

# CHƯƠNG 1

## CƠ SỞ LÝ LUẬN, THỰC TIỄN VÀ MỤC ĐÍCH CỦA NGHIÊN CỨU PAPI

### 1.1. CƠ SỞ LÝ LUẬN, THỰC TIỄN VÀ MỤC ĐÍCH NGHIÊN CỨU

“Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” là khẩu hiệu rất phổ biến ở Việt Nam. Có lẽ khẩu hiệu này tóm lược một cách đầy đủ nhất bản chất và mục đích của PAPI. PAPI không những cung cấp thông tin khách quan về những trải nghiệm và các mối quan hệ của người dân với các cơ quan chính quyền địa phương, hay những vấn đề “dân biết”, mà còn là phương tiện hỗ trợ việc thảo luận và thẩm định đề xuất chính sách ở cấp trung ương và địa phương nhằm tạo điều kiện để “dân bàn”. PAPI làm rõ những trải nghiệm thực tế của người dân, để từ đó các cấp chính quyền hành động thay cho dân và hiện thực hóa phương châm “dân làm”. PAPI còn là công cụ đánh giá hiệu quả thực tế của các cấp chính quyền bằng cách tạo điều kiện cho người dân thực hiện nghĩa vụ “dân kiểm tra”.<sup>4</sup>

PAPI là nghiên cứu khảo sát điều tra chọn mẫu lớn nhất lần đầu tiên được tiến hành tại Việt Nam. Chỉ số PAPI nhằm mục đích đo lường mức độ hiệu quả của công tác quản trị và hành chính công căn cứ vào trải nghiệm của người dân khi tiếp xúc, giao dịch với cơ quan chính quyền các cấp. Với vai trò là công cụ theo

đôi, PAPI góp phần không ngừng cải thiện hiệu quả quản trị và hành chính công.

Khi Việt Nam đạt mức phát triển cao hơn thì người dân cũng đòi hỏi phải nâng cao chất lượng dịch vụ công. Ngoài yêu cầu về tăng số lượng hay diện bao phủ của các loại hình dịch vụ từ cả khu vực công và khu vực tư, người dân cũng đòi hỏi chất lượng dịch vụ tốt hơn. Nói cách khác, kỳ vọng của người dân giờ đây phát triển ở mức cao hơn.<sup>5</sup> Để khuyến khích các cấp chính quyền, cán bộ, công chức nhà nước và đại biểu dân cử đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của người dân, việc huy động người dân tham gia tích cực và chủ động vào quy trình chính sách đặc biệt là trong khâu giám sát thực hiện ngày càng trở nên bức thiết. Điều không kém phần quan trọng là hiểu được tâm tư, nguyện vọng và trải nghiệm của người dân. Các công cụ mới mang tính sáng tạo nhằm đo lường, theo dõi và thảo luận về hiệu quả quản trị và hành chính công là hết sức cần thiết để không ngừng tiến tới mức độ phát triển cao hơn và công bằng hơn. Một nội dung quan trọng trong quá trình chuyển đổi này là đổi mới công tác ‘dân vận’ theo kiểu truyền thống bằng những hình thức và cách làm mới để người dân có thể chủ động tham gia vào các quá trình quản trị và hành chính công để đạt được trình độ cao về phát triển con người ở Việt Nam.

4. Xem Acuña-Alfaro, Jairo (2011)

5. Xem UNDP (2011)

Thông qua việc phản ánh một cách khách quan những trải nghiệm của người dân, PAPI có thể được xem như một công cụ bổ sung có tác dụng tăng cường sự tham gia chủ động của người dân. Như đã nêu trong các báo cáo năm 2009 và 2010 trước đây, để đáp ứng nhu cầu, mong mỏi ngày một cao của người dân, Chỉ số PAPI đo lường hiệu quả quản trị và hành chính dựa trên đánh giá của người dân với tư cách là người sử dụng dịch vụ. PAPI cho biết trải nghiệm của người dân với các kết quả đầu ra của cấp chính quyền và cơ quan hành chính nhà nước ở một tỉnh/thành phố và so sánh những trải nghiệm đó với những trải nghiệm của người dân ở một tỉnh/thành phố khác.<sup>6</sup>

PAPI cung cấp thực chứng khách quan về trải nghiệm và cảm nhận của người dân với các vấn đề liên quan tới quản trị và hành chính công. Để làm được việc đó, PAPI cung cấp những bức ảnh chụp những gì mà hệ thống hành chính công đã làm được thông qua lăng kính của người sử dụng dịch vụ.

Bản chất tổng hợp này khiến PAPI trở thành một chỉ số tổng hợp. Song, Chỉ số tổng hợp PAPI không phải là đích cuối cùng của nghiên cứu. PAPI còn là một hệ thống chỉ báo thể hiện tính phức tạp của những nỗ lực cải cách hiệu quả điều hành, quản lý nhà nước, hành chính công và cung ứng dịch vụ công từ cảm nhận và quan điểm của một mẫu đại diện cho dân số Việt Nam. PAPI không những thu thập thông tin kịp thời về những gì đang diễn ra trong công tác quản trị và hành chính công nói chung mà còn quan tâm tới những gì người dân đang trải nghiệm khi sử dụng dịch vụ của nền hành chính nhà nước.

Vì vậy, mục đích của nghiên cứu PAPI là hỗ trợ quá trình cải cách về quản trị, hành chính công và cung ứng dịch vụ công ở Việt Nam thông qua bộ Chỉ số PAPI với tác dụng là một hệ thống chỉ báo về trải nghiệm thực tế của người dân với các nỗ lực cải cách đó. Bên cạnh đó, nghiên cứu PAPI vận dụng một cách tiếp cận mới để đo lường mối quan hệ giữa người dân với nhà nước bằng việc hỏi về trải nghiệm cụ thể thay vì dựa vào cảm nhận của người dân.

## 1.2. HỆ THỐNG CHỈ BÁO VỀ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG

PAPI là một hệ thống chỉ báo thể hiện giá trị đo lường định lượng hiệu quả của nhiều lĩnh vực liên quan đến quản trị và hành chính công. PAPI tập trung nghiên cứu sáu lĩnh vực nội dung cụ thể có mối quan hệ tương hỗ lẫn nhau liên quan đến quản trị và hành chính công ở cấp tỉnh, cụ thể là: (i) tham gia của người dân ở cấp cơ sở; (ii) công khai, minh bạch; (iii) trách nhiệm giải trình với người dân; (iv) kiểm soát tham nhũng; (v) thủ tục hành chính công; và (vi) cung ứng dịch vụ công. Hộp 1.1 trình bày khái quát các nội dung thành phần cấu thành sáu lĩnh vực nội dung được nghiên cứu (dưới đây được gọi là sáu Trục nội dung).

Trục nội dung thứ nhất tập trung tìm hiểu mức độ hiệu quả của các cấp chính quyền địa phương trong việc huy động sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở, qua đó đánh giá các cơ chế tạo điều kiện cho người dân tham gia vào các quy trình quản trị và hành chính công cấp tỉnh. Các vấn đề chính được đề cập ở đây là hiểu biết 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 bầu cử vị trí trưởng thôn/tổ trưởng dân phố; và huy động đóng góp tự nguyện của người dân cho các dự án công trình công cộng của xã/phường.

Trục nội dung thứ hai đánh giá mức độ công khai, minh bạch trong cung cấp thông tin kịp thời và tin cậy của chính quyền địa phương tới người dân. Đặc biệt, trục nội dung này tập trung vào vấn đề nhận thức của người dân từ kết quả cung cấp thông tin của chính quyền cũng như mức độ công khai thông tin về các chính sách xã hội cho người nghèo, về các quy định pháp luật ảnh hưởng đến đời sống hàng ngày của người dân, về thu chi ngân sách cấp xã/phường, và về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và khung giá đền bù đất bị thu hồi.

Trục nội dung thứ ba về trách nhiệm giải trình với người dân tập trung đánh giá hiệu quả giải trình của cán bộ chính quyền về các hoạt động tại địa phương với cấp cơ sở. Trục nội dung này xem xét mức độ và hiệu quả tiếp xúc của người dân với các cá nhân và cơ quan có

6. Xem ví dụ về Nguyễn Văn Căn (2011).

thẩm quyền để giải quyết các vấn đề cá nhân, gia đình, hàng xóm, hay liên quan tới chính quyền địa phương; về khiếu nại, tố cáo của người dân; về mức độ phổ biến và hiệu quả của các cơ chế dân cử để yêu cầu chính quyền địa phương chịu trách nhiệm trước các chương trình và dự án triển khai ở cấp xã/phường (như Ban Thanh tra nhân dân và Ban Giám sát đầu tư cộng đồng).

Trục nội dung 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 nội dung 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 nhũng 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 xem xét việc thực hiện và hiệu quả của việc cung ứng dịch vụ và xử lý thủ tục hành chính của các cơ quan hành chính địa phương dựa trên trải nghiệm thực tế của người dân khi đi làm các thủ tục hành chính như xin cấp giấy phép xây dựng, cấp môi, cấp đổi hoặc sang tên 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 chứng thực, xác nhận của các cấp chính quyền địa phương.

Trục nội dung thứ sáu đề cập tới các dịch vụ công được coi là đóng vai trò then chốt trong việc cải thiện điều kiện sống của người dân như y tế, giáo dục, nước sạch, và tình hình an ninh, trật tự ở địa bàn khu dân cư.

## HỘP 1.1: CẤU TRÚC CỦA CHỈ SỐ PAPI: 6 TRỤC NỘI DUNG LỚN VÀ 22 NỘI DUNG THÀNH PHẦN<sup>7</sup>

Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI)					
1.	2.	3.	4.	5.	6.
<b>Tham gia của người dân ở cấp cơ sở</b>	<b>Công khai, minh bạch</b>	<b>Trách nhiệm giải trình với người dân</b>	<b>Kiểm soát tham nhũng</b>	<b>Thủ tục hành chính công</b>	<b>Cung ứng dịch vụ công</b>
1.1. Tri thức công dân 1.2. Cơ hội tham gia 1.3. Chất lượng bầu cử 1.4. Đóng góp tự nguyện	2.1. Danh sách hộ nghèo 2.2. Ngân sách cấp xã 2.3. Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất/dền bù	3.1. Hiệu quả trong tiếp xúc với chính quyền 3.2. Ban Thanh tra nhân dân 3.3. Ban Giám sát đầu tư cộng đồng	4.1. Kiểm soát TN trong chính quyền địa phương 4.2. Kiểm soát TN trong cung ứng dịch vụ công 4.3. Công bằng trong xin việc khu vực công 4.4. Quyết tâm chống tham nhũng	5.1. Dịch vụ chứng thực/xác nhận 5.2. Thủ tục xin cấp phép xây dựng 5.3. Thủ tục liên quan đến đất đai 5.4. Thủ tục hành chính do xã/phường cấp	6.1. Y tế công lập 6.2. Giáo dục tiểu học công lập 6.3. Cơ sở hạ tầng căn bản 6.4. An ninh, trật tự

7. Xem Phụ lục C để có thông tin cụ thể về các chỉ số cấu thành các nội dung thành phần và trục nội dung.

### 1.3. MỘT SỐ NHẬN ĐỊNH VỀ TÁC DỤNG CỦA CHỈ SỐ PAPI

Trước nhu cầu ngày một lớn về việc huy động sự tham gia của người dân vào việc đánh giá hiệu quả quản trị và hành chính công, Chỉ số PAPI ngày càng khẳng định được vị trí của mình là một công cụ đo lường môi trường thực chứng và thông tin khách quan cho quá trình hoạch định chính sách. Tính tiên phong của PAPI trong việc đo lường trải nghiệm của người dân khi tiếp xúc, giao dịch với các cấp chính quyền địa phương đang trở thành một phần của quy trình hoạch định, thực thi và theo dõi thực chính sách nói chung.

Sau khi kết quả nghiên cứu PAPI năm 2010 được công bố vào tháng 3 năm 2011, các đối tác tham gia dự án nghiên cứu đã triển khai một loạt các hoạt động phổ biến thông tin. Chỉ số PAPI đã và đang đem lại cho các nhà hoạch định chính sách cấp trung ương và cấp tỉnh nhiều thông tin và dữ liệu minh chứng cụ thể về tác động của các quyết sách đang được triển khai và hiệu quả bộ máy chính quyền các cấp. Tuy công cụ thu thập dữ liệu PAPI trong thời gian đầu vẫn mang tính thử nghiệm, song các phát hiện nghiên cứu của nghiên cứu PAPI đã và đang được các cơ quan chính quyền, các đối tác phát triển và các chủ thể ngoài nhà nước sử dụng để theo dõi, đánh giá hiệu quả quản trị và hành chính công cũng như xây dựng chiến lược nhằm giải quyết các vấn đề liên quan đến quản trị và nâng cao hiệu quả của hệ thống hành chính nhà nước.

Ở cấp trung ương, dữ liệu PAPI ngày càng được ghi nhận có tác dụng tốt và độ tin cậy cao nhờ sự tuân thủ nghiêm ngặt các chuẩn mực về phương pháp luận. Trong thời gian vừa qua, Thanh tra Chính phủ và Văn phòng Ban chỉ đạo Trung ương về Phòng chống tham nhũng, những cơ quan phụ trách công tác phòng chống tham nhũng ở Việt Nam, đã sử dụng một số phát hiện nghiên cứu của PAPI để đưa vào báo cáo của Chính phủ và khung theo dõi và đánh giá về tình hình tham nhũng và đánh giá công tác phòng chống tham nhũng.<sup>8</sup> Bên cạnh đó, Bộ Nội vụ, cơ quan chủ trì thực hiện cải cách hành chính, cũng đang xem xét sử dụng PAPI làm công cụ mang tính tham khảo và bổ sung cho bộ chỉ số theo dõi, đánh giá công tác cải cách hành chính (PAR Index) ở trung ương và địa phương.

Chỉ số PAPI cũng ngày càng có tác dụng đối với các cấp chính quyền tỉnh/thành phố. Đây là lần đầu tiên dữ liệu về trải nghiệm của người dân liên quan đến các nội dung quản trị và hành chính công được công bố rộng rãi tới các cấp chính quyền. Hộp 1.2 đưa ra một số ví dụ đáng khích lệ về những tác động ban đầu của dữ liệu và các chỉ số PAPI ở cấp tỉnh.

Một ví dụ điển hình nhất đó là chính quyền tỉnh Kon Tum, một tỉnh nghèo ở khu vực Tây nguyên và có thứ hạng thấp nhất trong xếp hạng của Chỉ số PAPI 2010, đã yêu cầu các sở, ban, ngành của tỉnh xây dựng đề án chi tiết về việc cải thiện hiệu quả quản trị và hành chính công của tỉnh nhằm phát huy hơn nữa điểm mạnh và cải thiện những mặt còn yếu kém. Điều quan trọng là đề án tập trung cải thiện chất lượng dịch vụ cung ứng cho người dân ở cấp cơ sở.

Ngoài ra, Sở Nội vụ TP. Đà Nẵng đã chủ động thông tin cho lãnh đạo chính quyền thành phố về mức độ hiệu quả ở từng lĩnh vực nội dung được phản ánh qua Chỉ số PAPI. Dữ liệu và phương pháp luận của PAPI cũng đang được tham khảo để theo dõi hiệu quả của các sở, ban ngành và cấp chính quyền cơ sở ở Đà Nẵng. Chính quyền TP. Hồ Chí Minh đã cho phân tích và xem PAPI là nguồn dữ liệu tham khảo cho quá trình ra quyết sách và đẩy mạnh hiệu quả của bộ máy chính quyền các cấp.

Chính quyền tỉnh Đắk Nông cũng nhận được thông tin về PAPI thông qua báo chí và đã chủ động chỉ đạo các sở, ban ngành và chính quyền cơ sở đẩy mạnh cải cách hành chính và cải thiện chất lượng dịch vụ để người dân hài lòng hơn trên tinh thần của PAPI.<sup>9</sup>

8. Xem Thông tư số 11/2011/TT-TTCP của Thanh tra Chính phủ ngày 9 tháng 11 năm 2011

9. Xem Báo điện tử Đắk Nông (20/07/2011).

## HỘP 1.2: MỘT SỐ VÍ DỤ VỀ TÁC ĐỘNG BAN ĐẦU CỦA PAPI 2010 Ở CÁC TỈNH/THÀNH PHỐ

### **Kon Tum: Đưa ra đề án kỹ thuật nhằm cải thiện điểm số PAPI của tỉnh**

Hai tuần sau khi diễn ra cuộc thảo luận về PAPI 2010 với tỉnh Kon Tum vào ngày 8 tháng 9 năm 2011 do Bộ Kế hoạch và Đầu tư và UNICEF phối hợp hỗ trợ và tổ chức, UBND tỉnh Kon Tum đã ra văn bản số 1664/Ctr-UBND ngày 28 tháng 9 năm 2011 về việc xây dựng đề án nhằm cải thiện Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công của tỉnh cho giai đoạn 2011 - 2016 của UBND tỉnh. Sở Nội vụ được giao nhiệm vụ xây dựng đề án trên cơ sở tham khảo ý kiến của UBND tỉnh. Văn phòng UBND tỉnh và Sở Nội vụ đã liên hệ với nhóm nghiên cứu PAPI để lấy thêm số liệu cho việc xây dựng đề án kỹ thuật nhằm cải thiện hiệu quả quản trị và hành chính công từ các nguồn lực của tỉnh. Vào tháng 2 năm 2012, UBND tỉnh đã hoàn thành dự thảo đề án nhằm nâng cao điểm số PAPI của tỉnh trong giai đoạn 2012 - 2015 và đề nghị nhóm nghiên cứu PAPI cho ý kiến nhận xét và phản hồi tại một hội thảo do Chủ tịch UBND tỉnh chủ trì.<sup>10</sup>

### **Thành phố Đà Nẵng: Lãnh đạo Thành phố quyết tâm duy trì điểm số PAPI cao**

Thành phố Đà Nẵng đã rất tích cực theo dõi hiệu quả hoạt động của các cơ quan, ban, ngành ở Thành phố. Đặc biệt, Sở Nội vụ đã và đang tiến hành đánh giá hiệu quả cải cách hành chính (CCHC) của các cơ quan chính quyền cấp cơ sở trên toàn Thành phố, và Sở Nội vụ nhận thấy có một số hạn chế trong việc tự đánh giá. PAPI, cùng với Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI), đã trở thành công cụ đánh giá khách quan từ bên ngoài đáng tin cậy giúp Thành phố kiểm điểm hiệu quả hoạt động của mình. Sau hội thảo thẩm định khu vực miền Trung của PAPI diễn ra tại Thành phố Huế ngày 26 tháng 11 năm 2010, Sở Nội vụ đã trình lên UBND Thành phố công văn thông báo kết quả xếp hạng về PAPI 2010 của Đà Nẵng và đề xuất các giải pháp nâng cao điểm số PAPI của Thành phố. Chính quyền Thành phố cũng đã thể hiện tinh thần mong muốn và sẵn sàng tăng cường CCHC và cải thiện các dịch vụ công cung ứng cho người dân nhằm duy trì vị trí xếp hạng cao về PCI và PAPI.<sup>11</sup>

### **Thành phố Hồ Chí Minh: Cần tiếp tục nghiên cứu PAPI để phản ánh thay đổi về hiệu quả hoạt động của Thành phố**

Sau khi PAPI 2010 được công bố, Hội đồng Nhân dân Thành phố HCM đã yêu cầu Viện Nghiên cứu kinh tế-xã hội của Thành phố nghiên cứu số liệu PAPI 2010 và báo cáo kết quả với lãnh đạo Thành phố. Báo Sài Gòn tiếp thị ngày 27 tháng 4 năm 2011 cho biết Chủ tịch UBND Thành phố Lê Hoàng Quân sau khi nghe báo cáo về PAPI 2010 đã yêu cầu các cơ quan chính quyền Thành phố và UBND các quận tiếp tục nghiên cứu các kết quả PAPI 2010 làm cơ sở để tăng cường cải cách thủ tục hành chính, nâng cao trách nhiệm quản lý nhà nước của các cơ quan chính quyền Thành phố. Chủ tịch UBND Thành phố còn lưu ý rằng mặc dù Thành phố HCM được xếp ở vị trí hàng đầu, song cần phải tiếp tục nghiên cứu PAPI để đánh giá thay đổi về hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương trong thời gian tới.<sup>12</sup>

10. Xem cổng thông tin điện tử của UBND tỉnh Kon Tum (09/02/2011)

11. Xem trang web của Sở Nội vụ Đà Nẵng (10/05/2011)

12. Xem báo Sài Gòn Tiếp Thị (27/04/2011)

Trong quá trình thí điểm năm 2009, nhóm nghiên cứu PAPI nhận thức được rằng “dữ liệu từ khảo sát trên phạm vi toàn quốc sẽ là ‘mỏ vàng’ cho các nhà nghiên cứu xã hội khai thác và sử dụng trong các nghiên cứu liên quan.”<sup>13</sup> Kể từ đó tới nay, PAPI đã và đang cung cấp một lượng dữ liệu ngày một lớn hơn phục vụ công tác nghiên cứu. Trong thời gian vừa qua, một số báo cáo nghiên cứu và bài viết có sử dụng dữ liệu và thông tin của PAPI.

Chẳng hạn, nghiên cứu phân tích khía cạnh giới sử dụng dữ liệu PAPI 2010 đã được thực hiện trong năm 2011.<sup>14</sup> Một trong những kết luận của nghiên cứu đó là PAPI cung cấp dữ liệu hiếm hoi để đánh giá trải nghiệm khác nhau của phụ nữ và nam giới ở Việt Nam khi sử dụng dịch vụ công và theo dõi và giám sát quá trình thực hiện các mục tiêu của Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới đến năm 2020. Báo cáo Phát triển con người Việt Nam năm 2011 đã dành hẳn một mục phân tích các phát hiện nghiên cứu của PAPI và mối tương quan giữa PAPI và mức độ phát triển con người và chất lượng dịch vụ xã hội.<sup>15</sup> Trước đó, một bài viết nghiên cứu phân tích các khía cạnh quản trị và hành chính công có tác động đến phát triển con người cũng đã được thực hiện.<sup>16</sup>

Dữ liệu PAPI còn được sử dụng để phân tích sự cần thiết của việc tìm hiểu trải nghiệm của người dân để đo lường quá trình cải cách khu vực công ở Việt Nam trong một ấn phẩm chung của các quốc gia khu vực ASEAN và Hàn Quốc về cải cách khu vực công.<sup>17</sup> Ngoài ra, phương pháp luận, mục đích và cách thức thực hiện của nghiên cứu PAPI được xem là điển hình tốt và là ví

dụ về tác dụng của việc sử dụng công cụ khảo sát công chúng để đo lường hiệu quả của hệ thống tư pháp ở các quốc gia châu Á.<sup>18</sup> Gần đây nhất là nghiên cứu của nhóm nghiên cứu từ Học viện Hành chính quốc gia (NAPA) đăng trên tạp chí quốc tế *Modern Economy*.<sup>19</sup> Trong nghiên cứu này, các tác giả đã sử dụng phương pháp phân tích nhân tố và chạy mô hình hồi quy tuyến tính để thử nghiệm mối quan hệ nhân quả và tương quan giữa Chỉ số PAPI và chỉ số Tổng sản phẩm quốc nội (GDP), và xem xét yếu tố năng động của nhân tố lãnh đạo tỉnh ảnh hưởng như thế nào tới tốc độ phát triển của Việt Nam.

Bên cạnh đó, Tạp chí Mặt trận của MTTQ trong thời gian vừa qua đã đăng tải nhiều bài viết về PAPI, từ giới thiệu chung về cơ sở lý luận và mục đích của nghiên cứu PAPI,<sup>20</sup> tóm tắt các phát hiện nghiên cứu chính của PAPI 2010,<sup>21</sup> về quá trình trao đổi chính sách với cấp chính quyền địa phương,<sup>22</sup> tới việc làm thế nào để Chỉ số PAPI hỗ trợ cho các nỗ lực huy động người dân chủ động tham gia vào quá trình phát triển con người.<sup>23</sup>

Một sự kiện không kém phần quan trọng đó là vào ngày 27 tháng 3 năm 2012, Chính phủ Việt Nam và Liên Hợp quốc ở Việt Nam đã chính thức phê duyệt Kế hoạch chung cho giai đoạn 2012-2016. Đây là khuôn khổ chương trình hợp tác chung giữa các cơ quan Liên Hợp quốc tại Việt Nam và Việt Nam trong 5 năm tới nhằm hỗ trợ Việt Nam đạt được các mục tiêu ưu tiên phát triển. PAPI là một công cụ chính sách quan trọng đã được đưa vào Kế hoạch này với mục đích đo lường hiệu quả của các định chế nhà nước và cung ứng dịch vụ tới người dân.<sup>24</sup>

13. MTTQ, CECODES & UNDP (2010).

14. Trần Thị Vân Anh (2011), tr.13. Trần Thị Vân Anh là chuyên gia nghiên cứu từ Viện Nghiên cứu về Giới và Gia đình thuộc Viện Khoa học Xã hội Việt Nam (VASS)

15. Xem UNDP (2011)

16. Acuña-Alfaro, Jairo, Giang Dang & Đỗ Thanh Huyền (2010)

17. Acuña-Alfaro, Jairo & Đỗ Thanh Huyền (2011)

18. Xem Booth, Nicholas (2011)

19. Thai Thanh Ha & Le Thi Van Hanh (2012), tr. 11-15

20. Đặng Ngọc Dinh (2010)

21. Hoàng Hải (2011).

22. Nguyễn Văn Căn (2011).

23. Acuña-Alfaro (2011).

24. Xem Chính phủ Việt Nam và Liên Hợp quốc (2012), đặc biệt mục Kết quả 3.3.4, tr. 144-145.

## 1.4. BỐI CẢNH NĂM 2011

Những ví dụ trên cho thấy tác dụng của Chỉ số PAPI ngày càng được ghi nhận ở cấp tỉnh và cho thấy một số tác động ban đầu về mặt chính sách ở cấp trung ương và địa phương. Tuy nhiên, năm 2011 là một năm đặc biệt của Việt Nam với những thay đổi đáng kể về cơ cấu quản trị và hành chính công. Những thay đổi này có ý nghĩa quan trọng với PAPI bởi năm 2011 cũng là năm bản lề của PAPI để từ đó đánh giá những thay đổi trong hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh qua các năm. Để đảm bảo tính thấu đáo của nghiên cứu, cần điểm lại các sự kiện chính diễn ra trong năm 2011 như dưới đây.

Vào tháng 1 năm 2011, Đảng Cộng sản Việt Nam tổ chức Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI và bầu ra ban lãnh đạo mới của Đảng. Đáng lưu ý nhất là việc bầu ra Tổng Bí thư mới, Bộ Chính trị mới với nhiều gương mặt mới, và Ban Chấp hành Trung ương khóa XI. Đại hội Đảng cũng đề ra một số thay đổi quan trọng liên quan đến quản trị công của Việt Nam. Đặc biệt, Đảng đã khẳng định cam kết thực hiện các biện pháp phòng ngừa hiệu quả hơn chống lại hiện tượng lạm dụng chức quyền của các cán bộ, công chức thông qua việc đưa ra định nghĩa mới về pháp quyền dựa trên khái niệm "giới hạn" quyền lực nhà nước. Để đạt mục đích này, Đại hội biểu thị quyết tâm sửa đổi Hiến pháp vào năm 2013, trong đó có việc thiết lập cơ chế bảo hiến. Ngoài ra, Đại hội còn đưa ra các chính sách quan trọng để định hướng cho 10 năm tới, trong đó có Chiến lược Phát triển kinh tế-xã hội giai đoạn 2011-2020.

Tiếp theo Đại hội Đảng là cuộc bầu cử Đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các cấp diễn ra vào tháng 5 năm 2011. Kết quả của cuộc bầu cử là thay đổi thành phần Đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các cấp, bổ nhiệm Chủ tịch nước mới, tái bổ nhiệm Thủ tướng đương nhiệm và bổ nhiệm nội các Chính phủ mới với 17 thành viên mới trong tổng số 26 thành viên.

Quốc hội mới có 500 đại biểu (trong đó có 132 đại biểu chuyên trách và chỉ có 122 đại biểu nữ). Tại kỳ họp thứ nhất diễn ra vào tháng 7, Quốc hội mới đã thông qua Chiến lược Phát triển kinh tế-xã hội và phê chuẩn Kế hoạch Phát triển kinh tế-xã hội cho 5 năm tiếp theo. Ngoài ra, các Đại biểu Quốc hội tái khẳng định vai trò

đại diện, lập pháp và giám sát. Quốc hội chất vấn Chính phủ về nhiều vấn đề đang là mối quan tâm của quốc gia, qua đó khẳng định xu thế về vai trò của Quốc hội là theo dõi, giám sát chặt chẽ hiệu quả hoạt động của Chính phủ như đã được thể hiện trong các khóa trước đây.

Với vai trò là cơ quan hành pháp, Chính phủ tiếp tục nỗ lực cải thiện các dịch vụ công và hệ thống hành chính công. Ví dụ, Văn phòng Chính phủ đã thành lập một đơn vị mới là Cục Kiểm soát thủ tục hành chính nhằm tiếp tục cắt giảm và đơn giản hóa các thủ tục này. Ngoài ra, vào tháng 11 năm 2011, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết về Chương trình Tổng thể Cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020, trong đó Bộ Nội vụ giữ vai trò là cơ quan chủ trì thực hiện.<sup>25</sup> Nghị quyết mới này là trụ cột cho nghiên cứu PAPI và được đưa ra rất kịp thời, báo hiệu sự chuyển biến quan trọng trên ba lĩnh vực chính. Thứ nhất, Nghị quyết nêu rõ hơn mục tiêu cũng như quy định cụ thể hơn vai trò, trách nhiệm của các Bộ chủ quản và các cơ quan thực hiện, tạo cơ hội để tăng cường trách nhiệm giải trình của các cơ quan. Thứ hai, Nghị quyết nhấn mạnh việc phát triển nguồn nhân lực cũng như cách thức cung ứng dịch vụ và giao dịch của công chức với người dân vốn được coi là người sử dụng các dịch vụ này. Và thứ ba, Nghị quyết nhằm tăng cường việc cung ứng dịch vụ công theo cách thức mới phù hợp với vị thế của Việt Nam là nước có mức thu nhập trung bình, quan tâm tới mức độ hài lòng của các tổ chức và cá nhân về kết quả đầu ra hơn là dựa vào các quy trình, thủ tục.

Những thay đổi về bối cảnh nêu trên tạo cơ hội quan trọng cho nghiên cứu PAPI. Việc Chính phủ tập trung nâng cao trách nhiệm giải trình với người dân là nền tảng quan trọng cho mục đích nghiên cứu của PAPI đó là theo dõi hiệu quả công tác của chính quyền các cấp. Bên cạnh đó, việc thay đổi lãnh đạo ở cấp tỉnh là nhân tố ảnh hưởng tới việc quyết định chọn năm 2011 là năm bản lề của PAPI.

25. Nghị quyết số 30c/2011/NQ-CP ngày 8 tháng 11 năm 2011

## 1.5. NĂM 2011: NĂM BẢN LỀ CỦA PAPI

Năm 2011 là năm quan trọng của nghiên cứu PAPI bởi đây là năm đầu tiên nghiên cứu được triển khai tại tất cả 63 tỉnh/thành phố trên cả nước. Đây cũng là cơ hội hiếm có của nhóm nghiên cứu PAPI để tích hợp tất cả những bài học kinh nghiệm của hai năm nghiên cứu trước đó, đồng thời xác định năm 2011 là năm bản lề theo đó dữ liệu PAPI 2011 là dữ liệu cơ sở để so sánh xu thế biến đổi mức độ hiệu quả cấp tỉnh qua các năm.

Từ những ý kiến đóng góp của các thành viên Ban Tư vấn quốc gia PAPI nhằm nâng cao mức độ tin cậy của dữ liệu, PAPI 2011 đã có một số thay đổi về phương pháp luận và nội dung. Dưới đây là một số thay đổi chính đã được nhóm nghiên cứu PAPI vận dụng trong năm 2011. Do những thay đổi như vậy, nhóm nghiên cứu quyết định không so sánh Chỉ số tổng hợp PAPI 2011 với Chỉ số tổng hợp PAPI 2010.

### *Cải tiến chiến lược chọn mẫu*

Về cơ bản, PAPI 2011 sử dụng chiến lược lấy mẫu của năm 2010, song có một số cải tiến để xử lý các đơn

vị lấy mẫu cấp tỉnh có quy mô dân số lớn với số dân trên hai triệu người. Cụ thể là, trong năm 2011, 63 tỉnh/thành phố đã được phân theo ba nhóm chính. Nhóm thứ nhất gồm 57 tỉnh/thành phố có số dân dưới hai triệu người. Nhóm thứ hai gồm bốn tỉnh (Thanh Hóa, Nghệ An, Đồng Nai và An Giang) có số dân từ hai đến năm triệu người. Nhóm thứ ba gồm hai thành phố lớn nhất Việt Nam là Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh với số dân trên năm triệu người. Quy mô mẫu được duy trì như năm 2010 trong nhóm thứ nhất, tăng gấp đôi trong nhóm thứ hai và tăng gấp ba trong nhóm thứ ba.

Phương pháp chọn mẫu theo xác suất quy mô dân số tiếp tục được áp dụng để đảm bảo khi chọn mẫu để lấy một trong hai cá nhân sống trong hai thôn/tổ dân phố cùng cấp đơn vị lấy mẫu đều có cơ hội được chọn như nhau mà không chịu sự tác động của quy mô dân số của từng thôn/tổ dân phố. Bảng 1.1 giới thiệu sơ lược quy trình lựa chọn và tình hình phân bổ địa lý của các đối tượng được phỏng vấn. Phụ lục A giới thiệu chi tiết về chiến lược chọn mẫu của PAPI 2011.

**BẢNG 1.1: CHIẾN LƯỢC CHỌN MẪU CỦA PAPI 2011**

	57 tỉnh/thành phố có quy mô dân số vừa (*)	4 tỉnh có quy mô dân số trung bình (**)	2 thành phố lớn (***)	Tổng
<b>Địa bàn khảo sát</b>				
Số quận/huyện/thành phố/thị xã thuộc tỉnh	3	6	6	207
Số xã/phường/thị trấn	6	12	12	414
Số thôn/ấp/tổ dân phố/bản	12	24	24	828
<b>Người dân</b>				
Số người trả lời tối thiểu ở một đơn vị thôn/tổ dân phố	16	16	24	
Số người trả lời được lập danh sách tối thiểu ở một đơn vị thôn/tổ dân phố	20	20	30	
<b>Tổng số người được chọn ở mỗi đơn vị tỉnh/thành phố và toàn quốc</b>	<b>240 (13.680)</b>	<b>480 (1.920)</b>	<b>720 (1.440)</b>	<b>17.040</b>

(\*) Tỉnh/thành phố có tổng số dân dưới 2 triệu người; (\*\*) Tỉnh/thành phố có tổng số dân từ 2-5 triệu người;

(\*\*\*) Thành phố có tổng số dân trên 5 triệu người.



## **Nâng cao độ tin cậy và tính hiệu lực của PAPI**

Căn cứ vào rất nhiều ý kiến đóng góp cho rằng cần điều chỉnh các câu hỏi và cách hành văn cho phù hợp với bối cảnh địa phương ở Việt Nam, nhóm nghiên cứu PAPI sau khi cân nhắc kỹ lưỡng đã sửa đổi Bộ phiếu hỏi PAPI 2011<sup>26</sup> nhằm nâng cao độ tin cậy và tính hiệu lực, hay nói cách khác là nâng cao độ chuẩn xác và tính chính xác của PAPI.

Để minh họa sự cần thiết phải nâng cao độ tin cậy và giá trị của PAPI, độc giả có thể liên tưởng tới hình ảnh của một người điều khiển xe máy. Nếu người điều khiển xe máy đi với tốc độ không đổi là 30 km/giờ, và một cảnh sát sử dụng máy bắn tốc độ để đo tốc độ di chuyển của người đó. Máy bắn tốc độ được sử dụng 10 lần và hiển thị các con số như 15, 80, 60, 30, 120 v.v.. nhưng rồi không còn đảm bảo độ tin cậy nữa. Nếu máy liên tục hiển thị con số "60", tức là cho kết quả đáng tin cậy, nhưng kết quả đó lại không có giá trị sử

dụng. Còn nếu mỗi lần đo máy đều hiển thị con số "30", thì kết quả đó vừa đáng tin cậy lại vừa có giá trị sử dụng. Vì vậy, vấn đề nan giải đối với nhóm nghiên cứu PAPI là tuân thủ nguyên tắc phổ biến về thống kê: độ tin cậy là điều kiện cần nhưng không đủ để đảm bảo tính hiệu lực.

Để nâng cao tính hiệu lực, các chỉ số tổng hợp và thành phần của PAPI đã được cụ thể hóa để tập trung đo lường trải nghiệm hơn là cảm nhận của người dân. Tính hiệu lực của PAPI như một công cụ đo lường là ở chỗ mọi người dân tham gia khảo sát đều hiểu các câu hỏi như nhau và có khả năng đưa ra các câu trả lời phản ánh chuẩn xác hơn những gì họ thực sự trải nghiệm và cảm nhận về vấn đề được hỏi.

Tóm lại, nhóm nghiên cứu đã thay đổi Bộ phiếu hỏi năm 2011 tương đối nhiều, từ việc chỉnh sửa lỗi chính tả hay lỗi ngữ pháp trong các câu hỏi tới việc bỏ bớt các câu hỏi cũ và bổ sung các câu hỏi mới. Dạng thức và số lượng thay đổi ở cấp chỉ số được tóm tắt trong Bảng 1.2.

**BẢNG 1.2: NHỮNG THAY ĐỔI Ở CẤP CHỈ SỐ TRONG BỘ PHIẾU HỎI PAPI 2011 SO VỚI BỘ PHIẾU HỎI PAPI 2010**

	Dạng thức thay đổi	Số lượng thay đổi
<b>Có thể so sánh tương quan</b>	Các câu hỏi (chỉ số) sử dụng trong cả Bộ phiếu hỏi PAPI 2010 và PAPI 2011	141
<b>Không thể so sánh tương quan</b>	Các câu hỏi (chỉ số) sử dụng trong PAPI- 2010 nhưng không đưa vào PAPI-2011	67
	Các câu hỏi (chỉ số) sử dụng trong PAPI- 2011 nhưng không có trong PAPI 2010	116
	Các câu hỏi (chỉ số) sử dụng trong cả PAPI 2010 và PAPI 2011 song được chỉnh lý về thuật ngữ và câu chữ	110

26. Có thể truy cập bảng câu hỏi được áp dụng trên thực tế tại địa chỉ [www.papi.vn](http://www.papi.vn).

### **Bổ sung một nội dung thành phần mới**

Trong trục nội dung về thủ tục hành chính công có thêm một nội dung thành phần mới về trải nghiệm của người dân với tám loại thủ tục hành chính khác liên quan tới các giấy tờ cá nhân. Nội dung thành phần mới này được bổ sung theo yêu cầu của một số thành viên Ban Tư vấn Quốc gia PAPI nhằm cải thiện chất lượng của Bộ phiếu hỏi cũng như xuất phát từ ý kiến phản hồi chung cho rằng rất khó đánh giá hiệu quả của các thủ tục hành chính nếu chỉ sử dụng ba nhóm thủ tục làm đối tượng nghiên cứu như trong Bộ phiếu hỏi năm 2010. Vào tháng 5 năm 2011, nhóm nghiên cứu PAPI cũng đã yêu cầu một nhóm chuyên gia độc lập rà soát bộ câu hỏi trong trục nội dung này.

Cơ sở để lựa chọn tám loại thủ tục nêu trên là người dân cần phải nộp đơn xin cấp các loại giấy tờ này vào một thời điểm nào đó, và những thủ tục này được cho là có mức độ tiếp cận phổ biến hơn so với giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và giấy phép xây dựng ở khu vực nông thôn. Thông qua việc rà soát bảng câu hỏi PAPI 2010 đã xác định được các thủ tục hành chính để nghiên cứu vừa có ý nghĩa quan trọng đối với cuộc sống thường nhật của người dân, vừa đảm bảo sự cân đối nhất định về mức độ tiếp cận các thủ tục giữa thành thị và nông thôn. Ngoài ra, những thủ tục này thuộc thẩm quyền giải quyết của UBND cấp xã/phường nên rất phù hợp với PAPI vì PAPI cũng tập trung đánh giá chất lượng bộ máy chính quyền cấp xã/phường.

Do có sự thay đổi này mà nhóm nghiên cứu không so sánh kết quả của trục nội dung này giữa PAPI 2010 và PAPI 2011. Tuy không so sánh được nhưng bù lại PAPI

có thể đánh giá tốt hơn hiệu quả hoạt động của UBND cấp xã trong việc giải quyết các loại thủ tục giấy tờ cá nhân khác mà người dân có nhu cầu. Nội dung thành phần mới sẽ được sử dụng trong các nghiên cứu PAPI sắp tới nhằm so sánh hiệu quả cung ứng dịch vụ hành chính theo thời gian.

### **Cải tiến khâu tổ chức khảo sát thực địa nhằm nâng cao chất lượng dữ liệu**

Việc mở rộng phạm vi nghiên cứu từ 30 tỉnh/thành phố năm 2010 tới tất cả 63 tỉnh/thành phố năm 2011 là một thách thức lớn về công tác hậu cần và chuẩn bị cho các cuộc khảo sát thực địa. Khi phạm vi nghiên cứu tăng gấp đôi đòi hỏi nhóm nghiên cứu phải nhân đôi khối lượng công việc để thu thập dữ liệu về trải nghiệm của 13.642 người dân trong năm 2011 từ con số 5.568 người dân trong năm 2010.

Để giải quyết thách thức đó và tiếp tục duy trì chất lượng cao theo tiêu chuẩn quốc tế trong cuộc khảo sát thực địa, cơ chế đối tác 'kiềng ba chân' đã được thiết lập. Nhóm đối tác thứ nhất là Ủy ban Mặt trận Tổ quốc (MTTQ) của tỉnh/thành phố với vai trò điều phối trong giai đoạn chọn mẫu và chuẩn bị thực địa sau khi tiếp nhận yêu cầu và danh sách mẫu đã được chọn từ nhóm nghiên cứu PAPI. Nhóm đối tác thứ hai bao gồm trên 50 cộng tác viên của CECODES với vai trò trưởng nhóm khảo sát và giám sát thực địa. Nhóm thứ ba bao gồm gần 600 sinh viên năm cuối hoặc vừa mới tốt nghiệp trong chuyên ngành xã hội học, công tác xã hội và hành chính thực hiện phỏng vấn người dân và hỗ trợ quá trình phỏng vấn.<sup>27</sup>

27. Xem phần trình bày chi tiết hơn về phương pháp và quy trình khảo sát trong Phụ lục A.