

Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam

PAPI 2010



TÓM TẮT TỔNG QUAN

Mục lục

Giới thiệu

Phương pháp luận

Khung khái niệm và các trục nội dung

Nhận định ban đầu về ý nghĩa chính sách

Tham gia của người dân ở cấp cơ sở

Công khai, minh bạch

Trách nhiệm giải trình với người dân

Kiểm soát tham nhũng

Thủ tục hành chính công

Cung ứng dịch vụ công

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

Giới thiệu

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

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

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

Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) gồm nhiều chỉ số đo lường mang tính khách quan và thực chứng, được tổng hợp từ ý kiến và kinh nghiệm của 5.568 người dân về hiệu quả công tác của các cấp, ngành ở địa phương trên thực tế, cũng như mong mỏi của người dân đối với chất lượng quản lý, điều hành và cung ứng dịch vụ công ở địa phương.



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

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

Phương pháp luận

PAPI được thực hiện theo các chuẩn mực quốc tế về phương pháp luận. PAPI cũng đảm bảo tính công khai, minh bạch trong nghiên cứu.

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

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

Khung khái niệm và các trục nội dung

PAPI đo lường những kết quả và hiệu quả quản trị, hành chính công và cung ứng dịch vụ công của các cấp, các ngành từ phản hồi của người dân, cũng là đối tượng thụ hưởng trực tiếp.

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

- (i). Tham gia của người dân ở cấp cơ sở,
- (ii). Công khai, minh bạch,
- (iii). Trách nhiệm giải trình với người dân,
- (iv). Kiểm soát tham nhũng,
- (v). Thủ tục hành chính, và
- (vi). Cung ứng dịch vụ công.

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



Nhận định ban đầu về ý nghĩa chính sách

PAPI tìm hiểu thực tiễn đang diễn ra ở cấp độ tổng thể cũng như ở từng khía cạnh cụ thể của công tác quản trị và hành chính công cấp tỉnh. PAPI cũng nghiên cứu những lĩnh vực cụ thể của công tác quản lý hành chính ở địa phương, chỉ ra những điểm các địa phương đã làm tốt cần phát huy, cũng như những điểm còn tồn tại cần cải thiện.

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

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

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

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

Về điểm tổng thể của Trực nội dung 1, Hải Dương đạt điểm số cao nhất, cao hơn đáng kể so với ba địa phương tiếp theo (Bình Định, Hà Tĩnh và TP. Hồ Chí Minh). Đứng cuối bảng là Quảng Trị, Lai Châu, Kon Tum và Lạng Sơn, đều là những tỉnh biên giới và nông thôn, với tỉ lệ tham gia của người dân thấp hơn nhiều so với các tỉnh/thành phố còn lại.

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

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



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

Trục nội dung 2: Công khai, minh bạch

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

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

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

Kết quả khảo sát cho thấy giữa các địa phương không có sự khác biệt về mức độ công khai, minh bạch.

TP. Hồ Chí Minh, Đà Nẵng và Thừa Thiên-Huế, ở vị trí đầu bảng, song TP. Hồ Chí Minh có điểm số cao hơn đáng kể so với hai thành phố còn lại. Ở cuối bảng là các tỉnh biên giới và miền núi gồm Đắk Lắk, Quảng Trị, Lai Châu và Kon Tum.



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

Trách nhiệm giải trình với người dân nhằm đảm bảo để người dân, nhà nước và các tổ chức ngoài nhà nước có cơ sở pháp lý và khả năng yêu cầu các cơ quan và cán bộ nhà nước phải thực hiện trách nhiệm giải trình về những việc họ đã làm hoặc chưa làm.

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

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

Kết quả khảo sát cho thấy những địa phương có số điểm tốt nhất ở trục nội dung về trách nhiệm giải trình với người dân là Hà Tĩnh, tiếp đến là Hải Dương và TP Hồ Chí Minh.

Ở vị trí thấp nhất trong toàn mẫu là Yên Bái và Lạng Sơn, với điểm số thấp hơn đáng kể so với các tỉnh bạn Cao Bằng và Lai Châu.

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

Trục nội dung 4: Kiểm soát tham nhũng

Tham nhũng có lẽ là một trong những thách thức lớn nhất trong công tác điều hành và quản lý nhà nước hiện nay ở Việt Nam.

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



Kết quả khảo sát cho thấy có sự khác biệt giữa các vùng miền về hiệu quả kiểm soát tham nhũng, phản ánh qua kết quả là 8 địa phương có điểm số cao nhất, và 12 trong số 15 địa phương đứng đầu bảng đều là các tỉnh/thành phố ở phía Nam.

Dường như có sự tương đồng lớn giữa các địa phương về chất lượng xử lý thủ tục hành chính cho người dân ở ba lĩnh vực thủ tục được chọn gồm dịch vụ công chứng nhà nước, cấp phép xây dựng và cấp giấy CNQSSĐ.

Kết quả khảo sát tổng thể cho thấy Bình Phước là tỉnh có số điểm cao nhất, và Cà Mau có điểm số thấp nhất ở Trục nội dung này.

Các thành phố trực thuộc trung ương được người dân đánh giá tốt hơn về cung ứng dịch vụ công. Hải Phòng, Đà Nẵng và TP. Hồ Chí Minh đều nằm trong nhóm các địa phương dẫn đầu.

Các tỉnh nghèo và ở xa Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh đều có thứ hạng thấp, có thể chủ yếu là do cơ sở hạ tầng dịch vụ yếu kém, đặc biệt là dịch vụ cấp nước sạch và thu gom rác thải.

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

Trục nội dung 5: Thủ tục hành chính công

Về vấn đề hiệu quả cung ứng dịch vụ hành chính công, tài liệu nghiên cứu quốc tế thường nhấn mạnh tới những yếu tố như mức độ thuận tiện, an ninh, tin cậy, công bằng của dịch vụ công và tinh thần trách nhiệm của người thừa hành công vụ. Ở Việt Nam, sau hơn một thập niên thực hiện cải cách hành chính trên nhiều phương diện, Chính phủ gần đây lại yêu cầu tập trung cải cách thủ tục hành chính. Những nỗ lực đổi mới này nhằm vào việc xóa bỏ những thủ tục quan liêu, nhiều khê và không thuận tiện cho người dân. PAPI đo lường tính hiệu quả của một số dịch vụ và thủ tục hành chính dựa trên kinh nghiệm thực tế của người dân khi đi làm một số thủ tục có thể được coi là quan trọng và phổ biến trong đời sống của người dân. Ba lĩnh vực thủ tục hành chính được nghiên cứu đó là: (i) dịch vụ công chứng nhà nước, (ii) thủ tục xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và (iii) thủ tục xin cấp giấy phép xây dựng.

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

Trục nội dung 6: Cung ứng dịch vụ công

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

Nhìn chung, đa số các thành phố trực thuộc trung ương được người dân đánh giá tốt hơn về cung ứng dịch vụ công. Hải Phòng, Đà Nẵng và TP. Hồ Chí Minh đều nằm trong nhóm các địa phương dẫn đầu. Riêng Hà Nội tụt lại khá xa so với các thành phố bạn. Các tỉnh nghèo và ở xa Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh đều có thứ hạng thấp, có thể chủ yếu là do cơ sở hạ tầng dịch vụ yếu kém, đặc biệt là dịch vụ cấp nước sạch và thu gom rác thải. Giữa các vùng miền hầu như không có sự khác biệt. Khác biệt rõ nét nhất là ở kết quả về hoạt động của các địa phương có điều kiện kinh tế và địa lý tương đương như nhau, chẳng hạn giữa các tỉnh miền núi phía Bắc gồm Lạng Sơn, Cao Bằng, Yên Bái và Lai Châu. Sự khác biệt lớn giữa các tỉnh đầu bảng và cuối bảng là do mức chênh lệch lớn về điểm số ở các nội dung thành phần 'cơ sở hạ tầng căn bản' và 'an ninh, trật tự'.



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

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

Nhìn chung, kết quả phân tích ở cấp trục nội dung cho thấy rõ mức độ hiệu quả khác nhau ở những khía cạnh khác nhau giữa các địa phương. Song, chỉ số tổng hợp cho thấy rõ bốn nhóm tỉnh/thành phố (trừ một số địa phương không hoàn toàn thuộc về nhóm nào do khoảng tin cậy đo được từ những địa phương đó khá rộng) có vị trí xếp hạng ở bốn cấp độ khác nhau khi sử dụng thang điểm từ 6 đến 60 điểm. Bốn nhóm tỉnh/thành phố đó là:

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

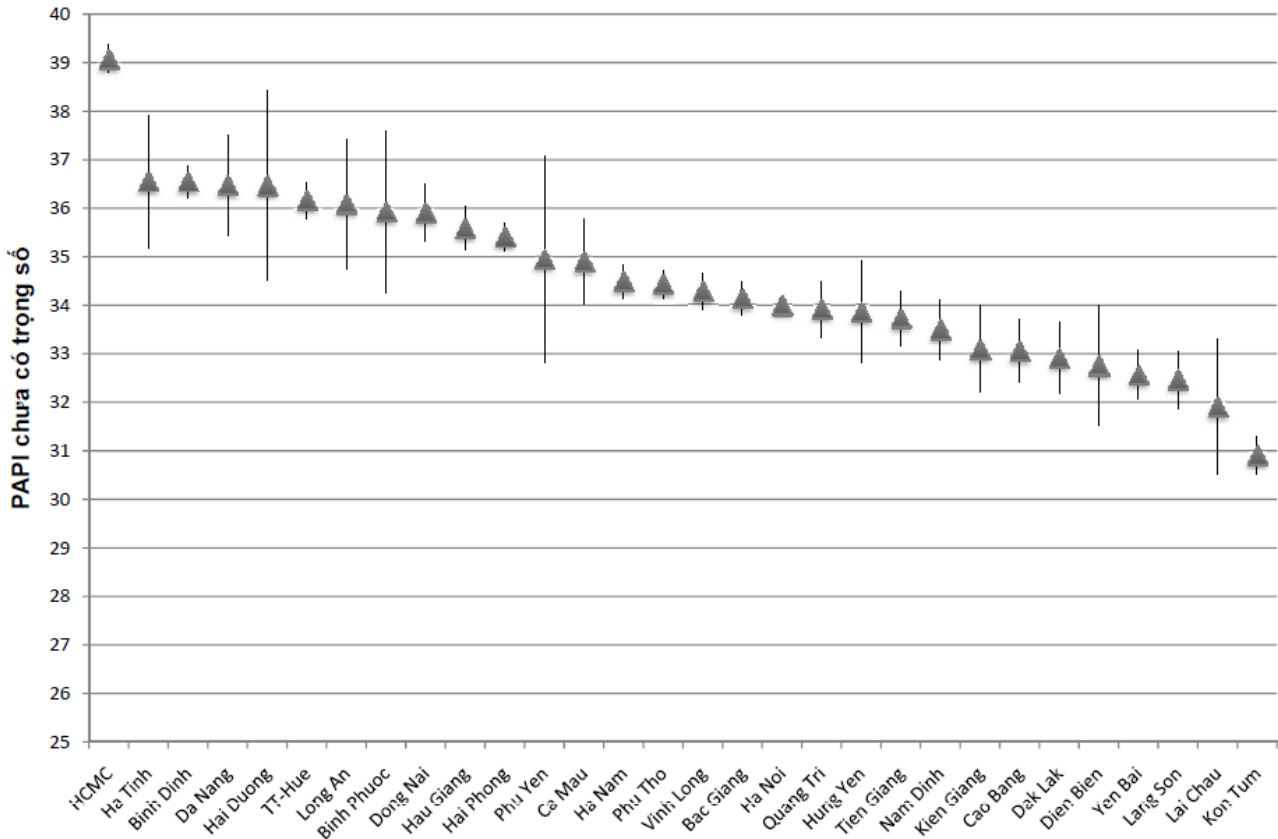
Biểu đồ 1 thể hiện vị trí của các tỉnh/thành phố trong Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính Công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) chưa có trọng số với khoảng tin cậy 90%.

Chỉ số tổng hợp PAPI 2010 có tác dụng tìm ra những địa phương được người dân đánh giá tốt về hiệu quả quản trị và hành chính, làm điển hình cho các địa phương khác tham khảo.

Về điểm số tổng hợp chung, các tỉnh/thành phố có số điểm cao nhất là TP. Hồ Chí Minh, Hà Tĩnh, Đà Nẵng, Bình Định và Thừa Thiên-Huế.



Biểu đồ 1: Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) chưa có trọng số (với khoảng tin cậy 90%)



Để biết thêm chi tiết, xin tham khảo CECODES, MTTQ & UNDP (2011). **Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI): Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân.** Hà Nội

hoặc liên hệ:
 Đặng Hoàng Giang, CECODES: giang.dang@cecodes.org
 Jairo Acuña-Alfaro, UNDP: jairo.acuna@undp.org

www.papi.vn



Trung tâm Nghiên cứu
Phát triển và Hỗ trợ Cộng đồng



Mặt trận Tổ quốc Việt Nam



Chương trình Phát triển
Liên Hợp quốc