



Công khai, minh bạch, hay “quyền được biết” của người dân là một trong những nội dung chính của Pháp lệnh THDCCS. Theo quy định của Pháp lệnh, các quyết định, nghị quyết của các cấp, ngành quản lý nhà nước, các chính sách và quy định pháp luật của nhà nước, thu chi ngân sách cấp xã/phường, và các quyết sách khác của nhà nước đều phải được tuyên truyền, phổ biến kịp thời và rõ ràng tới mọi người dân. Quy định về những điều “dân biết” là cơ sở để người dân tham gia tích cực vào quá trình hoạch định và giám sát thực thi chính sách.

PAPI vận dụng khái niệm “công khai, minh bạch” trong bối cảnh Việt Nam thông qua đo lường ba nội dung thành phần. Theo quy định của pháp luật, các cấp chính quyền phải thực hiện một số chính sách một cách công khai, minh bạch. PAPI đo lường hiệu quả của chính quyền địa phương trong việc đảm bảo công khai, minh bạch thông qua ba quy định chính sách, gồm: (i) công khai, minh bạch về danh sách hộ nghèo; (ii) công khai, minh bạch về thu chi ngân sách cấp xã/phường; và (iii) công khai, minh bạch trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất bị thu hồi. Các câu hỏi cấu thành Trục nội dung 2 của PAPI 2011 thay đổi ít so với PAPI 2010.

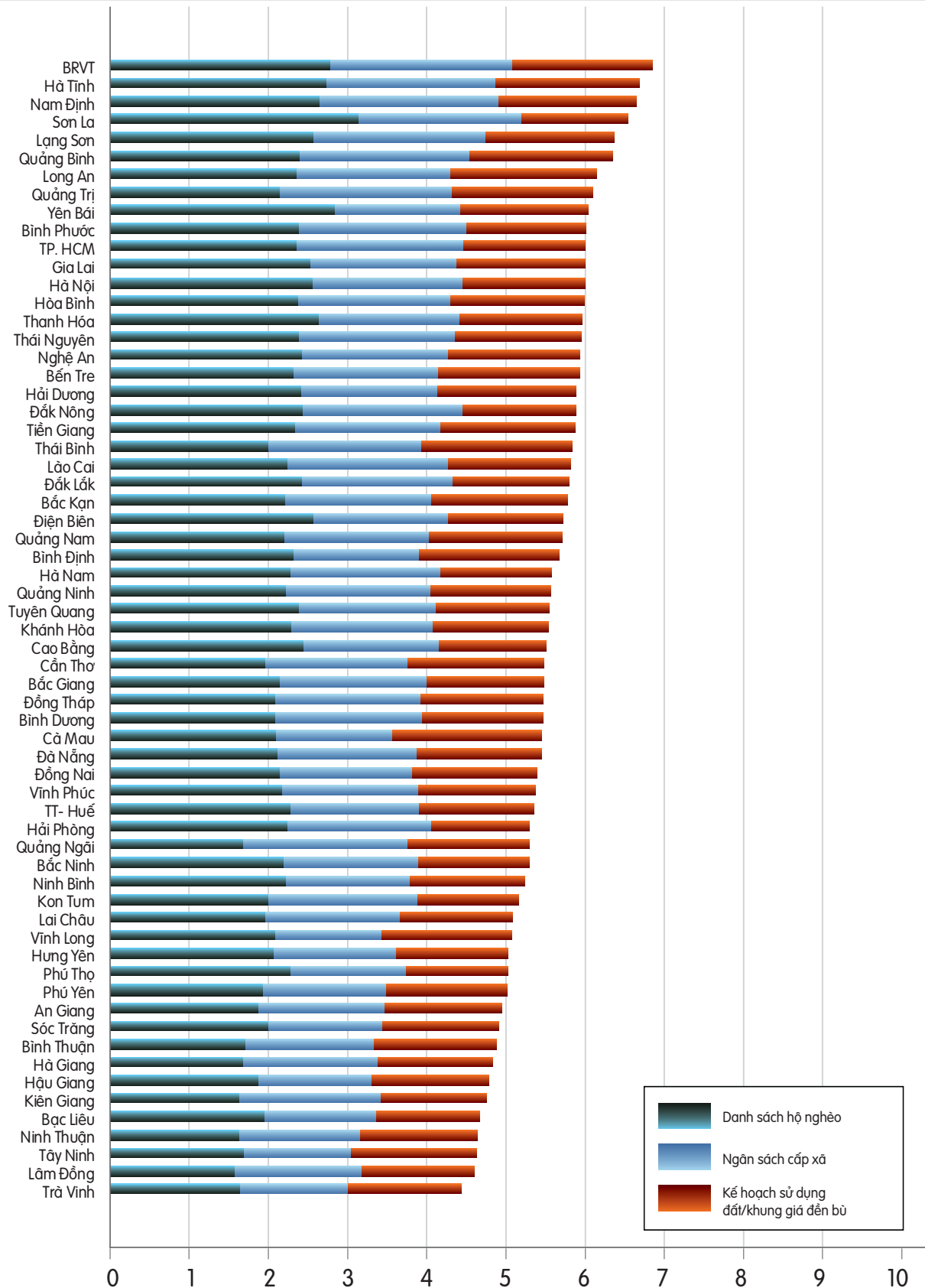
Phát hiện nghiên cứu chung của Trục nội dung 2 được biểu thị trên Biểu đồ 3.2a. Thanh ngang trong biểu đồ của một tỉnh/thành phố càng dài thì tỉnh/thành phố đó có mức độ hiệu quả càng cao. Các nội dung thành phần được biểu thị qua ba màu. Điểm cao nhất có thể ở Trục nội dung là 10, và ở mỗi nội dung thành phần

là 3,33. Điểm thấp nhất của trục nội dung là 1, và ở mỗi nội dung thành phần là 0,33.

Có thể thấy rằng mức độ khác biệt giữa các tỉnh/thành phố ở Trục nội dung 2 khá giống với Trục nội dung 1 về tham gia của người dân ở cấp cơ sở, với điểm số của các tỉnh/thành phố dao động từ 4,44 (điểm số của Trà Vinh) đến 6,85 (điểm số của Bà Rịa-Vũng Tàu). Một nửa số tỉnh/thành phố đạt điểm dưới điểm trung vị của Khánh Hoà (5,53). Điểm trung bình toàn quốc ở Trục nội dung 2 là 5,47, và mức điểm này cho thấy cần nhiều nỗ lực hơn nữa trong việc cải thiện tính công khai, minh bạch ở các nội dung thành phần được PAPI đo lường.

Biểu đồ 3.2a cho thấy điểm trung bình toàn quốc ở nội dung thành phần về công khai, minh bạch trong lập danh sách hộ nghèo được thể hiện qua thanh ngang dài nhất. Điều này có nghĩa là trong ba nội dung thành phần, người dân đánh giá cao nhất về mức độ công khai và phổ biến thông tin về danh sách hộ nghèo. Điểm trung bình chung của nội dung này là 2,15 (trên 3,33 điểm). Ngược lại, điểm trung bình toàn quốc của nội dung thành phần về công khai, minh bạch về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù là thấp nhất, chỉ đạt 1,56, hay dưới 50% của điểm cao nhất có thể là 3,33. Điểm số này phần nào phản ánh bối cảnh hiện nay về vấn đề quản lý sử dụng đất của Việt Nam. Nội dung thành phần về công khai, minh bạch về thu chi ngân sách cấp xã đạt điểm trung bình là 1,76, cao hơn so với nội dung thành phần thứ hai về đất đai, song thấp hơn tương đối nhiều so với nội dung thành phần thứ nhất về danh sách hộ nghèo.

BIỂU ĐỒ 3.2a: CÔNG KHAI, MINH BẠCH (TRỰC NỘI DUNG 2)



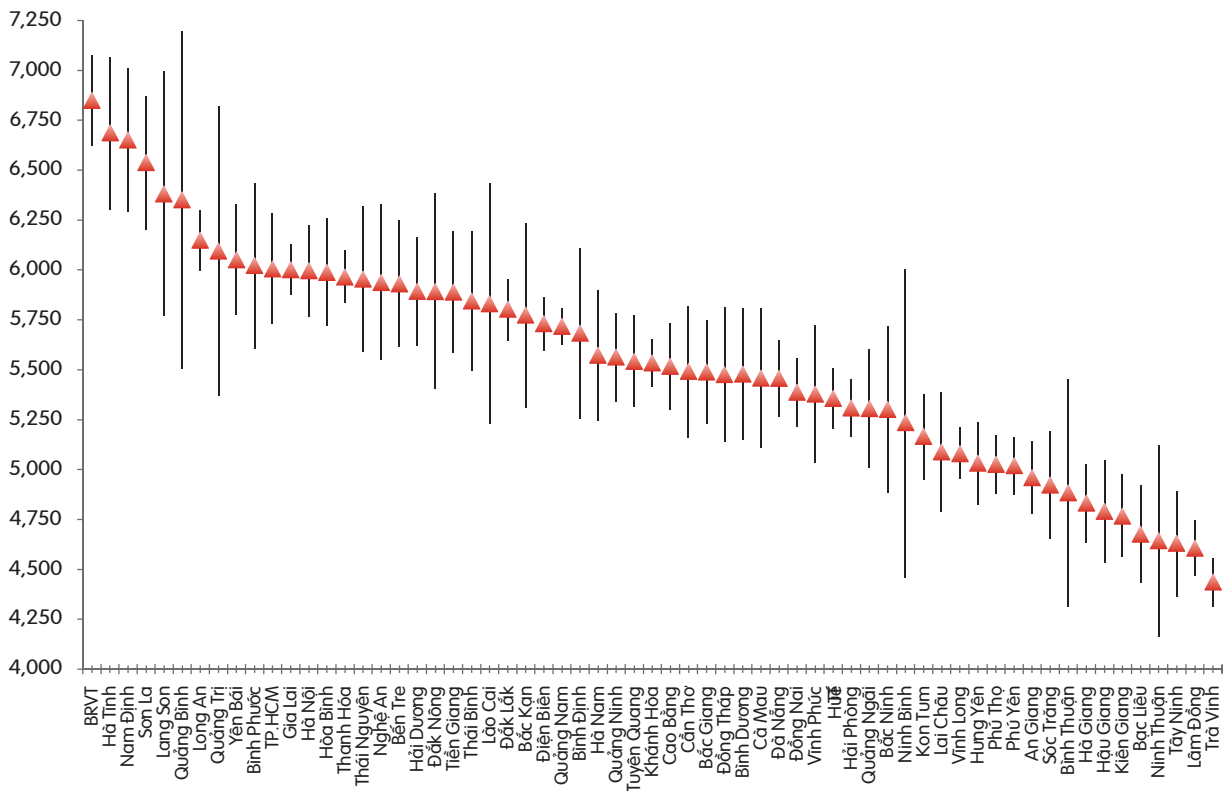
Biểu đồ 3.2b thể hiện điểm số trung bình của các tỉnh/thành phố theo ước lượng điểm, trong đó có tính đến khoảng tin cậy 95%. Khoảng tin cậy cho biết khả năng điểm số của các tỉnh/thành phố nằm ngoài khoảng điểm đã ước lượng chỉ là 5% khi lựa chọn một nhóm mẫu khác với mẫu PAPI 2011.

Bà Rịa-Vũng Tàu đạt ước lượng điểm trung bình cao nhất với 6,85 điểm, tiếp đến là Hà Tĩnh, Nam Định và Sơn La với điểm trung bình đều trên 6,5. Cũng như ở các Trục nội dung khác, do ước lượng điểm của các tỉnh/thành phố có thể bằng nhau khi đặt trong khoảng tin cậy, PAPI phân các tỉnh/thành phố thành bốn nhóm theo bách phân vị thay vì xếp hạng theo điểm số trung bình. Ngoài bốn tỉnh nêu trên, nhóm tỉnh/thành phố đạt điểm cao nhất (có điểm số từ bách phân vị thứ 75

trở lên, hay từ 5,946 điểm trở lên) gồm có Lạng Sơn, Quảng Bình, Long An, Quảng Trị, Yên Bái, Bình Phước, TP. Hồ Chí Minh, Gia Lai, TP. Hà Nội, Hoà Bình, Thanh Hoá và Thái Nguyên.

Trong nhóm các tỉnh/thành phố đạt điểm thấp nhất, Trà Vinh, Lâm Đồng, Tây Ninh, Ninh Thuận và Bạc Liêu đạt điểm thấp nhất với ước lượng điểm trung bình vào khoảng 4,5 điểm. Các địa phương khác trong nhóm này (với ước lượng điểm trung bình từ bách phân vị từ 0-25, hay dưới 5,124 điểm) bao gồm: Kiên Giang, Hậu Giang, Hà Giang, Bình Thuận, Sóc Trăng, An Giang, Phú Yên, Phú Thọ, Hưng Yên và Vĩnh Long. Những tỉnh/thành phố còn lại thuộc vào hai nhóm đạt điểm trung bình với số điểm dao động từ 5,085 đến 5,938.

**BIỂU ĐỒ 3.2b: CÔNG KHAI, MINH BẠCH (VỚI KHOẢNG TIN CẬY 95%)**



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

Nhóm tỉnh/thành phố đạt điểm cao nhất dường như tập trung nhiều hơn ở khu vực miền Bắc và Bắc Trung Bộ. Điều đáng lưu ý là phần lớn các tỉnh vùng Đồng bằng sông Cửu Long và miền Đông Nam Bộ lại nằm trong nhóm đạt điểm thấp nhất. Trong số các thành phố trực thuộc trung ương, Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh nằm trong nhóm đạt điểm cao nhất, trong khi đó Cần Thơ, Đà Nẵng và Hải Phòng lại thuộc nhóm đạt điểm thấp nhất.

**BẢNG 3.2: DANH MỤC CHỈ SỐ THÀNH PHẦN THUỘC TRỰC NỘI DUNG 2 - CÔNG KHAI, MINH BẠCH**

Trực nội dung, nội dung thành phần	Mô tả Trực nội dung, nội dung thành phần và các chỉ số thành phần	Câu hỏi khảo sát PAPI 2011	Thang điểm		Điểm trung bình toàn quốc	Khoảng tin cậy 95%		Điểm số cấp tỉnh		Tỉnh/ Thành phố
			Tối thiểu	Tối đa		Thấp	Cao	Thước đo	Điểm số	
<b>Trực nội dung 2</b>	<b>Công khai, minh bạch ở địa phương</b>		<b>1</b>	<b>10</b>	<b>5,47</b>	<b>5.38</b>	<b>5,56</b>	<b>Thấp nhất</b>	<b>4,44</b>	<b>Trà Vinh</b>
								<b>Trung vị</b>	<b>5,53</b>	<b>Khánh Hòa</b>
								<b>Cao nhất</b>	<b>6,85</b>	<b>BRVT</b>
Nội dung thành phần 1	Danh sách hộ nghèo		0,33	3,3	2,15	2.10	2,20	<i>Thấp nhất</i>	1,58	Lâm Đồng
								<i>Trung vị</i>	2,23	Quảng Ninh
								<i>Cao nhất</i>	3,14	Sơn La
Nội dung thành phần 2	Ngân sách cấp xã		0,33	3,3	1,76	1.72	1,79	<i>Thấp nhất</i>	1,34	Vinh Long
								<i>Trung vị</i>	1,80	Cần Thơ
								<i>Cao nhất</i>	2,30	Bà Rịa-Vũng Tàu
Nội dung thành phần 3	Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất		0,34	3.4	1,56	1.54	1,58	<i>Thấp nhất</i>	1,25	TP. Hải Phòng
								<i>Trung vị</i>	1,54	TP. Hà Nội
								<i>Cao nhất</i>	1,90	Thái Bình
1.Danh sách hộ nghèo	Danh sách hộ nghèo được công bố công khai trong 12 tháng qua	d202	0%	100%	53,55%	50.22%	56,89%	Thấp nhất	14,02%	Bình Dương
								Trung vị	59%	Tiền Giang
								Cao nhất	89%	Sơn La
1.Danh sách hộ nghèo	Có những hộ thực tế rất nghèo nhưng không được đưa vào danh sách hộ nghèo (% người dân cho là đúng)	d202a	0%	100%	39,85%	36.91%	42,79%	Thấp nhất	3,24%	Sơn La
								Trung vị	41%	Sóc Trăng
								Cao nhất	69%	Bình Thuận
1.Danh sách hộ nghèo	Có những hộ thực tế không nghèo nhưng lại được đưa vào danh sách hộ nghèo (% người dân cho là đúng)	d202b	0%	100%	34,66%	31.47%	37,86%	Thấp nhất	3,52%	Sơn La
								Trung vị	34,06%	Phú Thọ
								Cao nhất	77,83%	Trà Vinh
2. Ngân sách cấp xã	Thu chi ngân sách của xã/phường được công bố công khai (%)	d203	0%	100%	29,80%	27.19%	32,40%	Thấp nhất	4,95%	Trà Vinh
								Trung vị	31,14%	Bình Phước
								Cao nhất	66,50%	Thái Bình
2. Ngân sách cấp xã	Người dân đã từng đọc bảng kê thu chi ngân sách (%)	d203a	0%	100%	37,38%	33.85%	40,91%	Thấp nhất	4,81%	Vinh Long
								Trung vị	35,33%	Bắc Kạn
								Cao nhất	71,40%	TP. Hồ Chí Minh

Trục nội dung, nội dung thành phần	Mô tả Trục nội dung, nội dung thành phần và các chỉ số thành phần	Câu hỏi khảo sát PAPI 2011	Thang điểm		Điểm trung bình toàn quốc	Khoảng tin cậy 95%		Điểm số cấp tỉnh		Tỉnh/ Thành phố
			Tối thiểu	Tối đa		Thấp	Cao	Thuốc đo	Điểm số	
2. Ngân sách cấp xã	Người dân tin vào tính chính xác của thông tin về thu chi ngân sách đã công bố (%)	d203b	0%	100%	69,66%	66,61%	72,70%	Thấp nhất	41,61%	Vinh Long
								Trung vị	71,99%	Khánh Hòa
								Cao nhất	94,74%	Tiền Giang
3. Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Được biết về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hiện thời của xã/phường (%)	d204	0%	100%	19,99%	17,89%	22,10%	Thấp nhất	3,44%	Trà Vinh
								Trung vị	19,27%	Đồng Tháp
								Cao nhất	56,40%	Thái Bình
3. Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Có dịp góp ý kiến cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của xã/phường (%)	d205	0%	100%	6,19%	5,08%	7,30%	Thấp nhất	0,35%	Bắc Giang
								Trung vị	5,09%	Gia Lai
								Cao nhất	19,02%	Nghệ An
3. Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Chính quyền địa phương đã tiếp thu ý kiến đóng góp của người dân cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (%)	d205a	0%	100%	81,12%	74,96%	87,28%	Thấp nhất	15,08%	Bạc Liêu
								Trung vị	94,04%	Thái Bình
								Cao nhất	100%	Gia Lai
3. Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Ảnh hưởng của kế hoạch/quy hoạch sử dụng đất tới hộ gia đình (1=Không có ảnh hưởng gì, 2=Bất lợi; 3=Có lợi)	d206	1	3	2,05	2,01	2,09	Thấp nhất	1,59	Bạc Liêu
								Trung vị	2,05	Tuyên Quang
								Cao nhất	2,88	Trà Vinh
3. Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Hộ gia đình không bị thu hồi đất theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất gần đây (%)	d207	0%	100%	71,38%	69,08%	73,68%	Thấp nhất	25,52%	Sơn La
								Trung vị	71,43%	Lào Cai
								Cao nhất	91,00%	Trà Vinh
3. Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Hộ gia đình bị thu hồi đất được đền bù với giá xấp xỉ giá thị trường (%)	d207a	0%	100%	12,86%	8,86%	16,87%	Thấp nhất	0,00%	Đắk Lắk
								Trung vị	7,29%	Nghệ An
								Cao nhất	52,70%	Bến Tre
3. Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Khi bị thu hồi đất, gia đình được thông báo cụ thể về mục đích sử dụng đất (%)	d207c	0%	100%	93,12%	90,20%	96,04%	Thấp nhất	36,81%	Ninh Thuận
								Trung vị	95,76%	An Giang
								Cao nhất	100%	Bắc Kạn
3. Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Đất bị thu hồi hiện đang được sử dụng đúng với mục đích quy hoạch ban đầu (%)	d207d	0%	100%	85,40%	81,01%	89,78%	Thấp nhất	24,91%	Sóc Trăng
								Trung vị	92,38%	Hà Giang
								Cao nhất	100%	Gia Lai
3. Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	Biết nơi cung cấp thông tin bảng giá đất được chính thức ban hành ở địa phương (%)	d208	0%	100%	38,25%	35,77%	40,73%	Thấp nhất	9,13%	Trà Vinh
								Trung vị	38,81%	Bắc Ninh
								Cao nhất	71,65%	Hòa Bình

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

## Danh sách hộ nghèo

Nội dung thành phần này tìm hiểu mức độ công khai, minh bạch trong việc lập và thông tin về danh sách hộ nghèo. Danh sách hộ nghèo là một công cụ chính sách an sinh xã hội quan trọng, đặc biệt đối với những địa phương còn nghèo. Một khi hộ gia đình được xếp vào diện hộ nghèo, hộ gia đình đó sẽ nhận được nhiều ưu đãi về an sinh xã hội, chẳng hạn như được vay vốn từ các chương trình tín dụng nhỏ hoặc được cấp bảo hiểm y tế miễn phí.<sup>39</sup>

So với khảo sát năm 2010, nội dung thành phần này đã lược bỏ một chỉ số thành phần về chuẩn nghèo được áp dụng ở địa phương, còn các chỉ số thành phần khác vẫn được giữ nguyên để đảm bảo khả năng so sánh kết quả qua nhiều năm.<sup>40</sup> Chỉ số thành phần thứ nhất (câu hỏi d202) tìm hiểu xem danh sách hộ nghèo có được công bố công khai cho người dân được biết trong vòng 12 tháng vừa qua hay không, theo như quy định về khung thời gian của danh sách hộ nghèo của Pháp lệnh THDCCS. Trên toàn quốc, chỉ có khoảng nửa số người trả lời (53,55%) xác nhận danh sách hộ nghèo được công khai, và tỉ lệ này thấp hơn tỉ lệ 65% của năm 2010. Tỉnh Sơn La được đánh giá khá tốt ở chỉ số này bởi có tới 89% số người trả lời cho biết họ đã được thông tin về danh sách hộ nghèo. Với tỉnh Bình Dương, cứ 8 người trả lời thì có 1 người (14%) xác nhận đã được thông tin.

39. Xem Quyết định số 167/2008/QĐ-TTg ngày 12 tháng 12 năm 2008 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách hỗ trợ hộ nghèo về nhà ở, và Quyết định số 157/2007/QĐ-TTg ngày 27 tháng 9 năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ về tín dụng đối với học sinh, sinh viên.

40. Câu hỏi d200 trong Bộ phiếu hỏi PAPI 2011 đổi sang hỏi người dân về hiểu biết của họ về chuẩn nghèo hiện đang được áp dụng tại địa phương. Chỉ có 3.176 trong tổng số 13.642 người trả lời có thể nêu lên một con số chỉ báo chuẩn nghèo hiện được áp dụng. Song, có sự khác biệt lớn về các con số người trả lời nêu lên, và giá trị trung bình của toàn bộ số quan sát là khoảng 455.000VNĐ. Theo Quyết định số 09/2011/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ quy định về chuẩn nghèo cùng cực và cận nghèo cho giai đoạn 2011-2015, chuẩn nghèo cùng cực được áp dụng trong năm 2011 là 400.000 VNĐ ở nông thôn và 500.000 VNĐ ở khu vực đô thị, và các tỉnh/thành phố có thể điều chỉnh chuẩn nghèo tùy vào điều kiện phát triển của địa phương.

Hai chỉ số thành phần tiếp theo xem xét khía cạnh chất lượng của danh sách hộ nghèo. Câu hỏi d202a đánh giá một số vấn đề, như có những hộ trên thực rất nghèo nhưng lại không được đưa vào danh sách hộ nghèo, hoặc do thiếu sót trong quá trình lập danh sách, hoặc người lập danh sách cố ý làm sai để hưởng lợi hoặc thống kê sai lệch. Có thể nhiều hộ thực nghèo nhưng không được hưởng các chính sách an sinh xã hội của nhà nước mặc dù họ đáp ứng đủ điều kiện<sup>41</sup>. Trên toàn quốc, có khoảng một phần ba số người được hỏi (36,9%) cho biết có hiện tượng sai lệch như vậy xảy ra ở địa bàn xã/phường họ sinh sống. Tỉ lệ này khá tương đương với tỉ lệ theo khảo sát năm 2010 (35%). Sơn La dường như là địa phương ít thấy hiện tượng như vậy bởi chỉ có 3,24% số người trả lời cho biết có chuyện làm sai khi lập danh sách hộ nghèo. Trong khi đó, ở Bình Thuận, có tới hơn 2/3 số người được hỏi cho biết có sai phạm như thế xảy ra. Hơn nửa số tỉnh/thành phố nằm trên tỉ lệ trung vị của Sóc Trăng (41%).

Một loại làm sai khác trong lập danh sách hộ nghèo đó là khi một hộ trên thực tế không nghèo lại được đưa vào danh sách hộ nghèo, thường là qua các mối thân quen trong chính quyền địa phương để được hưởng các chế độ đãi ngộ về an sinh. Trên toàn quốc, có tới 34,66% người trả lời cho biết có hiện tượng đưa hộ không nghèo vào danh sách hộ nghèo, và tỉ lệ này khá tương đương với tỉ lệ của khảo sát năm 2010 (28%). Người dân Trà Vinh cho biết những sai phạm như vậy khá phổ biến do có tới 77,83% số người được hỏi quan sát có hiện tượng. Sơn La một lần nữa là địa phương đảm bảo tính minh bạch trong việc lập danh sách hộ nghèo, bởi chỉ có 3,52% số người trả lời cho biết có hiện tượng làm sai như vậy xảy ra tại địa bàn dân cư.

Nhìn chung, nội dung thành phần này có điểm số tổng hợp cao nhất trong Trục nội dung 2. Điểm trung bình toàn quốc là 2,10 (trên 3,33 điểm). Sơn La đạt điểm rất gần điểm cao nhất với số điểm là 3,14, cao gấp đôi điểm số của Lâm Đồng, địa phương có điểm số thấp nhất (1,58).

41. Xem Dân Việt (9/1/2012) để biết về một vụ việc làm sai trong lập danh sách hộ nghèo mà báo chí đã đưa tin.

### ***Thu chi ngân sách của xã, phường***

Việc công khai và thông tin đầy đủ về nội dung của bảng kê thu chi ngân sách cấp xã/phường là rất cần thiết để tránh sai phạm trong quản lý công quỹ. Ngoài việc chỉnh sửa câu chữ trong loạt câu hỏi về nội dung này, các câu hỏi tìm hiểu về công khai, minh bạch trong thu chi ngân sách cấp xã/phường không thay đổi so với năm 2010, vì vậy dữ liệu này có thể so sánh được.

Chỉ số thành phần d203 cho biết mức độ tuân thủ quy định về việc công khai thu chi ngân sách hàng năm với người dân theo Pháp lệnh THDCCS. Kết quả khảo sát cho thấy chỉ có 29,8% số người được hỏi cho biết xã/phường nơi họ đang sinh sống có công bố công khai các khoản thu chi ngân sách, một tỉ lệ gần tương đương với tỉ lệ 29% của khảo sát năm 2010. Thái Bình có số người dân cho biết chính quyền cấp xã/phường công khai ngân sách lớn nhất, chiếm 2/3 số người trả lời, trong khi đó Trà Vinh có tỉ lệ này thấp nhất, ở mức gần 5%.

Trong số người trả lời cho biết chính quyền cấp xã/phường có công bố công khai các khoản thu chi ngân sách, chỉ có 37,38% người cho biết đã đọc bảng kê, thấp hơn so với tỉ lệ 51% trong năm 2010. Chỉ có gần 5% người dân Vĩnh Long đã từng xem bảng kê, trong khi có tới 71,4% người trả lời ở TP. Hồ Chí Minh đã từng đọc thông tin này. Điều này cho thấy các cấp chính quyền cơ sở cần phải công khai thông tin quan trọng này với người dân, tránh tuân thủ quy định một cách hình thức.

Chỉ số thành phần cuối cùng của nội dung thành phần này cho biết chất lượng của thông tin đã được công khai qua câu hỏi người dân về mức độ tin cậy vào tính chính xác của thông tin về thu chi ngân sách đã được công bố (câu hỏi d203b). Trung bình toàn quốc có khoảng 2/3 số người đã đọc hoặc xem bảng kê thu chi ngân sách của xã/phường tin vào tính chính xác của thông tin được công bố. Tỉ lệ này thấp hơn so với tỉ lệ 70% trung bình toàn mẫu năm 2010. Khoảng cách về điểm các tỉnh/thành phố thuộc nhóm có điểm cao nhất và nhóm có điểm thấp nhất là khá rộng, thể hiện qua tỉ lệ người dân tin vào độ chính xác của thông tin ở Tiền Giang là 94,74%, trong khi tỉ lệ này ở Vĩnh Long chỉ là 41,6%.

Nhìn chung có sự giảm nhẹ trong mức độ công khai, minh bạch về ngân sách cấp xã/phường trên toàn quốc (cụ thể là ở hai trong ba chỉ số thành phần). Điểm trung bình toàn quốc năm 2011 là 1,76 trên 3,33 điểm, thấp hơn nhiều so với điểm số của nội dung thành phần về danh sách hộ nghèo. Bà Rịa-Vũng Tàu đạt điểm cao nhất ở 2,3 điểm, và Vĩnh Long đạt điểm thấp nhất ở 1,34 điểm.

### ***Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và khung giá đền bù thu hồi đất***

Công khai, minh bạch trong quản lý đất đai, đặc biệt là trong quá trình quy hoạch, lập kế hoạch sử dụng đất, đền bù thu hồi đất là việc làm hết sức bức thiết hiện nay ở Việt Nam. Quản lý đất đai là một trong những lĩnh vực dễ xảy ra tham nhũng nhất và dễ dẫn tới căng thẳng và xung đột giữa chính quyền địa phương với người dân.<sup>42</sup> Do vậy, PAPI tập trung vào lĩnh vực này nhiều hơn. Nội dung thành phần này được cấu thành từ 9 chỉ số thành phần, một lượng chỉ số lớn nhất trong toàn bộ nghiên cứu. So với năm 2010, các chỉ số thành phần này được giữ nguyên, ngoại trừ một chỉ số được điều chỉnh về thiết kế trình tự câu hỏi. Ngoài ra còn có thêm hai chỉ số thành phần mới.

Chỉ số thành phần thứ nhất (câu hỏi d204) cho biết mức độ người dân được thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hiện nay của xã/phường nơi họ cư trú. Theo quy định của Pháp lệnh THDCCS, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được ban hành đồng thời với kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội và các chính sách, quy định khác của chính quyền địa phương. Tuy nhiên, kết quả khảo sát cho thấy chỉ có gần 20% người trả lời trên toàn quốc được biết về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, giảm từ 24,5% của năm 2010. Chỉ có 3,4% người dân Trà Vinh được biết thông tin quan trọng này. Ở Thái Bình, địa phương có tỉ lệ người dân được biết thông tin quy hoạch đất đai nhiều nhất trong cả nước, chỉ có 56,4% biết thông tin. Các tỉ lệ cao nhất và thấp nhất này đều rất gần với phát hiện nghiên cứu năm 2010.

42. Xem Ngân hàng Thế giới và các tổ chức khác (2010)



Cũng như ở các quy trình lập kế hoạch có người dân tham gia đóng góp ý kiến, Pháp lệnh THDCCS đòi hỏi các cấp chính quyền địa phương tạo điều kiện cho người dân tham gia đóng góp ý kiến đối với dự thảo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trước khi phê duyệt. Yêu cầu này được đặt ra ở chỉ số thành phần tiếp theo (hay câu hỏi d205). Kết quả khảo sát ở chỉ số thành phần này không mấy khả quan, bởi chỉ có 6,19% số người trả lời cho biết họ có cơ hội được tham gia đóng góp ý kiến. Tỷ lệ này thấp hơn tỷ lệ 8,4% của khảo sát năm 2010. Nghệ An dường như làm tốt hơn cả mặc dù cũng chỉ có 19% số người trả lời cho biết họ có dịp góp ý. Trong khi đó tỷ lệ này ở Bắc Giang chỉ là 0,35%. Kết quả ở chỉ số thành phần này cho thấy dường như người dân vẫn chưa có nhiều tiếng nói trong lĩnh vực quy hoạch đất đai hết sức quan trọng ở địa phương.

Trong số những người đã có cơ hội góp ý cho dự thảo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, 81,12% cho biết ý kiến của họ đã được tiếp thu (câu hỏi 205a). Tỷ lệ này là trên 94% ở trên nửa số tỉnh/thành phố. Bạc Liêu có số người ghi nhận điều này thấp nhất với chỉ 15%. Tuy nhiên, trên thực tế số người đóng góp ý kiến rất thấp (khoảng 10 người ở mỗi tỉnh/thành phố), vì vậy dữ liệu này cần được xử lý cẩn thận để đảm bảo tính ổn định của dữ liệu khi so sánh qua các năm.

Chỉ số thành phần tiếp theo đánh giá tác động của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong thời gian gần nhất đến hộ gia đình. Giá trị "1" có nghĩa là hộ gia đình không bị tác động; giá trị "2" có nghĩa là hộ gia đình bị ảnh hưởng bất lợi; và giá trị "3" có nghĩa là hộ gia đình được hưởng lợi. Điểm trung bình chung toàn quốc là 2,05, rất gần với điểm số 2,04 của năm 2010. Số hộ dân ở Trà Vinh được hưởng lợi nhiều bởi điểm số trung bình của tỉnh đạt 2,88, còn ở Bạc Liêu các hộ gia đình ít bị tác động nhất, thể hiện qua điểm số trung bình của tỉnh là 1,59 điểm.

PAPI cũng xem xét tác động của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất từ một góc nhìn khác, đó là hộ gia đình của người trả lời hay người dân cùng xã/phường có bị thu hồi (mất) đất do hệ quả của quy hoạch, kế hoạch đó hay không (câu hỏi d207). Trung bình cả nước có 71,38% số người trả lời cho biết hộ gia đình không bị thu hồi đất, và tỷ lệ này cao hơn một chút so với tỷ lệ của

năm 2010 (68%). Tỷ lệ người dân phản ánh không bị thu hồi đất cao nhất ở Trà Vinh (91%) và thấp nhất ở Sơn La (25,52%).

Một phát hiện nghiên cứu quan trọng nữa đó là trong số gần 30% số hộ gia đình bị thu hồi đất, chỉ có một số ít cho biết giá đền bù đất là xấp xỉ giá thị trường (câu hỏi d207a). Ở Bến Tre, khoảng một nửa số người được hỏi cho biết giá đền bù xấp xỉ giá thị trường, đưa Bến Tre trở thành tỉnh được đánh giá cao nhất. Trong khi đó 100% số hộ gia đình bị thu hồi đất ở Đắk Lắk cho biết giá đền bù thấp hơn giá thị trường. Trung bình chung toàn quốc chỉ có 12,86% số hộ gia đình bị mất đất cho biết giá đền bù gần với giá thị trường, và tỷ lệ này thấp hơn tỷ lệ 17% của năm 2010. Vấn đề đền bù thu hồi đất vẫn còn nan giải và đang tạo ra dư luận về khả năng tham nhũng đất đai và cũng là nguyên nhân chính dẫn tới những bất bình trong người dân, số lượng khiếu kiện đất đai ngày một tăng và làm giảm sút niềm tin của người dân vào các cấp chính quyền.<sup>43</sup>

Chỉ số thành phần về việc công khai mục đích sử dụng đất thu hồi của người dân (câu hỏi d207c) có tín hiệu khả quan hơn. Trung bình cả nước có 93,12% số hộ gia đình bị thu hồi đất cho biết họ được thông tin về mục đích sử dụng sau thu hồi. Tỷ lệ này ở Bắc Kạn là cao nhất, đạt 100%, và thấp nhất ở tỉnh Ninh Thuận (gần 37%). Tương tự như vậy, trên toàn quốc có tới 85,4% số hộ dân bị thu hồi đất cho biết hiện nay đất sau thu hồi đang được sử dụng với đúng mục đích ban đầu (câu hỏi d207d). Có tới 100% hộ dân Gia Lai ghi nhận điều này, trong khi đó tỷ lệ này ở tỉnh Sóc Trăng chỉ là 24,91%.

43. Các vấn đề liên quan đến đất đai chiếm đa số trong số các vấn đề được người dân tham vấn Trung tâm trợ giúp pháp lý ở Hà Tĩnh. Trong số tổng cuộc gọi và gặp trực tiếp để tư vấn pháp lý ở Hà Tĩnh trong khoảng thời gian 6 tháng trong năm 2011, gần 50% là về đền bù giải phóng mặt bằng hoặc tái định cư. (Dữ liệu báo cáo đoàn công tác của Dự án "Tăng cường năng lực Hội Luật gia Việt Nam" của Hội Luật gia Việt Nam (MLA) và UNDP thu thập vào cuối tháng 12/2011). Xem thêm Ngân hàng Thế giới và các tổ chức khác (2010).

Chỉ số cuối cùng trong nội dung thành phần này là câu hỏi d208 về việc người dân sẽ làm gì khi muốn tìm hiểu về bảng giá đất được chính thức ban hành ở địa phương. Chỉ số này có ý nghĩa bởi khi người dân không biết làm thế nào để có được thông tin về khung giá đất, họ rất có thể trở thành nạn nhân của hành vi cố ý làm sai của cán bộ chính quyền liên quan đến đất đai và giá đền bù. Trên toàn quốc, chỉ có 38,25% số người được hỏi cho biết họ sẽ làm gì để có được thông tin. Nói cách khác, có tới gần 2/3 số người dân không biết tới đâu để tìm kiếm thông tin về khung giá đất được chính quyền địa phương chính thức ban hành. Ở tỉnh Trà Vinh, có tới hơn 90% số người được hỏi không biết tìm kiếm thông tin này ở đâu, trong khi đó tỉ lệ này ở Hòa Bình là khoảng 30%.

Kết quả chung của nội dung thành phần về công khai, minh bạch trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và khung giá đền bù thu hồi đất là yếu nhất trong toàn bộ Trục nội dung 2. Điểm số trung bình toàn quốc ở nội dung thành phần này chỉ đạt 1,56 trên 3,33 điểm. Thái Bình là tỉnh đạt điểm số cao nhất ở mức 1,90 điểm và Hải Phòng đạt điểm số thấp nhất ở mức 1,25 điểm. Điều này cho thấy vấn đề công khai, minh bạch trong quản lý đất đai ở Hải Phòng là vấn đề nổi cộm. Điều này cho thấy vấn đề công khai, minh bạch trong quản lý đất đai ở Hải Phòng là vấn đề nổi cộm. Ở đây có mối tương quan nào giữa kết quả này với hiện tượng xung đột đất đai gần đây giữa người nông dân và chính quyền huyện Tiên Lãng vào cuối năm 2011 và đầu năm 2012 hay không còn là câu hỏi mở để nghiên cứu thêm.<sup>44</sup>

---

44. Xem Văn phòng Chính phủ (10/02/2012) để có thông tin chi tiết về kết luận của Thủ tướng Chính phủ về trường hợp mâu thuẫn đất đai giữa người dân và chính quyền địa phương tại huyện Tiên Lãng, TP. Hải Phòng. Sự việc tại huyện Tiên Lãng diễn ra sau khi khảo sát PAPI 2011 tại TP. Hải Phòng đã hoàn tất.