

# GIỚI THIỆU

Chỉ số Hiệu quả Quản trị  
và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam  
**PAPI 2012**

## Chỉ số PAPI là gì?

Việt Nam đang trong quá trình phát triển với mức thu nhập bình quân đầu người hàng năm đạt ngưỡng đầu của mức trung bình trên thế giới. Ở một vị thế mới về phương diện phát triển kinh tế, Việt Nam ngày càng nhận thức được tầm quan trọng cũng như tác dụng của các công cụ hiện đại nhằm theo dõi và đánh giá chính sách. Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) là một trong những công cụ đó. Chỉ số PAPI của Việt Nam là công cụ mang tính tiên phong trong việc tiếp thu ý kiến phản hồi của người dân về hiệu quả công tác điều hành, quản lý và cung ứng dịch vụ công của khu vực nhà nước, bởi đây là chỉ số được xây dựng dựa trên khuôn khổ pháp lý và bối cảnh của Việt Nam mà không vận dụng lại những công cụ sẵn có của quốc tế.

Chỉ số PAPI cung cấp nhiều dữ liệu và thông tin thực chứng cho các nhà hoạch định, nghiên cứu và tư vấn chính sách. Chỉ số PAPI là kết quả từ những cuộc khảo sát xã hội học trong lĩnh vực quản trị và hành chính công lớn nhất từ trước tới nay ở Việt Nam. Từ năm 2010 đến nay, khảo sát PAPI đã thu thập ý kiến của hơn 32.500 lượt người dân trên toàn lãnh thổ Việt Nam, được lựa chọn ngẫu nhiên với phương pháp chọn mẫu hiện đại và khách quan. Đến nay, PAPI đã trở thành công cụ thường niên phục vụ theo dõi, giám sát và đánh giá chính sách ở trung ương và địa phương. Hộp 1 tóm tắt ý nghĩa, phạm vi khảo sát, phương pháp luận, quy mô dân mẫu và những nội dung chính của Chỉ số PAPI.

### Hộp 1: Chỉ số PAPI là gì?

Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) là công cụ chính sách nhằm đo lường và theo dõi hiệu quả công tác quản trị, điều hành, của hệ thống hành chính nhà nước (bao gồm cả cung ứng dịch vụ công) của 63 tỉnh/thành phố ở Việt Nam dựa trên trải nghiệm và cảm nhận của người dân

#### Địa bàn khảo sát

- Năm 2009: Thí điểm tại ba tỉnh/thành phố (Phú Thọ, Đà Nẵng và Đồng Tháp)
- Năm 2010: Triển khai tại 30 tỉnh/thành phố trên toàn quốc
- Năm 2011 trở đi: Triển khai trên 63 tỉnh/thành phố, bao gồm 207 đơn vị quận/huyện/ thành phố/thị xã trực thuộc tỉnh, 414 đơn vị xã/phường/thị trấn, 828 đơn vị thôn/ấp/tổ dân phố/ bản/buôn

#### Phương pháp khảo sát

Phỏng vấn trực tiếp người dân được lựa chọn ngẫu nhiên đại diện cho các nhóm nhân khẩu đa dạng

#### Đối tượng khảo sát

2010: 5.568 người dân từ 30 tỉnh/thành phố  
2011: 13.642 người dân từ 63 tỉnh/thành phố  
2012: 13,747 người dân từ 63 tỉnh/thành phố

#### Những nội dung nghiên cứu chính

1. Tham gia của người dân ở cấp cơ sở
2. Công khai, minh bạch
3. Trách nhiệm giải trình với người dân
4. Kiểm soát tham nhũng
5. Thủ tục hành chính công
6. Cung ứng dịch vụ công

Mục đích của PAPI là đánh giá ba quy trình chính sách có mối quan hệ mật thiết với nhau: (i) hoạch định chính sách, (ii) thực thi chính sách, và (iii) giám sát thực thi chính sách. Để thực hiện được việc đó, nghiên cứu PAPI coi người dân là chủ thể của quá trình đánh giá chu trình chính sách trên tinh thần của Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn, đó là “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”. Từ việc cung cấp thông tin, dữ liệu về trải nghiệm và mức độ hài lòng của người dân đối với hiệu quả công tác điều hành, quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công của các cấp chính quyền, các ngành và lĩnh vực trong khu vực nhà nước, Chỉ số PAPI hỗ trợ tăng cường công khai, minh bạch; khuyến khích đổi mới; mở rộng ‘không gian’ để toàn xã hội và người dân tham gia tích cực vào các quy trình chính sách; đồng thời cải thiện đáng kể về chất và lượng của thông tin, dữ liệu phục vụ quá trình xây dựng chính sách dựa trên thực chứng.

Chỉ số PAPI cũng bổ sung cho kho thông tin, dữ liệu có quy mô toàn quốc. Đến nay, có hai công cụ khảo sát ở phạm vi toàn quốc đó là Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) và Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) được thực hiện định kỳ hoặc thường niên. Song, VHLSS tập trung vào đánh giá điều kiện phát triển kinh tế-xã hội của người dân, còn PCI đánh giá năng lực điều hành kinh tế và môi trường kinh doanh cấp tỉnh. Chỉ số PAPI tập trung đánh giá hiệu quả công tác quản trị và hành chính của các cấp chính quyền địa phương từ góc nhìn và trải nghiệm của người dân. Do đó, Chỉ số PAPI có tác dụng bù đắp vào khoảng trống thông tin, dữ liệu mà VHLSS và PCI chưa đo lường.

### **Tầm quan trọng của Chỉ số PAPI trong bối cảnh phát triển mới của Việt Nam**

Khi các quốc gia ngày càng trở nên hiện đại, tập trung nhiều hơn vào việc cải thiện điều kiện phát triển, đòi hỏi phải có những thay đổi ở phương diện chính sách để thích ứng với bối cảnh phát triển mới. Một khi xã hội càng phát triển thì các định chế, chính sách của quốc gia cũng trở nên phức hợp hơn và phải giải quyết nhiều mục tiêu cùng một lúc. Đồng thời với sự phát triển ngày càng cao của một quốc gia, người dân ở quốc gia đó cũng tìm kiếm tri thức cao hơn, mong đợi nhiều hơn từ

nhà nước và đòi hỏi nhà nước mở rộng hơn nữa phạm vi cơ hội phát triển. Ở những giai đoạn phát triển ban đầu, các công cụ đo lường hiệu quả chính sách công chỉ tập trung vào những thông tin, dữ liệu về quy mô dân số, đặc điểm nhân khẩu và hộ gia đình, cơ sở hạ tầng, những điều kiện tối thiểu cho người dân, cũng như thông tin về điều kiện tiếp cận với các dịch vụ công cơ bản (ví dụ: y tế, nước sạch, vệ sinh và giáo dục).<sup>1</sup> Song, khi điều kiện phát triển kinh tế của một quốc gia đã vượt qua ngưỡng cơ bản, nhà nước phải đáp ứng tốt hơn nhu cầu ngày càng cao của người dân. Để làm được việc đó, các nhà hoạch định chính sách cần thay đổi cách thức thu thập dữ liệu, thông tin và cơ chế theo dõi, giám sát thực thi chính sách để kịp thời tìm hiểu và điều chỉnh các chính sách của quốc gia.

Trong quá trình phát triển trở thành quốc gia đạt mức thu nhập bậc trung,<sup>2</sup> Việt Nam cũng cần có những bộ chỉ báo hiệu quả chính sách tiến bộ hơn. Quan điểm chính sách tốt là chính sách dựa trên thông tin, dữ liệu khách quan, khoa học do đó trở nên hết sức cần thiết ở Việt Nam. Một ví dụ cho thấy nhu cầu về thông tin, dữ liệu thực chứng đó là Chiến lược Phát triển thống kê giai đoạn 2011-2020 đang được triển khai thực hiện ở Việt Nam nhằm mục đích theo dõi và nắm bắt được nhiều mặt của xu thế phát triển kinh tế-xã hội hiện nay của đất nước.

Trong lĩnh vực quản trị và hành chính công, cho tới nay cũng đã có một số công cụ được đưa vào thực hiện theo hướng ngày càng khách quan và khoa học. Sự ra đời của những công cụ đó xuất phát từ sự thay đổi về tư duy, đó là người dân hoàn toàn có thể đóng góp trực tiếp vào việc cải thiện công tác điều hành, quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công của khu vực nhà nước. Nghị quyết số 30c/NQ-CP năm 2011 về việc ban

<sup>1</sup> Một số ví dụ về công cụ giám sát đó là dữ liệu thống kê, thống kê dân số, tổng sản phẩm quốc nội (GDP), khảo sát hộ gia đình và mức sống hộ gia đình, khảo sát việc làm, thu nhập, tiền lương và các khảo sát chuyên ngành khác. Tham khảo thêm tại trang thông tin của Tổng cục Thống kê tại [www.gso.gov.vn](http://www.gso.gov.vn).

<sup>2</sup> Chiến lược Phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020 xác định rõ nhu cầu “tiếp tục hoàn thiện bộ máy nhà nước, tạo bước chuyển mạnh về cải cách hành chính, [và] tập trung xây dựng bộ máy hành chính nhà nước đảm bảo thống nhất, thông suốt, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả”, phấn đấu đến năm 2020 cơ bản trở thành nước công nghiệp.

hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020 lần đầu tiên đưa vào các chỉ tiêu đánh giá mức độ hài lòng của người dân dựa trên kết quả khảo sát xã hội học. Chỉ số Cải cách hành chính (PAR Index) cũng đang được Bộ Nội vụ xây dựng để theo dõi, đánh giá công tác cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam.

Đây là những công cụ mới, mang tính tiên phong ở Việt Nam và đang từng bước được thực hiện do sức ép và nhu cầu từ thực tiễn ngày càng lớn của người dân với việc được phản ánh, tham gia đóng góp và yêu cầu các cơ quan hữu quan giải trình trong toàn bộ chu trình chính sách. Song trên thực tế, cách tiếp cận theo hướng thu thập ý kiến phản biện và nghiên cứu trải nghiệm của người dân còn mới mẻ, do đó những bài học kinh nghiệm trong phương pháp chọn mẫu, thực hiện khảo sát thực địa để đảm bảo tính khách quan và khoa học của dữ liệu là hết sức cần thiết.

Trong bối cảnh đó, Chỉ số PAPI đóng một vai trò quan trọng trong việc đổi mới công tác quản trị, điều hành và cải cách hành chính nhà nước ở hai phương diện chính. Một mặt, Chỉ số PAPI là ‘hàng hóa công’ phục vụ mọi đối tượng quan tâm, là điển hình cho những công cụ tương tự phát triển ở Việt Nam. Nghiên cứu PAPI công khai toàn diện về phương pháp luận, cách thức thu thập dữ liệu, xây dựng bộ chỉ số để những ai quan tâm có thể tiếp cận một cách dễ dàng và áp dụng phù hợp với điều kiện cụ thể. Mặt khác, PAPI cung cấp thông tin, dữ liệu thường niên về ý kiến phản ánh của người dân từ trải nghiệm thực tế trong tiếp xúc và tương tác với các cấp chính quyền và sử dụng dịch vụ công.

Nói cách khác, PAPI là công cụ đánh giá quản trị và hành chính công theo hướng tiếp cận từ dưới lên, nhằm bổ sung cho các công cụ giám sát công tác quản lý nhà nước truyền thống qua “đánh giá nội bộ” thường được áp dụng trong khu vực nhà nước hiện nay. Từ những dữ liệu so sánh được qua các năm của PAPI, các nhà hoạch định và thực thi chính sách có thể hiểu được những việc đã làm được và chưa làm được của bộ máy nhà nước, từ đó tìm kiếm các giải pháp cải thiện nhằm đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của người dân.

## Tác động của Chỉ số PAPI

Nhờ phương pháp thu thập dữ liệu khách quan cũng như nhu cầu ngày một cao về dữ liệu thực chứng, Chỉ số PAPI đang tạo ra những tác động nhất định tới quá trình hoạch định, thực thi và giám sát thực thi chính sách. Chỉ số PAPI ngày càng được ghi nhận là công cụ hỗ trợ đắc lực cho các cấp, các ngành ở trung ương và địa phương trong việc rà soát hiệu quả và đổi mới thể chế và chính sách về quản trị và hành chính nhà nước.

Ở tầm quốc gia, Thanh tra Chính phủ và Văn phòng Ban chỉ đạo Trung ương về Phòng, chống tham nhũng (trước đây) đã tham khảo dữ liệu PAPI để theo dõi, giám sát tình hình tham nhũng và hiệu quả công tác phòng chống tham nhũng. Một số chỉ báo của PAPI đã được đưa vào báo cáo của Thanh tra Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong năm 2012. Đồng thời, PAPI cũng được xem là nguồn thông tin độc lập từ bên ngoài bổ sung cho khung theo dõi và giám sát đang được triển khai xây dựng theo Thông tư số 11/2011/TT-TTCP ngày 9 tháng 11 năm 2011 của Thanh tra Chính phủ về việc quy định tiêu chí nhận định tình hình tham nhũng và đánh giá công tác phòng, chống tham nhũng. Bên cạnh đó, Bộ Nội vụ, cơ quan chủ trì công tác cải cách hành chính nhà nước, cũng đã tham khảo phương pháp luận của PAPI trong quá trình xây dựng Chỉ số theo dõi cải cách hành chính (PAR Index).<sup>3</sup>

Trong các năm 2012 và 2013, thông tin và dữ liệu PAPI cũng được sử dụng nhiều trong các báo cáo của các đối tác phát triển quốc tế ở Việt Nam. Báo cáo “Tham nhũng từ góc nhìn của người dân, doanh nghiệp và cán bộ, công chức, viên chức” [hay còn gọi là Báo cáo chẩn đoán tình hình tham nhũng] do Thanh tra Chính phủ và Ngân hàng Thế giới thực hiện với sự tham gia hỗ trợ của Bộ Phát triển Anh quốc (UKAID) và UNDP là một ví dụ. Báo cáo cũng đã phân tích mối tương quan giữa những phát hiện từ nghiên cứu đã tiến hành với những phát hiện từ nghiên cứu PAPI năm 2011 và cho thấy mức tương quan cao giữa hai khảo sát, đặc biệt là ở những phát hiện liên quan đến giáo dục, y tế và việc làm trong khu vực công (xem Bảng 5 và Hình 55 trong Báo cáo Chẩn đoán tình hình tham nhũng năm 2012).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Tham khảo Bộ Nội vụ (2012)

<sup>4</sup> Tham khảo Thanh tra Chính phủ và Ngân hàng Thế giới (2012).

Ngân hàng Thế giới trong năm 2013 cũng tham khảo dữ liệu PAPI trong việc rà soát lại mức độ công khai, minh bạch về ngân sách ở Việt Nam.<sup>5</sup> Báo cáo này cũng sử dụng một số dữ kiện PAPI để nhấn mạnh những thách thức trong cải thiện công khai, minh bạch về ngân sách cấp xã và làm thế nào để chuyển tải những thông tin đó đến người dân một cách có hiệu quả. Sử dụng dữ liệu từ PAPI, báo cáo cho rằng người dân dường như ít được biết đến chi tiêu ngân sách cấp xã, đồng thời đề xuất những thay đổi căn bản về yêu cầu công khai thông tin ngân sách, đặc biệt là tính cấp thiết của việc tổng hợp và cung cấp thông tin sao cho người dân dễ tiếp cận và dễ tìm hiểu hơn.

Một ví dụ khác về việc sử dụng dữ liệu PAPI đó là Bản kiến nghị chính sách chung của nhóm các nhà tài trợ cho Việt Nam với tiêu đề "Sửa đổi Luật Đất đai 2003 ở Việt Nam: Tạo sự đối xử công bằng cho những người có quyền sử dụng đất" đã được gửi đến Quốc hội trong quá trình tham vấn công chúng về dự thảo sửa đổi Luật Đất đai năm 2003. Bản kiến nghị này đề cập đến những kinh nghiệm quốc tế, kết quả của nhiều nghiên cứu và thảo luận chính sách có liên quan, trong đó có sử dụng dữ liệu của PAPI về mức độ hài lòng của người dân đối với việc công khai, minh bạch quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, khung giá đất, và việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.<sup>6</sup>

Cũng ở cấp quốc gia, PAPI vừa là kết quả đầu ra vừa là chỉ số theo dõi công tác quản trị và cung ứng dịch

vụ công trong Kế hoạch chung giai đoạn 2012-2016 giữa Chính phủ Việt Nam và Liên Hợp quốc (được ký kết vào ngày 27 tháng 3 năm 2012). Kế hoạch chung này mang ý nghĩa là khuôn khổ chung của các chương trình hợp tác giữa các cơ quan Liên Hợp quốc với Chính phủ Việt Nam trong giai đoạn 5 năm nhằm hỗ trợ Việt Nam trong quá trình đạt được các mục tiêu phát triển ưu tiên ở tầm quốc gia cũng như các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDG).

Ở cấp tỉnh, công cụ chẩn đoán PAPI ngày càng nhận được sự hưởng ứng của các cấp chính quyền địa phương. Đây là năm thứ hai PAPI cung cấp dữ liệu và bằng chứng từ trải nghiệm của người dân về quản trị và hành chính công cấp tỉnh được công bố trên phạm vi toàn quốc để tất cả các tỉnh/thành phố tham khảo. Nhiều địa phương trên cả nước đã và đang xem xét và sử dụng dữ liệu PAPI trong phân tích về các giải pháp đẩy mạnh công tác điều hành, quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công ở địa phương. Các tỉnh Bình Định, Quảng Ngãi, Hà Tĩnh, Kon Tum, Đắk Lắk, Đắk Nông, Tp. Hồ Chí Minh và Đà Nẵng là những ví dụ điển hình. Hộp 2 nêu một số ví dụ đáng khích lệ về tác động của Chỉ số PAPI và mức độ vận dụng ở cấp tỉnh, trong đó Kon Tum, Quảng Ngãi và Đắk Lắk đã thể hiện quyết tâm của lãnh đạo tỉnh thông qua các quyết định, chỉ thị cụ thể về việc rà soát các phát hiện nghiên cứu PAPI về địa phương và xây dựng kế hoạch hành động nhằm cải thiện hiệu quả công tác quản trị và hành chính công của tỉnh.

<sup>5</sup> Xem Ngân hàng Thế giới (2013).

<sup>6</sup> Báo cáo được thực hiện bởi các cơ quan Liên Hợp quốc tại Việt Nam, Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển Châu Á, Cơ quan Hợp tác phát triển Úc (AusAID) và Tổ chức Oxfam và nhận được sự đồng thuận từ Liên minh châu Âu tại Việt Nam, Đại sứ quán các nước Úc, Canada, Phần Lan, Đức, Ai-len, New Zealand, Na-uy, Thụy Sĩ và Hợp chủng quốc Hoa Kỳ.

<sup>7</sup> Xem mục Tin tức và truyền thông tại [www.papi.vn](http://www.papi.vn).

## Hộp 2: Một số ví dụ về tác động của PAPI ở cấp tỉnh

### **Kon Tum: Quyết định số 703/QĐ-UBND về việc ban hành Đề án nâng cao hiệu quả quản lý hành chính công tỉnh Kon Tum**

Ủy ban nhân dân tỉnh Kon Tum đã ra Quyết định số 703/QĐ-UBND ngày 3 tháng 8 năm 2012 về việc ban hành Đề án nâng cao hiệu quả quản lý hành chính công tỉnh Kon Tum. Quyết định này được ban hành sau khi các cơ quan chức năng của tỉnh rà soát và xem xét các phát hiện nghiên cứu của PAPI năm 2010 đồng thời thực hiện một cuộc điều tra riêng của tỉnh tại toàn bộ 9 đơn vị huyện và thành phố của tỉnh vào đầu năm 2012 dựa trên nội dung bộ phiếu hỏi PAPI. Sáng kiến xây dựng kế hoạch hành động của tỉnh đã được thực hiện sau hai vòng trao đổi về phát hiện từ nghiên cứu PAPI với lãnh đạo tỉnh, lãnh đạo các sở ban, ngành và lãnh đạo các huyện/thành phố trong tỉnh và nhóm nghiên cứu PAPI. Quyết định trên được ban hành căn cứ vào Kết luận số 656-KL/TU ngày 07 tháng 6 năm 2012 của Ban Thường vụ Tỉnh ủy về Đề án này.

### **Quảng Ngãi: Chỉ thị số 19/CT-UBND về việc nâng cao chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi**

Ngày 29 tháng 11 năm 2012, Ủy ban Nhân dân tỉnh Quảng Ngãi đã ký ban hành Chỉ thị số 19/CT-UBND về việc nâng cao chỉ số quản trị và hành chính công cấp tỉnh trên địa bàn tỉnh. Chỉ thị này được ban hành sau khi có kết quả khảo sát PAPI 2011 cho thấy Quảng Ngãi là một trong số những tỉnh đạt điểm thấp nhất cả nước. Theo nội dung của Chỉ thị, chủ tịch UBND tỉnh yêu cầu thủ trưởng các sở, ban, ngành trong tỉnh, chủ tịch UBND các huyện, thành phố và các đơn vị có liên quan rà soát lại các tiêu chí đánh giá của Chỉ số PAPI cho tỉnh Quảng Ngãi và triển khai thực hiện các biện pháp nhằm nâng cao điểm số ở sáu nội dung của PAPI trong những năm tới.<sup>8</sup>

### **Đắk Lắk: Chỉ thị số 2211/UBND-TH về việc cải thiện chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh**

UBND tỉnh Đắk Lắk đã ban hành Công văn số 2211/UBND-TH ngày 3 tháng 5 năm 2012 yêu cầu lãnh đạo các sở, ban ngành trong tỉnh, chủ tịch UBND các huyện, thị xã, thành phố rà soát, báo cáo tình hình và kết quả thực hiện những nội dung thuộc bộ chỉ số PAPI của tỉnh; xác định cụ thể những tồn tại, yếu kém cần khắc phục, đề xuất phương hướng, biện pháp thực hiện hiệu quả công tác quản trị và hành chính công trong thời gian tới.

Dữ liệu mở và công khai của PAPI đang phục vụ các nghiên cứu khoa học ở nhiều lĩnh vực liên quan đến quản trị và hành chính công. Báo cáo PAPI 2011 đã nêu một số nghiên cứu sử dụng dữ liệu PAPI để phân tích, trong đó có bài nghiên cứu về giới trong quản trị và hành chính công. Mới đây, Báo cáo phát triển con người Việt Nam năm 2011 đã đưa riêng một chuyên mục phân tích mối tương quan giữa những phát hiện nghiên cứu PAPI với kết quả đạt được trong cung ứng dịch vụ xã hội ở cấp địa phương. Nhiều nhà nghiên cứu của các học viện và viện nghiên cứu trong nước (như Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh,<sup>9</sup> Học viện Hành chính quốc gia và Trường Đại học Kinh tế quốc dân) đã viết và

đăng bài nghiên cứu trong đó sử dụng dữ liệu PAPI trên một số tạp chí trong nước và quốc tế. Hộp 3 giới thiệu một nghiên cứu qua đó các nhà nghiên cứu nhận định rằng những công cụ giám sát như Chỉ số PAPI, qua thời gian, có tác động tích cực tới việc cải thiện hiệu quả công tác quản trị ở cấp tỉnh.

<sup>8</sup> Tham khảo Chỉ thị số 19/CT-UBND tại Công báo số 27+28 ngày 14 tháng 12 năm 2012 và tại [www.papi.vn](http://www.papi.vn) trong mục Hồ sơ tỉnh 2011

<sup>9</sup> Ví dụ: Lê Văn Chiến (2012); và Đặng Ánh Tuyết (2012)

### Hộp 3: PAPI đóng góp gì vào việc cải thiện công tác quản trị ở địa phương?

Một câu hỏi thường đặt ra về tính phù hợp và cần thiết của công cụ giám chính sách đó là trên thực tế những công cụ đó có ý nghĩa tác động tới chính sách và thực thi chính sách ở cấp địa phương. Câu trả lời đó là nếu các cấp chính quyền địa phương được đánh giá qua khảo sát và được thông tin về việc họ được giám sát, họ có thể tìm ra những biện pháp để cải thiện hành vi và thái độ. Vậy những minh chứng cụ thể rút ra từ các cuộc khảo sát nói lên điều gì về hiệu quả hoạt động và những thay đổi trên thực tế?

Tận dụng dữ liệu và phương pháp chọn mẫu khách quan, khoa học của PAPI, một nhóm nghiên cứu đã ứng dụng phương pháp ngẫu nhiên hóa nhóm mẫu khảo sát để đánh giá tác động của việc giám sát chính quyền địa phương tới chất lượng quản trị và cung ứng dịch vụ công. Nhóm nghiên cứu so sánh các tỉnh và huyện được khảo sát trong năm 2010 và 2011 với những tỉnh/thành phố không được khảo sát trong năm 2010.

Trong nghiên cứu này, nhóm nghiên cứu phát hiện chất lượng quản trị từ đánh giá của người dân của những tỉnh và huyện đã được khảo sát trong năm 2010 có kết quả PAPI 2011 cao hơn so với những đơn vị không được khảo sát trong năm 2010. Nhóm nghiên cứu cũng cho rằng việc giám sát thông qua Chỉ số PAPI góp phần cải thiện nhiều khía cạnh của quản trị công, trong đó có việc cải thiện về mức độ tham gia của người dân vào các quyết định ở cấp thôn; nâng cao tính công khai, minh bạch trong các quyết sách của địa phương; tăng cường trách nhiệm giải trình; cải thiện chất lượng dịch vụ hành chính công và cung ứng dịch vụ công. Những tác động tích cực này cho thấy tầm quan trọng của các công cụ giám sát độc lập, giúp bổ sung và cung cấp thêm thông tin cho các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương.

Nguồn : Giang Thanh Long; Nguyễn Việt Cường và Trần Ngọc Anh (2013).

*Chỉ số PAPI góp phần cải thiện chất lượng quản trị công ở Việt Nam?*

*Một số minh chứng từ phương pháp ngẫu nhiên hóa nhóm mẫu. Sắp công bố.*

Nghiên cứu do nhóm nghiên cứu của Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh thực hiện trong thời gian qua là một ví dụ điển hình. Từ dữ liệu khảo sát năm 2010, nhóm nghiên cứu đã thực hiện phân tích theo hướng so sánh trường hợp đối với một số địa phương. Mục đích của nghiên cứu là tìm hiểu mối liên hệ giữa kết quả đầu ra của công tác quản trị và hành chính công qua ý kiến của người dân dựa trên Chỉ số PAPI với những yếu tố đầu vào về nguồn lực và những cố gắng của các cấp chính quyền địa phương. Nghiên cứu ban đầu tập trung vào bốn tỉnh, gồm Tiền Giang, Long An, Hải Dương và Nam Định. Nhóm nghiên cứu đã làm việc trực tiếp với các sở, ban, ngành liên quan ở cấp tỉnh, huyện xã để tìm hiểu các yếu tố đầu vào, đồng thời tổ chức các buổi tọa đàm chia sẻ thông tin và phát hiện

nghiên cứu với lãnh đạo của bốn tỉnh. Trong năm 2012 và 2013, nghiên cứu so sánh điển hình được mở rộng ra tám tỉnh nhằm tìm hiểu khoảng cách giữa các yếu tố 'đầu vào' và 'đầu ra' của công tác quản trị và hành chính công cấp tỉnh. Tám địa phương được lựa chọn so sánh theo cặp đôi, gồm Sóc Trăng – Trà Vinh, Quảng Nam – Phú Yên, Hà Nam – Ninh Bình và Điện Biên – Cao Bằng, và được nhóm theo các đặc điểm kinh tế-xã hội, địa lý tương đồng song có kết quả khác nhau ở Chỉ số PAPI (xem Hộp 4). Cũng qua các nghiên cứu đó, Học viện đã quyết định lồng ghép phương pháp luận, nội dung và phát hiện nghiên cứu của PAPI vào các chương trình đào tạo, trong đó có khoá đào tạo cho lớp lãnh đạo cao cấp về trải nghiệm của người dân với hiệu quả quản trị và hành chính công ở cấp tỉnh.

## Hộp 4: Phân tích một số nhân tố tác động đến hiệu quả quản trị địa phương

Nhằm tìm hiểu một số nhân tố ảnh hưởng tới hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh, một nhóm các nhà nghiên cứu cao cấp của Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh đã thiết kế và thực hiện nghiên cứu so sánh cặp đôi một số tỉnh có một số đặc điểm kinh tế-xã hội và địa lý tương đồng, sử dụng dữ liệu từ Chỉ số PAPI 2011. Phát hiện từ nghiên cứu cho thấy những yếu tố ảnh hưởng tới hiệu quả quản trị địa phương ở Điện Biên và Cao Bằng bao gồm quyết tâm chính trị, tăng cường công khai, minh bạch và tuyển dụng công chức trên nguyên tắc công bằng và công khai. Đối với hai tỉnh Hà Nam và Ninh Bình, những nhân tố ảnh hưởng đó là nâng cao nhận thức của công chúng và đảm bảo tính chủ động và vì dân của quy trình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Những phân tích về cặp tỉnh Sóc Trăng và Trà Vinh cho thấy nhu cầu cần thiết phải cải thiện công khai, minh bạch thông tin với người dân nhằm cải thiện chất lượng đầu tư công và công trình cộng đồng.

Kết quả nghiên cứu đã được trình bày và trao đổi tại buổi hội thảo khoa học tại Học viện với đại diện lãnh đạo tỉnh và sở, ngành liên quan đến từ các tỉnh được nghiên cứu vào ngày 5 tháng 4 năm 2013. Buổi hội thảo đã diễn ra với sự tham gia tham luận của các phó chủ tịch UBND và giám đốc, phó giám đốc Sở Nội vụ từ các tỉnh liên quan. Hội thảo cũng là cơ hội để các tỉnh trao đổi, đúc rút kinh nghiệm và học hỏi lẫn nhau. Trong phần bế mạc hội thảo, TS. Nguyễn Tất Giáp, Phó Giám đốc Học viện phát biểu: "Chỉ số PAPI giúp lãnh đạo địa phương hiểu hơn về hiệu quả hoạt động của mình trong công tác quản trị địa phương".

*Nguồn: Trang thông tin của Học viện tại [www.hcma.vn](http://www.hcma.vn) và mục Tin tức - Truyền thông trên [www.papi.vn](http://www.papi.vn)*

Kể từ khi công bố báo cáo PAPI 2011 (đầu tháng 5 năm 2012) đến nay, đã có rất nhiều bài viết, bài báo, bài nghiên cứu về kết quả của Chỉ số PAPI 2011. Tạp chí Mặt trận, Cơ quan ngôn luận của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã đăng nhiều bài viết giới thiệu về PAPI và tác động của dự án nghiên cứu PAPI trong việc huy động sự tham gia chủ động của người dân vào quá trình phát triển con người ở Việt Nam.<sup>10</sup> Bên cạnh đó, hàng trăm bài viết sử dụng thông tin, dữ liệu quả PAPI được đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng như báo, đài, tạp chí, báo điện tử cũng như trên các cổng thông tin điện tử của các cơ quan Trung ương và của các tỉnh, thành phố.<sup>11</sup>

Trên trường quốc tế, Chỉ số PAPI ở Việt Nam được xem là mô hình đo lường quản trị ở phạm vi quốc gia. Triết lý và phương pháp luận của PAPI đã được nêu như một ví dụ điển hình tại một số hội nghị quốc tế ở Trung Quốc, Nê-pan, Tuy-ni-di, Thái Lan, Bra-xin và In-đô-nê-xia, cũng như trên Cổng thông tin về đánh giá quản trị

quốc gia (GAP) của UNDP. Đặc biệt là gần đây Chỉ số PAPI nhận được sự chú ý ở Thái Lan, và theo dự kiến Thái Lan sẽ xây dựng Chỉ số Quản trị cấp tỉnh (PGI) dựa trên mô hình và phương pháp luận của PAPI để thực hiện thí điểm Chỉ số PGI trong năm 2013.

### Cấu trúc Báo cáo PAPI 2012

Báo cáo PAPI 2012 gồm ba chương chính. Chương 1 giới thiệu xu thế biến đổi ở tầm quốc gia về hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh qua hai vòng khảo sát PAPI trên phạm vi toàn quốc (năm 2011 và 2012). Chương 2 trình bày những phát hiện nghiên cứu về chi phí không chính thức qua trải nghiệm và góc nhìn của người dân khi tương tác với các cấp chính quyền và cơ quan cung cấp dịch vụ công ở địa phương. Chương 3 giới thiệu những phát hiện nghiên cứu PAPI 2012 ở cấp tỉnh, với so sánh đối chiếu những phát hiện ở sáu trực nội dung, 22 nội dung thành phần và các chỉ số thành phần qua hai năm. Sau ba chương chính của báo cáo là phần Phụ lục giới thiệu tổng quan về phương pháp luận, mẫu đại diện và quá trình thu thập dữ liệu. Bên cạnh báo cáo còn có Trang thông tin điện tử [www.papi.vn](http://www.papi.vn) với nhiều tài liệu liên quan đến nghiên cứu PAPI, hồ sơ PAPI của 63 tỉnh/thành phố qua các năm, và dữ liệu đến cấp chỉ số thành phần của Chỉ số PAPI.

<sup>10</sup> Tham khảo loạt bài viết về PAPI trên Tạp chí Mặt trận tại [www.papi.vn](http://www.papi.vn)

<sup>11</sup> Ví dụ: Bài tham luận đăng trên Diễn đàn pháp luật Việt Nam của Thông tấn xã Việt Nam, số tháng 1 và tháng 2 năm 2013. Xem thêm thông tin báo chí đưa tin, phân tích Chỉ số PAPI ở mục Tin tức và Truyền thông tại [www.papi.vn](http://www.papi.vn).