đầu tiên một khảo sát lớn như vậy được thực hiện ở Việt Nam với đối tượng khảo sát là người dân ở mọi tầng lớp xã hội. Bắt đầu từ một nghiên cứu thí điểm ở ba tỉnh/thành phố trong năm 2009, trong năm 2010, nghiên cứu PAPI được triển khai ở 30 tỉnh/thành phố trên toàn quốc và đã phỏng vấn trực tiếp 5.568 người dân được chọn ngẫu nhiên về nhiều vấn đề liên quan đến kết quả của công tác quản trị và hành chính công ở địa phương. Những phát hiện và phân tích tổng hợp từ các chỉ số thành phần cho thấy một bức tranh khá toàn diện, có thực chứng về đánh giá của người dân đối với hiệu quả công tác của các cấp chính quyền ở sáu lĩnh vực cụ thể của công tác quản trị và quản lý hành chính công tại địa phương.

Chỉ số PAPI có tác dụng cung cấp những dữ liệu và thông tin khách quan giúp các nhà hoạch định chính sách ở trung ương và địa phương phân tích tác động của chính sách và rút ra những bài học cụ thể nhằm nâng cao tính hiệu lực, hiệu quả của bộ máy nhà nước và cải thiện mức độ hài lòng của người dân đối với các dịch vụ mà bộ máy nhà nước cung ứng.

PAPI được thực hiện nhờ sự phối hợp chặt chẽ giữa Trung tâm Nghiên cứu phát triển và hỗ trợ cộng đồng (CECODES), Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQ) và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP).

Phương pháp luận

PAPI được thực hiện theo các chuẩn mực quốc tế về phương pháp luận. Trong năm 2010, nghiên cứu PAPI được triển khai trên phạm vi 30 tỉnh/thành phố trên toàn quốc. Quá trình thiết kế nghiên cứu, thực hiện khảo sát và báo cáo kết quả được thực hiện theo phương châm công khai, minh bạch. PAPI áp dụng phương pháp chọn mẫu khách quan, tỉ mỉ và khoa học để lựa chọn 30 tỉnh/thành phố (bằng phương pháp chọn cặp đôi theo điểm xác suất) cùng với 90 quận/huyện, 180 xã/phường/thị trấn, 360 thôn/ấp/tổ dân phố trực thuộc 30 tỉnh/thành phố đã được chọn (bằng phương pháp chọn mẫu theo xác suất quy mô dân số và chọn cố định các trung tâm hành chính của đơn vị hành chính cấp trên). Công tác khảo sát thực địa được tiến hành cẩn thận trong thời gian trên 3 tháng liên tục, từ 18/6 tới 20/10/2010 để phỏng vấn trực tiếp 5.568 người dân được chọn theo phương pháp ngẫu nhiên. Quá trình xây dựng chỉ số thành phần, nội dung thành phần, trực nội dung lớn và chỉ số PAPI tổng hợp đều được thực hiện một cách bài bản và khoa học.

Tính chính xác và khách quan đặc biệt được hết sức coi trọng trong quá trình khảo sát. So sánh phân phối xác suất của các biến nhân khẩu học chính giữa mẫu nghiên cứu của PAPI (sau khi đã áp trọng số sau phân nhóm) và các số liệu liên quan có được từ Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2009 cho thấy, có thể tự tin nhận định rằng mẫu khảo sát PAPI mang tính đại diện cho toàn bộ dân số. Phép so sánh này cũng cho thấy hiệu ứng thiết kế đủ nhỏ để cho phép so sánh giữa các nhóm dân cư và giữa các địa phương mà vẫn đảm bảo ý nghĩa về mặt thống kê.

Khung khái niệm và các trực nội dung

Để hiểu thế nào là quản trị và hành chính công, PAPI xem xét mối quan hệ chặt chẽ giữa ba quy trình chính sách, bao gồm: hoạch định chính sách, thực thi chính sách và giám sát thực thi chính sách. Hiện nay, có hai phương thức có giá trị bổ sung cho nhau nhằm đánh giá kết quả hoạt động của chính quyền các cấp, đó là: (i) từ góc độ của đơn vị cung ứng dịch vụ (còn gọi là đánh giá từ phía cung), và (ii) từ góc độ của người dân sử dụng dịch vụ (đánh giá từ phía cầu). PAPI được thiết kế theo phương thức thứ hai nhằm đánh giá hiệu quả của công tác quản trị và hành chính công ở cấp tỉnh dựa trên kinh nghiệm thực tiễn của người dân. Sử dụng các khái niệm về quản trị và hành chính công của quốc tế, đồng thời vận dụng chúng vào bối cảnh cụ thể của Việt Nam, PAPI nghiên cứu vấn đề thông qua sáu trực nội dung lớn sau đây:

- i. Sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở
- ii. Tính công khai, minh bạch
- iii. Trách nhiệm giải trình với người dân
- iv. Kiểm soát tham nhũng

v. Thủ tục hành chính

vi. Cung ứng dịch vụ công

Mỗi trực nội dung lớn bao gồm một số nội dung thành phần phản ánh một số khía cạnh về hiệu quả của công tác quản trị và hành chính công trong bối cảnh Việt Nam hiện nay.

Nhận định ban đầu về ý nghĩa chính sách

PAPI là bộ chỉ số cung cấp ý kiến đánh giá của người dân về hiệu quả của bộ máy chính quyền các cấp trong công tác quản trị, hành chính và cung ứng dịch vụ công ở một số lĩnh vực cụ thể. Một trong những lý do dẫn tới sự ra đời của PAPI đó là sự thiếu vắng những thước đo hiệu quả của bộ máy nhà nước trong cung ứng dịch vụ dựa trên những đánh giá của người dân với tư cách là người sử dụng dịch vụ. Với những dữ liệu thực chứng thu thập được thông qua khảo sát kinh nghiệm thực tiễn của người dân, PAPI cho thấy xu hướng vận động của một số lĩnh vực nghiên cứu, đồng thời nêu lên những khía cạnh cần cải thiện trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách.

PAPI tìm hiểu thực tiễn đang diễn ra ở cấp độ tổng thể cũng như ở từng khía cạnh cụ thể của công tác quản trị và hành chính công cấp tỉnh. Một địa phương có thể thực hiện tốt ở nội dung này song lại cần cố gắng nhiều hơn ở nội dung khác. Từ công cụ biểu thị các chỉ số đo lường sáu lĩnh vực nghiên cứu của PAPI của các tỉnh/thành phố đã khảo sát, chính quyền địa phương có thể theo dõi hiệu quả công tác quản lý, điều hành và cung ứng dịch vụ công của mình. Công cụ này đem lại nhiều thông tin chính sách hơn là chỉ biết điểm số tổng hợp của địa phương. PAPI không chỉ cung cấp thông tin để địa phương nhìn nhận lại kết quả công việc hiện tại, mà còn thúc đẩy địa phương nâng cao hiệu quả trong thời gian tới. Việc phân tích sâu các chỉ số thành phần của PAPI còn giúp tìm hiểu mối liên hệ giữa hiệu quả cải cách thể chế hoặc đổi mới chính sách với hiệu quả cung cấp dịch vụ công trong một số lĩnh vực cụ thể.

Do vậy, những phát hiện từ khảo sát PAPI có giá trị tham khảo tốt cho các địa phương bởi chúng phản ánh những nỗ lực cải cách nhằm cải thiện chất lượng công tác quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công ở địa phương. Từ đánh giá của người dân, chính quyền địa phương có thể rà soát lại những kết quả và tồn tại của bộ máy quản lý nhà nước ở địa phương, đồng thời tìm kiếm các giải pháp thực tế nhằm giải quyết những vấn đề tồn tại.

Trực nội dung 1: Sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở

Trực nội dung này đề cập đến sự tham gia của người dân ở cấp địa phương. Về mặt khái niệm, sự tham gia của người dân đóng vai trò hết sức quan trọng trong



quản trị. Người dân, với tư cách là đối tượng thụ hưởng và thực thi chính sách, tham gia vào quy trình hoạch định chính sách, nêu lên ý kiến để tác động đến quan điểm và mục tiêu của chính sách, sao cho các chính sách khi được ban hành sẽ đáp ứng tốt nhất nhu cầu của họ. Ở Việt Nam, quyền lợi và nghĩa vụ tham gia vào các quy trình chính sách của người dân được quy định cụ thể trong “Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn”. Pháp lệnh đã thể chế hóa khẩu hiệu “Dân biết, dân làm, dân bàn, dân kiểm tra” nhằm ghi nhận tầm quan trọng của sự tham gia của người dân vào các vấn đề chung của địa phương.

Trục nội dung 1 được cấu thành từ bốn nội dung thành phần phù hợp với bối cảnh thực tế ở Việt Nam, đó là: (i) tri thức công dân, (ii) cơ hội tham gia dân chủ cơ sở, (iii) chất lượng bầu cử vị trí trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố, và (iv) đóng góp tự nguyện. Nội dung thành phần thứ nhất là mức độ hiểu biết và kiến thức của người dân về một số chính sách, về những vị trí cán bộ được dân bầu, về nhiệm kỳ của mỗi vị trí này. Nội dung thành phần thứ hai tìm hiểu tỷ lệ người dân đã đi bầu cử một số vị trí dân bầu (trưởng thôn/ấp trưởng/tổ trưởng tổ dân phố và các vị trí khác) trong lần gần đây nhất. Nội dung thành phần thứ ba tìm hiểu tình hình thực hiện bầu chọn trưởng thôn/ấp trưởng/tổ trưởng dân phố. Nội dung thành phần thứ tư xem xét mức độ đóng góp tài chính của người dân cho các dự án cộng đồng và cách thức giám sát việc thực hiện các dự án đó. Nhìn chung, ở trục nội dung 1, Hải Dương là tỉnh thực hiện tốt nhất, với điểm số cao hơn đáng kể so với ba tỉnh tiếp theo (Bình Định, Hà Tĩnh và TP. Hồ Chí Minh). Đứng cuối bảng là Quảng Trị, Lai Châu, Kon Tum và Lạng Sơn, đều là những tỉnh biên giới và nông thôn, với tỷ lệ tham gia của người dân thấp hơn nhiều so với các tỉnh/thành phố còn lại.

Tuy nhiên, đằng sau chỉ số tổng hợp của trục nội dung 1, các chỉ số thành phần cũng cung cấp những đánh giá về hiệu quả thực hiện của từng khía cạnh cụ thể. Ví dụ, về “tri thức công dân”, Đà Nẵng đạt 2,4 điểm, cao nhất trong toàn mẫu, và cao hơn nhiều so với tỉnh có điểm số thấp nhất là Lai Châu đạt 0,51 điểm. Điều này cho thấy Lai Châu cần nỗ lực hơn nhiều để nâng cao dân trí trong lĩnh vực thực hiện dân chủ cơ sở. Người dân Đà Nẵng được thông tin tốt hơn về Quy chế dân chủ ở cơ sở (ở tỷ lệ 71%) so với người dân ở Hà Nội (16%). Ngoài ra, trong khi có khoảng 65% số người được hỏi trong toàn mẫu đóng góp tự nguyện cho các dự án công trình cộng đồng ở cấp cơ sở, song ở cấp độ địa phương có nhiều khác biệt lớn, dao động từ 93,5% số người được hỏi ở Phú Thọ đã đóng góp tự nguyện, xuống 29% ở Vĩnh Long.

Trục nội dung 2: Công khai, minh bạch

Công khai, minh bạch có nghĩa là người dân và xã hội được biết chính quyền đang làm gì, có chính đáng hay

không. Người dân đòi hỏi có thông tin đúng đắn và kịp thời để họ có thể tham gia vào quá trình hoạch định chính sách và đánh giá chính sách một cách thực chất và có chất lượng. Điều này cũng giúp cho hệ thống hành chính đáp ứng tốt hơn với những đề xuất và nguyện vọng của người dân, phục vụ tốt hơn cho lợi ích của người dân sử dụng dịch vụ công. Cải thiện tính công khai, minh bạch cũng có tác dụng làm giảm động cơ tham nhũng của cán bộ, công chức. Trong bối cảnh Việt Nam, công khai, minh bạch còn được hiểu thông qua khía cạnh “dân biết”, được thể hiện trong “Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn” với các quy định cụ thể về những nội dung mà chính quyền cấp cơ sở phải thông tin cho người dân.

Trục nội dung 2 tìm hiểu thực tiễn triển khai công khai, minh bạch ở cấp địa phương thông qua ba thước đo (ba nội dung thành phần) liên quan đến việc công khai và phổ biến thông tin, bao gồm: (i) danh sách hộ nghèo, (ii) thu chi ngân sách xã/phường, và (iii) quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất. Những lĩnh vực này được lựa chọn bởi tính phù hợp và gần gũi với hầu hết mọi người dân trên cả nước. Kết quả nghiên cứu cho thấy so với các trục nội dung khác, sự khác biệt giữa các tỉnh/thành phố trong nội dung này không lớn. TP. Hồ Chí Minh, Đà Nẵng và Thừa Thiên-Huế, ở vị trí đầu bảng, song TP. Hồ Chí Minh có điểm số cao hơn đáng kể so với hai thành phố còn lại. Ở cuối bảng là các tỉnh biên giới và miền núi gồm Đắk Lắk, Quảng Trị, Lai Châu và Kon Tum. Giữa các vùng miền hầu như không có sự khác biệt rõ rệt. Các tỉnh miền núi phía Bắc (Lai Châu, Yên Bái, Điện Biên, Lạng Sơn) với điều kiện kinh tế - xã hội tương đương nhau, nhưng có sự khác biệt lớn về điểm số. Tương tự, Hà Nội và Hải Phòng xếp hạng thấp hơn đáng kể so với các thành phố trực thuộc trung ương khác.

Phân tích mức độ hiệu quả hoạt động theo các nội dung thành phần cho thấy một số vấn đề chính sách quan trọng cần quan tâm. Chẳng hạn, 68% số người trả lời phỏng vấn trong toàn mẫu cho biết họ không biết (chiếm 22%) và chưa từng đọc thông tin (chiếm 46%) về thu chi ngân sách của xã/phường, và chỉ có 30% số người được hỏi cho biết họ được biết về thông tin này. Về công khai danh sách hộ nghèo, 64,7% số người dân trong toàn mẫu cho biết danh sách hộ nghèo của xã/phường nơi cư trú được công bố công khai. Mặc dù vậy, ở cấp địa phương, Tiền Giang và Kon Tum cần phổ biến thông tin này rộng rãi hơn. Đà Nẵng làm khá tốt công tác này. Ở Quảng Trị, 70% số người trả lời phỏng vấn cho rằng danh sách hộ nghèo trên thực tế đã bỏ sót nhiều hộ nghèo. Con số này cho thấy người dân Quảng Trị có mối nghi ngại lớn về chất lượng của danh sách hộ nghèo. Về thông tin quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất, phần lớn người dân trong toàn mẫu hầu như không được thông tin (72%). Ở cấp địa phương, số người được biết thông tin này dao động từ 43% ở Đà Nẵng xuống 6,3% ở Kon Tum.

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

Trách nhiệm giải trình với người dân là một trong những thuộc tính quan trọng của công tác quản trị và hành chính công. Nó đóng vai trò hết sức đặc biệt trong công tác phòng chống tham nhũng cũng như nâng cao tính hiệu quả và mở rộng độ bao phủ của dịch vụ công. Trách nhiệm giải trình với người dân nhằm đảm bảo để người dân, nhà nước và các tổ chức ngoài nhà nước có cơ sở pháp lý và khả năng yêu cầu các cơ quan và cán bộ nhà nước phải có trách nhiệm giải trình về những việc họ đã làm hoặc chưa làm. PAPI tập trung phân tích nội dung này, dựa trên quan điểm “dân kiểm tra” của “Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn”, đặc biệt là hai cơ chế đảm bảo trách nhiệm giải trình được thể chế hóa rõ rệt nhất và phổ biến nhất ở cấp cơ sở, đó là Ban Thanh tra Nhân dân và Ban Giám sát đầu tư cộng đồng. Hai cơ chế này là hai trong số ba nội dung thành phần của Trục nội dung 3. Nội dung thành phần cuối cùng tìm hiểu mức độ tương tác của người dân với chính quyền địa phương khi họ có khúc mắc hay bức xúc cần giải quyết, coi đây như một chỉ số dùng để đo trách nhiệm giải trình từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân.

Về điểm số tổng hợp của trục nội dung 3, địa phương có số điểm tốt nhất là Hà Tĩnh, tiếp đến là Hải Dương và TP. Hồ Chí Minh. Ở vị trí thấp nhất trong toàn mẫu là Yên Bái và Lạng Sơn, với điểm số thấp hơn đáng kể so với các tỉnh bạn Cao Bằng và Lai Châu. Trong số các thành phố trực thuộc trung ương, TP. Hồ Chí Minh và Đà Nẵng nằm trong nhóm đầu, cao hơn nhiều so với Hải Phòng và Hà Nội. Với khoảng tin cậy 90%, Hà Nội chỉ xếp cao hơn ba tỉnh cuối bảng (Nam Định, Yên Bái, Lạng Sơn). Không có sự khác biệt rõ rệt giữa các vùng miền trong trục nội dung này, đồng thời điều kiện kinh tế-xã hội hầu như không ảnh hưởng tới vị trí thứ bậc của các địa phương. Trong số 10 tỉnh/thành phố có kết quả tốt nhất có cả các tỉnh đô thị và nông thôn trên cả ba miền Bắc, Trung và Nam. Các tỉnh miền núi nằm rải rác ở nửa dưới bảng tổng sắp.

Kết quả khảo sát cho thấy Ban Thanh tra Nhân dân và Ban Giám sát Đầu tư Cộng đồng vẫn chưa hoàn thành vai trò là các cơ chế giám sát của xã hội. Mặc dù Ban Thanh tra Nhân dân đã được thành lập ở hầu hết các xã/phường trên toàn quốc, nhưng chỉ có 36,8% người trả lời phỏng vấn là biết về sự tồn tại của ban này ở xã/phường nơi cư trú. Tỷ lệ người biết có Ban Thanh tra Nhân dân cao nhất là ở Hải Dương (69,5%) và thấp nhất là Kiên Giang (9,5%). Về Ban Giám sát Đầu tư Cộng đồng, có 19% số người được hỏi trong toàn mẫu cho biết ban này đã được thành lập, với tỷ lệ cao nhất là ở Hà Tĩnh (42,5%) và thấp nhất là ở Kiên Giang (2%). Kết quả này cho thấy cần nỗ lực hơn để đảm bảo sự

hiện hữu và tác động của các cơ chế này, đồng thời gợi ý những địa phương chưa triển khai tốt cần nỗ lực nhiều hơn, học hỏi kinh nghiệm tốt từ các địa phương đã thực hiện tốt hai cơ chế này.

Trục nội dung 4: Kiểm soát tham nhũng

Tham nhũng có lẽ là một trong những thách thức lớn nhất trong công tác điều hành và quản lý nhà nước hiện nay, bởi tham nhũng dường như đã ăn khá sâu vào bộ máy công quyền. Tham nhũng là một trở ngại lớn cho thành công của công cuộc đổi mới. Dựa trên những nghiên cứu trong nước và quốc tế, PAPI đo tham nhũng từ tập hợp bốn chỉ số hay nội dung thành phần. Ba nội dung thành phần đầu tiên đề cập đến một số dạng tham nhũng vật mà người dân thường trải nghiệm trực tiếp, bao gồm: (i) kiểm soát tham nhũng trong bộ máy công chức (lạm dụng công quỹ hoặc nhận hối lộ trong quá trình cấp giấy phép xây dựng); (ii) kiểm soát tham nhũng trong hệ thống cung cấp dịch vụ công (đưa hối lộ trong bệnh viện và trường học công lập); và (iii) công bằng trong tìm kiếm việc làm ở cơ quan nhà nước. Nội dung thành phần thứ tư đo lường mức độ quyết tâm chống tham nhũng của chính quyền địa phương, thể hiện qua nhận thức của người dân và sự sẵn sàng tố cáo khi gặp hành vi tham nhũng.

Trục nội dung này có mức độ biến thiên cao nhất so với tất cả các trục nội dung của PAPI. Giữa các tỉnh/thành phố có sự phân lớp rất rõ ràng. Ví dụ, Thừa Thiên-Huế (xếp thứ 11) có điểm số thấp hơn nhiều so với Bình Phước (xếp thứ 6). Ở cuối bảng, Nam Định có số điểm thấp hơn nhiều so với Hà Nội. Đáng chú ý là các địa phương ở khu vực phía Nam nhìn chung có kết quả tốt hơn so với các địa phương ở các khu vực khác. Sự khác biệt giữa các vùng miền là khá rõ, phản ánh qua kết quả là 8 địa phương có điểm số cao nhất, và 12 trong số 15 địa phương đầu bảng đều là các tỉnh/thành phố ở khu vực phía Nam. Những địa phương được người dân đánh giá rất cao trong lĩnh vực kiểm soát tham nhũng có thể là mô hình tốt để các địa phương khác học hỏi kinh nghiệm.

Trục nội dung 5: Thủ tục hành chính công

Về vấn đề hiệu quả cung ứng dịch vụ hành chính công, tài liệu nghiên cứu quốc tế thường nhấn mạnh tới những yếu tố như mức độ thuận tiện, an ninh, tin cậy, công bằng của dịch vụ công và tinh thần trách nhiệm của người thừa hành công vụ. Ở Việt Nam, sau hơn một thập niên thực hiện cải cách hành chính trên nhiều phương diện, Chính phủ gần đây lại yêu cầu tập trung cải cách thủ tục hành chính. Những nỗ lực đổi mới này



nhằm vào việc xóa bỏ những thủ tục quan liêu, nhiều khe và không thuận tiện cho người dân. PAPI đo lường tính hiệu quả của một số dịch vụ và thủ tục hành chính dựa trên kinh nghiệm thực tế của người dân khi đi làm một số thủ tục có thể được coi là quan trọng và phổ biến trong đời sống của người dân. Ba lĩnh vực thủ tục hành chính được nghiên cứu đó là: (i) dịch vụ công chứng nhà nước, (ii) thủ tục xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và (iii) thủ tục xin cấp giấy phép xây dựng.

Kết quả khảo sát tổng thể cho thấy Bình Phước là tỉnh có điểm số cao nhất, và Cà Mau là tỉnh có điểm số thấp nhất trong 30 tỉnh/thành phố. Ở trực nội dung này, độ chênh lệch giữa các tỉnh là ít nhất (chưa bằng một nửa so với độ chênh lệch ở Trực nội dung 'Kiểm soát tham nhũng'). Điều này có thể lý giải là có sự đồng nhất về chất lượng của việc xử lý các thủ tục hành chính giữa các địa phương ở ba lĩnh vực thủ tục được chọn nghiên cứu. Ngoại trừ dịch vụ công chứng nhà nước được sử dụng khá phổ biến, còn rất ít người dân trên thực tế đã đi làm thủ tục xin cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và Giấy phép xây dựng trong vòng ba năm trở lại đây. Trong toàn mẫu, chỉ có 24% số người được hỏi cho biết họ đã xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, 7% đã xin cấp giấy phép xây dựng, và đa số những người đi làm hai loại thủ tục này đều là những người có điều kiện kinh tế khá giả.

Trực nội dung 6: Cung ứng dịch vụ công

Trực nội dung này đánh giá trực tiếp 'sản phẩm' thực tế của quản trị tốt. So sánh quốc tế cho thấy có mối tương quan trực tiếp giữa quản trị tốt và trình độ phát triển kinh tế - xã hội. PAPI 2010 xem xét bốn nội dung thành phần thể hiện bốn dịch vụ công quan trọng nhất đối với người dân bình thường, đó là: (i) y tế công lập (bảo hiểm y tế và chất lượng của bệnh viện tuyến huyện/quận), (ii) giáo dục tiểu học công lập (với các chỉ số như chất lượng tổng thể của trường tiểu học công lập và khoảng cách từ nhà tới trường), (iii) cơ sở hạ tầng căn bản (điện lưới về tận nhà, chất lượng đường gần nhà, dịch vụ thu gom rác thải và chất lượng nước sinh hoạt), và (iv) an ninh, trật tự (an ninh, trật tự khu dân cư và mức độ nghiêm trọng của một số loại hình tội phạm xảy ra ở khu dân cư).

Nhìn chung, đa số các thành phố trực thuộc trung ương được người dân đánh giá tốt hơn về cung ứng dịch vụ công. Hải Phòng, Đà Nẵng và TP. Hồ Chí Minh đều nằm trong nhóm các địa phương dẫn đầu. Riêng Hà Nội tụt lại khá xa so với các thành phố bạn. Các tỉnh nghèo và ở xa Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh đều có thứ hạng thấp, có thể chủ yếu là do cơ sở hạ tầng dịch vụ yếu kém, đặc biệt là dịch vụ cấp nước sạch và thu gom rác thải. Giữa các vùng miền hầu như không có

sự khác biệt. Khác biệt rõ nét nhất là ở kết quả về hoạt động của các địa phương có điều kiện kinh tế và địa lý tương đương như nhau, chẳng hạn giữa các tỉnh miền núi phía Bắc gồm Lạng Sơn, Cao Bằng, Yên Bái và Lai Châu. Sự khác biệt lớn giữa các tỉnh đầu bảng và cuối bảng là do mức chênh lệch lớn về điểm số ở các nội dung thành phần 'cơ sở hạ tầng căn bản' và 'an ninh, trật tự'.

Kết quả chung về hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh 2010

Chỉ số tổng hợp về Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2010 được tổng hợp từ sáu trực nội dung chứa đựng nhiều dữ liệu và thông tin hữu ích. Ngoài dữ liệu thu được qua phân tích các trực nội dung cụ thể, chỉ số tổng hợp có tác dụng tốt cho việc đánh giá mức độ hiệu quả của từng tỉnh/thành phố. Chỉ số tổng hợp cho biết những tỉnh/thành phố được người dân đánh giá cao. Qua đó, những tỉnh/thành phố có cùng điều kiện kinh tế-xã hội song người dân đánh giá chưa cao có thể học hỏi kinh nghiệm tốt để nâng cao hiệu quả của địa phương mình. Việc so sánh mức độ hiệu quả cũng giúp nâng cao năng lực cạnh tranh giữa các tỉnh/thành phố theo xu hướng mong muốn cải thiện chất lượng phục vụ nhân dân.

Nhìn chung, kết quả phân tích ở cấp trực nội dung cho thấy rõ mức độ hiệu quả khác nhau ở những khía cạnh khác nhau giữa các địa phương. Song, chỉ số tổng hợp cho thấy rõ bốn nhóm tỉnh/thành phố (trừ một số địa phương không hoàn toàn thuộc về nhóm nào do khoảng tin cậy đo được từ những địa phương đó khá rộng) có vị trí xếp hạng ở bốn cấp độ khác nhau khi sử dụng thang điểm đến 60 điểm. Bốn nhóm tỉnh/thành phố đó là:

1. Nhóm thứ nhất gồm các tỉnh/thành phố có điểm số cao nhất nằm trong khoảng từ bách phân vị thứ 75 trở lên (hay từ 35.92 điểm trở lên): **TP. Hồ Chí Minh, Hà Tĩnh, Đà Nẵng, Bình Định, Thừa Thiên-Huế.**
2. Nhóm thứ hai gồm các tỉnh/thành phố có điểm số khá nằm trong khoảng từ 35 điểm đến 35.92 điểm: **Long An, Bình Phước, Đồng Nai, Hậu Giang, Hải Phòng, Phú Yên.**
3. Nhóm thứ ba gồm các tỉnh có điểm số trung bình từ 33.20 điểm đến 35 điểm: **Hà Nam, Phú Thọ, Vĩnh Long, Bắc Giang, Hà Nội.**
4. Nhóm thứ tư gồm các tỉnh có điểm số thấp nhất, hay dưới 33.20 điểm (vị trí của bách phân vị thứ 25): **Yên Bái, Kon Tum.**

GIỚI THIỆU

Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (sau đây gọi tắt theo tên tiếng Anh là PAPI) là sản phẩm đầu tay của quan hệ đối tác lâu dài giữa Trung tâm Nghiên cứu Phát triển và Hỗ trợ Cộng đồng (CECODES, một tổ chức phi chính phủ thuộc Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam - VUSTA), Ban Dân chủ-Pháp luật và Trung tâm Công tác Lý luận thuộc Mặt trận Tổ quốc Việt Nam – MTTQ) và Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP). Công tác khảo sát thực địa được thực hiện với sự hỗ trợ và phối hợp của Ban thường trực MTTQ ở các địa phương.¹

Trong năm 2009, PAPI được thí điểm tại ba tỉnh Phú Thọ, TP. Đà Nẵng và Đồng Tháp. Những phát hiện chính của khảo sát đã được trình bày và thảo luận với cán bộ chính quyền địa phương, lãnh đạo cấp ủy đảng, đại diện MTTQ, các sở, ban ngành và báo chí tại các tỉnh tham gia. Nhận được sự ủng hộ và ý kiến phản hồi tích cực từ các bên liên quan, phương pháp luận nghiên cứu tiếp tục được hoàn thiện nhằm xây dựng một chỉ số PAPI khách quan và chính xác hơn. Trong năm 2010, nghiên cứu PAPI được triển khai tại 30 tỉnh/thành phố được lựa chọn trên cơ sở khách quan và khoa học. Dự kiến từ năm 2011 trở đi PAPI sẽ được thực hiện hàng năm trên tất cả 63 tỉnh/thành phố trên toàn quốc (xem Hộp 1).

PAPI là một công cụ thể hiện nỗ lực nhằm tạo nên một thước đo khách quan và có cơ sở khoa học về tiêu chuẩn quản lý hành chính công và cung cấp dịch vụ công của các tỉnh xét từ góc nhìn của người dân. Về căn bản, PAPI là công cụ thu thập bằng chứng và dữ liệu ở cấp tỉnh và có thể tổng hợp được ở cấp quốc gia. Đây cũng là một cơ chế phản hồi xã hội, dựa trên kinh nghiệm của người dân và là một công cụ chính sách nhằm lấy ý kiến của người sử dụng dịch vụ công về mức độ hài lòng, tính hiệu quả và hiệu lực của công tác quản trị và hành chính công ở cấp địa phương.

Có ba vấn đề chính được coi là trụ cột cho triết lý và tinh thần của PAPI. Thứ nhất, trong quá trình xây dựng một xã hội “dân chủ, công bằng và văn minh” và một nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, khu vực nhà nước (trong đó có các cấp chính quyền, bộ máy hành chính nhà nước và các đơn vị cung ứng dịch vụ công) đóng một vai trò quan trọng trong công cuộc xóa đói giảm nghèo thay vì chỉ tập trung vào việc tạo điều kiện tốt nhất cho tăng trưởng kinh tế. Mục tiêu cải cách nền hành chính công Việt Nam là một trong những ưu tiên phát triển kinh tế-xã hội thông qua việc cung ứng dịch vụ hành chính công tốt hơn cho mọi tầng lớp nhân dân, đặc biệt là người nghèo. Thứ hai, để cải thiện công tác quản trị và hành chính công ở Việt Nam, một cách thức phù hợp đó là tạo cơ hội cho người dân được tham gia một cách hiệu quả hơn vào quá trình thực thi và giám sát hiệu quả thực thi chính sách của bộ máy hành chính nhà nước. PAPI dựa trên kinh nghiệm của người dân và phản ánh trực tiếp về hiệu quả hoạt động của

1. Xem Đặng Ngọc Dinh, 2010.



các cấp chính quyền. Đây là sự đánh giá công tác quản lý hành chính công từ góc độ người sử dụng. Thứ ba, PAPI cung cấp số liệu và thông tin nhằm hỗ trợ cho những nỗ lực cải cách ở cấp trung ương và địa phương. PAPI là công cụ chẩn đoán dựa trên thực chứng nhằm

hỗ trợ cho các quy trình hoạch định chính sách trong ngắn hạn và trung hạn. Với các số liệu và thông tin PAPI cung cấp, chính quyền các cấp có thể theo dõi hiệu quả công tác quản trị và hành chính công của các cấp, các ngành ở địa phương.

HỘP 1. TÓM LƯỢC VỀ NGHIÊN CỨU XÂY DỰNG CHỈ SỐ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH (PAPI)

Mục đích nghiên cứu	Xây dựng Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) nhằm giám sát và đo lường hiệu quả công tác quản trị, quản lý hành chính công và cung ứng dịch vụ công cấp tỉnh ở Việt Nam
Địa bàn khảo sát	- Nghiên cứu thí điểm ở ba (03) tỉnh/thành phố (gồm Phú Thọ, Đà Nẵng, Đồng Tháp) trong năm 2009; - Nghiên cứu trên diện rộng ở 30 tỉnh/thành phố trong năm 2010 (trong đó 28 tỉnh/thành phố được chọn theo phương pháp chọn cặp đôi mẫu theo điểm xác suất – PMS, và Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh được chọn mặc định) 30 quận/thành phố/thị xã, 30 phường/xã, 30 tổ dân phố/thôn được chọn mặc định (vì đây là những trung tâm hành chính của các cấp hành chính tỉnh, huyện, xã); và, 60 quận/huyện/thị xã, 150 xã/phường/thị trấn, 330 thôn/ấp/tổ dân phố được chọn ngẫu nhiên (sử dụng phương pháp chọn mẫu theo xác suất quy mô) - Nghiên cứu trên phạm vi toàn quốc (63 tỉnh/thành phố) từ năm 2011 trở đi (kế hoạch)
Phương pháp	Khảo sát trên diện rộng (phỏng vấn trực tiếp) về hiệu quả quản trị và quản lý hành chính công cấp tỉnh với đối tượng là người dân được lựa chọn ngẫu nhiên, có đặc điểm nhân khẩu đa dạng
Đối tượng khảo sát	Người dân (được chọn một cách ngẫu nhiên, khoa học)
Tổng mẫu	5,568 người dân (2,648 nữ và 2,920 nam) - Trung bình có 185,6 người trả lời phỏng vấn ở một đơn vị tỉnh/thành phố (đạt tỉ lệ trả lời so với kế hoạch khảo sát là 77,3%)
Những nội dung nghiên cứu chính	- Sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở - Công khai, minh bạch - Trách nhiệm giải trình với người dân - Kiểm soát tham nhũng - Thủ tục hành chính công - Cung ứng dịch vụ công
Đơn vị phối hợp và thực hiện	- Trung tâm Nghiên cứu phát triển và Hỗ trợ cộng đồng (CECODES) - Mặt trận Tổ quốc Việt Nam - Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP)

Mục tiêu của nghiên cứu PAPI là xây dựng một công cụ chính sách có khả năng chẩn đoán tính hiệu quả về quản trị và hành chính công cấp tỉnh trong các lĩnh vực khác nhau theo thời gian thực. Mục đích của nghiên cứu là xây dựng một chỉ số hữu hiệu dựa trên phản hồi và kinh nghiệm của người dân với tư cách là người sử dụng dịch vụ, qua đó các cấp chính quyền địa phương xem xét, nhìn nhận lại hiệu quả công tác quản trị, hành chính và cung ứng dịch vụ công ở địa

phương mình và tìm giải pháp khắc phục những tồn tại. Do vậy, PAPI phản ánh khá đa dạng các vấn đề quản trị ở Việt Nam và áp dụng một phương pháp nghiên cứu chính xác, khách quan. PAPI sẽ được coi là một phương án nhằm theo dõi hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước, của các cấp, các ngành. Thông qua việc sử dụng công cụ đánh giá khách quan và dựa trên nhu cầu này, PAPI sẽ bổ sung, hỗ trợ và tăng cường cho những nỗ lực hiện nay của Chính phủ trong

việc “xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hóa, hoạt động có hiệu quả, hiệu lực... xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng, phát triển đất nước”.²

Báo cáo này được cấu trúc thành ba chương. Sau phần Mở đầu là Chương 1 giải thích cơ sở và bối cảnh xây dựng PAPI. Chương 2 trình bày kết quả nghiên cứu về hiệu quả quản trị và hành chính công ở 30 tỉnh/thành phố đã khảo sát. Chương 3 trình bày chi tiết về phương pháp luận khoa học và thực tiễn được áp dụng để tiến hành nghiên cứu này.

Cơ sở lý luận và bối cảnh triển khai nghiên cứu

Chương 1 giới thiệu cơ sở lý luận và bối cảnh xây dựng nghiên cứu PAPI. Chương 1 thảo luận tầm quan trọng của việc đo lường và ý nghĩa của việc chuyển từ cách tiếp cận từ góc độ cung (đầu vào) sang tiếp cận từ góc độ cầu (đầu ra) để tìm hiểu về hiệu quả của công tác quản trị và hành chính công. Trong đó, báo cáo nêu rõ khung khái niệm cơ bản được sử dụng, và tầm quan trọng của các cơ chế thu thập dữ liệu thực tiễn.

Ở chương 1, cơ sở thảo luận được đặt ra đó là Việt Nam đã có những bước tiến quan trọng trong công tác nâng cao hiệu quả quản trị và đẩy mạnh cải cách hành chính ở cấp địa phương. Song, những đánh giá đến nay chủ yếu là dựa trên các cơ chế đánh giá nội bộ. Báo cáo cho rằng so với những thành tựu tăng trưởng kinh tế nhanh chóng của đất nước, vẫn còn ít những cơ chế phản hồi khách quan từ phía người dân giúp cho các cơ quan nhà nước và chính quyền địa phương tìm hiểu thực trạng địa phương và tìm kiếm giải pháp nâng cao hiệu quả công tác quản trị, hành chính công và chất lượng dịch vụ công.

Bối cảnh và công tác quản trị và hành chính công ở Việt Nam

Chương 2 là phần cốt lõi của báo cáo, tập trung trình bày các phát hiện và phân tích dữ liệu. Chương này bàn luận về từng trục nội dung cụ thể, cũng như ý nghĩa chính sách của các chỉ số tổng hợp. Các trục nội dung cụ thể được phân tích tổng hợp dựa trên khung

khái niệm phù hợp với bối cảnh Việt Nam và bằng chứng thực tiễn. Các thước đo và công cụ đo lường khách quan ngày càng trở nên phù hợp và phổ biến hơn ở Việt Nam, đặc biệt là khi xã hội quan tâm hơn tới hiệu quả hoạt động thực tế của các cơ chế, bộ máy. Với nhìn nhận quản trị và quản lý hành chính công là hai thành tố luôn song hành, củng cố, bổ trợ lẫn nhau ở bất kỳ một xã hội nào, PAPI xây dựng các thước đo tập trung vào sáu trục nội dung chính của hai thành tố này, bao gồm: (i) sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở, (ii) trách nhiệm giải trình theo chiều dọc (với người dân), (iii) công khai, minh bạch, (iv) kiểm soát tham nhũng, (v) thủ tục hành chính công, và (vi) cung ứng dịch vụ công.

Sáu trục nội dung này được xây dựng phù hợp với bối cảnh và quá trình cải cách công tác quản trị và hành chính công đang diễn ra ở Việt Nam. Ví dụ, sự tham gia của người dân, khi diễn giải trong khuôn khổ của Pháp lệnh Thực hiện dân chủ cơ sở ở xã, phường, thị trấn, là việc người dân được tạo điều kiện tham gia vào quá trình hoạch định chính sách ở địa phương. Tương tự như vậy, trách nhiệm giải trình và công khai, minh bạch cũng được đặt trong khuôn khổ pháp lý hiện hành và đang được hoàn thiện, đặc biệt là đối với những tác nhân thực thi chính sách. Trục nội dung về kiểm soát tham nhũng tìm hiểu tình hình thực hiện Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005,³ Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020⁴ và Nghị định 47/2007/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện một số điều của Luật Phòng, chống tham nhũng về vai trò của xã hội và các tổ chức đoàn thể trong công tác chống tham nhũng. Trục nội dung về thủ tục hành chính công phản ánh hiệu quả cải cách một số thủ tục hành chính được coi là quan trọng trong giai đoạn phát triển hiện nay của Việt Nam (dịch vụ công chứng nhà nước, cấp giấy phép xây dựng và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất). Trục nội dung về cung ứng dịch vụ công đề cập đến việc cải thiện cơ hội tiếp cận dịch vụ và nâng cao đời sống cho người dân (cụ thể là giáo dục tiểu học, y tế, hạ tầng, và an ninh, trật tự khu dân cư).

Chương 2 trình bày chi tiết các chỉ số thành phần của PAPI (theo dạng ‘bảng đồng hồ’) nhằm thể hiện mức

2. Mục tiêu chung của Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010.

3. Luật số 55/2005 được Quốc hội thông qua ngày 29/11/2005

4. Nghị quyết số 21/2009/NQ-CP ngày 12/05/2009 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Chiến lược quốc gia về phòng, chống tham nhũng đến năm 2020.

5. Một công cụ giống như bảng đồng hồ trên xe hơi để thể hiện các thông số cụ thể của phương tiện khi đang được vận hành để lái xe có được thông tin và đưa ra những quyết định cần thiết khi điều khiển phương tiện.



độ hiệu quả ở sáu trục nội dung theo đánh giá của người dân. Ngoài ra, chương 2 cũng bàn về cách thức sử dụng những chỉ số này sao cho phù hợp với nhu cầu thông tin và xử lý công việc của các nhóm đối tượng khác nhau. Các chỉ số ở các trục nội dung có thể được sử dụng như các thước đo độc lập. Mặc dù các trục nội dung được trình bày riêng để dễ theo dõi, song chúng có tính gắn bó mật thiết với nhau và bổ sung lẫn nhau.

Phương pháp luận đảm bảo tính khách quan và khoa học

Chương 3 giới thiệu phương pháp nghiên cứu được sử dụng cho PAPI. Chương này giải thích cụ thể quy trình chọn mẫu khách quan, khoa học và tỉ mỉ được áp dụng để chọn ra 30 tỉnh/thành phố (bằng phương pháp chọn cặp đôi theo điểm xác suất), và 90 quận/huyện, 180 xã/phường/thị trấn,⁶ và 360 thôn/ấp/tổ dân phố (bằng phương pháp chọn mẫu

theo xác suất quy mô dân số và chọn cố định các trung tâm hành chính của đơn vị hành chính cấp trên). Chương 3 cũng giới thiệu quy trình khảo sát thực địa nghiêm túc được tiến hành trong 4 tháng liên tục từ 18/6 tới 20/10/2010 để phỏng vấn trực tiếp 5.568 người dân được lựa chọn theo phương pháp ngẫu nhiên. Ở chương này còn giới thiệu phương pháp xây dựng chỉ số thành phần, nội dung thành phần, trục nội dung lớn và kết quả chỉ số PAPI tổng hợp.

Chương 3 cũng nêu các bước khác nhau được tiến hành trong quá trình khảo sát trên diện rộng, bao gồm các bước chuẩn bị và thực hiện khảo sát thực địa, cách kiểm soát những thiên kiến có thể xảy ra trong quá trình phỏng vấn, và những đặc điểm nhân khẩu cơ bản của cơ cấu dân số Việt Nam để đảm bảo tính đại diện của mẫu lựa chọn. Trên cơ sở so sánh với các số liệu trong “Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2009” và tính toán hiệu ứng thiết kế, chương 3 giải thích tính đại diện của mẫu khảo sát, bằng cách so sánh đặc điểm về giới, dân tộc, học vấn và nghề nghiệp với những đặc điểm nhân khẩu học và điều kiện kinh tế của dân số Việt Nam hiện nay.

Trong phần Phụ lục, bạn đọc có thể tìm hiểu kỹ hơn về: thống kê mô tả mẫu khảo sát ở Phụ lục A; một số điểm giống nhau và khác nhau giữa PAPI và Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam (PCI), một nghiên cứu cũng về quản trị song với đối tượng khảo sát là doanh nghiệp ở Phụ lục B; và Bảng hỏi đã sử dụng cho khảo sát PAPI 2010 ở Phụ lục C.

6. Cơ cấu hệ thống hành chính của Việt Nam được chia thành bốn cấp (i) tỉnh/thành phố, (ii) huyện/quận, (iii) xã/phường/thị trấn, và (iv) thôn/ấp/bản/ tổ dân phố. Mặc dù nghiên cứu PAPI có lưu ý đến đặc điểm này, song để đơn giản hơn trong quá trình phân tích, các đơn vị hành chính cấp (iii) đôi khi được gọi là cấp xã, và cấp (iv) đôi khi được gọi là cấp thôn.

CHƯƠNG 1

KHUNG LÝ THUYẾT VỀ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG

1.1. THUỐC ĐO VÀ ĐO LƯỜNG: CƠ SỞ TRIỂN KHAI XÂY DỰNG CHỈ SỐ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH (PAPI)

Một khi xã hội ngày càng quan tâm hơn tới hiệu quả hoạt động, thì cần thiết phải có các thước đo theo dõi, đánh giá kết quả một cách phù hợp. Các thước đo phải tạo động lực giúp đánh giá hiệu quả và tác động của một hoạt động bất kỳ, từ đó rút ra những bài học để điều chỉnh các quyết sách trong tương lai. Tuy nhiên, một thước đo duy nhất được thiết kế cho một mục đích cụ thể sẽ không thể phù hợp để đo lường các hệ thống quản trị và hành chính công ở quy mô lớn. Nói cách khác, không có một chỉ số duy nhất nào có thể phản ánh được một lĩnh vực phức tạp như quản trị và hành chính công. Trong trường hợp đó, một bộ chỉ số đo lường nhiều khía cạnh khác nhau của công tác quản trị và hành chính công được thể hiện dưới dạng “bảng đồng hồ” (hình đa giác) có lẽ có giá trị hơn so với một chỉ số đơn nhất.

Tiến trình phát triển kinh tế nhanh và ấn tượng của Việt Nam là nhờ một loạt chính sách tăng trưởng kinh tế cũng như rất nhiều nỗ lực cải cách hệ thống hành chính công. Những cải cách này, cũng như ở nhiều quốc gia đang phát triển nhanh khác, diễn ra ở nhiều lĩnh vực với các cơ chế giám sát phù hợp. Thông thường, việc thực hiện các chính sách kinh tế vĩ mô được giám sát khá tốt bằng các thống kê và dữ liệu cứng. Tuy nhiên, đối với lĩnh vực quản trị và hành chính công, việc giám sát hiệu quả công tác khó thực hiện

hơn do thiếu công cụ đánh giá và đo lường cụ thể, và nếu có thì thường thiếu sự kết nối với những đối tượng thụ hưởng thực sự của quá trình cải cách.

Công tác giám sát đến nay được thực hiện ở các cấp khác nhau, trong đó có vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQ) đối với việc thực hiện các chính sách và giám sát hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước ở cấp địa phương.⁸ Bên cạnh đó, nhiều công cụ chính sách khác nhau đều nói đến tầm quan trọng của việc giám sát và đánh giá cải cách hành chính công, như Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 về Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010, Nghị quyết số 17/2007/NQ-TW ngày 1/8/2007 về việc Đẩy mạnh Cải cách Hành chính và nâng cao hiệu quả và hiệu lực của quản lý nhà nước; Quyết định số 555/2007/QĐ-BKH của Bộ Kế hoạch và Đầu tư ban hành khung theo dõi và đánh giá dựa trên kết quả cho Kế hoạch Phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2006-2010, Nghị quyết số 21/2009/NQ-CP ban hành ngày 12/5/2009 về Chiến lược quốc gia về Phòng chống tham nhũng đến năm 2020 và các quyết định khác của Chính phủ về việc xây dựng tiêu chí giám sát tham nhũng và công tác phòng chống tham nhũng. Ngoài ra còn có Chiến lược Phát

7. Lập luận này có tham khảo Stiglitz et al (2010) khi nói về tầm quan trọng của việc đo lường phúc lợi.

8. Đặc biệt, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam được Quốc hội thông qua ngày 12/6/1999 có quy định tại Điều 12: hoạt động giám sát của MTTQ Việt Nam là “giám sát mang tính nhân dân, hỗ trợ cho công tác giám sát, kiểm tra, thanh tra của Nhà nước, nhằm góp phần xây dựng và bảo vệ Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong sạch, vững mạnh, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân.” Ngoài ra, xem thêm Nghị quyết liên tịch số 05/2006/NQLT-CP-UBTWMTTQVN ngày 21/4/2006 về việc ban hành Quy chế “Mặt trận Tổ quốc Việt Nam giám sát cán bộ, công chức và Đảng viên ở khu dân cư.”

triển kinh tế - xã hội (2011-2020) thể hiện ở nội dung về vai trò làm chủ của người dân trong quá trình phát triển và dự thảo Đề án Cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020.

Mặc dù những khuôn khổ chính sách nói trên có mục tiêu cụ thể, song quá trình thực hiện vẫn còn nhiều vấn đề cần phải bàn và đặt ra một số câu hỏi như: Việt Nam đã tiến được bao xa trong công cuộc cải cách khu vực nhà nước? Tình hình hiện nay ra sao? Hệ thống hành chính công của Việt Nam đang vận hành như thế nào ở cấp địa phương? Cần phải làm những gì để tiếp tục cải cách? Có thể đưa ra những khuyến nghị gì để tiếp tục thực hiện cải cách một cách hiệu quả? Cần thực hiện những phương án cải cách nào trong tương lai?

Những câu hỏi nêu trên mang tính đa diện và để giải đáp được chúng cần có một quá trình thay đổi toàn diện trong nhiều lĩnh vực. Mặc dù cần xem xét và hiểu rõ bản chất “tổng thể” và “toàn diện” của công cuộc cải cách hành chính, song một điều không kém phần quan trọng và thích hợp là tìm hiểu thực tế đang diễn ra ở cấp địa phương và hiệu quả thực tế của công tác quản trị và hành chính công. Cải cách hành chính là một quy trình phức hợp hướng tới cả hai nhiệm vụ quan trọng, đó là vừa nâng cao hiệu quả quản trị của bộ máy hành chính nhà nước và vừa cải thiện hiệu quả cung ứng dịch vụ công. Trong bối cảnh Việt Nam hiện nay, mục tiêu đề ra là cải cách hệ thống hành chính công sao cho hệ thống này đáp ứng được yêu cầu đặt ra của nền kinh tế thị trường có sự điều tiết của nhà nước khi Việt Nam trở thành quốc gia có thu nhập trung bình. Chính vì vậy, cần phải phân tích xem, ở cấp địa phương, một số khía cạnh trong hệ thống quản trị và hành chính công ở Việt Nam đã cải cách như thế nào để tiến đến một “*nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hóa, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng, phát triển đất nước.*”⁹

Về khía cạnh đó, một thách thức chính đối với giai đoạn tiếp theo của cải cách hành chính công ở Việt Nam là hướng đến việc hiện đại hóa khu vực nhà nước. Để giải quyết thách thức này, Việt Nam cần chú trọng nâng cao trách nhiệm thực thi chính sách của các cơ quan, đơn vị trong khu vực nhà nước, đồng thời đảm bảo vai trò giám sát tích cực của các thành phần ngoài khu vực nhà nước trong quá trình đánh giá hiệu quả hoạt động của nền hành chính.¹⁰

Để làm được việc đó, cần thiết có các công cụ phù hợp để thu thập phản hồi từ người dân về chất lượng của việc hoạch định chính sách, quản lý hành chính và cung cấp dịch vụ công ở cấp địa phương, tạo động lực cho chính quyền địa phương nâng cao chất lượng hoạt động trong những lĩnh vực này. Hiện nay cũng đã có nhiều công cụ đã được thiết kế và áp dụng trên thế giới (ví dụ Chỉ số Quản trị Toàn cầu của Ngân hàng Thế giới hay Chỉ số Cảm nhận về Tham nhũng của tổ chức Minh bạch Quốc tế),¹¹ được dùng để đánh giá hiệu quả quản trị công và so sánh giữa các quốc gia. Tuy nhiên, những công cụ này thường chỉ thu thập thông tin ở cấp vĩ mô, mà chưa chuyển tải được ý kiến phản hồi trực tiếp của người sử dụng dịch vụ, cũng như chưa có được sự tham gia rộng rãi của nhiều chủ thể quan trọng ở cấp địa phương trong quá trình đánh giá. Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) đo lường hiệu quả điều hành kinh tế cho sự phát triển của khu vực tư nhân ở Việt Nam có thể là một ngoại lệ.¹² Do vậy, để các thước đo thực sự mang lại ý nghĩa chính sách, chúng cần vượt xa hơn những công cụ ở tầm quốc tế nói trên, bằng cách hướng trọng tâm vào việc cung cấp thông tin khách quan và chi tiết hơn để giúp các nhà hoạch định và thực thi chính sách cấp địa phương hiểu được hiện trạng và từ đó tìm ra những phương án cải thiện cần thiết. Đây là mục đích và ý nghĩa của Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI), bên cạnh tác dụng bổ sung cho chỉ số PCI hiện nay. Phụ lục B đưa ra một số so sánh về những điểm tương đồng và khác biệt về phương pháp luận giữa Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) và Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI). Khác biệt lớn nhất giữa hai bộ chỉ số này là ở chỗ PAPI đo lường hiệu quả công tác quản trị và hành chính công từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân, còn PCI thu thập đánh giá của doanh nghiệp về chất lượng điều hành kinh tế nhằm thúc đẩy sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân.

Kinh nghiệm từ những nước đã trở thành quốc gia có mức thu nhập bậc trung cho thấy mối quan hệ giữa các cơ quan công quyền, khu vực tư nhân và người dân về cách thức mà các chủ thể này tương tác với nhau, đã thay đổi đáng kể trong quá trình chuyển đổi. Người dân có đời sống cao hơn, học vấn tốt hơn đòi hỏi chính quyền phải cung cấp những dịch vụ hành chính hiệu quả hơn, giảm thiểu tình trạng quan liêu,

9. Mục tiêu chung của Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 theo Quyết định 136/2001/QĐ-TTg (17/9/2001).

10. Xem Acuña-Alfaro, 2009a, tr.42.

11. Tham khảo Chỉ số Quản trị Toàn cầu của Ngân hàng Thế giới tại www.govindicators.org và Chỉ số Cảm nhận Tham nhũng của Tổ chức Minh bạch Quốc tế tại www.transparency.org.

12. Chỉ số Năng lực Cạnh tranh cấp Tỉnh (PCI) là kết quả của dự án hợp tác giữa Dự án Sáng kiến Cạnh tranh Việt Nam (VNCCI) và Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI). Xem thêm tại www.pcivietnam.org/ và Malesky (2009) để biết thêm thông tin.



tham nhũng, ban phát, vị thân, lạm dụng hay biến thủ công quỹ. Người dân đòi hỏi một hệ thống hành chính có tác dụng thúc đẩy phát triển, công bằng và tạo điều kiện cho người dân tham gia nhiều hơn vào quá trình ra quyết định, thực hiện và giám sát thực hiện chính sách công. Trong quá trình xây dựng một xã hội “dân chủ, công bằng, văn minh”, thịnh vượng, và một nền kinh tế thị trường năng động theo định hướng xã hội chủ nghĩa, bộ máy hành chính nhà nước đóng vai trò quan trọng trong thu hẹp khoảng cách giàu nghèo và đảm bảo công bằng trong cung ứng dịch vụ cho mọi người dân, thay vì chỉ tập trung tạo điều kiện tốt nhất cho tầng trưởng kinh tế.

Một cách để cải thiện hệ thống hành chính công ở Việt Nam đó là tạo cơ hội cho người dân được tham gia một cách thực sự, hiệu quả vào quá trình thực hiện và giám sát các hoạt động quản trị và hành chính công.¹³ Thông tin phản ánh trải nghiệm thực tiễn của người dân đối với hiệu quả hoạt động của cơ quan công quyền có thể tạo động lực cho lãnh đạo địa phương nâng cao chất lượng thể chế và thực thi chính sách. Những trải nghiệm đó được chuyển hóa thành các chỉ số đánh giá hiệu quả thực hiện và có thể sử dụng để so sánh theo thời gian. Từ những chỉ số đó, trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương với người dân cũng được nâng lên. Người dân cũng có cơ hội thỉnh cầu chính quyền địa phương thực hiện những biện pháp cải tiến cụ thể. Thực chứng đúc rút từ kinh nghiệm của người sử dụng dịch vụ cũng có tác dụng nâng cao trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền địa phương với chính quyền trung ương, vì qua đánh giá của người dân, cán bộ chính quyền địa phương có cơ hội thể hiện năng lực lãnh đạo, điều hành với cấp trên. Hơn nữa, những chỉ số này có thể tác động đến quá trình dịch chuyển lao động và nguồn vốn giữa các vùng và các địa phương, vì người lao động và doanh nghiệp có xu hướng chuyển dịch đến những địa phương nào có công tác quản trị và cung ứng dịch vụ công tốt hơn.

Từ những suy nghĩ trên, PAPI đo lường hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh từ góc nhìn của người

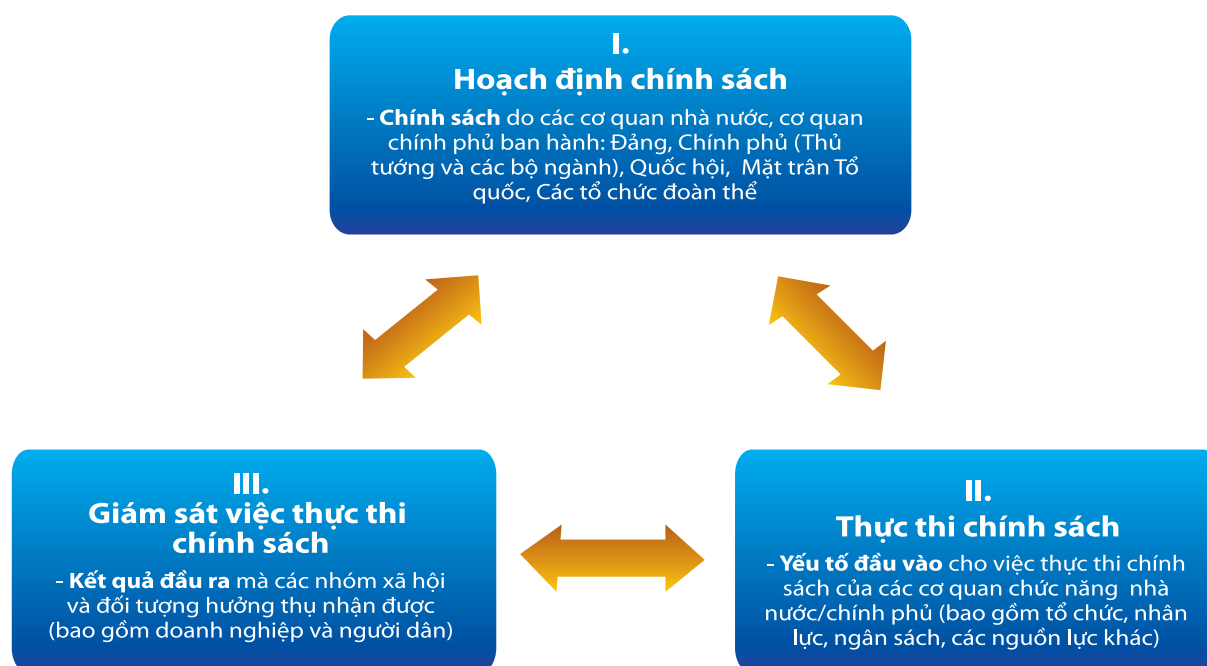
dân với tư cách là người sử dụng dịch vụ công. PAPI nhấn mạnh kinh nghiệm của người dân về “sản phẩm” của bộ máy quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công tại địa phương. Bên cạnh đo lường kinh nghiệm thực tiễn của người dân khi tham gia vào quá trình hoạch định chính sách, thực thi và giám sát thực thi chính sách, PAPI còn đánh giá hiệu quả cung ứng dịch vụ công như y tế và giáo dục thông qua mức độ hài lòng của người dân khi sử dụng những dịch vụ đó. Trong khi các quy trình đánh giá và giám sát của chính phủ chú trọng nhiều hơn vào khía cạnh “cung” (các tổ chức, thể chế định hình môi trường và phương thức cung ứng dịch vụ), thì PAPI đánh giá từ phía “cầu”, tức là dựa trên ý kiến, kinh nghiệm và đề xuất của người dân trong quá trình tham gia và tương tác với bộ máy hành chính. Kinh nghiệm thực tế và góc nhìn thực chứng của người dân cho thấy phần nào những mặt được và chưa được của bộ máy hành chính trong quá trình phục vụ người dân, những đối tượng hầu như đến nay còn ít được tham khảo trong hầu hết các đánh giá thực hiện chính sách.

Khi nói đến hiệu quả quản trị và hành chính công, PAPI đề cập đến ba quá trình chính sách có mối liên hệ chặt chẽ với nhau: hoạch định chính sách, thực thi chính sách, và giám sát thực thi chính sách (xem Biểu đồ 1).

Hoạch định chính sách đóng vai trò then chốt trong công tác quản trị công, vì đây là một quy trình xác định các quy tắc chi phối, tác động đến việc thực thi chính sách và cung ứng dịch vụ công. Các quyết sách có thể ảnh hưởng đến hành vi, và do đó nâng cao hoặc làm giảm chất lượng và độ tin cậy của dịch vụ công. Hơn nữa, các quy trình hoạch định chính sách có sự tham gia phối hợp và đối thoại có thể dẫn đến hiệu quả thực thi cao hơn. Ngoài ra, quy trình hoạch định chính sách ở cấp tỉnh rất quan trọng và thiết yếu, vì nó không chỉ đơn thuần đảm bảo các chính sách ở cấp quốc gia được hiểu đầy đủ và nhất quán, mà còn bởi cấp địa phương cần xem xét triển khai những chính sách đó sao cho phù hợp nhất với điều kiện địa phương, dựa trên ý kiến phản ánh và kiến nghị của người dân sử dụng dịch vụ của nhà nước.

13. Levy (2007) là một tài liệu tham khảo hữu ích về các khuôn khổ phân tích và giám sát quy trình quản trị ở các quốc gia đang phát triển.

BIỂU ĐỒ 1. QUY TRÌNH CHÍNH SÁCH



Khi một quyết sách được đưa ra là có một sự dịch chuyển từ ý định (đạt được kết quả) sang thực hiện (sản phẩm đầu ra được hiện thực hóa). Theo nghĩa đó, **thực thi chính sách** chính là những đầu vào, cơ chế, nguồn lực và năng lực cần thiết của khu vực công nhằm đảm bảo các điều kiện cung ứng dịch vụ công. Quy trình này đòi hỏi phải có sự giám sát thường xuyên về tình hình hoạt động của bộ máy hành chính, của từng lĩnh vực hay một ngành cụ thể. Trong quá trình thực hiện, công tác giám sát rất hữu ích vì nó giúp xác định được những ưu và khuyết điểm so với những tiêu chí và mục tiêu đã được đề ra từ đầu.

Quy trình thứ ba, **giám sát thực thi chính sách**, trực tiếp liên quan đến quy trình thực thi. Ở đây thường có hai cách để đánh giá hiệu quả thực thi. Cách thứ nhất là đánh giá từ góc độ người cung cấp dịch vụ dưới hình thức tự đánh giá. Cách này chỉ đơn thuần yêu cầu các cán bộ quản lý cho ý kiến về những yếu tố đầu vào và nỗ lực đã được thực hiện. Cách thứ hai là cơ chế đánh giá dựa trên mức độ hài lòng của người sử dụng dịch vụ, trong đó yêu cầu người dân bày tỏ quan điểm và kinh nghiệm của mình về độ bao phủ và chất lượng của dịch vụ. Có nghĩa là, cách thứ nhất là đánh giá từ phía cung, còn cách thứ hai là từ phía cầu.

PAPI áp dụng cách đánh giá thứ hai, vận dụng một phương pháp luận phù hợp để phản ánh những gì đang diễn ra trong thực tế. PAPI đánh giá phương diện thực thi chính sách, phản ánh tính đa chiều của tiến trình cải cách bằng việc tìm hiểu đánh giá của người dân về hiệu quả thực tiễn của công tác quản trị và dịch

vụ hành chính công có tác động trực tiếp đến đời sống của họ. Từ những kết quả thu được, PAPI cung cấp thông tin cho quá trình hoạch định chính sách cũng như góp phần cải thiện hiệu quả thực thi chính sách.

PAPI không phải là thước đo duy nhất nắm bắt được tính phức tạp của những nỗ lực cải cách quản trị và hành chính công, đồng thời cũng không có tham vọng tìm được lời giải cho tất cả những vấn đề còn tồn tại trong lĩnh vực này. PAPI là công cụ đánh giá dựa vào thông tin khách quan thu thập được từ phía người dân bình thường nhằm bù vào những khiếm khuyết về thông tin và dữ liệu trong đo lường hiệu quả quản lý hành chính công. Thông qua việc thu thập những số liệu thực chứng dựa trên những trải nghiệm thực tế của người dân, PAPI xác định được phương hướng vận động và góp phần cải thiện quy trình hoạch định và thực thi chính sách.

PAPI chú ý đến những thực tiễn đang diễn ra ở cấp độ tổng thể, đồng thời cũng lưu ý đến những diễn biến về từng khía cạnh riêng lẻ trong công tác quản trị và hành chính công. Một địa phương có thể xuất sắc ở khía cạnh này song lại cần cải thiện hơn ở những khía cạnh khác. Với công cụ "bảng đồng hồ" (hay hình đa giác) đã được giới thiệu ở trên, lãnh đạo cấp địa phương có thể theo dõi những bình diện khác nhau của hiệu quả quản trị, thay vì chỉ quan tâm đến chỉ số (điểm số) tổng hợp của địa phương. Có thể lấy ví dụ về một người điều khiển phương tiện ô tô chỉ có một thước đo tổng hợp duy nhất trên bảng đồng hồ của mình. Liệu có ích gì nếu người lái xe chỉ biết anh ta đang đi ở tốc độ nào khi nhìn vào



bảng đồng hồ với chỉ có một thông số tốc độ và sử dụng nhiên liệu? Hay sẽ tốt hơn nếu người lái xe được biết mình đang lái xe với tốc độ quá cao và bình xăng đang nhanh chóng cạn kiệt? Điều quan trọng không chỉ ở hiệu quả hoạt động của địa phương ở thời điểm hiện tại, mà còn ở hiệu quả hoạt động trong tương lai. Phân tích các thước đo cụ thể về công tác quản trị còn giúp tạo ra mối liên hệ chặt chẽ hơn giữa các nỗ lực cải cách thể chế và chính sách cụ thể với những cải thiện trong cung cấp dịch vụ công. Để làm điều này, PAPI chia nhỏ thước đo về quản trị và hành chính công thành sáu trục nội dung đúc rút từ kinh nghiệm quốc tế song phản ánh những điểm mạnh và điểm yếu ở từng khía cạnh cụ thể phù hợp với bối cảnh Việt Nam.

Vấn đề quan tâm của PAPI là chuyển sự tập trung đánh giá đầu vào hay thực thi chính sách (hộp II trong Biểu đồ 1) sang đánh giá đầu ra và kết quả từ kinh nghiệm thực tế của người dân (hộp III trong Biểu đồ 1). Những dữ liệu và thông tin thu được sẽ góp phần cải thiện chu trình hoạch định chính sách (hộp I trong Biểu đồ 1). Do đó, PAPI có giá trị đóng góp quan trọng cho nỗ lực cải cách liên tục. Cho dù PAPI đã xây dựng được một bộ tiêu chí đo lường hiệu quả của một số lĩnh vực quan trọng trong quản trị và quản lý hành chính công, song những thay đổi trong nền kinh tế Việt Nam hướng đến những chuẩn mực cao hơn cũng đồng nghĩa với việc PAPI phải luôn được rà soát và điều chỉnh cho phù hợp với tình hình mới.

Tựu trung lại, mục tiêu đặt ra là xây dựng một bộ tiêu chí đo lường cô đọng, phản ánh được phần nào hiệu quả của quá trình thực thi chính sách. PAPI thực hiện điều này bằng việc chuyển trọng tâm từ đầu vào sang đầu ra của quy trình chính sách. Khi đánh giá hiệu quả điều hành và quản lý hành chính công, PAPI thu thập dữ liệu chủ yếu từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân thay vì cảm nhận của họ, nhấn mạnh kinh nghiệm cá nhân của nhiều tầng lớp dân cư. PAPI nhìn nhận quản trị và hành chính công là hai khía cạnh bổ sung cho nhau. PAPI bổ sung cho những thước đo hiện có về hiệu quả quản trị và hành chính công ở Việt Nam.

1.2. SÁU TRỤC NỘI DUNG ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH

PAPI là thước đo đánh giá hiệu quả quản trị và hành chính công, hai quy trình vốn có tính đa diện riêng song lại quan hệ chặt chẽ với nhau. PAPI cung cấp cho các bên liên quan những thông tin có ảnh hưởng đến họ một cách trực tiếp khi các trục nội dung được phân tích sâu hơn, cụ thể hơn. Cải cách công tác quản trị và hành chính công không chỉ giới hạn ở việc cải cách thể chế và bộ máy, mà còn là đổi mới phương thức cung ứng dịch vụ công sao cho có hiệu quả hơn.

Trên tinh thần đó, PAPI đánh giá sáu trục nội dung chính, bao gồm: (i) sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở, (ii) trách nhiệm giải trình với người dân, (iii) công khai, minh bạch, (iv) kiểm soát tham nhũng, (v) thủ tục hành chính công và (vi) cung ứng dịch vụ công. Bảng 1 dưới đây thể hiện bức tranh tổng thể những khía cạnh chính được nghiên cứu, từng trục nội dung và các câu hỏi được dùng để phỏng vấn trực tiếp người dân. Mặc dù các trục nội dung được trình bày riêng rẽ để dễ đánh giá, song chúng liên quan chặt chẽ và bổ sung cho nhau.

Trục nội dung thứ nhất là sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở, đánh giá các cơ chế tạo điều kiện cho người dân tham gia vào các quy trình quản trị công. Các vấn đề chính được đề cập ở đây là kiến thức của người dân về cơ hội tham gia của mình, kinh nghiệm trong bầu trưởng thôn/tổ trưởng dân phố và mức độ hài lòng với chất lượng công việc của trưởng thôn/tổ trưởng dân phố; chất lượng bầu cử, và đóng góp của người dân vào các hoạt động, công trình công ích của xã/phường.

Trục nội dung thứ hai là công khai, minh bạch, đánh giá dòng thông tin kịp thời và đáng tin cậy mà chính quyền cung cấp cho người dân (về các vấn đề kinh tế-xã hội và cộng đồng). Đặc biệt, trục nội dung này tập trung vào vấn đề nhận thức của người dân và mức độ thông tin về các chính sách xã hội cho người nghèo; những quy định pháp luật ảnh hưởng đến đời sống hàng ngày của người dân; ngân sách và chi tiêu của các cơ quan hành chính công cấp xã/phường; kế hoạch sử dụng đất và đền bù đất đai.

Trục nội dung thứ ba về trách nhiệm giải trình, đánh giá mức độ giải trình của cán bộ chính quyền địa phương về những hoạt động của mình. Trục này xem xét mức độ tiếp xúc của người dân với các cá nhân và cơ quan có thẩm quyền để giải quyết các vấn đề cá nhân, gia đình, hàng xóm, hay liên quan tới cán bộ, công chức ở địa phương; khiếu nại, tố cáo của người dân; và những cơ chế của nhân dân yêu cầu chính quyền địa phương chịu trách nhiệm về những dự án đầu tư công cộng ở xã/phường (như Ban Thanh tra nhân dân và Ban Giám sát đầu tư cộng đồng).

Trục thứ tư đề cập đến một vấn đề đã trở nên phổ biến và mang tính hệ thống ở Việt Nam, đó là tệ tham nhũng. Trục này đánh giá mức độ tham nhũng, và động cơ của người dân trong việc tố cáo các hành vi tham nhũng. Mặc dù tham nhũng là một vấn đề rộng, song để thuận lợi cho phân tích, báo cáo tập trung phân tích vấn đề lạm dụng ngân sách nhà nước vì mục đích tư lợi, hối lộ, tầm quan trọng của “vị thân” khi xin/thi vào làm việc trong khu vực nhà nước, lạm dụng chức quyền trong xử lý các thủ tục hành chính và cung ứng dịch vụ y tế và giáo dục, nhận thức của người dân về quy định của pháp luật về phòng chống tham

những và cảm nhận về hiệu quả của những nỗ lực chống tham nhũng của các cơ quan nhà nước.

Tâm điểm của trục nội dung thứ năm là đánh giá một số các dịch vụ và thủ tục hành chính công được lựa chọn. Trục nội dung này đánh giá việc thực hiện và hiệu quả của việc cung ứng dịch vụ và xử lý thủ tục hành chính. Cụ thể, trục nội dung này xem xét kinh nghiệm của người dân khi đi làm thủ tục hành chính xin cấp giấy phép xây dựng, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở cấp huyện/quận và xã/phường, và mức

độ hài lòng của người dân khi sử dụng dịch vụ công chúng nhà nước.

Trục nội dung thứ sáu đề cập tới các dịch vụ công được coi là đóng vai trò then chốt trong việc cải thiện đời sống hàng ngày của người dân (như y tế, giáo dục, nước sạch, tình hình an ninh, trật tự). Trục nội dung này xem xét cụ thể mức độ bao phủ, khả năng tiếp cận, kinh nghiệm và mức độ hài lòng của người dân đối với các dịch vụ y tế công, giáo dục tiểu học công lập; nước sạch và vệ sinh; và tình hình an ninh, trật tự khu dân cư.

BẢNG 1. CƠ CẤU CHỈ SỐ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH: 6 TRỤC NỘI DUNG, 21 NỘI DUNG THÀNH PHẦN VÀ 82 CHỈ SỐ THÀNH PHẦN

TRỤC NỘI DUNG	NỘI DUNG THÀNH PHẦN	CHỈ SỐ THÀNH PHẦN
Sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở	Tri thức công dân	- Hiểu đúng về nhiệm kỳ của trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố (%) - Biết vị trí nào ở cấp địa phương là do dân bầu (từ 0 tới 4)
	Cơ hội thực hiện dân chủ cơ sở	- Đã trực tiếp đi bầu trong lần bầu Đại biểu HDND các cấp gần đây nhất (%) - Đã trực tiếp đi bầu trong lần bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố gần đây nhất (%) - Đã trực tiếp đi bầu trong lần bầu đại biểu Quốc hội gần đây nhất (%) - Đã từng nghe đến Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn (%) - Đã từng nghe đến khẩu hiệu "Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra" (%) - Ở thôn/ấp/tổ dân phố của bản thân, trưởng thôn/trưởng ấp/tổ trưởng tổ dân phố được nhân dân bầu (%)
	Chất lượng bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố	- Cuộc bầu cử trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố có từ hai ứng cử viên trở lên (%) - Bản thân người trả lời trực tiếp đi bầu (%) - Bầu cử được tổ chức theo hình thức bỏ phiếu kín (%) - Kết quả kiểm phiếu được niêm yết công khai (%) - Chính quyền đã gọi ý bầu cho một ứng viên nào đó (%) - Người trả lời đã bầu cho người trúng cử (%)
	Đóng góp tự nguyện	- Người trả lời phỏng vấn đã đóng góp tự nguyện cho một công trình công cộng tại địa bàn nơi đang sinh sống (%) - Ban giám sát đầu tư cộng đồng chịu trách nhiệm giám sát việc thực thi dự án công trình công cộng đó (%)
Công khai, minh bạch	Danh sách hộ nghèo	- Những hộ có thu nhập dưới < 360,000 VND được xếp vào diện hộ nghèo (% số người trả lời đồng ý) - Danh sách hộ nghèo được công bố công khai trong 12 tháng qua (% số người trả lời đồng ý) - Những hộ thực tế nghèo nhưng không được xếp vào diện hộ nghèo (%) - Số người trên thực tế không nghèo nhưng được xếp vào diện hộ nghèo (%)
	Ngân sách cấp xã	- Ngân sách và chi tiêu công của xã được niêm yết công khai (% số người trả lời đồng ý) - Người trả lời đã đọc thông tin về ngân sách xã nếu có niêm yết (%) - Nếu người trả lời đã đọc bản niêm yết ngân sách và chi tiêu công, họ tin vào sự đầy đủ của thông tin đã được công bố (%)
	Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	- Người trả lời biết về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hiện nay của xã/phường (%) - Người dân đã góp ý kiến cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hiện nay của xã/phường (%) - Nếu đã đóng góp ý kiến, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã tiếp thu ý kiến đóng góp (% số người đồng ý) - Người trả lời KHÔNG bị mất đất do quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất mới (%) - Giá đền bù cho đất bị thu hồi xấp xỉ giá thị trường (% số người đồng ý) - Người trả lời phỏng vấn biết địa điểm đến tham khảo bảng giá đất chính thức (%) - Tác động của quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất (mới) tới gia đình người trả lời (1. Bất lợi; 2 Không ảnh hưởng gì; 3. Có lợi)



TRỤC NỘI DUNG	NỘI DUNG THÀNH PHẦN	CHỈ SỐ THÀNH PHẦN
Trách nhiệm giải trình với người dân (dân kiểm tra)	Liên hệ với cán bộ chính quyền các cấp để giải quyết khúc mắc cá nhân, gia đình, hàng xóm, hoặc liên quan tới chính quyền	- Liên hệ trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố để yêu cầu giải quyết (%) - Liên hệ cán bộ xã/phường để yêu cầu giải quyết (%) - Cuộc gặp với trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố có tác dụng (%) - Cuộc gặp với cán bộ xã/phường có tác dụng (%) - Đưa ra ý kiến góp ý xây dựng với chính quyền (%) - Việc đưa ra ý kiến góp ý xây dựng với chính quyền có tác dụng (%)
	Ban Thanh tra nhân dân (Ban TTND)	- Người trả lời biết có Ban Thanh tra nhân dân (Ban TTND) ở địa bàn đang sinh sống (%) - Ban TTND được thành lập theo hình thức dân bầu, MTTQ công nhận (% số người trả lời biết tới hình thức này) - Ban TTND thực sự hoạt động trên thực tế (% số người trả lời ghi nhận)
	Ban Giám sát đầu tư cộng đồng (Ban GSDTCD)	- Người trả lời biết có Ban Giám sát đầu tư cộng đồng (%) - Ban GSDTCD có hoạt động thực sự trên thực tế (% số người trả lời ghi nhận)
Kiểm soát tham nhũng	Kiểm soát tham nhũng liên quan đến các cấp chính quyền địa phương	- Cán bộ chính quyền dùng tiền công quỹ vào mục đích riêng (% số người trả lời không đồng ý với nhận định này) - Người dân chi thêm tiền để được nhận Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (% người không đồng ý) - Người dân chi thêm tiền để nhận được Giấy phép xây dựng (% người không đồng ý) - Người dân chi thêm tiền để được việc khi đi làm công chứng ở phòng công chứng nhà nước (%)
	Kiểm soát tham nhũng liên quan tới cung ứng dịch vụ công	- Người dân chi thêm tiền để được quan tâm hơn khi đi khám, chữa bệnh tại bệnh viện huyện/quận (% người không đồng ý) - Được biết phụ huynh học sinh ở trường tiểu học gần nhà chi thêm tiền để con em mình được quan tâm hơn (% người không đồng ý) - Để học sinh được quan tâm hơn, phụ huynh học sinh cần ‘bồi dưỡng’ thêm cho giáo viên (kinh nghiệm thực tế) (% người không đồng ý) - Giáo viên ưu ái các học sinh tham gia các lớp học thêm (% người không đồng ý) - Cá nhân hoặc gia đình bị ảnh hưởng bởi một hành vi tham nhũng của cán bộ chính quyền địa phương (%) - Bệnh nhân/người nhà bệnh nhân chi thêm tiền để được điều trị tốt hơn (%)
	Cơ hội công bằng trong tìm việc ở khu vực công	- Để xin được việc làm trong cơ quan nhà nước, nhiều người phải đưa tiền hối lộ (% người không đồng ý) - Số vị trí trong khu vực nhà nước (đã được hỏi) KHÔNG cần quen biết mà vẫn thi vào được (từ 1 tới 5)
	Quyết tâm trong phòng, chống tham nhũng	- Người trả lời phỏng vấn biết đến Luật Phòng, chống tham nhũng (%) - Chính quyền địa phương nghiêm túc trong phòng chống tham nhũng khi có tham nhũng xảy ra ở tỉnh/thành phố nơi cư trú (%) - Người trả lời phỏng vấn bị ảnh hưởng của hành vi tham nhũng, song lại lựa chọn không tố cáo (%) - Số tiền hối lộ cao tới mức nào thì ông/bà đi tố cáo hành vi đòi hối lộ của một vị công an (đơn vị 1000 VND)? - Số tiền hối lộ cao tới mức nào thì ông/bà đi tố cáo hành vi đòi hối lộ của một vị cán bộ UBND xã/phường (đơn vị 1000 VND)?
Thủ tục hành chính công	Dịch vụ công chứng nhà nước	- Người trả lời đã sử dụng dịch vụ công chứng nhà nước (%) - Tổng số điểm về chất lượng dịch vụ (tổng hợp cả 8 hạng mục đã khảo sát)
	Thủ tục xin cấp phép xây dựng nhà ở	- Đối với người trả lời đã xây mới hoặc nâng cấp nhà ở, số người đã xin cấp phép xây dựng (%) - Tổng số điểm về chất lượng dịch vụ hành chính liên quan tới việc xin cấp phép xây dựng (tổng hợp cả 8 hạng mục đã khảo sát) - Nếu có đi xin cấp phép xây dựng, người trả lời không phải tới nhiều cơ quan/quá nhiều cửa để làm thủ tục (%)
	Thủ tục xin cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất/nhà ở (giấy CNQSDĐ)	- Phần trăm số người trả lời phỏng vấn đã làm thủ tục xin cấp giấy CNQSDĐ/đất/nhà ở mới trong vòng 3 năm qua (%) - Tổng số điểm về chất lượng dịch vụ thủ tục hành chính cấp giấy CNQSDĐ/đất/nhà ở (tổng hợp cả 8 hạng mục đã khảo sát)

TRỤC NỘI DUNG	NỘI DUNG THÀNH PHẦN	CHỈ SỐ THÀNH PHẦN
		- Nếu đã đi xin cấp Giấy CNQSD đất/nhà ở, người trả lời không phải tới nhiều cơ quan/quá nhiều cửa để làm thủ tục (%) - Quy trình thủ tục xin cấp giấy CNQSD đất/nhà ở đã đơn giản hơn so với ba năm trước (% số người đồng ý)
Cung ứng dịch vụ công	Giáo dục bậc tiểu học	- Tổng chất lượng giáo dục tiểu học công lập (tổng hợp cả 8 hạng mục đã khảo sát) - Khoảng cách từ nhà tới trường tiểu học gần nhất (km)
	Dịch vụ y tế công	- Tổng chất lượng bệnh viện công tại địa phương (tổng hợp cả 7 hạng mục đã khảo sát) - Tỷ lệ số người trả lời có thẻ bảo hiểm y tế (%) - Người nghèo có được hỗ trợ để mua bảo hiểm y tế không? (% trả lời CÓ) - Trẻ em dưới 6 tuổi có được miễn phí khi đi khám chữa bệnh không? (% trả lời CÓ)?
	Cơ sở hạ tầng căn bản	- Tỷ lệ số hộ gia đình (có người tham gia khảo sát) sử dụng điện lưới (%) - Chất lượng của đường lộ gần nhà nhất (1. Đất; 2. Rải sỏi; 3. Bê tông; 4. Trải nhựa) - Tần suất thu gom rác thải do chính quyền địa phương tổ chức (Từ không bao giờ, tới 5 ngày/lần, đến hàng ngày) - Sử dụng nước máy là nguồn nước chính để ăn uống (%) - Tỷ lệ số hộ gia đình (có người tham gia khảo sát) sử dụng nước mưa là nguồn nước ăn uống chính (%)
	An ninh, trật tự khu dân cư	- Loại hình tội phạm liên quan tới an ninh, trật tự nơi dân cư xảy ra đối với người trả lời trong vòng một năm qua (% bị trộm phương tiện đi lại, bị móc túi/cướp giật, bị trộm vào nhà, bị trộm hành hung) - Đánh giá mức độ an ninh tại nơi cư trú (0 Rất không an toàn; 3 Rất an toàn) - Tình hình an ninh, trật tự địa bàn khu dân cư có tốt hơn trong vòng 3 năm qua (% số người trả lời đồng ý)

Ghi chú: Xem Phụ lục C để tham khảo những câu hỏi khảo sát cụ thể

CHƯƠNG 2

KẾT QUẢ KHẢO SÁT VỀ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH

2.1. TRỤC NỘI DUNG 1: SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN Ở CẤP CƠ SỞ

Sự tham gia là tâm điểm của các quy trình quản trị, và từ góc độ phát triển con người điều này có nghĩa là người dân có tiếng nói trong việc ra các quyết định ảnh hưởng đến cuộc sống của họ, được trực tiếp tham gia lựa chọn người lãnh đạo và yêu cầu những người ra quyết định phải có trách nhiệm giải trình.¹⁴ Chính vì vậy, trong các hệ thống hành chính công hiện đại thường có sự giằng co giữa việc phục vụ người dân tốt hơn khi họ là người sử dụng hay khách hàng với việc hợp tác có hiệu quả với người dân khi họ là người thụ hưởng và là đối tác.¹⁵

Khái niệm về sự tham gia bắt đầu với một giả định cơ bản, đó là người dân phải nằm ở tâm điểm của quá trình hoạch định chính sách công. Người dân là đối tượng thụ hưởng cao nhất của các chính sách, và do vậy họ phải được hiểu một cách cặn kẽ về việc những chính sách đó có thể đáp ứng được nhu cầu của họ một cách hiệu quả ra sao.¹⁶ Tham gia là một quá trình trong đó quan điểm của người dân được đưa vào trong quá trình hoạch định chính sách, cho phép họ gây ảnh hưởng đến mục tiêu và thiết kế của chính sách và thực hiện chính sách, tạo điều kiện cho các cơ chế

giám sát và theo dõi đối với việc thực hiện chương trình, đầu tư và chính sách công.¹⁷

Trên lý thuyết cũng như trong thực tế, sự tham gia diễn ra dưới nhiều hình thức. Người dân có thể tham gia với tư cách cá nhân (thông qua bầu trực tiếp, gửi thư đến báo chí, phát ngôn công khai hay trang mạng cá nhân, v.v...) hoặc với tư cách là thành viên của hiệp hội (như phòng thương mại, công đoàn, đảng phái chính trị), có thể tham gia và diễn đàn của công chúng, vận động hành lang, vận động cử tri và tài trợ cho các hoạt động. Sự tham gia có thể diễn ra ở cấp trung ương, thông qua ý kiến công khai về xây dựng luật pháp, bầu cử quốc hội, hoặc tham gia ban soạn thảo hay các tổ chức vận động hành lang. Nó cũng có thể diễn ra ở cấp địa phương, nơi người dân có thể lựa chọn những người lãnh đạo ở cơ sở, hoặc tham gia vào quá trình thiết kế và thực hiện các sáng kiến của địa phương và các dự án công. Đặc biệt ở cấp thôn/tổ dân phố, sự tham gia có thể bao gồm cả đóng góp tài chính cho các dự án công cộng, như giếng nước tập trung, nhà văn hóa, đường sá, công viên giải trí hay trung tâm sinh hoạt cộng đồng. Điều cơ bản là sự tham gia cho

14. Tham khảo thêm tài liệu UNDP (2002), và Kaufmann et al (1999).

15. Vigoda (2002).

16. Ví dụ, khi người dân được hỏi về địa điểm của trạm xá hay trường học mới, câu trả lời thường nhận được đó là các cơ sở này được xây dựng ở vị trí thích hợp.

17. Trong các tài liệu nghiên cứu về khoa học chính trị quốc tế, có lẽ định nghĩa về sự tham gia được trích dẫn nhiều nhất thuộc về Huntington và Nelson (1976). Các tác giả này cho rằng sự tham gia là hoạt động của người dân nhằm gây ảnh hưởng đến việc ra quyết định của chính quyền. Hai tác giả trên định nghĩa sự tham gia như sau: "1) sự tham gia chính trị là các hoạt động chứ không phải là thái độ; 2) sự tham gia chính trị là hoạt động chính trị của những người bình thường, hay nói chính xác hơn, hoạt động của những người hành xử như dân thường; 3) sự tham gia chính trị là hoạt động nhằm gây ảnh hưởng đến việc ra quyết định của chính quyền; và 4) sự tham gia chính trị là tất cả các hoạt động nhằm gây ảnh hưởng đến chính quyền, cho dù các hoạt động này có đạt được mục tiêu đề ra hay không."

phép người dân tham gia lựa chọn người lãnh đạo, góp ý xây dựng những chính sách thiết thân với mình và giám sát quá trình thực hiện.

Có những ý kiến tranh luận khác nhau về mối quan hệ giữa sự tham gia và trách nhiệm giải trình—với ý nghĩa là người lãnh đạo có trách nhiệm phục vụ và có thể bị miễn nhiệm bởi chính người dân bầu ra họ. Ở đây, việc bầu cử thực chất tôn trọng quyền dân chủ của người dân trong việc lựa chọn lãnh đạo thì hai khái niệm này có mối liên hệ trực tiếp với nhau. Tham gia vào việc bầu lãnh đạo cho phép người dân được quyền bãi miễn những người lãnh đạo nào có cách hành xử không được người dân đồng tình, dù là hành vi tham nhũng, lạm dụng chức quyền, kém hiệu quả trong cung cấp dịch vụ công, hay đơn thuần là lựa chọn những chương trình và chính sách mà người dân không muốn hay không cần đến. Người làm chính trị muốn tiếp tục nắm quyền phải cân nhắc nhu cầu của người dân, hoặc sẽ đối mặt với khả năng thất cử. Mặt khác, trung tâm ý kiến người dân có thể không có ảnh hưởng trực tiếp đến kết quả bầu cử, song nó giúp cho lãnh đạo hiểu rõ hơn nhu cầu của người dân, giúp họ điều chỉnh các chính sách của mình tốt hơn, nếu họ lựa chọn cách làm này. Ví dụ, việc trung tâm ý kiến người dân ở nông thôn Indonesia đã cải thiện lòng tin và mức độ hài lòng của người dân với chính quyền,¹⁸ đồng thời giúp tăng cường hiệu quả hoạt động của cán bộ, công chức quản lý hành chính (cũng là trọng tâm của PAPI).

Tài liệu nghiên cứu về sự tham gia đã xác định một số lợi ích quan trọng của việc làm này. Thứ nhất, sự tham gia cho phép xây dựng các sáng kiến đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người dân. Điều này đặc biệt thấy rõ ở cấp cơ sở, vì lãnh đạo ở trung ương thường ít biết được những nhu cầu cụ thể của cử tri ở những vùng nông thôn xa xôi. Thứ hai, sự tham gia của người dân có thể cải thiện tình hình tuân thủ pháp luật. Do người dân được tham gia vào quá trình xây dựng luật pháp, họ cũng được làm chủ chính sách, tin tưởng vào mục tiêu chính sách, và hiểu rõ những đánh đổi và thỏa hiệp cần thiết để đảm bảo chính sách được thông qua. Do vậy, người dân sẽ tuân thủ hơn quy định, chính sách, từ đó tăng cường hiệu quả, hiệu lực thực thi, đồng thời đảm bảo tính bền vững của sáng kiến. Ví dụ, nếu người dân tin rằng quan điểm của họ được tiếp thu, họ sẽ có xu hướng tuân thủ hơn những quy định cấm xả rác thải vào nguồn nước hơn là cũng chính sách đó nhưng bị áp đặt từ trên xuống.

2.1.1. BỐI CẢNH XÂY DỰNG TRỰC NỘI DUNG VỀ SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN Ở CẤP CƠ SỞ

Vì những lý do nói trên, Việt Nam vận dụng những sáng kiến cho phép người dân tham gia trực tiếp hơn vào quá trình hoạch định chính sách. Việc lấy ý kiến người dân trong công tác xây dựng pháp luật của Quốc hội đã có một quá trình ở Việt Nam, và ngày càng trở nên phổ biến hơn với rất nhiều ý tưởng xuất phát từ người dân và các hiệp hội. Người dân Việt Nam cũng tham gia bầu cử đại biểu vào hội đồng nhân dân các cấp (tỉnh, huyện, xã) và cơ quan lập pháp trung ương (Quốc hội Việt Nam).¹⁹ Tuy nhiên, sự tham gia ở Việt Nam có những đặc thù riêng và bị giới hạn bởi các thủ tục ứng cử, gây hạn chế đến khả năng được bầu của các ứng cử viên, và hạn chế thẩm quyền của các cơ quan dân cử đối với chính sách được ban hành.²⁰

Đối với phần lớn người dân, bước tiến lớn nhất trong việc cải thiện sự tham gia ở Việt Nam là Nghị định về thực hiện dân chủ cơ sở được ban hành lần đầu vào năm 1998 (Nghị định số 29/1998/ND-CP), sửa đổi vào năm 2003 (Nghị định số 79/2003/ND-CP) và sau đó được nâng lên thành Pháp lệnh về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn vào năm 2007 (dưới đây gọi là Pháp lệnh THDCCS),²¹ với mục tiêu thể chế hóa sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở. Trên nhiều phương diện, Pháp lệnh THDCCS là sự thể hiện bằng luật pháp của một khẩu hiệu ở Việt Nam đã có từ thời kỳ đấu tranh cách mạng chống thực dân Pháp, đó là “*Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra*”.

Về vấn đề tham gia của người dân, Pháp lệnh THDCCS quy định việc tổ chức bầu cử ở cấp cơ sở, nơi người dân có thể bầu chọn trưởng thôn hay tổ trưởng dân phố. Hoạt động bầu chọn này khác căn bản so với bầu cử Hội đồng nhân dân trong đó người dân chỉ bầu chọn đại biểu hội đồng nhân dân, sau đó hội đồng nhân dân sẽ bầu ra Chủ tịch Ủy ban nhân dân là người đứng đầu chính quyền địa phương. Trong bầu chọn trưởng thôn/trưởng ấp/tổ trưởng tổ dân phố, người dân có tiếng nói trực tiếp tới người sẽ đứng ra thực hiện các đề xuất phát triển ở địa phương có ảnh hưởng trực tiếp đến người dân. Điều quan trọng là trưởng thôn/trưởng ấp/tổ trưởng tổ dân phố không có vị trí chính thức trong hệ thống hành chính bởi cấp hành chính thấp nhất là cấp xã/phường/thị trấn. Mặc dù vậy, trưởng thôn/ trưởng ấp/tổ trưởng tổ dân phố vẫn có vai trò trong các dự án hạ tầng và văn hóa cấp thôn/trưởng ấp/tổ dân phố. Việc bầu chọn vị trí này do

19. Luật Bầu cử Đại biểu Quốc hội (15/4/1997); Luật bầu cử Hội đồng Nhân dân các cấp (26/11/2003).

20. Xem Malesky và Schuler, 2011.

21. Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 của Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành ngày 20/4/2007 về thực hiện dân chủ cơ sở ở xã, phường, thị trấn.

18. Xem Olken, 2010.



vậy vẫn có ý nghĩa, bởi người dân bầu chọn người đứng ra quản lý, giám sát thực hiện các công trình công cộng ở địa phương.

Bầu chọn trưởng thôn/trưởng ấp/tổ trưởng tổ dân phố ở Việt Nam trên nhiều phương diện khá giống với những thử nghiệm bắt đầu từ năm 1987 ở Trung Quốc. Những cuộc bầu chọn này đã có tác động nhất định đến việc cung cấp dịch vụ công và mức độ hài lòng của người dân.²² Gần đây, các cuộc bầu chọn khá cạnh tranh cũng đã được thử nghiệm ở cấp hương trấn, đơn vị hành chính nhỏ nhất ở Trung Quốc.²³ Tương tự, việc bầu trực tiếp chủ tịch xã/phường/thị trấn cũng đang được cân nhắc áp dụng ở Việt Nam.²⁴

Đã có một số nghiên cứu đánh giá tình hình thực hiện dân chủ cơ sở và bầu trưởng thôn/trưởng ấp/tổ trưởng tổ dân phố. Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh nghiên cứu các báo cáo cấp xã về tình hình thực hiện dân chủ cơ sở và đánh giá trên ba phương diện: (i) xã/phường/thị trấn có thực hiện được hết các hoạt động quy định trong Pháp lệnh THDCCS hay không; (ii) cán bộ xã/phường/thị trấn có hiểu mục đích của chính sách hay không; (iii) có bằng chứng cho thấy cán bộ địa phương có hợp tác với người dân khi thực hiện chính sách hay không. Nghiên cứu này đã kết luận: 5 năm sau khi ban hành nghị định đầu tiên về thực hiện dân chủ cơ sở, chỉ có 18-20% số xã/phường đã thành công trong việc triển khai thực hiện Nghị định, và 60-70% cho biết mức độ thực hiện ở mức trung bình.²⁵

Một nghiên cứu khác về tình hình thực hiện Pháp lệnh THDCCS do Viện Khoa học Xã hội Việt Nam và UNDP thực hiện năm 2006 cho rằng "mặc dù dân chủ [và sự tham gia] được thực hiện sâu sắc hơn trong một số lĩnh vực, song thực tế nhiều người vẫn chưa được tham gia. Đối tượng này thường là người nghèo, phụ nữ, dân tộc thiểu số, những người sống bên lề xã hội, người dân nông thôn hay những người không có quan hệ trong

chính quyền".²⁶ Một nghiên cứu khác cũng cho rằng việc bầu cử một số vị trí đứng đầu ở cấp thôn/ấp/tổ dân phố có tác dụng làm giảm bớt những mâu thuẫn ở địa phương, và cải thiện công tác lập chính sách phát triển.²⁷

Mặc dù phần lớn các nhà phân tích đều cho rằng chất lượng tham gia ở cấp cơ sở là rất khác nhau, song vẫn chưa có một phân tích toàn diện và hệ thống nào về những khác biệt này trên cả nước và có rất ít thông tin về hoạt động bầu, cử trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố. Hơn nữa, hiện nay cũng rất thiếu vắng những đánh giá về thực hiện dân chủ cơ sở trên toàn quốc. Phần lớn các đánh giá được thực hiện ngay sau khi ban hành Pháp lệnh THDCCS, do vậy còn thiếu những chứng minh về tình hình thực hiện và tác động của nó ở giai đoạn gần đây.²⁸ Do vậy, trực nội dung thứ nhất của PAPI cố gắng nắm bắt được những tiến bộ tương đối hướng đến đạt được mục tiêu lý tưởng của sự tham gia đã đề ra trong Pháp lệnh THDCCS.

2.1.2. KẾT QUẢ KHẢO SÁT VỀ SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN Ở CẤP CƠ SỞ

Biểu đồ 2.1 là bức tranh thể hiện hiệu quả hoạt động tổng hợp của các tỉnh/thành phố ở Trục nội dung 1 của PAPI về sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở. Hải Dương đạt số điểm cao nhất là 6,5. Khoảng tin cậy 90% quanh điểm số này nằm trong dải từ 6,19 đến 6,83, cao hơn nhiều so với hai tỉnh tiếp theo là Hà Tĩnh, và TP. Hồ Chí Minh. Hà Tĩnh, và TP. Hồ Chí Minh lại có điểm số cao hơn đáng kể so với các tỉnh có điểm ngang bằng hoặc thấp hơn Long An (tỉnh đầu tiên nằm ra ngoài khoảng tin cậy). Quảng Trị, Lai Châu, Kon Tum và Lạng Sơn (những tỉnh biên giới và nông nghiệp là chủ yếu) xếp cuối bảng, và cũng là những địa phương có mức độ tham gia thấp hơn nhiều so với các tỉnh được khảo sát.

22. Xem Manion 1996, Tsai 2007, và Birney 2007.

23. Xem Manion 2000 và Lai 2008.

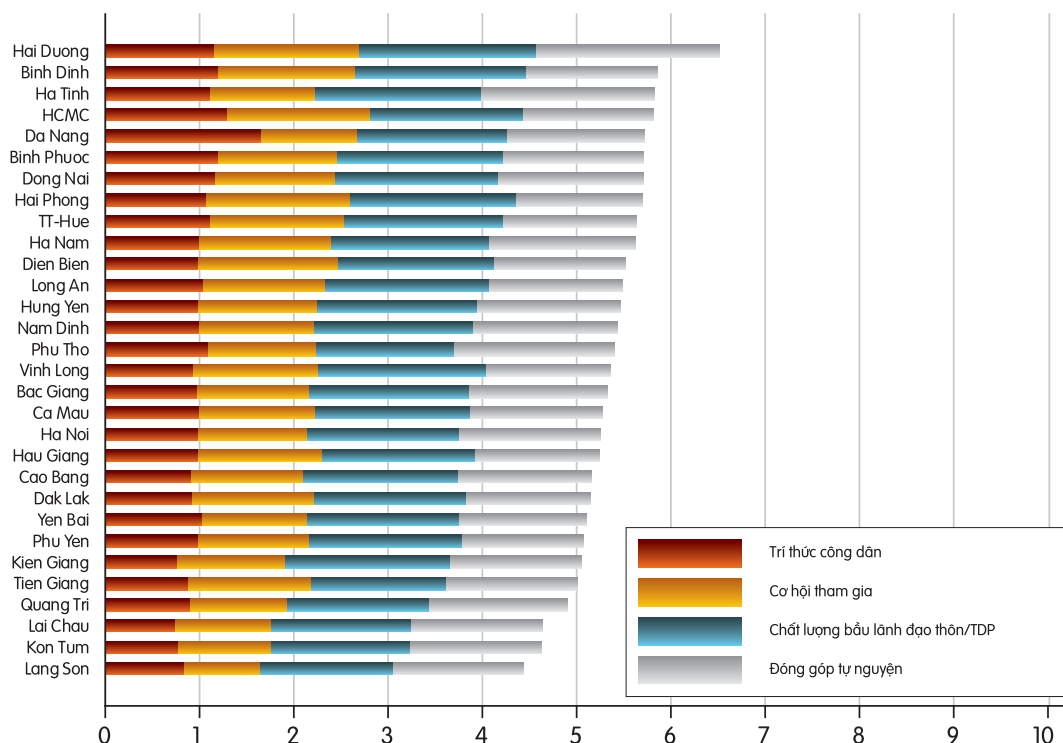
24. Ví dụ, tại kỳ họp lần thứ 4 Quốc hội khóa XII vào tháng 11/2009 đã thảo luận về vấn đề dân trực tiếp bầu chủ tịch xã. Tuy nhiên, đến cuối kỳ họp sáng kiến này đã bị hoãn lại và được thông báo là cần thêm thời gian thảo luận. Xem tóm tắt về cuộc thảo luận này theo báo cáo của Bộ Nội vụ "Phút cuối, hoãn thì điểm dân bầu trực tiếp chủ tịch xã" tại <http://caicachhanhchinh.gov.vn/PortalPlus.aspx?vi-VN/News/71/1033/0/3019/>

25. Xem Nguyễn Văn Sáu và Hồ Văn Thông, 2003. Một nghiên cứu chung của Oxfam và Trung tâm Khoa học Xã hội và Nhân văn Quốc gia kết luận rằng 89% người dân biết về Pháp lệnh dân chủ cơ sở và 75% số hộ gia đình có tham gia vào các cuộc họp thôn (xem NCSSH, 2003).

26. Xem VASS & UNDP, 2006, tr.39

27. Xem Catford, 2006

28. Trừ một đánh giá nội bộ do Bộ Nội vụ tiến hành năm 2009. Xem "Đánh giá 10 năm thực hiện Nghị quyết 30-CT/TW của Bộ Chính trị (Khóa 8th) về xây dựng và thực hiện dân chủ cơ sở" số: 2267/BC-BNV ngày 17/7/2009.

BIỂU ĐỒ 2.1: SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN Ở CẤP CƠ SỞ (TRỰC NỘI DUNG 1)

Tuy nhiên, PAPI còn cung cấp rất nhiều thông tin phù hợp và hữu ích ngoài phạm vi những chỉ số tổng thể, phục vụ cho công tác hoạch định chính sách. Để giúp cho phân tích được rõ ràng hơn, khái niệm tham gia được chia nhỏ theo bốn nội dung thành phần phù hợp với bối cảnh Việt Nam. Những nội dung này được trình bày trong Biểu đồ 2.1.

Mỗi nội dung thành phần được cấu thành từ các chỉ số đơn lẻ như trình bày trong Bảng 2.1. Bảng 2.1 cũng liệt kê những câu hỏi được dùng để cấu thành các chỉ số thành phần, kèm theo đó là số liệu thống kê mô tả. Bảng 2.1 nêu bật điểm số tổng thể của toàn mẫu khảo sát, điểm tối thiểu, tối đa và trung vị, cho ta thấy rõ hiệu quả quản lý tốt nhất và kém nhất ở mỗi nội dung thành phần. Cách trình bày này sẽ hữu ích cho những ai muốn tìm hiểu những thực tiễn tốt nhất ở địa phương và khả năng chia sẻ thông tin giữa các tỉnh/thành phố để cải thiện hiệu quả công tác quản lý, điều hành.

Mỗi chỉ số ở trong Bảng 2.1 được điều chỉnh về thang điểm từ 1-10, với '1' là kết quả tham gia kém nhất và điểm '10' là kết quả tham gia tốt nhất quan sát được ở một tỉnh (xem Chương 3 để biết thêm chi tiết). Mỗi điểm số ở từng nội dung thành phần thể hiện điểm trung bình của tất cả các chỉ số cấu thành nội dung đó. Cuối cùng, lấy điểm trung bình của bốn nội dung thành

phần để cấu thành thước đo tổng hợp về sự tham gia. Như vậy, mỗi một nội dung thành phần sẽ chiếm 25% điểm số cuối cùng.

Bảng 2.1 thể hiện khoảng tin cậy 90% xung quanh điểm số toàn quốc cho mỗi một chỉ số. Khoảng tin cậy ghi nhận rằng những điểm số này được lấy ra từ mẫu 5.568 người dân chứ không phải là tổng điều tra trên toàn bộ dân số. Khoảng tin cậy cho phạm vi các câu trả lời xảy ra ít nhất 90 lần, nếu chúng ta lấy mẫu là 100 lần, trong đó điểm trung vị là đại diện cho điểm số có xác suất cao nhất.

Cột thứ nhất trong Bảng 2.1 thể hiện 4 nội dung của Trục nội dung 1. PAPI nghiên cứu hai vấn đề chính. Thứ nhất, PAPI xem xét trí thức công dân của những người trả lời bảng hỏi. Cơ hội tham gia sẽ không có ý nghĩa gì nếu như người dân không biết tận dụng nó như thế nào để ảnh hưởng đến các quyết định của các cơ quan công quyền. Ở đây, PAPI đặt câu hỏi liệu người dân có được biết vị trí nào là do dân bầu, mỗi vị trí dân bầu có nhiệm kỳ là bao lâu, để người dân có thể thực hiện được quyền không bầu cho những cán bộ mà mình không tin nhiệm. Thứ hai, PAPI phân tích mức độ khác biệt trong việc tận dụng các cơ hội tham gia. Tỷ lệ người dân đi họp để bầu trưởng thôn/trưởng ấp/tổ trưởng tổ dân phố và hội đồng nhân dân các cấp được



xem xét. Các cơ hội tham gia cũng cho các nhà phân tích, các nhà quản lý và hoạch định chính sách cơ hội được biết người dân có ý thức được về quyền và nghĩa vụ của mình như được thể hiện trong Pháp lệnh THDCCS hay không. Thứ ba, PAPI nghiên cứu tình hình thực tế bầu cử, để đánh giá chất lượng bầu cử nói chung và xem liệu việc bầu chọn trên thực tế có đạt được ý tưởng đề ra hay không.²⁹ Cuối cùng, PAPI xem xét một hình thức quan trọng khác của tham gia ở cơ sở, đó là đóng góp tài chính của người dân vào các dự án hạ tầng ở địa phương. PAPI không chỉ xem xét việc tham gia đóng góp của người dân, mà còn tìm hiểu liệu chính quyền địa phương có các cơ chế thích hợp để giám sát xem tiền đóng góp của dân có được sử

dụng đúng mục đích hay không, đảm bảo việc sử dụng tiền đóng góp của dân thuận theo nhu cầu và nguyện vọng của dân.

29. Theo các tài liệu hướng dẫn thực hiện Pháp lệnh THDCCS, các cuộc bầu trưởng thôn phải có từ hai ứng cử viên trở lên, kết quả bầu chọn phải được công khai. Ngoài những quy định cụ thể, cần biết trên thực tế các cuộc bầu trưởng thôn có đạt được các mục tiêu về dân chủ hay không. Ví dụ, các cán bộ địa phương có gây sức ép trong bầu chọn bằng cách gợi ý người trúng cử hay không? Người dân có thực sự có cơ hội quyết định bầu chọn ứng cử viên có năng lực vì sự phát triển của địa phương mình hay không, hay người ứng cử thứ hai chỉ là hình thức để đáp ứng yêu cầu có hai ứng cử viên chứ không hề có cơ hội thắng cử.

BẢNG 2.1: CÁC CHỈ SỐ THÀNH PHẦN CẤU THÀNH TRỰC NỘI DUNG 1

NỘI DUNG THÀNH PHẦN	TÊN CHỈ SỐ THÀNH PHẦN	CÂU HỎI TRONG BẢNG HỎI	TRUNG VỊ CỦA TOÀN MẪU	KHOẢNG TIN CẬY 90%	ĐIỂM SỐ CỦA TỈNH/THÀNH PHỐ	ĐIỂM SỐ	TỈNH/THÀNH PHỐ
1) Tri thức công dân	Hiểu đúng về số nhiệm kỳ của trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố (%)	D108	10.10%	(8.79% 11.40%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	0.00% 4.48% 50.08%	Vinh Long Kien Giang/Ha Tinh Da Nang
1) Tri thức công dân	Biết vị trí nào ở cấp địa phương là do dân bầu (từ 0 tới 4)	D101a1, D101b1, D101c1, D101d1	2.00	(1.96 2.03)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	1.13 1.85 2.64	Kon Tum Ca Mau/Yen Bai Nam Dinh
2) Cơ hội thực hiện dân chủ cơ sở	Đã trực tiếp đi bầu trong lần bầu Đại biểu HDND các cấp gần đây nhất (%)	D101b2	28.46%	(27.15% 29.76%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	4.24% 24.14% 44.16%	Da Nang Lai Chau/Nam Dinh HCMC
2) Cơ hội thực hiện dân chủ cơ sở	Đã trực tiếp đi bầu trong lần bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố gần đây nhất (%)	D101a2	52.55%	(51.17% 53.93%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	19.32% 51.29% 71.25%	Lang Son Cao Bang/HCMC Dien Bien
2) Cơ hội thực hiện dân chủ cơ sở	Đã trực tiếp đi bầu trong lần bầu đại biểu Quốc hội gần đây nhất (%)	D101d2	26.37%	(24.23% 28.51%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	5.14% 18.84% 53.52%	Ha Tinh Lai Chau/Dong Nai HCMC
2) Cơ hội thực hiện dân chủ cơ sở	Đã từng nghe đến Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn (%)	D102a (Form A)	33.08%	(31.99% 34.17%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	16.27% 29.14% 70.66%	Ha Noi Vinh Long/Dien Bien Da Nang
2) Cơ hội thực hiện dân chủ cơ sở	Đã từng nghe đến khẩu hiệu "Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra" (%)	D102a (Form B)	70.95%	(69.64% 72.26%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	28.43% 65.78% 91.12%	Lai Chau Long An/TT-Hue Da Nang
2) Cơ hội thực hiện dân chủ cơ sở	Ở thôn/ấp/tổ dân phố của tôi, trưởng thôn/trưởng ấp/tổ trưởng tổ dân phố được nhân dân bầu (%)	D103a	80.22%	(79.28% 81.15%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	56.09% 82.23% 93.89%	Lai Chau Hai Phong/Yen Bai Hai Duong
3) Chất lượng bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố	Cuộc bầu cử trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố có từ hai ứng cử viên trở lên (%)	D105	65.71%	(64.37% 67.05%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	27.53% 65.30% 83.98%	Phu Tho Hung Yen/Hau Giang Vinh Long

NỘI DUNG THÀNH PHẦN	TÊN CHỈ SỐ THÀNH PHẦN	CÂU HỎI TRONG BẢNG HỎI	TRUNG VỊ CỦA TOÀN MẪU	KHOẢNG TIN CẬY 90%	ĐIỂM SỐ CỦA TỈNH/THÀNH PHỐ	ĐIỂM SỐ	TỈNH/THÀNH PHỐ
3) Chất lượng bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố	Bản thân người trả lời phỏng vấn trực tiếp đi bầu trưởng tổ dân phố (%)	D106	72.57%	(71.23% 73.91%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	35.47% 71.21% 90.88%	Lang Son Hung Yen/Dien Bien Kien Giang
3) Chất lượng bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố	Bầu cử được tổ chức theo hình thức bỏ phiếu kín (%)	D107a	72.06%	(70.40% 73.71%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	10.85% 76.43% 100.00%	Da Nang Kon Tum/Cao Bang Ca Mau
3) Chất lượng bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố	Kết quả kiểm phiếu được niêm yết công khai (%)	D107d	77.13%	(75.69% 78.58%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	34.58% 80.84% 99.81%	Vinh Long Hai Phong/Lai Chau Nam Dinh
3) Chất lượng bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố	Chính quyền đã gọi ý bầu cho một ứng viên nào đó (%)	D107b	24.97%	(24.23% 25.71%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	0.13% 27.80% 100.00%	HCMC Bac Giang/Dien Bien Hau Giang
3) Chất lượng bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố	Người trả lời phỏng vấn đã bầu cho người trúng cử (%)	D107c	86.06%	(85.10% 87.01%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	56.44% 86.74% 100.00%	Kien Giang TT-Hue/Long An Yen Bai
4) Đóng góp tự nguyện	đóng góp tự nguyện cho một công trình công cộng tại địa bàn nơi đang sinh sống (%)	D109aa	92.95%	(91.53% 94.37%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	70.55% 94.08% 99.52%	Vinh Long Ha Tinh/Bac Giang Phu Tho
4) Đóng góp tự nguyện	Ban giám sát đầu tư cộng đồng chịu trách nhiệm giám sát việc thực thi dự án công trình công cộng đó (%)	D109ac	14.67%	(13.92% 15.48%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	0.00% 10.93% 56.30%	Kon Tum Phu Yen/HCMC Hai Duong

Tri thức công dân

Câu hỏi D101 của khảo sát PAPI là một câu hỏi đơn giản: Vị trí lãnh đạo nào dưới đây là do dân bầu (chủ tịch UBND xã/phường, ủy viên Hội đồng nhân dân xã/phường, trưởng thôn hay tổ trưởng dân phố, và đại biểu quốc hội)? Trong đó, riêng câu trả lời đúng cho vị trí chủ tịch UBND xã/phường là không do dân bầu trực tiếp. Để tăng thêm sắc thái cho câu hỏi, khảo sát áp dụng hai phương án khác nhau. Một nhóm (Bảng hỏi A) được xem câu hỏi mà không có gợi ý về khung thời gian; nhóm còn lại (Bảng hỏi B) được hỏi vị trí nào được bầu trong vòng ba năm vừa qua. Đối với Bảng

hỏi B, chỉ có vị trí trưởng thôn/ấp trưởng/tổ trưởng tổ dân phố là do dân bầu trong khoảng thời gian được hỏi. Số người trả lời đúng cho thấy rất rõ người dân có hiểu về cơ hội tham gia bầu cử của mình hay không. Kết quả khảo sát làm sáng tỏ khá nhiều điều. Điểm số trung bình về kiến thức của người dân trong vấn đề này chỉ đạt 2 trên tổng số 4 điểm. Chỉ có 6% số người trả lời xác định được đúng tất cả bốn vị trí được hỏi. Ngoài ra, điểm số của những người nhận câu hỏi có giới hạn thời gian ba năm thường đạt thấp hơn. Sự khác biệt giữa các tỉnh/thành phố là rất lớn, thấp nhất từ 1 câu trả lời đúng ở Kon Tum đến cao nhất 2,6 câu ở Đà Nẵng.



Chỉ số thứ hai cho biết tri thức công dân về nhiệm kỳ trưởng thôn/ấp trưởng/ tổ trưởng dân phố (câu hỏi D108). Đây là một kiến thức quan trọng, cho phép người dân hiểu được thời hạn của vị trí lãnh đạo ở cấp cơ sở, và họ sẽ có cơ hội tiếp theo là không bầu chọn cho người nào không đáp ứng được mong đợi của họ. Theo quy định của pháp luật, một nhiệm kỳ trưởng thôn kéo dài 2,5 năm.³⁰ Điều đáng ngạc nhiên là chỉ có một số ít người (10%) trả lời câu hỏi được biết về thông tin này. Đà Nẵng một lần nữa lại chứng tỏ có nhiều người dân biết về thông tin này nhất, với 50% số người trả lời nhớ chính xác nhiệm kỳ của trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố, trong khi đó tỷ lệ này ở Vĩnh Long là 0%.

Cơ hội tham gia

Không có nhiều người tận dụng cơ hội được tham gia của mình: 52,5% số người trả lời đã đi bầu trong lần bầu trưởng thôn gần nhất; 28,5% tham gia bầu cử Hội đồng Nhân dân xã/phường lần gần nhất; và 26,4% đi bầu trong kỳ bầu cử Quốc hội năm 2006. Điện Biên là tỉnh có tỷ lệ người dân tham gia bầu chọn trưởng thôn cao nhất (71,25%), còn tỉnh miền núi Lạng Sơn có tỷ lệ này thấp nhất (19,32%). Đặc biệt tại TP. Hồ Chí Minh tỷ lệ dân tham gia bầu cử nhiều hơn ở các cấp chính quyền cao hơn, nhất là bầu đại biểu quốc hội với tỷ lệ 53,2%. Ngược lại, Đà Nẵng, nơi có tỷ lệ người dân biết nhiều nhất về bầu cử Hội đồng Nhân dân, song tỷ lệ người dân tham gia bầu cử lại rất thấp (4,24%). Nhìn chung, kết quả khảo sát về tỷ lệ người dân trực tiếp đi bầu cử của PAPI khác biệt đáng kể so với con số công bố của Chính phủ (99,6%) trong kỳ bầu cử Quốc hội năm 2006.³¹ Do việc tham gia bầu cử là bắt buộc để hoàn thành nghĩa vụ, nhiều người đã nhờ người khác trong gia đình đi bỏ phiếu thay. Có thể nói về mặt kỹ thuật là sai nhưng vẫn được ngấm bỏ qua, nên có khả năng là một số người trả lời phỏng vấn đã nhờ người bỏ phiếu hộ chứ không trực tiếp đi bầu. Tuy nhiên, việc cử một người trong gia đình đi bầu thay lại đi ngược lại mục tiêu dân chủ là “mỗi người một phiếu bầu”, vì sự lựa chọn của người chủ gia đình có thể không phản ánh đúng nguyện vọng và nhu cầu của những người khác trong gia đình.

Một phát hiện thứ hai là chỉ có 33% số người được phỏng vấn trên toàn quốc biết đến Pháp lệnh THDCCS

(câu hỏi D102a, Bảng hỏi A, Phụ lục C). Kết quả này khác xa so với những phân tích trước đây. Mặc dù mức độ hạn chế về nhận thức như vậy có ảnh hưởng đáng tiếc đến số lượng người dân tận dụng được cơ hội do luật pháp quy định, song đây không phải là điều quá tồi. Bảng hỏi B của khảo sát thay thế tên của Nghị định bằng khẩu hiệu phổ biến “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” và nhận thấy 71% số người trả lời biết về nội dung tham gia dân chủ cơ sở (câu hỏi D102a Bảng hỏi B). Một lần nữa, Đà Nẵng lại đứng đầu trong bảng xếp hạng về nhận thức, với 1% số dân biết về Pháp lệnh THDCCS và 91% thuộc khẩu hiệu trên. Hà Nội là nơi ít dân biết về Pháp lệnh THDCCS (16,2%), có lẽ vì lý do Thủ đô là nơi các quyết định thuộc thẩm quyền cấp phường/xã có vị trí không đáng kể trong đời sống xã hội.

Chất lượng bầu cử

Đối với những người dân tham gia đi bầu, chất lượng của việc bầu trưởng thôn/tổ trưởng dân phố với những nội dung về dân chủ cơ sở được quy định trong Pháp lệnh THDCCS như thế nào? Kết quả khảo sát nói chung cho thấy câu trả lời khá khả quan. 73% số người tham gia trả lời được chính quyền địa phương thông báo và mời tham gia bầu chọn, 72% bầu chọn bằng bỏ phiếu kín, 66% được lựa chọn từ hai ứng cử viên trở lên, và 77% công nhận có kiểm phiếu công khai. Mặc dù không đạt được mong muốn là 100% người được hỏi sẽ trả lời tích cực về những nội dung này, song kết quả thu được cũng đáng khích lệ. Tỷ lệ 25% số người trả lời được gợi ý về ứng cử viên cho thấy tình trạng bị ép buộc trong bầu chọn là không nhiều. Mục tiêu hướng tới thì tỷ lệ này bằng 0%, song kết quả của PAPI cho thấy có bước tiến quan trọng trong chất lượng bầu cử. Tuy nhiên, điều đáng lo ngại là có một sự biến thiên khá lớn giữa các tỉnh trên toàn quốc và một số địa phương cho thấy những yếu kém có hệ thống. Ở Phú Thọ, chỉ có 27% người trả lời có tham gia bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố cho biết có từ hai ứng cử viên để lựa chọn. Đà Nẵng có chất lượng bầu chọn cao ở những nội dung khác, song tỷ lệ bầu bằng bỏ phiếu lại rất thấp (11%). Đại đa số người trả lời phỏng vấn ở Đà Nẵng nhớ rằng họ đã bầu chọn tổ trưởng dân phố bằng cách biểu quyết. Vĩnh Long và Hậu Giang, hai địa phương ở đồng bằng sông Cửu Long, có chất lượng bầu chọn thấp ở những mặt khác. Vĩnh Long có tỷ lệ kiểm phiếu công khai thấp (35%), trong khi người dân ở Hậu Giang nhớ rằng lãnh đạo địa phương luôn gợi ý cho họ về ứng cử viên trong 100% các trường hợp bầu chọn.

Mặc dù cần phải phân tích chi tiết hơn, song nhìn qua cũng có thể thấy được sự khác biệt giữa các vùng miền. Chỉ có ba tỉnh đạt được điểm số tốt trên tất cả các chỉ số về chất lượng bầu cử. Một số tỉnh như Vĩnh Long làm rất tốt với quy định có từ hai ứng cử viên trở lên để bầu vào chức trưởng thôn/trưởng ấp/tổ trưởng tổ dân phố, nhưng lại không tuân thủ quy định kiểm phiếu công khai. Ngược lại, Phú Thọ có rất ít cuộc bầu

30. Quyết định số 13/2002/QĐ-BNV của Bộ Nội Vụ ngày 06 tháng 12 năm 2002 về việc ban hành quy chế tổ chức và hoạt động của thôn và tổ dân phố.

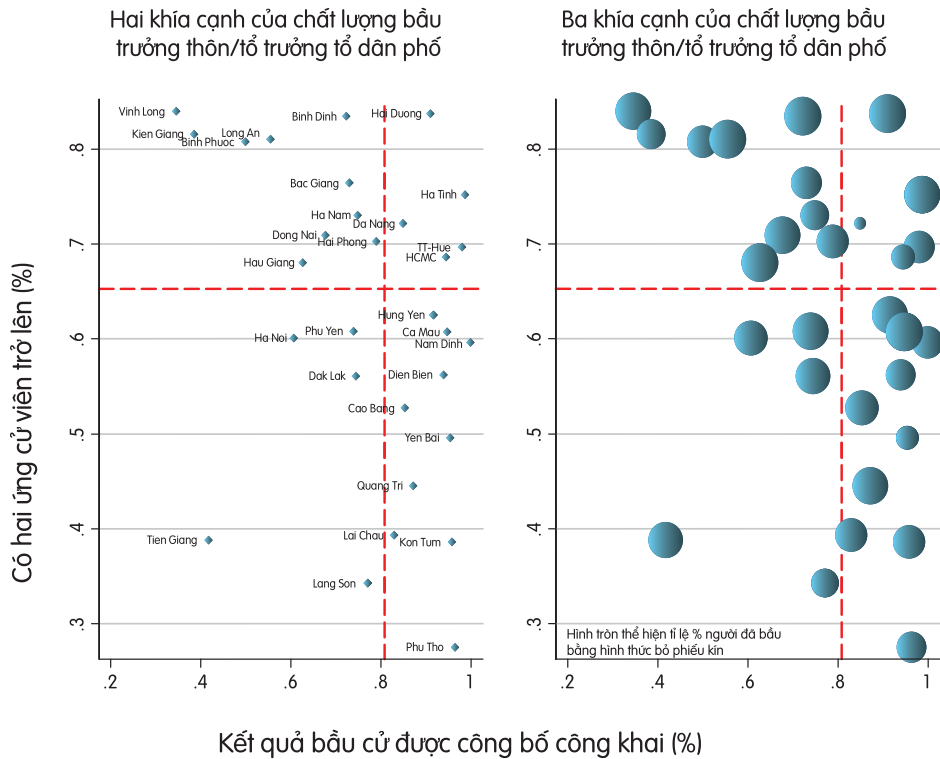
31. Thông cáo báo chí số 2, Tiểu Ban Tuyên truyền, Hội đồng Bầu cử ĐBQH khóa XII: “Theo số liệu báo cáo của Ủy ban bầu cử các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, đến 19 giờ ngày 20/5/2007, tỷ lệ cử tri đi bầu như sau.” Thông cáo báo chí số 2, Tiểu Ban Tuyên truyền, Hội đồng Bầu cử ĐBQH Khóa XII: “Theo báo cáo nhanh của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, tình hình, tiến độ bầu cử của các địa phương từ 14 giờ đến 17 giờ ngày 20/5/2007 như sau.”

chọn có từ hai ứng cử viên trở lên, nhưng lại đạt tỉ lệ kiểm phiếu công khai hợp lệ là 97%. Kết quả này được minh họa bằng đồ thị trên Biểu đồ 2.1.

Đồ thị thứ nhất trong Biểu đồ 2.1a là sơ đồ đánh dấu vị trí của các tỉnh theo hai khía cạnh về chất lượng bầu chọn. Tỉ lệ phần trăm người trả lời có tham gia bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố có hai ứng cử viên trở lên thể hiện trên trục tung, còn tỉ lệ phần trăm người trả lời có kiểm phiếu công khai biểu thị trên trục hoành. Đường đứt nét màu đỏ biểu thị tỉnh/thành phố có kết quả trung bình trên hai chỉ tiêu này. Các tỉnh ở góc phần tư phía dưới bên trái (góc Tây Nam) là những tỉnh/thành phố có kết quả dưới trung bình ở cả hai khía cạnh. Các tỉnh/thành phố ở góc phần tư phía trên bên trái (góc Tây Bắc) có hai ứng cử viên, song không kiểm phiếu công khai. Các tỉnh/thành phố ở góc dưới bên phải (góc Đông Nam) có kiểm phiếu công khai trong

các cuộc bầu chọn phần lớn là hợp lệ. Một số tỉnh (Hải Dương, Thừa Thiên-Huế, Đà Nẵng, TP. Hồ Chí Minh và Hà Tĩnh) đạt kết quả tốt ở cả hai khía cạnh. Khi bổ sung thêm khía cạnh thứ ba về chất lượng bầu chọn (tỉ lệ phần trăm người trả lời được bầu chọn bằng bỏ phiếu kín) vào đồ thị thứ hai trong Biểu đồ 2.1a, đồ thị lại cho thấy sự khác biệt về hình thức bỏ phiếu. Ở Đà Nẵng và TP. Hồ Chí Minh, đa số người trả lời cho rằng phương thức chủ yếu được áp dụng trong bầu chọn trưởng thôn/tổ dân phố bằng cách giơ tay biểu quyết thay vì bỏ phiếu kín. Biểu quyết trực tiếp có chất lượng thấp hơn, vì tính chất công khai của việc biểu quyết có thể làm một số người ngại và buộc phải bầu cho người họ không muốn, vì sợ bị kỳ thị hay bị trừ dập. Biểu đồ còn cho thấy sự khác nhau về hiệu quả giám sát công tác bầu cử, đó là mặc dù chính quyền cơ sở cho phép người dân tham gia song vẫn duy trì sự kiểm soát để đạt được mục đích của lãnh đạo địa phương.

BIỂU ĐỒ 2.1A: SO SÁNH CHẤT LƯỢNG BẦU CỬ LÃNH ĐẠO CẤP CƠ SỞ



Có lẽ chỉ số minh họa rõ nhất về chất lượng bầu trưởng thôn là kết quả trả lời câu hỏi của người được phỏng vấn có bầu cho người đã trúng cử hay không (câu hỏi D107c). Tất nhiên, có thể hình dung được là những người có uy tín, được ưa chuộng sẽ chiếm phần lớn phiếu bầu, song nguyên tắc chung là tỉ lệ phiếu bầu của người thắng cuộc càng thấp chứng tỏ cuộc bầu chọn càng cạnh tranh. Bình chọn cạnh tranh gần với mục tiêu về sự tham gia hơn, vì nó cho thấy người nhận

chức thực sự đã đối mặt với khả năng bị thất cử. Khả năng rủi ro này cho thấy chế tài thông qua bầu cử là có thể thực hiện, và người làm chính trị sẽ buộc phải thay đổi hành vi của mình để đáp ứng nhu cầu của cử tri tốt hơn. Có hai cơ chế khác nhau kết nối giữa bầu cử cạnh tranh với hiệu quả hoạt động tốt hơn của cán bộ địa phương. Thứ nhất, nguy cơ thất cử sẽ tạo ra một động cơ cho người đang giữ chức vụ phải cố gắng để làm theo yêu cầu của người dân, nếu muốn được



trúng cử lần sau (cơ chế khuyến khích). Mặt khác, cử tri có thể thay thế người đang nắm giữ chức vụ nhưng không làm tốt công việc của mình bằng một người chịu lắng nghe ý kiến cử tri hơn (cơ chế chọn lọc).

Phát hiện chung của khảo sát PAPI ở 30 tỉnh/thành phố cho thấy mức độ cạnh tranh trong bầu trưởng thôn/trưởng ấp/tổ trưởng tổ dân phố không đáng kể, có tới 86% người được phỏng vấn trả lời họ đã bầu cho người trúng cử chức vụ này. Một phần trong số này là do đã bầu cho người thắng cuộc có uy tín cao. Một phần khác là do người trả lời phỏng vấn đã trả lời khác đi khi được hỏi để gây ấn tượng với phỏng vấn viên. Tuy nhiên, yếu tố cơ bản đằng sau con số này là trên thực tế, ứng cử viên thứ hai trong phần lớn các cuộc bầu trưởng thôn không phải là một lựa chọn đáng kể, và ít có cơ may thắng cử. Thực tế này được nhóm khảo sát khẳng định ở nhiều tỉnh/thành phố, khi câu hỏi về ứng cử viên thứ hai được đặt ra. Nhiều người cho rằng ứng cử viên thứ hai được lựa chọn chủ yếu là để đạt yêu cầu về hình thức do Pháp lệnh THDCCS quy định, mặc dù người này hầu như không bao giờ là một đối thủ thực sự trong cuộc bầu cử. Một thuật ngữ được khá nhiều người sử dụng để chỉ sự chủ ý thắng thua này là “quân xanh, quân đỏ”, hay “ứng cử viên ma” hay “ứng cử viên trên giấy”.

Chứng nào việc bầu trưởng thôn/trưởng ấp/tổ trưởng tổ dân phố còn thiếu cạnh tranh theo thước đo này, thì sự tham gia dân chủ cấp cơ sở vẫn còn hạn chế. Một người không có cơ may thắng cử trong cuộc bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố sẽ ngăn cản cả cơ chế khuyến khích lẫn cơ chế chọn lọc gắn kết sự tham gia của người dân vào việc cải thiện hiệu quả lãnh đạo cấp cơ sở. Tựu trung lại, mặc dù số người đi bầu có thể cao, nhưng người dân lại ít có khả năng ảnh hưởng đến sự lựa chọn người lãnh đạo cấp cơ sở vốn có vai trò nhất định trong đời sống khu dân cư. Kết quả khảo sát cho thấy bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố có vẻ kém cạnh tranh nhất ở Yên Bái, nơi có tới 100% người đi bầu là bầu cho người đã trúng cử. Ngược lại, thực tế bầu trưởng thôn tỏ ra khá cạnh tranh ở tỉnh Kiên Giang, nơi có 56% người trả lời họ đã bầu cho người trúng cử. Cần phải tiếp tục nghiên cứu thêm để tìm hiểu căn cứ thực tế ở Kiên Giang là như thế nào. Song có thể giả thiết rằng chất lượng làm việc của ấp trưởng/tổ trưởng tổ dân phố và cung cấp dịch vụ công ở Kiên Giang tốt hơn so với những địa phương khác có cùng điều kiện nhưng người trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố lại không gặp bất kỳ khó khăn gì trong quá trình bầu cử.

Đóng góp tự nguyện

Nội dung thành phần cuối cùng phân tích sự tham gia của người dân vào việc nâng cao đời sống địa phương

là thông qua mức độ đóng góp tự nguyện vào các công trình công cộng ở xã/phường/thị trấn. Giả sử những khoản đóng góp này thực sự là tự nguyện và không phải là một hình thức đóng thuế không chính thức, cũng không phải do chính quyền địa phương ép buộc, thì hình thức tham gia này ở Việt Nam là rất tốt.³² Qua tính toán có đến 93% số người được hỏi cho biết họ đóng góp tự nguyện vào một dự án công trình công cộng của địa phương (câu hỏi D109aa). Tỷ lệ này ở Phú Thọ đạt gần 100% đóng góp tiền cho các dự án hạ tầng và nhà văn hóa của thôn/tổ dân phố. Thấp nhất trong 30 tỉnh khảo sát là tỉnh Vĩnh Long 70% người trả lời có đóng góp, tuy nhiên con số này vẫn rất cao.

Mức độ khác nhau trong câu trả lời cho câu hỏi ‘ai là người quyết định mức đóng góp’ lớn hơn nhiều. Có 58% trong số người được hỏi của 30 tỉnh/thành phố đã cho biết họ tự quyết định mức đóng góp, 15% cho biết mức đóng góp được quyết định thông qua họp thôn/tổ dân phố giữa các hộ với nhau, và 26% trả lời mức đóng góp là do chính quyền địa phương quyết định. Không có cơ sở nào để cho rằng cách quyết định nào trong số nói trên là kém chất lượng hơn hay kém dân chủ hơn, nên câu hỏi này không được đưa vào chỉ số. Việc trao quyền lựa chọn mức đóng góp cho chính quyền địa phương hay trưởng thôn làm cho người dân ít được tự quyết hơn, nhưng lại giúp giải quyết vấn đề hành động tập thể, đặc biệt là khi một số người không chịu đóng góp vào các công trình công cộng nhưng vẫn được hưởng lợi. Tuy nhiên, việc giao quyền huy động đóng góp cho các lãnh đạo dân cử lại gần giống như một hình thức đánh thuế phi chính thức, hơn là chỉ đơn thuần tự nguyện góp một số tiền nhỏ để tài trợ cho một lễ hội ở địa phương. Những tỉnh dựa nhiều nhất vào quyết định về mức độ đóng góp của lãnh đạo địa phương là Phú Yên (67%), Hải Phòng (60%), và Kon Tum (59%), trong khi đó Phú Thọ, Kiên Giang, Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh thường để người dân tự quyết định mức đóng góp. Ở những tỉnh này có dưới 15% số người được phỏng vấn cho biết chính quyền địa phương quyết định mức đóng góp.

Cũng ở nội dung thành phần này, PAPI đánh giá xem thôn/ấp/tổ dân phố có ai, cơ chế nào thực hiện giám sát việc sử dụng ngân quỹ huy động từ đóng góp tự nguyện của dân cho công trình công cộng, bất kể ai là người quyết định mức đóng góp. Theo quy định, Ban Giám sát đầu tư cộng đồng (Ban GSDTCD),³³ với thành viên là những người có uy tín ở địa phương được bầu chọn ở thôn/ấp/tổ dân phố, được giao nhiệm vụ giám sát việc hạch toán sổ sách liên quan tới dự án. Kết quả

32. Tham khảo MoHA (2009) để biết về hình thức đóng góp của dân.

33. Ban Giám sát Đầu tư Cộng đồng được thành lập theo Quyết định số 80/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 18/4/2005 về quy chế giám sát đầu tư của cộng đồng.

khảo sát cho thấy chỉ có 14,7% người trong tổng số người được phỏng vấn nhắc tới Ban GSĐTCD, thậm chí ở một số tỉnh như Kon Tum không có người nào đề cập đến ban này; 28% số người được hỏi cho biết họ hoặc không biết ai là người giám sát việc thực hiện dự án, hoặc cho rằng người dân tự giám sát không thông qua một tổ chức nào. Câu trả lời phổ biến thứ hai (26%) cho rằng đây là trách nhiệm của trưởng thôn hay tổ trưởng dân phố. Ngoài ra, có 8% số người cho rằng trách nhiệm giám sát thực hiện dự án công trình công cộng mà họ có đóng góp thuộc về chính quyền địa phương.

Theo góc nhìn của PAPI, hiểu được ai, cơ chế nào có trách nhiệm bảo đảm nguồn quỹ được chi tiêu hợp lý là yếu tố quan trọng để làm cho người dân tin vào chính quyền.³⁴ Hay đơn giản hơn, những người đóng góp xây dựng công trình công cộng ở xã/phường nếu thấy tiền đóng góp của mình không được sử dụng đúng mục đích sẽ không tiếp tục tự nguyện đóng tiền nữa. Những địa phương nơi người dân xác định rõ ai/tổ chức nào thực hiện giám sát tiền đóng góp của dân là Hải Dương (56%) và Hà Tĩnh (54%).

2.2. TRỰC NỘI DUNG 2: CÔNG KHAI, MINH BẠCH

Công khai, minh bạch, hay công khai và phổ biến thông tin là yếu tố rất quan trọng đối với sự phát triển của một đất nước, và là một trụ cột quan trọng của công tác quản trị, giúp cho người dân tiếp cận tốt hơn với những cơ quan hành chính nhà nước. Công khai, minh bạch có nghĩa là biết được chính quyền đang làm gì, và biết lý do chính đáng cho những hành động của chính quyền. Từ góc độ “cầu” sử dụng “cung về dịch vụ” của chính quyền, người dân đòi hỏi phải có thông tin đúng đắn và kịp thời để họ có thể tham gia vào quá trình hoạch định chính sách và đánh giá chính sách một cách thực chất và có chất lượng. Điều này cũng sẽ giúp cho bộ máy nhà nước đáp ứng tốt hơn với những đề xuất và ý kiến của người dân, phục vụ tốt hơn cho lợi ích của người dân sử dụng dịch vụ của nhà nước.

Minh bạch trực tiếp gắn với việc cung cấp thông tin cho công chúng, với trách nhiệm giải trình, với quản trị và hành chính công. Coi “thông tin là hàng hóa công

cộng”,³⁵ các tài liệu nghiên cứu nhấn mạnh rất nhiều đến tăng cường công khai, minh bạch để thúc đẩy phát triển.³⁶ Nghiên cứu cũng cho rằng “cải cách hướng tới công khai, minh bạch thông tin và trách nhiệm giải trình góp phần làm tăng chế tài xử phạt đối với quan chức, từ đó làm giảm động cơ tham nhũng của cán bộ, công chức và chính trị gia”.³⁷

Ngược lại, thông tin không rõ ràng, hay chính quyền không thể cung cấp thông tin về chính sách và thực thi chính sách, sẽ tạo ra những cơ hội trục lợi.³⁸ Điều này thường xảy ra khi cán bộ chính quyền giữ lại thông tin để họ có thể ra những quyết định thường chỉ phục vụ cho lợi ích của một nhóm lợi ích. Ví dụ, ở nhiều nước trên thế giới, quy trình ra quyết định trong một số lĩnh vực như quy hoạch sử dụng đất và các dự án thương mại quy mô lớn thường thiếu minh bạch và ít thông tin, và chỉ một số nhóm người được hưởng lợi nhờ có cơ hội tham gia vào quá trình ra quyết định. Người dân thường chỉ nhận ra lợi ích của họ không được đảm bảo khi đã muộn. Thiếu công khai, minh bạch gây nên bất bình trong xã hội, làm xói mòn lòng tin của dân vào cơ quan chính quyền, làm méo mó chính sách, gây thiệt hại về kinh tế và chính trị.³⁹

Khi thiếu thông tin đúng đắn và kịp thời, người dân và các tổ chức có trách nhiệm khó có thể thực hiện được vai trò giám sát các cơ quan nhà nước, kiểm tra và điều chỉnh những hành vi lạm dụng quyền lực gây hại cho người dân. Thiếu minh bạch sẽ giúp cho các cán bộ chính quyền che giấu sai phạm và yếu kém của họ, tránh cho họ không bị buộc tội khi không đạt được kết quả như mong muốn. Khi thông tin không được công khai, người dân phải mất nhiều thời gian hơn để nhận ra những sai phạm và yếu kém đó.

Tóm lại, thiếu công khai, minh bạch sẽ tạo cơ hội cho các cán bộ nhà nước tham nhũng và phục vụ cho lợi ích của những nhóm đặc quyền đặc lợi, làm tổn hại cho xã hội nói chung. Ngược lại, minh bạch và cung cấp thông tin sẽ khuyến khích người dân tham gia vào

35. Xem Stiglitz, 2002, tr.28

36. Xem Kaufmann et al, 2002; Kaufmann và Vishwanath, 1999, Stiglitz, 2002; OECD, 2006; Anderson và Gray, 2006. Nói về tầm quan trọng của minh bạch đối với công tác quản trị và chống tham nhũng, nghiên cứu cho rằng ở Hồng Kông, vấn đề giảm cơ hội tham nhũng đã được nhấn mạnh rất nhiều, thông qua việc đảm bảo minh bạch và trách nhiệm giải trình trong mọi công việc của chính phủ (xem Kwow, 2008).

37. Khan, 2009, tr.13

38. Ví dụ, Khan (2009, tr.15) cho rằng “minh bạch và trách nhiệm giải trình có thể hữu ích nếu cả lợi ích và việc trục lợi có khả năng được hợp pháp hóa”.

39. Stiglitz (1999) lập luận rằng sử dụng thông tin vì mục đích cá nhân phải bị coi là hành vi vi phạm nghiêm trọng, giống như sử dụng tài sản công cho mục đích cá nhân.

34. Làm rõ điều này là cần thiết, vì một số độc giả có thể coi những kết quả này là không quan trọng bởi có thể chỉ là do người trả lời phỏng vấn không biết do trình độ học vấn hạn chế, chứ không phải là luật không được thực hiện trong thực tế. Tuy nhiên, nhìn nhận như vậy có thể là thiếu căn cứ, bởi lẽ tiền đóng góp của dân chất chiu từ sức lao động của họ cho các dự án mà họ tin rằng sẽ góp phần cải thiện đời sống kinh tế, văn hóa và tinh thần của mình và của cộng đồng. Ngoài ra, như giải thích ở Chương 3, mẫu khảo sát của PAPI mang tính đại diện cho toàn bộ người dân Việt Nam, chứ không nhất thiết chỉ đại diện cho những người có trình độ học vấn hay dân trí thấp.



các quy trình quản trị, nâng cao chất lượng của quá trình ra quyết định và nâng cao chất lượng công tác giám sát của người dân và các tổ chức xã hội. Công khai, minh bạch, các cơ quan chính quyền càng khó lòng bỏ lơ nhu cầu và lợi ích của người dân. Khi người dân được tiếp nhận đầy đủ thông tin, họ sẽ có động cơ tham gia nhiều hơn vào các quá trình quyết sách và phát triển. Công khai, minh bạch mang lại lợi ích cho chính quyền vì có nó, người dân tin tưởng hơn vào chính quyền.

2.2.1. BỐI CẢNH XÂY DỰNG TRỰC NỘI DUNG CÔNG KHAI, MINH BẠCH

Trong bối cảnh nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, Việt Nam ngày càng mở rộng và hội nhập sâu vào môi trường quốc tế, áp lực từ phía người dân, các doanh nghiệp trong nước, nhà đầu tư nước ngoài và các đối tác phát triển đòi hỏi tăng cường minh bạch trong lĩnh vực quản trị và hành chính công ngày càng lớn. Chính phủ Việt Nam, với sự giúp đỡ của các nhà tài trợ quốc tế đã có nhiều nỗ lực trong lĩnh vực này. Trong 10 năm qua, chính phủ đã làm cho môi trường pháp lý trở nên minh bạch hơn, ban hành nhiều văn bản pháp luật trong đó có Luật Ngân sách Nhà nước (2002), Luật Kiểm toán Nhà nước (2005), Luật Kế toán (2003). Chính phủ cũng xây dựng nhiều chiến lược như Chiến lược Cải cách công tác quản lý thuế và Chiến lược Hiện đại hóa ngành hải quan. Một mục tiêu nhất quán của các văn bản pháp luật và chiến lược này là tăng cường minh bạch trong các ngành cụ thể, đưa ra các cơ chế kiểm tra và cân đối mạnh mẽ hơn. Đặc biệt, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005, Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020 và Pháp lệnh THDCCS đều xem minh bạch là một cơ chế quan trọng để kiểm soát tham nhũng và tạo ra môi trường pháp lý cần thiết để hỗ trợ việc tăng cường minh bạch.

Mặc dù đã có nhiều nỗ lực, song sự thiếu công khai, minh bạch trong quản trị và hành chính công ở Việt Nam vẫn là một vấn đề nổi cộm ở mọi cấp. Quốc hội thường phê bình Chính phủ không cung cấp đầy đủ thông tin để Quốc hội có thể thảo luận và ra quyết định.⁴⁰ Tình trạng thiếu hụt thông tin được xem là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng tham nhũng có hệ thống, và xây dựng một "lộ trình minh bạch" có thể là một cách giải quyết tình trạng

đó.⁴¹ Ở cấp địa phương, vẫn còn rất thiếu minh bạch trong những lĩnh vực có cơ hội trục lợi cao như quản lý đất đai.⁴² Trong những lĩnh vực khác, chẳng hạn như xây dựng, thông tin hoặc không có, hoặc có nhưng quá phức tạp khiến người dân bình thường khó có thể hiểu được. Điều này dẫn tới tình trạng công việc của những cơ chế giám sát như Ban Thanh tra nhân dân chỉ còn là hình thức.

Tương tự, minh bạch ngân sách ở cấp trung ương, bao gồm thông tin tài chính của nhiều doanh nghiệp nhà nước vẫn còn rất yếu kém, hoặc hoàn toàn vắng bóng. Một số trường hợp cụ thể ở Việt Nam cho thấy hiện nay đang có một nhu cầu cấp thiết về minh bạch trong quản lý kinh tế nếu muốn ngăn ngừa những thiệt hại về kinh tế và chính trị phát sinh từ những sai phạm có quy mô lớn và không được kiểm tra.⁴³ Những trường hợp này, mặc dù chỉ có ảnh hưởng gián tiếp đến đời sống hàng ngày, song vẫn thu hút sự chú ý của người dân, và có khả năng ảnh hưởng đến cách nhìn của họ về công tác quản lý nhà nước. Trong lĩnh vực này, PAPI tập trung tìm hiểu về mức độ công khai, minh bạch của thông tin ngân sách cấp xã/phường, vì người dân có kinh nghiệm trực tiếp về vấn đề này.

Cần lưu ý một điều đó là trong bối cảnh Việt Nam, khái niệm 'minh bạch' được hiểu theo nhiều cách khác nhau. Cả chính quyền lẫn người dân cũng như doanh nghiệp đều chưa quen thuộc với khái niệm này.⁴⁴ Lấy ví dụ về mức độ khó hiểu của thuật ngữ "minh bạch" từ phía doanh nghiệp tư nhân như sau: "đo lường minh bạch ở Việt Nam có thể còn khó khăn hơn, do nhiều người trả lời phỏng vấn cũng còn chưa rõ về bản thân thuật ngữ minh bạch. Nó có thể có nhiều ý nghĩa khác nhau tại các vùng miền khác nhau hay ở các doanh nghiệp có mối quan hệ khác nhau với chính quyền địa phương".⁴⁵

40. Một ví dụ gần đây là cuộc thảo luận vào năm 2010 về kế hoạch xây dựng đường sắt cao tốc của Bộ Giao thông Vận tải. Xem báo Dân trí, "Dự án đường sắt cao tốc: Quốc hội sẽ cân nhắc kỹ" <http://dantri.com.vn/c21/s20-397751/du-an-duong-sat-cao-toc-quoc-hoi-se-can-nhac-ky.htm>, trong đó các đại biểu quốc hội phản ánh rằng đến Quốc hội cũng không có đủ thông tin để có thể thảo luận về dự án này một cách thực chất.

41. Nhóm giải pháp đầu tiên của Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020 là "Tăng cường tính công khai minh bạch trong hoạch định chính sách, xây dựng và thực hiện pháp luật". Tham khảo tài liệu của Gainsborough et al (2009) trong đó có thảo luận về tầm quan trọng của "lộ trình minh bạch" ở Việt Nam.

42. Theo một nghiên cứu định tính (CECODES, 2009), tỉ lệ tham nhũng cao nhất là trong lĩnh vực quản lý đất đai. Ngoài ra, một nghiên cứu khác mới đây nhận xét rằng hiện nay có tình trạng thiếu thông tin nghiêm trọng trong tất cả các công đoạn của quy trình quản lý đất đai, từ quy hoạch sử dụng đất, đến thu hồi, đền bù và tái định cư (Davidsen và các tác giả, 2010).

43. Có lẽ trường hợp gần đây nhất là Vinashin, cụ thể xem Diễn đàn Kinh Tế Việt Nam (04/11/2010). "Vinashin cũ và mới: Trách nhiệm và minh bạch hoá" tại <http://vef.vn/2010-11-04-vinashin-cu-va-moi-trach-nhiem-va-minh-bach-hoa>.

44. Xem Gainsborough và các tác giả, 2009.

45. Malesky, 2008 (tr.83, chú thích 64).

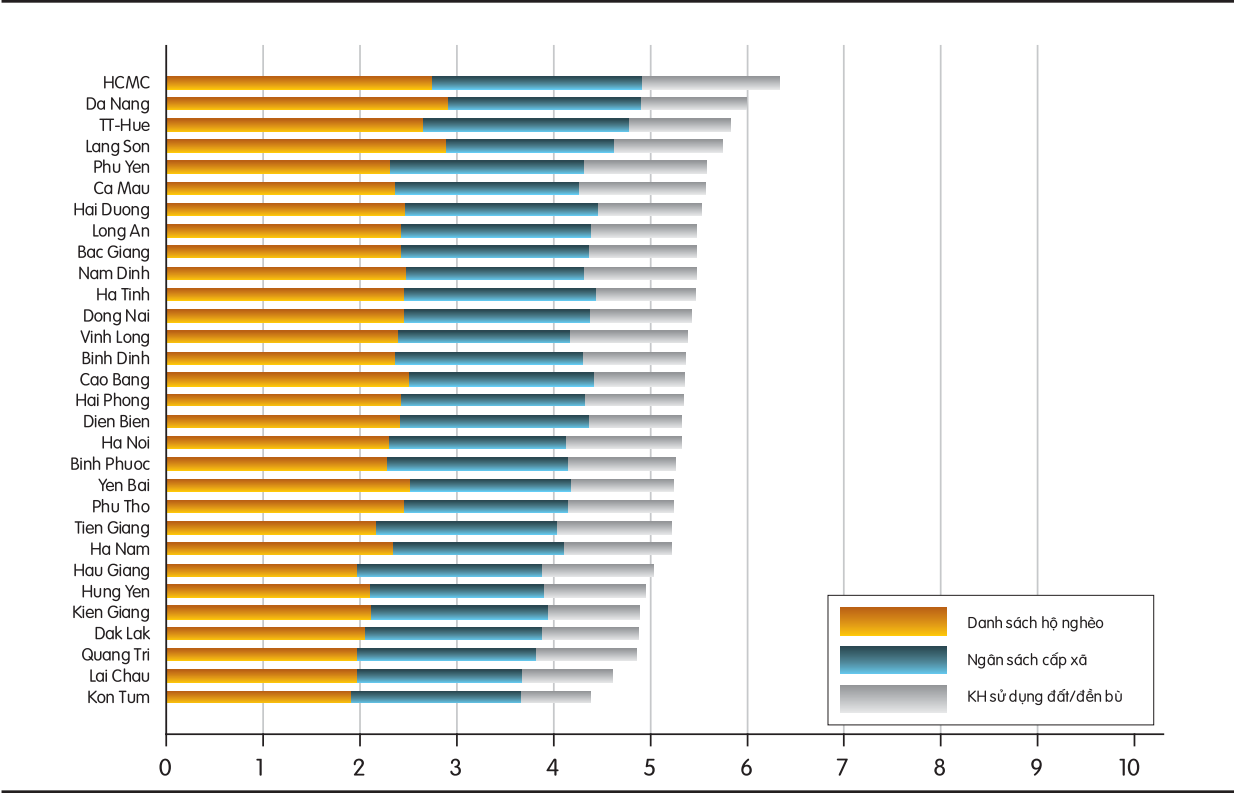
2.2.2. KẾT QUẢ KHẢO SÁT VỀ CÔNG KHAI, MINH BẠCH

Như đã đề cập tới ở trên, trong bối cảnh Việt Nam, minh bạch trong quản trị ở cấp cơ sở được thể hiện trong Pháp lệnh THDCCS thông qua “quyền được biết”, bao gồm những quyết định mà chính quyền cấp xã/phường phải thông báo cho người dân. Những thông tin này thường bao gồm nghị quyết của Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân, các chính sách và công cụ pháp lý của nhà nước, các loại phí hành chính, thuế hay phí của chính phủ, số liệu tài chính hàng năm của xã/phường. Những thông tin này thường được trình bày dưới hình thức các bản phô-tô dán trên bảng tin bên ngoài trụ sở ủy ban nhân dân xã/phường/thị trấn.

Về mức độ công khai, minh bạch của chính quyền địa phương, PAPI tìm hiểu ba nội dung thành phần liên quan đến công khai và phổ biến kiến thức về (i) danh sách hộ nghèo, (ii) ngân sách xã và (iii) kế hoạch sử dụng đất. Đây là những lĩnh vực mà ai cũng quan tâm và có tầm quan trọng như nhau trên cả nước. Biểu đồ

2.2 thể hiện điểm số của các tỉnh về trục nội dung này, trong đó mỗi nội dung thành phần được biểu thị bằng một màu. Quan sát ban đầu cho thấy sự khác biệt giữa các tỉnh trong trục nội dung này không lớn, so với các trục nội dung khác. Điểm số nằm trong khoảng từ 4,4 đến 6,3. Thành Phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng và Thừa Thiên-Huế đứng đầu bảng, trong đó TP. Hồ Chí Minh có điểm cao hơn hẳn so với hai địa phương kia. Các tỉnh ở cuối bảng là Đắk Lắk, Quảng Trị, Lai Châu và Kon Tum, đều là các tỉnh biên giới và miền núi. Tuy nhiên, giữa các vùng miền dường như không có xu hướng khác biệt rõ rệt. Các tỉnh miền núi phía Bắc (Lai Châu, Yên Bái, Điện Biên, Lạng Sơn) với điều kiện kinh tế xã hội tương đương như nhau lại có điểm số rất khác nhau. Tương tự, Hà Nội và Hải Phòng xếp thấp hơn nhiều so với các thành phố lớn khác. Bốn tỉnh được đánh giá cao nhất (TP. Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Thừa Thiên-Huế và Lạng Sơn) có thể cho những bài học quý giá về cách thức cải thiện việc công khai, minh bạch ở cấp cơ sở.

BIỂU ĐỒ 2.2: CÔNG KHAI, MINH BẠCH Ở CẤP TỈNH (TRỤC NỘI DUNG 2)



Các chỉ số thành phần cấu thành nên các nội dung thành phần của trục nội dung ‘Công khai, minh bạch’ được trình bày trong Bảng 2.2 dưới đây. Bảng 2.2 cũng nêu rõ những câu hỏi tương ứng trong bảng hỏi và các số liệu thống kê mô tả của từng chỉ số. Đặc biệt, Bảng 2.2 liệt kê điểm tổng hợp của toàn mẫu, các giá trị nhỏ nhất, trung vị và cao nhất của các tỉnh/thành phố, giúp thông tin rõ hơn về địa phương thực hiện tốt nhất hoặc kém nhất ở mỗi chỉ số thành phần.

Giống như năm trục nội dung khác, mỗi chỉ số thành phần của trục nội dung này (xem Bảng 2.2) được điều chỉnh theo thang điểm từ 1-10, trong đó điểm ‘1’ chỉ mức độ minh bạch thấp nhất và điểm ‘10’ là cao nhất. Mỗi điểm nội dung thành phần là điểm trung bình của các chỉ số cấu thành nên nội dung thành phần đó. Cuối cùng, ba điểm nội dung được cộng lấy trung bình thành điểm tổng hợp cho trục nội dung công khai, minh bạch.



BẢNG 2.2: CÁC CHỈ SỐ THÀNH PHẦN CẤU THÀNH TRỰC NỘI DUNG 2

DIMENSION	NAME OF INDICATOR	CÂU HỎI TRONG BẢNG HỎI	TRUNG VỊ CỦA TOÀN MẪU	KHOẢNG TIN CẬY 90%	ĐIỂM SỐ CỦA TỈNH/THÀNH PHỐ	ĐIỂM SỐ	TỈNH/THÀNH PHỐ
1) Danh sách hộ nghèo	Những hộ có thu nhập dưới < 360,000 VND được xếp vào diện hộ nghèo (% số người trả lời đồng ý)	D201	79.48%	(78.54% 80.43%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	44.15% 75.90% 96.02%	Lai Chau Tien Giang/Nam Dinh Da Nang
1) Danh sách hộ nghèo	Danh sách hộ nghèo được công bố công khai trong 12 tháng qua (% số người trả lời đồng ý)	D202	64.77%	(63.71% 65.82%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	20.40% 62.41% 88.48%	Kon Tum Kien Giang/Yen Bai Da Nang
1) Danh sách hộ nghèo	Những hộ thực tế nghèo nhưng không được xếp vào diện hộ nghèo (%)	D202a	34.58%	(32.74% 36.42%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	17.02% 38.21% 69.51%	HCMC Hai Duong/Long An Quang Tri
1) Danh sách hộ nghèo	Số người trên thực tế không nghèo nhưng được xếp vào diện hộ nghèo (%)	D202b	27.47%	(26.31% 28.63%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	9.34% 26.64% 56.17%	Cao Bang Kon Tum/Ca Mau Quang Tri
2) Ngân sách cấp xã	Ngân sách và chi tiêu công của xã được niêm yết công khai (% số người trả lời đồng ý)	D203	29.46%	(28.20% 30.72%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	10.68% 26.13% 46.90%	Lai Chau Da Nang/Binh Dinh Ha Noi
2) Ngân sách cấp xã	Người trả lời đã đọc thông tin về ngân sách xã nếu có niêm yết (%)	D203a	51.44%	(49.31% 53.56%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	9.20% 49.76% 80.56%	Phu Tho Ha Nam/Quang Tri TT-Hue
2) Ngân sách cấp xã	Nếu người trả lời đã đọc bản niêm yết ngân sách và chi tiêu công, họ tin vào sự đầy đủ của thông tin đã được công bố (%)	D203b	77.52%	(76.32% 78.72%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	52.23% 72.98% 95.65%	Ha Nam Dien Bien/Binh Phuoc HCMC
3) Quy hoạch/ kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Người trả lời biết về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hiện nay của xã/phường (%)	D204	24.45%	(22.41% 26.48%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	6.32% 22.05% 43.18%	Kon Tum Ca Mau/Hung Yen Da Nang
3) Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Người dân đã góp ý kiến cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hiện nay của xã/phường (%)	D205	8.41%	(7.76% 9.05%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	0.38% 7.28% 16.98%	Hai Phong Hung Yen/Binh Phuoc Vinh Long
3) Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Nếu đã đóng góp ý kiến, quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất đã tiếp thu ý kiến đóng góp (% số người đồng ý)	D205a	10.38%	(9.67% 11.10%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	0.00% 10.76% 67.52%	Lau Chau Phu Tho/TT-Hue Hai Phong
3) Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Người trả lời phỏng vấn KHÔNG bị mất đất do quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất mới (%)	D207	68.17%	(66.86% 69.48%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	29.11% 63.61% 87.90%	Kon Tum Hung Yen/Phu Tho HCMC
3) Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Giá đền bù cho đất bị thu hồi xấp xỉ giá thị trường (% số người đồng ý)	D207a & D207b	17.74%	(16.73% 18.76%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	0.00% 16.80% 42.36%	Cao Bang Hai Phong/Ha Tinh Yen Bai

DIMENSION	NAME OF INDICATOR	CÂU HỎI TRONG BẢNG HỎI	TRUNG VỊ CỦA TOÀN MẪU	KHOẢNG TIN CẬY 90%	ĐIỂM SỐ CỦA TỈNH/THÀNH PHỐ	ĐIỂM SỐ	TỈNH/THÀNH PHỐ
3) Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Người trả lời phỏng vấn biết nơi đến tham khảo bảng giá đất chính thức (%)	D208	39.42%	(37.82% 41.02%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	5.11% 30.64% 56.17%	Lang Son Long An/Quang Tri Phu Yen
3) Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Tác động của quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất mới tới gia đình người trả lời phỏng vấn (1. Bất lợi; 2 Không ảnh hưởng gì; 3. Có lợi)	D206	2.04	(2.022 2.054)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	1.84 2.01 2.47	Hung Yen Lang Son/Yen Bai HCMC

Danh sách hộ nghèo

Ở trực nội dung minh bạch, PAPI xem xét mức độ công khai thông tin về danh sách hộ nghèo. Trong giai đoạn hoàn thiện bảng hỏi, sau khi đã tham khảo các phương án điều chỉnh chuẩn nghèo của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (Bộ LĐ-TB&XH),⁴⁶ thì mức chuẩn nghèo được nêu ra để kiểm tra mức độ chia sẻ thông tin với người dân đó là những hộ gia đình có mức thu nhập bình quân từ 360.000 đồng/người/tháng trở xuống được xem là hộ nghèo.

Theo chính sách của nhà nước, nếu được công nhận là hộ nghèo, hộ này sẽ được hưởng nhiều chính sách trợ cấp xã hội, như: bảo hiểm y tế miễn phí, tiếp cận với các chương trình tín dụng vi mô, trẻ em đến trường được nhận học bổng hoặc miễn học phí, và các chính

sách hỗ trợ khó khăn khác.⁴⁷ Quy trình xác định hộ nghèo được thực hiện theo một số bước. Trước hết, Bộ LĐ-TB&XH là cơ quan chính phủ chủ trì đưa ra hướng dẫn và hỗ trợ kỹ thuật cho các chính quyền địa phương cấp tỉnh, huyện/quận và xã xác định số hộ nghèo ở địa phương mình. Ở cấp thôn/tổ dân phố, trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố phối hợp với đại diện các tổ chức đoàn thể xây dựng danh sách hộ nghèo dựa trên những hướng dẫn này. Tiếp đó, trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố tổ chức họp thôn để đại diện các hộ gia đình thảo luận và thống nhất về danh sách. Sau khi nhận được ý kiến đồng tình của trên 50% đại diện các hộ, danh sách sẽ được lập thành hai bản, một bản gửi lên Ủy ban nhân dân xã/phường để tổng hợp cùng với danh sách các thôn/tổ dân phố khác và bản còn lại do trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố lưu giữ.⁴⁸ Danh sách hộ nghèo của xã/phường được niêm yết ở nơi công cộng để lấy ý kiến phản hồi. Sau đó, danh sách hộ nghèo của xã được gửi lên huyện/quận để tiếp tục được xem xét, kiểm tra. Cuối cùng, huyện/quận nộp danh sách tổng hợp hộ nghèo cả huyện/quận lên tỉnh/thành phố để phê duyệt và gửi cho Bộ LĐ-TB&XH.

46. Xem thông tin trao đổi về một số đề xuất điều chỉnh chuẩn nghèo tại Cổng thông tin điện tử của Bộ Tài chính (17/08/2008). Điều chỉnh chuẩn nghèo theo CPI 2008, tại http://www.mof.gov.vn/portal/pls/portal/SHARED_APP.UTILS.print_preview?p_page_url=http://www.mof.gov.vn/portal/page/portal/mof_vn/1370586&p_itemid=2633791&p_siteid=33&p_persid=2177079&p_language=vi. Đây cũng là thông tin tham khảo từ phía Bộ LĐ-TB&XH trong giai đoạn thiết kế bảng hỏi. Song, đến hết 2010, mức chuẩn nghèo quy định tại Quyết định số 170/2005/QĐ-TTg ngày 08 tháng 7 năm 2005 của Thủ tướng Chính phủ, theo đó những hộ có mức thu nhập bình quân từ 200.000 đồng/người/tháng ở khu vực nông thôn, và 260.000 đồng/người/tháng ở khu vực đô thị vẫn được áp dụng. Mức chuẩn nghèo mới được đưa vào áp dụng phục vụ công tác tổng điều tra hộ nghèo trên toàn quốc là 400.000 đồng/người/tháng đối với hộ ở khu vực nông thôn, và 500.000 đồng/người/tháng đối với hộ gia đình ở khu vực đô thị (Xem Chỉ thị số 1752/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc tổ chức tổng điều tra hộ nghèo trên toàn quốc phục vụ cho việc thực hiện các chính sách an sinh xã hội giai đoạn 2011-2015 ban hành ngày 21 tháng 09 2010).

47. Cũng cần lưu ý rằng mặc dù đã có chuẩn nghèo quốc gia áp dụng cho khu vực thành thị và nông thôn, song trên thực tế nhiều nơi đặc biệt là những thành phố lớn có điều kiện kinh tế phát triển đã đưa ra chuẩn nghèo riêng phù hợp với hoàn cảnh của địa phương. Có tên trong danh sách hộ nghèo là điều kiện để tiếp cận cách chính sách hỗ trợ, mặc dù một số chương trình có các công thức xác định đối tượng khác nhau, ví dụ như bao gồm cả hộ “cận nghèo” hoặc hỗ trợ cho tất cả các đối tượng đối với một số nhóm dân tộc thiểu số. Nhìn chung có tên trong danh sách hộ nghèo có nghĩa là được nhận hầu hết các chế độ hỗ trợ. Một nghiên cứu đánh giá tổng kết các chương trình giảm nghèo ở Việt Nam trong năm 2009 cho biết có đến 41 chương trình giảm nghèo quốc gia. Xem Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội và UNDP (2009).

48. Xem Thông tư số. 04/2007/TT-BLDTBXH của Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội ra ngày 28/2/2007 hướng dẫn quy trình rà soát danh sách hộ nghèo.



Trong những năm vừa qua, tình trạng danh sách hộ nghèo thiếu chính xác và gắn với nó là tình trạng lạm dụng đã được dư luận phản ánh khá nhiều. Một số báo đưa tin về những trường hợp có những hộ không nghèo là người thân của cán bộ địa phương lại lọt vào danh sách hộ nghèo.⁴⁹ PAPI kiểm chứng dư luận bằng cách đánh giá việc thông tin về chuẩn nghèo cho người dân và độ tin cậy của danh sách hộ nghèo ở cấp xã/phường. Đây là một số chỉ số quan trọng về mức độ công khai, minh bạch của chính quyền địa phương bởi đây là chính sách xã hội được thực hiện trên phạm vi toàn quốc.

Chỉ số thành phần đầu tiên được sử dụng trong nội dung này cho biết tỉ lệ phần trăm người trả lời phỏng vấn biết về chuẩn nghèo được hỏi. Câu D201 hỏi: Theo ông/bà, những hộ có thu nhập dưới 360.000đ/người/tháng được xếp vào diện hộ nghèo, đúng hay không? Càng nhiều người biết được mức chuẩn nghèo thì cán bộ chính quyền địa phương càng khó thao túng trong quá trình lập danh sách hộ nghèo, chẳng hạn loại những hộ đáng được nhận hỗ trợ của nhà nước ra khỏi danh sách. Đa số các địa phương được khảo sát có từ 60-80% người trả lời phỏng vấn biết đến chuẩn nghèo này. Các thành phố lớn như Đà Nẵng (96%) và TP. Hồ Chí Minh (94%)⁵⁰ phổ biến thông tin này đến người dân tốt hơn. Lạng Sơn (92%) cũng nằm trong nhóm các tỉnh xếp hạng cao, trong khi Lai Châu, một tỉnh với điều kiện kinh tế-xã hội tương tự Lạng Sơn, lại xếp cuối cùng (44%).

Chỉ số tiếp theo (D202) cho biết tỉ lệ người trả lời phỏng vấn biết danh sách hộ nghèo của xã/phường đã được công bố trong vòng 12 tháng trở lại đây. Không công bố danh sách hộ nghèo là vi phạm quy định của nhà nước, và việc thiếu thông tin sẽ tạo điều kiện cho cán bộ cơ sở lợi dụng làm sai. So với số người biết về chuẩn nghèo, số người trả lời phỏng vấn khẳng định rằng danh sách đã được công bố tại địa phương ít hơn nhiều, chỉ đạt

20% ở Kon Tum và 30% ở Tiền Giang. Giá trị trung vị của toàn mẫu chỉ đạt 62,4%, và hai địa phương là Kiên Giang và Yên Bái đạt được tỉ lệ này. Đà Nẵng có số điểm khá tốt ở chỉ số này, với 88,5% số người trả lời phỏng vấn đã thấy danh sách được niêm yết.

Chất lượng của danh sách hộ nghèo cũng là một vấn đề như đã được dư luận quan tâm trong năm qua.⁵¹ Như vậy, hai chỉ số thành phần tiếp theo đo lường chất lượng danh sách hộ nghèo. Câu hỏi D202a đánh giá tính chính xác của danh sách, có nghĩa là đôi khi các hộ nghèo không có tên trong danh sách, có thể do quan liêu bỏ sót, song cũng có thể do cố ý. Các hộ nghèo bị bỏ sót do quan liêu, hoặc được đánh giá là đã thoát nghèo để làm đẹp số liệu thống kê của địa phương. Kết quả cho thấy tình trạng rất khác nhau. Gần 70% người trả lời phỏng vấn ở Quảng Trị cho rằng danh sách hộ nghèo đã bỏ sót những hộ đáng được vào, trong khi tỉ lệ này chỉ đạt dưới 20% ở bốn địa phương gồm Thừa Thiên-Huế, Yên Bái, Đà Nẵng và TP. Hồ Chí Minh. Có tới 34,5% người trả lời câu hỏi cho biết danh sách hộ nghèo xã họ có sự thiếu chính xác kiểu này, và đây là một tỉ lệ khá cao.

Một câu hỏi nữa được đặt ra để đánh giá xem danh sách hộ nghèo có tên các hộ không nghèo không (D202b). Để được hưởng một số chế độ trợ cấp xã hội, như miễn học phí, một số hộ không nghèo, thường là qua quan hệ cá nhân, đã cố gắng xin vào danh sách hộ nghèo, chiếm mất chỗ của các hộ nghèo thực sự. Kết quả khảo sát PAPI cho thấy tồn tại sai phạm ở cấp cơ sở khi là hộ không nghèo lại có tên trong danh sách hộ nghèo để nhận trợ cấp của nhà nước. Cụ thể là ở Cao Bằng và Đà Nẵng, có khoảng 10% số người được hỏi cho biết có hiện tượng sai phạm này, trong khi đó ở Hà Nam và Quảng Trị con số này lên tới 50% và trên 50%. Trong toàn mẫu, có tới 27,5% người trả lời phỏng vấn cho biết việc cố tình làm sai danh sách hộ nghèo có diễn ra ở địa phương mình.

Thu chi ngân sách cấp xã/phường

Mặc dù được trao quyền ít hơn so với cấp tỉnh và cấp huyện, song cấp xã cũng là tâm điểm của nhiều thử nghiệm thực hiện công khai, minh bạch về thông tin ở cấp cơ sở. Công khai thu chi ngân sách xã là một trong những thử nghiệm đó, và là một yếu tố quan trọng về tính minh bạch ở cấp cơ sở. Theo Luật Ngân sách 2002 (các điều 13 và 35), hàng năm ngân sách của một xã do kế toán xã lập và được gửi lên Ủy ban xã, Hội đồng nhân dân xã, và Kế toán huyện. Ngoài ra, ngân sách

49. Ví dụ về tin tức báo chí, xem Tiền Phong Online (06/03/2009). Bình bầu hộ nghèo: Giàu chen bát nghèo tại <http://www.tienphong.vn/Thoi-Su/154264/Binh-bau-ho-ngheo-Giau-chen-bat-ngheo.html> và VnExpress (21/02/2009). 'Sáng tác' danh sách hộ nghèo để tư lợi tiền Tết, tại <http://vnexpress.net/GL/Xa-hoi/2009/02/3BA0B8A6/>

50. Cần lưu ý rằng Đà Nẵng và TP. Hồ Chí Minh có chuẩn nghèo cao hơn. Chuẩn nghèo của Đà Nẵng là 400.000đ cho khu vực nông thôn và 500.000đ cho khu vực thành thị, còn TP. Hồ Chí Minh là 1.000.000đ cả nông thôn và thành thị. (Xem Báo Pháp luật Thành phố Hồ Chí Minh (27/02/2010). Đà Nẵng: Tăng hộ nghèo do nâng chuẩn nghèo. URL: <http://phapluattp.vn/20100227121255593p0c1013/da-nang-tang-ho-ngheo-do-nang-chuan-ngheo.htm>; và Dân Trí (31/03/2010) Chuẩn nghèo TPHCM tương đương chuẩn nghèo thế giới, tại <http://dantri.com.vn/c21/s20-387847/chuan-ngheo-tp-hcm-tuong-duong-chuan-ngheo-the-gioi.htm> [truy cập ngày 1/12/2010].

51. Xem VietNamNet (17/03/2009). Tiền Tết cho người nghèo: Biết không đúng đối tượng vẫn cấp. Tại <http://vnn.vietnamnet.vn/xahoi/2009/03/836453/> [truy cập ngày 13/12/2010].

xã phải được niêm yết tại ủy ban nhân dân xã, nêu rõ các nguồn thu, đặc biệt là phần đóng góp của người dân, các khoản chi tiêu, như hoạt động của ủy ban, và chi phát triển kinh tế.

Pháp lệnh THDCCS cũng coi việc minh bạch ngân sách xã/phường là đặc biệt quan trọng, thuộc một trong những nội dung về “quyền được biết” của người dân. Thông tin minh bạch về thu chi ngân sách xã sẽ giúp ngăn ngừa việc lạm dụng công quỹ của cán bộ, phòng ngừa tham nhũng và làm người dân tin tưởng hơn là công quỹ được sử dụng một cách hợp lý, có ý nghĩa.

Trong bối cảnh đó, câu hỏi D203 hỏi người được phỏng vấn có biết việc thu chi ngân sách ở xã/phường có được công bố công khai trong vòng 12 tháng qua hay không. Theo quy định của Luật Ngân sách và Pháp lệnh THDCCS (ở Điều 5), hàng năm thông tin ngân sách phải được niêm yết tại nơi thuận lợi cho người dân đến đọc, như ở ngoài trụ sở Ủy ban nhân dân xã/phường/thị trấn. Hoặc cách khác là có thể đọc nội dung trên loa truyền thanh xã/phường (trong trường hợp thông báo qua loa phải đọc ba ngày liên tiếp). Dù là một trong những chỉ số quan trọng nhất về minh bạch ở cơ sở, song những địa phương đứng đầu ở chỉ số này chỉ có 40-50% người trả lời cho biết họ biết rằng ngân sách xã trong năm qua có được công bố công khai (ở Hà Nội là 46%, và ở Phú Thọ là 44,5%). Tỷ lệ này giảm mạnh và xuống chỉ còn 10% tại các tỉnh Lai Châu, Kon Tum, Vĩnh Long và Lạng Sơn. Điểm số trung bình cho toàn mẫu ở chỉ số này chỉ đạt 29,5%. Điều này cho thấy các xã/phường cần phải tuân thủ quy định công khai thu chi ngân sách tốt hơn để người dân được biết.

Song cũng cần ghi nhận một điều rằng nếu chỉ công bố ngân sách xã không thôi thì cũng chưa đủ để mang lại lợi ích cho người dân, bởi rất có thể người dân vì lý do gì đó không đọc thông tin này. Câu hỏi D203a tiếp tục khai thác thêm về yêu cầu chính thức phải công bố ngân sách xã/phường theo Pháp lệnh THDCCS bằng cách hỏi những người được phỏng vấn có biết chính quyền cơ sở đã thực hiện công khai thu chi ngân sách xem họ đã đọc văn bản này hay chưa. Kết quả cho thấy có sự khác biệt đáng kể giữa các tỉnh/thành phố. Ở cấp độ tổng thể, cứ hai người thì có một người đã đọc, song ở từng tỉnh (chẳng hạn như Phú Thọ) cứ 10 người mới có một người đọc. Đứng ở vị trí cao hơn là Hà Nội, Hậu Giang và Kon Tum với khoảng 30% người trả lời câu hỏi này. Điều đáng quan tâm là một số tỉnh có tỷ lệ người trả lời phỏng vấn biết về việc công khai ngân sách xã/phường cao nhất lại là những tỉnh có số người thực sự đã đọc văn bản này thấp nhất, ví dụ như Hà Nội. Có thể nói rằng tỷ lệ không biết chữ cao hay khoảng cách đi đến trụ sở Ủy ban nhân dân xã/phường quá xa không phải là lý do dẫn đến việc người dân không đọc bảng kê khai thu chi ngân sách xã/phường. Các tỉnh có thứ hạng cao ở chỉ số này có

số người đã đọc bảng thu chi ngân sách là 60-70% cũng rải đều trên toàn quốc, trong đó có Thừa Thiên-Huế và TP. Hồ Chí Minh, Cà Mau, Hà Tĩnh và Lạng Sơn. Có khoảng 25 tỉnh/thành phố đạt tỷ lệ từ 60% trở xuống, và giá trị trung vị cho toàn mẫu là 51%. Với kết quả này, có thể đưa ra một nhận xét là các địa phương cần tạo điều kiện tốt hơn cho người dân tìm hiểu thông tin về ngân sách xã/phường.

Chỉ số cuối cùng của nội dung D203b kiểm tra chất lượng thông tin được cung cấp trong các tài liệu ngân sách xã/phường được công bố; câu hỏi đặt ra cho người được phỏng vấn là họ có cho rằng thông tin công bố là đầy đủ và chính xác hay không. Câu hỏi này giúp xác định những xã/phường nào chỉ công bố thông tin một cách hình thức. Sự khác biệt giữa các tỉnh/thành phố ở chỉ số này không lớn như ở hai chỉ số trước. Đứng vị trí thấp hơn là Hà Nam, Yên Bái, Hà Tĩnh và Lai Châu, với khoảng 60% số người được hỏi đã đọc thông báo về thu chi ngân sách xã và cho rằng thông tin đó là đầy đủ. Tỷ lệ này cao đến 80% ở một phần tư số tỉnh/thành phố được khảo sát, trong đó có Thừa Thiên-Huế, Đà Nẵng, TP. Hồ Chí Minh, Long An, Bắc Giang và Bình Định. Điểm số trung bình trong toàn mẫu là 77,5%. Một chỉ số tương tự được sử dụng trong Điều tra mức sống hộ gia đình 2008, trong đó câu hỏi dành cho những người đọc bản ngân sách xã là thông tin cung cấp về các hạng mục khác nhau (như việc sử dụng tiền đóng góp của người dân, kế hoạch phát triển hạ tầng, v.v...) có đáp ứng được nhu cầu của họ hay không. Kết quả nhận được cũng khá quan, với từ 40-50% số người được hỏi trả lời là có.⁵²

Công khai, minh bạch về quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất

Các điều 5 và 6 của Pháp lệnh THDCCS yêu cầu chính quyền địa phương phải có trách nhiệm cung cấp các thông tin liên quan đến kế hoạch sử dụng đất, bên cạnh các chính sách, văn bản quy phạm pháp luật, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội dài hạn và hàng năm và ngân sách hàng năm của cấp xã/phường. PAPI lựa chọn kế hoạch sử dụng đất làm một chỉ số đo tầm quan trọng và khả năng ảnh hưởng của nó đối với đời sống của người dân. Trong những thập niên vừa qua, quy hoạch sử dụng đất và gắn với nó là các kế hoạch thu hồi đất, bồi thường đất và tái định cư luôn là nguyên nhân của những căng thẳng trong xã hội và sự bất bình của người dân về công tác quản lý đất đai của chính quyền địa phương. Quy hoạch sử dụng đất không minh bạch được coi là một trong những nguyên

52. Xem Ngân hàng Thế giới và các tổ chức khác, 2009; và DEPOCEN 2010



nhân chính dẫn tới tình trạng tham nhũng trong lĩnh vực đất đai, đặc biệt là khi đất thổ cư và đất nông nghiệp đang được chuyển đổi cho các mục đích phát triển kinh tế với tốc độ nhanh chóng.⁵³

Chỉ số đầu tiên trong nội dung này là câu hỏi D204 cho biết người dân có biết về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hiện nay của xã/phường nơi họ đang cư trú hay không. Đây là một chỉ số cho biết về mức độ công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, và thông tin có đến với người dân hay không. Kết quả khảo sát nhìn chung không mấy khả quan. Chưa đến 25% số người ở 2/3 số tỉnh/thành phố đã khảo sát biết thông tin về kế hoạch sử dụng đất ở địa phương. Kể cả ở những tỉnh/thành phố có số người biết cao nhất (như Đà Nẵng, Vĩnh Long và TP. Hồ Chí Minh), con số này cũng chỉ ở vào khoảng 30-45%. Kiên Giang, Cao Bằng, Điện Biên ở vị trí thấp nhất, với khoảng 10% số người được hỏi biết đến thông tin quy hoạch đất đai. Kon Tum có số người biết thấp nhất, chỉ đạt 6,3%. Trung bình trong toàn mẫu có khoảng 24,45% người trả lời phỏng vấn được biết hoặc có thông tin về quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất.

Về kế hoạch sử dụng đất, Pháp lệnh THDCCS yêu cầu người dân phải có cơ hội tham gia ý kiến về dự thảo quy hoạch/kế hoạch trước khi được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Chỉ số tiếp theo (câu hỏi D205) cho biết người dân có được trao cơ hội tham gia ý kiến về quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất ở xã/phường trước khi kế hoạch được ban hành hay không. Trong toàn mẫu, chỉ có 8,4% số người được phỏng vấn trả lời câu hỏi này. Vĩnh Long và Hà Tĩnh xếp đầu bảng với 17%, trong khi Hải Phòng chỉ có 0,4%. Tình trạng này rất có thể làm suy yếu quyền tham gia của người dân vào quá trình phát triển, gây mất lòng tin của người dân vào chính quyền, khiến người dân nghi ngờ khả năng thông tin quy hoạch đất bị giấu giếm nhằm tạo cơ hội kiếm lời cho một số quan chức và doanh nghiệp có quyền chi phối quá trình quy hoạch sử dụng đất.

Chỉ số tiếp theo đánh giá mức độ “dân bản” được thực hiện đến đâu hay chỉ mang tính hình thức. Câu hỏi D205a hỏi tiếp những người đã trả lời có đóng góp ý kiến cho dự thảo quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và trong văn bản quy hoạch đã được phê duyệt các ý kiến của họ có được chính quyền tiếp thu hay không. Chỉ có 10,4% trong tổng số người trả lời có góp ý cho biết ý kiến của họ đã được tiếp thu. Tỷ lệ này là 0% ở 8 tỉnh (Đồng Nai, Yên Bái, Lai Châu, Hà Nam, Nam Định, Hà Tĩnh, Phú Yên và Tiền Giang) và 10% ở 7 tỉnh có vị trí cao hơn (Phú Thọ, Hưng Yên, Đắk Lắk, Cà Mau, Đà Nẵng, TP. Hồ Chí Minh và Điện Biên). Hải Phòng, địa phương

đứng đầu bảng ở chỉ số này, với 67,5% số người đã góp ý kiến cho rằng ý kiến của họ được tiếp thu.⁵⁴

Chỉ số tiếp theo (câu hỏi D207) cho biết tỷ lệ người trả lời phỏng vấn được hỏi cho biết họ bị mất đất do kế hoạch sử dụng đất mới hay không. Chỉ số này tìm hiểu mức độ nhạy cảm và nhận thức của chính quyền địa phương khi lập quy hoạch sử dụng đất, đảm bảo sao cho quy hoạch mới gây ít ảnh hưởng tiêu cực ít nhất đến đời sống của người dân. Thước đo này cho thấy độ biến thiên khá lớn: từ 60-70% người trả lời phỏng vấn bị mất đất do kế hoạch sử dụng đất gần nhất ở các địa phương như Long An, Hà Tĩnh, Kon Tum, đến 10-20% ở TP. Hồ Chí Minh và Vĩnh Long. Gần 70% người trả lời phỏng vấn trong toàn mẫu cho biết họ không bị mất đất trong thời gian gần đây.

Một chỉ số khác đánh giá tác động của kế hoạch sử dụng đất ở cộng đồng là câu hỏi D206. Câu hỏi đặt ra với những người được phỏng vấn là kế hoạch sử dụng đất mới ở xã/phường có gây ảnh hưởng tới hộ gia đình của họ như thế nào. Giá trị ‘1’ được gán cho câu trả lời bị ảnh hưởng tiêu cực, ‘2’ là không có tác động nào, và ‘3’ là được lợi từ quy hoạch sử dụng đất mới. Giá trị trung bình của ba giá trị này càng cao, có nghĩa là người dân đánh giá họ được lợi từ quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất mới. Kết quả khảo sát cho thấy điểm trung vị cho toàn mẫu là 2 điểm, có nghĩa là ở hầu hết các tỉnh/thành phố, người trả lời phỏng vấn không chịu tác động bởi quy hoạch sử dụng đất mới nhất, cho dù là tích cực hay tiêu cực. Điều này cũng được phản ánh qua giá trị tối thiểu và tối đa: thấp nhất là Hưng Yên, đạt 1,8 điểm; cao nhất là TP. Hồ Chí Minh, nơi người dân dường như được hưởng lợi nhiều nhất, đạt 2,47 điểm.

Một trong những ý kiến phản ánh thường gặp nhất của người dân bị thu hồi đất là khung giá đền bù do chính quyền địa phương quy định là quá thấp so với giá thị trường. Trong phần lớn các trường hợp, điều này có lợi cho nhà đầu tư và tạo cơ hội cho tham nhũng, do quan chức nhà nước và nhà đầu tư có thể chia nhau giá trị chênh lệch giữa giá đền bù và giá thị trường để trục lợi từ việc thu hồi đất. Chỉ số tiếp theo (câu hỏi D207) cho biết những người bị mất đất do quy hoạch đất đai mới đây có nhận được tiền đền bù sát với giá thị trường hay không. Kết quả khảo sát ở chỉ số này rất sát với kết quả của một số nghiên cứu khác.⁵⁵ Ở những địa phương được đánh giá cao nhất cũng chỉ có 30-43% người trả lời câu hỏi nói rằng số tiền đền bù nhận được sát với giá thị trường. (Ở Yên Bái, số người có nhận định

53. Xem Ngân hàng Thế giới và các tổ chức khác, 2009; và DEPOCEN 2010

54. Cần thận trọng với con số này, vì Hải Phòng có số người nói đã đóng góp ý kiến là thấp nhất. Cũng như đã bàn luận trong chỉ số trước, với mức độ tham gia không đáng kể, có lẽ việc tiếp thu các ý kiến này dễ dàng hơn.

55. Xem Ngân hàng Thế giới và các tổ chức khác, 2010

này là 42,6%). Ở nhiều tỉnh/thành phố, con số này chỉ đạt dưới 5%. Đặc biệt ở Cao Bằng, hầu như không có người trả lời phỏng vấn nào cho rằng tiền đền bù là thỏa đáng. Trong toàn mẫu chỉ có 18% số người có cái nhìn tích cực đối với giá đền bù đất. Có lẽ đây là một trong những nguyên nhân chính khiến người dân bất bình, thể hiện qua con số đơn thư khiếu kiện liên quan đến đất đai tăng vọt trong những năm gần đây. Cụ thể là từ năm 2004 đến năm 2007, số đơn thư khiếu kiện liên quan đến đất đai được gửi lên Bộ Tài nguyên và Môi trường đã tăng từ 4.000 lên 12.000.⁵⁶

Chỉ số cuối cùng trong nội dung này là một thước đo hữu hiệu và trực tiếp về công khai, minh bạch. Câu hỏi D208 hỏi người được phỏng vấn họ sẽ làm gì nếu muốn biết giá đền bù đất chính thức do chính quyền địa phương phê duyệt (xem Phụ lục C). Có nhiều cách khác nhau để tiếp cận được thông tin về khung giá đất ở một địa phương, ví dụ như tìm đọc Công báo, tìm hiểu qua cổng thông tin điện tử của tỉnh/thành phố, hoặc hồ sơ lưu trữ ở trụ sở UBND xã/phường. Chỉ số này không kiểm tra cụ thể xem hành động của người trả lời câu hỏi có đúng hay không, mà đo lường tỉ lệ phần trăm số người trả lời câu hỏi đủ tự tin để biết phải đến đâu để tìm hiểu về giá đền bù đất. Trong toàn mẫu, có 39,4% số người trả lời họ biết đến đâu để tìm thông tin. Tỉ lệ này đạt mức cao nhất ở Phú Yên, TP. Hồ Chí Minh, Nam Định và Hà Nội (với trên 50%), và giảm dần xuống 20% ở một số tỉnh/thành phố khác. Lạng Sơn là một ngoại lệ, với 5% số người được hỏi biết đến đâu để tìm hiểu khung giá đất. Sự thiếu minh bạch trong vấn đề khung giá đất là mảnh đất màu mỡ cho tham nhũng, bởi chính quyền có thể áp giá đền bù cao hơn so với khung giá đất họ ban hành, và người có đất bị thu hồi sẽ chịu thiệt thòi do không có thông tin hoặc không biết cách tự trang bị thông tin cho mình.

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

Trách nhiệm giải trình là một thuộc tính cơ bản của công tác quản trị và hành chính công, có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với công tác chống tham nhũng và nâng cao hiệu quả cung ứng hàng hóa công cộng. Bản thân khái niệm trách nhiệm giải trình là một khái niệm khó giải thích vì nó có những cách diễn giải và dịch thuật khác nhau, và rất khó khẳng định xem có thể thực thi như thế nào. Nói một cách ngắn gọn, khái niệm trách nhiệm giải trình cơ bản là đảm bảo cho người dân, nhà nước và các tổ chức ngoài nhà nước có cả khung pháp lý lẫn khả năng buộc các cơ quan và cán bộ nhà nước phải giải trình về những gì họ làm

hoặc không làm khi thực thi chức năng nhiệm vụ của mình. Trách nhiệm giải trình bao gồm việc giám sát hoạt động và hiệu quả hoạt động của cơ quan chính phủ và cán bộ nhà nước.

Trách nhiệm giải trình còn là điều kiện để huy động sự tham gia vào quá trình hoạch định, xây dựng và thực thi chính sách. Trách nhiệm giải trình cũng đóng vai trò quan trọng ở các giai đoạn triển khai thực hiện các hoạt động của chính phủ và chính quyền các cấp, diễn ra theo quy trình kiểm chế và đối trọng, nhằm ngăn ngừa không để chính phủ làm sai, đồng thời mang lại cho các cá nhân và tổ chức những công cụ và cơ chế qua đó mong muốn và nhu cầu của họ được tiếp thu bằng sự tham gia đóng góp tích cực vào các quy trình quản trị và hành chính công.⁵⁷

Nhiều người cho rằng thực hiện trách nhiệm giải trình có hiệu quả là yếu tố cần thiết để các chính sách của chính phủ đạt được mục tiêu đề ra và đáp ứng nhu cầu của người thụ hưởng chính sách. Nhiều tài liệu nghiên cứu đã ghi nhận hai khía cạnh khác nhau của khái niệm trách nhiệm giải trình: khả năng chịu trách nhiệm và thực thi.⁵⁸ Khả năng chịu trách nhiệm hàm ý có nghĩa vụ phải trả lời câu hỏi trước ai đó. Mặt khác, buộc ai đó chịu trách nhiệm giải trình hàm ý là có khả năng đặt câu hỏi. Như vậy, khả năng chịu trách nhiệm như một phần của trách nhiệm giải trình đồng nghĩa với nghĩa vụ cung cấp thông tin của các cơ quan chính phủ và cán bộ nhà nước về những hành động và quyết định của mình. Công chúng và các tổ chức duy trì trách nhiệm giải trình có thể yêu cầu chính phủ chứng minh những kết quả công tác thực tế đáng tin cậy, hoặc những giải trình xác đáng để khẳng định những chính sách của chính phủ đưa ra là cần thiết. Khía cạnh thứ hai của trách nhiệm giải trình đó là thực thi. Có nghĩa là các chủ thể có trách nhiệm giải trình có thể được khen thưởng cho những hành vi tốt, bị trừng phạt cho những hành vi sai phạm và bị áp dụng các biện pháp chế tài. Điều này cho thấy các cơ quan chính phủ và cán bộ nhà nước phải chịu trách nhiệm về mọi hậu quả do hành vi của mình gây ra. Thực thi là yếu tố quan trọng, vì những cơ chế giải trình nào chỉ phát hiện được hành vi sai trái mà không đưa đến hậu quả trực tiếp không phải là cơ chế hiệu quả. Các tổ chức, thể chế khác nhau có thể chịu trách nhiệm về một trong hai khía cạnh, hoặc cả hai.⁵⁹

57. Xem Acuña-Alfaro và González de Asis, 2003 (tr.125-126), và tập hợp các trường hợp điển hình về trách nhiệm giải trình xã hội ở châu Mỹ La-tinh, bao gồm các cơ chế giám sát và đánh giá có sự tham gia.

58. Tham khảo Schedler và các tác giả, 1999 để biết chi tiết hơn thảo luận về hai định nghĩa này.

59. Xem Stapenhurst và O'Brien (không rõ ngày tháng) thảo luận về quản trị trách nhiệm giải trình.

56. Xem Ngân hàng Thế giới, 2009.



Mặc dù trách nhiệm giải trình là một trách nhiệm khó nắm bắt và gây nhiều tranh cãi cả về định nghĩa và dạng thức, nhìn chung có hai dạng trách nhiệm giải trình chính được phân biệt trong cộng đồng nghiên cứu và phát triển quốc tế: trách nhiệm giải trình theo chiều ngang và theo chiều dọc. Trách nhiệm giải trình theo chiều ngang về cơ bản là khái niệm về sự tồn tại của các cơ quan nhà nước về mặt pháp lý có khả năng và được trao quyền hành động khi các cơ quan công quyền khác hoặc cán bộ nhà nước có hành vi sai trái. Các hành động có thể bao gồm từ giám sát thường xuyên đến xử phạt hoặc buộc tội.⁶⁰ Các tổ chức có trách nhiệm giải trình theo chiều ngang là quốc hội và cơ quan tư pháp. Những tổ chức này chủ yếu thực hiện kiểm tra quyền lực và việc thực hiện chính sách của các cơ quan hành pháp. Ngoài ra còn có những tổ chức khác như kiểm toán tối cao, thanh tra quốc hội hoặc ủy ban chống tham nhũng, thường là những cơ quan độc lập với chính phủ và có thể báo cáo lên quốc hội hoặc là một phần của bộ máy tư pháp.⁶¹

Mặt khác, trách nhiệm giải trình theo chiều dọc hay “từ phía dưới” (trong báo cáo này được gọi là “trách nhiệm giải trình với người dân”) là các hình thức trong đó người dân và các chủ thể ngoài nhà nước có vai trò lớn hơn trong việc yêu cầu chính phủ giải trình. Loại cơ chế giải trình này dựa vào sự tham gia của người dân, trong đó người dân bình thường và các tổ chức xã hội dân sự tham gia vào quy trình giải trình trách nhiệm. Như thảo luận trong mục 2.3.2 dưới đây, bầu cử có lẽ là kênh giải trình trách nhiệm theo chiều dọc chính thức nhất, trong đó người dân có thể không bầu cho những lãnh đạo kém hiệu quả hoặc có hành vi tham nhũng. Ngoài ra còn có những quy trình không chính thức khác, trong đó người dân tự tổ chức thành hiệp hội (hoặc sử dụng các kênh báo chí) để vận động cho sự thay đổi, giám sát hoạt động của cán bộ nhà nước, yêu cầu giải trình và thực hiện những hình thức chế tài không chính thức, như công khai phản đối.⁶² Người dân và các tổ chức dân sự cũng có thể tham gia cùng với các thể chế giải trình trách nhiệm theo chiều ngang. Điều này được thực hiện bằng cách tìm kiếm sự hỗ trợ của các đại biểu quốc hội để bày tỏ quan ngại và gửi đơn khiếu kiện, sau đó các đại biểu quốc hội sẽ trình bày vấn đề trong phiên chất vấn ở quốc hội hoặc trực tiếp yêu cầu cơ quan chính phủ cung cấp thông tin. Trách nhiệm giải trình theo chiều dọc đôi khi còn được

gọi là “trách nhiệm giải trình xã hội” và do xã hội chi phối. Các cơ chế giải trình trách nhiệm theo chiều dọc phổ biến là lập ngân sách có sự tham gia, kiểm toán xã hội, phiếu đánh giá của công dân và các cơ chế khác. Mặc dù có thể được khởi xướng bởi cả nhà nước lẫn công dân, song cơ chế này luôn vận hành theo chiều từ dưới lên.⁶³

2.3.1. BỐI CẢNH XÂY DỰNG TRỰC NỘI DUNG TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH VỚI NGƯỜI DÂN

Muốn thảo luận về trách nhiệm giải trình trong bối cảnh cụ thể của Việt Nam cần phải xem xét những đặc thù về chính trị và bản chất của hệ thống một đảng cầm quyền. Mặc dù vậy, nếu đặt sang một bên những khía cạnh chính trị của các cơ chế giải trình trách nhiệm hiện nay giữa Đảng, hoạt động quản trị và hành chính công, vẫn có thể bàn luận về một số thay đổi từng bước. Một mặt, mục tiêu cải cách thể chế trong khuôn khổ cải cách hành chính công có nội dung cải thiện những cơ chế hiện hành và thiết lập cơ chế mới về trách nhiệm giải trình trực tiếp của các cơ quan quản lý nhà nước với người dân, đồng thời đổi mới phương cách làm việc của cán bộ, công chức nhà nước để họ phản ứng nhạy bén hơn và phục vụ người dân tốt hơn.⁶⁴

Về trách nhiệm giải trình theo chiều ngang, Quốc hội ngày càng có vai trò lớn mạnh hơn. Đặc biệt trong những năm gần đây Quốc hội đã tăng cường hoạt động và đẩy mạnh vai trò đại diện cho người dân của mình. Hiến pháp 1992 đã trao cho Quốc hội quyền độc lập lớn hơn với việc thành lập Ủy ban Thường vụ Quốc hội là cơ quan hoàn toàn độc lập với Chính phủ. Năm 2001, với việc ban hành Luật Tổ chức Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội được giao thêm thẩm quyền giám sát, như quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm, quyền giám sát công tác chống tham nhũng và quyền phê duyệt phân bổ ngân sách cho các ngành, các chương trình và địa phương.⁶⁵ Vai trò của Quốc hội trong việc rà soát và bác bỏ dự thảo luật cho chính phủ đề xuất cũng được tăng cường.⁶⁶ Đại biểu quốc hội cũng đã bắt đầu bày tỏ chính kiến của mình đối với một số thành viên chính phủ, thông qua việc bỏ phiếu tín nhiệm ở tỉ lệ thấp hơn

60. Khái niệm trách nhiệm giải trình hàng dọc và hàng ngang do O'Donnell (1973) tiên phong đưa ra trong nghiên cứu “Hiện đại hóa và chế độ chuyên chế quan liêu” vào đầu thập niên 1970 ở Nam Mỹ. Phiên bản về sau xem O'Donnell, 1999.

61. Xem Stapenhurst và O'Brien (không trích dẫn ngày tháng) thảo luận về tầm quan trọng của những tổ chức này trong trách nhiệm giải trình theo chiều ngang.

62. Xem công trình nghiên cứu của Diamond (không trích dẫn ngày tháng).

63. Xem Smulovitz và Peruzzotti, 2003 thảo luận về giải trình trách nhiệm từ dưới lên.

64. Xem Painter et al, 2009 (tr.358) với lập luận “OSS trở thành đầu mối thông tin và liên lạc giữa các lãnh đạo địa phương và người dân, tạo nên những cơ chế cụ thể để tăng cường trách nhiệm giải trình của họ đối với công chúng”.

65. Xem Ngân hàng Thế giới, 2010.

66. Ví dụ, d'Auriac và Lan Hương (2004) bàn về quá trình thảo luận chính trị giữa cơ quan lập pháp và hành pháp về quy trình thông qua Luật Cảnh tranh năm 2005, trong quá trình sửa đổi, rà soát có đến trên 10 bản dự thảo Luật.

so với các kỳ trước,⁶⁷ và ngày càng có nhiều dấu hiệu về sự quyết tâm đưa vào thực hiện những cơ chế trách nhiệm giải trình cần thiết, như yêu cầu bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với những vấn đề gây tranh cãi, và tổ chức các phiên chất vấn các bộ trưởng trong theo hướng ngày càng sôi động hơn.⁶⁸

Về trách nhiệm giải trình với người dân, Việt Nam đã thử nghiệm các công cụ phổ biến đã nhắc tới ở trên, như lập ngân sách có sự tham gia, kiểm toán xã hội hay thẻ báo cáo công dân, thường với sự hỗ trợ kỹ thuật của các nhà tài trợ quốc tế và các tổ chức phi chính phủ.⁶⁹ Có lẽ, cơ chế trách nhiệm giải trình theo chiều dọc được thể chế hóa cao nhất và phổ biến nhất ở cấp địa phương là hai tổ chức cộng đồng: Ban Thanh tra Nhân dân (Ban TTND) và Ban Giám sát Đầu tư Cộng đồng (Ban GSĐTCD). Cơ sở pháp lý cho việc thực hiện và hoạt động của cả hai tổ chức này được quy định trong Pháp lệnh THDCCS. Nhiệm vụ của Ban TTND là giám sát việc thực hiện quy định và chính sách của UBND xã/phường. Mặt khác, Ban GSĐTCD tập trung giám sát các dự án và chương trình đầu tư có ảnh hưởng trực tiếp đến cộng đồng, dù nguồn đầu tư đó là từ đâu. Đối tượng giám sát bao gồm cả các dự án do chính quyền xã đầu tư và các dự án đầu tư được thực hiện trên địa bàn xã, song được quyết định và quản lý bởi chính quyền trung ương, tỉnh/thành phố hoặc huyện/quận. Ban Giám sát đầu tư cộng đồng theo dõi các khía cạnh khác nhau của dự án đầu tư, như hiệu quả và lãng phí trong sử dụng vốn, tuân thủ quy trình và quy chuẩn kỹ thuật, đầu thầu, quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch tái định cư, tác động môi trường và xã hội, và các nội dung khác.

Năm 2007, Nghị định số 47/2007/NĐ-CP⁷⁰ mở rộng thêm nhiệm vụ của Ban TTND và Ban GSĐTCD, trong đó có cả công tác chống tham nhũng. Ban TTND được giao trách nhiệm giám sát việc thực hiện Luật Phòng, chống tham nhũng ở cấp xã, trong các cơ quan nhà nước và doanh nghiệp nhà nước, bao gồm cả việc phát hiện ra những trường hợp tham nhũng. Ngoài ra, Pháp lệnh THDCCS còn trao quyền cho hai tổ chức này được tham gia bỏ phiếu tín nhiệm ở cấp xã/phường, và giám sát mọi hoạt động của chính quyền xã/phường trong khuôn khổ dân chủ cơ sở, đặc biệt là trong các vấn đề liên quan đến ngân sách cấp

xã/phường, kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội, dự thảo và quy hoạch sử dụng đất, dự thảo kế hoạch đền bù đất đai và tái định cư. Những hoạt động này có thể do chính quyền cấp xã/phường hoặc chính quyền cấp trên triển khai thực hiện. Trên thực tế, nhiều địa phương chưa thành lập Ban GSĐTCD, và ở nhiều địa phương Ban TTND đảm nhiệm luôn cả những công việc thuộc về Ban GSĐTCD.

2.3.2. KẾT QUẢ KHẢO SÁT VỀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH VỚI NGƯỜI DÂN

Trong bối cảnh của Việt Nam, thuật ngữ ‘trách nhiệm giải trình theo chiều dọc’, hay trong báo cáo này gọi là ‘trách nhiệm giải trình với người dân’ được thể hiện rõ nét nhất có lẽ là cụm từ “dân kiểm tra”, trên tinh thần của Pháp lệnh THDCCS. Là một cuộc khảo sát với đối tượng người dân, PAPI tập trung tìm hiểu cơ chế ‘dân kiểm tra’, phân tích ba nội dung thành phần phù hợp với bối cảnh của Việt Nam, đó là mức độ tương tác của người dân với chính quyền địa phương yêu cầu giải quyết những bức xúc, khúc mắc của cá nhân, gia đình, hàng xóm, hay liên quan tới cán bộ chính quyền địa phương; và, hoạt động của hai cơ chế đảm bảo trách nhiệm giải trình với người dân gồm Ban TTND và Ban GSĐTCD. Biểu đồ 2.3 dưới đây thể hiện cả ba nội dung thành phần được biểu thị qua ba màu của các thanh ngang.

Mỗi chỉ số trong Biểu đồ 2.3 được điều chỉnh về thang điểm từ 1-10, trong đó ‘1’ là kết quả thấp nhất về trách nhiệm giải trình của một tỉnh, và ‘10’ là kết quả trách nhiệm giải trình cao nhất (xem thêm chi tiết ở Chương 3). Điểm số của mỗi nội dung là điểm trung bình của tất cả các chỉ số cấu thành nội dung đó. Cuối cùng, điểm số của ba nội dung thành phần được tính trung bình và tổng hợp thành điểm của toàn bộ trục nội dung về trách nhiệm giải trình với người dân. Như vậy mỗi nội dung chiếm một phần ba điểm số cuối cùng. Biểu đồ 2.3 biểu thị kết quả này.

Về điểm tổng hợp của trục nội dung này, địa phương đạt điểm tốt nhất là Hà Tĩnh với 6,4 điểm trong khoảng tin cậy 90% từ 6,1 đến 6,6 điểm. Hải Dương và TP. Hồ Chí Minh đứng ở vị trí tiếp theo và cả hai địa phương này đạt giá trị trung vị là 6,1 điểm. Các tỉnh/thành phố đứng cuối bảng là Yên Bái và Lạng Sơn đạt 4,5 điểm, thấp hơn so với các địa phương có điều kiện tương tự như Cao Bằng (4,7 điểm) và Lai Châu (5,0 điểm). Trong số các thành phố lớn, TP. Hồ Chí Minh và Đà Nẵng (5,7 điểm) thuộc về nhóm xếp hạng cao nhất, cao hơn nhiều so với Hải Phòng (5,3) và Hà Nội (4,9). Điểm số của Hà Nội nằm trong khoảng từ 4,7 đến 5,0 điểm (với khoảng tin cậy 90%), chỉ cao hơn đôi chút so với ba địa phương cuối bảng. Hầu như không có khác biệt giữa các vùng miền, và điều kiện kinh tế-xã hội hầu như không đóng vai trò gì đặc biệt trong thứ bậc của các tỉnh/thành phố ở trục nội dung này. Cụ thể là 10 địa phương đầu bảng bao gồm thành thị và nông thôn của cả ba miền Bắc, Trung, Nam. Các tỉnh miền núi cũng phân bố rải rác trong số các địa phương đứng cuối bảng.

67. Xem Malesky và Schuler, 2010.

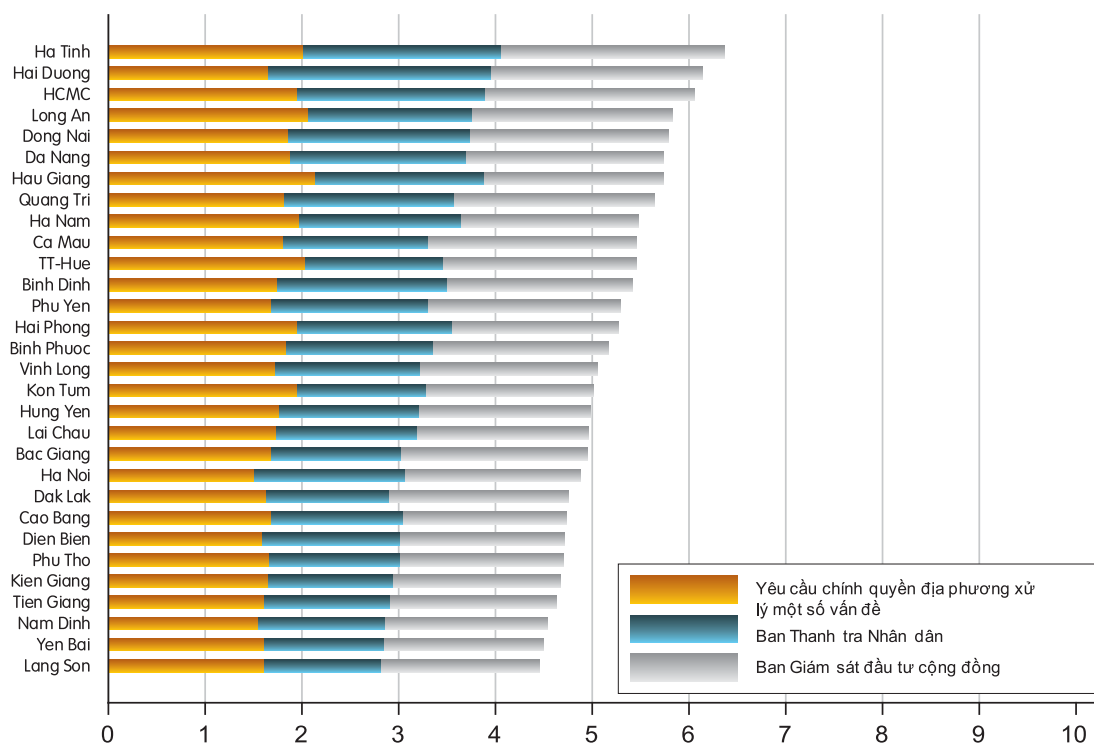
68. Ví dụ, năm 2004 một nhóm đại biểu quốc hội yêu cầu bỏ phiếu bất tín nhiệm bốn bộ trưởng (xem Từ Giang, 2004), và gần đây, năm 2010 đại biểu quốc hội tỉnh Lạng Sơn chính thức yêu cầu bỏ phiếu bất tín nhiệm trong phiên thảo luận về vấn đề thiếu minh bạch và quản lý kém tại Tập đoàn Công nghiệp Tàu thủy Việt Nam (Vinashin), một trong những doanh nghiệp nhà nước lớn nhất toàn quốc.

69. Xem CECODES, MTTQ và UNDP (2009) về một số ví dụ ở Việt Nam.

70. Nghị định số 47/2007/NĐ-CP ngày 27 tháng 3 năm 2007 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Phòng, chống tham nhũng về vai trò, trách nhiệm của xã hội trong phòng, chống tham nhũng.



BIỂU ĐỒ 2.3: TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH VỚI NGƯỜI DÂN THÔNG QUA CƠ CHẾ ‘DÂN KIỂM TRA’ (TRỤC NỘI DUNG 3)



Bảng 2.3 tóm tắt những kết quả chính cho từng nội dung thành phần và các chỉ số tương ứng. Nội dung thứ nhất tìm hiểu tần suất và chất lượng của việc người dân lên gặp các cấp chính quyền địa phương (cụ thể cấp thôn/tổ dân phố và cấp xã/phường) để yêu cầu người có trách nhiệm xử lý một số vấn đề liên quan đến cá nhân, gia đình, hàng xóm và cán bộ địa phương. Nội dung này cũng tìm hiểu xem người dân có thường xuyên đề xuất ý kiến lên chính quyền địa phương hay không. Giả định đưa ra ở đây là một môi trường công khai, dân chủ hơn sẽ tạo điều kiện dễ dàng hơn cho người dân tiếp cận với chính quyền để yêu cầu xử lý các vấn đề liên quan đến đời sống của họ hay thắc mắc với cán bộ nhà nước. Những cán bộ chính quyền nào có trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ

tiếp dân và xử lý các vấn đề của dân theo hướng công khai, minh bạch, giải trình sẽ được dân tìm đến để yêu cầu xử lý các vấn đề hay đưa ra đề xuất của họ. Họ cũng là người đảm bảo một môi trường thuận lợi hơn cho người dân được bày tỏ tâm tư, nguyện vọng của mình, đưa ra đề xuất để cộng đồng của họ trở nên tốt đẹp hơn.

Ban TTND và Ban GSDTCĐ là hai tổ chức cấp cơ sở có chức năng giám sát. Như đã giới thiệu ở trên, hoạt động và nhiệm vụ của các tổ chức này xuất phát từ những quy định của nhà nước về thực hiện dân chủ cơ sở. Trong bối cảnh đó, PAPI tìm hiểu các khía cạnh khác nhau của việc thực hiện và hiệu quả hoạt động của hai tổ chức này thông qua đánh giá và kinh nghiệm của người dân.

BẢNG 2.3: CÁC CHỈ SỐ THÀNH PHẦN CẤU THÀNH TRỰC NỘI DUNG 3

NỘI DUNG THÀNH PHẦN	TÊN CHỈ SỐ THÀNH PHẦN	CÂU HỎI TRONG BẢNG HỎI	TRUNG VỊ CỦA TOÀN MẪU	KHOẢNG TIN CẬY 90%	ĐIỂM SỐ CỦA TỈNH/THÀNH PHỐ	ĐIỂM SỐ	TỈNH/THÀNH PHỐ
1) Liên hệ với cán bộ chính quyền các cấp để giải quyết khúc mắc cá nhân, gia đình, hàng xóm, hoặc liên quan tới chính quyền	Liên hệ trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố để yêu cầu giải quyết (%)	D301a1	29.28%	(28.04% 30.52%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	11.92% 27.04% 53.90%	Ha Noi Phu Yen/Yen Bai Ha Tinh
1) Liên hệ với cán bộ chính quyền các cấp để giải quyết khúc mắc cá nhân, gia đình, hàng xóm, hoặc liên quan tới chính quyền	Liên hệ cán bộ xã/phường để yêu cầu giải quyết (%)	D301b1	17.05%	(16.09% 18.02%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	3.85% 15.34% 46.85%	Ha Noi Binh Dinh/Lai Chau Hau Giang
1) Liên hệ với cán bộ chính quyền các cấp để giải quyết khúc mắc cá nhân, gia đình, hàng xóm, hoặc liên quan tới chính quyền	Cuộc gặp với trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố có tác dụng (%)	D301a2	88.42%	(87.35% 89.49%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	71.27% 89.09% 99.45%	Phu Yen Bac Giang/Binh Dinh Kon Tum
1) Liên hệ với cán bộ chính quyền các cấp để giải quyết khúc mắc cá nhân, gia đình, hàng xóm, hoặc liên quan tới chính quyền	Cuộc gặp với cán bộ xã/phường có tác dụng (%)	D301b2	85.63%	(84.92% 86.35%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	45.74% 83.95% 100.00%	Phu Tho Quang Tri/Ha Nam Lang Son
1) Liên hệ với cán bộ chính quyền các cấp để giải quyết khúc mắc cá nhân, gia đình, hàng xóm, hoặc liên quan tới chính quyền	Đưa ra ý kiến góp ý xây dựng với chính quyền (%)	D302a1	18.62%	(16.93% 20.31%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	5.03% 18.80% 35.24%	Tien Giang Binh Dinh/Cao Bang Da Nang
1) Liên hệ với cán bộ chính quyền các cấp để giải quyết khúc mắc cá nhân, gia đình, hàng xóm, hoặc liên quan tới chính quyền	Việc đưa ra ý kiến góp ý xây dựng với chính quyền có tác dụng (%)	D301a2	91.82%	(91.01% 92.62%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	60.14% 89.49% 100.00%	Da Nang Vinh Long/Hai Phong Hai Duong
2) Ban Thanh tra nhân dân (Ban TTND)	Người trả lời biết có Ban Thanh tra nhân dân (Ban TTND) ở địa bàn đang sinh sống (%)	D303	36.81%	(35.16% 38.46%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	9.50% 30.20% 69.49%	Kien Giang Cao Bang/Vinh Long Hai Duong
2) Ban Thanh tra nhân dân (Ban TTND)	Ban TTND được thành lập theo hình thức dân bầu, MTTQ công nhận (% số người trả lời phỏng vấn biết tới hình thức này)	D303a	19.06%	(17.87% 20.24%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	4.41% 12.70% 50.31%	Bac Giang Hai Phong/Long An Hai Duong
2) Ban Thanh tra nhân dân (Ban TTND)	Ban TTND thực sự hoạt động trên thực tế (% số người trả lời phỏng vấn ghi nhận)	D304c	75.20%	(74.08% 76.32%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	45.76% 73.87% 92.62%	Phu Tho Kien Giang/Yen Bai Ca Mau
3) Ban Giám sát đầu tư cộng đồng (Ban GSDTCĐ)	Người trả lời phỏng vấn biết có Ban Giám sát đầu tư cộng đồng (%)	D304a	19.35%	(18.02% 20.69%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	2.07% 16.13% 42.58%	Kien Giang Ha Nam/Lai Chau Ha Tinh
3) Ban Giám sát đầu tư cộng đồng (Ban GSDTCĐ)	Ban GSDTCĐ có hoạt động thực sự trên thực tế (% số người trả lời phỏng vấn ghi nhận)	D304b	89.30%	(88.65% 89.95%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	32.50% 86.09% 100.00%	Lang Son Quang Tri/Hai Phong Phu Tho



Yêu cầu chính quyền các cấp yêu cầu giải quyết khúc mắc của người dân

Câu hỏi D301 hỏi người dân đã liên hệ với ai, cấp nào để yêu cầu giải quyết một số khúc mắc liên quan tới cá nhân, gia đình, hàng xóm hoặc với cán bộ địa phương trong vòng ba năm vừa qua. Kết quả khảo sát cho thấy trung bình toàn mẫu có 29,3% số người được hỏi cho biết họ đã liên hệ với trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố theo khoảng thời gian được nêu trong câu hỏi. Khi so sánh giữa các địa phương, tỉ lệ này khá khác nhau: 12% ở Hà Nội, 53% ở Hà Nam, và 54% ở Hà Tĩnh. Đường như trưởng thôn/tổ trưởng dân phố là người đầu tiên mà người dân tìm đến. Trong toàn mẫu, chỉ có 17% số người trả lời cho biết đã liên hệ với cán bộ xã/phường. Theo đánh giá của người dân, vai trò của trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố và cán bộ xã/phường có sự khác nhau giữa các địa phương, song các địa phương có một nét chung là người dân ít tiếp xúc với cán bộ xã/phường hơn so với trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố. Hà Nội có tỉ lệ người dân tìm đến cấp xã/phường rất thấp, đạt 3,9%, chỉ bằng 1/10 so với địa phương có tỉ lệ cao nhất là Hậu Giang (46,8%).

Người dân đánh giá chất lượng của các cuộc tiếp xúc với trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố và cán bộ cấp xã/phường là tương đương như nhau. Khi được hỏi cuộc gặp gỡ với ai trong số hai đối tượng trên có kết quả tốt hơn hay không, trong toàn mẫu có tới 88,4% số người được hỏi đã yêu cầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố giải quyết khúc mắc của mình đánh giá tích cực về kết quả xử lý khúc mắc của người dân, cao hơn so với 85,6% số người đánh giá tích cực về tác dụng của cuộc gặp với cán bộ xã/phường. Mặc dù đánh giá về các cuộc gặp với trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố có vẻ khá đồng nhất ở tất cả các địa phương (từ 71,3% ở Phú Yên đến 99,5% ở Kon Tum), song đánh giá về tác dụng của các cuộc gặp gỡ với cán bộ xã/phường lại có sự khác biệt. Ở Phú Thọ chỉ có 45,7% người cho rằng cuộc họp là có tác dụng, trong khi đó tỉ lệ này ở Lạng Sơn là 100%. (Điểm cần lưu ý đó là Lạng Sơn đạt điểm số tốt với chỉ số này, song lại kém hơn ở những nội dung khác, dẫn đến điểm số tổng thể cho cả trục nội dung của Lạng Sơn không cao.)

Hai chỉ số tiếp theo trong nội dung này là khả năng đề xuất ý kiến với chính quyền địa phương của người dân. Câu hỏi D302a1 hỏi người được phỏng vấn xem họ có đề đạt ý kiến gì với chính quyền trong năm qua không, với giả định là, khác với gửi đơn thư khiếu nại (qua đó có thể thấy được một môi trường công bằng và dân chủ), việc đưa ra ý kiến đóng góp với chính quyền có thể được diễn giải là một dấu hiệu cho thấy người dân cảm thấy rằng tiếng nói của họ được lắng nghe, và việc đề đạt ý kiến nhằm đổi mới chính quyền địa phương là việc đáng làm. Trong toàn mẫu, gần 20% số người được hỏi cho biết họ đã đưa ra ý kiến đề xuất trong vòng một năm qua. Người dân Đà Nẵng và Thừa

Thiên-Huế (35%) và Hà Tĩnh (32%) tỏ ra tích cực hơn trong đề xuất ý kiến. Ngược lại, người dân Tiền Giang, Lạng Sơn, Yên Bái, Nam Định và Hà Nội ít quan tâm hơn tới việc này (khoảng 5% đến 9%). Người trả lời phỏng vấn được hỏi thêm về kết quả từ đề xuất của họ qua câu hỏi D302a2. Trong toàn mẫu, có tới 91,8% số người cho rằng đề xuất của họ đã được tiếp thu. Có thể đây là những công dân có tinh thần đóng góp tích cực, có trình độ học vấn tốt và trình bày khúc chiết, do vậy tỉ lệ thành công của họ cao hơn. Tỉ lệ này ở hầu hết các tỉnh/thành phố khảo sát (trừ Đà Nẵng) đều đạt mức cao từ 75% đến 100%. Riêng Đà Nẵng là thấp nhất, với tỉ lệ người dân được hỏi cho biết đề xuất của họ được các cấp chính quyền tiếp thu là 60%, song Đà Nẵng lại là một trong những địa phương có tỉ lệ người dân đề đạt ý kiến với chính quyền cao nhất.

Ban Thanh tra nhân dân (Ban TTND)

Chỉ số thứ nhất (câu hỏi D303) trong nội dung này là một chỉ số đơn giản. Người trả lời phỏng vấn được hỏi có Ban TTND ở xã/phường của mình hay không. Mặc dù cơ chế thành lập Ban TTND đã chính thức được luật hóa theo Luật Thanh tra năm 2006, và trên cả nước hiện có tới 11.102 Ban TTND trên tổng số 11.116 xã/phường,⁷¹ song chỉ có 36,7% số người được hỏi trong toàn mẫu khảo sát cho biết xã/phường của họ có Ban TTND. Ở nhiều địa phương, chỉ có một số ít người dân biết về tổ chức này: Kiên Giang (9%), Đắk Lắk (14%) và Tiền Giang (14%). Đứng đầu bảng là Đồng Nai (59%) và Hải Dương (69%).

Chỉ số thành phần tiếp theo đề cập đến quy trình thành lập Ban TTND trên tinh thần của Pháp lệnh THĐCCS. Chỉ số (câu hỏi D303a) cho biết số người đã biết có Ban TTND ở xã/phường trả lời tiếp họ cũng biết về cách thức thành lập Ban này. Câu hỏi này đưa ra bốn phương án để người trả lời phỏng vấn lựa chọn: (1) họp dân để bầu, MTTQ công nhận; (2) UBND xã/phường thành lập ban này; (3) Hội đồng nhân dân xã/phường thành lập ban này; và (4) MTTQ thành lập ban này. Câu trả lời đúng là phương án (1). Kết quả khảo sát cho thấy rất ít người dân biết đến quy trình này. Những địa phương đứng đầu bảng về tỉ lệ người biết câu trả lời đúng (phương án 1): Hải Dương (50%) và TP. Hồ Chí Minh (33%). Đứng cuối bảng là Đắk Lắk, Bắc Giang và Tiền Giang (4-5%). Trong toàn mẫu, chỉ có 19% số người biết người dân có quyền và phải là người đứng ra thành lập cơ quan giám sát này.

71. Xem tin "Cả nước thành lập được hơn 11.100 Ban Thanh tra nhân dân" của Báo Điện tử Đảng CSVN (13/12/2010) tại www.cpv.org.vn/Ca-nuoc-thanh-lap-duoc-hon-11100-Ban-Thanh-tra-nhan-dan/5368992.epi

Phát hiện của khảo sát khá thống nhất với một số nghiên cứu khác về những thách thức mà Ban TTND phải đối mặt trong hoạt động. Đó là người dân địa phương không coi việc thành lập và hỗ trợ cho tổ chức này là quyền và nghĩa vụ của mình. Bên cạnh đó là sự thiếu hợp tác của chính quyền địa phương, đối tượng được giám sát. Nhiều Ban TTND đã không còn tồn tại sau khi được thành lập một thời gian ngắn.⁷²

Chỉ số cuối cùng (câu hỏi D304b) cho biết có bao nhiêu người trong số những người biết có sự tồn tại của Ban TTND cho rằng ban này hoạt động có hiệu quả. Đáng ngạc nhiên là có tới 75% số người trả lời câu hỏi này cho rằng Ban TTND hoạt động có hiệu quả. Ở tỉnh có điểm số cao nhất như Cà Mau, có tới 93% số người trả lời câu hỏi này nhận xét tích cực về hiệu quả hoạt động của Ban TTND; con số này ở Phú Thọ chỉ là 46%. Một điều cần lưu ý đối với trường hợp Cà Mau, đó là có 8,3% số người không thể trả lời câu hỏi về chức năng và nhiệm vụ của Ban TTND, nhưng lại cho rằng Ban TTND hoạt động có hiệu quả.

Ban Giám sát đầu tư cộng đồng (Ban GSĐTCĐ)

Cũng tương tự nội dung trước về Ban TTND, chỉ số đầu tiên cho nội dung này (câu hỏi D304a) cho biết tỉ lệ người biết có sự tồn tại của Ban GSĐTCĐ tại xã/phường mình. Theo thông tin chính thức, cho đến nay cả nước có tới 5.915 Ban GSĐTCĐ được thành lập ở cấp xã/phường.⁷³ Kết quả khảo sát cho thấy, trong toàn mẫu, có 19,4% trả lời có Ban GSĐTCĐ ở xã/phường. Đây không phải là điều bất ngờ, bởi theo đánh giá nội bộ của MTTQ, tiến độ thực hiện Ban GSĐTCĐ còn chậm hơn so với Ban TTND, và ở nhiều địa phương Ban TTND kiêm nhiệm luôn nhiệm vụ của Ban GSĐTCĐ.⁷⁴ Hà Tĩnh, địa phương ghi điểm cao nhất cho nội dung này, có 43% số người được hỏi cho biết có Ban GSĐTCĐ. Địa phương đứng cuối bảng (Tiền Giang và Hậu Giang) chỉ có 2% số người dân biết về tổ chức này.

Câu hỏi D303c dành cho những người biết có sự tồn tại của Ban GSĐTCĐ. Câu hỏi đặt ra là nếu ở xã/phường của họ có Ban GSĐTCĐ, họ có cho rằng những ban đó hoạt động có hiệu quả trên thực tế. Điểm số tổng thể cho chỉ số này rất cao, bởi có tới 89% số người trong toàn mẫu khẳng định Ban GSĐTCĐ hoạt động có hiệu quả. Đánh giá của người dân về

ban này biến thiên nhiều hơn khi so với đánh giá về Ban TTND: trong khi 100% người được hỏi ở Phú Thọ trả lời có hiệu quả, thì tỉ lệ này ở Lạng Sơn chỉ đạt 32.5%.

Kết quả khảo sát cũng cho thấy Ban TTND và Ban GSĐTCĐ vẫn chưa làm hết vai trò của mình là cơ chế giám sát xã hội, chưa thực hiện được nhiệm vụ quan trọng đó là giám sát việc tuân thủ pháp luật trong công tác quy hoạch đất đai và các dự án đầu tư ở địa phương. Những phát hiện này khá đồng nhất với một số đánh giá của MTTQ.⁷⁵ Mặc dù được giao trách nhiệm thực hiện các hoạt động giám sát phức tạp, song trong hầu hết các trường hợp, các thành viên của các Ban vẫn thiếu những kỹ năng và kiến thức cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, bên cạnh ngân sách hoạt động hạn hẹp. Mặc dù nhiều địa phương báo cáo đã thành lập Ban TTND ở tất cả các xã/phường,⁷⁶ song trên thực tế chỉ có 1/3 số người được hỏi có biết đến sự tồn tại của Ban TTND. Điều này nhắc nhở các địa phương cần phải triệt để hơn trong việc triển khai thực hiện cơ chế giám sát. Đồng thời, cũng cần phải tiếp tục nghiên cứu để tìm hiểu đúc rút kinh nghiệm từ những địa phương có các Ban đã thực hiện tốt công việc của mình làm cơ sở cho việc đề xuất những cơ chế tận dụng được thẩm quyền pháp lý nhằm cải thiện trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền với người dân.

2.4. TRỰC NỘI DUNG 4: KIỂM SOÁT THAM NHƯNG

Vấn đề tham nhũng hiện nay được bàn luận công khai ở nhiều quốc gia, và ít có nước nào phủ nhận rằng họ đang phải gánh chịu những hậu quả xã hội, chính trị và kinh tế của tham nhũng. Tuy nhiên, thống nhất về định nghĩa tham nhũng là gì là một vấn đề gây nhiều tranh cãi hơn, vì thực tiễn và chuẩn mực của các xã hội và văn hóa có nhiều điểm khác biệt. Thậm chí, định nghĩa được áp dụng phổ biến nhất về tham nhũng, “việc lạm dụng chức quyền vì mục đích tư lợi” có thể cũng là quá đơn giản hóa vấn đề. Trên thực tế, Công ước Liên Hợp quốc về Chống tham nhũng (UNCAC) cũng không đưa ra một định nghĩa chính xác về tham nhũng, mà đưa ra một khung chuẩn mực để nói về những hình thức biểu hiện khác nhau của tham nhũng. Mặc dù có những quốc gia này ít bị ảnh hưởng bởi tham nhũng hơn quốc gia khác, song những yếu tố tham nhũng có thể nhận diện ở khắp mọi nơi trên thế

72. Xem VUFO-NGO, 2008.

73. Xem tin “Cả nước thành lập được hơn 11.100 Ban Thanh tra nhân dân” của Báo Điện tử Đảng CSVN (13/12/2010) tại www.cpv.org.vn/Ca-nuoc-thanh-lap-duoc-hon-11100-Ban-Thanh-tra-nhan-dan/5368992.epi

74. Phạm Thị Kim Cúc, 2009.

75. Như trên

76. Tham khảo các tin “Nghệ An: Đơn thư giảm nhờ thanh tra nhân dân” trên Thanh Tra Online (14/12/2010) tại www.thanhtra.com.vn/Default.aspx?tabid=55&newsid=35148 và “Thanh tra nhân dân Hà Nội: Đã khẳng định được vị thế, vai trò” trên Thanh Tra Online (13/01/2011) tại www.thanhtra.com.vn/Default.aspx?tabid=55&newsid=36162.



giới, cả ở những nước giàu lẫn những nước nghèo.⁷⁷ Thực tế cho thấy tham nhũng có thể cản trở đầu tư nước ngoài và trong nước,⁷⁸ dẫn đến việc phân bổ nguồn lực công không hiệu quả, làm xấu thêm tình trạng bất bình đẳng về kinh tế, làm cho hoạt động kinh tế có xu hướng phi chính thức,⁷⁹ và cuối cùng là gây tổn hại cho triển vọng tăng trưởng kinh tế và phúc lợi của người dân.⁸⁰ Nguy hại hơn, tham nhũng làm xói mòn lòng tin của công chúng vào chính quyền, và nếu như không ngăn chặn được, tham nhũng có thể dẫn đến bất ổn chính trị.

Trong những tài liệu nghiên cứu phân tích về tham nhũng, các học giả phân biệt hai hình thức tham nhũng chính.⁸¹ Một mặt, có những hành vi tham nhũng diễn ra ở cấp cao nhất của chính quyền (những hành vi tham nhũng này thường được gọi là *tham nhũng vi mô*), và chủ yếu bao gồm những hoạt động mà người dân bình thường không trực tiếp quan sát thấy được, mặc dù những hoạt động này chắc chắn có tác động đến phúc lợi chung, và thường gắn với số tiền rất lớn. Tham nhũng cấp vi mô thường bao gồm những hành động như: (i) nhận tiền lại quả từ việc trao những hợp đồng mua sắm của chính phủ (xây dựng, thiết bị, dịch vụ kỹ thuật v.v...); (ii) nhận hối lộ cho những chính sách ưu ái cho một số chủ thể kinh tế nhất định; (iii) phân bổ nguồn lực có hạn (bao gồm tài nguyên, sông biển thông, hạn ngạch xuất khẩu hoặc sản xuất, hoặc các vị trí quan trọng cấp cao) không theo nguyên tắc thị trường, mang lại lợi ích cho gia đình, bạn bè, người thân của người hoạch định chính sách; (iv) khai thác thông tin nội bộ về quy hoạch cơ sở hạ tầng, quy hoạch đất đai, chính sách quản lý, cho phép người ra chính sách hoặc người thân được hưởng lợi trong khi nhà đầu tư thông thường không có thông tin chịu thiệt hại; và (v) tham gia vào những thỏa thuận đầu tư ngầm mà nhà đầu tư thông thường không tiếp cận được, theo kiểu xin cho.⁸²

Mặt khác, hình thức tham nhũng thứ hai chủ yếu là những hành vi nhận hối lộ nhỏ, các khoản phí không thuộc chính sách mà người dân phải chi khi làm những hoạt động bình thường và làm việc với cơ quan nhà nước. Trong dạng tham nhũng này có thể phân biệt hai dạng nhỏ nữa. Thứ nhất là tham nhũng trong khu vực hành chính công, xuất hiện khi hành vi tham nhũng là do cán bộ, công chức nhà nước thực hiện. Dạng tham nhũng này có thể xuất hiện trong các cơ quan nhà nước, khi người dân đi làm những thủ tục

cần thiết theo yêu cầu của chính quyền. Hối lộ để lấy bằng lái xe, giấy phép xây dựng, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đăng ký kinh doanh, hay phê duyệt hải quan đều nằm trong phạm trù này. Tham nhũng này cũng có thể xảy ra ở tòa án, nếu người dân phải chi tiền cho cán bộ để vụ án của mình được xử, hoặc làm ảnh hưởng đến quyết định cuối cùng của tòa án bằng một khoản hối lộ cho quan tòa. Tham nhũng vật trong khu vực công có thể xuất hiện trong thực thi pháp luật, khi người dân chi một khoản phí không chính thức để tránh bị ghi vé phạt khi vi phạm luật lệ giao thông, hay hối lộ thanh tra môi trường để không bị báo cáo vi phạm trong hoạt động kinh doanh. Tham nhũng trong khu vực công cũng phổ biến đối với cán bộ thuế, người có thể tính mức thuế thấp hơn để đổi lấy vật chất hay một khoản tiền nào đó.

Dạng thứ hai trong tham nhũng vật xảy ra khi người dân phải trả chi phí không chính thức, cao hơn và ngoài mức phí dịch vụ mà pháp luật quy định để được tiếp cận với dịch vụ công cơ bản mà luật pháp đảm bảo. *Tham nhũng trong cung ứng dịch vụ công* có thể xuất hiện ở bệnh viện và trường học, trong đó bác sĩ hay giáo viên đòi hỏi người dân phải chi trả thêm ngoài tiền quy định của nhà nước để được nhận dịch vụ chất lượng tốt hơn. Cũng có những hình thức tham nhũng khác như bác sĩ hay giáo viên lôi kéo bệnh nhân hay học sinh về những phòng khám tư hay lớp học thêm, thay vì phục vụ họ ở bệnh viện công và ở trường công. Đặc biệt là trong ngành giáo dục, tham nhũng vật xảy ra khi điểm số và những thước đo thành tích khác của học sinh có thể mua bằng tiền, thay vì là phần thưởng cho năng lực học tập. Tham nhũng trong cung ứng dịch vụ công cũng xuất hiện khi người dân trả tiền bảo kê cho công an, đặc biệt là đút lót cán bộ pháp luật để làm ăn.

82. Do tham nhũng vi mô ít khi được người dân thường chứng kiến hay trải nghiệm, nên không thể lấy được những thông tin đáng tin cậy về loại hình tham nhũng này từ một cuộc khảo sát ý kiến công chúng như PAPI. Mặc dù một số người thuộc tầng lớp tinh hoa, như lãnh đạo doanh nghiệp hay chính khách địa phương có mặt trong số những người được phỏng vấn trong khảo sát PAPI, có thể có thông tin về những hành vi này, song đa số người được phỏng vấn chỉ phỏng đoán dựa trên tin đồn và những câu chuyện bóng gió. Có một nguy cơ lớn là những người được phỏng vấn lẫn lộn giữa sự bất bình đẳng về kinh tế với bằng chứng tham nhũng, thường kết luận rằng sự giàu có của một số người chắc hẳn là do làm ăn phi pháp mà có. Cần phải tiếp cận nghiên cứu theo cách khác để đánh giá một cách đúng đắn về tham nhũng vi mô ở cấp quốc gia và giữa các vùng miền, và một số cách tiếp cận đã được áp dụng ở Việt Nam. Ví dụ, khảo sát PCI đối với người đứng đầu các doanh nghiệp trong nước và nước ngoài ở Việt Nam là một điều tra hữu ích để tìm hiểu kinh nghiệm của doanh nghiệp về tham nhũng. Một cách nữa là công khai tài sản của người làm chính trị như đã áp dụng ở Ấn Độ. Cách thứ ba có tên gọi là kiểm toán xã hội (hay kiểm soát chất lượng phục vụ), trong đó nhà nghiên cứu đóng vai là doanh nghiệp hay nhà thầu của chính phủ, và do đó có trải nghiệm trực tiếp về mức độ tham nhũng.

77. Xem Johnston, 2005.

78. Xem Smarzynska và Wei, 2000.

79. Xem Johnson và các tác giả, 1997.

80. Xem Bardhan, 1997.

81. Xem Johnston, 2008 (tr. 40) thảo luận về các loại hình tham nhũng này; và Transparency International, 2006.

Loại tham nhũng thứ ba là sự giao thoa giữa tham nhũng lớn và tham nhũng vặt, trong đó quan hệ thân hữu bị lợi dụng khi tuyển dụng công chức vào làm việc trong cơ quan nhà nước, và kết quả tuyển dụng dựa chủ yếu vào quan hệ thân quen hơn là năng lực. Quan hệ thân hữu, rất phổ biến ở cả các nước phát triển lẫn nước đang phát triển. Nó có thể rất nguy hiểm, vì nó có thể dẫn đến việc tuyển chọn những cán bộ, công chức kém năng lực.

2.4.1. BỐI CẢNH XÂY DỰNG TRỤC NỘI DUNG KIỂM SOÁT THAM NHŨNG

Nghiên cứu về Việt Nam đã chỉ ra rằng tham nhũng là một vấn đề mang tính “hệ thống”, và đưa ra giải thích về những hình thức tham nhũng khác nhau, phù hợp với những phân loại quốc tế đã nêu trên. Đó là: (i) tiền bôi trơn để hoàn thành những công việc hay dịch vụ cơ bản; (ii) chiếm của công làm của tư một cách phi pháp; và (iii) bán quyền lực nhà nước.⁸³ Ngoài ra, nghiên cứu còn lập luận là “ở Việt Nam có xu hướng coi chức vụ là một phương tiện để làm giàu cá nhân; thứ hai là xu hướng chú ý đến việc phục vụ cho một mạng lưới bảo trợ cho cá nhân chứ không phải làm việc vì lợi ích của người dân”.⁸⁴

Trên thực tế, Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020 của Việt Nam đã thể hiện mức độ nhận thức rất rõ về những nguy cơ và thực tiễn này, thừa nhận rằng tham nhũng đe dọa đến sự tồn vong của chế độ, đồng thời nhận định: *“[Tham nhũng] gây hậu quả xấu về nhiều mặt, làm giảm sút lòng tin của nhân dân vào sự lãnh đạo của Đảng và sự quản lý của Nhà nước, tiềm ẩn các xung đột lợi ích, phản kháng về xã hội, làm tăng thêm khoảng cách giàu nghèo. Tham nhũng trở thành vật cản lớn cho thành công của công cuộc đổi mới, cho sức chiến đấu của Đảng, đe dọa sự tồn vong của chế độ”*.

Các cấp lãnh đạo từ lâu đã bày tỏ quan ngại về những vấn đề do tham nhũng gây ra cho phát triển kinh tế. Những nỗ lực phòng chống tham nhũng của Việt Nam bắt đầu từ những năm 1990 với nhiều văn bản quy phạm pháp luật được ban hành, trong đó có thể kể đến Quyết định số 240/HDBT (năm 1990) và Quyết định số 114/TTg (năm 1992) của Thủ tướng Chính phủ đề cập đến tình trạng tham nhũng và buôn lậu đang gia tăng.

Sau đó, một loạt văn bản pháp lý có cách tiếp cận toàn diện hơn và liên quan đến nhiều bộ ngành, cơ quan cũng đã được ban hành. Trong số này có Pháp lệnh Phòng chống tham nhũng năm 1998, Pháp lệnh Phòng chống tham nhũng sửa đổi năm 2002, Luật Tiết

kiệm và chống lãng phí năm 2005, Luật Phòng chống tham nhũng năm 2005. Nghị quyết Hội nghị 3 Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa 10) vào tháng 8 năm 2006 một lần nữa nêu lại vấn đề, đặc biệt tập trung vào vấn đề tham nhũng, và cuối cùng Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020 cũng được đưa vào thực hiện từ tháng 5/2009. Việt Nam cũng phê chuẩn Công ước Liên Hợp quốc về chống tham nhũng (UNCAC) vào tháng 7/2009.

Tựu trung lại, những nỗ lực hiện nay nhằm giải quyết vấn đề tham nhũng và hành vi sai trái trong khu vực nhà nước xoay quanh năm nhóm giải pháp được nêu trong Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng. Đó là (i) tăng cường minh bạch về nhiệm vụ chức năng cán bộ để giảm cơ hội tham nhũng; (ii) nâng cao hiệu quả làm việc của cán bộ, công chức; (iii) hoàn thiện công tác quản lý kinh tế tạo sân chơi công bằng và bình đẳng cho doanh nghiệp; (iv) tăng cường công tác thanh, kiểm tra và xử lý tham nhũng; và (v) nâng cao nhận thức xã hội về phòng chống tham nhũng.⁸⁵

2.4.2. KẾT QUẢ KHẢO SÁT VỀ KIỂM SOÁT THAM NHŨNG

Sau khi tham khảo tài liệu nghiên cứu quốc tế và Việt Nam về tham nhũng, PAPI chia thước đo tham nhũng thành bốn nội dung thành phần. Ba nội dung đầu tiên tìm hiểu một số loại hình tham nhũng mà người dân Việt Nam thường gặp phải nhiều nhất: (i) tham nhũng trong chính quyền địa phương; (ii) tham nhũng trong cung ứng dịch vụ công; và (iii) thân quen trong tìm việc làm trong cơ quan nhà nước. Ngoài ba thước đo này về tham nhũng, một nội dung thứ tư đo lường nỗ lực chống tham nhũng của địa phương cũng được đưa vào đánh giá. Về điểm này, PAPI nghiên cứu xem liệu người trả lời phỏng vấn có biết về quyền của mình theo trên tinh thần của giải pháp thứ năm đó là nâng cao nhận thức xã hội về phòng chống tham nhũng của Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng hay không. Bên cạnh đó, PAPI tìm hiểu liệu người trả lời phỏng vấn có tận dụng những cơ hội này để tố cáo hành vi tham nhũng thông qua hệ thống đơn thư khiếu nại hay không. Về căn bản, câu hỏi đặt ra là có những cơ chế tố cáo tham nhũng cho người dân ở Việt Nam hay không? Về mặt này, PAPI không chỉ giới hạn ở việc thảo luận có hay không, mà còn đánh giá xem một người dân bình thường, cụ thể có thể chấp nhận được tham nhũng đến mức độ nào trước khi nộp đơn tố cáo chính thức.

Phát hiện nghiên cứu của Trục nội dung 4 được trình bày trong Biểu đồ 2.4 dưới đây, trong đó các thanh màu biểu thị phần đóng góp của từng nội dung cho điểm số cuối cùng. Có một số quan sát cần lưu ý đối

83. Xem Vasavakul, 2008

84. Xem Gainsborough và các tác giả, 2009 (tr. 20).

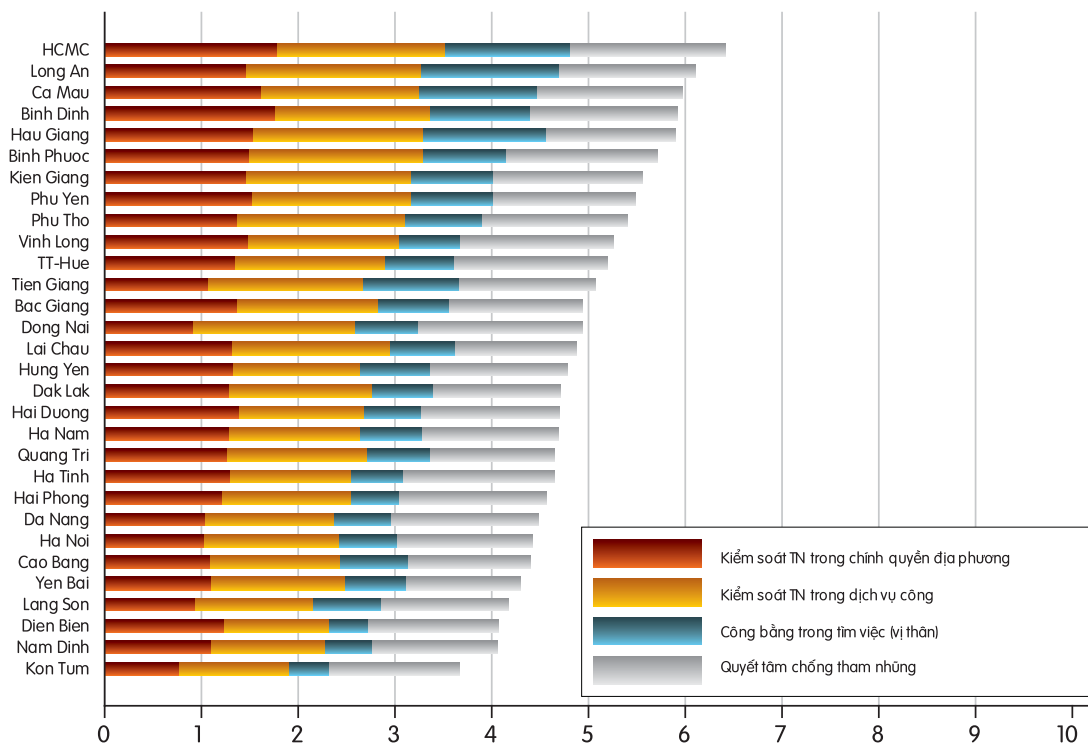
85. Xem Gainsborough và các tác giả, 2009, bàn về năm nhóm giải pháp.



với Biểu đồ 2.4. Thứ nhất, việc kiểm soát tham nhũng có mức độ biến thiên cao nhất trong tất cả các trục nội dung, cả ở cấp độ cá nhân lẫn cấp tỉnh. Sự phân lớp giữa các tỉnh rất rõ ràng. Ví dụ, phép thử thống kê cho thấy Thừa Thiên-Huế (đứng ở vị trí 11 xét về mức độ hiệu quả kiểm soát tham nhũng) có điểm thống kê rất khác so với Bình Phước (đứng ở vị trí thứ 6). Ở cuối bảng, Nam Định có số điểm kém hơn Hà Nội nhiều. Điều này có nghĩa là việc sắp xếp thứ hạng này không phải tình cờ, và có thể quan sát sự xếp hạng này theo các bước thử

lập lại. Thứ hai, các tỉnh khu vực miền nam có vẻ hiệu quả hơn trong công tác kiểm soát tham nhũng. Tám tỉnh đầu bảng, và 12 tỉnh trong số 15 tỉnh đầu bảng đều ở khu vực miền nam. Cần tiếp tục nghiên cứu để tìm hiểu những yếu tố vùng này, song khả năng các tỉnh khu vực miền nam làm tốt hơn công tác kiểm soát tham nhũng là rất cao. Điều này rất đáng chú ý, đặc biệt với một phát hiện trên toàn quốc là người dân ở khu vực miền nam thường tận dụng hệ thống khiếu kiện chính thức nhiều hơn người dân ở khu vực miền bắc.

BIỂU ĐỒ 2.4: HIỆU QUẢ THỰC HIỆN CÔNG TÁC KIỂM SOÁT THAM NHƯNG (TRỤC NỘI DUNG 4)



Các chỉ số riêng lẻ cấu thành nên mỗi nội dung thành phần được trình bày trong Bảng 2.4. Bảng này cũng liệt kê các câu hỏi từ đó rút ra các chỉ số trong khảo sát và các số liệu thống kê mô tả. Đặc biệt, Bảng 2.4 nêu cụ thể điểm tổng thể cho toàn mẫu, giá trị thấp nhất, cao nhất và trung vị của đơn vị tỉnh, giúp người đọc thấy rõ hơn về các tỉnh thực hiện tốt nhất và kém nhất ở mỗi trục nội dung thành phần. Điều này có tác dụng giúp cho các nhà hoạch định chính sách khi xác định những thực tiễn tốt nhất ở địa phương.

Mỗi chỉ số trong Bảng 2.4 được điều chỉnh về thang điểm 1-10, trong đó '1' biểu thị kết quả tham nhũng

nhiều nhất và '10' là tham nhũng ít nhất quan sát được ở tỉnh (xem Chương 3 để biết thêm chi tiết). Mỗi điểm số nội dung thành phần là điểm trung bình của tất cả các chỉ số cấu thành nên nội dung đó. Cuối cùng, bốn nội dung thành phần được lấy điểm trung bình thành điểm tổng thể về kiểm soát tham nhũng, như vậy mỗi nội dung thành phần chiếm 25% điểm số cuối cùng. Có thể quan sát kết quả này qua Biểu đồ 2.4. Về thước đo tổng thể kiểm soát tham nhũng, TP. Hồ Chí Minh là địa phương có kết quả tốt nhất, còn Kon Tum có kết quả kém nhất.

BẢNG 2.4: CÁC CHỈ SỐ THÀNH PHẦN CẤU THÀNH TRỰC NỘI DUNG 4

NỘI DUNG THÀNH PHẦN	TÊN CHỈ SỐ THÀNH PHẦN	CÂU HỎI TRONG BẢNG HỎI	TRUNG VỊ CỦA TOÀN MẪU	KHOẢNG TIN CẬY 90%	ĐIỂM SỐ CỦA TỈNH/THÀNH PHỐ	ĐIỂM SỐ	TỈNH/THÀNH PHỐ
1) Kiểm soát tham nhũng liên quan đến các cấp chính quyền địa phương	Cán bộ chính quyền dùng tiền công quỹ vào mục đích riêng (% số người trả lời phỏng vấn không đồng ý với nhận định này)	D402a	51.02%	(49.56% 52.49%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	13.53% 44.19% 73.08%	Kon Tum Hai Duong/Vinh Long HCMC
1) Kiểm soát tham nhũng liên quan đến các cấp chính quyền địa phương	Người dân chi thêm tiền để được nhận giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (% người không đồng ý)	D402b	42.66%	(40.93% 44.39%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	12.45% 42.45% 64.83%	Dong Nai Vinh Long/Hung Yen Phu Tho
1) Kiểm soát tham nhũng liên quan đến các cấp chính quyền địa phương	Người dân chi thêm tiền để nhận được giấy phép xây dựng (% người không đồng ý)	D402e	43.98%	(42.30% 45.66%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	13.01% 41.82% 68.37%	Kon Tum TT-Hue/Vinh Long Phu Tho
1) Kiểm soát tham nhũng liên quan đến các cấp chính quyền địa phương	Người dân chi thêm tiền để được việc khi đi làm công chứng ở phòng công chứng nhà nước (%)	D503b	19.98%	(14.22% 25.74%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	0.92% 19.07% 44.65%	Lai Chau Hau Giang/Cao Bang Tien Giang
2) Kiểm soát tham nhũng liên quan tới cung ứng dịch vụ công	Người dân chi thêm tiền để được quan tâm hơn khi đi khám, chữa bệnh tại bệnh viện huyện/quận (% người không đồng ý)	D402c	38.97%	(37.55% 40.39%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	12.62% 35.81% 67.02%	Kon Tum Quang Tri/Bac Giang Long An
2) Kiểm soát tham nhũng liên quan tới cung ứng dịch vụ công	Được biết phụ huynh học sinh ở trường tiểu học gần nhà chi thêm tiền để con em mình được quan tâm hơn (% người không đồng ý)	D402d	52.46%	(51.13% 53.79%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	14.25% 51.29% 75.35%	Kon Tum Ha Nam/TT-Hue Phu Tho
2) Kiểm soát tham nhũng liên quan tới cung ứng dịch vụ công	Đề học sinh được quan tâm hơn, phụ huynh học sinh cần 'bồi dưỡng' thêm cho giáo viên (kinh nghiệm thực tế) (% người không đồng ý)	D607e	38.82%	(37.67% 39.97%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	19.39% 42.19% 70.59%	Da Nang Hai Phong/Hung Yen Lang Son
2) Kiểm soát tham nhũng liên quan tới cung ứng dịch vụ công	Giáo viên ưu ái các học sinh tham gia các lớp học thêm (% người không đồng ý).	D607f	56.77%	(55.30% 58.25%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	19.93% 63.32% 87.46%	Da Nang Ca Mau/Hung Yen Lang Son
2) Kiểm soát tham nhũng liên quan tới cung ứng dịch vụ công	Cá nhân hoặc gia đình bị ảnh hưởng bởi một hành vi tham nhũng của cán bộ chính quyền địa phương (%)	D405	85.99%	(84.84% 87.14%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	36.42% 81.26% 99.30%	Yen Bai Hai Phong/Ca Mau Vinh Long
2) Kiểm soát tham nhũng liên quan tới cung ứng dịch vụ công	Bệnh nhân/người nhà bệnh nhân chi thêm tiền để được điều trị tốt hơn (%)	D606	27.64%	(21.78% 33.50%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	0.49% 28.29% 78.46%	Dong Nai Phu Tho/Tien Giang Nam Dinh
3) Cơ hội công bằng trong tìm việc ở khu vực công	Để xin được việc làm trong cơ quan nhà nước, nhiều người phải đưa tiền hối lộ (% người không đồng ý)	D402f	32.97%	(31.55% 34.39%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	5.11% 22.60% 67.44%	Nam Dinh Ha Noi/Quang Tri Long An



NỘI DUNG THÀNH PHẦN	TÊN CHỈ SỐ THÀNH PHẦN	CÂU HỎI TRONG BẢNG HỎI	TRUNG VỊ CỦA TOÀN MẪU	KHOẢNG TIN CẬY 90%	ĐIỂM SỐ CỦA TỈNH/THÀNH PHỐ	ĐIỂM SỐ	TỈNH/THÀNH PHỐ
3) Cơ hội công bằng trong tìm việc ở khu vực công	Số vị trí trong khu vực nhà nước đã được hỏi KHÔNG cần quen biết mà vẫn thi vào được (từ 1 tới 5)	D403a-D403f	1.01	(0.95 1.06)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	0.14 0.85 1.99	Dien Bien Tien Giang/Kien Giang Ca Mau
4) Quyết tâm trong phòng, chống tham nhũng	Người trả lời phỏng vấn biết đến Luật Phòng, chống tham nhũng (%)	D406	45.66%	(44.32% 47.00%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	23.22% 38.37% 66.17%	Dien Bien Phu Tho/Lang Son HCMC
4) Quyết tâm trong phòng, chống tham nhũng	Chính quyền địa phương nghiêm túc trong phòng chống tham nhũng khi có tham nhũng xảy ra ở tỉnh/thành phố nơi cư trú (%)	D407	27.13%	(25.80% 28.46%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	6.52% 28.41% 40.02%	Yen Bai Long An/Hau Giang Binh Phuoc
4) Quyết tâm trong phòng, chống tham nhũng	Người trả lời phỏng vấn bị ảnh hưởng của hành vi tham nhũng, song lại lựa chọn không tố cáo (%)	D405b	89.99%	(89.54% 90.43%)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	22.34% 92.25% 100.00%	Ca Mau Dak Lak/Dong Nai Multiple Provinces
4) Quyết tâm trong phòng, chống tham nhũng	Số tiền hối lộ cao tới mức nào thì ông/bà đi tố cáo hành vi đòi hối lộ của một vị công an (1000 VND)?	D404 (Bảng hỏi A)	7670	(7140 8199)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	2950.57 7289.18 24137.84	Kon Tum Ha Tinh/Nam Dinh Hau Giang
4) Quyết tâm trong phòng, chống tham nhũng	Số tiền hối lộ cao tới mức nào thì ông/bà đi tố cáo hành vi đòi hối lộ của một vị cán bộ UBND xã/phường (1000 VND)?	D404 (Bảng hỏi B)	6851	(6510 7191)	<i>Giá trị tối thiểu</i> <i>Trung vị</i> <i>Giá trị tối đa</i>	2152.97 9056.28 20033.00	Long An Dak Lak/Ca Mau Bac Giang

Kiểm soát tham nhũng liên quan đến các cấp chính quyền địa phương

Một nghiên cứu năm 2005 của Ban Nội chính Trung ương Đảng đã nêu rõ địa chính, xây dựng, hải quan và thuế là những ngành có vấn đề nhất ở Việt Nam.⁸⁶ Hải quan và thuế là những ngành mà khu vực doanh nghiệp có trải nghiệm trực tiếp nhiều hơn, do vậy PAPI tập trung vào lĩnh vực đất đai và xây dựng, vì những cơ quan này là nơi mà những người dân tham gia phỏng vấn có khả năng gặp phải nhiều hơn trong đời sống hàng ngày. PAPI đưa ra một số câu hỏi mang tính cảm nhận, ví dụ như người dân có cho rằng cán bộ địa phương đang lạm dụng công quỹ cho mục đích cá nhân hay không.

Trong toàn mẫu nghiên cứu, có 51% số người trả lời cho rằng lãnh đạo địa phương không lạm dụng công quỹ; 43% cho rằng không cần phải trả tiền bôi trơn mới làm xong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở/nhà ở (giấy CNQSDĐ), và 44% cho rằng không phải hối lộ mới xin được giấy phép xây dựng. Có hai điểm cần lưu ý đối với các chỉ số này. Thứ nhất, PAPI hỏi người được phỏng vấn về tham nhũng theo cảm nhận của họ, cho dù họ có thực sự thấy tận mắt hay không. Đây là vấn đề gây nhiều tranh luận bởi với câu hỏi như vậy người dân sẽ đưa ra những câu trả lời thiếu khách quan hơn so với câu hỏi trực tiếp về kinh nghiệm thực tế của người dân.

Câu hỏi chi thêm tiền để làm được giấy CNQSDĐ và giấy phép xây dựng chỉ hỏi tiếp 1.404 người thực tế đã xin được giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và 498 người đã xin được giấy phép xây dựng trong vòng ba năm gần đây. Mặt khác, nỗi lo phải chi tiền dứt lốt có thể là một lý do lý giải tại sao chỉ có một số ít người đã tham gia đi làm những thủ tục này. Mặc dù trong toàn mẫu có tới 1.227 người cho biết đã sửa hoặc xây nhà mới trong thời gian ba năm trở lại đây, song tại sao có tới 40% số người này không đi xin cấp phép xây dựng cho dù đây là nghĩa vụ pháp lý? Rất có thể tham nhũng làm ảnh hưởng đến việc lựa chọn xem có nên làm thủ tục chính thức hay không. Do đó, tìm hiểu cảm nhận của những người đi xin cấp phép cũng quan trọng bởi thông tin này chuyển tải những thông điệp quan trọng đến các nhà hoạch định chính sách. Ngay cả khi việc cấp giấy phép xây dựng ở một số xã/phường là không có tham nhũng, thì nhiều người dân vẫn tin là có tham nhũng. Họ vẫn tiến hành xây dựng mặc dù có thể là chưa được cấp phép, và đây là một hành vi có thể gây hại cho chính họ và những người khác.

Một lưu ý quan trọng thứ hai là PAPI đo lường tỉ lệ người trả lời phỏng vấn phủ nhận trên thực tế có hiện tượng tham nhũng diễn ra, thay vì tỉ lệ người khẳng định là có. Lý do là vì trong quá trình thực hiện khảo sát, nhiều người trả lời phỏng vấn cho rằng những câu hỏi này quá nhạy cảm, và từ chối trả lời, hoặc nói họ không biết gì về điều đó cả, trong khi phỏng vấn viên tin chắc rằng họ biết nhiều hơn thế. Do có quá nhiều người

86. Xem Ban Nội chính Trung ương Đảng, 2005..

không trả lời những câu hỏi này, nên nếu chỉ dùng câu trả lời khẳng định rõ ràng sẽ đánh giá không hết vấn đề và bỏ đi những dữ liệu hữu ích. Tuy nhiên, khi đặt câu hỏi theo cách này, cần ghi nhận một điều rằng có thể có những trường hợp đặt câu hỏi như vậy là chưa xác đáng bởi người trả lời phỏng vấn thực sự không có thông tin để trả lời cho chính xác.⁸⁷

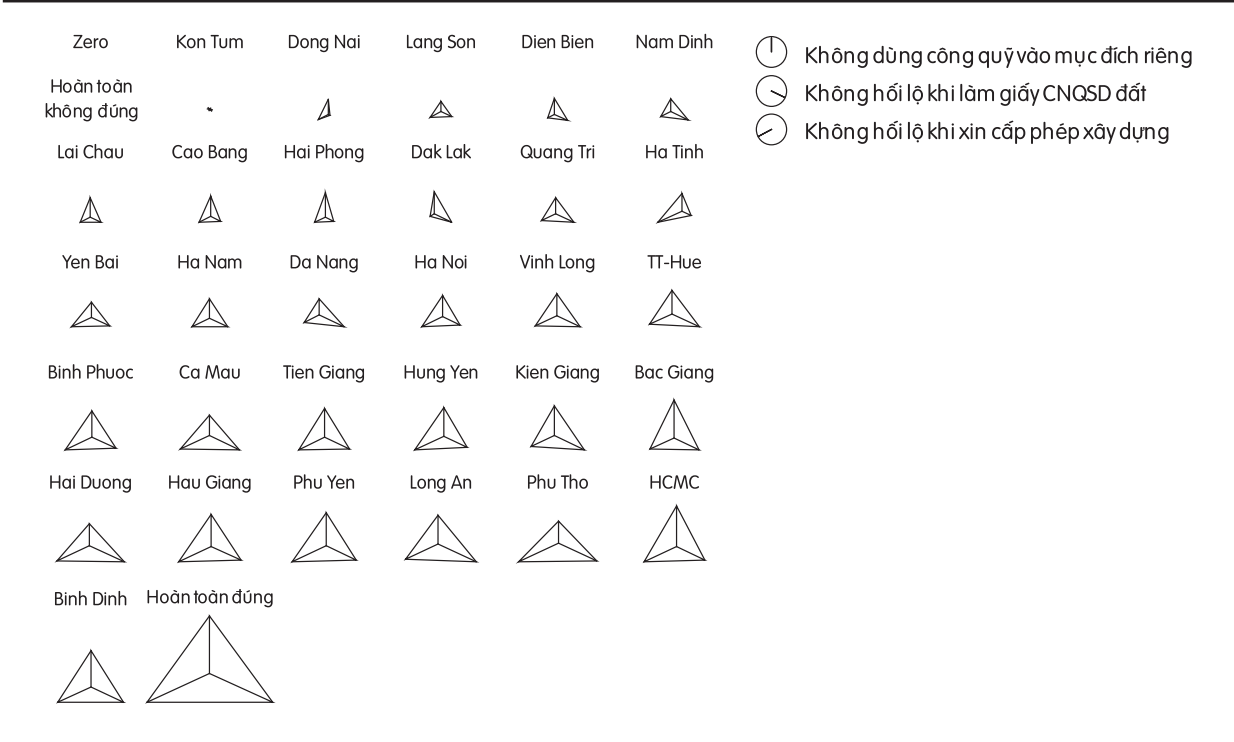
Biểu đồ 2.4a mô tả những chỉ số thành phần này theo biểu đồ hình tam giác, trong đó các cạnh của các tam giác nhỏ trong tam giác lớn biểu thị tỉ lệ phần trăm số người phủ nhận là có hiện tượng tham nhũng. Đáng lưu ý là, không có tỉnh nào có kết quả sát với hình tam giác hoàn hảo ở góc dưới bên phải. Tỉnh Bình Định ở duyên hải Nam Trung Bộ có kết quả gần nhất với mức hoàn hảo, nhờ có điểm số cao ổn định ở cả ba chỉ số:

87. Người sử dụng các số liệu này cần lưu ý đến quyết định đặt câu hỏi theo cách này, và trong báo cáo cũng cố gắng giải thích tối đa.

67% số người trả lời ở Bình Định cho rằng không có hiện tượng lạm dụng công quỹ, 56% cho biết không có việc phải trả tiền bôi trơn để xin cấp giấy CNQSDĐ (sổ đỏ), và 58% nói không phải trả tiền bôi trơn để xin giấy phép xây dựng. Cả ba điểm số này đều không phải là điểm số cao nhất trong toàn mẫu. Phú Thọ có mức hối lộ để xin cấp giấy CNQSDĐ và giấy phép xây dựng thấp nhất (65% và 68% phủ nhận việc có hối lộ), song mức độ phủ nhận việc lạm dụng công quỹ lại ở mức trung bình (chỉ có 44%). TP. Hồ Chí Minh có mức độ phủ nhận hiện tượng lạm dụng công quỹ cao nhất (73%), song điểm ở hai cạnh tam giác nhỏ về hối lộ trong thủ tục cấp giấy phép lại thấp hơn (chỉ 51% và 56% phủ nhận). Ở phía cuối bảng xếp hạng là tỉnh Kon Tum, khá ngược lại so với Bình Định: Chỉ có 13% phủ nhận có hiện tượng lạm dụng công quỹ và phải đưa hối lộ khi xin giấy phép xây dựng, trong khi đó 15% phủ nhận việc đưa “phong bì” khi xin cấp sổ đỏ. Về việc hối lộ khi xin cấp sổ đỏ, Đồng Nai xếp thấp nhất với điểm số 12,45%.

BIỂU ĐỒ 2.4A: TÌNH TRẠNG THAM NHŨNG VẬT TRỌNG KHU VỰC CÔNG THEO KINH NGHIỆM THỰC TẾ CỦA NGƯỜI DÂN (THEO TỈNH/THÀNH PHỐ)

(Độ dài của các cạnh bên trong hình tam giác thể hiện % số người trả lời bảng hỏi cho biết họ KHÔNG gặp phải tình trạng được nêu)



Mặc dù những phát hiện này rất thú vị, song hai điều kiện đã được thảo luận lúc trước khi trình bày các điểm số cho thấy những phát hiện đó vẫn chưa đủ để hoàn toàn nắm bắt được vấn đề tham nhũng ở Việt Nam. Cần có một thước đo cụ thể hơn, phản ánh được cả kinh nghiệm trực tiếp của người trả lời phỏng vấn về vấn đề tham nhũng, như không phải chỉ là cảm nhận

của họ về mức độ tham nhũng, vì người trả lời phỏng vấn có thể đánh giá quá cao hoặc quá thấp mức độ tham nhũng dựa trên tin đồn hay nghe ngóng. Mặt khác, người trả lời phỏng vấn cũng khó mà thừa nhận những hành vi có thể dẫn đến việc bị trừ dập hay bị cho là chính họ đã có hành vi sai trái.



Do tham nhũng vật và quan hệ thân hữu là những gì người dân có trải nghiệm trực tiếp nên có thể được phân tích thông qua một cuộc khảo sát ý kiến công chúng như công cụ PAPI. Tuy nhiên, các nhà nghiên cứu phải rất thận trọng đối với các câu hỏi về các hoạt động này, vì người trả lời phỏng vấn có thể không muốn đưa ra thông tin chính xác. Một số người được phỏng vấn, có thể đã từng là nạn nhân của tham nhũng, có thể lo sợ bị trả thù từ phía cán bộ công quyền có hành vi tham nhũng. Do vậy, họ có thể nói nhẹ bót đi, hoặc phủ nhận rằng mình đã chịu phạt tù. Mặc dù thường không được đánh giá đúng mức trong phần lớn các tài liệu viết về tham nhũng, song cần lưu ý rằng trong nhiều trường hợp, “nạn nhân” của tham nhũng trên thực tế có thể chính là người khởi xướng việc này. Một thực tế rất phổ biến ở mọi nơi trên thế giới là các cá nhân đề nghị đưa hối lộ để để quan chức đẩy nhanh hơn một dịch vụ nào đó, bề cong luật lệ đi một chút, hoặc nhìn đi nơi khác để bỏ qua một hành vi phi pháp. Tất nhiên, đây không phải là lời biện minh cho người cán bộ công quyền, người phải có khả năng từ chối những lời đề nghị như vậy hoặc một hệ thống dung nạp những hành vi đó, nhưng điều này có nghĩa là việc thiết kế và thực hiện bằng hỏi là đặc biệt quan trọng để có được cảm giác đúng về tham nhũng trong xã hội. Bên cạnh việc bảo mật cho tất cả những người được phỏng vấn, công cụ khảo sát PAPI còn đi đầu trong việc dùng những câu trả lời được che chắn kỹ lưỡng và những câu hỏi chuyển tải thông tin về tham nhũng mà không buộc người trả lời phải bộc lộ những thông tin nhạy cảm. Những kỹ thuật này được thảo luận chi tiết hơn ở phần sau.

Một đặc điểm nữa của cách tiếp cận PAPI là nghiên cứu một số hình thức tham nhũng mà người dân hay phải đối mặt, chứ không phải doanh nghiệp. Mặc dù tham nhũng đối với doanh nghiệp cũng rất quan trọng, song đã có rất nhiều nghiên cứu quốc tế và Việt Nam thảo luận về vấn đề này. Cả báo cáo “Chỉ số cảm nhận tham nhũng” của tổ chức Minh bạch Quốc tế và “Phòng chống tham nhũng” của Ngân hàng Thế giới đều chủ yếu dựa vào các cuộc khảo sát doanh nghiệp để đánh giá về tham nhũng ở các quốc gia.⁸⁸ Ở Việt Nam, có lẽ thước đo tham nhũng thường được trích dẫn nhiều nhất là “chỉ số thành phần về phí không chính thức” của

khảo sát PCI đối với doanh nghiệp.⁸⁹ Cách tiếp cận của PAPI mang lại một quan điểm về tham nhũng có thể khác với quan điểm của doanh nghiệp. Ví dụ, doanh nghiệp thường không có trải nghiệm về quan hệ thân quen trong việc tuyển dụng người vào cơ quan nhà nước. Khi được hỏi, họ có thể cho rằng hiệu quả làm việc của nhân viên công quyền thấp là do năng lực yếu kém, hơn là do quy trình tuyển dụng bị lạm dụng để ưu ái quan hệ hơn tài năng. Tương tự, doanh nghiệp có thể coi những khoản phí không chính thức để có được giấy tờ là một phiền hà nhỏ, trong khi cùng những khoản phí đó có thể làm cho nhiều gia đình rơi vào khó khăn. Trong trường hợp này, việc đánh giá của cá nhân sẽ có giá trị hơn. Hoặc theo một cách khác, cán bộ ở một số địa phương có thể không quan tâm nhiều đến những khoản tiền nhỏ họ có thể nhận được từ tham nhũng vật với công dân, khi cộng đồng doanh nghiệp giàu có là một mục tiêu béo bở hơn nhiều. Trong những trường hợp này, sự đánh giá của doanh nghiệp và cá nhân về tham nhũng có thể khác nhau rất xa.

Ở chỉ số cuối cùng trong nội dung thành phần này, PAPI khai thác một kỹ thuật mới đó là câu hỏi liệt kê.⁹⁰ Câu hỏi liệt kê rất dễ thực hiện, đơn giản là người phỏng vấn được đưa xem một danh sách hoạt động và chỉ được trả lời họ đã tham gia vào bao nhiêu hoạt động trong đó. Họ không hề bị buộc phải thú nhận đã tham gia vào một hoạt động nhạy cảm nào đó. Như vậy, người trả lời phỏng vấn có thể bộc lộ những thông tin quan trọng mà không phải lo sợ. Nhiều thử nghiệm cho thấy dạng câu hỏi liệt kê cho kết quả tốt hơn nhiều so với mọi kỹ thuật lấy thông tin nhạy cảm khác, và đảm bảo người trả lời phỏng vấn vẫn cảm thấy thoải mái.⁹¹ Bí quyết của kỹ thuật sử dụng câu hỏi liệt kê là số mẫu người trả lời phỏng vấn được chia ngẫu nhiên thành hai nhóm giống như nhau về mọi đặc điểm có thể quan sát được. Một nhóm người được phỏng vấn được đưa danh sách các hoạt động tương đối ít xảy ra, nhưng không phải là không thể, và không có gì nhạy cảm. Nhóm thứ hai nhận một danh sách tương tự

88. Những số liệu cơ bản cho các thước đo Quản trị của Ngân hàng Thế giới (xem KKM và KKM từ 35 nguồn khác nhau, do 33 tổ chức cung cấp). Phương pháp KKM tổng hợp những số liệu này thành các thước đo chuẩn. Quan trọng nhất đối với nghiên cứu này là một phần lớn dữ liệu được lấy từ hai nguồn: các nhà cung cấp thông tin doanh nghiệp thương mại và các cuộc khảo sát doanh nghiệp. Tổng cộng lại, hai nguồn số liệu này chiếm đến 60% số liệu được sử dụng trong dự án và 61% điểm số có trọng số. Đối với một số chỉ số, như sự ổn định chính trị, số liệu này chiếm đến 82% điểm số cuối cùng. Lý do vì sao thông tin này lại quan trọng là do những số liệu này được cung cấp bởi các chuyên gia và doanh nghiệp hoạt động tại các nước được xếp hạng. Do vậy, những thước đo này không hẳn là những thước đo khách quan về chất lượng thể chế, mà là đánh giá cảm nhận của doanh nghiệp về chất lượng thể chế.

89. Chỉ số thành phần về phí không chính thức trong PCI được rút ra từ khảo sát hàng năm khoảng 10.000 doanh nghiệp trong nước. Chỉ số này đặt tham nhũng vào trong bối cảnh tham nhũng vì mô trong hợp đồng mua sắm của chính phủ, tham nhũng vật trong đăng ký kinh doanh, và khả năng tiên liệu về những khoản phí này, vì các doanh nghiệp biết rõ về con đường hối lộ ở địa phương có thể đưa vào trong kế hoạch kinh doanh của mình như một loại thuế. Chỉ số này được xây dựng hoàn toàn dựa trên những thông tin mềm rút ra từ khảo sát. Thông thường, các tỉnh đồng bằng sông Cửu Long xếp hạng cao, đặc biệt là Bến Tre xếp trong nhóm ba tỉnh đứng đầu trong tất cả các năm PCI được tính toán.

90. Dalton, 1994, và Coutts và Jann. 2009 là hai tài liệu tham khảo có ích, giải thích về phương pháp áp dụng các kỹ thuật Unmatched Count Technique (UCT), hay còn gọi là LIST questions. (ND: Đây là kỹ thuật mới chưa được áp dụng ở Việt Nam, vì vậy thuật ngữ này chưa có trong từ điển thống kê ở Việt Nam. Để bạn đọc tiện theo dõi, trong báo cáo này, thuật ngữ “câu hỏi liệt kê” được sử dụng trong phần thảo luận này.)

91. Xem Coutts và Jann, 2009.

nhưng có thêm một hạng mục bổ sung được đặt ngẫu nhiên trong danh sách. Hạng mục bổ sung này là một nhận định cụ thể về một hoạt vi mang tính nhạy cảm.

Câu hỏi D503b trong bảng hỏi khảo sát PAPI sử dụng kỹ thuật bảng hỏi liệt kê để tìm hiểu hiện tượng tham nhũng ở phòng công chứng địa phương. Phòng công chứng nhà nước là địa điểm đặc biệt phù hợp, vì đây là một hợp phần quan trọng trong hoạt động cải cách tư pháp đang diễn ra trong khuôn khổ cải cách hành chính công. Hơn nữa, đây là một thủ tục hành chính rất phổ biến. Kết quả đã nhận được 52,3% số người cho biết họ đã sử dụng dịch vụ công chứng trong năm qua. Bình Phước có tới 80% số người trả lời phỏng vấn đã sử dụng dịch vụ công chứng. Trong câu hỏi D503b, người trả lời phỏng vấn được nhận Bảng hỏi B chỉ xem một danh sách có ba hoạt động bình thường có thể diễn ra trong phòng công chứng. Người trả lời phỏng vấn nhận Bảng hỏi A ngoài xem ba câu hỏi đó còn có thêm một câu hỏi nhạy cảm (xem câu hỏi D503b, Phụ lục C để biết chính xác hình thức và nội dung câu hỏi).

Một điểm cần lưu ý đó là giá trị trung bình của một biến nhị phân cũng có thể đọc thành giá trị phần trăm. Ví dụ, trong câu hỏi về giới tính, nữ được đánh mã '1' và nam đánh mã '0', thì giá trị trung vị của biến đó là tỉ lệ phần trăm nữ trong mẫu. Do giữa hai nhóm có một hạng mục khác nhau, nên chúng ta cũng áp dụng nguyên tắc tương tự. Chênh lệch giá trị trung vị giữa hai nhóm là tỉ lệ phần trăm của người trả lời câu hỏi

có tham gia vào hành vi nhạy cảm.

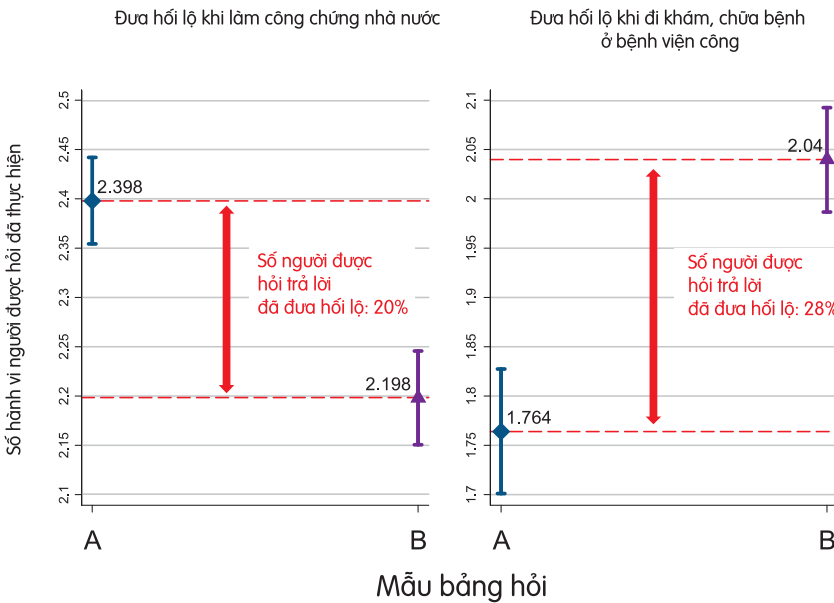
Biểu đồ 2.4b biểu thị kết quả của hai câu hỏi theo kỹ thuật câu hỏi liệt kê được áp dụng trong khảo sát PAPI. Bảng đầu tiên minh họa kết quả của câu hỏi về việc đưa hối lộ ở phòng công chứng nhà nước (câu hỏi D503b). Người trả lời phỏng vấn được nhận Bảng hỏi A trả lời là trung bình họ tham gia 2,39 hoạt động. Người nhận được Bảng hỏi B nói họ tham gia vào 2,19 hoạt động. Chênh lệch giữa hai giá trị trung bình này là 0,2 hay 20%, cho thấy 20% người trả lời câu hỏi có hành vi hối lộ ở phòng công chứng. Khoảng tin cậy 95% xung quanh điểm số trung bình cho thấy những giá trị trung vị này có khoảng cách khá lớn. Có nghĩa là mức chênh lệch giữa các giá trị trung vị không thể là do ngẫu nhiên. Các mẫu ngẫu nhiên lặp lại cũng cho những kết quả đáng kể, từ ít nhất là 14,2% đến 25,7%.⁹²

Câu hỏi đã được sử dụng cho toàn mẫu khảo sát để đánh giá mức độ thường xuyên của việc chi trả phí phi chính thức cho dịch vụ công chứng công ở các địa phương. Kết quả cho thấy tình trạng đưa hối lộ khi làm công chứng hầu như không có ở Lai Châu (với 0.9% số người được hỏi cho biết họ có đưa hối lộ), Cà Mau (2.3%), và TP. Hồ Chí Minh (3.8%); song lại khá phổ biến ở Tiền Giang (45%), Hà Nội (35%) và Phú Thọ (35%).

92. T-test cho thấy sai số chuẩn là 3,6%, t-statistic là 3,7224, và trị số p-value là 0,0002. Nói ngắn gọn, khác biệt này có ý nghĩa thống kê ở mức 99,98%.

BIỂU ĐỒ 2.4B: TÌNH TRẠNG ĐƯA HỐI LỘ ĐỂ ĐƯỢC VIỆC TẠI PHÒNG CÔNG CHỨNG NHÀ NƯỚC VÀ BỆNH VIỆN CÔNG

(Thanh đứng đi qua điểm trung vị thể hiện khoảng tin cậy 95%; Các hình thoi màu xanh đậm thể hiện điểm trung vị của các hành vi được khảo sát dựa trên kinh nghiệm của người trả lời khảo sát mẫu A; các hình tam giác màu tím thể hiện điểm trung vị của kết quả khảo sát đối với người trả lời khảo sát mẫu B)





Kiểm soát tham nhũng trong cung ứng dịch vụ công

Mặc dù dư luận xã hội cho rằng hiện tượng hối lộ khá phổ biến trong nhiều lĩnh vực dịch vụ công, PAPI cũng làm như các nghiên cứu trước, đó là tập trung vào hai lĩnh vực y tế và giáo dục. Đây là những lĩnh vực mà người dân sử dụng nhiều nhất.⁹³

Một danh sách câu hỏi khác (D606) được sử dụng để xác định trong số 2.911 người trả lời câu hỏi có đến bệnh viện trong năm vừa qua (có thể là bản thân họ hoặc đi với thành viên trong gia đình) có bao nhiêu phần trăm số người đã đưa hối lộ khi nhận dịch vụ. Với câu hỏi này, Bảng hỏi B có câu hỏi nhạy cảm (xem câu hỏi D606, Phụ lục C). Một lần nữa, sự khác biệt giữa hai nhóm là đáng kể và có ý nghĩa thống kê. Trong số những người được phỏng vấn trả lời câu hỏi này, có 28% đã đưa hối lộ khi tiếp nhận dịch vụ ở bệnh viện.⁹⁴ Có thể quan sát kết quả này trong Bảng 2 của Biểu đồ 2.4b. Phát hiện nghiên cứu ở cấp địa phương cho thấy, dường như việc lót tay ở bệnh viện diễn ra khá nhiều ở Nam Định (78%), Điện Biên (72%), và Hưng Yên (71%). Trong khi đó, tình trạng này lại rất hiếm gặp ở Đồng Nai (0,5%), TP. Hồ Chí Minh (3,1%) và Hậu Giang (4,6%), cả ba đều là các tỉnh ở khu vực miền nam.

Bên cạnh câu hỏi về kinh nghiệm, nội dung thành phần này còn có bốn câu hỏi về cảm nhận. Những chỉ số này được mô tả bằng đồ thị hình thoi trong Biểu đồ 2.4c. Trên toàn mẫu khảo sát, có 52.4% số người trả

lời không đồng ý với ý kiến cho rằng phụ huynh học sinh không phải dứt lót cho thầy cô giáo để con em mình được quan tâm hơn, 38,8% nói rằng những khoản chi không chính thức ở trường tiểu học là không phổ biến, 56,8% nói rằng đưa phong bì cho giáo viên là không phổ biến, và 39% phủ nhận việc đưa tiền lót tay ở bệnh viện.

Câu hỏi cuối cùng về vấn đề hối lộ tại bệnh viện nói trên cho một cơ hội thú vị để so sánh kết quả giữa câu hỏi cảm nhận và câu hỏi về kinh nghiệm thực tế. Trước đó dựa trên cảm nhận có xu hướng đánh giá tình trạng hối lộ ở bệnh viện cao hơn, vì người trả lời phỏng vấn đưa ra phỏng đoán về những hành vi mà cá nhân họ không trải qua. Song, ý thức về những tiêu cực xảy ra ở bệnh viện công cũng chứa đựng những thông tin mang ý nghĩa chính sách cần được quan tâm. Từ kết quả của toàn mẫu khảo sát có thể nhận định rằng bệnh viện công cấp huyện/quận bị mang tiếng là những nơi có tham nhũng xảy ra hơn là so với thực tế.

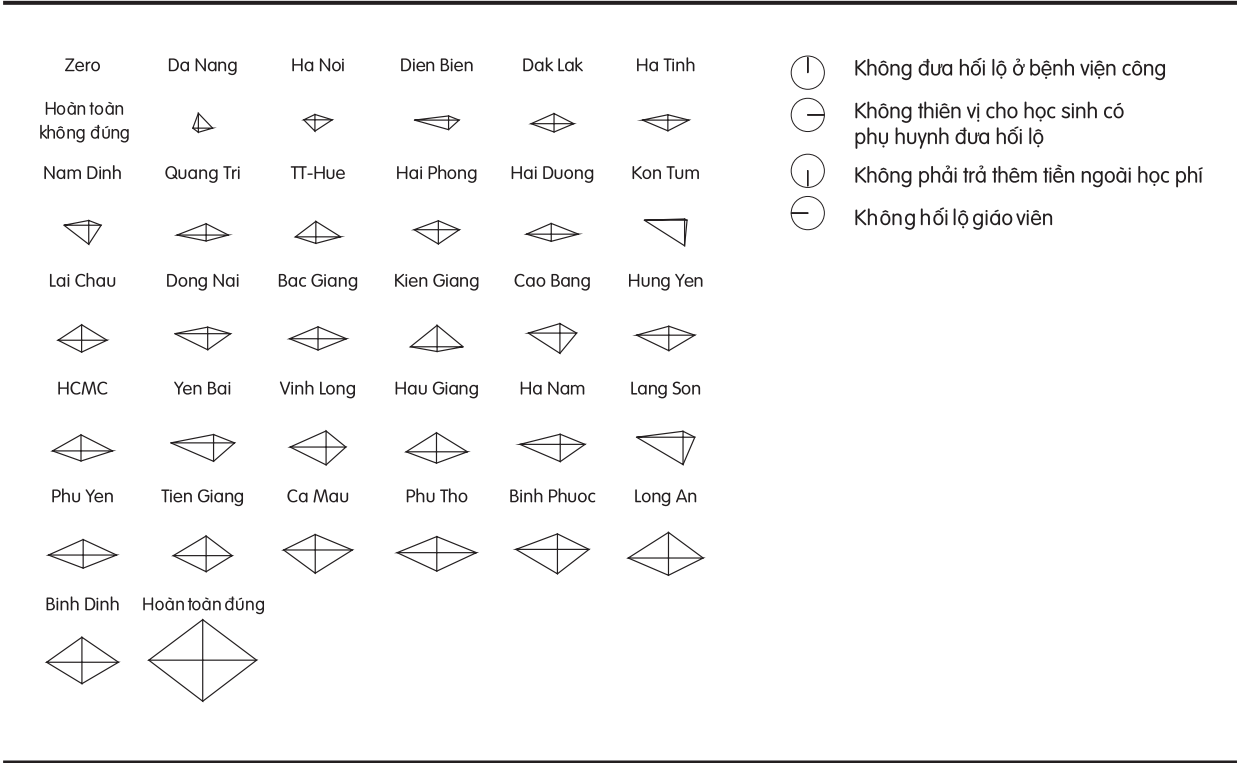
Phát hiện từ khảo sát một lần nữa cho thấy trong số ba mươi tỉnh, không có tỉnh nào có kết quả sát với điểm số hoàn hảo 100% phủ nhận tham nhũng đối với tất cả các chỉ số. Tuy nhiên, biến thiên giữa các tỉnh trong những câu hỏi này cao hơn so với nội dung thành phần thứ nhất về kiểm soát tham nhũng trong cơ quan nhà nước. Các tỉnh Bình Định, Long An và Bình Phước có tới trên 50% số người trả lời không có hiện tượng tham nhũng ở tất cả các chỉ số. Trong khi đó, Đà Nẵng, Hà Nội và Điện Biên lại có rất ít người phủ nhận tình trạng phải trả phí không chính thức khi sử dụng dịch vụ y tế và giáo dục. Đà Nẵng đặc biệt có điểm số kém trong lĩnh vực giáo dục tiểu học, với 20% số người trả lời phủ nhận đã phải trả những khoản phí ngoài quy định cho trường và hối lộ giáo viên để con em mình được quan tâm hơn.

93. Xem Nguyễn Đình Cự, 2007; Vasavakul, 2008 và Acuna-Alfaro, 2008 về vấn đề giáo dục, và Vasavakul, 2009; Hướng tới sự minh bạch, 2009 và Acuna-Alfaro, 2009b về vấn đề y tế.

94. Sai số chuẩn (3.6%), t-statistic (-7.49), p-value (0.000), có ý nghĩa ở mức .001.

BIỂU ĐỒ 2.4C: THỰC TẾ VỀ THAM NHƯNG VẬT KHI NGƯỜI DÂN SỬ DỤNG DỊCH VỤ CÔNG

(Độ dài của các cạnh bên trong hình thoi thể hiện % số người trả lời bảng hỏi cho biết họ KHÔNG gặp phải tình trạng đưa hối lộ khi sử dụng các dịch vụ công được khảo sát)



Công bằng trong tuyển dụng vào làm cơ quan nhà nước

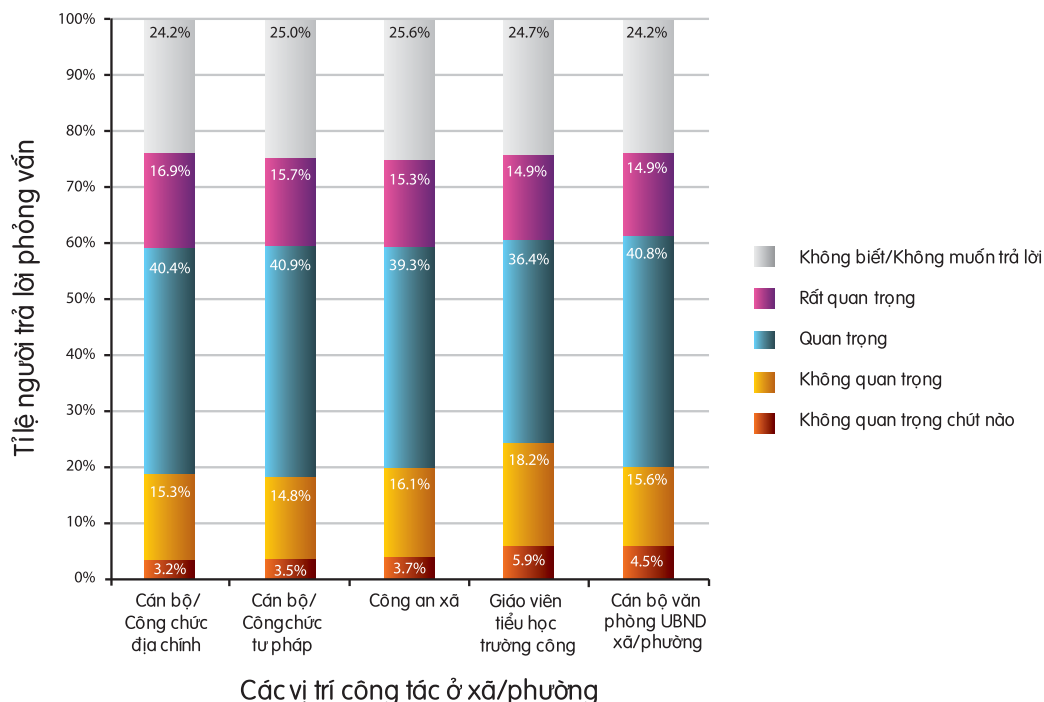
Để tìm hiểu về sự công bằng trong tuyển dụng vào cơ quan nhà nước, PAPI hỏi những ngành nghề nào trong cơ quan nhà nước phải có quan hệ quen thân mới thi vào được, cũng như vị trí nào thì không cần quan hệ. Các vị trí này bao gồm cán bộ/công chức địa chính, cán bộ/công chức tư pháp xã, công an xã, giáo viên tiểu học trường công lập, hoặc một vị trí trong Ủy ban nhân dân xã/phường (xem câu hỏi D403). Kết quả khảo sát cho thấy không phải người nào cũng có kinh nghiệm thực tế với việc xin vào những vị trí này, do vậy câu trả lời của họ sẽ dựa vào những câu chuyện giữa họ với bạn bè, người thân, những lời đồn đại và phỏng đoán. Tuy nhiên, việc họ tin thế nào là rất quan trọng, vì cho dù là đúng hay không nó cũng ảnh hưởng đến

lòng tin của người dân đối với các cấp lãnh đạo địa phương nói riêng và với chế độ nói chung.

Biểu đồ 2.4d thể hiện kết quả khảo sát về tầm quan trọng của việc quen thân khi xin vào làm việc ở một số vị trí trong cơ quan, dịch vụ của nhà nước. Nhìn chung, quan hệ thân quen đóng vai trò rất quan trọng trong việc tìm kiếm được những vị trí có uy thế và ổn định trong cơ quan, đơn vị nhà nước. Trên toàn mẫu khảo sát chỉ có khoảng 18-19% số người trả lời phủ nhận tầm quan trọng của việc quen thân đối với tất cả các vị trí, trừ công việc làm giáo viên. Với vị trí giáo viên trường tiểu học, 24,1% số người nói rằng không cần quen thân khi xin vào làm vị trí này. Khoảng cách giữa kết quả cho vị trí giáo viên và các vị trí khác có ý nghĩa thống kê ở mức 95% với sai số khoảng 1,5%, sau khi đã tính đến yếu tố bỏ sót câu hỏi trong quá trình khảo sát thực địa.



BIỂU ĐỒ 2.4D: CƠ HỘI CÔNG BẰNG TRONG TÌM VIỆC TRONG CƠ QUAN NHÀ NƯỚC: TẦM QUAN TRỌNG CỦA VIỆC QUEN THÂN KHI XIN VÀO MỘT SỐ VỊ TRÍ



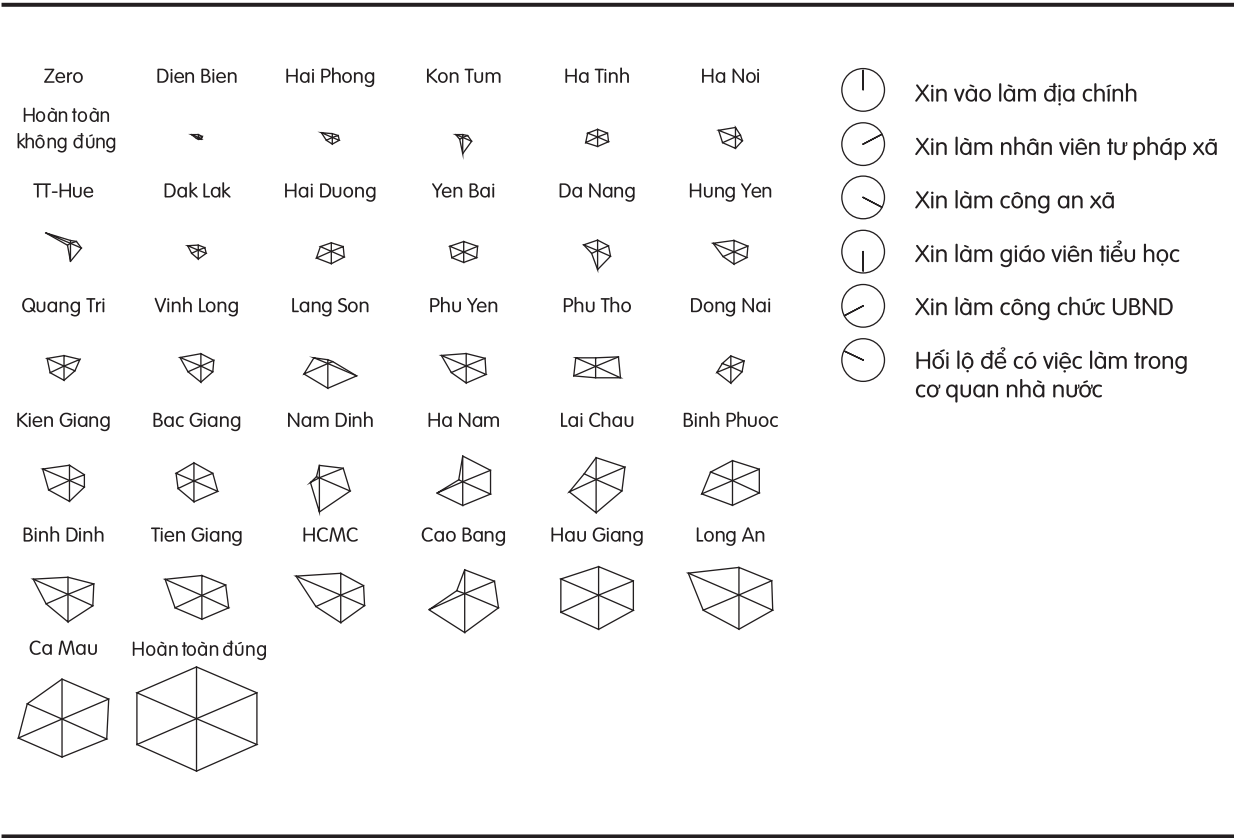
Biểu đồ 2.4e cho thấy sự khác biệt lớn về tầm quan trọng của quan hệ thân hữu khi xin vào các vị trí được hỏi giữa các địa phương. Trong toàn mẫu, dường như quan hệ thân hữu có vai trò ít quan trọng hơn cả ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long. Cà Mau, Hậu Giang và Long An đều có tỉ lệ cao người được hỏi nói rằng quan hệ thân hữu không quan trọng khi đi xin việc làm ở các cơ quan/dịch vụ nhà nước. Cà Mau có điểm số trung bình khoảng 40% số người phủ nhận đối với cả năm vị trí công việc trong cơ quan nhà nước. Ngược lại, quan hệ được coi là rất quan trọng ở Điện Biên, chỉ 2,7% số người trả lời phỏng vấn phủ nhận tầm quan trọng của quan hệ thân hữu.

Nội dung thành phần về công bằng trong tìm việc ở cơ quan nhà nước được bổ sung thêm một câu hỏi nữa,

đó là có cần phải hối lộ để nhận được việc làm trong cơ quan nhà nước hay không. Trong toàn mẫu khảo sát, có 33% số người trả lời phỏng vấn phủ nhận tầm quan trọng của việc "lót tay" này. Giống chỉ số về quan hệ thân hữu, kết quả của chỉ số này cho thấy các tỉnh đồng bằng sông Cửu Long chiếm các vị trí đầu bảng. Long An, 67% số người trả lời cho rằng hối lộ để xin vào cơ quan nhà nước là không quan trọng, tiếp theo là TP. Hồ Chí Minh (60%), Hậu Giang (51%), Tiền Giang (49%) và Cà Mau (47%). Ngược lại, Nam Định và Hà Nam ở đồng bằng sông Hồng, việc hối lộ khi xin việc vào cơ quan nhà nước được coi là cực kỳ quan trọng, chỉ có 5% số người phủ nhận hiện tượng này.

**BIỂU ĐỒ 2.4E: CƠ HỘI CÔNG BẰNG TRONG TÌM VIỆC TRONG CƠ QUAN NHÀ NƯỚC:
TẦM QUAN TRỌNG CỦA VIỆC QUEN THÂN THEO LOẠI VỊ TRÍ VÀ TỈNH/THÀNH PHỐ**

(Độ dài của các cạnh bên trong hình ngũ giác = % số người được hỏi cho rằng quan hệ thân quen hoặc hối lộ để có việc làm trong cơ quan nhà nước là KHÔNG cần thiết)



Quyết tâm chống tham nhũng

Ở nội dung thành phần này, PAPI đo lường những nỗ lực của chính quyền và người dân trong việc chống tham nhũng ở địa phương mình. PAPI đặt câu hỏi về nhận thức của người dân về Luật Phòng, chống tham nhũng. Luật này thể hiện quyết tâm của chính phủ trong việc kiểm soát tham nhũng cũng như quy định những cơ chế cụ thể để người dân tham gia tố giác hành vi tham nhũng. Tỷ lệ người biết về Luật Phòng, chống tham nhũng trong toàn mẫu khảo sát đạt mức trung bình là 45%. Để làm một phép so sánh, con số này cao hơn tỷ lệ người biết về Pháp lệnh THDCCS (33%), song thấp hơn so với tỷ lệ người dân biết về danh sách hộ nghèo ở thôn/tổ dân phố được công bố hàng năm (65%). Kết quả này cho thấy cần phải có nhiều cố gắng hơn nữa trong việc phổ biến Luật Phòng, chống tham nhũng đến người dân, cho dù họ ở vị trí xã hội

nào, bởi lẽ tham nhũng có thể gây tác động xấu đến tất cả mọi người. Cũng giống như các chỉ số khác về mức độ nhận thức, tỷ lệ người dân biết về Luật Phòng, chống tham nhũng cao nhất là ở TP. Hồ Chí Minh (66%), Đồng Nai (63%) và Đà Nẵng (59%), còn những tỉnh miền núi như Lai Châu, Điện Biên, Yên Bái và Bắc Giang đều xếp hạng kém, chỉ dưới 25% số người được hỏi biết về văn bản luật này.

PAPI cũng đặt câu hỏi là người dân có tin cán bộ địa phương mình thực sự nghiêm túc công tác phòng chống tham nhũng, và nhận được kết quả thấp đến đáng ngạc nhiên, nhất là khi được biết các cấp chính quyền đang triển khai nhiều biện pháp phòng chống tham nhũng. Chỉ có 27% người trả lời câu hỏi này trong toàn mẫu cho rằng cán bộ địa phương thực sự nghiêm túc trong quyết tâm chống tham nhũng. Tỷ lệ đồng ý với nhận định cán bộ địa phương thực sự nghiêm túc



đạt mức cao nhất ở tỉnh Bình Phước (40%) cho dù tỉ lệ này vẫn là rất thấp. Thấp nhất là tỉnh Yên Bái, với chỉ có 6,5%.

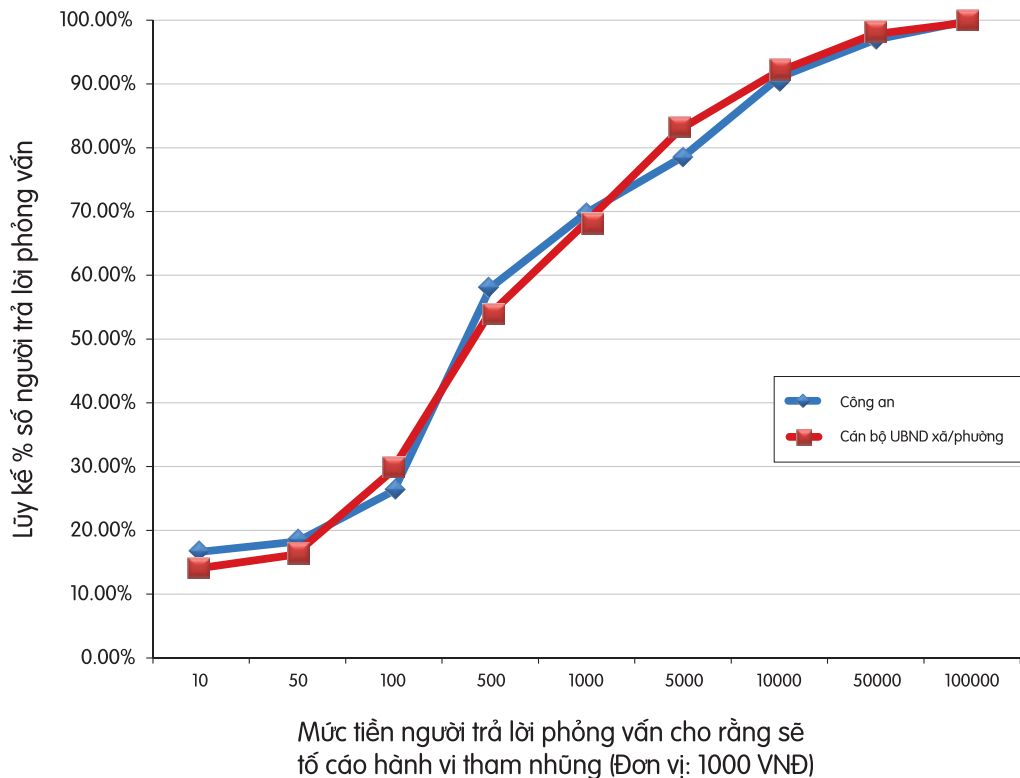
Chỉ số thứ ba hỏi về hành vi của chính người trả lời câu hỏi trong việc xử lý hiện tượng tham nhũng ảnh hưởng trực tiếp đến họ như thế nào (D405). Một lần nữa, kết quả thu được rất đáng phải suy ngẫm về hiệu quả công tác kiểm soát tham nhũng của Chính phủ. Chỉ có 338 người từ 30 tỉnh/thành phố thừa nhận là đã chịu ảnh hưởng bởi những hành vi tham nhũng của cán bộ chính quyền địa phương dưới hình thức hoặc là nạn nhân trực tiếp, hoặc gián tiếp do tham nhũng mang lại cho người khác và họ là người chịu thiệt hại (ví dụ như khi phải trả hoa hồng cho cán bộ công chức để nhận được hợp đồng thầu với nhà nước). Trong số những người trả lời câu hỏi, 90% lựa chọn không tố cáo hành vi tham nhũng. Lý do vì sao không tố cáo tham nhũng cũng khác nhau, song lý do đầu tiên được 156 người trả lời cho biết tố cáo cũng không mang lại lợi ích gì; 106 người không thể giải thích vì sao họ không có hành động gì hoặc từ chối trả lời, 34 người cho biết họ sợ bị trả thù, và 29 người cho rằng quy trình thủ tục tố cáo tham nhũng quá nhiều khâu. Chỉ có 19 người trả lời họ không hành động vì không có thông tin gì về quy trình tố cáo. Cỡ mẫu nhỏ làm cho khoảng tin cậy rộng, vì vậy cần thận trọng khi diễn giải những kết quả này. Kết quả khảo sát cũng cho thấy ở 11 tỉnh, không có người nào là nạn nhân của tham nhũng lựa chọn tố cáo hành động này.

Dựa vào chỉ số thứ ba này, PAPI tìm hiểu mức độ chấp nhận các hành vi tham nhũng trong xã hội. Người dân có thể chấp nhận một mức độ tham nhũng nhỏ nào đó nếu nó không gây thiệt hại quá lớn, hoặc nếu như chi phí của việc tố cáo một hành vi tham nhũng lớn hơn so với lợi ích nhận được từ đền bù cho thiệt hại do hành vi đó gây ra. Ở đây, nhóm nghiên cứu cho rằng hiểu được hàm lợi ích của người trả lời phỏng vấn trong

việc chống tham nhũng có thể có ý nghĩa nào đó. Câu hỏi đặt ra cho toàn mẫu là người dân chịu đựng được mức hối lộ nào và tới mức nào họ bắt đầu tố cáo hành vi đòi hối lộ với cơ quan thanh tra địa phương? Câu hỏi D404 (xem Phụ lục C) được sử dụng để tìm hiểu vấn đề này. Mỗi người trả lời phỏng vấn được cho xem một bảng với các mức "giá hối lộ" khác nhau, và được yêu cầu xác định mức với mức hối lộ là bao nhiêu thì họ sẽ nghĩ tới việc tố cáo. Do các mức hối lộ có thể khác nhau tùy vào mức độ quyền lực của người cán bộ đòi hối lộ, hai mẫu câu hỏi khác nhau đã được đưa ra. Người trả lời phỏng vấn nhận bảng hỏi A được hỏi về hành vi tham nhũng của một vị công an ở cấp xã/phường, còn người nhận bảng hỏi B được hỏi về hành vi của cán bộ UBND xã/phường, có thể là cán bộ cấp cao nhất mà họ gặp trong đời sống hàng ngày. Kết quả thu được từ câu hỏi này được trình bày trong Biểu đồ 2.4f dưới đây.

Biểu đồ 2.4f cho thấy mức chấp nhận hối lộ đối với công an xã/phường hay cán bộ UBND xã/phường hầu như rất giống nhau. Nói cách khác, mức độ chấp nhận hối lộ cho cả hai vị trí này là như nhau. Sự nhất quán này được quan sát thấy trong phạm vi toàn mẫu. Ở cấp tỉnh, mức hối lộ cho hai cán bộ này có hệ số tương quan là 0,57, có ý nghĩa thống kê ở mức 99%. Phân tích hồi quy tiếp theo cho thấy nam giới và những người làm cán bộ, công chức có kinh tế khá giả hơn có mức dung nạp hành vi đòi hối lộ tốt hơn, trong khi đó người nhiều tuổi và các công chức khác có mức dung nạp kém hơn. Tuy nhiên, người dân nói chung tỏ ra chấp nhận đưa hối lộ đến mức 100.000 đồng đối với cả hai vị trí, vì ở mức này chỉ có 30% người trả lời câu hỏi cho biết họ sẽ tố cáo. Giữa khoảng 100.000đ và 500.000đ có sự khác biệt lớn, với tỉ lệ người trả lời sẵn sàng tố cáo tăng gấp đôi. Tuy nhiên, với mức 10 triệu đồng, vẫn có đến 10% trong số 5.598 người được hỏi quyết định không tố cáo hành vi tham nhũng.

BIỂU ĐỒ 2.4F: MỨC HỐI LỘ SẼ DẪN TỚI HÀNH ĐỘNG TỔ CÁO HÀNH VI ĐÒI HỐI LỘ

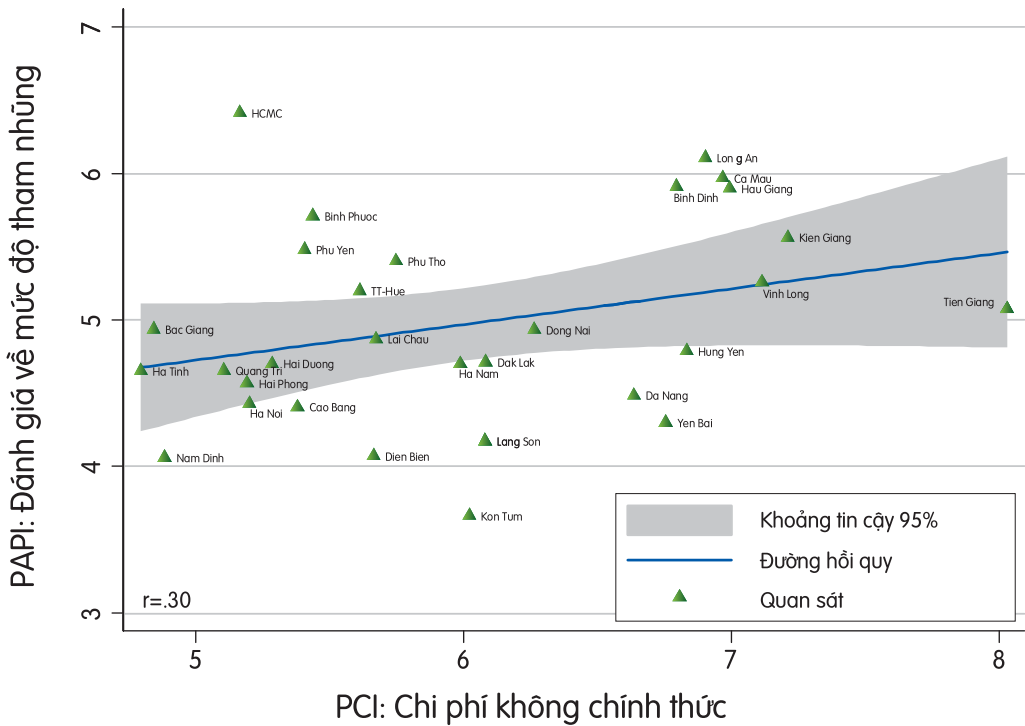


Mức hối lộ ở các địa phương trên cả nước khác nhau, song sự khác biệt dường như không quyết định bởi mức độ giàu nghèo tương đối của địa phương hay các yếu tố khác như dân tộc. Kon Tum, một tỉnh Tây Nguyên có nhiều đồng bào các dân tộc khác nhau cùng sinh sống, người dân chỉ chấp nhận mức hối lộ khoảng 2,9 triệu đồng cho công an, nhưng ở Hậu Giang, một tỉnh nghèo ở đồng bằng sông Cửu Long mức hối lộ buộc người dân phải tố cáo là 24 triệu, và ở tỉnh miền núi Lạng Sơn nơi có nhiều dân tộc sinh sống, mức hối lộ buộc người dân phải tố cáo công an là 15 triệu. Tỉnh Long An có mức giá tố cáo đối với cán bộ Ủy ban nhân dân xã/phường thấp nhất là 2,1 triệu đồng, trong khi mức cao nhất là ở Bắc Giang là 20 triệu đồng.

Biểu đồ 2.4g cho thấy những mức biến thiên này có những hệ quả quan trọng. Giữa mức hối lộ buộc người dân phải tố cáo cán bộ công an và tình hình an ninh trật tự khu dân cư có mối tương quan lớn bởi hai biến này tỉ lệ thuận với nhau. Nói cách khác, mức dung nạp tham nhũng của người dân đối với công an càng cao, thì mức độ kém an ninh, trật tự ở địa bàn dân cư của người trả lời khảo sát càng lớn. Nếu điều chỉnh theo

mức độ giàu nghèo, quy mô dân số và điều kiện cơ cấu của tỉnh, thì cứ mỗi 1.000 đồng tăng lên trong mức hối lộ mà người dân sẵn sàng tố cáo tương ứng với tỉ lệ 1,2% tăng lên ở con số người dân bị cướp giật, trộm cắp hay bị hành hung trong năm vừa qua. Một mối tương quan tương tự, mặc dù không rõ rệt bằng mức hối lộ dẫn tới tố cáo với cảm nhận của người dân về mức độ an ninh trật tự ở địa bàn dân cư nơi họ sinh sống kém hơn. Quan hệ nhân quả ở đây rất khó xác định một cách chính xác. Mối quan hệ này có thể diễn giải là do tình hình thiếu tuân thủ pháp luật nói chung ở một số vùng khảo sát, và như vậy thì tình trạng trộm cắp vặt và tham nhũng có thể có tương quan với nhau nhưng không có quan hệ nhân quả. Nhưng khi diễn giải theo một cách khác, cũng có thể có mối liên hệ nhân quả trực tiếp nào đó giữa hai biến này dẫn đến hệ quả tiêu cực. Có nghĩa là, cán bộ công an không sợ bị tố cáo nên cũng không thực hiện trách nhiệm chính của mình là đảm bảo an ninh trật tự cho người dân.

BIỂU ĐỒ 2.4H: MỐI QUAN HỆ GIỮA PAPI VÀ PCI VỀ NỘI DUNG KIỂM SOÁT THAM NHŨNG VÀ CHI PHÍ KHÔNG CHÍNH THỨC



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

Một điều không thể phủ nhận đó là các cơ quan công quyền, và rộng hơn nữa là hệ thống hành chính công có nhiệm vụ phấn đấu để cung cấp dịch vụ có chất lượng nhất, trong khuôn khổ của pháp luật và trách nhiệm giải trình. Về vấn đề này, tài liệu nghiên cứu quốc tế về “Nền công vụ mới” cho rằng tồn tại rất nhiều vấn đề phức tạp trong mọi lĩnh vực của nền hành chính công, từ những nỗ lực cải cách pháp lý tinh vi nhất đến việc cung ứng dịch vụ hành chính đơn giản nhất (như đăng ký khai sinh, làm chứng minh nhân dân, xin cấp bằng lái xe hay giấy phép xây dựng).⁹⁵ Phạm vi những dịch vụ hành chính mà các cơ quan chính quyền phải cung cấp là rất rộng, và những nỗ lực cải cách vẫn được tiếp tục thực hiện một cách bền bỉ. Tóm lại, những

yếu tố cần cân nhắc khi cung ứng dịch vụ hành chính đó là: (i) *sự tiện lợi*, nói đến mức độ dễ dàng tiếp cận và sẵn có của thủ tục hành chính đối với người dân; (ii) *tính bảo đảm*, nói về mức độ mà việc cung cấp dịch vụ công làm cho người dân cảm thấy an toàn và tin tưởng sử dụng; (iii) *độ tin cậy*, được hiểu là mức độ đúng đắn và kịp thời của các thủ tục hành chính được thực hiện; (iv) *quan tâm đến cá nhân và cách tiếp cận giải quyết vấn đề*, nói về mức độ mà cán bộ công quyền cung cấp thông tin cho người dân và làm việc với người dân để giúp đáp ứng yêu cầu của người dân; (v) *sự công bằng*, nói về mức độ người dân tin rằng dịch vụ của cơ quan công quyền được cung cấp một cách công bằng cho tất cả mọi người; và (vi) *trách nhiệm tài chính*, nói đến mức độ mà người dân tin rằng các cơ quan công quyền cung cấp dịch vụ thông qua việc sử dụng nguồn tài lực của nhà nước một cách có trách nhiệm và hợp lý.⁹⁶

95. Tham khảo tài liệu nêu trên.

96. Theo Denhardt và Denhardt, 2007 (tr.61).



2.5.1. BỐI CẢNH XÂY DỰNG TRỰC NỘI DUNG VỀ DỊCH VỤ VÀ THỦ TỤC HÀNH CHÍNH CÔNG

Một yếu tố quan trọng trong mục tiêu toàn diện đặt ra trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 về cải cách bộ máy hành chính đó là “chủ động phục vụ người dân trong đời sống hàng ngày”. Sau gần 10 năm thực hiện Chương trình tổng thể, mới đây Chính phủ yêu cầu tập trung thực hiện cải cách thủ tục hành chính. Có thể nói rằng cải cách hành chính có hai giai đoạn then chốt. Giai đoạn thứ nhất triển khai thực hiện cải cách hành chính với nhiều thí điểm được thực hiện trong những năm đầu của thập niên 2000. Một số địa phương ở phía Nam (đặc biệt là TP. Hồ Chí Minh) đi đầu thử nghiệm sáng kiến cải cách với tên gọi “cơ chế một cửa”. Mô hình cơ chế một cửa được xây dựng với mục đích tạo ra một điểm tập trung nơi chịu trách nhiệm xử lý và cung cấp nhiều loại thủ tục hành chính cần thiết cho đời sống hàng ngày của người dân. Mô hình một cửa tiếp tục được triển khai và hiện nay đang được thực hiện trên toàn quốc, với một số cải thiện ban đầu. Ví dụ, mô hình một cửa phần nào đã đóng góp rất nhiều vào việc nâng cao hiệu quả của công tác cung ứng dịch vụ hành chính công cho người dân, phù hợp với những nguyên tắc cung ứng dịch vụ công cơ bản đã giới thiệu ở trên.

Nhằm tiếp tục nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công, Chính phủ tập trung vào giai đoạn cải cách thứ hai. Trong giai đoạn này, với phương châm tiếp tục những nỗ lực cải cách toàn diện và liên tục, Chính phủ tiến hành đơn giản hóa thủ tục hành chính công trên toàn quốc và ở từng địa phương.⁹⁷ Sau khi thiết lập cơ chế một cửa để xử lý thủ tục hành chính trực tiếp cho người dân, cải cách thủ tục hành chính hướng tới việc cắt giảm những thủ tục quan liêu, nhiều khâu và không thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp.

Về cả hai nỗ lực cải cách này, một số nghiên cứu và đánh giá gần đây đã được thực hiện, ghi nhận lại những tiến bộ và tồn tại. Ví dụ, các đánh giá về tình hình thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành

chính nhà nước cho thấy kết quả đạt được ở hai lĩnh vực này rất khác nhau.⁹⁸ Các thủ tục hành chính trực tiếp liên quan đến người dân và doanh nghiệp vẫn còn nhiều khâu, vì sự xuất hiện lại của các ‘thủ tục con’ mặc dù đã có một số đánh giá và nỗ lực ngày càng tăng của chính phủ trong việc đơn giản hóa thủ tục, thông qua Đề án 30 từ năm 2007.⁹⁹ Các hoạt động sơ kết và rà soát thủ tục hành chính gần đây của chính phủ cho thấy cần nỗ lực nhiều hơn nữa trong cải cách thủ tục hành chính để đảm bảo cần thiết, hợp lý và hợp pháp.¹⁰⁰ Cơ chế một cửa, cho dù được đánh giá là bước đầu làm thay đổi quan hệ giữa các cán bộ hành chính nhà nước với người dân và tổ chức, vẫn được thực hiện “một cách hình thức”, do sự phối hợp yếu kém giữa các đơn vị đằng sau các “văn phòng một cửa”, và sự thiếu ý thức trách nhiệm của nhiều cán bộ công chức chịu trách nhiệm ở mỗi công đoạn của cơ chế này.¹⁰¹ Ngoài ra, không phải địa phương nào cũng đã triển khai cơ chế một cửa đến tận cấp xã. Ví dụ, ở Cà Mau, một trong 30 tỉnh tham gia khảo sát, hiện vẫn còn 1 trong số 101 xã chưa thực hiện một cửa liên thông.¹⁰²

Mặc dù những vấn đề này đã được thừa nhận trong nội bộ hệ thống hành chính công, song vẫn còn khoảng trống thông tin về kinh nghiệm của người dân nói chung khi tương tác với hệ thống để xử lý công việc giấy tờ của mình. Nói cách khác, nên rà soát lại hoạt động cải cách thủ tục hành chính từ quan điểm của người dân để có được những đánh giá khách quan hơn về chất lượng dịch vụ mà hệ thống hành chính công cung ứng cho người dân trên tinh thần của những nỗ lực cải cách đó. Trục nội dung thứ 5 cho thấy phần nào bức tranh về kinh nghiệm thực tiễn của người dân khi đi làm một số thủ tục hành chính.

97. Quyết định số 93/2007/QĐ-TTg ngày 22/6/2007 của Thủ tướng Chính phủ về Cơ chế một cửa liên thông và Quyết định số 94/2006/QĐ-TTg ngày 27/4/2006 của Thủ tướng Chính phủ về Kế hoạch Hành động Cải cách Hành chính Nhà nước giai đoạn 2006-2010. Điều 17 Quy chế Thực hiện Cơ chế Một cửa Liên thông, ban hành kèm theo Quyết định số 181/2003/QĐ-TTg của Thủ tướng yêu cầu thực hiện tại cấp tỉnh và huyện vào tháng 1/2004, và cấp xã tháng 1/2005.

98. Xem Bộ Nội vụ, 2010.

99. Đề án Đơn giản hóa thủ tục hành chính trên các lĩnh vực quản lý nhà nước giai đoạn 2007-2010, thường được gọi là Đề án 30, được phê duyệt thực hiện theo Quyết định 30/QĐ-TTg ngày 10/1/2007 của Thủ tướng Chính phủ.

100. Chính phủ báo cáo là sau giai đoạn sơ kết ban đầu và rà soát thủ tục hành chính của Đề án 30, trên 5.500 thủ tục hành chính đã được kiểm tra, 453 thủ tục được yêu cầu bãi bỏ, 3.749 thủ tục được đề nghị sửa đổi, 288 thủ tục được đề nghị thay thế để tạo điều kiện thuận lợi hơn cho người dân và doanh nghiệp. (Xem Bộ Nội vụ, 2010).

101. Xem Painter và các tác giả, 2009 (tr. 322-386); và Bộ Nội vụ, 2010

102. Xem Dự án Cải cách Hành chính công BNV-UNDP & DEPOCEN, 2010.

Để tìm hiểu trụ cột này, PAPI xem xét một số thủ tục hành chính được coi là quan trọng trong đời sống người dân. PAPI tìm hiểu những kinh nghiệm trực tiếp của người dân khi đi làm việc với các cơ quan hành chính, từ đó tổng hợp và đánh giá mức độ đáp ứng của những dịch vụ hành chính này đối với nhu cầu về thủ tục hành chính đơn giản và thân thiện, và cải thiện chất lượng cung cấp dịch vụ hành chính công của người dân.

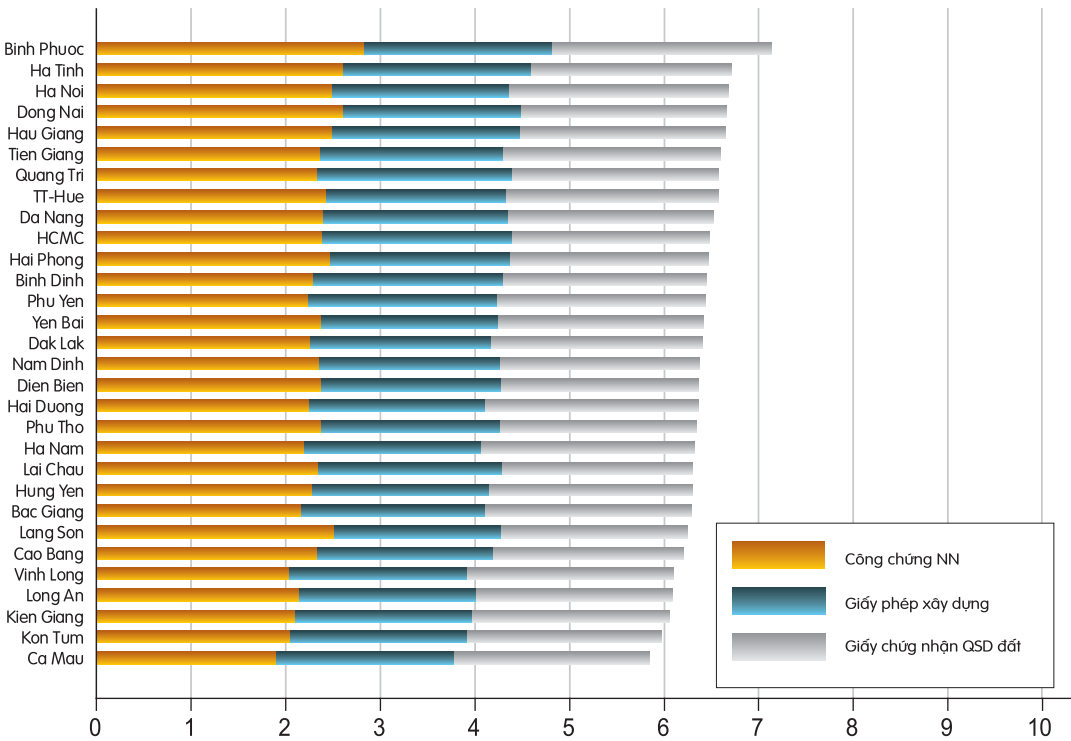
2.5.2. KẾT QUẢ KHẢO SÁT VỀ DỊCH VỤ VÀ THỦ TỤC HÀNH CHÍNH CÔNG

Biểu đồ 2.5 đưa ra bức tranh về hiệu quả hoạt động tổng thể của các tỉnh/thành phố trong trục nội dung 5 của PAPI về dịch vụ và thủ tục hành chính. Trục này xem xét ba loại hình thủ tục và dịch vụ hành chính, bao gồm

dịch vụ công chúng nhà nước, thủ tục xin giấy phép xây dựng và thủ tục xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở/nhà ở (giấy CNQSDĐ), đồng thời cũng đề cập đến kết quả tổng hợp về hiệu quả hoạt động của các tỉnh được khảo sát trong những lĩnh vực này.

Xét về tổng thể, tỉnh Bình Phước đứng đầu với điểm số 7,1 (với khoảng tin cậy 90% từ 7,0 đến 7,2 điểm). Tuy nhiên Bình Phước vẫn cần cải thiện hơn, vì rất ít người dân Bình Phước cho biết họ sử dụng dịch vụ công chúng nhà nước hay xin cấp giấy phép xây dựng. Cà Mau, với khoảng tin cậy 90% từ 5,7 đến 5,9 điểm, đứng cuối bảng xếp hạng chung, với lý do chủ yếu có lẽ là Cà Mau có số điểm thấp nhất về chất lượng của dịch vụ công chúng (1,80 điểm) và tỉ lệ người trả lời phỏng vấn đã nộp đơn xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong vòng ba năm gần đây chỉ đạt 3,31% (xem thêm Bảng 2.5).

BIỂU ĐỒ 2.5: HIỆU QUẢ CUNG ỨNG THỦ TỤC HÀNH CHÍNH CÔNG (TRỤC NỘI DUNG 5)



Điểm số chung về hiệu quả hoạt động ở trục nội dung 5 này cho thấy độ biến thiên thấp khi so sánh giữa các tỉnh/thành phố với nhau. Độ lệch chuẩn của trục này vào khoảng 0,25 so với trục nội dung 6 về dịch vụ công với độ biến thiên là 0,36. Ngược lại, trục nội dung 4 về kiểm soát tham nhũng có độ biến thiên cao nhất khi

so sánh giữa các địa phương, với độ lệch chuẩn là 0,68, cao gấp đôi so với độ lệch chuẩn của trục nội dung 5. Tuy nhiên, khoảng cách giữa các tỉnh/thành phố ở trục nội dung 5 là đáng kể.

Độ biến thiên thấp ở trục nội dung 5 có thể được diễn giải thành sự tương đồng tương đối giữa các



tỉnh/thành phố về hiệu quả xử lý thủ tục hành chính trong ba lĩnh vực dịch vụ được lựa chọn để khảo sát. Hơn nữa, kết quả khảo sát PAPI cũng cho thấy rõ một điều, đó là thực tế rất ít người dân đã sử dụng những thủ tục này. Giá trị trung bình của toàn mẫu là: 53% số người cho biết đã sử dụng dịch vụ công chứng nhà nước; 23,8% đã làm đơn xin cấp giấy CNQSDĐ; và, chỉ có 7% nộp đơn xin cấp giấy phép xây dựng. Kết quả khảo sát còn cho biết yêu cầu được cấp giấy phép xây dựng và giấy CNQSDĐ dường như phổ biến hơn trong số những người dân thuộc các gia đình ở tầng lớp trung lưu hay có kinh tế khá giả hơn.

Bảng 2.5 nêu cụ thể các chỉ số thành phần cho mỗi nội dung thành phần của trục nội dung 5. Giống như các trục nội dung khác, mỗi chỉ số trong Bảng 2.5 được điều chỉnh về thang điểm từ 1-10, trong đó 1 là kết quả kém nhất, và 10 là điểm số tốt nhất quan sát được ở các tỉnh/thành phố (xem Chương 3 để biết thêm chi tiết). Mỗi điểm số của nội dung thành phần là điểm trung bình của tất cả các chỉ số cấu thành nên nội dung thành phần đó. Cuối cùng, điểm trung bình chung của ba nội dung thành phần được lấy làm thước đo tổng hợp cho trục nội dung 5, và như vậy mỗi nội dung thành phần chiếm một phần ba số điểm tổng hợp.

BẢNG 2.5: CÁC CHỈ SỐ THÀNH PHẦN CẤU THÀNH TRỤC NỘI DUNG 5

NỘI DUNG THÀNH PHẦN	TÊN CHỈ SỐ THÀNH PHẦN	CÂU HỎI TRONG BẢNG HỎI	TRUNG VỊ CỦA TOÀN MẪU	KHOẢNG TIN CẬY 90%	ĐIỂM SỐ CỦA TỈNH/THÀNH PHỐ	ĐIỂM SỐ	TỈNH/THÀNH PHỐ
1) Dịch vụ công chứng nhà nước	Người trả lời phỏng vấn đã sử dụng dịch vụ công chứng nhà nước (%)	D501	53.23%	(52.14% 54.33%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	22.89% 47.27% 80.49%	Kon Tum Binh Dinh/Dien Bien Binh Phuoc
1) Dịch vụ công chứng nhà nước	Tổng số điểm về chất lượng dịch vụ (tổng hợp cả 8 hạng mục đã khảo sát)	D503	6.57	(6.48 6.65)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	1.80 6.81 7.59	Ca Mau Hau Giang/Quang Tri Ha Noi
2) Thủ tục xin cấp phép xây dựng nhà ở	Đối với người trả lời phỏng vấn đã xây mới hoặc nâng cấp nhà ở, số người đã xin cấp phép xây dựng (%)	D505	6.72%	(5.48% 7.96%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	0.29% 4.25% 15.50%	Cao Bang TT-Hue/Ca Mau Quang Tri
2) Thủ tục xin cấp phép xây dựng nhà ở	Tổng số điểm về chất lượng dịch vụ hành chính liên quan tới việc xin cấp phép xây dựng (tổng hợp cả 8 hạng mục đã khảo sát)	D506	6.00	(5.96 6.03)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	4.16 5.84 7.80	Ha Noi Binh Dinh/Hung Yen Kon Tum
2) Thủ tục xin cấp phép xây dựng nhà ở	Nếu có đi xin cấp phép xây dựng, người trả lời phỏng vấn không phải tới nhiều cơ quan/qua nhiều cửa để làm thủ tục (%)	D505d	78.85%	(78.18% 79.52%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	14.52% 77.84% 100.00%	Lang Son TT-Hue/Binh Phuoc Multiple Provinces
3) Thủ tục xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất/nhà ở (giấy CNQSD đất/nhà ở)	Phần trăm số người trả lời phỏng vấn đã làm thủ tục xin cấp giấy CNQSD đất/nhà ở mới trong vòng 3 năm qua (%)	D507	23.76%	(22.70% 24.81%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	3.31% 20.68% 51.01%	Ca Mau Dong Nai/Hung Yen Binh Phuoc
3) Thủ tục xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất/nhà ở (giấy CNQSD đất/nhà ở)	Tổng số điểm về chất lượng dịch vụ thủ tục hành chính cấp giấy CNQSD đất/nhà ở (tổng hợp cả 8 hạng mục đã khảo sát)	D508	5.51	(5.43 5.59)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	4.12 5.26 6.87	Lang Son Kien Giang/Binh Dinh HCMC
3) Thủ tục xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất/nhà ở (giấy CNQSD đất/nhà ở)	Nếu đã đi xin cấp giấy CNQSD đất/nhà ở, người trả lời phỏng vấn không phải tới nhiều cơ quan/qua nhiều cửa để làm thủ tục (%)	D507c	78.85%	(78.18% 79.52%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	14.52% 77.84% 100.00%	Lang Son TT-Hue/Binh Phuoc Multiple Provinces
3) Thủ tục xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất/nhà ở (giấy CNQSD đất/nhà ở)	Quy trình thủ tục xin cấp giấy CNQSD đất/nhà ở đã đơn giản hơn so với ba năm trước (% số người đồng ý)	D509	77.56%	(76.63% 78.50%)	Giá trị tối thiểu Trung vị Giá trị tối đa	45.78% 78.99% 95.94%	Cao Bang Ca Mau/Dak Lak Lang Son

Dịch vụ công chứng nhà nước

Dịch vụ công chứng nhà nước được lựa chọn để nghiên cứu nhằm kiểm tra xem dịch vụ này có dễ tiếp cận hơn và thân thiện hơn với người dân hay không với sự cạnh tranh từ dịch vụ công chứng tư nhân xuất hiện trong quá trình xã hội hóa¹⁰³ dịch vụ công, và các cơ quan chức năng xã/phường được giao thêm nhiều thẩm quyền hơn trong công tác quan trọng này.¹⁰⁴ Như trình bày ở Bảng 2.5, PAPI tìm hiểu kinh nghiệm của người dân trong sử dụng dịch vụ công chứng nhà nước có ở địa phương mình. Người dân có cơ hội cho ý kiến phản hồi về chất lượng của dịch vụ công chứng nhà nước bằng cách bày tỏ quan điểm của mình dựa trên kinh nghiệm cá nhân khi đi làm công chứng về mức độ rõ ràng của thủ tục, mức độ công khai chi phí, hành vi của cán bộ tiếp dân, năng lực của cán bộ công chức phục vụ dân, yêu cầu về thủ tục giấy tờ, thông báo hạn trả kết quả, nhận kết quả theo giấy hẹn, và mức độ hài lòng nói chung của người dân về dịch vụ được cung cấp.¹⁰⁵

Dịch vụ công chứng nhà nước là dịch vụ được người dân sử dụng nhiều nhất trong ba dịch vụ được nghiên

cứu. Trong tổng số những người trả lời phỏng vấn, có 2.626 người đã sử dụng dịch vụ công chứng nhà nước, trong đó 88,8% đã công chứng giấy tờ ở cấp xã/phường, và 11% đến phòng công chứng quận/huyện hoặc tỉnh/thành phố. Những con số này phản ánh tác động của việc phân cấp dịch vụ hành chính này xuống cấp xã/phường cũng như sự có mặt của các văn phòng công chứng tư nhân, làm cho dịch vụ trở nên sẵn có và dễ tiếp cận hơn cho người dân.

Hình bát giác trong Biểu đồ 2.5a thể hiện mức độ đồng ý của những người tham gia khảo sát với những nhận định về chất lượng của dịch vụ công chứng nhà nước. Nhìn chung, dịch vụ công chứng nhà nước có chất lượng tốt trên cả 30 tỉnh/thành phố được khảo sát, ngoại trừ Cà Mau, Lai Châu và Đắk Lắk. Cà Mau được coi là có kết quả thực hiện dịch vụ công chứng nhà nước rất kém, điểm số của tỉnh chỉ đạt 1,80 cho tất cả tám chỉ số thành phần được đo lường. Hậu Giang, tỉnh lân cận Cà Mau ở đồng bằng sông Cửu Long và Quảng Trị có điểm số sát gần với điểm trung vị 6,81. Hà Nội đạt số điểm cao nhất là 7,59, thể hiện qua hình bát giác gần đến với hình hoàn hảo. Một giải thích có thể đưa ra cho Hà Nội đó là với sự đồng hành của các văn phòng công chứng tư nhân, các văn phòng công chứng nhà nước ở địa bàn Hà Nội đã được giảm tải và vì thế trở nên hiệu quả và thân thiện hơn với người dân. Trong khi đó TP. Hồ Chí Minh đạt được số điểm thấp hơn so với Hà Nội mặc dù ở địa bàn Thành phố cũng đã có các văn phòng công chứng tư hoạt động. Thủ tục công chứng nhiều khi có lẽ là chỉ số đã kéo điểm của TP. Hồ Chí Minh xuống thấp, cao hơn điểm số của Cà Mau, Lai Châu và Đắk Lắk không nhiều. Ngoài ra, những người được phỏng vấn ở Đà Nẵng, Long An, Hưng Yên và Thừa Thiên-Huế cũng công nhận thủ tục công chứng khá phức tạp về mặt giấy tờ. Người dân được phỏng vấn ở Hậu Giang cho biết lệ phí công chứng ở tỉnh này không được niêm yết công khai.

103. Trong các văn bản chính thức, thuật ngữ “xã hội hóa” được dùng để nói đến quá trình huy động sự tham gia của khu vực tư nhân vào cung cấp dịch vụ công như giáo dục, y tế, đào tạo nghề, hoạt động văn hóa, thể thao và môi trường (xem Nghị định số 69/2008/NĐ-CP của Chính phủ ngày 30/05/2008 về chính sách khuyến khích xã hội hóa trong những lĩnh vực trên).

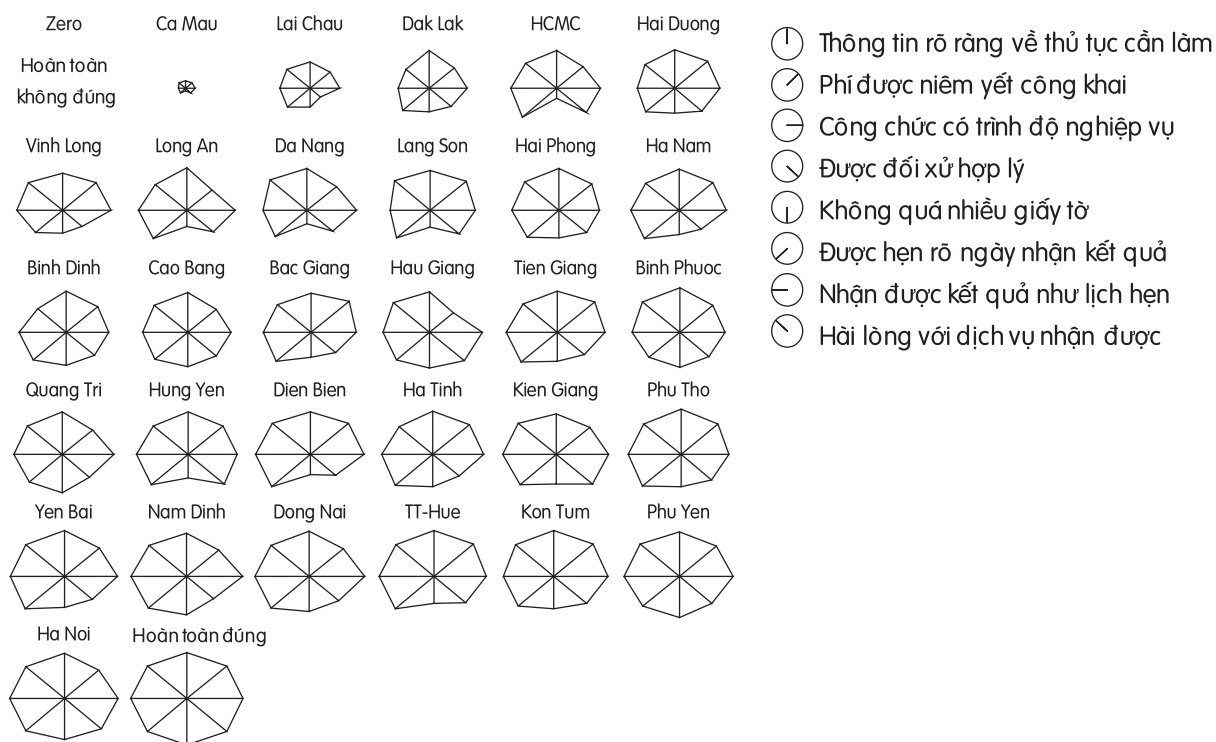
104. “Xã hội hóa” dịch vụ công chứng đang được thực hiện theo Luật Công chứng năm 2007 (Điều 26). Văn phòng công chứng tư đã xuất hiện nhiều ở Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh. Ở một số địa phương khác như Cần Thơ, Hải Phòng, Đà Nẵng, Nghệ An, Thanh Hóa và Sơn La cũng đã có một số văn phòng công chứng tư. Song xã hội hóa dịch vụ công chứng chưa phổ biến trên toàn quốc.

105. Xem các câu hỏi D501 và D503 trong Bảng hỏi, Phụ lục C.



BIỂU ĐỒ 2.5A: ĐO LƯỜNG CÁC KHÍA CẠNH VỀ CHẤT LƯỢNG DỊCH VỤ CÔNG CHỨNG NHÀ NƯỚC

(Các cạnh tam giác trong hình bát giác thể hiện mức độ đồng ý với những nhận định được nêu trong chú thích của Biểu đồ)



Thủ tục xin cấp phép xây dựng

Theo Luật Xây dựng năm 2003 (Luật số 16/2003/QH11) và Nghị định số 12/2009/NĐ-CP của Chính phủ về quản lý các dự án xây dựng,¹⁰⁶ chủ dự án xây dựng muốn xây nhà, mở rộng hay cải tạo nhà đang ở phải được cấp giấy phép xây dựng (với một số ngoại lệ dành cho người dân ở vùng xa, vùng núi như quy định trong các điều từ 19 đến 21 của Nghị định số 12/2009/NĐ-CP).¹⁰⁷ Với nhận thức việc xây dựng và cải

tạo nhà ở là một công việc phổ biến đối với người dân cả ở thành thị và nông thôn, PAPI đã nêu lên hai câu hỏi. Thứ nhất là những người muốn xây mới hay cải nhà ở có đi xin cấp giấy phép xây dựng hay không, và thứ hai, họ đánh giá như thế nào về điều kiện dễ dàng khi xin cấp phép và chất lượng dịch vụ xử lý đơn xin cấp phép của các cán bộ công chức địa phương.¹⁰⁸ Những câu hỏi về thủ tục cũng nhằm chỉ ra sự khác biệt giữa người dân nông thôn và thành thị trong việc xin giấy phép xây dựng trước khi xây cất hay cải tạo nhà ở. Để giúp người dân nhớ lại rõ hơn và đề cập được đến sự hiện diện của cơ chế một cửa ở địa phương, người trả lời phỏng vấn được yêu cầu nhớ lại kinh nghiệm thực tiễn thực hiện thủ tục hành chính của mình trong thời gian ba năm gần đây. Về hiệu quả và hiệu lực của các cơ quan nơi công dân đến nộp đơn yêu cầu xử lý, người trả lời phỏng vấn được hỏi quan điểm của họ về tính chất rõ ràng của thủ tục hành chính, việc công khai lệ phí, hành vi của công chức

106. Xem Nghị định 12/2009/NĐ-CP của Chính phủ về Quản lý các Dự án Xây dựng ban hành ngày 12/2/2009. URL: www.chinhphu.vn/portal/page?_pageid=578,33345598&_dad=portal&_schema=PORTAL&docid=83485

107. Những trường hợp ngoại lệ không phải xin giấy phép xây dựng là các dự án xây nhà ở vùng sâu vùng xa, nơi không có kế hoạch đô thị hóa, cải tạo nhà ở không gây tác động tiêu cực cho kiến trúc và kết cấu nói chung của toàn bộ tòa nhà, và nhà riêng ở vùng sâu vùng xa, dân cư thưa thớt và không có quy hoạch (Điều 19-21, Nghị định Chính phủ 12/2009/NĐ-CP về Quản lý các Dự án Xây dựng, văn bản hướng dẫn thi hành Luật Xây dựng 2003).

108. Xem câu hỏi D505, D505d và D506 trong Bảng câu hỏi kèm theo Báo cáo.

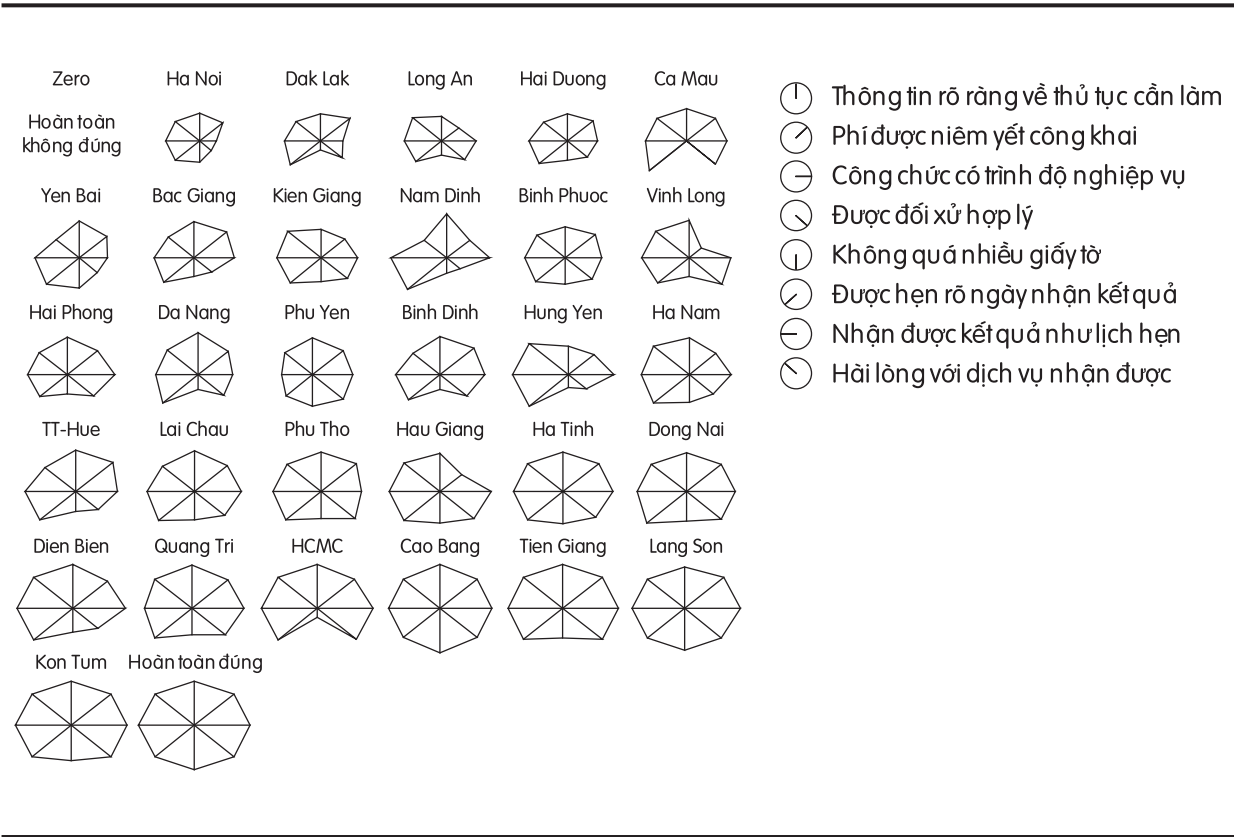
phục vụ dân, năng lực của công chức, khối lượng giấy tờ văn bản phải chuẩn bị, thông báo hạn trả lời kết quả, nhận kết quả đúng hạn, và mức độ hài lòng của người dân nói chung về dịch vụ được cung cấp.

Kết quả khảo sát cho thấy rất ít người được hỏi (chỉ có 7%) cho biết họ đã xin giấy phép xây dựng khi xây cất hoặc cải tạo nhà ở của mình trong vòng ba năm qua. Có nhiều lý do vì sao người được phỏng vấn lại không xin giấy phép xây dựng. Hoặc họ không cần giấy phép, vì họ không xây nhà mới hoặc không cải tạo lớn trong khoảng thời gian được hỏi, hoặc họ vẫn chưa có tiền để làm việc này, hoặc người dân ở địa phương đó không buộc phải xin giấy phép xây dựng. Một điều có thể đáng lo ngại là chỉ có 35% trong số 1.227 người dân có xây dựng nhà ở và thuộc đối tượng phải xin giấy phép đã nộp đơn xin cấp phép. Điều này có thể được lý giải là người dân có giấu hiệu cố tình không xin cấp phép xây dựng, có thể do thủ tục quá nhiều khâu, do chi phí, thời gian chờ đợi, hoặc do tác động hạn chế của Nghị định 12/2009/ND-CP.

Các hình bát giác trong Biểu đồ 2.5b biểu thị mức độ đồng tình của người trả lời phỏng vấn với những câu nhận định được thiết kế để tìm hiểu toàn bộ chất lượng của dịch vụ. Trong số những người trả lời phỏng vấn có nộp đơn xin cấp giấy phép xây dựng, có thể thấy mỗi quan ngại từ những thành phố lớn như Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng và Thừa Thiên-Huế. Chất lượng dịch vụ cấp giấy phép xây dựng ở TP. Hồ Chí Minh có khá hơn ngoài kia cạnh thủ tục giấy tờ, một lĩnh vực khá có vấn đề của thành phố này. Mức độ hài lòng với chất lượng nói chung ở những tỉnh miền núi nông thôn cũng thấp, chẳng hạn như trường hợp của Yên Bái và Đắk Lắk. Cả Mau một lần nữa hầu như không có ai đồng ý với nhận định cho rằng yêu cầu thủ tục giấy tờ để xin giấy phép xây dựng là hợp lý. Trái với Hà Nội với số điểm thấp nhất về chất lượng dịch vụ cấp phép xây dựng nói chung (4,16 điểm), Kon Tum có điểm số tối đa cho chỉ số này (7,80 điểm), có thể là do nhu cầu về giấy phép xây dựng ở tỉnh cao nguyên này không lớn, và vì vậy dịch vụ hành chính này được cung cấp nhanh chóng hơn?

BIỂU ĐỒ 2.5B: ĐÁNH GIÁ VỀ THỦ TỤC VÀ CHẤT LƯỢNG DỊCH VỤ CẤP PHÉP XÂY DỰNG

(Các cạnh tam giác trong hình bát giác thể hiện mức độ đồng ý với những nhận định được nêu trong chú thích của Biểu đồ)





Thủ tục xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở/nhà ở (Giấy CNQSDĐ)

Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, theo định nghĩa của Luật Đất đai 2003 (Số 13/2003/QH11), là loại giấy chứng nhận được cấp bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho người sử dụng đất để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất trong bối cảnh sở hữu đất đai tập thể trong khuôn khổ nhà nước thống nhất quản lý đất đai. Người sở hữu giấy CNQSDĐ có quyền bán, trao đổi, và cầm cố đất để vay ngân hàng. Quan trọng hơn cả, giấy CNQSDĐ là cơ sở cho người dân yên tâm là nhà của họ sẽ không bị thu hồi vô lý trừ trường hợp nhà nước thu hồi vì mục đích công cộng chính đáng khác. Giấy CNQSDĐ và cũng là cơ sở để người dân được đền bù khi đất của họ bị thu hồi. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy người dân thuộc bất kỳ nhóm thu nhập nào nếu có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đai có hiệu lực thi hành sẽ có khả năng đầu tư nhiều hơn vào nâng cấp nhà ở, kinh doanh nhỏ, và kể cả giáo dục cho con cái.¹⁰⁹

Với tầm quan trọng trong việc xác định khả năng hưởng quyền và lợi ích sử dụng đất của người dân, giấy CNQSDĐ là một chủ đề luôn được quan tâm bàn luận, đặc biệt là về khả năng tiếp cận của người dân với loại giấy tờ này ở nhiều địa bàn khác nhau (thành thị, nông thôn và miền núi). Câu hỏi đặt ra trong khảo sát này bao gồm người dân sau khi mua hay nhận nhượng lại quyền sử dụng đất có nộp đơn xin cấp giấy CNQSDĐ hay không, xem như một phép thử về lòng tin của người dân vào quy trình thủ tục này. Các câu hỏi liên quan đến thủ tục cấp mới hay cấp lại giấy CNQSDĐ được đưa vào bảng hỏi¹¹⁰ để tìm hiểu chất lượng của quy trình xin

cấp giấy CNQSDĐ nói chung, xem thủ tục này có được cung ứng thông qua cơ chế một cửa hay không, và mức độ đơn giản của dịch vụ hành chính liên quan. Câu hỏi cuối cùng là về tính chất rõ ràng của thủ tục, công khai lệ phí, hành vi của công chức tiếp dân, năng lực của công chức phục vụ dân, yêu cầu thủ tục giấy tờ, thông báo lịch trả lời kết quả, nhận kết quả đúng hẹn, và mức độ hài lòng nói chung của người dân về dịch vụ. Khung thời gian ba năm gần đây nhất cũng được đưa ra để giúp người dân dễ nhớ hơn và để cập được đến giả định là cơ chế một cửa đã được áp dụng trên phạm vi toàn quốc kể từ năm 2006.

Kết quả khảo sát PAPI cho thấy việc nộp đơn xin cấp giấy CNQSDĐ là không phổ biến đối với toàn bộ mẫu khảo sát. Điều này thể hiện phần nào tần suất thấp của việc xin cấp giấy CNQSDĐ trong vòng đời của một người, hoặc ở cấp độ hộ gia đình. Tỷ lệ phần trăm số người được hỏi trả lời đã nộp đơn xin cấp mới hoặc cấp lại GCNQS đất trong vòng ba năm gần đây trong toàn mẫu là vào khoảng 23,8% (xem Bảng 2.5).

Chất lượng của dịch vụ cấp giấy CNQSDĐ nói chung là điểm tổng hợp từ 8 nội dung được hỏi (xem chú giải trong Biểu đồ 2.5c). Chênh lệch giữa các giá trị tối thiểu, trung vị và tối đa ở chỉ số này khá thấp. Lạng Sơn có điểm số thấp nhất là 4,12, trong khi TP. Hồ Chí Minh có số điểm tối đa là 6,87. Các tỉnh như Kiên Giang và Bình Định có kết quả trung vị trong chỉ số này. Khi hỏi người dân đã xin cấp giấy CNQSDĐ có phải đi đến hơn một cửa để xin cấp giấy CNQSDĐ hay không, có 78,85% số người được hỏi cho biết là 'không'. Tuy nhiên, tỷ lệ này có sự biến thiên rất lớn khi so sánh giữa các tỉnh/thành phố: từ 14,5% ở Lạng Sơn đến 100% ở TP. Hồ Chí Minh.

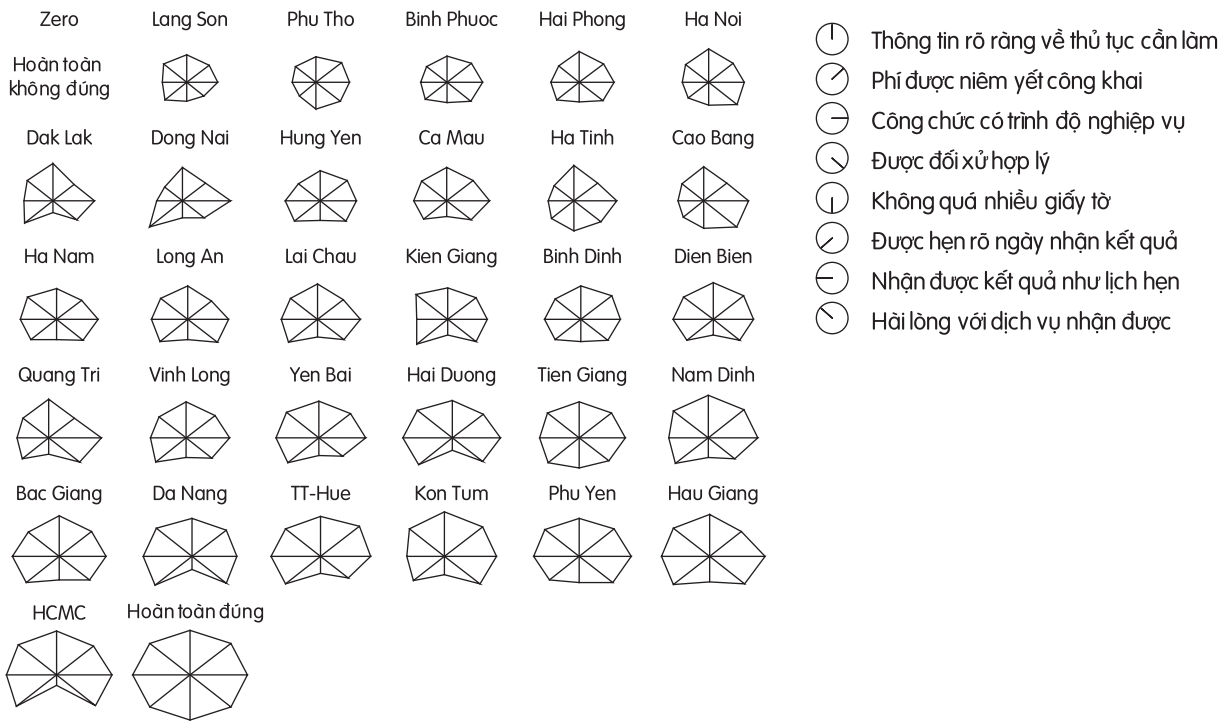
Hình bát giác dưới đây thể hiện chi tiết hơn chất lượng của tám khía cạnh của dịch vụ được khảo sát, thông qua việc bộc lộ mức độ đồng tình của người trả lời phỏng vấn với những nhận định về các khía cạnh này. Người được phỏng vấn ở Lạng Sơn, Phú Thọ, Bình Phước, Hải Phòng và Hà Nội không hài lòng với dịch vụ cấp giấy CNQSDĐ. Ở các tỉnh/thành phố có hình bát giác lớn hơn như Đà Nẵng, TP. Hồ Chí Minh, Hải Dương, Thừa Thiên-Huế và Hậu Giang, người trả lời phỏng vấn cho biết thủ tục này đòi hỏi quá nhiều giấy tờ. Những vấn đề khác mà các tỉnh được khảo sát cần chú ý nhiều hơn bao gồm hành vi của công chức tiếp công dân, thời hạn trả kết quả, và việc niêm yết công khai lệ phí.

109. Xem Galiani và Scharrodsky, 2010.

110. Xem câu hỏi D507, D507d, D508 và D509 trong Bảng câu hỏi

BIỂU ĐỒ 2.5C: ĐÁNH GIÁ VỀ THỦ TỤC VÀ CHẤT LƯỢNG DỊCH VỤ CẤP GIẤY CNQSDĐ

(Các cạnh tam giác trong hình bát giác thể hiện mức độ đồng ý với những nhận định được nêu trong chú thích của Biểu đồ)



Cần lưu ý rằng các thủ tục hành chính khác ngoài cấp phép xây dựng và cấp giấy CNQSDĐ (như khai sinh, báo tử, cấp chứng minh thư, đăng ký kết hôn, cấp đăng ký xe, v.v.) cũng rất quan trọng với người dân. Tuy nhiên, trong khuôn khổ nghiên cứu PAPI năm 2010, các thủ tục này chưa được khảo sát do việc xin cấp các giấy tờ này thường xuất hiện với tần suất thấp trong suốt vòng đời, và có thể không diễn ra với tần suất cần thiết để đánh giá xem có sự cải thiện về hiệu quả theo thời gian hay không. Hơn nữa, do bảng hỏi quá dài và lặp lại sẽ ảnh hưởng đến tỉ lệ trả lời và chất lượng câu trả lời, nên cần có một công cụ cô đọng súc tích, chỉ tập trung chủ yếu vào một số thủ tục chọn lọc. Ngoài ra, theo những khảo sát khác,¹¹¹ việc cấp giấy CNQSDĐ và giấy phép xây dựng là hai thủ tục thường được coi là khó khăn hơn đối với người dân nói chung mặc dù các khảo sát đó tập trung nhiều hơn vào đối tượng là người dân thành thị. Cảm nhận này cũng được khẳng định bằng kết quả của khảo sát trực tuyến về thủ tục

hành chính thân thiện nhất và phiền hà nhất do UNDP và VietNamNet thực hiện vào giữa năm 2010.¹¹²

2.6. TRỰC NỘI DUNG 6: CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG

Khi thảo luận về hệ thống hành chính công nói chung, cần lưu ý rằng “phần đông công chức nhà nước không phải công chức bàn giấy ở các cơ quan hành chính, mà là những người có trách nhiệm cung cấp dịch vụ cho người dân”.¹¹³ Như vậy, nhiều công chức và viên chức nhà nước ở cấp trung ương và địa phương chịu

111. UBND TP HCM, 2008; và, ACVN & KAS, 2009

112. UNDP & VietNamNet, 2010. Xem thêm Vietnam News (20/10/2010). Thủ tục hành chính quan liêu vẫn là vấn đề hóc búa: ý kiến của người dân. Báo in, tr. 1-2 & VietNamNet (19/10/2010). Cải cách hành chính như người đi xe tay ga, tay phanh. URL: <http://vnn.vietnamnet.vn/chinhtri/201010/Cai-cach-hanh-chinh-nhu-nguoi-di-xe-tay-ga-tay-phanh-943307/> [truy cập ngày 19/10/2010].



trách nhiệm cung cấp dịch vụ công chứ không chỉ giới hạn ở công tác hoạch định chính sách, thủ tục hành chính quản lý hay thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật. Mục đích cuối cùng của cải cách và hiện đại hóa bộ máy hành chính nhà nước là cung cấp dịch vụ công có chất lượng tốt hơn cho người dân.

Về mặt này, quá trình chuyển tiếp sang trình độ phát triển cao hơn của nền quản trị và hành chính công của mọi quốc gia đều phải tạo ra cơ hội cho người dân tham gia hiệu quả hơn vào việc hiện thực hóa mọi tiềm năng và khả năng của mình. Điều này có nghĩa là trong phát triển kinh tế có những vai trò phân biệt, không chỉ đơn thuần là nỗ lực giảm nghèo, mà còn là mở rộng tiềm năng cho người dân đóng vai trò ngày càng năng động hơn, mà chỉ tăng trưởng kinh tế đơn thuần sẽ không làm được.

Ngày nay người ta càng ngày càng nhận thức rõ quản trị và hành chính công đóng vai trò lớn trong việc tăng cường cơ hội phát triển. Những quy định, quy trình quản trị khác nhau đóng vai trò quan trọng trong tăng trưởng kinh tế và đổi mới thể chế.¹¹⁴ Bên cạnh đó, cải cách hành chính nhà nước nhắm vào mục tiêu hỗ trợ và vận hành như xương sống của hệ thống, đảm bảo cho trẻ em được đến trường, tuổi thọ được kéo dài, các cá nhân được tiếp cận đầy đủ với cơ sở hạ tầng cơ bản, an ninh của người dân được đảm bảo và thúc đẩy phát triển con người, bên cạnh những kết quả khác. Thúc đẩy phát triển con người không chỉ là một thách thức về xã hội, kinh tế và công nghệ, mà còn là một thách thức về quản trị và hành chính công.¹¹⁵

Những so sánh quốc tế về các chỉ số quản trị và hành chính công và các thước đo tổng thể về phát triển bước đầu cho thấy những quốc gia thành công và tiên tiến có xu hướng có điểm số cao hơn về các chỉ số chất lượng điều hành.¹¹⁶ Đây là dấu hiệu cho thấy quản trị và hành chính công tốt luôn gắn bó và đi đôi với phát triển con người và mục tiêu cung ứng dịch vụ công chuyên nghiệp.

Cung ứng dịch vụ công không phải chỉ là nhiệm vụ của hệ thống hành chính công. Tuy nhiên, hệ thống có nhiệm vụ cung cấp khuôn khổ để nâng cao năng lực của cá nhân và tập thể. Mặc dù có thể hiểu quản trị công là quy trình để cơ quan chức năng thực hiện quyền lực và tăng cường khuôn khổ cho cá nhân phát triển tiềm năng của mình, hành chính công cần phải được coi là công cụ cung cấp những cơ hội đó một cách công bằng, bình đẳng và nhất quán.

2.6.1. BỐI CẢNH XÂY DỰNG TRỤC NỘI DUNG VỀ CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG

Việt Nam là một nhà nước định hướng xã hội chủ nghĩa, theo định nghĩa đó đã tự đặt ra trách nhiệm cho mình là cung cấp dịch vụ công cơ bản cho người dân. Chăm sóc y tế, giáo dục, hạ tầng cơ sở và an ninh công cộng là những ưu tiên của nhà nước, vì đây là những ngành có mối tương tác trực tiếp và thường xuyên nhất giữa nhà nước với người dân. Kể từ khi cải cách kinh tế vào đầu thập niên 90, các đơn vị sự nghiệp đã được trao quyền tự chủ nhiều hơn về tài chính và quản lý thông qua việc tăng cường phân cấp quản lý¹¹⁷ với hy vọng dỡ bỏ cách tiếp cận cào bằng trong cung ứng dịch vụ công của thời kỳ kế hoạch tập trung, tạo điều kiện nâng cao chất lượng dịch vụ thông qua tăng thu, tăng tiết kiệm và cơ chế khuyến khích mạnh hơn để nâng cao hiệu quả hoạt động trong các đơn vị sự nghiệp.¹¹⁸ Mặc dù đã ghi nhận nhiều cải thiện xuất phát từ việc tăng cường tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp,¹¹⁹ song mức độ cải thiện được phân bổ không đồng đều giữa các tỉnh, các đơn vị hành chính và với người dân thuộc các tầng lớp khác nhau.¹²⁰

Ví dụ trong ngành y tế, mức độ tự chủ cũng khác nhau, do vậy, hiệu quả hoạt động cũng khác nhau khi so sánh các cơ sở y tế ở các cấp khác nhau. Theo Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010,¹²¹ các cơ sở y tế cấp huyện và cấp thấp hơn dường như không được hưởng lợi đồng đều từ việc tăng cường quyền tự chủ. Điều này làm cho hiệu quả hoạt động ở các cơ sở y tế huyện kém hơn, do họ khó có thể cung cấp được dịch vụ có chất lượng cao và thu hút cán bộ y tế có trình độ chuyên môn cao. Người sử dụng dịch vụ y tế thường tìm đến các cơ sở y tế ở trung ương hay tỉnh/thành phố khi họ muốn có dịch vụ tốt hơn, và điều này dẫn đến tình trạng quá tải kinh niên của các bệnh viện tuyến trên.¹²²

117. Xem Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP của Chính phủ Việt Nam về việc tiếp tục phân cấp quản lý nhà nước từ trung ương xuống địa phương

118. Xem Nghị định số 71/2003/ND-CP của Chính phủ về phân cấp quản lý biên chế trong các đơn vị hành chính sự nghiệp.

119. Một đánh giá về phân cấp quản lý của UBND TP Hà Nội cho thấy bức tranh nhiều màu về những thành công và hạn chế của chính sách này (Xem Hà Nội Mới Online (17/11/2010), Phân cấp quản lý: khắc phục bất cập, tăng đồng bộ, hiệu quả URL: <http://www.hanoimoi.com.vn/newsdetail/Kinh-te/399693/phan-cap-quan-ly-khak-phuc-bat-cap-tang-dong-bo-hieu-qua.htm> [Truy cập ngày 1/12/2010])

120. Xem Ngân hàng Thế giới, 2009 (tr. 64-65).

121. Như trên.

122. Một nghiên cứu được thực hiện ở sáu bệnh viện trung ương tại Hà Nội, Huế và TP. Hồ Chí Minh năm 2008 cho thấy tỉ lệ giường bệnh ở những tỉnh này dao động từ 150-200%, mỗi bác sĩ ở các cơ sở này phải khám cho 70-130 bệnh nhân một ngày và trung bình chỉ dành được 9 phút cho mỗi bệnh nhân. (Xem N. T. Xuyên & L. Q. Cường, 2008).

114. Xem UNDP, 2002 và Kaufman và các tác giả, 2009.

115. Xem UNDP, 2002 và Acuna-Alfaro và các tác giả, 2010.

116. Về vấn đề này, xem Painter và các tác giả, 2009 (trong phần trích dẫn tài liệu của S. Holmberg, B. Rothstein, N. Nasiritousi, 2008, tr. 21).

Tăng quyền tự chủ dường như cũng không phải là giải pháp hoàn hảo để nâng cao chất lượng giáo dục cho mọi người. Những quan ngại về chất lượng của các cơ sở giáo dục các cấp đã được lưu ý trong Chiến lược Phát triển Giáo dục hiện nay. Những lĩnh vực nổi cộm nhiều vấn đề nhất là lớp học quá đông học sinh, giáo viên không đủ trình độ, các lớp học thêm ngoài giờ để giáo viên kiếm thêm thu nhập, cơ sở vật chất nghèo nàn, v.v. Chiến lược Phát triển Giáo dục Việt Nam giai đoạn 2009-2020 lưu ý cụ thể tới những vấn đề này, cho rằng chất lượng giáo dục chưa đáp ứng được nhu cầu học tập ngày càng tăng của nhân dân vì mục đích phát triển kinh tế xã hội và còn có khoảng cách giữa số lượng và chất lượng trong ngành giáo dục.¹²³ Chiến lược còn cho biết tính đến năm 2007, số lớp tạm, tranh tre nứa lá còn chiếm khoảng 11% toàn bộ cơ sở vật chất của ngành giáo dục.

Những dịch vụ công khác như nước sạch và an ninh trật tự nơi cư trú cũng cần được đánh giá vì đây là những nhu cầu thiết yếu của người dân. Tuy nhiên, bằng chứng về hiệu quả hoạt động trong hai lĩnh vực này ở Việt Nam khá hạn chế. Khảo sát PAPI có tác dụng khảo lấp phần nào khoảng trống thông tin bằng những số liệu thực chứng thu thập từ đánh giá của người dân về hiệu quả cung ứng dịch vụ công của nhà nước.

2.6.2. KẾT QUẢ KHẢO SÁT VỀ HIỆU QUẢ CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG

Trong trục nội dung này, PAPI tìm hiểu bốn dịch vụ công chủ yếu trong lĩnh vực chăm sóc y tế, giáo dục tiểu học công lập, cơ sở hạ tầng cơ bản và an ninh trật tự nơi cư trú. PAPI tập trung tìm hiểu kinh nghiệm của người dân trong việc sử dụng và hưởng lợi từ những dịch vụ này để đánh giá xem các cơ quan chức năng đáp ứng thế nào đối với những nhu cầu cơ bản nhất của người dân. Người trả lời phỏng vấn được hỏi về kinh nghiệm tiếp cận và sự sẵn có của các dịch vụ công cơ bản ở cấp xã/phường và/hoặc tỉnh/thành phố, theo khuôn khổ chính sách quốc gia chi phối những dịch vụ này. Ví dụ, trục nội dung này xem xét liệu trẻ em đi học tiểu học có được miễn học phí theo quy định của Luật Phổ cập giáo dục tiểu học năm 1991 hay không.

Y tế công lập được lựa chọn do đây là một trong những dịch vụ cơ bản thiết yếu mà bất kỳ nhà nước nào cũng phải cung cấp được cho người dân của mình. Bốn lĩnh vực được lựa chọn phân tích bao gồm tỉ lệ tiếp cận bảo hiểm y tế công lập; hộ nghèo được trợ cấp tiếp cận bảo hiểm y tế; trẻ em dưới sáu tuổi được khám bệnh miễn phí; và chất lượng bệnh viện công lập tuyến huyện nói

chung. Với chính sách bảo hiểm xã hội đang được thực hiện để tạo điều kiện cung cấp những dịch vụ này, những ý kiến phản hồi từ xã hội thông qua các phương tiện thông tin đại chúng và nói chuyện hàng ngày cho thấy bức tranh khá đa dạng về tác động thực sự của những chính sách này. Ví dụ, bảo hiểm y tế thường xuyên được phản ánh như một lĩnh vực nhiều vấn đề nổi cộm nhất trong ngành y tế công lập. Nguồn dữ liệu thứ hai được đăng tải trên những kênh thông tin chính trong năm 2008 và 2009 cho thấy người nghèo và người không có bảo hiểm y tế thường là những đối tượng dễ bị kỳ thị và phân biệt đối xử trong các bệnh viện công lập.¹²⁴

Để tìm hiểu về tình hình thực hiện bảo hiểm y tế ở cấp tỉnh, một loạt câu hỏi tìm hiểu về kinh nghiệm trực tiếp của người dân được sử dụng. Về chất lượng của bệnh viện công ở cấp huyện, bảy tiêu chí “thực hành tốt” được áp dụng, bao gồm bệnh nhân không phải nằm chung giường, phòng bệnh có quạt máy, phòng vệ sinh sạch sẽ, thăm khám thường xuyên, bệnh nhân được đối xử tôn trọng, chi phí hợp lý, và thời gian chờ đợi hợp lý. Những tiêu chí này được tìm hiểu bằng cách hỏi người tham gia phỏng vấn về kinh nghiệm trực tiếp của họ khi đến các bệnh viện huyện hoặc có người thân đến khám chữa bệnh ở bệnh viện huyện. Việc đánh giá chỉ giới hạn ở những người có kinh nghiệm trực tiếp với dịch vụ, như vậy các chỉ số sẽ phản ánh kinh nghiệm trực tiếp và đáng tin cậy hơn cả. Ngoài ra, người trả lời phỏng vấn cũng được hỏi xem có biết về chính sách khám chữa bệnh miễn phí cho trẻ em dưới sáu tuổi hay không, với mục đích tìm hiểu xem chính sách quan trọng này có được thông tin đầy đủ tới người dân hay không.

Trong bối cảnh chính sách phổ cập giáo dục tiểu học đã có hiệu lực ở Việt Nam trên hai mươi năm nay,¹²⁵ trục nội dung này xem xét chất lượng giáo dục tiểu học công lập nói chung nhằm đo lường tiêu chuẩn tối thiểu của cơ sở dạy học và chất lượng đội ngũ giáo viên. Do chính sách phổ cập giáo dục trung học cơ sở cho trẻ em trong độ tuổi 11-18 mới có hiệu lực từ năm 2001,¹²⁶ nên trọng tâm nghiên cứu chỉ giới hạn ở giáo dục tiểu học, vì không phải xã/phường nào cũng có trường phổ thông cơ sở và ở một số địa phương một vài xã/phường mới có một trường trung học cơ sở.¹²⁷ Khoảng cách từ nhà đối tượng được phỏng vấn đến trường tiểu học gần

124. Xem Acuña-Alfaro, Jairo, 2009.

125. Luật Phổ cập Giáo dục Tiểu học năm 1991 quy định tất cả trẻ em từ 6 đến 14 tuổi phải được đi học tiểu học. Theo Luật này, trẻ em đi học tại trường tiểu học công lập không phải đóng học phí (Điều 13). Trẻ em trong độ tuổi tiểu học nói trên đi học đúng tuyến, hoặc trường nào thuận tiện nhất.

126. Nghị định No. 88/2001/NĐ-CP của Chính phủ ngày 22/11/2001 về việc thực hiện phổ cập giáo dục trung học cơ sở.

127. Nghị định số 17/2003/TT-BGDĐT ngày 28/4/2003 hướng dẫn thực hiện Điều 3, 7 và 8 Nghị định số 88/2001/NĐ-CP quy định đối tượng phổ cập trung học cơ sở.

123. Xem “Chiến lược Phát triển giáo dục Việt Nam 2009-2020” [Chiến lược Phát triển Giáo dục Việt Nam 2009-2020] tại http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Viet%20Nam/Viet_Nam_Education_%20strategy_2009-2020_viet.pdf. [Truy cập ngày 01/12/2010].



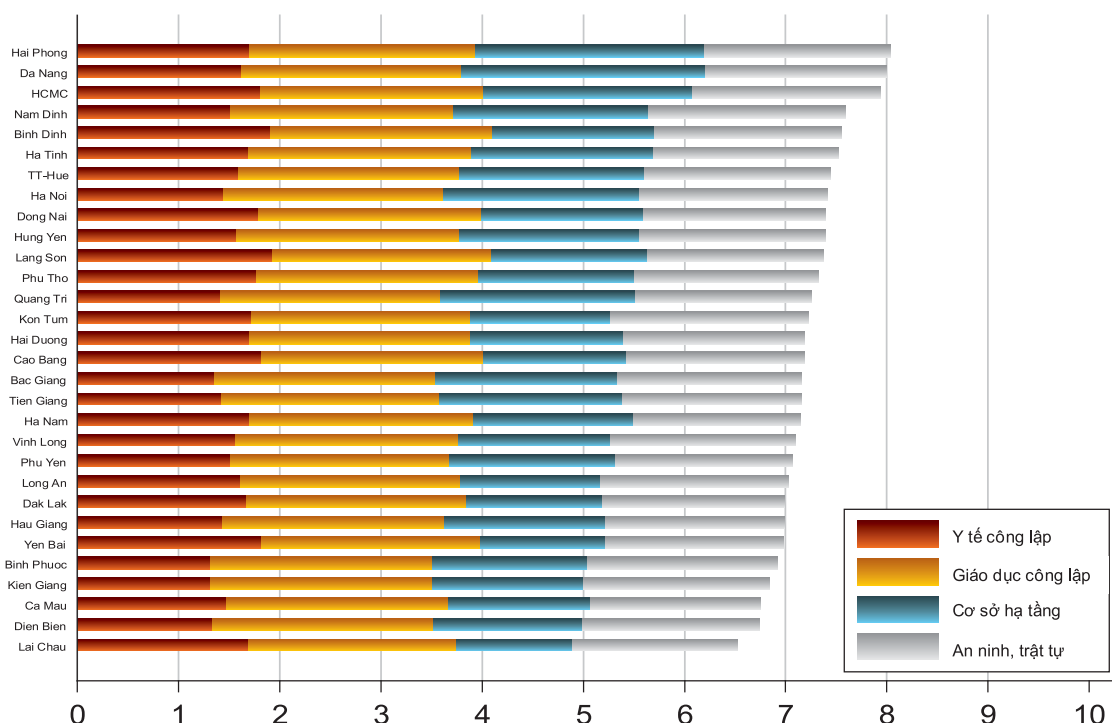
nhất là một tiêu chí khác được lựa chọn để nghiên cứu đánh giá chất lượng tiếp cận dịch vụ.

Dịch vụ hạ tầng cơ bản là một nội dung thành phần đơn giản, đánh giá khả năng tiếp cận dịch vụ điện của gia đình, chất lượng đường gần nhà, tần suất thu gom rác thải tại khu dân cư, và chất lượng nước sinh hoạt. Bằng cách hỏi người trả lời phỏng vấn về sự sẵn có và chất lượng của những dịch vụ này, PAPI tìm hiểu mức độ quan tâm của chính quyền địa phương đối với chất lượng hạ tầng căn bản tác động tới điều kiện sống hàng ngày của người dân.

An ninh, trật tự ở khu dân cư có nghĩa là mức độ an toàn mà người dân trải nghiệm trong đời sống hàng ngày. Về khía cạnh này, người được phỏng vấn được hỏi họ có bị mất trộm phương tiện đi lại (bao gồm ô tô, xe gắn máy, xuống...), bị cướp giật, bị trộm đột nhập vào nhà, bị hành hung trong vòng một năm qua hay không. Nội dung thành phần này nhằm đánh giá liệu nỗi lo lắng về tình trạng mất an ninh có ảnh hưởng đến đời sống người dân hay không.

Biểu đồ 2.6 thể hiện điểm số cuối cùng của 30 tỉnh/thành phố được lựa chọn, cả điểm số tổng thể và điểm số thành phần từng nội dung thành phần, và Bảng 2.6 thể hiện các chỉ số được sử dụng để đánh giá. Biểu đồ 2.6 trình bày một phát hiện thú vị nhưng cũng không gây bất ngờ nếu dựa vào quan sát trong quá trình thu thập số liệu. Những thành phố lớn thường có dịch vụ công tốt hơn, thể hiện rõ qua xếp hạng các thành phố trực thuộc trung ương, trong đó Hải Phòng, Đà Nẵng, TP. Hồ Chí Minh thuộc nhóm 10 địa phương đứng đầu bảng. Tuy nhiên, trong nhóm này Hà Nội đứng sau những thành phố khác. Điểm số của Hà Nội thấp hơn đáng kể so với các thành phố khác. Kết quả này bộc lộ mức độ không hài lòng của người dân Hà Nội về hiệu quả cung ứng dịch vụ công của thành phố. Các tỉnh ở xa các trung tâm đô thị lớn thường xếp hạng thấp, chủ yếu là do cơ sở vật chất yếu kém. Kết quả khảo sát cũng cho thấy ở nhiều vùng nông thôn, người dân không có nước máy phục vụ ăn uống và không có dịch vụ thu gom rác thải hàng ngày.

BIỂU ĐỒ 2.6: HIỆU QUẢ CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG (TRỰC NỘI DUNG 6)



Dường như ít có sự biến thiên giữa các vùng miền. Số liệu phân tích cho thấy các tỉnh thuộc các vùng miền khác nhau phân bố rải rác trên toàn bộ thang điểm. Sự khác biệt về hiệu quả cung ứng dịch vụ công được thể hiện rõ ràng hơn khi so sánh các tỉnh có đặc điểm tương đồng về điều kiện địa lý và kinh tế (như các tỉnh miền núi phía Bắc gồm Lạng Sơn, Cao Bằng, Yên Bái

và Lai Châu). Khác biệt lớn giữa các tỉnh xếp đầu bảng và cuối bảng là do biến thiên trong điểm số ở hai nội dung thành phần gồm “cơ sở hạ tầng” và “an ninh trật tự”. Tóm lại, các tỉnh chưa làm tốt trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ công cần nỗ lực nhiều hơn nữa để đưa các chính sách, chương trình quốc gia vào cuộc sống và cung ứng dịch vụ tốt hơn cho người dân.

BẢNG 2.6: CÁC CHỈ SỐ THÀNH PHẦN CẤU THÀNH TRỰC NỘI DUNG 6

NỘI DUNG THÀNH PHẦN	TÊN CHỈ SỐ THÀNH PHẦN	CÂU HỎI TRONG BẢNG HỎI	TRUNG VỊ CỦA TOÀN MẪU	KHOẢNG TIN CẬY 90%	ĐIỂM SỐ CỦA TỈNH/THÀNH PHỐ	ĐIỂM SỐ	TỈNH/THÀNH PHỐ
1) Giáo dục bậc tiểu học	Tổng chất lượng giáo dục tiểu học công lập (tổng hợp cả 8 hạng mục đã khảo sát)	D607	4.63	(4.59 4.66)	Giá trị tối thiểu	3.70	Lang Son Tien Giang/Ha Tinh Yen Bai
					Trung vị	4.59	
					Giá trị tối đa	5.14	
1) Giáo dục bậc tiểu học	Khoảng cách từ nhà tới trường tiểu học gần nhất (km)	D609b	1.23	(1.19 1.27)	Giá trị tối thiểu	0.43	Ha Tinh Ca Mau/Dien Bien Lai Chau
					Trung vị	1.19	
					Giá trị tối đa	4.24	
2) Dịch vụ y tế công	Tổng chất lượng bệnh viện công tại địa phương (tổng hợp cả 7 hạng mục đã khảo sát)	D605	5.13	(5.07 5.19)	Giá trị tối thiểu	4.23	Da Nang Hung Yen/Binh Phuoc Long An
					Trung vị	5.17	
					Giá trị tối đa	5.89	
2) Dịch vụ y tế công	Phần trăm số người trả lời phỏng vấn có thẻ bảo hiểm y tế (%)	D601	53.29%	(51.76% 54.81%)	Giá trị tối thiểu	29.82%	Ha Nam Phu Tho/Quang Tri Cao Bang
					Trung vị	41.94%	
					Giá trị tối đa	95.91%	
2) Dịch vụ y tế công	Người nghèo có được hỗ trợ để mua bảo hiểm y tế hay không? (% trả lời CÓ)	D602	74.16%	(72.84% 75.49%)	Giá trị tối thiểu	53.57%	Kien Giang TT-Hue/Ca Mau Phu Tho
					Trung vị	72.63%	
					Giá trị tối đa	91.86%	
2) Dịch vụ y tế công	Trẻ em dưới 6 tuổi có được miễn phí khi đi khám chữa bệnh không? (% trả lời CÓ)?	D603	87.44%	(86.39% 88.49%)	Giá trị tối thiểu	61.98%	Hau Giang Nam Dinh/Hung Yen Ha Tinh
					Trung vị	85.64%	
					Giá trị tối đa	97.79%	
3) Cơ sở hạ tầng căn bản	Phần trăm số hộ gia đình có người tham gia khảo sát sử dụng điện lưới (%)	D610	97.05%	(96.55% 97.56%)	Giá trị tối thiểu	33.03%	Lai Chau Dak Lak/Lang Son Ha Noi/HCMC/Da Nang
					Trung vị	98.12%	
					Giá trị tối đa	100.00%	
3) Cơ sở hạ tầng căn bản	Chất lượng của đường lộ gần nhà nhất (1. Đường đất; 2. Đường rải sỏi; 3. Đường bê tông; 4. Đường trải nhựa)	D611	2.82	(2.78 2.87)	Giá trị tối thiểu	1.75	Lai Chau Ca Mau/Kien Giang Hai Phong
					Trung vị	2.77	
					Giá trị tối đa	3.84	
3) Cơ sở hạ tầng căn bản	Tần suất thu gom rác thải do chính quyền địa phương tổ chức (Từ 0. Không bao giờ, tới 5. Hằng ngày)	D612b	1.97	(1.91 2.03)	Giá trị tối thiểu	0.17	Ca Mau Ha Nam/TT-Hue Da Nang
					Trung vị	1.15	
					Giá trị tối đa	3.81	
3) Cơ sở hạ tầng căn bản	Sử dụng nước máy là nguồn nước chính để ăn uống (%)	D613	37.09%	(34.76% 39.42%)	Giá trị tối thiểu	3.79%	Kon Tum Hau Giang/Ha Tinh Da Nang
					Trung vị	24.83%	
					Giá trị tối đa	97.94%	
3) Cơ sở hạ tầng căn bản	Phần trăm số hộ gia đình có người tham gia khảo sát sử dụng nước mưa là nguồn nước ăn uống chính (%)	D613	6.27%	(4.92% 7.62%)	Giá trị tối thiểu	0.00%	Multiple Provinces Hai Phong/Lang Son Hai Duong
					Trung vị	2.24%	
					Giá trị tối đa	33.79%	
4) An ninh, trật tự khu dân cư	Loại hình tội phạm liên quan tới an ninh, trật tự nơi dân cư của xảy ra đối với người trả lời phỏng vấn trong vòng một năm qua (% bị trộm phương tiện đi lại, bị móc túi/cướp giật, bị trộm vào nhà, bị trộm hành hung)	D511a-D511d	17.42%	(15.87% 18.97%)	Giá trị tối thiểu	1.52%	Kien Giang Hai Duong/Hai Phong Ha Nam
					Trung vị	18.45%	
					Giá trị tối đa	50.54%	
4) An ninh, trật tự khu dân cư	Đánh giá mức độ an ninh tại nơi cư trú (0 Rất không an toàn; 3 Rất an toàn)	D510	2.19	(2.17 2.21)	Giá trị tối thiểu	1.71	Lai Chau Hai Duong/Hung Yen Kon Tum
					Trung vị	2.11	
					Giá trị tối đa	2.68	
4) An ninh, trật tự khu dân cư	Tình hình an ninh, trật tự địa bàn khu dân cư có tốt hơn trong vòng 3 năm qua (% số người trả lời đồng ý)	D510-D510a	0.09	(0.08 0.10)	Giá trị tối thiểu	-0.11	Ha Nam Lai Chau/Phu Tho Hung Yen
					Trung vị	0.07	
					Giá trị tối đa	0.31	



Y tế công lập

Các chỉ số được sử dụng để đo lường hiệu quả quản lý y tế công lập ở các tỉnh khảo sát bao gồm bảo hiểm y tế cho người dân nói chung và cho người nghèo, chất lượng tổng thể của bệnh viện huyện/thành phố và khám chữa bệnh miễn phí cho trẻ em dưới 6 tuổi. Người được phỏng vấn được hỏi về kinh nghiệm trực tiếp sử dụng dịch vụ. Kết quả cho thấy 52% số người được hỏi cho biết họ đã trực tiếp đến một bệnh viện công lập trong năm vừa qua. Trong số đó có 64% đưa người thân trong gia đình đi bệnh viện và 36% trực tiếp đi khám chữa bệnh.

Bảng 2.6 trên đây cho thấy mức độ biến thiên lớn về tỉ lệ tiếp cận của người dân với bảo hiểm y tế. Kết quả khảo sát cho thấy tỉ lệ người được phỏng vấn có bảo hiểm y tế ở các tỉnh/thành phố dao động từ 29,82% ở Hà Nam đến 95,9% ở Cao Bằng. Có đến 74% đối tượng khảo sát cho biết các hộ nghèo được nhận bảo hiểm y tế miễn phí tại xã/phường, song có sự khác biệt lớn giữa Kiên Giang (53,57%) và Phú Thọ (91,86%). Về khám chữa bệnh miễn phí cho trẻ em dưới sáu tuổi, trong toàn mẫu khảo sát có 87,44% số người được hỏi biết đến thông tin này (với khoảng tin cậy 90%). Trong

30 tỉnh/thành phố đã khảo sát, tỉ lệ người khẳng định chính sách bảo hiểm y tế có hiệu lực thấp nhất là Hậu Giang (trên 60%) và cao nhất là Hà Tĩnh (trên 97%).

Về chất lượng của bệnh viện huyện, Biểu đồ 2.6a dưới đây cho thấy các tỉnh được lựa chọn có điểm số khác nhau trong những chỉ số này. Hình thái thể hiện mức độ đồng tình của người trả lời phỏng vấn với những câu nhận định trên khi chăm sóc y tế tại bệnh viện quận/huyện/thành phố. Các thành phố lớn, đặc biệt là Đà Nẵng và Hà Nội, không đạt điểm số cao ở chỉ số này. Tỉnh Long An có vẻ có kết quả tốt hơn so với các tỉnh khác ở tất cả các chỉ tiêu đánh giá. Biểu đồ 2.6a có xu hướng khẳng định quan sát chung của người dân là người bệnh phải nằm chung giường ở bệnh viện công lập tuyến quận/huyện. Một quan sát khác nữa của người trả lời phỏng vấn là chi phí khám chữa bệnh ở các bệnh viện tuyến quận/huyện và thời gian chờ đợi là không hợp lý và chất lượng phòng bệnh vẫn còn yếu kém. Điều này có thể đặt ra một vấn đề nghiên cứu cho ngành y tế tìm hiểu xem vì sao lại có tình trạng nằm chung giường bệnh ở bệnh viện tuyến quận/huyện, kể cả ở những địa phương ít có khả năng có tình trạng bệnh nhân phải nằm chung giường bệnh nhất như Lai Châu, Hà Nam và Hưng Yên.

BIỂU ĐỒ 2.6A: ĐÁNH GIÁ CỦA NGƯỜI DÂN VỀ BỆNH VIỆN TUYẾN HUYỆN/QUẬN

(Các cạnh tam giác trong hình thập giác thể hiện mức độ đồng ý với những nhận định được nêu trong chú thích của Biểu đồ)



Giáo dục tiểu học công lập

Khi so sánh với mức trung bình toàn quốc là 4,63 điểm (xem Bảng 2.6 ở trên), hầu hết các tỉnh/thành phố đều có kết quả khiêm tốn trong lĩnh vực giáo dục tiểu học công lập nói chung. Yên Bái có kết quả khả quan nhất trong 30 tỉnh/thành phố, với điểm số 5,15 về chất lượng giáo dục tiểu học nói chung, còn Lạng Sơn có kết quả kém nhất với điểm số là 3,70.

Nếu tìm hiểu theo những tiêu chí cụ thể để đánh giá chất lượng (xem Biểu đồ 2.6b dưới đây),¹²⁸ dường như có sự biến thiên lớn giữa các địa phương được khảo sát. Cơ sở vật chất của các trường tiểu học công lập và chất lượng giáo viên ở cả 30 tỉnh/thành phố nói chung

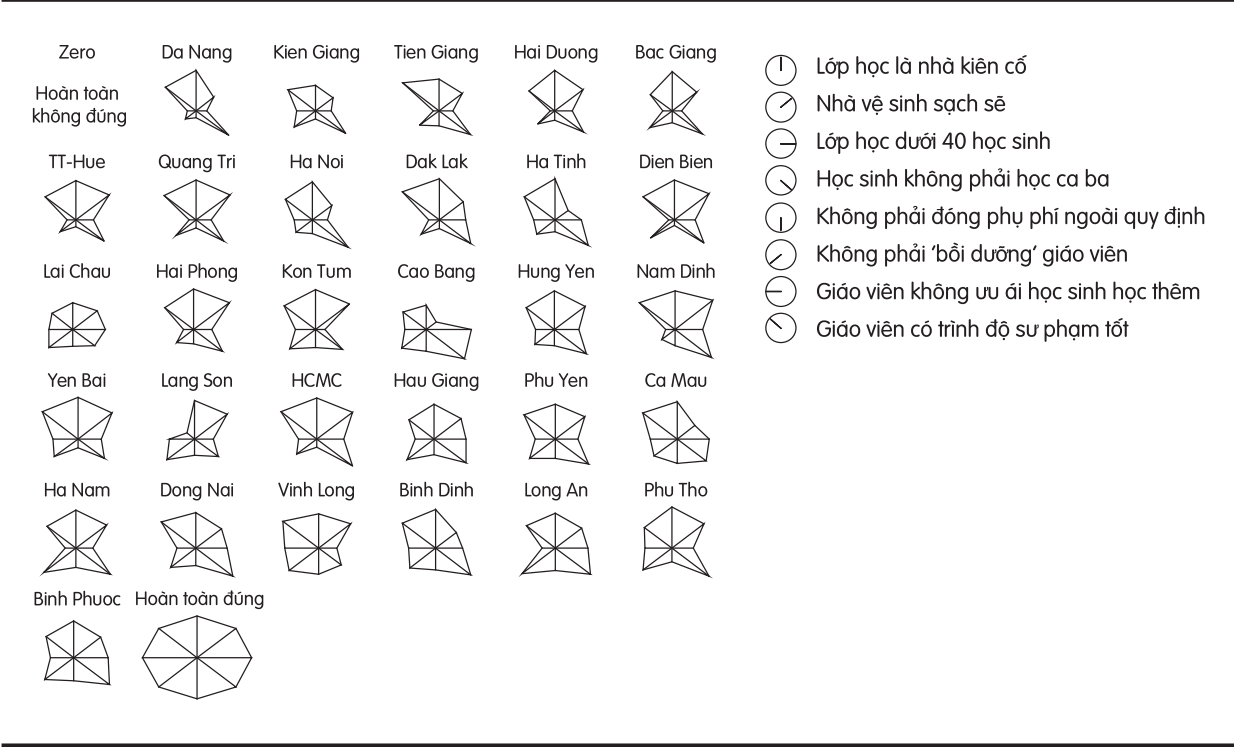
đều tốt. Tuy nhiên, giáo viên có xu hướng ưu ái hơn cho những em học sinh tham gia các lớp học thêm, và lớp học nhìn chung vẫn còn quá đông học sinh. Ngoài ra, các tỉnh được lựa chọn khảo sát cần xem xét vấn đề phụ phí thu ngoài quy định và bồi dưỡng cho giáo viên vì người dân ở tất cả các tỉnh/thành phố đều phản ánh có hiện tượng này, dù họ ở nông thôn, miền núi hay thành thị.

Số liệu khảo sát PAPI cho thấy khoảng cách trung bình từ nhà đến trường tiểu học gần nhất là khoảng 1,23km trên 30 tỉnh/thành phố. Đây là một khoảng cách thích hợp cho các em học sinh đi bộ đến trường. Tuy nhiên có sự khác biệt lớn giữa các tỉnh miền núi và các tỉnh đồng bằng. Ở Hà Tĩnh, trung bình các trường tiểu học công lập cách nhà học sinh khoảng 0,4km ở những xã trong mẫu khảo sát, trong khi đó ở Lai Châu khoảng cách này là trên 4km. Cần xem xét điều kiện địa lý so sánh giữa các tỉnh/thành phố ở chỉ số này.

128. Hình bát giác thể hiện mức độ đồng tình của người trả lời câu hỏi với những nhận định trên về trường tiểu học công lập ở cấp xã/phường.

BIỂU ĐỒ 2.6B: ĐÁNH GIÁ CỦA NGƯỜI DÂN VỀ TRƯỜNG TIỂU HỌC CÔNG LẬP

(Các cạnh tam giác trong hình bát giác thể hiện mức độ đồng ý với những nhận định được nêu trong chú thích của Biểu đồ)



Dịch vụ cơ sở hạ tầng căn bản

Dịch vụ cơ sở hạ tầng căn bản là yếu tố dẫn đến sự khác biệt lớn giữa 30 tỉnh/thành phố ở Trục nội dung 6. Lý do là có sự biến thiên lớn giữa các thành phố và các tỉnh về mức độ tiếp cận với các dịch vụ hạ tầng căn bản gồm điện, đường rải nhựa, thu gom rác thải và

nước máy phục vụ ăn uống. Bảng 2.6 trên đây cho thấy sự khác biệt giữa điểm số các tỉnh trong những lĩnh vực này. Ví dụ, về tỉ lệ dùng điện của hộ gia đình, chỉ có 33% người trả lời phỏng vấn ở Lai Châu cho biết hộ gia đình có sử dụng điện lưới, trong khi đó tỉ lệ này ở Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh và Đà Nẵng là 100%. Có sự khác biệt giữa nông thôn và thành thị về chất lượng



đường xá tại địa bàn dân cư. Ở Lai Châu, đường đất và đường rải cấp phối là phổ biến, trong khi đó ở Hải Phòng đường rải nhựa là chủ yếu. Về dịch vụ thu gom rác thải, Đà Nẵng thực hiện tốt nhất so với 29 tỉnh/thành phố khác, và đa phần người dân cho biết có dịch vụ thu gom rác thải hàng ngày. Trong khi đó dịch vụ này hầu như chưa có ở Cà Mau.

Về nguồn nước cho ăn uống, 37% số người dân trong toàn mẫu khảo sát cho biết họ có nước máy về tận nhà. Tỷ lệ người dùng nước mưa hoặc nước sông là 6,27%. Kết quả của Kon Tum cho thấy chỉ có 3,79% người được khảo sát có nước máy để ăn uống, thấp hơn rất nhiều so với tỷ lệ 97,94% của Đà Nẵng.

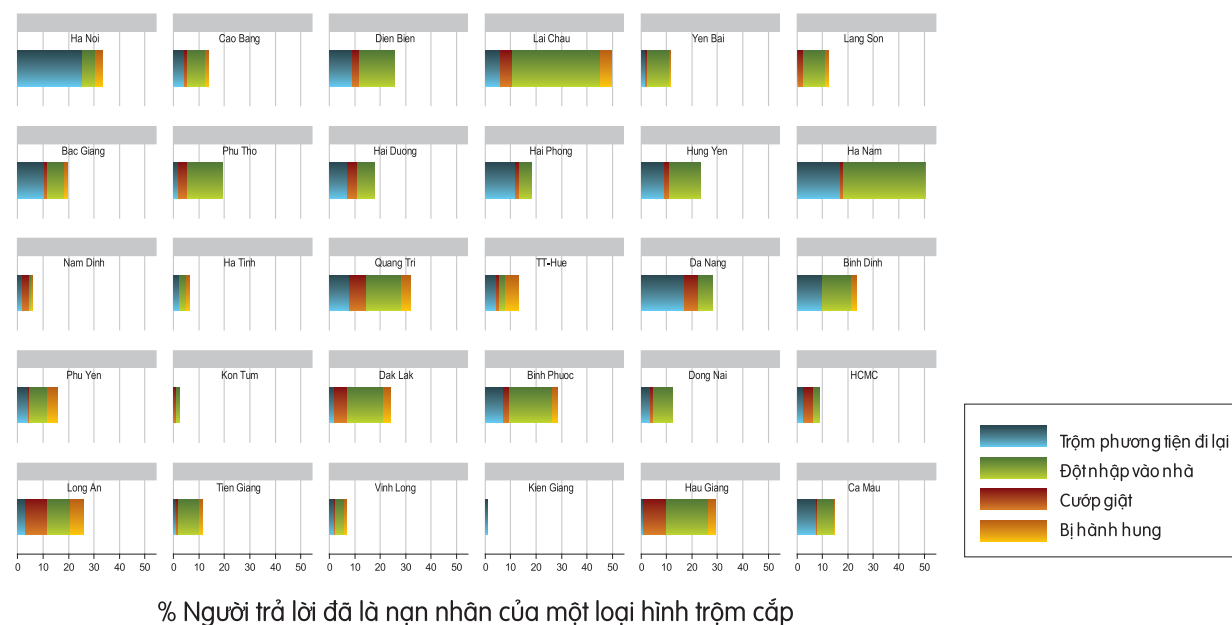
An ninh, trật tự khu dân cư

Tình hình an ninh, trật tự địa bàn khu dân cư trong một năm qua là đáng lo ngại. Có đến 17,45% số người trong toàn mẫu khảo sát cho biết họ hoặc thành viên trong gia đình bị mất phương tiện đi lại (bao gồm xe ô

tô, xe gắn máy và xuống), bị cướp giật, bị đột nhập vào nhà và bị trộm hành hung. Sự khác biệt giữa 30 tỉnh/thành phố có vẻ khá lớn nếu tìm hiểu theo bốn dạng tội phạm gây mất trật tự, an ninh khu dân cư. Hình thức phổ biến nhất là trộm đột nhập vào nhà ở vùng biên giới, đặc biệt dọc biên giới với Lào (có thể là dấu hiệu phản ánh tình trạng tội phạm ma túy). Ở thành thị, trộm cắp xe máy là hình thức phổ biến nhất, với tỷ lệ người bị mất ở Đà Nẵng và Hà Nội cao hơn nhiều so với TP. Hồ Chí Minh.

Biểu đồ 2.6c dưới đây cho thấy người trả lời phỏng vấn ở Lai Châu và Hà Nam cảm thấy mất an ninh hơn do tỷ lệ người dân bị đột nhập vào nhà cao hơn. Ở Hà Nội, tỷ lệ người trả lời phỏng vấn cho biết bị mất trộm phương tiện đi lại nhiều hơn so với các địa phương khác. Ngoài ra, các địa phương có điều kiện kinh tế xã hội tương đương nhau nhưng mức độ an ninh, trật tự khác nhau. Một số tỉnh ở đồng bằng sông Cửu Long có mức độ an ninh, trật tự khá khác nhau. Chẳng hạn, sống ở Kiên Giang có vẻ an toàn hơn sống ở Hậu Giang.

BIỂU ĐỒ 2.6C: Ý KIẾN CỦA NGƯỜI TRẢ LỜI PHỎNG VẤN VỀ TÌNH HÌNH AN NINH, TRẬT TỰ KHU DÂN CƯ



2.7. KẾT LUẬN: CHỈ SỐ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG (PAPI) VÀ Ý NGHĨA CHÍNH SÁCH

Sau khi đã tính điểm cho cả sáu trục nội dung của chỉ số PAPI, nhóm nghiên cứu bắt đầu xây dựng chỉ số tổng hợp. Chỉ số tổng hợp thể hiện đánh giá chung của người dân có tác dụng cung cấp những thông tin quan trọng về các tỉnh/thành phố tới các nhà hoạch định chính sách, đồng thời thông tin cho các cấp lãnh đạo địa phương về những lĩnh vực đã làm tốt và những lĩnh vực cần cải thiện hơn nữa trong công tác quản lý, điều hành. So sánh đối chiếu các địa phương với nhau cũng có tác dụng tốt đó là tạo ra được sự cạnh tranh giữa các địa phương, khuyến khích đổi mới và sáng tạo trong việc phục vụ và đáp ứng nhu cầu của người dân. Thậm chí nếu nhóm nghiên cứu không tổng hợp các chỉ số thành phần thành một chỉ số cuối cùng, thì cũng sẽ có người làm việc này, có thể bằng một cách tiếp cận tổng hợp mà nhóm nghiên cứu e rằng có thể dẫn tới những diễn giải sai lệch. Đây là những điểm mà nhóm nghiên cứu đã cân nhắc khi xây dựng bộ chỉ số tổng hợp PAPI. Song nhóm nghiên cứu cũng nhận thức được tầm quan trọng của việc trình bày rõ các cách tiếp cận và cách tổng hợp để cho ra chỉ số cuối cùng, bởi PAPI không nhằm mục đích tạo ra một cuộc chạy đua vì thành tích mang tính hình thức giữa các địa phương.

Việc xây dựng chỉ số tổng hợp cũng được thực hiện rất thận trọng, bởi trên thực tế luôn có nhiều tranh cãi xung quanh các thước đo tổng hợp kiểu này. Câu hỏi đặt ra đầu tiên đó là liệu việc tích hợp nhiều khía cạnh phức tạp của vấn đề chất lượng quản trị và hành chính công thành một thước đo duy nhất có gây nhiễu những thông điệp chính, cũng như không chuyển tải được ý nghĩa chính sách của chỉ số tới các nhà hoạch định chính sách để họ biết họ cần phải làm gì để tiếp tục cải cách?¹²⁹ Tương tự như các thước đo phúc lợi kinh tế,¹³⁰ PAPI vận dụng phương pháp trình diễn theo “bảng đồng hồ” (hay hình đa giác) để thể hiện những phát hiện từ khảo sát. Qua “bảng đồng hồ” đó, các nhà hoạch định chính sách ở trung ương và địa phương có thể tự tìm hiểu kết quả đánh giá về hiệu quả quản trị và hành chính công của địa phương dựa trên đánh giá của người dân từ những trải nghiệm thực tiễn của họ.

Câu hỏi thứ hai được đặt ra đó là liệu việc trình bày kết quả khảo sát theo dạng xếp hạng các địa phương có dẫn tới hiểu nhầm hay không khi mà lỗi đo lường phát

sinh từ quá trình thu thập số liệu và sai số lấy mẫu trong quá trình khảo sát dẫn tới việc nhiều tỉnh/thành phố ở các thứ hạng khác nhau song thứ hạng đó ít có ý nghĩa về mặt thống kê?¹³¹

Câu hỏi thứ ba là nên áp dụng phương pháp nào để tổng hợp sáu trục nội dung thành phần thành một chỉ số tổng hợp đơn nhất? Mặc dù chỉ số đơn giản và không có trọng số có thể dễ hiểu hơn, song nó lại hàm ý một điều là tất cả các nhiệm vụ trong công tác quản trị có tác động như nhau đối với những kết quả chính của quá trình phát triển—một điều dĩ nhiên không bao giờ có được. Trên thực tế, khi chọn không áp dụng trọng số cho chỉ số tổng hợp cũng là khi người phân tích chọn hình thức áp trọng số rất phi thực tế. Là hai khái niệm riêng biệt, các thước đo về Trách nhiệm giải trình và Thủ tục Hành chính không có ảnh hưởng như nhau đến các kết quả kinh tế-xã hội và sự hài lòng của người dân đối với công tác quản trị. Song, nếu quyết định áp dụng trọng số đòi hỏi phải có một nguồn trọng số khách quan để áp dụng khi tổng hợp số liệu. Đây không phải là công việc dễ dàng.

Trong phần này, kết quả của ba cách tổng hợp số liệu khác nhau được trình bày với mục đích để người đọc lựa chọn cách tiếp cận nào họ cho là có ích nhất. Cách thứ nhất là thông qua “bảng đồng hồ” thể hiện đánh giá của người dân về sáu trục nội dung liên quan tới quản trị và hành chính công. Cách thứ hai là trình bày xếp hạng các tỉnh/thành phố trong mẫu khảo sát khi chưa có trọng số, trong đó nhấn mạnh việc tính toán khoảng tin cậy xung quanh những điểm số xếp hạng đó, để người đọc có thể xác định chắc chắn lúc nào sự khác biệt giữa các tỉnh/thành phố có ý nghĩa thống kê. Cách thứ ba là trình bày chỉ số tổng hợp có trọng số để thể hiện vị trí xếp hạng của các tỉnh/thành phố trong mẫu khảo sát, trong đó trọng số được rút ra từ phân tích hồi quy mức độ hài lòng của người dân về công tác quản trị và hành chính công ở địa phương. Sáu trục nội dung được áp trọng số dựa trên mức độ tương quan của chúng với nhận định của người dân về hiệu quả quản trị ở cấp cơ sở. Phương pháp hồi quy cũng được sử dụng trong Xếp hạng Cạnh tranh toàn cầu (GCR), Chỉ số Thịnh vượng toàn cầu (GPI) và Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh ở Việt Nam (PCI). Phương pháp này có thêm một ưu điểm đó là kiểm soát được các yếu tố cá nhân và địa bàn khảo sát khác có thể tác động đến mức độ hài lòng của người dân (như điều kiện kinh tế, tuổi, việc làm, dân tộc, đảng viên, tốc độ đô thị hóa, và các đặc điểm khác). Như vậy, trọng số biểu thị mối liên kết thực giữa hiệu quả quản trị và mức độ hài lòng sau khi đã loại bỏ tất cả những tác động trên.

129. Xem Arndt và Oman, 2008

130. Xem Stiglitz và các tác giả (2010)

131. Xem Kaufman và Kray, 2008

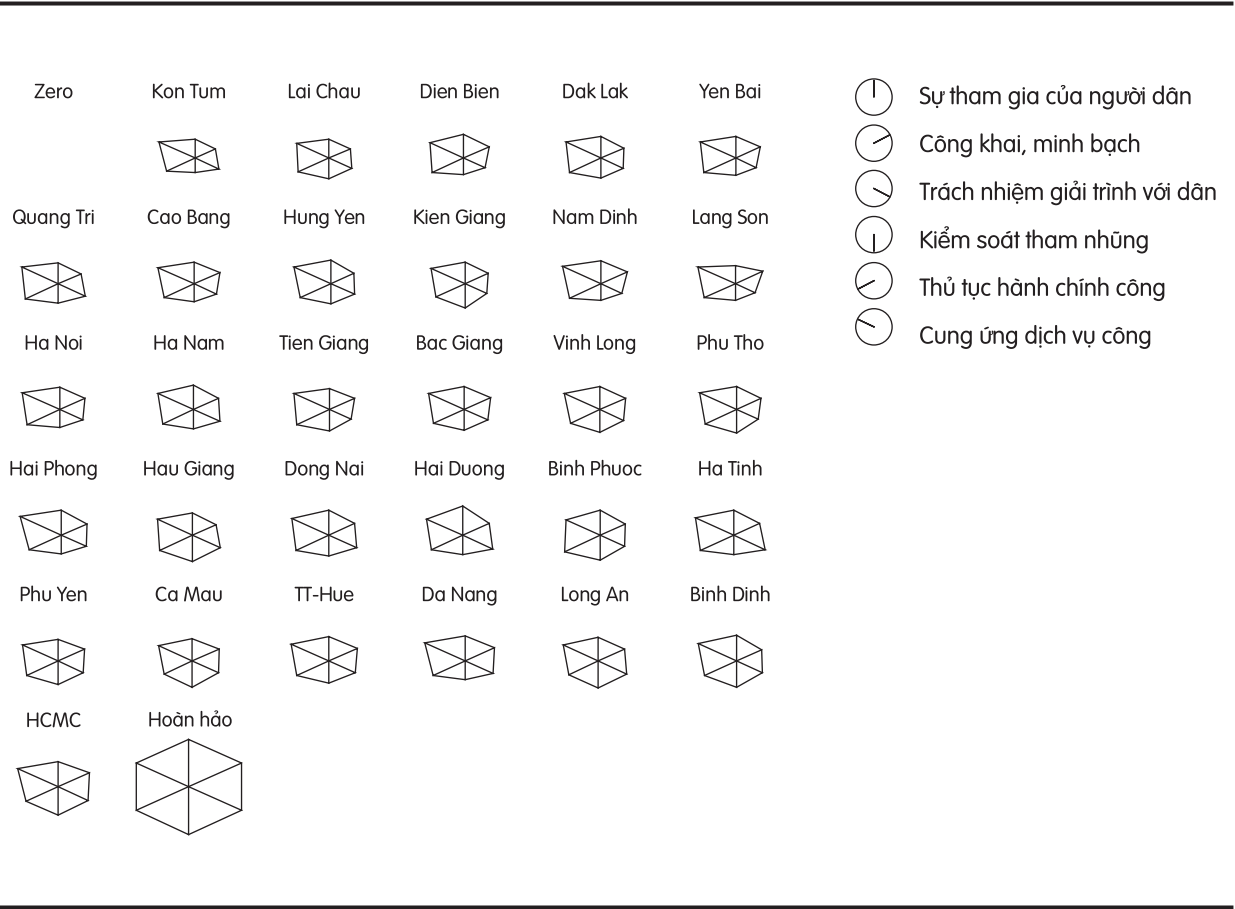


2.7.1. KẾT QUẢ TỔNG HỢP CỦA NGHIÊN CỨU PAPI

Biểu đồ 2.7a minh họa chỉ số tổng hợp của PAPI theo dạng “bảng đồng hồ” (hình lục giác). Mỗi trục nội dung được xếp hạng theo thang điểm từ 1-10, trong đó 1 là tỉnh có điểm số thấp nhất ở từng chỉ số trong một trục nội dung, và 10 là tỉnh có điểm số cao nhất ở tất cả các chỉ số trong trục nội dung đó. Tất cả các tỉnh/thành phố trong mẫu nghiên cứu có thể ghi được 10 điểm ở mỗi trục nội dung, và khả năng này được biểu thị bằng hình lục giác ‘hoàn hảo’ ở góc dưới của “bảng đồng hồ”. Mỗi cạnh đi từ tâm lục giác ra các đỉnh lục giác biểu thị kết quả đạt được ở từng trục nội dung để có thể tiến đến kết quả hoàn hảo là 10. Lợi ích của việc

trình diễn kết quả theo dạng “bảng đồng hồ” là nó giúp các địa phương xác định được điểm yếu của mình, kể cả đối với những tỉnh/thành phố có thứ hạng cao, mà một chỉ số hồi quy sẽ không thể hiện được. Lấy trường hợp của TP. Hồ Chí Minh làm ví dụ. Mặc dù là địa phương được người dân đánh giá cao ở hầu hết các trục nội dung, song TP. Hồ Chí Minh vẫn cần cải thiện hơn nữa ở lĩnh vực thủ tục hành chính. Đà Nẵng cũng là một trong những địa phương đứng đầu bảng xếp hạng, song Đà Nẵng có điểm số thấp ở trục nội dung kiểm soát tham nhũng. Ngược lại, địa phương xếp hạng thấp nhất là Kon Tum lại có điểm số khá tốt ở nội dung cung ứng dịch vụ công.

BIỂU ĐỒ 2.7A: KẾT QUẢ KHẢO SÁT Ở SÁU TRỤC NỘI DUNG CỦA CHỈ SỐ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH (PAPI)



Cần lưu ý một điểm đó là mỗi đường thẳng đi ra từ tâm điểm của hình lục giác trên “bảng đồng hồ” biểu thị điểm số trung bình của tất cả các chỉ số thành phần của các trục nội dung, tổng hợp và phân tích từ cuộc khảo sát với 5.568 người dân. Những điểm số này rút ra từ một mẫu khảo sát gồm khoảng 200 người ở mỗi tỉnh/thành phố, không phải là mẫu tổng điều tra trên toàn bộ dân số Việt Nam, vì vậy cần phải thận trọng về vấn đề liệu một mẫu khảo sát riêng khác từ mỗi đơn vị tỉnh/thành phố có cho kết quả khác hay không. Tuy nhiên, độ tin cậy của mẫu đại diện được đảm bảo bởi trên thực tế nghiên cứu này đã sử dụng chiến lược lấy mẫu tinh vi, trong đó áp dụng phương pháp lấy mẫu xác suất theo quy mô (PPS) để xác định các địa phương đại diện ở mỗi cấp hành chính của Việt Nam kết hợp với lấy mẫu ngẫu nhiên người trả lời phỏng vấn từ danh sách nhân khẩu do thôn/tổ dân phố cung cấp (xem Chương 3 để biết thêm chi tiết). Mặc dù vậy, mọi mẫu ngẫu nhiên đều có vấn đề về sai số lấy mẫu cho dù quy trình chọn mẫu được thiết kế cẩn thận.¹³²

Sai số lấy mẫu là vấn đề cố hữu của mọi cuộc điều tra. Do đó, nếu chỉ trình bày điểm số trung bình của các trục nội dung như trong Biểu đồ 2.7a sẽ là cường điệu hóa mức độ chính xác của nghiên cứu PAPI. Có thể khẳng định khá chắc chắn là điểm số trung bình thể hiện điểm số có khả năng xảy nhất trong một dãy điểm từ một mẫu ngẫu nhiên được chọn lập đi lập lại. Biểu đồ 2.7b cho một góc nhìn khác, biểu thị khoảng điểm số có thể cho từng trục nội dung cho ba địa phương: đó TP. Hồ Chí Minh với tổng điểm ở cả 6 trục cao nhất, Kon Tum là tỉnh có điểm số thấp nhất, và Hà Nam, tỉnh có điểm số trung vị. Thay vì thể hiện chỉ số cho mỗi địa phương này theo điểm trung bình, Biểu đồ 2.7b thể hiện mức độ hiệu quả của ba địa phương này ở mỗi trục nội dung theo khoảng tin cậy 90%.

Với cách trình bày điểm số PAPI theo cách này, người đọc thu được nhiều thông tin, đặc biệt là các nhà hoạch định chính sách. Ở ba trục nội dung ‘Công khai, minh bạch’, ‘Trách nhiệm giải trình với người dân’, và ‘Kiểm soát tham nhũng’, điểm số giữa ba địa phương có sự khác biệt và sự khác biệt đó có ý nghĩa thống kê. Như vậy, có thể nói một cách chắc chắn rằng nếu lấy mẫu lập đi lập lại (tới 9 trên 10 lần lấy mẫu), thứ tự của các tỉnh này (tốt nhất, trung bình, kém nhất) vẫn giữ nguyên. Ở hai trục nội dung ‘Sự tham gia của người

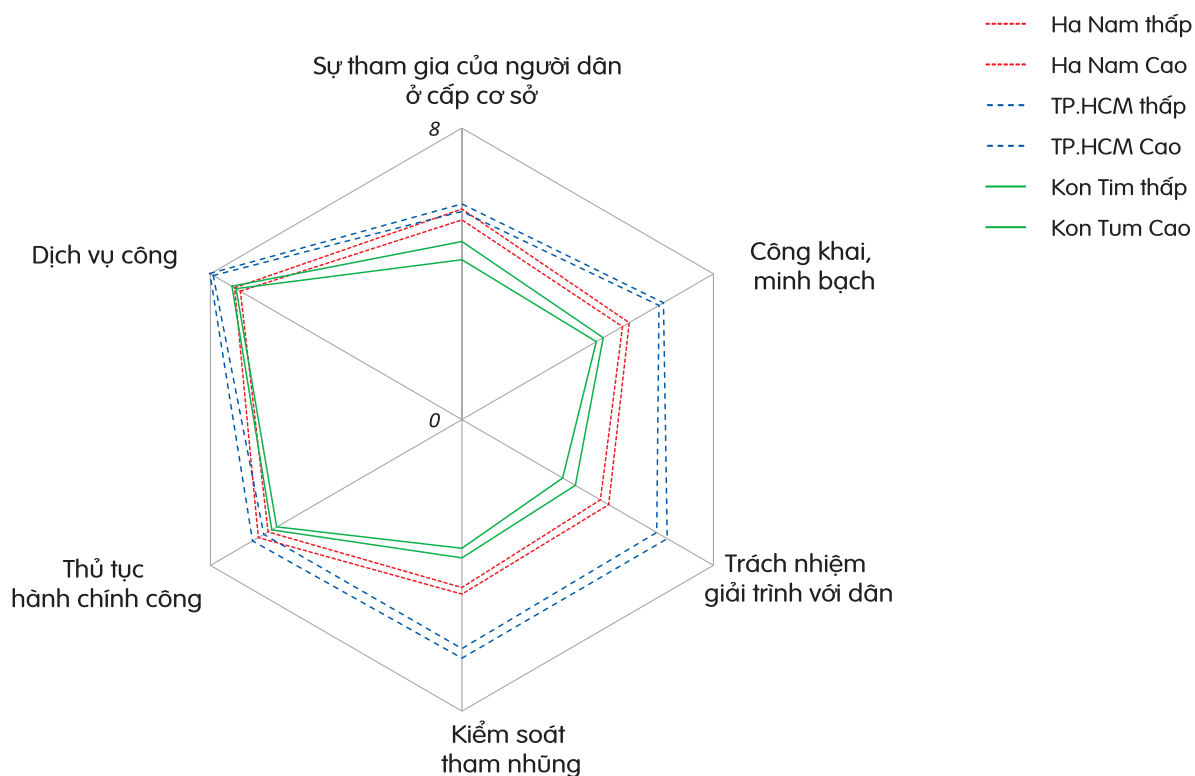
dân ở cấp cơ sở’ và ‘Thủ tục hành chính công’, khoảng tin cậy của TP. Hồ Chí Minh và Hà Nam trùng nhau, cho thấy điểm số của hai địa phương này không phân biệt được về mặt thống kê và có thể cho kết quả khác khi mẫu lập lại. Tuy nhiên, TP. Hồ Chí Minh và Hà Nam lại có kết quả tốt hơn nhiều so với Kon Tum. Như vậy, mặc dù không thể tìm ra sự khác nhau giữa 15 tỉnh/thành phố đứng đầu ở những trục nội dung này, song có thể phân biệt vị trí của những địa phương này so với địa phương đứng cuối bảng về hiệu quả quản trị và hành chính công. Ở trục nội dung cuối cùng (Cung ứng dịch vụ công), điểm số của TP. Hồ Chí Minh lớn hơn nhiều khi so với các tỉnh ở giá trị trung vị và giá trị nhỏ nhất, song khoảng tin cậy của cả ba địa phương lại trùng nhau. Bạn đọc quan tâm đến khoảng tin cậy bên cạnh điểm số tổng hợp của các địa phương có thể tìm đọc và tải tài liệu từ trang web của PAPI tại www.papi.vn.

Vì sao một số trục nội dung lại thể hiện khoảng cách lớn giữa các khoảng tin cậy, còn một số trục nội dung lại có sự trùng lặp? Cơ mẫu của mỗi tỉnh/thành phố và xác suất lựa chọn đối tượng khảo sát là như nhau trong tất cả các trục nội dung, do vậy cách chọn mẫu không thể là nguyên nhân. Yếu tố quyết định quan trọng ở đây là độ biến thiên của các câu trả lời cho các chỉ số thành phần trong mỗi trục nội dung. Độ biến thiên tác động đến khoảng tin cậy theo hai cách. Độ biến thiên lớn giữa các đối tượng trả lời phỏng vấn ở các địa phương thường làm nới rộng khoảng tin cậy đối với những địa phương đó. Về căn bản, người dân không thống nhất ý kiến khi đánh giá nhiều khía cạnh của quản trị và hành chính công, vì vậy rất khó có thể đưa ra được một thước đo chính xác. Khi quan sát thấy khoảng tin cậy rộng ở một tỉnh, điều đó có nghĩa là quan điểm của người dân về những vấn đề được hỏi trong tỉnh đó rất khác nhau. Mặt khác, khi các đối tượng khảo sát ở trong tỉnh có sự thống nhất cao, song giữa các tỉnh/thành phố lại có mức độ khác biệt lớn, thì đây là điều kiện lý tưởng để xác định rõ thứ hạng về chất lượng quản trị và hành chính công. Nói một cách khác, người dân trong một tỉnh đánh giá thống nhất về mức độ hiệu quả của cơ quan nhà nước trong phạm vi tỉnh của mình, nhưng đánh giá của họ lại rất khác so với đánh giá của người dân ở tỉnh khác. Yếu tố cuối cùng quyết định đến cỡ của khoảng tin cậy là số người được phỏng vấn quyết định không trả lời cho câu hỏi nhất định nào đó do không có thông tin hoặc không muốn trả lời. Khác biệt về tỉ lệ người không trả lời một số câu hỏi nhất định làm giảm hiệu quả cỡ mẫu và do đó làm giảm độ chính xác của ước lượng. Rất may là vấn đề này không nghiêm trọng trong nghiên cứu PAPI, vì các chỉ số có tỉ lệ trả lời thấp không được đưa vào để xây dựng chỉ số tổng hợp.

132. Sai số lấy mẫu là hàm của ba yếu tố: 1) phương sai trong hàm phân phối xác suất các câu trả lời trong một mẫu về một câu hỏi nhất định; 2) số người trả lời trong mẫu khảo sát; và 3) xác suất lựa chọn người trả lời câu hỏi ở một địa phương cụ thể, do vậy chúng ta có sai số cao hơn khi có 20 người trả lời trên một thôn có 1.000 người hơn là một thôn có 100 người.



BIỂU ĐỒ 2.7B: CHỈ SỐ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG (PAPI) VỚI KHOẢNG TIN CẬY 90% CHO BA TỈNH HÀ NAM, TP. HỒ CHÍ MINH VÀ KON TUM



2.7.2. CHỈ SỐ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH (PAPI) CHƯA CÓ TRỌNG SỐ

Cách tổng hợp chỉ số PAPI đơn giản là cộng điểm của tất cả các trục nội dung.¹³³ Có thể tính được chỉ số tổng hợp của tỉnh/thành phố bằng hai cách khác nhau. Cách thứ nhất, được dùng cho chỉ số PCI, là tính điểm số của tỉnh/thành phố cho mỗi chỉ số thành phần rồi sau đó tính tổng lại thành điểm cấp tỉnh (phương pháp tổng hợp cấp tỉnh). Cách thứ hai là có thể cộng tổng các chỉ số cấu thành trục nội dung ở cấp độ người trả lời phỏng vấn, sau đó tính điểm số PAPI riêng cho mỗi người trả lời phỏng vấn trong khảo sát. Khi đã tính được chỉ số tổng hợp cuối cùng, rất dễ tổng hợp được chỉ số PAPI ở bất kỳ cấp độ nào mà người nghiên cứu muốn phân tích bằng cách lấy điểm trung bình ở cấp

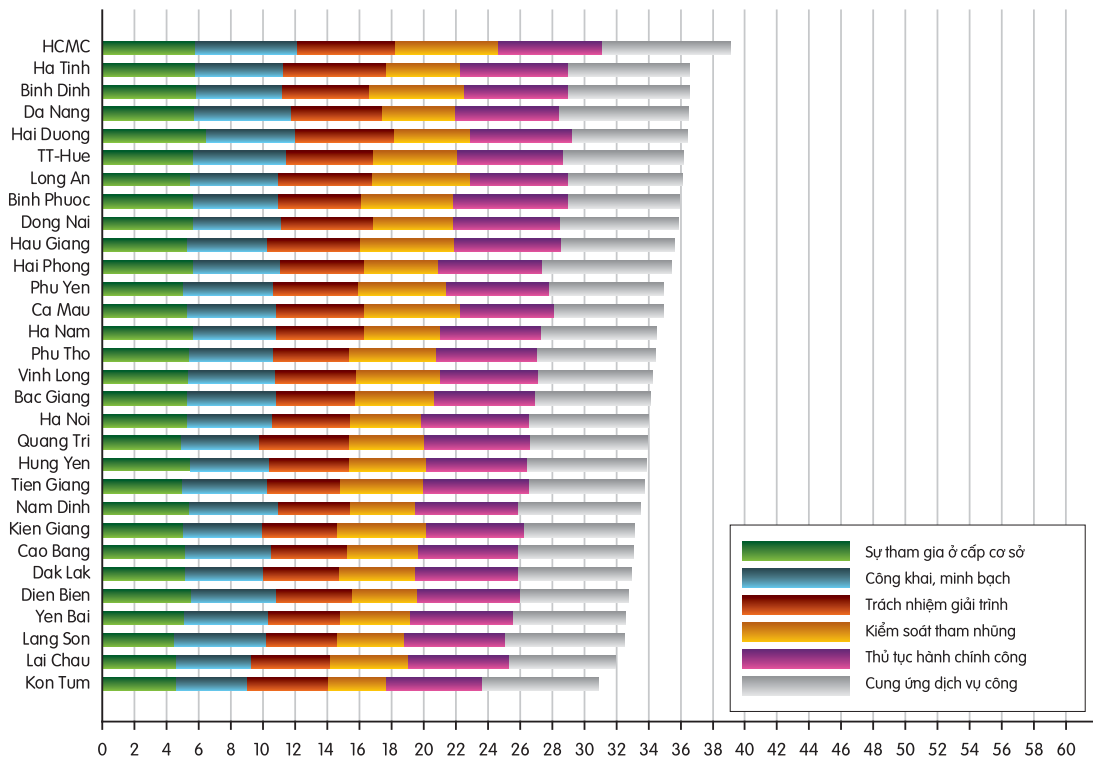
độ đó. Những cấp độ đó có thể là cấp đơn vị hành chính (thôn, xã, huyện, tỉnh) hoặc theo các đặc điểm nhân khẩu khác nhau (độ tuổi, giới tính và dân tộc). Đây được gọi là cách tiếp cận tổng hợp cá thể.

Tác dụng của cách tiếp cận tổng hợp cá thể đối với chỉ số PAPI là nó tạo điều kiện thuận lợi hơn cho việc tính khoảng tin cậy cho điểm số tổng hợp, vì đã tính được phương sai trong điểm số cuối cùng cho mỗi người trả lời phỏng vấn. Về mặt toán học, cả hai phương pháp tiếp cận này phải cho kết quả là điểm số trung bình giống nhau. Tuy nhiên, có thể phát sinh những khác biệt nhỏ, khi một số người được phỏng vấn không trả lời một số câu hỏi nào đó.

Việc tổng hợp sáu trục nội dung tính ra được điểm số PAPI lý thuyết là từ 6 đến 60. Trên thực tế, không có tỉnh nào luôn chiếm vị trí đầu bảng hay cuối bảng ở mọi chỉ số, do vậy dải điểm thực tế là từ 30,9 (Kon Tum) đến 39,1 (TP. Hồ Chí Minh). Phương sai ở cấp độ cá thể lớn hơn, ở đây điểm cá thể thấp nhất là 22,96 ở tỉnh Quảng Trị. Hai điểm cá thể cao nhất là 54,6 ở tỉnh Hậu Giang và 52,85 ở TP. Hồ Chí Minh.

133. Ở đây sử dụng hàm $(PAPI = \sum_{i=1}^n Dimension_i)$

**BIỂU ĐỒ 2.7C: CHỈ SỐ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH (PAPI)
CHƯA CÓ TRỌNG SỐ**



Biểu đồ 2.7c biểu thị xếp hạng cuối cùng chưa có trọng số của 30 tỉnh/thành phố trong mẫu, với cách tổng hợp ở cấp độ cá thể. Màu trên mỗi thanh ngang biểu thị điểm số của tỉnh trên mỗi trục nội dung. Nhìn vào đồ thị thanh ngang, TP. Hồ Chí Minh là địa phương đứng đầu, còn Kon Tum đứng ở vị trí cuối cùng trong đánh giá tổng thể của người dân. Những khác biệt khác khó theo dõi hơn trong đồ thị này. So sánh những kết quả này với PCI, vị trí đầu bảng của các tỉnh không có gì gây ngạc nhiên. Bình Định, Long An và Thừa Thiên-Huế đều có điểm số khá tốt trong xếp hạng PCI hàng năm. Tuy nhiên, tỉnh Hà Tĩnh ở duyên hải Bắc Trung Bộ gây ngạc nhiên đôi chút khi lọt vào vị trí thứ hai với xếp hạng PAPI chưa có trọng số. Vị trí cao của Hà Tĩnh trong chỉ số PAPI 2010 cho thấy vì sao việc phân tích hiệu quả công tác quản trị từ kinh nghiệm của người dân lại quan trọng. Mặc dù Hà Tĩnh có vấn đề về môi trường kinh doanh, có thể là do một số doanh nghiệp nhà nước lớn ở đây lấn át thị trường, song người dân không làm việc trong khu vực doanh nghiệp lại tỏ ra rất hài lòng với lãnh đạo địa phương và đánh giá cao hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước ở địa phương.

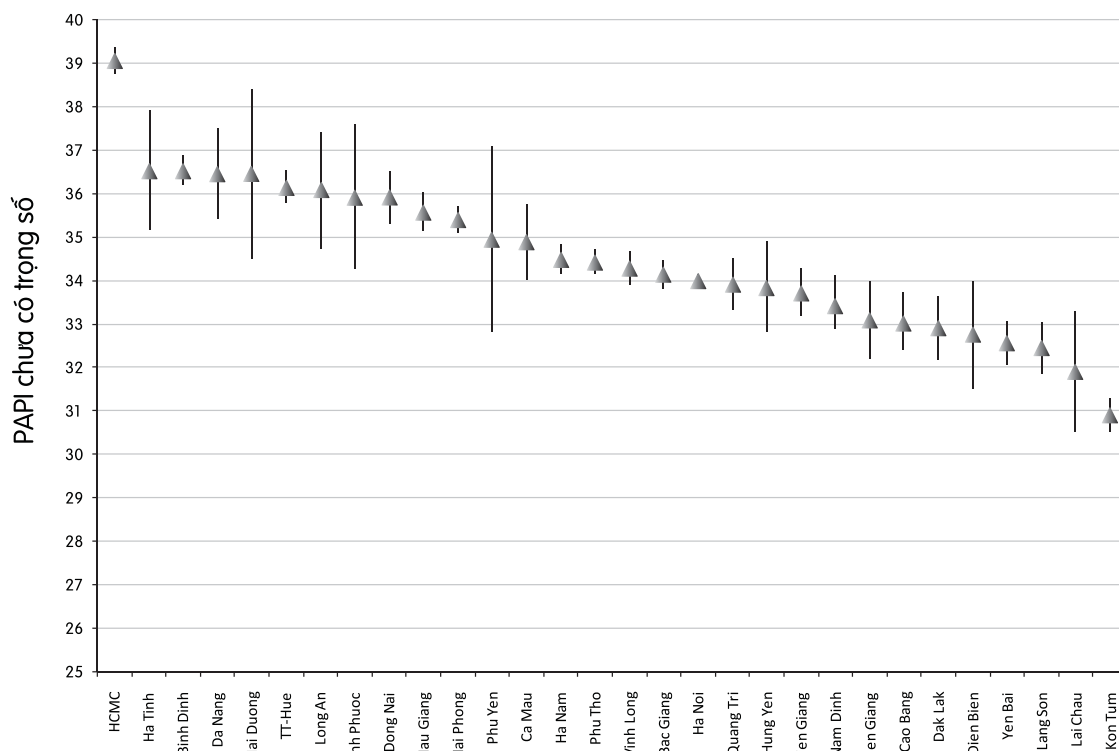
Tuy nhiên, cũng giống như hình thức thể hiện chất lượng theo dạng “bảng đồng hồ” ở Biểu đồ 2.7b, phân tích xếp hạng dựa vào Biểu đồ 2.7c có thể cũng gây

nhầm lẫn cho người đọc. Nhiều tỉnh/thành phố nằm ở cụm giữa khoảng điểm và khó có thể nhìn thấy được mức độ khác biệt về vị trí. Những thay đổi nhỏ trong phương pháp khảo sát, lựa chọn chỉ số hay hiệu chỉnh có thể làm cho điểm số của các tỉnh/thành phố tăng hay giảm một vài nấc. Hệ quả là dựa trên Biểu đồ 2.7c, khó có thể nêu một cách chính xác hoặc nhấn mạnh thứ hạng của một tỉnh nào đó.

Biểu đồ 2.7d mô tả sát hơn mức độ chính xác của nghiên cứu PAPI bởi nó kết hợp thể hiện khoảng tin cậy 90% và điểm số cuối cùng của các địa phương. Đồ thị cũng thể hiện điểm số PAPI của các tỉnh/thành phố đứng ở vị trí của bách phân vị thứ 75 trở lên (hay đạt tổng điểm trên mức 35.92 điểm trở lên) và ở vị trí bách phân vị thứ 25 trở xuống (hay đạt mức 33.20 điểm trở xuống) (xem Bảng A.8, Phụ lục A). Khoảng tin cậy lớn cho một tỉnh là dấu hiệu cho thấy mức độ không thống nhất ý kiến cao của người dân tỉnh đó. Mức độ không thống nhất này có thể là do có sự khác biệt về đánh giá giữa nam và nữ, giữa nông thôn và thành thị, hoặc là do yếu tố dân tộc. Nếu quan sát đồ thị dưới đây, người đọc có thể thấy Hà Tĩnh đứng ở vị trí cao. Song, trong mẫu lập, Hà Tĩnh có thể xếp ở bất kỳ vị trí nào từ thứ 2 đến thứ 13 do khoảng tin cậy lớn. Ngược lại, Lai Châu, hiện xếp vị trí thứ 2 ở cuối bảng, có thể xếp hạng cao hơn, và có thể lên đến vị trí thứ 19.



**BIỂU ĐỒ 2.7D: CHỈ SỐ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH (PAPI)
CHƯA CÓ TRỌNG SỐ (VỚI KHOẢNG TIN CẬY 90%)**



Như đã đề cập ở trên, việc xếp hạng này không nhằm mục đích chỉ ra tỉnh nào đứng đầu, tỉnh nào đứng cuối bảng xếp hạng, mà là để nhìn vào xu hướng tương đồng và khác biệt nói chung giữa các địa phương với nhau. Đồ thị trên đây cho thấy rõ ràng các tỉnh/thành phố có thể xếp thành bốn nhóm. Các tỉnh/thành phố thuộc nhóm thứ nhất là những tỉnh/thành phố nằm trên điểm bách phân vị thứ 75 (gồm có TP. Hồ Chí Minh, Hà Tĩnh, Đà Nẵng, Bình Định và Thừa Thiên-Huế). Nhóm thứ hai gồm các tỉnh/thành phố không khác biệt có ý nghĩa thống kê với các tỉnh thuộc nhóm đầu—ở đây là những tỉnh/thành phố có số điểm tổng hợp cao hơn đáng kể so với điểm số 35 song đứng dưới điểm ở bách phân vị thứ 75 (dưới 35.92 điểm). Nhóm thứ ba là các tỉnh/thành phố có điểm số thấp hơn nhiều so với điểm số 35, song lại cao hơn nhiều so với vị trí bách phân vị thứ 25 (dưới 33.20 điểm). Và nhóm thứ 4 là các tỉnh/thành phố có số điểm tổng hợp thấp hơn đáng kể so với vị trí bách phân vị thứ 25 (gồm Yên Bái và Kon Tum). Một số tỉnh/thành phố không hoàn toàn rơi vào bốn phân tầng này, do khoảng tin cậy quá lớn. Đây là những địa phương có mức biến

thiên cao trong đánh giá của người dân về quản trị và hành chính công.

2.7.3. CHỈ SỐ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH (PAPI) CÓ TRỌNG SỐ

Mặc dù chỉ số PAPI không trọng số cũng mang ý nghĩa, song nó có thể gây hiểu nhầm và có một số hạn chế. Lựa chọn không áp dụng trọng số đồng nghĩa với việc áp đặt một giả định rằng tất cả các trục nội dung của PAPI có cùng tác động đối với các biến số kết quả. Tuy nhiên, chẳng hạn, nếu giả định rằng mục đích cuối cùng của hành chính công là cải thiện việc thỏa mãn nhu cầu của người dân, thì thời gian chờ đợi làm thủ tục hành chính và khả năng tiếp cận các dịch vụ cơ bản như giáo dục và y tế trong thực tế là không như nhau khi xét về tầm quan trọng.

Để giải quyết vấn đề này, nhóm nghiên cứu áp dụng một phần phương pháp của Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI), và áp dụng cách tiếp cận hồi quy. Ở đây, mối liên hệ giữa các trục nội dung chính của

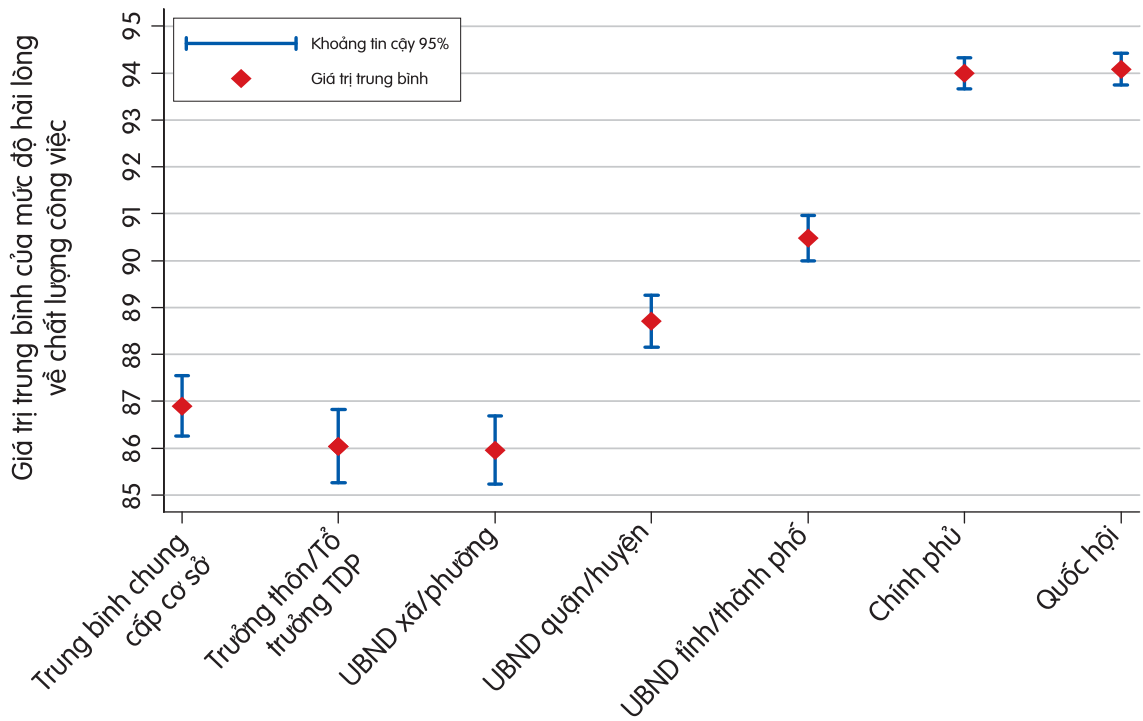
PAPI và mức độ hài lòng của người dân với hiệu quả quản trị và hành chính công được tính toán trong đó có kiểm soát những yếu tố có thể ảnh hưởng đến mức độ hài lòng của người dân. Biến phụ thuộc cụ thể (kết quả) cho động tác này được lấy ra từ câu hỏi D408 (xem Phụ lục C để biết câu hỏi chính xác), trong đó người trả lời phỏng vấn được yêu cầu điền vào một “nhiệt kế đo mức độ hài lòng” trong khoảng từ 0 đến 100 điểm để đo mức độ hài lòng của người dân với chất lượng công tác của các cấp chính quyền.

Biểu đồ 2.7e biểu thị điểm trung bình của nhiệt kế đo mức độ hài lòng (với khoảng tin cậy 95%). Biểu đồ cho thấy một xu hướng rõ rệt: cấp chính quyền càng gần với người dân, thì điểm trung bình cấp đó nhận được càng thấp. Các tổ chức ở trung ương (Chính phủ và Quốc hội) xếp hạng cao hơn so với chính quyền tỉnh/thành phố và huyện/quận, và hai cấp này lại xếp hạng cao hơn so với cấp xã/phường. Ngoại trừ thôn/tổ dân phố và xã/phường, những khác biệt trong đánh giá của người dân với các cấp chính quyền này có ý nghĩa thống kê. Thanh ngang trên đồ thị thể hiện xếp hạng trung bình

do người trả lời phỏng vấn đánh giá về bốn cơ quan chính quyền địa phương (từ tỉnh/thành phố đến thôn/tổ dân phố). Thuộc đo này là yếu tố đặc biệt quan trọng quyết định đánh giá chung của người dân về hiệu quả hoạt động của lãnh đạo địa phương. Biểu đồ 2.7f cho thấy thuộc đo này rất sát với điểm số PAPI không trọng số đã nêu trên với mẫu khảo sát 5.568 người.

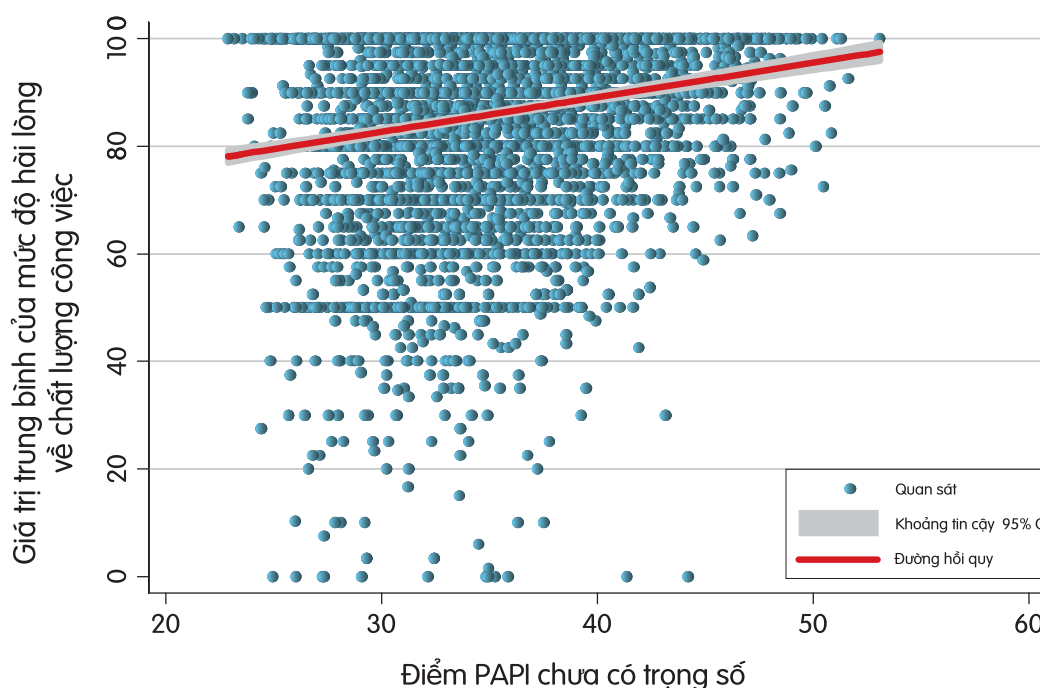
Bước tiếp theo là xác định xem mỗi trục nội dung PAPI đóng góp như thế nào vào cảm nhận cuối cùng của người dân về quản trị công ở địa phương. Để làm việc này, điểm số có được từ “nhiệt kế đo mức độ hài lòng” nêu trên được áp dụng để phân tích hồi quy theo sáu trục nội dung. Do hồi quy song biến có thể dẫn tới thiên lệch do thiếu một biến, đặc biệt là khi có các yếu tố khác ảnh hưởng đến cả điểm số PAPI và đánh giá về mức độ hài lòng của người dân đối với quản trị công ở địa phương, vì vậy một số đặc điểm nhân khẩu và đặc điểm của tỉnh/thành phố được dùng để đối chứng. Đối chứng các biến cho phép xác định tác động ròng của các trục nội dung PAPI sau khi loại trừ các yếu tố quyết định khác ảnh hưởng tới quản trị và hành chính công.

BIỂU ĐỒ 2.7E: THUỐC ĐO MỨC ĐỘ HÀI LÒNG VỀ CHẤT LƯỢNG CÔNG VIỆC CỦA CÁC CẤP CHÍNH QUYỀN (VỚI KHOẢNG TIN CẬY 95%)





BIỂU ĐỒ 2.7F: MỐI TƯƠNG QUAN GIỮA CHỈ SỐ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH (PAPI) CHƯA CÓ TRỌNG SỐ VỚI THUỐC ĐO MỨC ĐỘ HÀI LÒNG VỀ CHẤT LƯỢNG CÔNG VIỆC CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG



Ở cấp độ cá thể (người trả lời phỏng vấn), các yếu tố kiểm soát bao gồm giới tính, độ tuổi, trình độ học vấn (đo bằng số năm đi học), dân tộc (người được phỏng vấn là người Kinh (mang mã số '1') hay là người dân tộc thiểu số khác (mang mã số '0'), điều kiện kinh tế của người được phỏng vấn (đo bằng những tài sản quan trọng mà gia đình sở hữu, theo câu hỏi D618), và người được phỏng vấn đã bao giờ làm việc trong cơ quan nhà nước hay chưa, hay có phải đảng viên không. Nghề nghiệp hiện tại của người được phỏng vấn cũng là yếu tố được tính đến bằng cách cho chạy một loạt các biến nhị phân cho mỗi nghề nghiệp được nêu trong câu hỏi A009, vì người nông dân hay người làm việc trong doanh nghiệp nhà nước có thể có những đánh giá khác nhau về chất lượng của chính quyền địa phương. Chạy các biến nhị phân như vậy được gọi là 'hồi quy tác động cố định', có nghĩa là so sánh các cá thể trong mỗi nhóm nghề nghiệp mà không so sánh giữa các nghề nghiệp với nhau.

Ở cấp tỉnh, các biến được dùng để đối chứng là: điều kiện kinh tế của tỉnh/thành phố (đo bằng GDP/người), do các nguồn lực của tỉnh/thành phố có thể ảnh hưởng đến năng lực đáp ứng nhu cầu người dân trong tỉnh/thành phố; mật độ dân số (nhiều báo cáo khác cho thấy có mối tương quan giữa mật độ dân số với tỉ

lệ tội phạm, mức độ ô nhiễm, năng lực đáp ứng nhu cầu của người dân cũng có nhu cầu đối với một loại dịch vụ); khoảng cách giữa tỉnh/thành phố đó tới Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh, vì sự hài lòng có thể là một hàm của các yếu tố lợi thế về địa lý và thông tin có được nhờ sống ở gần thành phố lớn.

Kết quả hồi quy được thể hiện trong Bảng 2.7a dưới đây. Bốn biến đối chứng cho thấy sự khác biệt có ý nghĩa thống kê. Các tỉnh giàu hơn cũng có mức độ hài lòng cao hơn về hiệu quả quản trị. Các biến đối chứng khác không tương quan nhiều với mức độ hài lòng giữa các đặc điểm.

Trở lại với các biến PAPI khi chạy mô hình chỉ số PAPI không có trọng số. Hệ số 0,556 có nghĩa là một điểm cải thiện trong PAPI không có trọng số sẽ tạo ra hơn một nửa điểm phần trăm cải thiện mức độ hài lòng. Sai số chuẩn, được biểu thị trong ngoặc đơn là rất nhỏ, cho thấy kết quả này có khác biệt mang ý nghĩa thống kê ở mức 0,01 so với giá trị bằng 0 (hay nói một cách khác là với khoảng tin cậy 99%). Sáu mô hình tiếp theo thay thế chỉ số PAPI không có trọng số bằng điểm số của từng trục nội dung, như vậy có thể xác định được khía cạnh nào của hành chính công chi phối hệ số tương quan. Kết quả chạy mô hình cho thấy sáu trục nội dung

có tác động rất khác nhau. Quy mô của hệ số tương quan là cao nhất đối với trục nội dung 'Cung ứng dịch vụ công', với mỗi điểm tăng lên sẽ tạo ra 3,3 điểm phần trăm cải thiện về mức độ hài lòng. Các trục nội dung 'Công khai, minh bạch' (2,8%) và 'Kiểm soát tham nhũng' (1,3%) cũng thể hiện mối tương quan lớn. Các trục nội dung "Sự tham gia của người dân" và 'Trách nhiệm giải trình' có mối tương quan yếu hơn, tương ứng nửa điểm phần trăm cải thiện mức độ hài lòng.

Mối tương quan yếu nhất là ở trục nội dung 'Thủ tục hành chính công', thậm chí còn tỉ lệ nghịch với mức độ hài lòng. Có nhiều yếu tố dẫn tới mối tương quan tỉ lệ nghịch này. Thứ nhất, trục nội dung 'Thủ tục hành chính công' có phương sai thấp nhất trong cả sáu trục nội dung ở cấp tỉnh, cho thấy sự khác biệt giữa các tỉnh là rất nhỏ. Thứ hai, kết quả khảo sát cho thấy tần suất tiếp xúc với ba thủ tục được phân tích đối với đa phần người dân là thấp. Mặc dù dịch vụ công chứng nhà nước tương đối phổ biến (53% người trả lời câu hỏi sử dụng dịch vụ công chứng trong ba năm qua), song việc xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (24%) và giấy phép xây dựng (6,7%) lại là các hoạt động tương đối hiếm khi xảy ra, và nếu có xảy ra chủ yếu tập trung ở nhóm dân cư ở tầng lớp khá giả hơn. Có thể đưa ra một nhận định rằng mặc dù cải cách hành chính công đã có nhiều nỗ lực cải thiện các thủ tục này thông qua cơ chế một cửa song phần đông người dân vẫn chưa được hưởng lợi từ những nỗ lực này.¹³⁴

Thay vì sử dụng hệ số hồi quy để tính trọng số, nhóm nghiên cứu sử dụng thống kê t (t-statistic). Dùng quy

mô của t-statistic có ưu điểm hơn vì nó bao gồm quy mô của tác động cơ bản (đo bằng hệ số hồi quy) song được chuẩn hóa bởi phương sai xung quanh điểm ước tính đó (đo bằng sai số chuẩn). Kết quả là những trục nội dung có trọng số cao hơn là những trục có tương quan lớn và có ý nghĩa thống kê với ba biến kết quả.

Sử dụng t-value theo cách này sẽ loại trừ được một mối quan ngại lớn. Đó là một trục nội dung nhất định nào đó có thể có hệ số lớn không có ý nghĩa thống kê vì sai số chuẩn xung quanh điểm ước tính là rất lớn. Sai số chuẩn lớn là do nhiều yếu tố, bao gồm sai số đo lường, giá trị ngoại lai, và thiên lệch do bỏ sót biến. Khi hệ số cao mà sai số chuẩn cũng cao, cần thận trọng về việc can thiệp quá nhiều vào kết quả hồi quy đó. Mối tương quan có thể là tình cờ; các mẫu lặp đối tượng khảo sát sẽ bộc lộ các tác động cơ bản rất khác nhau. Bằng cách sử dụng t-value, quy mô hệ số không có sai số chuẩn được xem xét, và do vậy loại trừ được khả năng các tương quan ngẫu nhiên làm thay đổi trọng số. Do vậy, thậm chí cả khi trục nội dung 'Cung ứng dịch vụ công' có hệ số cao, sai số chuẩn của trục này cũng lớn gấp gần hai lần so với hệ số của trục nội dung 'Công khai, minh bạch'. Khi tính t-statistic bằng cách chia hệ số cho sai số chuẩn, trọng số rút ra cho trục nội dung 'Cung ứng dịch vụ công' thấp hơn trọng số của trục nội dung 'Công khai, minh bạch'. Sử dụng t-value có tác dụng là nó góp phần làm các trọng số ổn định hơn theo thời gian, bằng cách xếp hạng các tỉnh/thành phố theo các yếu tố quản trị công có thể được ước lượng một cách chính xác nhất.

134. Các thủ tục hành chính khác như giấy phép lái xe và giấy đăng ký kết hôn phổ biến hơn nhưng phần đông người dân chỉ trải qua toàn bộ quá trình xin giấy phép một lần trong đời. Đối với khảo sát trên đối tượng người trưởng thành, phần lớn người dân đã hoàn tất thủ tục này nhiều năm trước đây và có thể không còn nhớ chi tiết về kinh nghiệm đi làm những thủ tục đó. Thậm chí nếu họ có còn nhớ, thì cũng không công bằng khi xếp hạng các tỉnh dựa trên những thủ tục đã diễn ra từ nhiều năm trước. Ngoài ra, nhiều nghiên cứu gần đây cho rằng ba loại dịch vụ và thủ tục hành chính được chọn khảo sát là những lĩnh vực gây nhiều phiền hà trên toàn quốc (UNDP & VietNamNet, 2010).



BẢNG 2.7A: MỐI TƯƠNG QUAN GIỮA CÁC TRỤC NỘI DUNG VÀ THUỐC ĐO VỀ CHẤT LƯỢNG CÔNG VIỆC CỦA CÁC CẤP CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

DEPENDENT VARIABLE: QUALITY OF LOCAL GOVERNMENT (D408)	1	2	3	4	5	6	7
Chỉ số PAPI chưa có trọng số	0.556*** (0.055)						
Sự tham gia của người dân		0.429* (0.216)					
Công khai, minh bạch			2.763*** (0.226)				
Trách nhiệm giải trình với dân				0.575** (0.230)			
Kiểm soát tham nhũng					1.273*** (0.146)		
Dịch vụ/thủ tục hành chính công						-0.648** (0.270)	
Cung ứng dịch vụ công							3.306*** (0.469)
Nữ	1.632** (0.612)	1.085* (0.613)	1.407** (0.575)	1.101* (0.608)	1.178* (0.592)	0.805 (0.567)	0.700 (0.566)
Tuổi	-0.001 (0.023)	0.022 (0.024)	0.001 (0.022)	0.029 (0.023)	0.021 (0.023)	0.035 (0.023)	0.021 (0.023)
Số năm đi học chính thức	-0.225*** (0.080)	-0.150* (0.080)	-0.201** (0.080)	-0.148* (0.081)	-0.191** (0.081)	-0.110 (0.079)	-0.133 (0.080)
Tài sản hộ gia đình	-0.185 (0.134)	-0.010 (0.132)	-0.203 (0.134)	-0.044 (0.133)	-0.036 (0.129)	0.042 (0.136)	-0.219 (0.135)
Người dân tộc Kinh	-2.051* (1.196)	-1.752 (1.215)	-1.617 (1.189)	-1.754 (1.213)	-1.949 (1.199)	-1.550 (1.214)	-1.056 (1.207)
Làm việc cho cơ quan nhà nước	-1.072 (0.869)	0.801 (0.903)	-0.658 (1.009)	0.203 (0.957)	0.086 (0.879)	1.106 (0.938)	0.073 (0.910)
Đảng viên	3.812 (2.760)	5.205 (3.098)	3.444 (3.004)	4.635 (3.188)	4.992* (2.547)	5.326 (3.174)	4.980 (3.300)
GDP/người (thu nhập)	3.626*** (1.152)	4.153*** (1.144)	4.062*** (1.160)	3.955*** (1.144)	3.867*** (1.136)	4.265*** (1.135)	4.248*** (1.178)

DEPENDENT VARIABLE: QUALITY OF LOCAL GOVERNMENT (D408)	1	2	3	4	5	6	7
Khoảng cách đến Hà Nội/TP HCM (km)	0.003 (0.002)	0.005** (0.002)	0.003 (0.002)	0.004* (0.002)	0.004* (0.002)	0.005** (0.002)	0.003 (0.002)
Mật độ dân số	0.000 (0.001)	0.001 (0.001)	-0.000 (0.001)	0.001 (0.001)	0.000 (0.001)	0.001 (0.001)	-0.000 (0.001)
Hiệu ứng cố định đối với nhân tố nghề nghiệp	CÓ	CÓ	CÓ	CÓ	CÓ	CÓ	CÓ
Tính liên tục	52.062*** (3.799)	62.678*** (3.844)	54.700*** (3.788)	62.666*** (3.882)	60.948*** (3.841)	66.815*** (4.462)	41.106*** (4.596)
Số quan sát	5,149	5,149	5,149	5,149	5,149	5,149	5,149
Bình phương R	0.087	0.065	0.104	0.067	0.082	0.065	0.088

Sai số chuẩn được để trong dấu (...). *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.
 Biến độc lập về mức độ hài lòng với các cấp chính quyền địa phương là điểm trung bình từ việc phân tích bốn yếu tố được nêu trong câu hỏi 408, hỏi người dân đánh giá chất lượng công việc của: 1) Trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố (D408a); 2) UBND xã/phường (D408b); 3) UBND quận/huyện (D408c); và 4) UBND tỉnh/thành phố (D408d), dựa trên nhiệt kế đo mức độ hài lòng có điểm từ 0-100. Câu hỏi cụ thể là như sau: "Bây giờ, xin ông/bà cho biết mức độ hài lòng của ông/bà với chất lượng công việc của những người hay cơ quan sau đây trên thang điểm từ 0% (Rất không hài lòng) tới 100% (Rất hài lòng)..." Các yếu tố thành phần bao gồm hiệu ứng cố định đối với nhân tố nghề nghiệp để xem xét khía cạnh những người có nghề nghiệp khác nhau, đặc biệt là cán bộ, công chức cơ quan công quyền ở địa phương có ý kiến khác về công tác quản lý nhà nước ở địa phương so với với những người làm ở các khu vực khác.

Bảng 2.7b minh họa cách lấy t-value cho từng trục nội dung, cộng chúng lại, và tính tỉ trọng phương sai có ý nghĩa thống kê về mức độ hài lòng của người dân và tỉ lệ phương sai có ý nghĩa thống kê về sự hài lòng của người dân do thay đổi một đơn vị trong mỗi trục nội dung đưa đến. Do các trục nội dung 'Công khai, minh bạch', 'Cung ứng dịch vụ công' và 'Kiểm soát tham nhũng' có hệ số lớn nhất trong các phép hồi quy và sai số chuẩn nhỏ nhất trong các phép hồi quy về mức độ

hài lòng của người dân, nên chúng chiếm tỉ trọng lớn nhất. Trục nội dung 'Thủ tục hành chính công' nhận trọng số thấp nhất do có mối tương quan mang giá trị âm. Cuối cùng, tỉ trọng trung bình của t-value cho mỗi phép hồi quy được tính toán và trình bày trong cột 4 có tiêu đề "Trọng số". Con số này trở thành trọng số được sử dụng để xây dựng chỉ số PAPI tổng hợp có trọng số như thể hiện trong Biểu đồ 2.7g dưới đây.



BẢNG 2.7B: CÁCH THỨC ÁP DỤNG TRỌNG SỐ CHO CÁC TRỰC NỘI DUNG

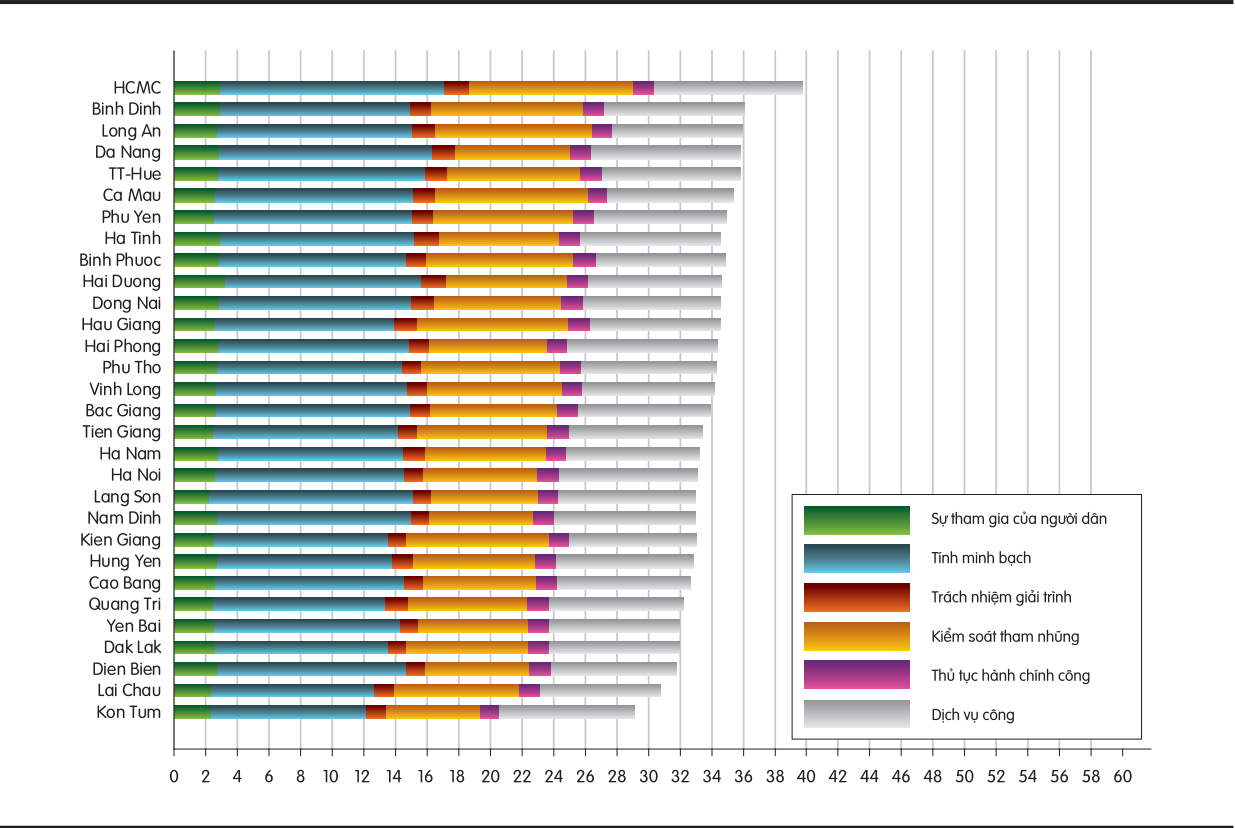
TRỰC NỘI DUNG	THƯỚC ĐO VỀ CHẤT LƯỢNG CÔNG VIỆC CỦA CÁC CẤP CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG			
	BETA (1)	SAI SỐ CHUẨN (2)	GIÁ TRỊ T (3)	TRỌNG SỐ (4)
1 Sự tham gia của người dân ở cấp cơ	0.429	0.216	1.99	5.97%
2 Công khai, minh bạch	2.763	0.226	12.24	36.76%
3 Trách nhiệm giải trình với người dân	0.575	0.23	2.50	7.50%
4 Kiểm soát tham nhũng	1.273	0.146	8.71	26.16%
5 Thủ tục hành chính công*	-0.648	0.27	0.81	2.44%
6 Cung ứng dịch vụ công	3.306	0.469	7.05	21.17%

Kết quả phân tích hồi quy "Ý kiến về chất lượng công việc của các cấp chính quyền địa phương " đối với từng trực nội dung, trong đó có tính đến tuổi, giới tính, dân tộc, nghề nghiệp của người trả lời phỏng vấn, cũng như GDP, mật độ dân số, và khoảng cách từ tỉnh đến một trong hai thành phố lớn là Hà Nội hoặc Thành phố Hồ Chí Minh. Giá trị T từ những hồi quy này, được tính toán bằng công thức hệ số/ sai số chuẩn, được áp dụng cho mỗi trực nội dung (các cột 1, 2 và 3). Sau đó, giá trị tương đối của mỗi trực nội dung được tính toán có tính đến tổng giá trị T (cột 4). Con số cuối cùng là trọng số cho toàn bộ chỉ số PAPI.

* Trực nội dung Thủ tục hành chính công mang giá trị âm trong mối tương quan với biến độc lập khi thực hiện hồi quy đa bước. Chúng tôi thay thế giá trị T thu được từ hồi quy song biến để trực nội dung này có được trọng số nhỏ nhưng mang giá trị dương.

BIỂU ĐỒ 2.7G: CHỈ SỐ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH (PAPI) CÓ TRỌNG SỐ

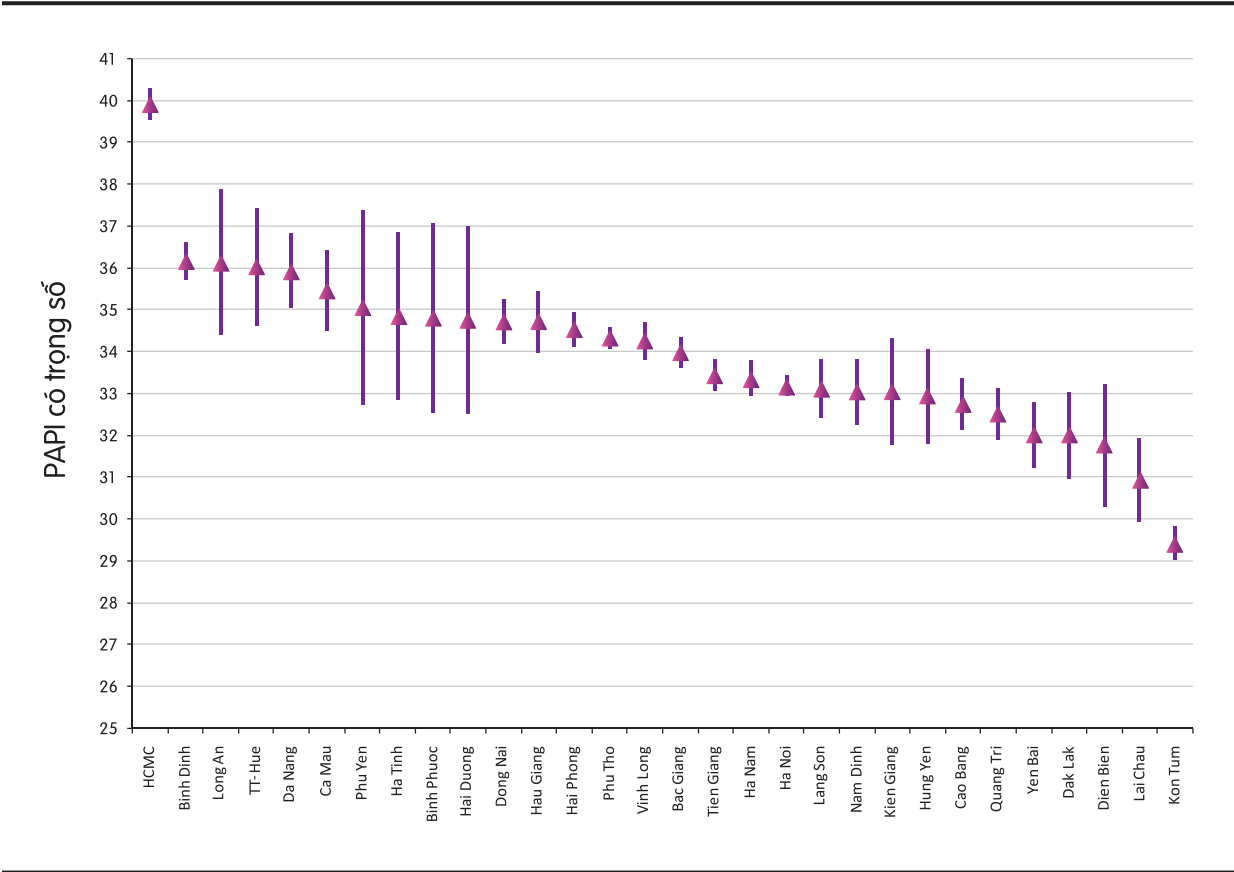
(Các cạnh tam giác trong hình bát giác thể hiện mức độ đồng ý với những nhận định được nêu trong chú thích của Biểu đồ. Hoàn hảo = đúng 100%.)



Như dự kiến, PAPI không có trọng số và PAPI có trọng số có mối tương quan chặt chẽ với nhau (0,95), song chỉ số có trọng số lại thể hiện mức độ dao động nhất định trong xếp hạng tổng thể của các tỉnh/thành phố. Ví dụ, Hà Tĩnh có điểm số cao nhất ở trực nội dung “Thủ tục hành chính công”, song lại tụt xuống vị trí thấp hơn nếu xem xét từ chỉ số tổng hợp có trọng số. Trong khi đó xếp hạng tổng thể của Thừa Thiên-Huế lại cao hơn nhờ trọng số, bởi vì địa phương này có xếp hạng cao ở trực nội dung “Công khai, minh bạch”.

Những dao động về vị trí dù nhỏ cũng cho thấy cần phải chú ý đến khoảng tin cậy xung quanh điểm số cuối cùng mà không chỉ dừng ở thước đo tổng hợp. Biểu đồ 2.7h biểu thị điều này. Bốn phân nhóm vị trí các tỉnh/thành phố đã nêu ở trên vẫn giữ nguyên. Vẫn có những địa phương nằm trên vị trí ở bách phân vị thứ 75 (hay trên mức 34.83 điểm) và dưới vị trí ở bách phân vị thứ 25 (hay dưới mức 32.97 điểm), và hai nhóm tỉnh nằm ở giữa hai điểm bách phân vị thứ 75 và thứ 25 (xem Bảng A9, Phụ lục A).

BIỂU ĐỒ 2.7H: CHỈ SỐ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH (PAPI) CÓ TRỌNG SỐ (VỚI KHOẢNG TIN CẬY 90%)



Tương quan với các tham số đáng quan tâm khác

Khi đã xây dựng được chỉ số tổng hợp PAPI có trọng số, câu hỏi tiếp theo cần tìm hiểu là chỉ số PAPI có tương quan như thế nào với các thước đo khác về hiệu quả quản trị công ở địa phương? Điều này cho phép tìm hiểu liệu chỉ số PAPI có phản ánh được những khía cạnh khác nhau của quản trị và hành chính công hay không, hay có một yếu tố nào khác xác định tốt hơn hiệu quả quản trị công.

Biểu đồ 2.7i trình bày mối tương quan giữa kết quả PAPI 2010 với kết quả PCI 2009. Có thể nhận thấy hai chỉ số này có hệ số tương quan tỉ lệ thuận với nhau và có ý nghĩa thống kê ở mức $r=0,45$. Điều này có nghĩa là những địa phương có điểm số PAPI tốt thường cũng có điểm số PCI tốt. Tuy nhiên, mối tương quan này không hoàn hảo. Ở một số địa phương người dân đánh giá tốt hơn hoặc kém hơn so với đánh giá của doanh nghiệp. Các tỉnh/thành phố như TP. Hồ Chí

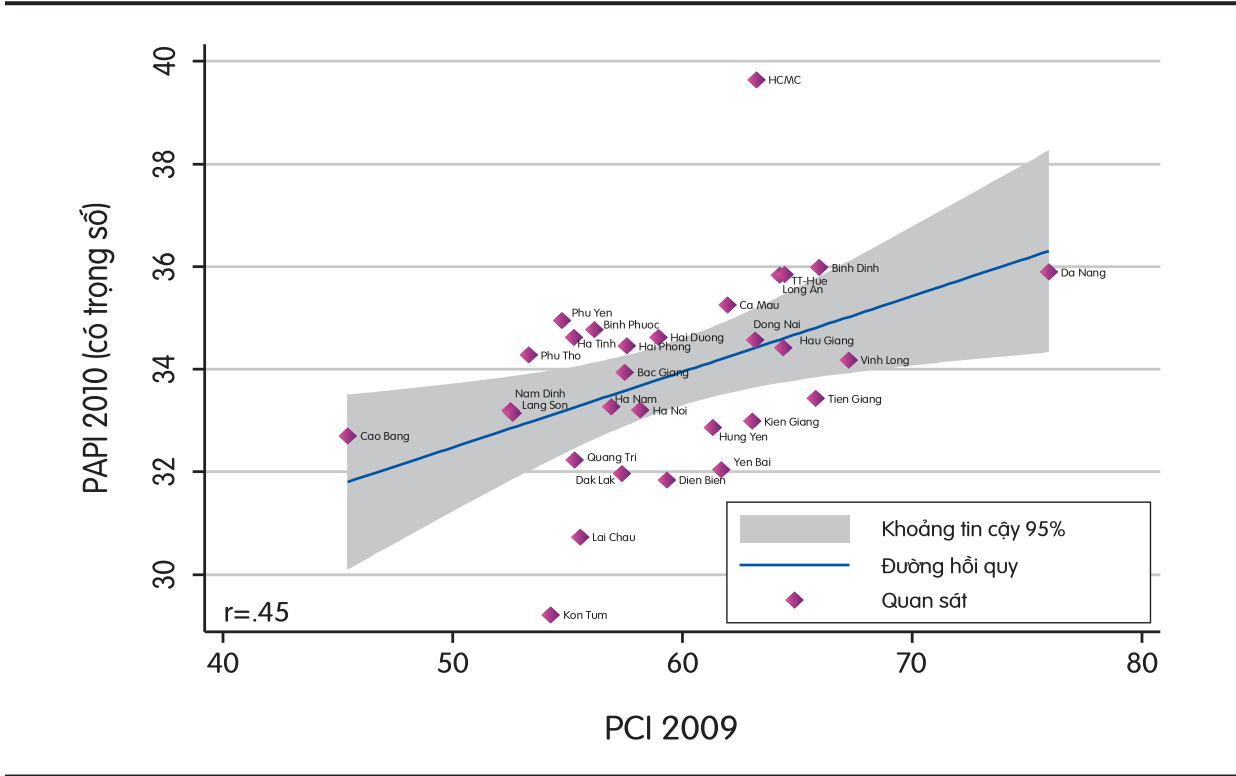


Minh, Phú Yên, Hà Tĩnh và Bình Phước là những địa phương mà người dân đánh giá về lãnh đạo địa phương cao hơn dự kiến mặc dù xếp hạng PCI có thể thấp hơn. Trong khi đó, các tỉnh như Kon Tum, Lai Châu, Đắk Lắk, Yên Bái, Kiên Giang và Tiền Giang lại có điểm số PAPI thấp hơn so với xếp hạng PCI. Đây là những địa phương nơi người dân ít hài lòng với hiệu quả công tác quản trị hơn khi so với đánh giá của doanh nghiệp.

Mối tương quan tỉ lệ thuận nhưng không hoàn hảo giữa hai đại lượng đo lường này là rất quan trọng, vì nó cho thấy phần lớn các tỉnh được đánh giá cao trong

công tác quản trị thường xếp hạng cao, cho dù thước đo hiệu quả được sử dụng là gì. Mặt khác, có thể quan sát một cách rõ ràng rằng có nhiều điểm khác biệt trong cách nhìn của doanh nghiệp và người dân về hiệu quả quản trị, đòi hỏi lãnh đạo địa phương phải đưa ra những chính sách khác nhau phù hợp với từng đối tượng phục vụ. Một số địa phương có vẻ như đã cân đối được lợi ích của người dân và doanh nghiệp, trong khi đó các địa phương khác vẫn chưa tìm được giải pháp làm thế nào để hài hòa chính sách nhằm đáp ứng tốt nhu cầu của từng nhóm đối tượng thụ hưởng.

BIỂU ĐỒ 2.7I: MỐI TƯƠNG QUAN GIỮA CHỈ SỐ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH (PAPI) NĂM 2010 VÀ CHỈ SỐ CẠNH TRANH CẤP TỈNH (PCI) NĂM 2009



Bảng 2.7c phân tích sâu hơn các tương quan song biến giữa trục nội dung của hai thước đo PAPI và PCI. Các mối tương quan có ý nghĩa được biểu thị bằng màu hồng. Mặc dù vẫn còn quá sớm để đặt ra câu hỏi nguyên nhân của những tương quan này là gì, song dường như tương quan mạnh nhất xuất hiện giữa thước đo PAPI ở trục nội dung về cung ứng dịch vụ công (trục nội dung 6) và chỉ số thành phần của PCI đánh giá các dịch vụ tương tự của chính quyền, như ‘Đào tạo lao động’, ‘Dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp’ và ‘Cơ sở hạ tầng’. Một mối quan hệ thú vị khác nên tìm hiểu thêm là tương quan giữa thước đo về ‘Tinh năng động và tiên phong của lãnh đạo tỉnh’ trong PCI và trục nội dung ‘Kiểm soát tham nhũng’ (trục nội dung 4) của

PAPI. Câu hỏi được đặt ra là: những lãnh đạo địa phương có tinh năng động và tiên phong có kiểm soát được các hoạt động của cán bộ dưới quyền một cách hiệu quả hay không? Bên cạnh đó, các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách có thể tìm hiểu sâu hơn về lý do tại sao điểm số về cơ hội tham gia dân chủ ở cấp cơ sở của PAPI lại tương quan với việc giảm chi phí quan liêu hành chính và tăng cường minh bạch cho doanh nghiệp. Câu hỏi có thể là bầu cử lãnh đạo cấp cơ sở có chất lượng cao có thực sự làm cho lãnh đạo địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình tốt hơn với doanh nghiệp trên địa bàn hay không? Không thể khẳng định chắc chắn mối tương quan này, song đây là một câu hỏi gợi mở cho những nghiên cứu tiếp theo.

BẢNG 2.7C: MỐI TƯƠNG QUAN GIỮA CÁC TRỤC NỘI DUNG CỦA PAPI 2010 VỚI CÁC CHỈ SỐ THÀNH PHẦN PCI 2009

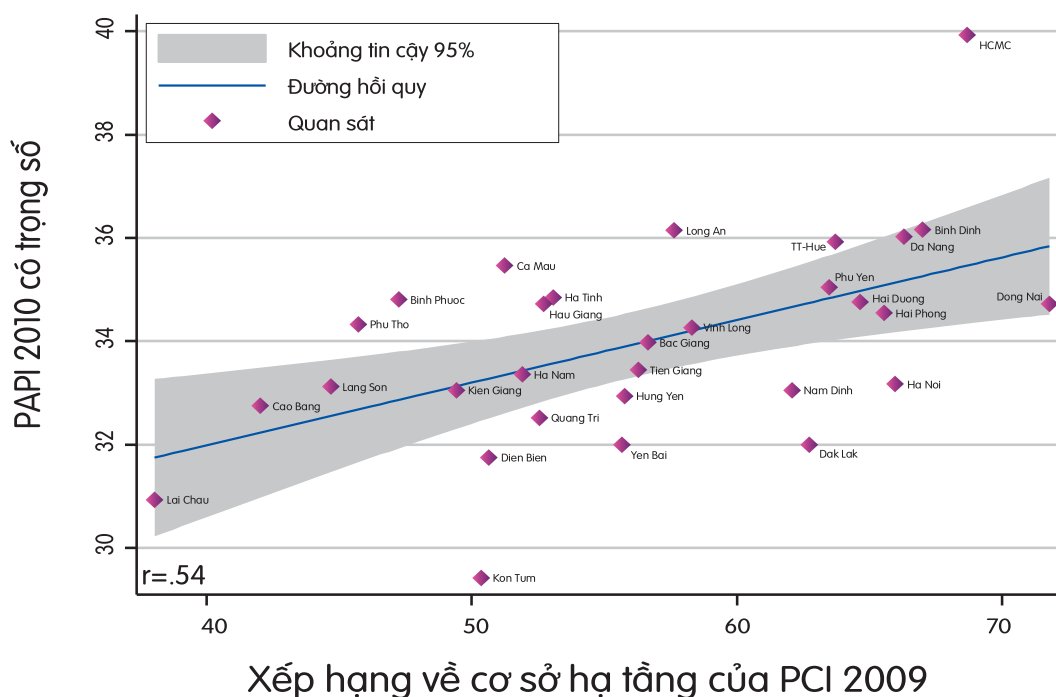
	PAPI1	PAPI2	PAPI3	PAPI4	PAPI5	PAPI6	PCI1	PCI2	PCI3	PCI4	PCI5	PCI6	PCI7	PCI8	PCI9	PCI Infra
PAPI1	Sự tham gia của người dân	1					1									
PAPI2	Trách nhiệm giải trình với người dân	0.4908*	1				0.3303	1								
PAPI3	Công khai, minh bạch	0.5055*	0.348	1			0.2431	0.2808	1							
PAPI4	Kiểm soát tham nhũng	0.2708	0.3045	0.4619*	1		0.1702	0.04	0.5176*	1						
PAPI5	Thủ tục hành chính	0.3284	0.1701	0.2106	0.0541	1	0.3790*	0.6932*	0.4480*	0.2461	1					
PAPI6	Cung ứng dịch vụ công	0.4007*	0.5327*	0.2323	-0.09	0.2643	1									
PCI1	Chi phí gia nhập thị trường	-0.2323	-0.0155	0.1036	0.2145	-0.3256	-0.063									
PCI2	Tiếp cận đất đai	-0.2218	-0.1973	-0.0641	0.1453	-0.3002	-0.4435*									
PCI3	Công khai, minh bạch	0.3830*	0.1874	0.3218	0.3115	-0.0036	0.1529									
PCI4	Chi phí thời gian	0.5238*	0.3128	0.3198	0.3283	0.2396	0.2326									
PCI5	Chi phí không chính thức	-0.1967	-0.1734	-0.1102	0.302	-0.2981	-0.2684									
PCI6	Tính năng động, tiên phong	0.1759	0.1395	0.1551	0.4807*	0.0978	-0.1796									
PCI7	Dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp	0.1933	0.3106	0.1735	-0.2625	0.1184	0.5744*									
PCI8	Đào tạo lao động	0.2961	0.5157*	0.2819	0.0635	0.1198	0.5954*									
PCI9	Thiết chế pháp lý	0.0823	-0.1023	0.2817	0.2328	0.2182	-0.0869									
PCI Infra	Cơ sở hạ tầng	0.5644*	0.4805*	0.3722*	0.1423	0.2565	0.6109*									



Biểu đồ 2.7j cho thấy mối tương quan tỉ lệ thuận rất mạnh ($r=0,54$) giữa chỉ số thành phần 'Cơ sở hạ tầng' của PCI 2009 và nội dung thành phần 'Cơ sở hạ tầng' của PAPI 2010. Khi nội dung thành phần 'Cơ sở hạ tầng' của PAPI 2010 được bóc tách ra, mối tương quan này thậm chí còn mạnh hơn ($r=0,73$). Đây là một phát hiện thú vị, vì cho dù sử dụng thước đo nào, thậm

chí khi đã xét đến vấn đề thiên lệch do cảm nhận thường gặp trong những khảo sát loại này, song cả người dân và doanh nghiệp đều thống nhất về những thuộc tính của các địa phương có thể quan sát trực tiếp. Phát hiện này có thể khiến bạn đọc tin tưởng hơn vào độ tin cậy của các thước đo này.

BIỂU ĐỒ 2.7J: MỐI TƯƠNG QUAN GIỮA CHỈ SỐ THÀNH PHẦN VỀ CƠ SỞ HẠ TẦNG CỦA PCI 2009 VỚI NỘI DUNG THÀNH PHẦN VỀ CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG CỦA PAPI 2010

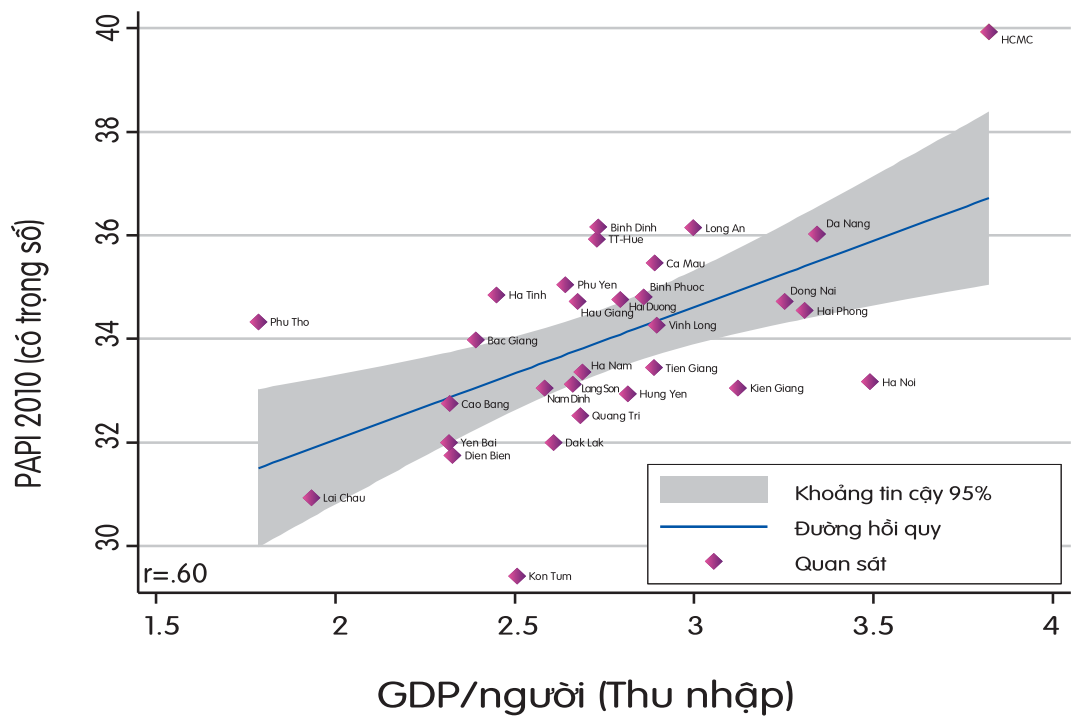


Mối quan hệ giữa PAPI và GDP cũng được tìm hiểu và được biểu diễn thông qua Biểu đồ 2.7k. Biểu đồ cho thấy có mối tương quan tỉ lệ thuận rõ rệt ($r=0,60$). Tương quan này khó diễn giải, vì không thể nói chắc quan hệ nhân quả đi theo chiều nào. Có thể những tỉnh được điều hành tốt hơn có mức tăng trưởng nhanh hơn và giàu mạnh hơn, một giả thuyết được nhiều tài liệu nghiên cứu về phát triển chứng minh. Có thể các tỉnh có nhiều tiền đầu tư cho nâng cao năng lực quản trị hơn, và tuyển dụng được cán bộ có năng lực tốt hơn. Có thể đơn thuần chỉ là do người dân có điều kiện kinh tế tốt hơn cảm thấy thoải mái, an tâm hơn và đánh giá cao hơn về chính quyền địa phương mình (mặc dù điều này có vẻ không được thể hiện thông qua phép hồi quy nói trên). Một diễn giải nữa đó là trình độ quản trị công và tốc độ tăng trưởng có thể là hệ quả của một số yếu tố văn hóa-xã hội hay lịch sử của từng địa phương. Như vậy, hai biến này có xu hướng đi cùng với nhau, song giữa chúng không có mối liên hệ trực

tiếp nào. Trên thực tế, người đọc cần thận trọng về diễn giải về điều kiện văn hóa, xã hội và lịch sử trên đây, vì có nhiều tỉnh nơi có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số lại đứng ở vị trí cuối bảng và thường là những tỉnh nghèo nhất nước (hay theo phân tích hồi quy, cứ 10% tăng lên ở tỉ lệ dân tộc thiểu số thì giảm tới nửa điểm trong chỉ số PAPI có trọng số).

Tuy nhiên, kịch bản có khả năng xảy ra nhất là tất cả bốn yếu tố trên đều có đóng góp phần nào vào mối tương quan giữa chỉ số PAPI và GDP của các địa phương. Với những số liệu hiện nay thì không thể phân tích một cách kỹ lưỡng các tác động riêng biệt. PAPI 2010 chỉ là thước đo cơ sở. Theo thời gian, khi khảo sát được lập đi lập lại, hy vọng PAPI sẽ xác định được những biến đổi về hiệu quả công tác quản trị ở từng địa phương, giúp cho người đọc hiểu rõ hơn về mối quan hệ giữa thay đổi trong công tác quản trị đóng góp cho tăng trưởng kinh tế và phúc lợi của địa phương.

BIỂU ĐỒ 2.7K: MỐI TƯƠNG QUAN GIỮA CHỈ SỐ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH (PAPI) 2010 VỚI GDP/NGƯỜI



Ngoài ra, kết quả khảo sát PAPI cũng giúp kiểm chứng được nhóm các tỉnh/thành phố đã được nghiên cứu trong năm 2010 với các tỉnh/thành phố thuộc nhóm đối chứng trong quá trình lấy mẫu cho khảo sát 2010 mà chưa được khảo sát (xem Chương 3, phần Quy trình lấy mẫu). Hy vọng rằng các địa phương đã được khảo sát trong năm 2010 đã có những dữ liệu, bằng

chứng cần thiết để cải thiện hiệu quả công tác quản trị và hành chính công ở địa phương. Nguồn biến ngoại sinh này về chất lượng quản trị và hành chính công sẽ là một đòn bẩy tiếp theo giúp trả lời câu hỏi quan trọng đã được đặt ra từ lâu là quản trị và hành chính công có mối quan hệ như thế nào với phúc lợi của người dân.

“Kết quả khảo sát của dự án PAPI là một kênh tham khảo bổ sung cho kênh của Chính phủ. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội muốn nhận được Báo cáo kết quả của dự án PAPI hàng năm vào tháng 10 để có số liệu tham khảo, trích dẫn cho Báo cáo của Quốc hội. Kết quả của PAPI có thể là một trong những căn cứ góp phần đánh giá sự lãnh đạo của tỉnh.”

Bà Lê Thị Nga

*Phó chủ nhiệm Ủy ban Tư pháp của Quốc hội,
Phát biểu tại cuộc Họp Ban Tư vấn quốc gia PAPI, 16/11/2010*

“Kết quả của dự án PAPI là một kênh quan trọng, dựa trên trải nghiệm của người dân, góp phần đánh giá hiệu quả quản lý hành chính tại địa phương, Song song với công tác đánh giá hàng năm về Chương trình cải cách hành chính (CCHC) nhà nước theo kênh Bộ Nội vụ và các Sở nội vụ tỉnh/thành phố, tôi mong muốn dự án PAPI được tiến hành hàng năm, nhằm góp phần thực hiện hiệu quả Chương trình CCHC nhà nước giai đoạn 2011-2020.”

Ông Nguyễn Tiến Đình

*Thứ trưởng Bộ Nội vụ,
Phát biểu chào mừng hội thảo Hà Nội, 14/12/2010*

“Những nhận xét của dự án PAPI về Hậu Giang rất tốt. Nó sẽ giúp ích cho chúng tôi rất nhiều trong công việc quản lý hành chính. Qua đây, giúp chúng tôi thấy được thực tế của địa phương mình, để có giải pháp khắc phục. Chúng tôi sẽ tiếp thu nghiêm túc các kết quả này để soi xét lại thực tế của tỉnh.”

Ông Võ Minh Tâm

*Thường vụ Tỉnh uỷ, Chánh Văn phòng UBND tỉnh Hậu Giang
Phát biểu tại Hội thảo các tỉnh phía Nam, TP. Vĩnh Long, 3/12/2010*

“Những ý kiến phản hồi vô tư của người dân và doanh nghiệp có thể đem lại giá trị to lớn đối với một chính quyền mong muốn cải thiện tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và chất lượng dịch vụ cung ứng cho người dân. Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh (PAPI) phản ánh hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh thông qua đo lường những trải nghiệm thực tế của người dân, và Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) phản ánh đánh giá của doanh nghiệp thông qua khảo sát doanh nghiệp. Đây là những bộ chỉ có giá trị và bổ sung cho nhau, cùng hỗ trợ Việt Nam trong quá trình cải thiện hiệu quả công tác quản trị công, nâng cao năng lực cạnh tranh kinh tế, và hướng tới thịnh vượng.”

Ông Jim Packard Winkler

*Giám đốc dự án
Dự án Nâng cao Năng lực Cạnh tranh Việt Nam
do Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ tài trợ*

“Đề nghị với sự hỗ trợ của UNDP dự án phối hợp với Ban thường trực Ủy ban MTTQ các địa phương tổ chức trao đổi với chính quyền và các ngành có liên quan trong tỉnh để triển khai kết quả của dự án PAPI vào thực tế. Những năm tiếp theo chúng ta cần sự phối hợp chặt chẽ hơn để tiến hành khảo sát cả 63 tỉnh, thành trong cả nước nhằm góp phần thúc đẩy công cuộc cải cách hành chính hiệu quả hơn.”

Ông Nguyễn Văn Pha

*Phó chủ tịch UBTW MTTQ VN,
Phát biểu chào mừng hội thảo Hà Nội, 14/12/2010*



Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP)
25-29 Phan Bội Châu
Hà Nội, Việt Nam
Tel: (84 4) 3942 1495
Fax: (84 4) 3942 2267
E-mail: registry.vn@undp.org

www.undp.org.vn



Trung tâm Nghiên cứu Phát triển
và Hỗ trợ Cộng đồng
Số nhà 16, Ngõ 34/23, Phố Nguyên Hồng,
Quận Đống Đa, Hà Nội, Việt Nam
Tel: (84 04) 3 573 8496
Fax: (84 04) 3 573 8497

www.cecodes.org