



HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ HÀNH CHÍNH QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

**MỘT SỐ NHÂN TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN CHẤT LƯỢNG QUẢN
TRỊ CÔNG VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH:
NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP TỈNH HẢI DƯƠNG**

Nhóm nghiên cứu:

TS. Lê Văn Chiến

TS. Bùi Phương Đình

TS. Lương Thu Hiền

TS. Hà Việt Hùng

TS. Đặng Ánh Tuyết

Nghiên cứu này có sử dụng kết quả nghiên cứu “Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2010. Thông tin chi tiết tại www.papi.vn.

Nhóm nghiên cứu trân trọng cảm ơn Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) và Cơ quan Hợp tác và Phát triển Thụy Sĩ (SDC) đã tài trợ cho nghiên cứu này!

HÀ NỘI - 2012

NỘI DUNG

1. Giới thiệu	2
2. Một số đặc điểm tự nhiên và kinh tế-xã hội tỉnh Hải Dương	5
3. Một số yếu tố ảnh hưởng tới hiệu quả công tác quản trị nhà nước và hành chính công	8
3.1. Công khai, minh bạch trong xác định danh sách hộ nghèo	8
3.2. Chất lượng dịch vụ y tế ở bệnh viện cấp huyện	14
3.3. Các thủ tục cấp giấy phép xây dựng	20
3.4. Chất lượng bầu cử trưởng thôn	26
3.5. Đánh giá chung	30
4. Kết luận	34
Tài liệu tham khảo	35

Bài viết nghiên cứu này do một nhóm chuyên gia về nghiên cứu chính sách của Học viện Chính trị-Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh thực hiện. Các nhận định, đánh giá đưa ra trong báo cáo là của nhóm tác giả, không phải của một cơ quan hay tổ chức chính thức nào. Các thông tin chỉ có ý nghĩa tham khảo phục vụ cho công tác nghiên cứu khoa học trong lĩnh vực quản trị nhà nước và chính sách công.

I. Giới thiệu

Từ năm 2009, tổ chức phát triển Liên hiệp quốc (UNDP) phối hợp với Mặt trận tổ quốc Việt Nam và Trung tâm nghiên cứu phát triển và hỗ trợ cộng đồng đã tiến hành nghiên cứu đánh giá hiệu quả quản trị công cấp tỉnh trên cơ sở điều tra ý kiến đánh giá của người dân về chất lượng dịch vụ công và thủ tục hành chính do các cấp chính quyền cung cấp. Một bộ Chỉ số Hiệu quả Quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) đã được xây dựng. Đây là một bộ chỉ số được sử dụng để 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 việc tham khảo ý kiến rộng rãi của người dân ở cộng đồng (MTTQ, CECODES & UNDP 2010). Năm 2010, nghiên cứu PAPI đã được tổ chức thực hiện trên địa bàn của hơn 30 tỉnh/thành phố trong cả nước. Các tỉnh được lựa chọn nghiên cứu phân bố rộng khắp các vùng miền trong cả nước.

Nghiên cứu PAPI đã cung cấp khá đầy đủ, chi tiết về đánh giá của người dân về chất lượng quản trị công. Những ý kiến đánh giá khách quan của người dân ở cộng đồng đã phản ánh hiệu quả của công tác quản trị, hành chính công và cung ứng dịch vụ công. Người dân ở cộng đồng là những người trực tiếp được hưởng lợi từ các nỗ lực của chính quyền địa phương các cấp từ tình xuống tới xã trong việc nâng cao hiệu quả công tác quản trị, hành chính công và cung ứng dịch vụ công. Kết quả nghiên cứu PAPI chỉ ra rằng, công tác quản trị, hành chính công và cung ứng dịch vụ công có hiệu quả ở mức độ khác nhau khá rõ nét giữa các tỉnh thành phố, thậm chí giữa các địa phương có những điều kiện địa lý tự nhiên và xã hội tương đồng, ví dụ như Hải Dương và Nam Định, hay Long An và Tiền Giang. Từ đó đặt ra câu hỏi, công tác quản trị, hành chính công và cung ứng dịch vụ công ở mỗi tỉnh/thành phố được tổ chức thực hiện cụ thể như thế nào? Những nỗ lực của chính quyền địa phương các cấp trong lĩnh vực quản trị và hành chính công có ảnh hưởng như thế nào tới hiệu quả của công tác quản trị, hành chính công và cung ứng dịch vụ công được thể hiện qua ý kiến đánh giá khách quan của người dân? Khi nhìn nhận những ý kiến đánh giá của người dân về hiệu quả của công tác quản trị, hành chính công và cung ứng dịch vụ công như những đầu ra (output) thì có thể coi các nỗ lực của chính quyền các cấp về vận hành bộ máy, đầu tư các nguồn lực cho công tác quản trị, hành chính công và cung ứng dịch vụ công như

các yếu tố đầu vào (input). Chất lượng và số lượng của các yếu tố đầu vào liên quan sẽ có ảnh hưởng trực tiếp tới các đầu ra như là ý kiến đánh giá của người dân.

Hải Dương là một tỉnh ở khu vực đồng bằng Bắc bộ được lựa chọn để đánh giá những nỗ lực hay kết quả hoạt động của chính quyền các cấp từ góc độ đầu vào. Trong báo cáo nghiên cứu này sẽ cố gắng phân tích những yếu tố tác động hay ảnh hưởng tới hiệu quả công tác quản trị, hành chính công và cung ứng dịch vụ công ở tỉnh Hải Dương.

Mục tiêu và mục đích nghiên cứu

Nghiên cứu này nhằm đánh giá kết quả hoạt động của chính quyền các cấp từ góc độ của đơn vị cung ứng dịch vụ (đánh giá từ phía cung). Đây là nghiên cứu bổ sung cho PAPI (công trình đã đánh giá kết quả hoạt động của chính quyền các cấp từ góc độ của người dân sử dụng dịch vụ (đánh giá từ phía cầu).

Mục đích chính của nghiên cứu này là phân tích mối quan hệ giữa các nhân tố “đầu vào” và kết quả “đầu ra” của quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở một số tỉnh của Việt Nam.

Qua nghiên cứu các yếu tố của công tác quản trị, hành chính công và cung ứng dịch vụ công từ góc độ đầu vào, nhóm cán bộ nghiên cứu mong muốn sẽ rút ra được một số gợi ý chính sách để nâng cao hiệu quả của chúng.

Câu hỏi nghiên cứu

Nghiên cứu này nhằm trả lời một câu hỏi chung là: Những nhân tố nào có ảnh hưởng đến chất lượng quản trị công cấp tỉnh?

Để trả lời được câu hỏi lớn này, nghiên cứu sẽ lần lượt trả lời các câu hỏi cụ thể sau đây:

- (i) Điều kiện tự nhiên, kinh tế chính trị của Tỉnh có ảnh hưởng thế nào đến chất lượng quản trị công?
- (ii) Đội ngũ cán bộ (số lượng và chất lượng) ở các cấp chính quyền ảnh hưởng thế nào đến chất lượng quản trị?
- (iii) Nguồn lực tài chính dành cho các cấp chính quyền có ảnh hưởng gì đến chất lượng quản trị công cấp tỉnh?

- (iv) Chính sách hoặc chương trình nào giúp các cấp chính quyền thực hiện tốt chức năng nhiệm vụ của mình? Cam kết chính trị của lãnh đạo tỉnh có ảnh hưởng như thế nào đến chất lượng quản trị công cấp tỉnh?

Trong báo cáo này, nhóm nghiên cứu giới hạn phạm vi nghiên cứu ở một số **chỉ số** liên quan trực tiếp tới bốn nội dung là: (i) tổ chức thực hiện chính sách giảm nghèo; (ii) chất lượng dịch vụ khám chữa bệnh ở bệnh viện cấp huyện; (iii) thủ tục hành chính trong cấp phép xây dựng và (iv) việc thực hiện pháp lệnh dân chủ ở cơ sở.

Phương pháp nghiên cứu

Thu thập thông tin và các số liệu thống kê liên quan đến các lĩnh vực nghiên cứu tại các cơ quan quản lý nhà nước các cấp từ tỉnh xuống xã thông qua (i) việc thực hiện các cuộc phỏng vấn sâu, thảo luận nhóm với cán bộ chủ chốt ở những cơ quan liên quan và (ii) các văn bản tài liệu có sẵn liên quan.

Hai đơn vị hành chính cấp huyện được chọn khảo sát ở tỉnh Hải Dương là thành phố Hải Dương và huyện Ninh Giang. Tại thành phố Hải Dương, phường Cẩm Thượng được chọn làm địa bàn khảo sát và ở huyện Ninh Giang, xã Ninh Thành là địa bàn khảo sát.

Các bệnh viện đa khoa của thành phố Hải Dương và huyện Ninh Giang là những cơ sở y tế được chọn khảo sát để đánh giá về chất lượng dịch vụ khám chữa bệnh ở bệnh viện cấp huyện.

Các dữ liệu thu thập được ở Hải Dương sẽ được phân tích so sánh với các dữ liệu của Nam Định. Hải Dương và Nam Định là hai tỉnh được nhóm nghiên cứu đánh giá là có những điều kiện địa lý tự nhiên và xã hội khá tương đồng ở khu vực đồng bằng Bắc Bộ.

II. Một số đặc điểm tự nhiên và kinh tế-xã hội của tỉnh Hải Dương

Hải Dương là một tỉnh nằm ở trung tâm châu thổ sông Hồng, là một trong 7 tỉnh/thành thuộc vùng kinh tế trọng điểm phía Bắc. Tỉnh Hải Dương phía đông giáp thành phố Hải Phòng, phía Tây giáp tỉnh Hưng Yên, phía nam giáp tỉnh Thái Bình và phía bắc giáp tỉnh Bắc Giang.

Dân số năm 2009: 1.706.808 người

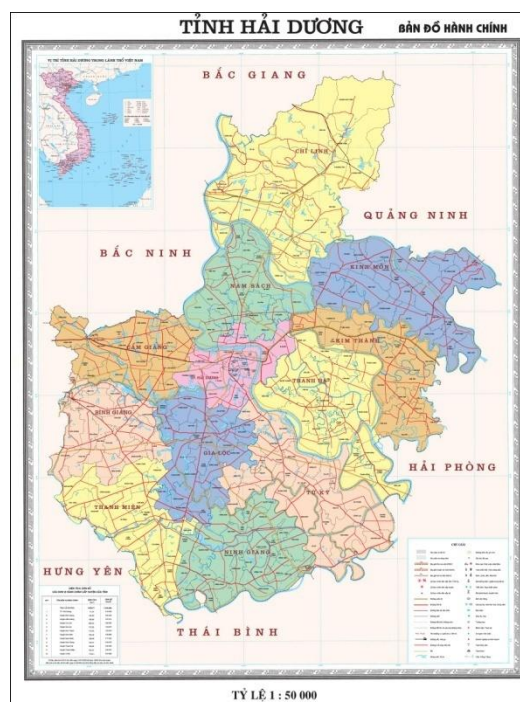
Diện tích: 1454 km²

Mật độ dân số trung bình: 1044 người/km²

Dân số thành thị: 324930 người

Dân số nông thôn: 1.381.878 người

Hải Dương được chia làm 12 đơn vị hành chính, bao gồm 11 huyện/thị xã và thành phố Hải Dương. Các huyện/thị xã của Hải Dương bao gồm: Bình Giang, Cẩm Giàng, thị xã Chí Linh, Gia Lộc, Kim Thành, Kinh Môn, Nam Sách, Ninh Giang, Thanh Hà, Thanh Miện và Tứ Kỳ. Diện tích và dân số của các đơn vị hành chính được trình bày trong Bảng 1.



Hải Dương có thể chia thành hai vùng: vùng đồi núi thấp và vùng đồng bằng. Vùng đồi núi nằm ở phía bắc tỉnh, chiếm 11 % diện tích tự nhiên, gồm 13 xã thuộc huyện Chí Linh và 18 xã thuộc huyện Kinh Môn. Vùng đồi núi này phù hợp cho việc trồng cây ăn quả, cây lấy gỗ và cây công nghiệp ngắn ngày. Vùng đồng bằng còn lại chiếm 89 % diện tích tự nhiên. Nhờ phù sa sông Thái Bình bồi đắp nên vùng đồng bằng có đất đai màu mỡ, thích hợp với nhiều loại cây trồng, sản xuất được nhiều vụ trong năm.

Hai đơn vị hành chính được lựa chọn khảo sát trong nghiên cứu của PAPI là thành phố Hải Dương và huyện Ninh Giang. Thành phố Hải Dương nằm ở vị trí trung tâm của tỉnh, có diện tích

71 km² và dân số hơn 312 ngàn người (năm 2009). Ninh Giang là một huyện đồng bằng, nằm ở phía Đông Nam của tỉnh bên bờ sông Luộc, giáp với các tỉnh Thái Bình và thành phố Hải Phòng. Thị trấn huyện Ninh Giang nằm cách thành phố Hải Dương khoảng 40 km. Ninh Giang có diện tích 135 km² với dân số hơn 140 ngàn người (năm 2009).

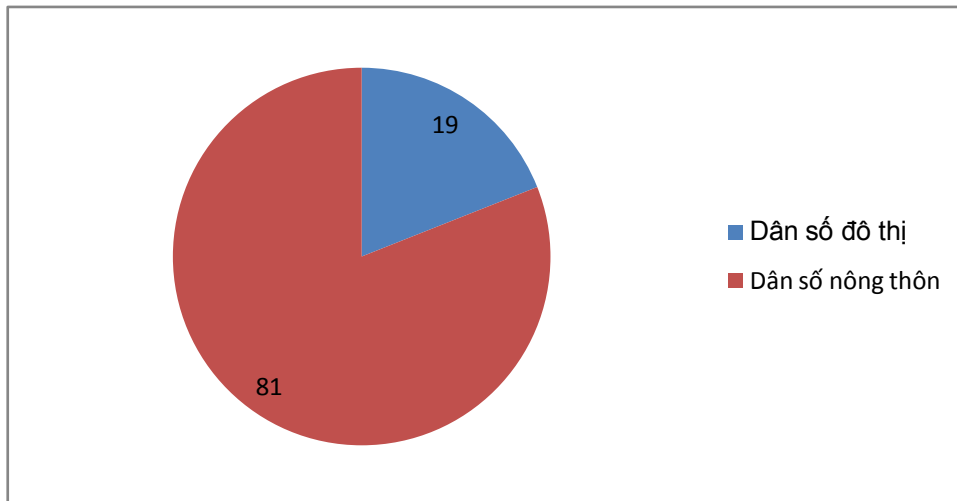
Bảng 1. Diện tích và dân số các đơn vị hành chính cấp huyện ở Hải Dương

Huyện/thị xã/thành phố	Diện tích, km²	Dân số, người	Mật độ dân số, người/km²
1. Thành phố Hải Dương	71	312.639	4403
2. Bình Giang	104	105000	1010
3. Cẩm Giàng	108	127914	1184
4. Thị xã Chí Linh	282	158493	562
5. Gia Lộc	112	134251	1199
6. Kim Thành	115	122491	1065
7. Kinh Môn	163	158655	973
8. Nam Sách	109	111635	1024
9. Ninh Giang	135	140088	1038
10. Thanh Hà	159	152492	959
11. Thanh Miện	122	122574	1005
12. Tứ Kỳ	170	157809	928
Tỉnh Hải Dương	1454	1.700.000	1169

Hải Dương có hệ thống cơ sở hạ tầng khá hoàn chỉnh, là điều kiện rất thuận lợi cho phát triển kinh tế-xã hội. Hệ thống giao thông bao gồm đường bộ, đường thủy, đường sắt. Mạng lưới các đường giao thông phân bố hợp lý giúp giao lưu rất thuận lợi tới các địa phương khác. Đường bộ có 4 tuyến đường quốc lộ qua tỉnh, có tổng chiều dài 99 km, đều là đường cấp I cho 4 làn xe đi lại thuận tiện. Tỉnh có 2 tuyến đường sắt chạy qua là tuyến Hà Nội – Hải Phòng và tuyến Kép-Bãi Cháy, đáp ứng tốt nhu cầu vận chuyển hành khách và hàng hóa xuất nhập khẩu. Đường thủy với 400 km đường sông cho tàu thuyền 500 tấn qua lại dễ dàng. Hải Dương có các tuyến xe buýt

nổi thành phố Hải Dương với các tỉnh/thành phố lân cận như Hà Nội, Hải Phòng và Hưng Yên. Hệ thống giao thông của Hải Dương bảo đảm cho việc giao lưu kinh tế từ Hải Dương đi các tỉnh trong cả nước và nước ngoài rất thuận lợi. So với Nam Định, Hải Dương có mạng lưới giao thông tương đối phát triển và thuận lợi hơn.

Về mặt thu chi ngân sách, năm 2009, Hải Dương đã cân bằng được thu chi ngân sách trên địa bàn tỉnh. Tổng thu ngân sách đạt 4.104 tỷ đồng và tổng chi ngân sách là 4.087 tỷ đồng. Sang năm 2010, tổng thu ngân sách đạt 4392 tỷ so với tổng chi ngân sách là 5951 tỷ đồng. Mức bù của ngân sách trung ương là gần 1600 tỷ, chiếm tỷ lệ khoảng 25 % (Niên giám thống kê tỉnh Hải Dương 2010). Năm 2011, mức bù của ngân sách trung ương cho Hải Dương khoảng 400 tỷ đồng. So với một số địa phương khác ở khu vực đồng bằng Bắc bộ như Nam Định, Hải Dương có cân đối ngân sách thu chi tốt hơn với mức hỗ trợ của Trung ương cho chi ngân sách không lớn.



Hình 1. Tỷ trọng (%) dân số đô thị và nông thôn ở tỉnh Hải Dương, 2009

Các đặc điểm tự nhiên và kinh tế-xã hội của địa phương có ảnh hưởng như thế nào tới hiệu quả quản trị nhà nước và hành chính công trong một số nội dung được lựa chọn sẽ được phân tích đánh giá trong các phần tiếp theo của báo cáo này.

III. Một số yếu tố ảnh hưởng tới hiệu quả công tác quản trị và hành chính công

3.1. Công khai, minh bạch trong xác định danh sách hộ nghèo.

Một công tác quan trọng trong thực hiện chương trình giảm nghèo ở các địa phương là xác định danh sách hộ nghèo. Việc xác định danh sách hộ nghèo có ý nghĩa quan trọng đối với việc thực hiện thành công chương trình giảm nghèo. Xác định đúng các hộ nghèo sẽ góp phần bảo đảm những nguồn đầu tư được tới đúng đối tượng, thực hiện công bằng xã hội và đạt được mục tiêu chính của chương trình là giảm tỷ lệ hộ nghèo. Để xác định đúng danh sách các hộ nghèo, việc bảo đảm tính công khai, minh bạch với sự tham gia rộng rãi của người dân ở cộng đồng trong công tác này có ý nghĩa quyết định tới những thành công của Chương trình. Trong nghiên cứu PAPI đã đánh giá mức độ công khai minh bạch đối với việc xác định danh sách hộ nghèo ở cộng đồng thông qua ý kiến đánh giá trực tiếp của người dân đối với công tác này của chính quyền địa phương. Một mục tiêu của nghiên cứu này là đánh giá các yếu tố của công tác quản trị nhà nước và hành chính công liên quan tới thực hiện chương trình giảm nghèo, những yếu tố có thể ảnh hưởng đến việc bảo đảm tính công khai, minh bạch trong việc xác định danh sách hộ nghèo ở Hải Dương.

Một số yếu tố của công tác quản trị nhà nước và hành chính công có thể ảnh hưởng tới kết quả của chương trình giảm nghèo nói chung và việc xác định một cách công khai, minh bạch danh sách hộ nghèo nói riêng, được đề cập trong nghiên cứu này bao gồm: (i) Trách nhiệm của cán bộ các cấp ở địa phương; (ii) Nguồn nhân lực thực hiện chương trình; (iii) Nguồn tài chính cho chương trình; (iv) Cam kết chính trị của lãnh đạo; và (v) công tác giám sát kiểm tra

- Trách nhiệm cán bộ các cấp địa phương

Thực hiện chương trình quốc gia về giảm nghèo, ở ba cấp tỉnh/huyện/xã thành lập ban chỉ đạo giảm nghèo. Ban chỉ đạo giảm nghèo cấp tỉnh do một phó chủ tịch UBND tỉnh phụ trách khối văn hóa-xã hội làm trưởng ban, các ngành thành viên gồm: Sở Lao động, Thương Binh và xã hội; Sở Kế hoạch và Đầu tư; Sở Tài chính; Sở Giáo dục và đào tạo; Sở Y tế; Sở Nông nghiệp

và Phát triển nông thôn; Sở xây dựng; Bảo hiểm xã hội tỉnh; Ngân hàng nhà nước tỉnh; Ủy ban MTTQ tỉnh; Hội LHPN tỉnh; Hội Nông dân tỉnh; Đoàn Thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh. Ngành Lao động thương binh xã hội là cơ quan thường trực (Sở LĐTBXH Hải Dương, 2011).

Cơ cấu của các ban chỉ đạo giảm nghèo cấp huyện có thành phần tương tự như cấp tỉnh. Thường trực các ban chỉ đạo cấp huyện cũng là ngành lao động thương binh xã hội (Ibid).

Ban chỉ đạo giảm nghèo cấp xã do bí thư đảng ủy xã hoặc chủ tịch UBND xã làm trưởng ban. Các thành viên của ban chỉ đạo giảm nghèo cấp xã gồm cán bộ lao động thương binh xã hội, MTTQ, Hội phụ nữ, Đoàn thanh niên, Hội cựu chiến binh, Hội nông dân và các trưởng thôn/khu dân cư trong xã/phường. Thường trực ban chỉ đạo giảm nghèo ở các xã/phường là cán bộ lao động thương binh xã hội (Ibid).

Ở cả ba cấp tỉnh/huyện/ xã, các ban chỉ đạo giảm nghèo đều làm việc theo chế độ kiêm nhiệm. Ở cấp tỉnh/huyện có thành lập tổ chuyên viên giúp việc cho ban chỉ đạo bao gồm một số cán bộ của ngành lao động thương binh xã hội. Người thực hiện các điều tra, rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo và triển khai thực hiện các chính sách hỗ trợ đối với các hộ nghèo, hộ cận nghèo là các trưởng thôn/khu dân cư. Không có cán bộ chuyên trách làm công tác giảm nghèo. Các tổ chuyên viên cũng làm việc theo chế độ kiêm nhiệm và không có ai được thêm phụ cấp lương cho công việc ở các ban chỉ đạo giảm nghèo (Ibid).

Như vậy, các ban chỉ đạo giảm nghèo các cấp ở tỉnh Hải Dương có cơ cấu thành phần bao gồm tất cả các ngành, đoàn thể chính trị-xã hội có liên quan tới chương trình giảm nghèo. Cơ cấu thành phần và cơ chế hoạt động của các ban chỉ đạo giảm nghèo ở Hải Dương tương tự như ở tỉnh Nam Định. Ở cả hai tỉnh, các ban chỉ đạo đều có cơ cấu thành phần như nhau, làm việc theo chế độ kiêm nhiệm và không có lương phụ cấp thêm.

- Nguồn nhân lực

Ban chỉ đạo giảm nghèo tỉnh Hải Dương có 30 cán bộ với cơ cấu thành phần như mô tả ở trên bao gồm cán bộ của các cơ quan liên quan và tổ chuyên viên giúp việc thuộc Sở Lao động thương binh xã hội. 100 % số cán bộ có trình độ đại học và trên đại học.

Ban chỉ đạo giảm nghèo cấp huyện, trường hợp huyện Ninh Giang, có 18 cán bộ và đều có trình độ đại học.

Số lượng và chất lượng cán bộ ở Nam Định tham gia các ban chỉ đạo giảm nghèo hầu như không có điểm gì khác biệt so với Hải Dương.

- Nguồn tài chính

Trong giai đoạn 2006-2010, Hải Dương được nhận từ ngân sách trung ương thông qua chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo 11.870 triệu đồng, trong đó, năm 2006: 960 triệu đồng; năm 2007: 300 triệu; năm 2008: 1.835 triệu; năm 2009: 2.275 triệu và năm 2010: 6.500 triệu. Năm 2011, tỉnh nhận được của Trung ương 1.431 triệu đồng (Sở KH&ĐT Hải Dương, 2011).

Ngoài chính sách chung của Trung ương trong lĩnh vực xóa đói giảm nghèo như cho vay tín dụng, hỗ trợ y tế, giáo dục, dạy nghề, tạo việc làm, hỗ trợ về nhà ở, đầu tư cơ sở hạ tầng, hướng dẫn cách làm ăn, phát triển ngành nghề, hỗ trợ tiền điện, trợ cấp khó khăn, tỉnh Hải Dương đã sử dụng nguồn kinh phí địa phương để thực hiện các chính sách hỗ trợ như: đã chi 2.418 triệu để thực hiện chính sách hỗ trợ người nghèo về nhà ở; hàng năm hỗ trợ 30 hộ nghèo ở mỗi xã từ 200-300.000 đồng/hộ. Số tiền hỗ trợ mỗi năm từ 13-15 tỷ đồng (Ibid).

Nghiên cứu trường hợp huyện Ninh Giang. Đây là một huyện nông nghiệp nghèo của tỉnh Hải Dương, tuy vậy, huyện đã cố gắng dành thêm một phần ngân sách địa phương cho chương trình giảm nghèo. Giai đoạn 2006-2010, huyện đã dành tổng kinh phí hỗ trợ là 3.934 triệu đồng. Năm 2011 vừa qua, huyện hỗ trợ 304 triệu đồng cho chương trình giảm nghèo (UBND huyện Ninh Giang, 2011).

Như vậy, ngoài ngân sách của Trung ương đưa xuống, các cấp chính quyền địa phương ở Hải Dương đều dành thêm một phần kinh phí cho chương trình giảm nghèo trên địa bàn.

Kết quả khảo sát ở huyện Mỹ Lộc, tỉnh Nam Định cũng cho thấy, ngoài ngân sách trung ương, tỉnh và huyện đều bố trí thêm ngân sách địa phương cho thực hiện chương trình giảm nghèo. Năm 2011, ở huyện Mỹ Lộc, ngân sách của tỉnh dành thêm cho chương trình giảm nghèo là hơn 111 triệu đồng và ngân sách của huyện cho chương trình này là 132 triệu đồng.

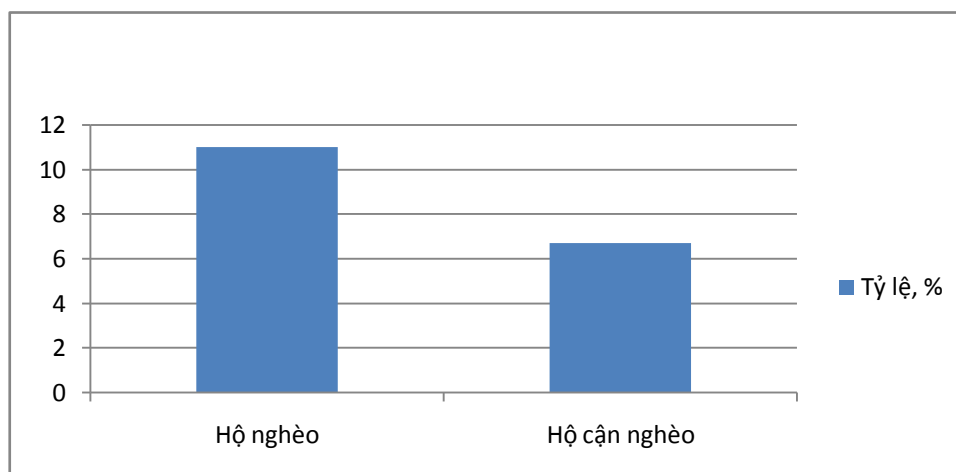
Với tiềm lực kinh tế mạnh hơn so với Nam Định, Hải Dương có xu hướng dành được nhiều ngân sách của địa phương hơn cho chương trình giảm nghèo so với Nam Định.

- Cam kết chính trị của lãnh đạo

Chính quyền các cấp ở tỉnh Hải Dương coi thực hiện chương trình giảm nghèo là một trong những chương trình kinh tế-xã hội lớn quan trọng của địa phương. Tỉnh đã có nhiều văn bản chỉ đạo thực hiện chương trình giảm nghèo như: (i) Quyết định số 4261/QĐ-UBND ngày 11/12/2006 về việc phê duyệt Chương trình giảm nghèo tỉnh Hải Dương giai đoạn 2006-2010; (ii) Quyết định số 440/QĐ-UBND ngày 31/01/2007 về việc thành lập Ban chỉ đạo giảm nghèo tỉnh Hải Dương giai đoạn 2006-2010; (iii) Chỉ thị số 23-CT/TU về việc tăng cường chỉ đạo thực hiện chương trình giảm nghèo và nhiều văn bản khác.

Lãnh đạo tỉnh Hải Dương đã thể hiện cam kết chính trị mạnh mẽ đối với việc thực hiện chương trình giảm nghèo trên địa bàn của tỉnh. Điều này thể hiện rõ qua (i) có nhiều văn bản chỉ đạo thực hiện chương trình; (ii) thành lập ban chỉ đạo thực hiện chương trình ở tất cả các cấp và các đơn vị hành chính huyện/xã và (iii) các cấp chính quyền dành thêm ngân sách của địa phương cho thực hiện chương trình.

Giai đoạn 2006-2010, chương trình giảm nghèo của tỉnh đã đạt kết quả tốt, tỷ lệ hộ nghèo giảm nhanh từ 17,93 %, đầu năm 2006, xuống còn 4,90 % vào cuối năm 2010. Theo chuẩn nghèo mới, năm 2011, tỷ lệ hộ nghèo hiện nay của địa phương là 10,99 % và tỷ lệ hộ cận nghèo là 6,70 % (Sở LĐTBXH Hải Dương, 2011).



Hình 2. Tỷ lệ hộ nghèo và cận nghèo ở Hải Dương năm 2011

Những cam kết chính trị của lãnh đạo tỉnh Nam Định cũng được thể hiện mạnh mẽ tương tự như ở Hải Dương. Cụ thể là, lãnh đạo chính quyền các cấp có nhiều văn bản chỉ đạo thực hiện

chương trình; các cấp chính quyền đều thành lập các ban chỉ đạo và các cấp chính quyền đều quan tâm dành thêm ngân sách địa phương cho chương trình giảm nghèo. Một điểm đáng chú ý ở Nam Định so với Hải Dương là Lãnh đạo tỉnh Nam Định quan tâm hơn tới việc lồng ghép thực hiện chương trình giảm nghèo với các chương trình phát triển kinh tế-xã hội khác của địa phương như việc kết hợp thực hiện chương trình giảm nghèo với chương trình phát triển xây dựng nông thôn mới.

- Giám sát thông qua pháp lệnh dân chủ cơ sở

Những kết quả tốt mà Hải Dương đạt được trong giai đoạn vừa qua trong thực hiện chương trình giảm nghèo một phần là nhờ việc thực hiện tốt Pháp lệnh dân chủ cơ sở (Sở LĐTBXH Hải Dương, 2011).

Qua kết quả phỏng vấn và các cuộc thảo luận với cán bộ chủ chốt của các cơ quan liên quan ở các cấp, cũng như qua các tài liệu báo cáo của địa phương, cho thấy, công tác điều tra, xác định danh sách hộ nghèo được thực hiện theo qui trình từ cấp thôn và bảo đảm tính công khai, minh bạch. Chương trình giảm nghèo được tuyên truyền, phổ biến sâu rộng trong các tầng lớp nhân dân. Kết quả khảo sát cho thấy, qui trình điều tra, xác định danh sách hộ nghèo được thực hiện chặt chẽ dựa trên các hướng dẫn của Bộ LĐTBXH. Các chính sách hỗ trợ cho các hộ nghèo, hộ cận nghèo như về vay vốn tín dụng, hỗ trợ về y tế, giáo dục, dạy nghề tạo việc làm, hỗ trợ về nhà ở, đầu tư cơ sở hạ tầng, phát triển ngành nghề, hỗ trợ tiền điện, hay trợ giúp khó khăn đều được thực hiện đúng theo qui định của Chính phủ.

Qua thực hiện Pháp lệnh dân chủ cơ sở, các cấp chính quyền đã tăng cường giám sát việc thực hiện chương trình và đồng đảo người dân cũng được tạo điều kiện tham gia vào việc xác định danh sách các hộ nghèo, giám sát việc thực hiện các chính sách hỗ trợ cho người nghèo. Thực hiện Pháp lệnh dân chủ cơ sở đã góp phần xác định đúng danh sách các hộ nghèo, bảo đảm tất cả các hộ nghèo đều được hưởng các chính sách hỗ trợ của Nhà nước.

Kết quả khảo sát ở Nam Định cho thấy, công tác giám sát của chính quyền các cấp ở Nam Định đối với việc thực hiện chương trình giảm nghèo cũng được coi trọng. Lãnh đạo tỉnh coi đây là một yếu tố quan trọng góp phần thành công của Chương trình trong những năm vừa qua.

- Thành công/thách thức trong việc xác định danh sách hộ nghèo

Hải Dương đã đạt được mục tiêu của chương trình giảm nghèo giai đoạn 2006-2010 là đưa tỷ lệ hộ nghèo xuống dưới 5 % theo yêu cầu của Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo. Tỉnh đã đạt được thành công nhất định trong việc bảo đảm tính công khai, minh bạch trong công tác xác định danh sách hộ nghèo, qua đó thực hiện các chính sách hỗ trợ tới đúng các đối tượng hộ nghèo. Bên cạnh đó, công tác xác định danh sách hộ nghèo ở Hải Dương đang gặp những thách thức nhất định, cụ thể là:

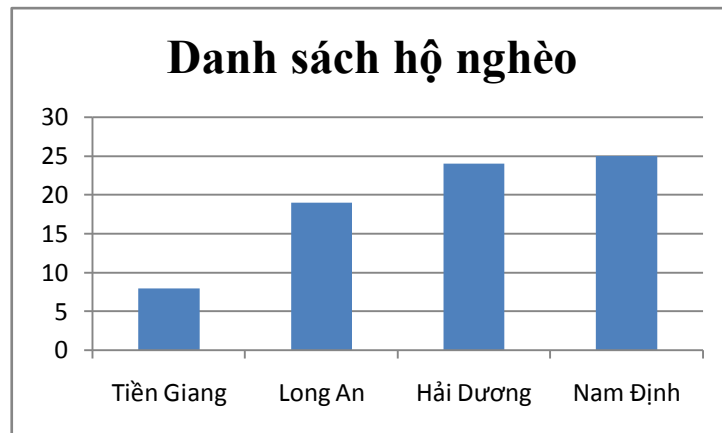
Những hỗ trợ của Chương trình giảm nghèo trong những năm qua còn mang tính chất bao cấp nhiều. Các hộ nghèo được nhận nhiều quyền lợi và những cách hỗ trợ của chương trình góp phần tạo ra tâm lý trông chờ ỷ lại của người dân. Các hỗ trợ mang tính bình quân, dàn trải. Những hỗ trợ của chương trình phần nào tạo ra sự mất công bằng trong cộng đồng, đặc biệt là giữa các hộ nghèo và hộ cận nghèo. Do đó, một bộ phận các hộ nghèo không muốn thoát nghèo. Một số hộ cận nghèo muốn được vào danh sách hộ nghèo. Một số gia đình thực hiện tách hộ đối với các ông/bà già hay người khuyết tật, không có khả năng lao động để tạo ra những hộ nghèo mới, để được vào danh sách hộ nghèo. Đó là những khó khăn thực sự đối với các xã/phường trong việc xác định đúng danh sách hộ nghèo. Đây là những thách thức đối với Hải Dương và nhiều địa phương trong việc xác định danh sách hộ nghèo và thực hiện chương trình giảm nghèo nói chung.

Cả ở Hải Dương và Nam Định chưa thấy có biện pháp nào nhằm khắc phục tính bao cấp và bình quân trong thực hiện các chính sách hỗ trợ cho các hộ gia đình nghèo. Do đó, kết quả giảm nghèo ở hai tỉnh này vẫn chưa thực sự bền vững. Khi Chính phủ có quyết định nâng mức chuẩn nghèo lên trong năm 2011, tỷ lệ hộ nghèo ở các tỉnh lại tăng lên nhiều, thậm chí gấp hơn 2 lần như trường hợp tỉnh Hải Dương. Tỷ lệ hộ nghèo của Hải Dương năm 2010 là 4,90 % và năm 2011 là 10,99 % (theo chuẩn mới). Nếu tính tỷ lệ lạm phát và trượt giá qua các năm, có thể thấy mức chuẩn nghèo mới tính theo giá trị thực tế năm 2006 không cao hơn mức chuẩn nghèo mới đang áp dụng hiện nay.

Đánh giá của người dân về danh sách hộ nghèo

Trong nghiên cứu PAPI, *chỉ số về đánh giá của người dân về tính công khai, minh bạch trong công tác xác định danh sách hộ nghèo* được đo lường qua các câu trả lời theo 3 nội dung chính: (i) nhận thức của người dân về chuẩn nghèo; (ii) Đánh giá của người dân về việc công khai danh sách hộ nghèo của chính quyền xã, (iii) nhận thức của người dân về tính chính xác của danh sách hộ nghèo.

Kết quả đánh giá trong nghiên cứu của PAPI ở chỉ số này cho thấy, cả hai tỉnh Hải Dương và Nam Định đều đạt điểm khá cao so với nhiều tỉnh khác. Hải Dương có điểm số thấp hơn Nam Định nhưng mức độ khác biệt giữa hai tỉnh là không đáng kể (Hình 3).



Hình 3. Đánh giá của người dân về danh sách hộ nghèo
 Nguồn: MTTQ, CECODES & UNDP 2010

Hai tỉnh Hải Dương và Nam Định có các yếu tố khá tương đồng về tổ chức thực hiện của chính quyền các cấp (có ban chỉ đạo, cán bộ làm kiêm nhiệm và không có phụ cấp), nguồn nhân lực, nguồn tài chính, cam kết chính trị của lãnh đạo và thực hiện công tác giám sát qua thực hiện Pháp lệnh dân chủ ở cơ sở. Các thách thức đang đặt ra đối với hai tỉnh là như nhau. Do đó, có thể giải thích được tại sao hai tỉnh đều có kết quả tương đối cao (so với nhiều tỉnh khác) theo *chỉ số công khai, minh bạch trong xác định danh sách hộ nghèo*. Mặc dù Hải Dương có nguồn lực tài chính mạnh hơn nhưng Nam Định vẫn có kết quả cao hơn một chút so với Hải Dương có thể do ở

Nam Định đã quan tâm hơn tới việc lồng ghép chương trình giảm nghèo với các chương trình phát triển kinh tế-xã hội khác của địa phương.

3. 2. Chất lượng dịch vụ y tế ở bệnh viện cấp huyện

Dịch vụ y tế là một trong số những dịch vụ công cơ bản của xã hội hiện đại. Chất lượng cung cấp dịch vụ y tế như thế nào sẽ phản ánh phần nào hiệu quả của công tác quản trị nhà nước và hành chính công ở các địa phương. Những năm vừa qua, trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ y tế, nổi lên vấn đề về chất lượng dịch vụ y tế ở các bệnh viện cấp huyện của các địa phương. Hiện tượng quá tải của công tác khám chữa bệnh ở các bệnh viện cấp tỉnh, và đặc biệt là cấp trung ương là khá phổ biến trong khi nhiều bệnh viện cấp huyện lại thiếu vắng bệnh nhân. Một nội dung của nghiên cứu này tập trung vào việc xem xét các yếu tố của công tác quản trị nhà nước và hành chính công, những yếu tố ảnh hưởng đến *chỉ số đánh giá chất lượng dịch vụ y tế ở bệnh viện cấp huyện* của tỉnh Hải Dương.

Trong phần này sẽ chỉ đề cập tới các yếu tố có thể ảnh hưởng tới chất lượng dịch vụ y tế của các bệnh viện cấp huyện. Những yếu tố có thể ảnh hưởng trực tiếp tới chất lượng dịch vụ y tế bao gồm (i) tổ chức hệ thống các cơ sở y tế; (ii) nguồn nhân lực; (iii) nguồn lực tài chính (iv) Hạ tầng cơ sở và (v) các thủ tục hành chính.

-Hệ thống y tế cấp huyện ở Hải Dương

Tỉnh Hải Dương có 12 đơn vị hành chính cấp huyện. Ở mỗi huyện có một bệnh viện đa khoa và ở tất cả 265 xã/phường/thị trấn đều có một trạm y tế. Như vậy mạng lưới y tế của mỗi huyện gồm có một bệnh viện đa khoa và các trạm y tế ở dưới các xã. Riêng thành phố Hải Dương, ngoài 1 bệnh viện đa khoa của thành phố và các trạm y tế cấp xã/phường, còn có bệnh viện đa khoa của tỉnh và một số bệnh viện chuyên ngành khác. Mạng lưới y tế cấp huyện ở Hải Dương cũng tương đồng như Nam Định với một bệnh viện đa khoa và các trạm y tế rải đều ở các xã/thị trấn.

-Nguồn nhân lực

Tỉnh Hải Dương có số bác sỹ trung bình trên 10.000 dân là 6,06. Đây là mức trung bình trong cả nước. Tuy nhiên, số lượng các cơ sở y tế có đủ bác sỹ phân bố không đều giữa các tuyến tỉnh, huyện và xã. Nếu ở tuyến tỉnh, các bệnh viện đều có đủ bác sỹ, thì ở các bệnh viện đa khoa cấp huyện đều rất thiếu bác sỹ. Hiện nay 11 bệnh viện huyện của Hải Dương thiếu 151 bác sỹ (Sở Y tế Hải Dương, 2011). Trung bình một bệnh viện huyện ở đây thiếu gần 14 bác sỹ. Các bệnh viện cấp huyện đều thiếu nhiều bác sỹ không tính trường hợp của bệnh viện đa khoa thành phố Hải Dương. Bệnh viện này nằm ở khu vực nội thành của thành phố Hải Dương và hầu như có đủ bác sỹ. Có xu hướng là các bác sỹ luôn muốn chuyển lên công tác ở tuyến trên, ở các khu vực trung tâm hay thành phố, ở những nơi người dân có thu nhập và mức sống tương đối cao so với khu vực nông thôn. Có thể giải thích là người dân ở khu vực các thành phố có nhu cầu khám chữa bệnh cao hơn, khả năng chi trả cao hơn và cán bộ y tế ở các thành phố có điều kiện được thu nhập cao hơn.

Những cán bộ y tế được phỏng vấn đều cho biết, có ít người chấp nhận việc điều về các bệnh viện huyện làm việc, kể cả những bác sỹ trẻ mới ra trường. Đây là một khó khăn lớn đối với ngành y tế Hải Dương. Số lượng các bác sỹ ở tuyến dưới thiếu cùng với mức đầu tư trang thiết bị kỹ thuật thấp hơn so với tuyến trên đã dẫn tới chất lượng dịch vụ y tế ở tuyến dưới thấp hơn tuyến trên. Hệ quả là các bệnh nhân luôn muốn chuyển việc khám chữa bệnh lên tuyến cao hơn hoặc đi thẳng lên các bệnh viện tuyến tỉnh. Theo báo cáo của Sở Y tế Hải Dương, trong năm 2011, số lượng bệnh nhân chuyển từ tuyến tỉnh lên tuyến trung ương chiếm 15-20 %. Số lượng bệnh nhân chuyển từ tuyến huyện lên tuyến tỉnh chiếm 25-30 %.

Nhằm khắc phục tình trạng thiếu bác sỹ, Hải Dương có chính sách tuyển dụng trực tiếp các bác sỹ đã tốt nghiệp không qua thi tuyển, tuy nhiên chính sách này còn chưa đủ mạnh để khắc phục tình trạng thiếu bác sỹ.

Bác sỹ ở các bệnh viện huyện thường có thu nhập thấp hơn so với các bệnh viện tuyến trên vì nhiều nguyên nhân như có ít bệnh nhân hơn, ít có điều kiện hơn để nâng cao tay nghề và do trong biên chế đang thiếu nhiều bác sỹ nên thời gian trực bệnh viện của họ cũng nhiều hơn. Bác sỹ bệnh viện huyện phải làm việc nhiều thời gian hơn nhưng thu nhập lại thấp hơn. Do đó, những bác sỹ có trình độ chuyên môn cao thường tìm cách chuyển đi tới các bệnh viện ở các thành phố lớn để có điều kiện phát huy khả năng nghề nghiệp và nâng cao thu nhập. Nhiều bác

sỹ sau khi được gửi đi đào tạo nâng cao trình độ chuyên môn từ các bệnh viện huyện thường không quay trở về sau khi kết thúc các khóa đào tạo. Hơn nữa, ở các bệnh viện huyện, do thiếu nhiều bác sỹ nên không có người thay thế để luân phiên đi đào tạo nâng cao trình độ (Sở Y tế Hải Dương, 2011). Chất lượng của đội ngũ bác sỹ bệnh viện huyện lại càng bị hạn chế hơn so với các bệnh viện tuyến trên.

Bức tranh về thực trạng nguồn nhân lực cán bộ y tế của Hải Dương cũng hầu như hoàn toàn giống với của Nam Định.

-Nguồn tài chính

Về mức độ đầu tư nguồn lực tài chính cho các hoạt động thường xuyên của ngành, trong những năm qua tỉnh đã thường xuyên bố trí đủ ngân sách cho hoạt động của các bệnh viện và cơ sở y tế. Mức độ cấp ngân sách cho các bệnh viện được xác định tùy theo qui mô và cấp/ hạng của bệnh viện trong hệ thống y tế. Mức trần viện phí cũng khác nhau giữa các bệnh viện. Bệnh viện hạng II có mức trần viện phí cao hơn so với bệnh viện hạng III. Các bệnh viện đa khoa tuyến huyện là các bệnh viện hạng III. Bệnh viện đa khoa cấp tỉnh là bệnh viện hạng II. Năm 2010, các bệnh viện huyện ở Hải Dương được ngân sách cấp trung bình gần 45 triệu đồng/giường bệnh. Các bệnh viện cấp tỉnh được ngân sách cấp ở mức khoảng 50 triệu đồng/giường bệnh. Đây cũng là một nguyên nhân làm cho các điều kiện làm việc của các bệnh viện huyện kém hơn và thu nhập của cán bộ y tế ở các bệnh viện huyện thấp hơn.

Các bệnh viện huyện ở Nam Định được ngân sách nhà nước cấp trung bình gần 40,5 triệu đồng/giường bệnh (số liệu năm 2011). So sánh mức ngân sách cấp của hai tỉnh cho các bệnh viện tuyến huyện, ở Hải Dương các bệnh viện có xu hướng được cấp nhiều hơn từ 10-15 % kinh phí so với ở Nam Định

-Hạ tầng cơ sở

Về mức độ đầu tư trang thiết bị kỹ thuật cho các cơ sở y tế. Trong những năm qua, bằng nguồn trái phiếu chính phủ, các cơ sở y tế ở Hải Dương, đặc biệt là bệnh viện các tuyến tỉnh/huyện đã được đầu tư rất lớn về các trang thiết bị kỹ thuật cũng như cơ sở vật chất. Các bệnh viện huyện đều đã được xây dựng với nhà mái bằng kiên cố cùng với những trang thiết bị

kỹ thuật khá hiện đại. Các bệnh viện tuyến huyện đã được trang bị máy Xquang cao tần, siêu âm đen trắng, máy nội soi dạ dày, máy xét nghiệm huyết học 18 thông số, máy sinh hóa tự động xét nghiệm nước tiểu, máy thở, máy gây mê kèm thở, bơm tiêm điện, bơm truyền dịch tự động, nồi hấp ướt 75 lít v.v.. Tất cả bệnh viện có hệ thống xử lý nước thải y tế và lò đốt rác thải y tế với công nghệ hiện đại của Nhật Bản (Sở Y tế Hải Dương, 2011). Đây là những yếu tố quan trọng góp phần nâng cao chất lượng dịch vụ y tế của địa phương.

Trong những năm qua, việc đầu tư hạ tầng cơ sở ngành y tế bằng nguồn trái phiếu chính phủ được thực hiện ở tất cả các tỉnh trong cả nước. Cũng như Hải Dương, các bệnh viện huyện ở tỉnh Nam Định đều đã được xây dựng kiên cố với nhà nhiều tầng và các trang thiết bị kỹ thuật mới như nêu trên.

-Thủ tục hành chính

Trong mười năm qua, các thủ tục hành chính đã được cải cách theo hướng đơn giản hóa, giảm phiền hà cho người dân trong các lĩnh vực cung cấp dịch vụ công, bao gồm cả dịch vụ khám chữa bệnh. Ngành y tế Hải Dương cũng đã có nhiều cố gắng thực hiện cải cách các thủ tục hành chính ở các bệnh viện.

Tại bệnh viện đa khoa thành phố Hải Dương, cũng như bệnh viện đa khoa huyện Ninh Giang, tất cả các thủ tục hành chính đều được niêm yết công khai từ các thủ tục khám bệnh, mức chi trả viện phí cho các loại điều trị. Người dân đến bệnh viện có thể đọc các văn bản tài liệu này niêm yết công khai ở phòng khám hoặc trực tiếp hỏi cán bộ bệnh viện đang trực tiếp đón dân.

So sánh với Nam Định, nhóm nghiên cứu có nhận xét là ở cả hai tỉnh, các bệnh viện huyện đều thực hiện tốt việc niêm yết công khai rõ ràng các thủ tục hành chính nhằm tạo các điều kiện thuận lợi cho người dân khi đến khám chữa bệnh.

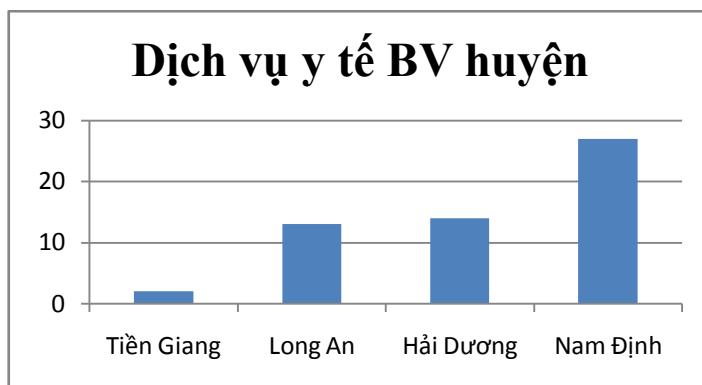
-Thành công/thách thức

Trong những năm qua, hệ thống các bệnh viện ở Hải Dương đã đảm bảo hoạt động ổn định công tác khám chữa bệnh. Nhiều bệnh viện đã thực hiện đẩy mạnh xã hội hóa để tăng nguồn lực cho công tác khám chữa bệnh. Bên cạnh những thành công này, các bệnh viện cấp huyện còn gặp nhiều khó khăn.

- (i) Khó khăn lớn nhất đối với các bệnh viện huyện là thiếu bác sỹ cả về số lượng và chất lượng. Hiện nay vẫn chưa có giải pháp khả thi nào để khắc phục khó khăn này.
- (ii) Khó khăn thứ hai là về trang thiết bị kỹ thuật. Tuy đã được trang bị khá nhiều các thiết bị kỹ thuật mới từ nguồn trái phiếu của chính phủ trong những năm vừa qua, các bệnh viện cấp huyện vẫn thiếu một số trang thiết bị y tế cơ bản theo danh mục của Bộ Y tế.
- (iii) Khó khăn thứ ba của các bệnh viện huyện là ngân sách được cấp còn hạn chế. Ngân sách được cấp hàng năm, tuy có tăng nhưng chỉ mới đủ đảm bảo chi theo chế độ cho cán bộ nhân viên y tế và chi sự gia tăng tiền điện, nước.
- (iv) Một khó khăn nữa là viện phí thấp, do đó, thu không đủ chi nên không thể nâng cao chất lượng khám chữa bệnh và cải thiện đời sống cán bộ nhân viên y tế (Sở Y tế Hải Dương, 2011).

Những thành công và thách thức đối với các bệnh viện cấp huyện ở Hải Dương cũng tương tự như đối với các bệnh viện cấp huyện ở Nam Định.

- Đánh giá của người dân về chất lượng dịch vụ y tế ở bệnh viện cấp huyện



Hình 4. Đánh giá của người dân về chất lượng dịch vụ y tế
 Nguồn: MTTQ, CECODES & UNDP 2010

Với những điểm tương đồng về các mặt, bao gồm cả khó khăn và thuận lợi của hệ thống các bệnh viện cấp huyện ở Hải Dương và Nam Định, theo đánh giá chủ quan của nhóm nghiên cứu thì ở hai tỉnh này chất lượng dịch vụ khám chữa bệnh của các bệnh viện cấp huyện là tương đương. Tuy nhiên theo kết quả nghiên cứu của PAPI, Nam Định được người dân đánh giá cao hơn so với Hải Dương theo *chỉ số về chất lượng dịch vụ y tế của bệnh viện cấp huyện*. Mức độ khác biệt giữa hai tỉnh trong ý kiến đánh giá của người dân là khá lớn (Hình 4). Có thể giải thích sự khác biệt này như thế nào?

Bảng 2. So sánh nguồn nhân lực bệnh viện huyện Ninh Giang và huyện Mỹ Lộc

Quy mô/Nguồn lực	H. Ninh Giang	H. Mỹ Lộc	So sánh
Dân số	140.000	70.000	
Số giường bệnh	150	80	
Số dân/giường bệnh	933	875	
Tổng số cán bộ	142	83	
Số cán bộ/giường bệnh	0,95	1,05	Thấp hơn
Số bác sỹ	20	16	
-Bác sỹ đa khoa	14	11	
-Chuyên khoa I	6	4	
-Chuyên khoa II	0	1	
Số bác sỹ/giường bệnh	0,13	0,20	Thấp hơn
Số bác sỹ CK I/ giường bệnh	0,04	0,05	Thấp hơn
Số dược sỹ	9	7	
-Đại học	2	0	Cao hơn
-Trung học	7	7	
Số dược sỹ /giường bệnh			
Số cán bộ điều dưỡng	41	25	
- Đại học	0	3	Thấp hơn
- Cao đẳng	5	3	
- Trung học	36	19	
Số cán bộ điều dưỡng/ giường bệnh	0,27	0,31	Thấp hơn
Số bệnh nhân tới khám hàng ngày	350	150	
Số bệnh nhân tới khám/bác sỹ	17,5	9,4	Cao hơn
Số bệnh nhân điều trị 2010	11123	5444	
Số bệnh nhân /giường bệnh (2010)	74	68	Cao hơn

- Trong nghiên cứu PAPI, ở Hải Dương chọn huyện Ninh Giang và ở Nam Định chọn huyện Mỹ Lộc. Huyện Ninh Giang nằm khá xa thành phố Hải Dương. Khoảng cách từ thị trấn Ninh Giang tới thành phố Hải Dương khoảng 40 km. Còn huyện Mỹ Lộc nằm liền kề với thành phố Nam Định. Sự khác biệt giữa hai huyện về vị trí địa lý so với trung tâm của tỉnh là rất lớn. Ninh Giang được coi là một huyện vùng sâu, vùng xa của Hải Dương, còn Mỹ Lộc là một huyện nằm gần ngay trung tâm của tỉnh, do đó Mỹ Lộc có những điều kiện thuận lợi hơn trong việc thu hút nguồn nhân lực.
- Những số liệu trình bày trong Bảng 2 cho thấy, chất lượng nguồn nhân lực ở BV Ninh Giang nhìn chung thấp hơn so với ở BV Mỹ Lộc. Tỷ lệ số cán bộ/giường bệnh và tỷ lệ số bác sỹ/giường bệnh của BV Ninh Giang đều thấp hơn so với BV Mỹ Lộc. Ở BV Ninh Giang không có bác sỹ chuyên khoa II và cán bộ điều dưỡng bậc đại học. Tỷ lệ số cán bộ điều dưỡng/giường bệnh của BV Ninh Giang cũng thấp hơn so với BV Mỹ Lộc.
- Ở một số xã của huyện Mỹ Lộc, người dân đi khám chữa bệnh có thể đi tới các bệnh viện ở thành phố Nam Định còn gần hơn so với đi tới bệnh viện đa khoa huyện Mỹ Lộc. Kết quả phỏng vấn lãnh đạo bệnh viện đa khoa huyện Mỹ Lộc cho thấy, phần lớn người dân ở huyện Mỹ Lộc khi có nhu cầu khám chữa bệnh, họ thường đi lên các bệnh viện ở thành phố Nam Định. Số lượng người đến khám chữa bệnh ở bệnh viện huyện Mỹ Lộc không nhiều lắm, do đó, đến nay, không có một công ty thiết bị y tế nào tới hợp tác và đặt các thiết bị của họ ở bệnh viện Mỹ Lộc. Như vậy, ở huyện Mỹ Lộc, phần lớn người dân đã sử dụng những dịch vụ khám chữa bệnh với chất lượng cao hơn ở các bệnh viện cấp tỉnh.
- Với những lợi thế rõ rệt về vị trí địa lý và chất lượng nguồn nhân lực, BV Mỹ Lộc được người dân đánh giá cao hơn về chất lượng dịch vụ y tế so với BV Ninh Giang là điều có thể giải thích được.

Trong so sánh chất lượng dịch vụ y tế của BV cấp huyện giữa hai tỉnh Hải Dương và Nam Định, việc sử dụng các số liệu khảo sát của PAPI ở hai huyện Ninh Giang và Mỹ Lộc là không mang tính đại diện và tương đương, xét từ góc độ vị trí địa lý. Nếu đánh giá chất lượng dịch vụ y tế các bệnh viện huyện ở Hải Dương thấp hơn so với ở Nam Định (Hình 4) thì chưa đủ căn cứ về mặt khoa học. Tuy nhiên, ý nghĩa của việc so sánh này là ở chỗ, nó giúp chỉ ra những yếu tố

quản trị và hành chính công nào có thể ảnh hưởng tới chất lượng dịch vụ y tế của các bệnh viện huyện. Kết quả nghiên cứu này cho thấy, chất lượng nguồn nhân lực cán bộ y tế là một yếu tố quan trọng nhất hiện nay có ảnh hưởng tới chất lượng dịch vụ y tế bệnh viện cấp huyện ở các địa phương.

3.3. Các thủ tục cấp giấy phép xây dựng

Bên cạnh lĩnh vực cung cấp dịch vụ y tế, việc thực hiện các thủ tục cấp giấy phép xây dựng cho công dân và các tổ chức tư nhân cũng là một trong các lĩnh vực cung cấp dịch vụ công quan trọng. Việc đơn giản hóa các thủ tục cấp giấy phép xây dựng ngày càng trở nên quan trọng hơn trong bối cảnh đời sống kinh tế-xã hội của các tầng lớp dân cư đang được cải thiện và nâng lên rất nhiều so với trước đây. Nhu cầu xây dựng nhà ở và các công trình dân dụng của người dân và các tổ chức ngày càng tăng, nhất là ở các khu vực đô thị. Hải Dương là một tỉnh đang tham gia mạnh mẽ vào quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa của đất nước. Nhu cầu của người dân và các tổ chức về xin cấp giấy phép xây dựng là khá cao. Thực hiện cải cách hành chính trong lĩnh vực này có ý nghĩa quan trọng đối với quá trình phát triển kinh tế-xã hội của địa phương.

Một số yếu tố của công tác quản trị nhà nước và hành chính công có thể ảnh hưởng tới chất lượng của công tác cải cách hành chính đối với các thủ tục cấp giấy phép xây dựng, những yếu tố được đề cập trong nghiên cứu này bao gồm: (i) Phân cấp quản lý; (ii) Các thủ tục pháp lý; (iii) Nguồn nhân lực; và (iv) Nguồn tài chính.

-Phân cấp quản lý

Tỉnh Hải Dương trong khuôn khổ thực hiện chương trình cải cách hành chính chung của Việt Nam đã có nhiều cố gắng giảm bớt các thủ tục hành chính trong các lĩnh vực liên quan tới cung cấp dịch vụ công. Tại các Sở và các cơ quan UBND cấp huyện, cấp xã đều có bộ phận một cửa. Việc giảm bớt thời gian giải quyết các thủ tục hành chính cho công dân được thực hiện không chỉ qua việc tổ chức các bộ phận một cửa mà còn thông qua việc thực hiện phân cấp quản lý trong các lĩnh vực dịch vụ công. Thực hiện phân cấp quản lý trong lĩnh vực cấp giấy phép xây dựng đã được quy định cụ thể trong Nghị định 209 ngày 16/2/2004 của Chính phủ Việt Nam.

Theo Nghị định 209, cơ quan cấp tỉnh chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện cấp giấy phép xây dựng cho các công trình cấp đặc biệt và cấp I; cơ quan cấp huyện chịu trách nhiệm cấp giấy phép xây dựng cho các công trình xây dựng cấp II trở xuống.

Kết quả khảo sát cho thấy, trong những năm vừa qua, ở các tỉnh đã thực hiện phân cấp quản lý trong lĩnh vực cấp giấy phép xây dựng trên cơ sở các qui định của Nghị định 209, tuy nhiên mức độ phân cấp quản lý ở các tỉnh có những khác biệt nhất định. Ở tỉnh Hải Dương, cơ quan cấp tỉnh thực hiện cấp giấy phép xây dựng cho các công trình xây dựng cấp đặc biệt, cấp I và cấp II; còn các cơ quan cấp huyện, như thành phố Hải Dương, thực hiện cấp giấy phép xây dựng cho các công trình từ cấp III trở xuống. So với nội dung của Nghị định 209, cơ quan cấp tỉnh ở Hải Dương chưa thực hiện phân cấp quản lý cho các huyện trong việc cấp giấy phép xây dựng cho các công trình cấp II.

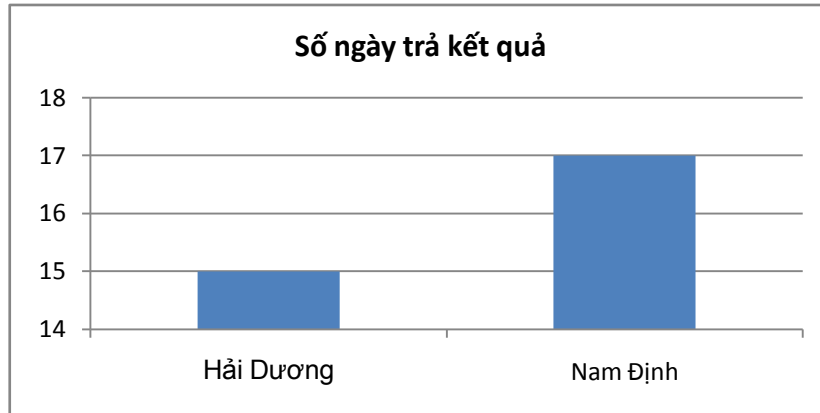
Cũng trong lĩnh vực cấp giấy phép xây dựng, ở tỉnh Nam Định cơ quan cấp tỉnh thực hiện cấp giấy phép xây dựng cho các công trình từ cấp đặc biệt, cấp I, cấp II và cấp III (nhà từ 6-8 tầng). Còn các cơ quan cấp huyện bao gồm cả thành phố Nam Định, thực hiện cấp giấy phép xây dựng cho các công trình cấp III (nhà từ 4-5 tầng) và cấp IV. Tuy nhiên, đối với những công trình xây dựng từ 3 tầng đến 5 tầng, các phòng xây dựng phải xin ý kiến của Sở xây dựng trước khi cấp phép.

Như vậy so sánh với tỉnh Nam Định, Hải Dương hiện nay có mức độ phân cấp quản lý cao hơn cho cấp huyện trong lĩnh vực cấp giấy phép xây dựng. Ở thành phố Hải Dương, người dân có thể được cấp giấy phép trong vòng 15 ngày theo qui định, trong khi đó ở thành phố Nam Định, người dân có thể phải mất 17 ngày. Nhờ phân cấp quản lý nhiều hơn, việc giải quyết các thủ tục cấp phép xây dựng ở Hải Dương rút ngắn được 2 ngày so với ở Nam Định.

-Thủ tục pháp lý

Với việc thực hiện giải quyết các thủ tục hành chính theo mô hình một cửa, trong những năm qua, người dân ở Hải Dương khi đến Sở xây dựng xin giấy phép xây dựng chỉ cần nộp đủ hồ sơ theo qui định một lần và nhận giấy hẹn trả kết quả trong 15 ngày. Các hướng dẫn làm thủ tục và lệ phí được niêm yết công khai cho người dân. Lệ phí cấp một giấy phép là 100.000 đ (Sở

Xây dựng Hải Dương, 2011). So sánh Nam Định, các thủ tục pháp lý ở Hải Dương cũng tương tự theo qui định chung của Chính phủ.



Hình 5. Số ngày trả kết quả cấp giấy phép xây dựng ở các thành phố

-Nguồn nhân lực

Tại Sở Xây dựng Hải Dương, số lượng cán bộ đảm nhiệm công việc cấp giấy phép xây dựng có 2 người. Một người có trình độ thạc sỹ, kỹ sư xây dựng và một người có trình độ kỹ sư đô thị. Số năm công tác của hai cán bộ này là từ 5-10 năm. Khó khăn hiện nay ở Hải Dương trong công tác này là ở một số huyện, không có cán bộ chuyên trách làm công tác cấp phép xây dựng. (Ibid).

Ở sở Xây dựng Nam Định, số lượng cán bộ đảm nhiệm công việc cấp giấy phép xây dựng có 6 người. Tất cả số cán bộ này đều tốt nghiệp đại học và có thâm niên công tác dưới 5 năm.

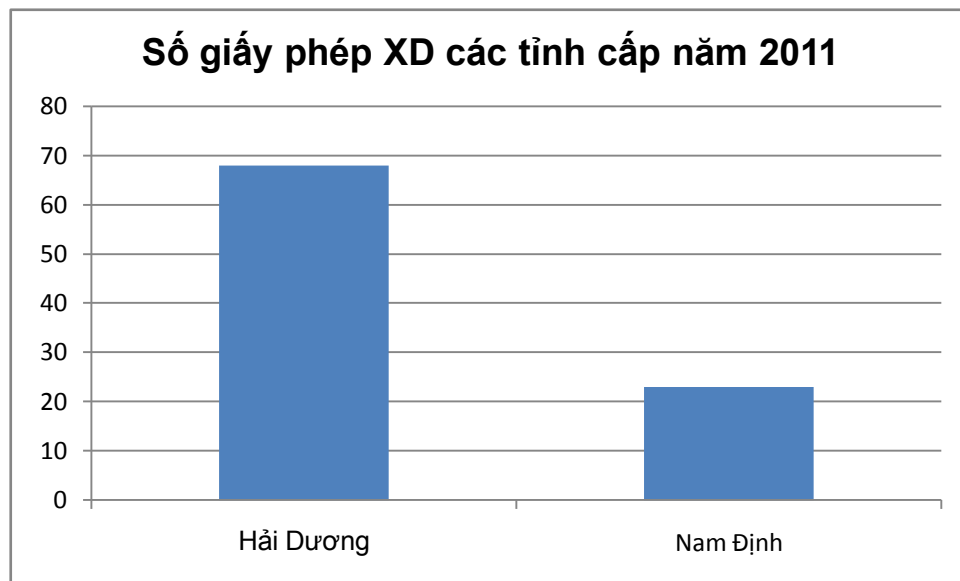
-Nguồn tài chính

Nguồn thu nhập chính của cán bộ cấp phép xây dựng là lương cán bộ công chức và thu nhập tiết kiệm chi hàng quý của Sở Xây dựng từ nguồn ngân sách Nhà nước cấp, khoán chi cho Sở xây dựng (Ibid). Ở Nam Định, kết quả khảo sát cho thấy, nguồn thu nhập chính của cán bộ cũng chỉ có lương theo qui định chung.

-Kết quả cung cấp dịch vụ

Số giấy phép xây dựng do Sở xây dựng Hải Dương cấp năm 2011 là 68 giấy phép, tính đến ngày 15/12/2011, khi nhóm nghiên cứu đến phỏng vấn cán bộ lãnh đạo Sở xây dựng. Khi đó không có hồ sơ nào chờ cấp phép (Sở Xây dựng Hải Dương, 2011).

Ở Nam Định, số giấy phép do Sở Xây dựng cấp trong ba năm 2009, 2010 và 2011 lần lượt là 44, 30 và 23 giấy phép (Sở Xây dựng Nam Định, 2012). Những số liệu này cho thấy, Hải Dương có thể có tốc độ phát triển kinh tế cao hơn so với Nam Định.



Hình 6. Số giấy phép do các sở xây dựng cấp trong năm 2011

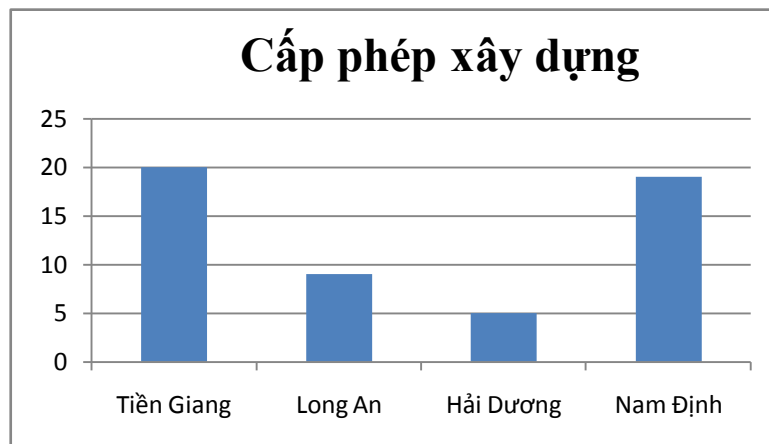
-Thành công/ thách thức

Một trong những mục tiêu cơ bản của chương trình cải cách hành chính là nâng cao hiệu quả của công tác quản trị nhà nước và hành chính công. Chương trình cải cách hành chính đã mang lại nhiều lợi ích rõ rệt cho người dân trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ công thông qua việc thực hiện rộng khắp mô hình “một cửa” và phân cấp quản lý. Người dân đã có thể tiết kiệm được nhiều thời gian, chi phí đi lại và công sức nói chung trong giải quyết các thủ tục hành chính như xin cấp giấy phép xây dựng, cấp giấy tờ quyền sử dụng đất đai, công chứng các loại giấy tờ

khác nhau v.v... Trong khi đó, đội ngũ cán bộ trong các cơ quan ở các cấp chính quyền có liên quan tới các hoạt động cải cách này lại ít được hưởng lợi so với người dân nói chung. Họ phải làm việc nhiều hơn, khẩn trương hơn để hoàn thành công việc theo đúng thời hạn qui định. Họ có cơ hội ít hơn rất nhiều so với trước đây trong việc tiếp xúc trực tiếp với người dân khi giải quyết các thủ tục hành chính. Do đó, cơ hội lạm dụng công việc để những nhiều người dân nhằm nhận tiền lót tay hay quà cáp bị hạn chế. Mâu thuẫn ở đây là các công chức, những người trực tiếp thực hiện cung cấp dịch vụ công, ít được hưởng lợi từ chương trình cải cách hành chính trong bối cảnh các chế độ lương, thưởng cho đội ngũ công chức chưa được cải thiện bao nhiêu.

-Đánh giá của người dân về chất lượng dịch vụ cấp giấy phép xây dựng

Theo kết quả nghiên cứu của PAPI về ý kiến đánh giá của người dân đối với *chỉ số về chất lượng dịch vụ cấp giấy phép xây dựng*, Hải Dương có điểm số thấp hơn nhiều so với Nam Định (Hình 7). Sự khác biệt trong đánh giá của người dân về chất lượng dịch vụ công trong hoạt động cấp giấy phép xây dựng giữa hai tỉnh Hải Dương và Nam Định có thể do một số nguyên nhân sau:



Hình 7. Đánh giá của người dân về thủ tục cấp phép xây dựng
 Nguồn: *MTTQ, CECODES & UNDP 2010*

- Nguồn nhân lực đảm nhiệm công việc cấp giấy phép xây dựng ở Sở Xây dựng Hải Dương ít hơn nhiều so với Nam Định. Sở XD Hải Dương chỉ có 2 cán bộ so với 6 cán bộ

ở Nam Định. Ở một số huyện của Hải Dương, còn chưa có cán bộ chuyên trách làm công tác này.

- Nam Định có số lượng giấy phép cấp ra ít hơn trong điều kiện có số cán bộ thực hiện công tác này nhiều hơn so với Hải Dương, do đó, cán bộ ở Nam Định có mức độ căng thẳng với công việc thấp hơn nên có thể thực hiện các dịch vụ này với chất lượng cao hơn.
- Những điều kiện về hạ tầng cơ sở thuận lợi hơn của Hải Dương so với Nam Định có thể ảnh hưởng tới việc thu hút các nhà đầu tư nhiều hơn. Từ đó, Hải Dương có nhiều vùng hơn đang được quy hoạch. Hơn nữa, trong tình trạng chung của nhiều địa phương hiện nay là bị quy hoạch treo, do đó, số người dân có thể gặp khó khăn không xin được cấp phép xây dựng vì lý do quy hoạch ở Hải Dương nhiều hơn Nam Định.
- Qua quan sát, phỏng vấn trực tiếp cán bộ cấp giấy phép xây dựng ở hai tỉnh, nhóm nghiên cứu có nhận xét là đội ngũ cán bộ ở Nam Định làm công tác này trẻ hơn và nhiệt tình với công việc cao hơn. Đây có thể là một yếu tố góp phần tạo nên sự khác biệt qua ý kiến đánh giá của người dân về chất lượng dịch vụ cấp giấy phép xây dựng.

Hải Dương đã có cố gắng trong việc nâng cao chất lượng dịch vụ cấp giấy phép xây dựng thể hiện qua chính sách thực hiện phân cấp quản lý mạnh mẽ trong lĩnh vực này của địa phương. Tuy nhiên, việc nâng cao chất lượng dịch vụ trong hoạt động này chưa đạt kết quả mong muốn. Việc chưa thực hiện đồng bộ các chính sách ở các lĩnh vực liên quan như công tác quy hoạch, công tác đào tạo nguồn nhân lực, chính sách lương cho cán bộ, v.v... là một khó khăn lớn cản trở việc nâng cao hiệu quả công tác quản trị nhà nước và hành chính công của các địa phương.

3. 4. Chất lượng bầu cử trưởng thôn

Nội dung thứ tư trong nghiên cứu này là đánh giá các yếu tố của công tác quản trị nhà nước và hành chính công có liên quan tới thực hiện pháp lệnh dân chủ ở cơ sở. Trong phần này sẽ phân tích so sánh kết quả nghiên cứu của PAPI về ý kiến đánh giá của người dân giữa hai tỉnh

Hải Dương và Nam Định về thực hiện pháp lệnh dân chủ ở cơ sở thông qua *chỉ số về chất lượng bầu cử trường thôn/tổ dân phố* (Hình 8).

Các yếu tố của công tác quản trị nhà nước và hành chính công có liên quan tới hoạt động bầu cử trường thôn được đề cập trong nghiên cứu này bao gồm: (a) qui định vai trò, trách nhiệm của trường thôn/tổ dân phố; (b) nguồn nhân lực tổ chức thực hiện bầu cử trường thôn; (c) nguồn lực tài chính cho bầu cử và (d) qui định về các thủ tục tiến hành bầu cử và công bố kết quả bầu cử.

Vai trò, trách nhiệm của trường thôn, tổ dân phố

Trường thôn/ tổ trưởng dân phố có vai trò quan trọng trong đời sống kinh tế-xã hội hàng ngày ở cộng đồng. Trách nhiệm của họ được ghi rõ trong Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở cơ sở: “(i) chủ trì, phối hợp với Ban công tác mặt trận ở thôn, tổ dân phố tổ chức cuộc họp cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình, phát phiếu lấy ý kiến cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình để nhân dân thực hiện những nội dung qui định tại Điều 10, khoản 1 và khoản 3 Điều 13 của Pháp lệnh này; (ii) Lập biên bản về kết quả đã được nhân dân thôn, tổ dân phố bàn và quyết định trực tiếp những công việc của thôn, tổ dân phố; (iii) Lập biên bản về kết quả đã được nhân dân thôn, tổ dân phố bàn và quyết định trực tiếp những công việc thuộc phạm vi cấp xã; báo cáo kết quả cho chủ tịch ủy ban nhân dân cấp xã; (iv) Tổ chức thực hiện những công việc trong phạm vi thôn, tổ dân phố đã được nhân dân quyết định” (Điều 18, Pháp lệnh dân chủ cơ sở).

Cán bộ lãnh đạo các xã/phường ở Hải Dương, nơi đoàn nghiên cứu đến khảo sát, đều khẳng định vai trò quan trọng của đội ngũ trường thôn và coi họ là cánh tay nối dài của chính quyền cấp xã xuống dưới cộng đồng. Năng lực và uy tín của những người trường thôn có ảnh hưởng trực tiếp tới việc triển khai thực hiện các chính sách kinh tế-xã hội của Nhà nước tới người dân. Mức độ tham gia của người dân vào các hoạt động kinh tế-xã hội, trong đó có hoạt động bầu cử trường thôn thể hiện mức độ thực thi của Pháp lệnh dân chủ ở cơ sở cũng như tác động của nó tới chất lượng của việc bầu cử trường thôn. Người dân càng tham gia đông đảo vào hoạt động bầu cử trường thôn, khả năng bầu được người có uy tín và năng lực càng lớn. Từ đó góp phần giúp nâng cao hiệu quả của công tác quản trị nhà nước và hành chính công của các cấp chính quyền địa phương, đặc biệt là cấp xã/phường.

Tầm quan trọng của hoạt động bầu cử trưởng thôn cũng được thể hiện rõ trong nhận thức của lãnh đạo các xã/phường là địa bàn khảo sát ở Nam Định.

Nguồn nhân lực

Kết quả khảo ở Hải Dương cho thấy, chính quyền các xã/phường đều trực tiếp chỉ đạo các hoạt động bầu cử trưởng thôn/tổ trưởng dân phố. Tất cả các công dân ở trong thôn đều có quyền ứng cử làm trưởng thôn/tổ dân phố. Thông thường, mỗi hộ gia đình trong thôn cử một đại diện của mình tham gia các cuộc họp đề cử các ứng viên và bỏ phiếu bầu chọn trưởng thôn.

Nguồn nhân lực để các cấp chính quyền địa phương cơ sở và cộng đồng lựa chọn để đưa ra bầu cử trưởng thôn ở các địa bàn từ nông thôn đến đô thị đều rất ít. Hầu hết những người trong độ tuổi lao động, có sức khỏe và trình độ học vấn từ trung học phổ thông trở lên đều không muốn tham gia làm trưởng thôn vì họ phải dành thời gian hàng ngày để lao động nuôi sống bản thân và gia đình. Người làm trưởng thôn phải thực hiện nhiều công việc xã hội, mất nhiều thời gian, công sức trong khi mức phụ cấp lương chỉ có khoảng 500-800 ngàn đồng tháng. Do đó, phần lớn những người tham gia bầu cử để làm trưởng thôn là những cán bộ nhà nước đã nghỉ hưu nhưng họ vẫn còn sức khỏe và có nhiệt tình tham gia công tác xã hội ở cộng đồng.

Về nguồn nhân lực tham gia bầu cử trưởng thôn, ở Nam Định cũng có những đặc điểm tương tự như Hải Dương.

Nguồn tài chính

Kết quả khảo sát cho thấy, ở Hải Dương ngoài các nguồn lực của xã/phường, cấp huyện có thêm một số đầu tư nguồn lực tài chính nhất định từ ngân sách địa phương cho công tác này. Ở Nam Định, nguồn tài chính cho công tác bầu cử trưởng thôn chủ yếu lấy từ ngân sách của các xã/phường.

-Thủ tục tiến hành bầu cử và công bố kết quả bầu cử

Cả ở Hải Dương và Nam Định đều tổ chức bầu cử trưởng thôn theo trình tự các bước như hướng dẫn của Chính phủ (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, và Bộ Nội vụ). Ở Hải Dương, tại xã Ninh Thành và phường Cẩm Thượng đều thực hiện hình thức bỏ phiếu kín. Trong khi đó,

ở các xã/phường của Nam Định, theo báo cáo của lãnh đạo địa phương, một số tổ dân phố có thể thực hiện bầu tổ trưởng dân phố bằng hình thức giơ tay. Lãnh đạo huyện Ninh Giang cho biết, chính quyền huyện có thực hiện tổ chức kiểm tra, giám sát đối với công tác bầu cử trưởng thôn ở các xã.

Việc công bố kết quả bầu cử thường được thực hiện ngay sau khi tổ chức bỏ phiếu. Danh sách những người trúng cử đều được công bố trên loa phát thanh của xã/phường và niêm yết công khai ở trụ sở của UBND xã/phường. Không có khác biệt giữa hai tỉnh Hải Dương và Nam Định về hình thức công bố kết quả bầu cử. Tại các xã/phường khảo sát, trưởng thôn bao gồm cả nam và nữ, cả người là đảng viên và không là đảng viên. Nhiều trưởng thôn ở độ tuổi ngoài 60, nhưng cũng có nhiều người ở độ tuổi 40-50.

-Thành công/thách thức

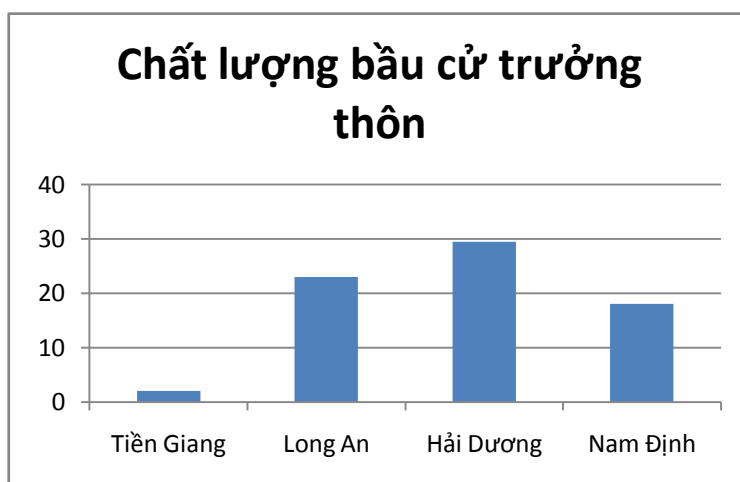
Đợt bầu cử trưởng thôn/tổ trưởng dân phố trong năm 2011 vừa qua ở Hải Dương đã được thực hiện tốt. Ở các địa bàn đều đã ổn định đội ngũ cán bộ làm trưởng thôn/tổ trưởng dân phố. Không xảy ra các vụ việc phức tạp về trật tự an ninh xã hội liên quan đến các cuộc bầu cử trưởng thôn.

Thách thức lớn nhất đặt ra đối với công tác bầu cử trưởng thôn là khó chọn được những người đáp ứng được các tiêu chuẩn để làm trưởng thôn. Những người làm trưởng thôn không chỉ cần có năng lực và uy tín với cộng đồng, mà còn thực sự phải có tinh thần tình nguyện sẵn sàng nhận nhiệm vụ làm công việc này. Đa số những người có sức khỏe ở trong cộng đồng các thôn còn phải lao động nuôi bản thân và gia đình. Nếu nhận nhiệm vụ làm trưởng thôn sẽ mất rất nhiều thời gian để thực hiện các nhiệm vụ như mô tả ở trên. Trong khi tiền phụ cấp cho trưởng thôn chỉ ở mức từ 500.000 – 830.000 đồng/tháng, thì việc phải mất nhiều thời gian cho công việc chung sẽ ảnh hưởng đến thu nhập của họ và ảnh hưởng tới mức sống của gia đình họ. Do đó, có xu hướng là đội ngũ trưởng thôn, tổ trưởng dân phố phần nhiều là những người cao tuổi có lương hưu và họ có nhiều thời gian để thực hiện các công việc của một người trưởng thôn. Mặc dù, yêu cầu đối với người làm trưởng thôn không hạn chế về độ tuổi, nhưng ở các địa phương vẫn gặp nhiều khó khăn trong việc tìm người cho các vị trí này, nhất là đối với các khu vực đô thị. Nâng cao chất lượng nguồn nhân lực làm trưởng thôn thực sự là một thách thức đối với việc nâng cao

hiệu quả của công tác quản trị nhà nước và hành chính công hiện nay ở Hải Dương nói riêng và các địa phương khác trong cả nước nói chung.

Đánh giá của người dân về chất lượng bầu cử trưởng thôn

Theo kết quả nghiên cứu của PAPI đối với chỉ số về chất lượng bầu cử trưởng thôn/tổ dân phố, Hải Dương có điểm số cao hơn so với Nam Định (Hình 8). Mức độ khác biệt giữa hai tỉnh theo chỉ số này khá rõ rệt.



Hình 8. Ý kiến đánh giá của người dân về chất lượng bầu cử trưởng thôn
Nguồn: *MTTQ, CECODES & UNDP 2010*

Dựa trên việc phân tích các dữ liệu thu thập được ở Hải Dương và Nam Định về thực hiện công tác bầu cử trưởng thôn, nhóm nghiên cứu có nhận xét là, Hải Dương có dành các nguồn lực tài chính nhiều hơn Nam Định cho công tác bầu cử trưởng thôn. Đồng thời, cấp huyện/thành phố có nhiều các hoạt động giám sát hơn đối với công tác bầu cử trưởng thôn/tổ dân phố. Những yếu tố này có thể góp phần nâng cao chất lượng của các cuộc bầu cử trưởng thôn/tổ trưởng dân phố. Những bằng chứng này có thể phần nào giải thích mức độ khác biệt đáng kể giữa Hải Dương và Nam Định về ý kiến của người dân đối với chất lượng bầu cử trưởng thôn.

3.5. Đánh giá chung về các yếu tố ảnh hưởng đến công tác quản trị nhà nước và hành chính công

Những phân tích về các yếu tố ảnh hưởng tới hiệu quả của công tác quản trị nhà nước và hành chính công ở tỉnh Hải Dương trong bốn lĩnh vực lựa chọn đã được trình bày ở các phần 3.1 đến 3.4. Những phân tích đã nêu giúp trả lời bốn câu hỏi nghiên cứu đã nêu ra, đó là: (i) Điều kiện tự nhiên, kinh tế chính trị của Tỉnh có ảnh hưởng thế nào đến chất lượng quản trị công? (ii) Đội ngũ cán bộ (số lượng và chất lượng) ở các cấp chính quyền ảnh hưởng thế nào đến chất lượng quản trị? (iii) Nguồn lực tài chính dành cho các cấp chính quyền có ảnh hưởng gì đến chất lượng quản trị công cấp tỉnh? Và (iv) Chính sách hoặc chương trình nào giúp các cấp chính quyền thực hiện tốt chức năng nhiệm vụ của mình? Cam kết chính trị của lãnh đạo tỉnh có ảnh hưởng như thế nào đến chất lượng quản trị công cấp tỉnh?

Câu hỏi 1: Điều kiện tự nhiên, kinh tế-xã hội của Tỉnh có ảnh hưởng thế nào đến chất lượng quản trị công? Hải Dương có những điều kiện thuận lợi về tự nhiên và kinh tế xã hội hơn so với nhiều tỉnh khác ở khu vực đồng bằng Bắc bộ. So với Nam Định, nhóm nghiên cứu đánh giá là Hải Dương có các điều kiện này thuận lợi hơn rõ rệt. Các điều kiện thuận lợi này góp phần hỗ trợ tỉnh có thêm các nguồn lực để phát triển kinh tế xã hội. Ví dụ, Hải Dương có tiềm lực tài chính lớn hơn so với Nam Định. Hải Dương gần như đã có khả năng tự cân đối được ngân sách thu-chi trên địa bàn tỉnh. Tỉnh có thể sử dụng nguồn ngân sách địa phương để hỗ trợ nhiều hơn cho chương trình giảm nghèo hay hỗ trợ thêm cho các hoạt động chính trị xã hội quan trọng như bầu cử trường thôn/tổ trưởng dân phố, thực hiện giám sát các hoạt động này để bảo đảm các hoạt động đó được tuân thủ theo các qui định, hướng dẫn của chính phủ. Do đó, Hải Dương đã có những chỉ báo tốt về chất lượng bầu cử trường thôn và thực hiện công khai, minh bạch về danh sách hộ nghèo.

Vị trí địa lý nằm giữa các thành phố lớn là Hà Nội và Hải Phòng của Hải Dương vừa là lợi thế lớn trong phát triển kinh tế-xã hội, vừa là thách thức cũng rất lớn trong việc thu hút và giữ nguồn nhân lực chất lượng cao ở lại phục vụ địa phương.

Câu hỏi 2: Đội ngũ cán bộ (số lượng và chất lượng) ở các cấp chính quyền ảnh hưởng thế nào đến chất lượng quản trị? Kết quả khảo sát cho thấy số lượng và chất lượng đội ngũ cán bộ có ảnh hưởng trực tiếp tới chất lượng công tác quản trị nhà nước và chính sách công. Sự thiếu hụt các bác sỹ ở bệnh viện tuyến huyện và xã, cũng như chất lượng chuyên môn chưa cao của đội ngũ bác sỹ ở những cơ sở y tế này là các nguyên nhân trực tiếp của tình trạng quá tải ở bệnh viện tỉnh và các bệnh viện trung ương.

Chất lượng nguồn nhân lực là một vấn đề lớn cần được quan tâm đặc biệt nhằm tiếp tục nâng cao hiệu quả công tác quản trị nhà nước và hành chính công. Hải Dương đang thiếu nguồn nhân lực chất lượng cao phục vụ cho phát triển kinh tế-xã hội. Sự thiếu hụt bác sỹ ở tuyến huyện và tuyến xã là những bằng chứng cho vấn đề này. Để thu hút và giữ được nguồn nhân lực chất lượng cao, các cơ quan/doanh nghiệp cần phải bảo đảm được 3 điều kiện là: (i) thu nhập tương xứng với năng lực và đóng góp của người lao động; (ii) có môi trường làm việc tốt và (iii) có cơ hội phát triển cho người lao động. Để có thể đáp ứng được những điều kiện này, có những vấn đề phải giải quyết nằm ngoài khả năng của địa phương như tăng thu nhập hay tiền lương cho công chức, viên chức. Hải Dương đã có chính sách hỗ trợ thu nhập cho cán bộ có bằng cấp về công tác ở địa phương nhưng theo ý kiến của nhiều cán bộ địa phương, chính sách này chưa đủ mạnh để đạt được mục tiêu đề ra. Tuy vậy, qua kinh nghiệm của một số địa phương khác, Hải Dương có thể quan tâm để tạo dựng những điều kiện môi trường làm việc tốt hơn và xây dựng các chính sách nhằm tạo cơ hội phát triển cho cán bộ trong các cơ quan quản lý nhà nước.

Câu hỏi 3: Nguồn lực tài chính dành cho các cấp chính quyền có ảnh hưởng gì đến chất lượng quản trị công cấp tỉnh? Kết quả khảo sát cho thấy rõ ràng là các nguồn lực tài chính dành cho các cấp chính quyền có ảnh hưởng lớn tới chất lượng quản trị công cấp tỉnh. Hải Dương mới gần ở mức tự cân đối được thu-chi ngân sách, do đó, các nguồn lực có thể dành cho công tác nâng cao chất lượng nguồn nhân lực còn bị hạn chế. Việc xây dựng và thực hiện các chính sách đãi ngộ cán bộ giỏi, hay thu hút nhân tài và giữ những cán bộ có trình độ chuyên môn cao ở lại phục vụ địa phương đều cần phải có các nguồn lực tài chính mạnh để đầu tư. Những số liệu về tỷ lệ cán bộ quê ở các tỉnh khác làm việc ở Hải Dương ở các cơ quan còn thấp có thể cho thấy là việc thu hút cán bộ giỏi người địa phương (quê Hải Dương) còn gặp nhiều khó khăn, thì làm sao có thể thu hút được cán bộ giỏi ở các tỉnh khác đến. Hải Dương cũng như nhiều địa

phương khác cần có chính sách để thu hút các nguồn nhân lực chất lượng cao ở ngay tại địa phương và hạn chế việc chảy máu chất xám về các trung tâm đô thị lớn.

Câu hỏi 4: Chính sách hoặc chương trình nào giúp các cấp chính quyền thực hiện tốt chức năng nhiệm vụ của mình? Cam kết chính trị của lãnh đạo tỉnh có ảnh hưởng như thế nào đến chất lượng quản trị công cấp tỉnh?

Kết quả khảo sát cho thấy, chương trình cải cách hành chính đã giúp các cấp chính quyền địa phương thực hiện tốt chức năng nhiệm vụ của mình. Nhờ thực hiện cải cách hành chính, người dân và các tổ chức đã tiết kiệm được rất nhiều thời gian, công sức và chi phí tiền bạc để thực hiện các thủ tục hành chính. Xã hội nói chung đã tiết kiệm được một nguồn lực lớn để dành cho phát triển. Đội ngũ cán bộ trong các cơ quan nhà nước phải nỗ lực vươn lên để đáp ứng được các yêu cầu của chương trình cải cách hành chính đặt ra. Qua đó, chất lượng nguồn nhân lực được nâng lên và góp phần giúp các cấp chính quyền thực hiện tốt chức năng nhiệm vụ được giao.

Cam kết chính trị mạnh mẽ của chính quyền các cấp ở tỉnh Hải dương trong việc nâng cao hiệu quả quản trị nhà nước và hành chính công được thể hiện ở tất cả các nội dung nghiên cứu. Trong các lĩnh vực này, chính quyền các cấp đều có các văn bản nghị quyết chỉ đạo tổ chức thực hiện một cách cụ thể. Cam kết chính trị mạnh mẽ của chính quyền các cấp ở tỉnh Hải Dương được thể hiện rõ nét ở mức độ tuân thủ tốt các hướng dẫn, qui định của Chính phủ trong tổ chức thực hiện các chương trình phát triển kinh tế-xã hội ở địa phương như trong thực hiện chương trình giảm nghèo và tổ chức triển khai Pháp lệnh dân chủ cơ sở. Chính quyền các cấp ở Hải Dương trong khả năng ngân sách của địa phương đều dành thêm một phần kinh phí để hỗ trợ thực hiện chương trình giảm nghèo. Cam kết chính trị mạnh mẽ của chính quyền các cấp ở tỉnh Hải dương trong những năm qua là một yếu tố quan trọng hàng đầu đối với việc nâng cao hiệu quả công tác quản trị nhà nước và hành chính công ở địa phương.

IV. KẾT LUẬN

Kết quả nghiên cứu đã góp phần nêu bật một số yếu tố ảnh hưởng tới hiệu quả của công tác quản trị nhà nước và hành chính công ở bốn nội dung về thực hiện công khai, minh bạch danh sách hộ nghèo; chất lượng dịch vụ y tế bệnh viện cấp huyện; thủ tục cấp giấy phép xây dựng và chất lượng bầu cử trường thôn trên địa bàn tỉnh Hải Dương.

Những yếu tố ảnh hưởng tới hiệu quả của công tác quản trị nhà nước và hành chính công là mức độ cam kết chính trị của chính quyền các cấp trong tổ chức thực hiện các chương trình phát triển kinh tế-xã hội ở địa phương; nguồn nhân lực; nguồn lực tài chính dành cho các hoạt động và việc phát huy những điều kiện thuận lợi về tự nhiên và kinh tế-xã hội.

Sự cam kết chính trị mạnh mẽ của chính quyền các cấp tỉnh Hải Dương đã góp phần vào những kết quả rõ nét đạt được trong thực hiện công khai, minh bạch danh sách hộ nghèo và thực hiện bầu cử trường thôn.

Yếu tố về nguồn nhân lực có ảnh hưởng mạnh tới chất lượng cung cấp dịch vụ công về y tế và cấp giấy phép xây dựng. Những khác biệt về chất lượng dịch vụ y tế giữa các bệnh viện cấp tỉnh và cấp huyện cho thấy rõ nhất về ảnh hưởng của yếu tố nguồn nhân lực, bao gồm cả số lượng và chất lượng. Kết quả nghiên cứu có thể gợi mở những giải pháp để nâng cao chất lượng dịch vụ y tế ở các bệnh viện cấp huyện trong những năm sắp tới.

Yếu tố về nguồn tài chính ảnh hưởng tới hiệu quả của công tác quản trị nhà nước và hành chính công thể hiện khá rõ ở cả bốn nội dung nghiên cứu. Những quan tâm phù hợp về huy động nguồn tài chính cho các hoạt động góp phần nâng cao chất lượng và kết quả thực hiện các chương trình về giảm nghèo hay thực hiện dân chủ cơ sở. Khi nguồn tài chính chưa được huy động thỏa đáng, nó sẽ ảnh hưởng tới việc nâng cao chất lượng cung cấp các dịch vụ công như về y tế hay cấp giấy phép xây dựng.

Những điều kiện tự nhiên và kinh tế xã hội thuận lợi của Hải Dương góp phần tạo ra thêm các nguồn lực tài chính cho thực hiện các chương trình kinh tế xã hội của địa phương, từ đó góp phần nâng cao hiệu quả của công tác quản trị nhà nước và hành chính công trên địa bàn tỉnh.

Tài liệu tham khảo

Ban Dân vận tỉnh ủy Hải Dương, 2011. Báo cáo tình hình thực hiện Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn tỉnh Hải Dương. Số 42- BC/BDV

Ban Tổ chức tỉnh ủy Hải Dương, 2011. Báo cáo về vai trò lãnh đạo của Tỉnh ủy trong công tác xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức của tỉnh. Số 47-BC/BTC

Ban Tổ chức tỉnh ủy Nam Định, 2011. Báo cáo khái quát tình hình cán bộ của tỉnh Nam Định tính đến 31-12-2011.

Bệnh viện đa khoa thành phố Hải Dương, 2011. Báo cáo thực hiện theo công văn số 204/CV-TU ngày 05 tháng 12 năm 2011 của Tỉnh ủy Hải Dương.

Bệnh viện đa khoa huyện Mỹ Lộc, Nam Định, 2012. Báo cáo thực trạng và tình hình hoạt động của bệnh viện đa khoa huyện Mỹ Lộc. Số 17 BC/BVML

Cục Thống kê tỉnh Hải Dương, 2011. Niên giám thống kê tỉnh Hải Dương 2010.

Đảng ủy phường Cẩm Thượng, thành phố Hải Dương, 2011. Báo cáo kết quả thực hiện chính sách kinh tế-xã hội về lĩnh vực xóa đói giảm nghèo, y tế, xây dựng và thực hiện dân chủ ở cơ sở. Số 25 – BC/ĐU

Huyện ủy Ninh Giang, 2011. Báo cáo kết quả thực hiện chính sách kinh tế-xã hội về các lĩnh vực xóa đói giảm nghèo, y tế, xây dựng và thực hiện dân chủ ở cơ sở tại huyện Ninh Giang. Số 60 – BC/HU

MTTQ, CECODES & UNDP, 2010. Chỉ số hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2010

Phòng LĐTBXH, Tp. Nam Định, 2012. Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện chính sách xóa đói giảm nghèo. Số 10 / BC-LĐTBXH

Phòng Quản lý đô thị, Tp. Nam Định, 2012. Báo cáo tình hình cấp phép xây dựng trên địa bàn thành phố, điều kiện làm việc, thủ tục cấp phép xây dựng. Số 07 / BC- P. QLĐT

Sở Kế hoạch và Đầu tư Hải Dương, 2011. Báo cáo làm việc với Đoàn khảo sát của Học viện Chính trị-Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.

Sở LĐTBXH Hải Dương, 2011. Báo cáo đánh giá việc thực hiện Pháp lệnh dân chủ ở xã, phường, thị trấn trong công tác tổ chức thực hiện chương trình xóa đói, giảm nghèo tỉnh Hải Dương. Số 1895/ BC-LĐTBXH

Sở Nội vụ Hải Dương, 2011. Báo cáo đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức thuộc tỉnh. Số 968 / SNV-QLCCVC

Sở Tài chính Hải Dương, 2011. Báo cáo thực hiện thu chi ngân sách 6 năm 2006-2011

Sở Y tế Hải Dương, 2011. Báo cáo thực trạng y tế tỉnh Hải Dương năm 2011.

Sở Y tế Nam Định, 2012. Báo cáo kết quả thực hiện chính sách y tế tỉnh Nam Định. Số 90 / BC-SYT

Sở Xây dựng Hải Dương, 2011. Báo cáo về tình hình cấp phép xây dựng trên địa bàn tỉnh Hải Dương

UBND huyện Mỹ Lộc, 2012. Báo cáo về thực hiện chính sách kinh tế xã hội trên lĩnh vực xóa đói giảm nghèo, y tế, xây dựng và thực hiện dân chủ ở cơ sở huyện Mỹ Lộc

UBND huyện Ninh Giang, 2011. Báo cáo khái quát về tình hình kinh tế-xã hội của huyện giai đoạn 2006-2010.

UBND thành phố Hải Dương, 2011. Báo cáo kết quả thực hiện chính sách kinh tế-xã hội về các lĩnh vực giảm nghèo, xây dựng và thực hiện dân chủ ở cơ sở. Số 140 / BC-UBND

UBND thành phố Nam Định, 2011. Báo cáo tình hình thực hiện thu chi NSNN năm 2011 và dự toán thu chi NSNN năm 2012. Số 133/ BC-UBND

UBND thành phố Nam Định, 2012. Báo cáo kết quả thực hiện chính sách kinh tế-xã hội về các lĩnh vực xóa đói giảm nghèo, y tế, xây dựng và thực hiện dân chủ ở cơ sở trên địa bàn thành phố Nam Định. Số 13 / BC-UBND

UBND phường Bà Triệu, Tp. Nam Định, 2012. Báo cáo kết quả thực hiện chính sách kinh tế-xã hội về các lĩnh vực xóa đói giảm nghèo và thực hiện pháp lệnh dân chủ ở cơ sở trong các năm 2008-2011. Số 04/BC-UBND.

UBND thị trấn Mỹ Lộc, 2012. Báo cáo tóm tắt về đặc điểm tình hình KTXH của thị trấn Mỹ Lộc. Số 07/ BC-UBND