

# CHƯƠNG 1

## KHUNG LÝ THUYẾT VỀ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG

### 1.1. THUỐC ĐO VÀ ĐO LƯỜNG: CƠ SỞ TRIỂN KHAI XÂY DỰNG CHỈ SỐ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH (PAPI)

Một khi xã hội ngày càng quan tâm hơn tới hiệu quả hoạt động, thì cần thiết phải có các thước đo theo dõi, đánh giá kết quả một cách phù hợp. Các thước đo phải tạo động lực giúp đánh giá hiệu quả và tác động của một hoạt động bất kỳ, từ đó rút ra những bài học để điều chỉnh các quyết sách trong tương lai. Tuy nhiên, một thước đo duy nhất được thiết kế cho một mục đích cụ thể sẽ không thể phù hợp để đo lường các hệ thống quản trị và hành chính công ở quy mô lớn. Nói cách khác, không có một chỉ số duy nhất nào có thể phản ánh được một lĩnh vực phức tạp như quản trị và hành chính công. Trong trường hợp đó, một bộ chỉ số đo lường nhiều khía cạnh khác nhau của công tác quản trị và hành chính công được thể hiện dưới dạng “bảng đồng hồ” (hình đa giác) có lẽ có giá trị hơn so với một chỉ số đơn nhất.

Tiến trình phát triển kinh tế nhanh và ấn tượng của Việt Nam là nhờ một loạt chính sách tăng trưởng kinh tế cũng như rất nhiều nỗ lực cải cách hệ thống hành chính công. Những cải cách này, cũng như ở nhiều quốc gia đang phát triển nhanh khác, diễn ra ở nhiều lĩnh vực với các cơ chế giám sát phù hợp. Thông thường, việc thực hiện các chính sách kinh tế vĩ mô được giám sát khá tốt bằng các thống kê và dữ liệu cứng. Tuy nhiên, đối với lĩnh vực quản trị và hành chính công, việc giám sát hiệu quả công tác khó thực hiện

hơn do thiếu công cụ đánh giá và đo lường cụ thể, và nếu có thì thường thiếu sự kết nối với những đối tượng thụ hưởng thực sự của quá trình cải cách.

Công tác giám sát đến nay được thực hiện ở các cấp khác nhau, trong đó có vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQ) đối với việc thực hiện các chính sách và giám sát hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước ở cấp địa phương.<sup>8</sup> Bên cạnh đó, nhiều công cụ chính sách khác nhau đều nói đến tầm quan trọng của việc giám sát và đánh giá cải cách hành chính công, như Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 về Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010, Nghị quyết số 17/2007/NQ-TW ngày 1/8/2007 về việc Đẩy mạnh Cải cách Hành chính và nâng cao hiệu quả và hiệu lực của quản lý nhà nước; Quyết định số 555/2007/QĐ-BKH của Bộ Kế hoạch và Đầu tư ban hành khung theo dõi và đánh giá dựa trên kết quả cho Kế hoạch Phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2006-2010, Nghị quyết số 21/2009/NQ-CP ban hành ngày 12/5/2009 về Chiến lược quốc gia về Phòng chống tham nhũng đến năm 2020 và các quyết định khác của Chính phủ về việc xây dựng tiêu chí giám sát tham nhũng và công tác phòng chống tham nhũng. Ngoài ra còn có Chiến lược Phát

7. Lập luận này có tham khảo Stiglitz et al (2010) khi nói về tầm quan trọng của việc đo lường phức tạp.

8. Đặc biệt, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam được Quốc hội thông qua ngày 12/6/1999 có quy định tại Điều 12: hoạt động giám sát của MTTQ Việt Nam là “giám sát mang tính nhân dân, hỗ trợ cho công tác giám sát, kiểm tra, thanh tra của Nhà nước, nhằm góp phần xây dựng và bảo vệ Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong sạch, vững mạnh, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân.” Ngoài ra, xem thêm Nghị quyết liên tịch số 05/2006/NQLT-CP-UBTWMTTQVN ngày 21/4/2006 về việc ban hành Quy chế “Mặt trận Tổ quốc Việt Nam giám sát cán bộ, công chức và Đảng viên ở khu dân cư.”

triển kinh tế - xã hội (2011-2020) thể hiện ở nội dung về vai trò làm chủ của người dân trong quá trình phát triển và dự thảo Đề án Cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020.

Mặc dù những khuôn khổ chính sách nói trên có mục tiêu cụ thể, song quá trình thực hiện vẫn còn nhiều vấn đề cần phải bàn và đặt ra một số câu hỏi như: Việt Nam đã tiến được bao xa trong công cuộc cải cách khu vực nhà nước? Tình hình hiện nay ra sao? Hệ thống hành chính công của Việt Nam đang vận hành như thế nào ở cấp địa phương? Cần phải làm những gì để tiếp tục cải cách? Có thể đưa ra những khuyến nghị gì để tiếp tục thực hiện cải cách một cách hiệu quả? Cần thực hiện những phương án cải cách nào trong tương lai?

Những câu hỏi nêu trên mang tính đa diện và để giải đáp được chúng cần có một quá trình thay đổi toàn diện trong nhiều lĩnh vực. Mặc dù cần xem xét và hiểu rõ bản chất "tổng thể" và "toàn diện" của công cuộc cải cách hành chính, song một điều không kém phần quan trọng và thích hợp là tìm hiểu thực tế đang diễn ra ở cấp địa phương và hiệu quả thực tế của công tác quản trị và hành chính công. Cải cách hành chính là một quy trình phức hợp hướng tới cả hai nhiệm vụ quan trọng, đó là vừa nâng cao hiệu quả quản trị của bộ máy hành chính nhà nước và vừa cải thiện hiệu quả cung ứng dịch vụ công. Trong bối cảnh Việt Nam hiện nay, mục tiêu đề ra là cải cách hệ thống hành chính công sao cho hệ thống này đáp ứng được yêu cầu đặt ra của nền kinh tế thị trường có sự điều tiết của nhà nước khi Việt Nam trở thành quốc gia có thu nhập trung bình. Chính vì vậy, cần phải phân tích xem, ở cấp địa phương, một số khía cạnh trong hệ thống quản trị và hành chính công ở Việt Nam đã cải cách như thế nào để tiến đến một "nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hóa, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng, phát triển đất nước."<sup>9</sup>

Về khía cạnh đó, một thách thức chính đối với giai đoạn tiếp theo của cải cách hành chính công ở Việt Nam là hướng đến việc hiện đại hóa khu vực nhà nước. Để giải quyết thách thức này, Việt Nam cần chú trọng nâng cao trách nhiệm thực thi chính sách của các cơ quan, đơn vị trong khu vực nhà nước, đồng thời đảm bảo vai trò giám sát tích cực của các thành phần ngoài khu vực nhà nước trong quá trình đánh giá hiệu quả hoạt động của nền hành chính.<sup>10</sup>

9. Mục tiêu chung của Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 theo Quyết định 136/2001/QĐ-TTg (17/9/2001).

10. Xem Acuña-Alfaro, 2009a, tr.42.

Để làm được việc đó, cần thiết có các công cụ phù hợp để thu thập phản hồi từ người dân về chất lượng của việc hoạch định chính sách, quản lý hành chính và cung cấp dịch vụ công ở cấp địa phương, tạo động lực cho chính quyền địa phương nâng cao chất lượng hoạt động trong những lĩnh vực này. Hiện nay cũng đã có nhiều công cụ đã được thiết kế và áp dụng trên thế giới (ví dụ Chỉ số Quản trị Toàn cầu của Ngân hàng Thế giới hay Chỉ số Cảm nhận về Tham nhũng của tổ chức Minh bạch Quốc tế),<sup>11</sup> được dùng để đánh giá hiệu quả quản trị công và so sánh giữa các quốc gia. Tuy nhiên, những công cụ này thường chỉ thu thập thông tin ở cấp vĩ mô, mà chưa chuyển tải được ý kiến phản hồi trực tiếp của người sử dụng dịch vụ, cũng như chưa có được sự tham gia rộng rãi của nhiều chủ thể quan trọng ở cấp địa phương trong quá trình đánh giá. Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) đo lường hiệu quả điều hành kinh tế cho sự phát triển của khu vực tư nhân ở Việt Nam có thể là một ngoại lệ.<sup>12</sup> Do vậy, để các thước đo thực sự mang lại ý nghĩa chính sách, chúng cần vượt xa hơn những công cụ ở tầm quốc tế nói trên, bằng cách hướng trọng tâm vào việc cung cấp thông tin khách quan và chi tiết hơn để giúp các nhà hoạch định và thực thi chính sách cấp địa phương hiểu được hiện trạng và từ đó tìm ra những phương án cải thiện cần thiết. Đây là mục đích và ý nghĩa của Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI), bên cạnh tác dụng bổ sung cho chỉ số PCI hiện nay. Phụ lục B đưa ra một số so sánh về những điểm tương đồng và khác biệt về phương pháp luận giữa Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) và Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI). Khác biệt lớn nhất giữa hai bộ chỉ số này là ở chỗ PAPI đo lường hiệu quả công tác quản trị và hành chính công từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân, còn PCI thu thập đánh giá của doanh nghiệp về chất lượng điều hành kinh tế nhằm thúc đẩy sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân.

Kinh nghiệm từ những nước đã trở thành quốc gia có mức thu nhập bậc trung cho thấy mối quan hệ giữa các cơ quan công quyền, khu vực tư nhân và người dân về cách thức mà các chủ thể này tương tác với nhau, đã thay đổi đáng kể trong quá trình chuyển đổi. Người dân có đời sống cao hơn, học vấn tốt hơn đòi hỏi chính quyền phải cung cấp những dịch vụ hành chính hiệu quả hơn, giảm thiểu tình trạng quan liêu,

11. Tham khảo Chỉ số Quản trị Toàn cầu của Ngân hàng Thế giới tại [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org) và Chỉ số Cảm nhận Tham nhũng của Tổ chức Minh bạch Quốc tế tại [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

12. Chỉ số Năng lực Cạnh tranh cấp Tỉnh (PCI) là kết quả của dự án hợp tác giữa Dự án Sáng kiến Cạnh tranh Việt Nam (MNCI) và Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI). Xem thêm tại [www.pci vietnam.org/](http://www.pci vietnam.org/) và Malesky (2009) để biết thêm thông tin.



tham nhúng, ban phát, vị thân, lạm dụng hay biến thủ công quỹ. Người dân đòi hỏi một hệ thống hành chính có tác dụng thúc đẩy phát triển, công bằng và tạo điều kiện cho người dân tham gia nhiều hơn vào quá trình ra quyết định, thực hiện và giám sát thực hiện chính sách công. Trong quá trình xây dựng một xã hội “dân chủ, công bằng, văn minh”, thịnh vượng, và một nền kinh tế thị trường năng động theo định hướng xã hội chủ nghĩa, bộ máy hành chính nhà nước đóng vai trò quan trọng trong 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 tầng trưởng kinh tế.

Một cách để cải thiện hệ thống hành chính công ở Việt Nam đó là tạo cơ hội cho người dân được tham gia một cách thực sự, hiệu quả vào quá trình thực hiện và giám sát các hoạt động quản trị và hành chính công.<sup>13</sup> Thông tin phản ánh trải nghiệm thực tiễn của người dân đối với hiệu quả hoạt động của cơ quan công quyền có thể tạo động lực cho lãnh đạo địa phương nâng cao chất lượng thể chế và thực thi chính sách. Những trải nghiệm đó được chuyển hóa thành các chỉ số đánh giá hiệu quả thực hiện và có thể sử dụng để so sánh theo thời gian. Từ những chỉ số đó, trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương với người dân cũng được nâng lên. Người dân cũng có cơ hội thỉnh cầu chính quyền địa phương thực hiện những biện pháp cải tiến cụ thể. Thực chứng đúc rút từ kinh nghiệm của người sử dụng dịch vụ cũng có tác dụng nâng cao trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền địa phương với chính quyền trung ương, vì qua đánh giá của người dân, cán bộ chính quyền địa phương có cơ hội thể hiện năng lực lãnh đạo, điều hành với cấp trên. Hơn nữa, những chỉ số này có thể tác động đến quá trình dịch chuyển lao động và nguồn vốn giữa các vùng và các địa phương, vì người lao động và doanh nghiệp có xu hướng chuyển dịch đến những địa phương nào có công tác quản trị và cung ứng dịch vụ công tốt hơn.

Từ những suy nghĩ trên, PAPI đo lường hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh từ góc nhìn của người

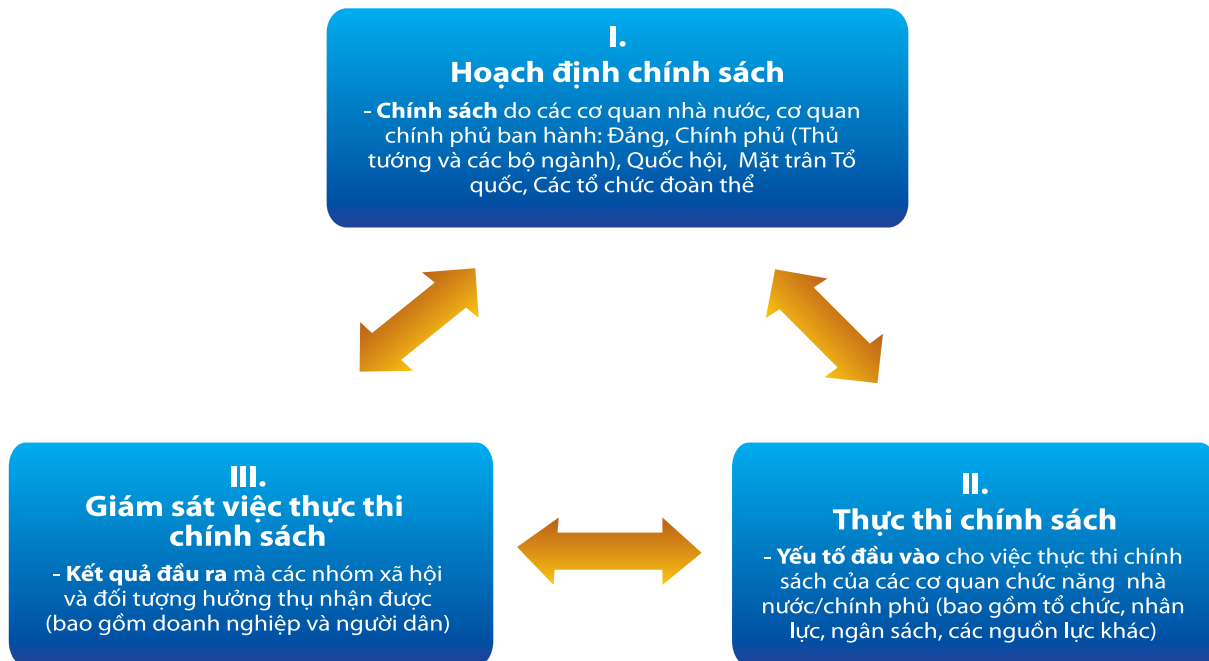
dân với tư cách là người sử dụng dịch vụ công. PAPI nhấn mạnh kinh nghiệm của người dân về “sản phẩm” của bộ máy quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công tại địa phương. Bên cạnh đo lường kinh nghiệm thực tiễn của người dân khi tham gia vào quá trình hoạch định chính sách, thực thi và giám sát thực thi chính sách, PAPI còn đánh giá hiệu quả cung ứng dịch vụ công như y tế và giáo dục thông qua mức độ hài lòng của người dân khi sử dụng những dịch vụ đó. Trong khi các quy trình đánh giá và giám sát của chính phủ chú trọng nhiều hơn vào khía cạnh “cung” (các tổ chức, thể chế định hình môi trường và phương thức cung ứng dịch vụ), thì PAPI đánh giá từ phía “cầu”, tức là dựa trên ý kiến, kinh nghiệm và đề xuất của người dân trong quá trình tham gia và tương tác với bộ máy hành chính. Kinh nghiệm thực tế và góc nhìn thực chứng của người dân cho thấy phần nào những mặt được và chưa được của bộ máy hành chính trong quá trình phục vụ người dân, những đối tượng hầu như đến nay còn ít được tham khảo trong hầu hết các đánh giá thực hiện chính sách.

Khi nói đến hiệu quả quản trị và hành chính công, PAPI đề cập đến ba quá trình chính sách có mối liên hệ chặt chẽ với nhau: hoạch định chính sách, thực thi chính sách, và giám sát thực thi chính sách (xem Biểu đồ 1).

**Hoạch định chính sách** đóng vai trò then chốt trong công tác quản trị công, vì đây là một quy trình xác định các quy tắc chi phối, tác động đến việc thực thi chính sách và cung ứng dịch vụ công. Các quyết sách có thể ảnh hưởng đến hành vi, và do đó nâng cao hoặc làm giảm chất lượng và độ tin cậy của dịch vụ công. Hơn nữa, các quy trình hoạch định chính sách có sự tham gia phối hợp và đối thoại có thể dẫn đến hiệu quả thực thi cao hơn. Ngoài ra, quy trình hoạch định chính sách ở cấp tỉnh rất quan trọng và thiết yếu, vì nó không chỉ đơn thuần đảm bảo các chính sách ở cấp quốc gia được hiểu đầy đủ và nhất quán, mà còn bởi cấp địa phương cần xem xét triển khai những chính sách đó sao cho phù hợp nhất với điều kiện địa phương, dựa trên ý kiến phản ánh và kiến nghị của người dân sử dụng dịch vụ của nhà nước.

13. Levy (2007) là một tài liệu tham khảo hữu ích về các khuôn khổ phân tích và giám sát quy trình quản trị ở các quốc gia đang phát triển.

## BIỂU ĐỒ 1. QUY TRÌNH CHÍNH SÁCH



Khi một quyết sách được đưa ra là có một sự dịch chuyển từ ý định (đạt được kết quả) sang thực hiện (sản phẩm đầu ra được hiện thực hóa). Theo nghĩa đó, **thực thi chính sách** chính là những đầu vào, cơ chế, nguồn lực và năng lực cần thiết của khu vực công nhằm đảm bảo các điều kiện cung ứng dịch vụ công. Quy trình này đòi hỏi phải có sự giám sát thường xuyên về tình hình hoạt động của bộ máy hành chính, của từng lĩnh vực hay một ngành cụ thể. Trong quá trình thực hiện, công tác giám sát rất hữu ích vì nó giúp xác định được những ưu và khuyết điểm so với những tiêu chí và mục tiêu đã được đề ra từ đầu.

Quy trình thứ ba, **giám sát thực thi chính sách**, trực tiếp liên quan đến quy trình thực thi. Ở đây thường có hai cách để đánh giá hiệu quả thực thi. Cách thứ nhất là đánh giá từ góc độ người cung cấp dịch vụ dưới hình thức tự đánh giá. Cách này chỉ đơn thuần yêu cầu các cán bộ quản lý cho ý kiến về những yếu tố đầu vào và nỗ lực đã được thực hiện. Cách thứ hai là cơ chế đánh giá dựa trên mức độ hài lòng của người sử dụng dịch vụ, trong đó yêu cầu người dân bày tỏ quan điểm và kinh nghiệm của mình về độ bao phủ và chất lượng của dịch vụ. Có nghĩa là, cách thứ nhất là đánh giá từ phía cung, còn cách thứ hai là từ phía cầu.

PAPI áp dụng cách đánh giá thứ hai, vận dụng một phương pháp luận phù hợp để phản ánh những gì đang diễn ra trong thực tế. PAPI đánh giá phương diện thực thi chính sách, phản ánh tính đa chiều của tiến trình cải cách bằng việc tìm hiểu đánh giá của người dân về hiệu quả thực tiễn của công tác quản trị và dịch

vụ hành chính công có tác động trực tiếp đến đời sống của họ. Từ những kết quả thu được, PAPI cung cấp thông tin cho quá trình hoạch định chính sách cũng như góp phần cải thiện hiệu quả thực thi chính sách.

PAPI không phải là thước đo duy nhất nắm bắt được tính phức tạp của những nỗ lực cải cách quản trị và hành chính công, đồng thời cũng không có tham vọng tìm được lời giải cho tất cả những vấn đề còn tồn tại trong lĩnh vực này. PAPI là công cụ đánh giá dựa vào thông tin khách quan thu thập được từ phía người dân bình thường nhằm bù vào những khiếm khuyết về thông tin và dữ liệu trong đo lường hiệu quả quản lý hành chính công. Thông qua việc thu thập những số liệu thực chứng dựa trên những trải nghiệm thực tế của người dân, PAPI xác định được phương hướng vận động và góp phần cải thiện quy trình hoạch định và thực thi chính sách.

PAPI chú ý đến những thực tiễn đang diễn ra ở cấp độ tổng thể, đồng thời cũng lưu ý đến những diễn biến về từng khía cạnh riêng lẻ trong công tác quản trị và hành chính công. Một địa phương có thể xuất sắc ở khía cạnh này song lại cần cải thiện hơn ở những khía cạnh khác. Với công cụ "bảng đồng hồ" (hay hình đa giác) đã được giới thiệu ở trên, lãnh đạo cấp địa phương có thể theo dõi những bình diện khác nhau của hiệu quả quản trị, thay vì chỉ quan tâm đến chỉ số (điểm số) tổng hợp của địa phương. Có thể lấy ví dụ về một người điều khiển phương tiện ô tô chỉ có một thước đo tổng hợp duy nhất trên bảng đồng hồ của mình. Liệu có ích gì nếu người lái xe chỉ biết anh ta đang đi ở tốc độ nào khi nhìn vào



bảng đồng hồ với chỉ có một thông số tốc độ và sử dụng nhiên liệu? Hay sẽ tốt hơn nếu người lái xe được biết mình đang lái xe với tốc độ quá cao và bình xăng đang nhanh chóng cạn kiệt? Điều quan trọng không chỉ ở hiệu quả hoạt động của địa phương ở thời điểm hiện tại, mà còn ở hiệu quả hoạt động trong tương lai. Phân tích các thước đo cụ thể về công tác quản trị còn giúp tạo ra mối liên hệ chặt chẽ hơn giữa các nỗ lực cải cách thể chế và chính sách cụ thể với những cải thiện trong cung cấp dịch vụ công. Để làm điều này, PAPI chia nhỏ thước đo về quản trị và hành chính công thành sáu trục nội dung đúc rút từ kinh nghiệm quốc tế song phản ánh những điểm mạnh và điểm yếu ở từng khía cạnh cụ thể phù hợp với bối cảnh Việt Nam.

Vấn đề quan tâm của PAPI là chuyển sự tập trung đánh giá đầu vào hay thực thi chính sách (hộp II trong Biểu đồ 1) sang đánh giá đầu ra và kết quả từ kinh nghiệm thực tế của người dân (hộp III trong Biểu đồ 1). Những dữ liệu và thông tin thu được sẽ góp phần cải thiện chu trình hoạch định chính sách (hộp I trong Biểu đồ 1). Do đó, PAPI có giá trị đóng góp quan trọng cho nỗ lực cải cách liên tục. Cho dù PAPI đã xây dựng được một bộ tiêu chí đo lường hiệu quả của một số lĩnh vực quan trọng trong quản trị và quản lý hành chính công, song những thay đổi trong nền kinh tế Việt Nam hướng đến những chuẩn mực cao hơn cũng đồng nghĩa với việc PAPI phải luôn được rà soát và điều chỉnh cho phù hợp với tình hình mới.

Tựu trung lại, mục tiêu đặt ra là xây dựng một bộ tiêu chí đo lường cô đọng, phản ánh được phần nào hiệu quả của quá trình thực thi chính sách. PAPI thực hiện điều này bằng việc chuyển trọng tâm từ đầu vào sang đầu ra của quy trình chính sách. Khi đánh giá hiệu quả điều hành và quản lý hành chính công, PAPI thu thập dữ liệu chủ yếu từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân thay vì cảm nhận của họ, nhấn mạnh kinh nghiệm cá nhân của nhiều tầng lớp dân cư. PAPI nhìn nhận quản trị và hành chính công là hai khía cạnh bổ sung cho nhau. PAPI bổ sung cho những thước đo hiện có về hiệu quả quản trị và hành chính công ở Việt Nam.

## 1.2. SÁU TRỤC NỘI DUNG ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH

PAPI là thước đo đánh giá hiệu quả quản trị và hành chính công, hai quy trình vốn có tính đa diện riêng song lại quan hệ chặt chẽ với nhau. PAPI cung cấp cho các bên liên quan những thông tin có ảnh hưởng đến họ một cách trực tiếp khi các trục nội dung được phân tích sâu hơn, cụ thể hơn. Cải cách công tác quản trị và hành chính công không chỉ giới hạn ở việc cải cách thể chế và bộ máy, mà còn là đổi mới phương thức cung ứng dịch vụ công sao cho có hiệu quả hơn.

Trên tinh thần đó, PAPI đánh giá sáu trục nội dung chính, bao gồm: (i) sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở, (ii) trách nhiệm giải trình với người dân, (iii) công khai, minh bạch, (iv) kiểm soát tham nhũng, (v) thủ tục hành chính công và (vi) cung ứng dịch vụ công. Bảng 1 dưới đây thể hiện bức tranh tổng thể những khía cạnh chính được nghiên cứu, từng trục nội dung và các câu hỏi được dùng để phỏng vấn trực tiếp người dân. Mặc dù các trục nội dung được trình bày riêng rẽ để dễ đánh giá, song chúng liên quan chặt chẽ và bổ sung cho nhau.

Trục nội dung thứ nhất là sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở, đánh giá các cơ chế tạo điều kiện cho người dân tham gia vào các quy trình quản trị công. Các vấn đề chính được đề cập ở đây là kiến thức của người dân về cơ hội tham gia của mình, kinh nghiệm trong bầu trưởng thôn/tổ trưởng dân phố và mức độ hài lòng với chất lượng công việc của trưởng thôn/tổ trưởng dân phố; chất lượng bầu cử, và đóng góp của người dân vào các hoạt động, công trình công ích của xã/phường.

Trục nội dung thứ hai là công khai, minh bạch, đánh giá dòng thông tin kịp thời và đáng tin cậy mà chính quyền cung cấp cho người dân (về các vấn đề kinh tế-xã hội và cộng đồng). Đặc biệt, trục nội dung này tập trung vào vấn đề nhận thức của người dân và mức độ thông tin về các chính sách xã hội cho người nghèo; những quy định pháp luật ảnh hưởng đến đời sống hàng ngày của người dân; ngân sách và chi tiêu của các cơ quan hành chính công cấp xã/phường; kế hoạch sử dụng đất và đền bù đất đai.

Trục nội dung thứ ba về trách nhiệm giải trình, đánh giá mức độ giải trình của cán bộ chính quyền địa phương về những hoạt động của mình. Trục này xem xét mức độ tiếp xúc của người dân với các cá nhân và cơ quan có thẩm quyền để giải quyết các vấn đề cá nhân, gia đình, hàng xóm, hay liên quan tới cán bộ, công chức ở địa phương; khiếu nại, tố cáo của người dân; và những cơ chế của nhân dân yêu cầu chính quyền địa phương chịu trách nhiệm về những dự án đầu tư công cộng ở xã/phường (như Ban Thanh tra nhân dân và Ban Giám sát đầu tư cộng đồng).

Trục thứ tư đề cập đến một vấn đề đã trở nên phổ biến và mang tính hệ thống ở Việt Nam, đó là tệ tham nhũng. Trục này đánh giá mức độ tham nhũng, và động cơ của người dân trong việc tố cáo các hành vi tham nhũng. Mặc dù tham nhũng là một vấn đề rộng, song để thuận lợi cho phân tích, báo cáo tập trung phân tích vấn đề lạm dụng ngân sách nhà nước vì mục đích tư lợi, hối lộ, tầm quan trọng của “vị thân” khi xin/thi vào làm việc trong khu vực nhà nước, lạm dụng chức quyền trong xử lý các thủ tục hành chính và cung ứng dịch vụ y tế và giáo dục, nhận thức của người dân về quy định của pháp luật về phòng chống tham

những và cảm nhận về hiệu quả của những nỗ lực chống tham nhũng của các cơ quan nhà nước.

Tâm điểm của trực nội dung thứ năm là đánh giá một số các dịch vụ và thủ tục hành chính công được lựa chọn. Trực nội dung này đánh giá việc thực hiện và hiệu quả của việc cung ứng dịch vụ và xử lý thủ tục hành chính. Cụ thể, trực nội dung này xem xét kinh nghiệm của người dân khi đi làm thủ tục hành chính xin cấp giấy phép xây dựng, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở cấp huyện/quận và xã/phường, và mức

độ hài lòng của người dân khi sử dụng dịch vụ công chúng nhà nước.

Trực nội dung thứ sáu đề cập tới các dịch vụ công được coi là đóng vai trò then chốt trong việc cải thiện đời sống hàng ngày của người dân (như y tế, giáo dục, nước sạch, tình hình an ninh, trật tự). Trực nội dung này xem xét cụ thể mức độ bao phủ, khả năng tiếp cận, kinh nghiệm và mức độ hài lòng của người dân đối với các dịch vụ y tế công, giáo dục tiểu học công lập; nước sạch và vệ sinh; và tình hình an ninh, trật tự khu dân cư.

**BẢNG 1. CƠ CẤU CHỈ SỐ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH: 6 TRỰC NỘI DUNG, 21 NỘI DUNG THÀNH PHẦN VÀ 82 CHỈ SỐ THÀNH PHẦN**

TRỰC NỘI DUNG	NỘI DUNG THÀNH PHẦN	CHỈ SỐ THÀNH PHẦN
Sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở	Tri thức công dân	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hiểu đúng về nhiệm kỳ của trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố (%)</li> <li>Biết vị trí nào ở cấp địa phương là do dân bầu (từ 0 tới 4)</li> </ul>
	Cơ hội thực hiện dân chủ cơ sở	<ul style="list-style-type: none"> <li>Đã trực tiếp đi bầu trong lần bầu Đại biểu HĐND các cấp gần đây nhất (%)</li> <li>Đã trực tiếp đi bầu trong lần bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố gần đây nhất (%)</li> <li>Đã trực tiếp đi bầu trong lần bầu đại biểu Quốc hội gần đây nhất (%)</li> <li>Đã từng nghe đến Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn (%)</li> <li>Đã từng nghe đến khẩu hiệu "Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra" (%)</li> <li>Ở thôn/ấp/tổ dân phố của bản thân, trưởng thôn/trưởng ấp/tổ trưởng tổ dân phố được nhân dân bầu (%)</li> </ul>
	Chất lượng bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cuộc bầu cử trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố có từ hai ứng cử viên trở lên (%)</li> <li>Bản thân người trả lời trực tiếp đi bầu (%)</li> <li>Bầu cử được tổ chức theo hình thức bỏ phiếu kín (%)</li> <li>Kết quả kiểm phiếu được niêm yết công khai (%)</li> <li>Chính quyền đã gọi ý bầu cho một ứng viên nào đó (%)</li> <li>Người trả lời đã bầu cho người trúng cử (%)</li> </ul>
	Đóng góp tự nguyện	<ul style="list-style-type: none"> <li>Người trả lời phỏng vấn đã đóng góp tự nguyện cho một công trình công cộng tại địa bàn nơi đang sinh sống (%)</li> <li>Ban giám sát đầu tư cộng đồng chịu trách nhiệm giám sát việc thực thi dự án công trình công cộng đó (%)</li> </ul>
Công khai, minh bạch	Danh sách hộ nghèo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Những hộ có thu nhập dưới &lt; 360,000 VND được xếp vào diện hộ nghèo (% số người trả lời đồng ý)</li> <li>Danh sách hộ nghèo được công bố công khai trong 12 tháng qua (% số người trả lời đồng ý)</li> <li>Những hộ thực tế nghèo nhưng không được xếp vào diện hộ nghèo (%)</li> <li>Số người trên thực tế không nghèo nhưng được xếp vào diện hộ nghèo (%)</li> </ul>
	Ngân sách cấp xã	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ngân sách và chi tiêu công của xã được niêm yết công khai (% số người trả lời đồng ý)</li> <li>Người trả lời đã đọc thông tin về ngân sách xã nếu có niêm yết (%)</li> <li>Nếu người trả lời đã đọc bản niêm yết ngân sách và chi tiêu công, họ tin vào sự đầy đủ của thông tin đã được công bố (%)</li> </ul>
	Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và giá đền bù đất	<ul style="list-style-type: none"> <li>Người trả lời biết về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hiện nay của xã/phường (%)</li> <li>Người dân đã góp ý kiến cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hiện nay của xã/phường (%)</li> <li>Nếu đã đóng góp ý kiến, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã tiếp thu ý kiến đóng góp (% số người đồng ý)</li> <li>Người trả lời KHÔNG bị mất đất do quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất mới (%)</li> <li>Giá đền bù cho đất bị thu hồi xấp xỉ giá thị trường (% số người đồng ý)</li> <li>Người trả lời phỏng vấn biết địa điểm đến tham khảo bảng giá đất chính thức (%)</li> <li>Tác động của quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất (mới) tới gia đình người trả lời (1. Bất lợi; 2 Không ảnh hưởng gì; 3. Có lợi)</li> </ul>



TRỤC NỘI DUNG	NỘI DUNG THÀNH PHẦN	CHỈ SỐ THÀNH PHẦN
Trách nhiệm giải trình với người dân (dân kiểm tra)	Liên hệ với cán bộ chính quyền các cấp để giải quyết khúc mắc cá nhân, gia đình, hàng xóm, hoặc liên quan tới chính quyền	<ul style="list-style-type: none"> <li>Liên hệ trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố để yêu cầu giải quyết (%)</li> <li>Liên hệ cán bộ xã/phường để yêu cầu giải quyết (%)</li> <li>Cuộc gặp với trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố có tác dụng (%)</li> <li>Cuộc gặp với cán bộ xã/phường có tác dụng (%)</li> <li>Đưa ra ý kiến góp ý xây dựng với chính quyền (%)</li> <li>Việc đưa ra ý kiến góp ý xây dựng với chính quyền có tác dụng (%)</li> </ul>
	Ban Thanh tra nhân dân (Ban TTND)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Người trả lời biết có Ban Thanh tra nhân dân (Ban TTND) ở địa bàn đang sinh sống (%)</li> <li>Ban TTND được thành lập theo hình thức dân bầu, MTTQ công nhận (% số người trả lời biết tới hình thức này)</li> <li>Ban TTND thực sự hoạt động trên thực tế (% số người trả lời ghi nhận)</li> </ul>
	Ban Giám sát đầu tư cộng đồng (Ban GSĐTCD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Người trả lời biết có Ban Giám sát đầu tư cộng đồng (%)</li> <li>Ban GSĐTCD có hoạt động thực sự trên thực tế (% số người trả lời ghi nhận)</li> </ul>
Kiểm soát tham nhũng	Kiểm soát tham nhũng liên quan đến các cấp chính quyền địa phương	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cán bộ chính quyền dùng tiền công quỹ vào mục đích riêng (% số người trả lời không đồng ý với nhận định này)</li> <li>Người dân chi thêm tiền để được nhận Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (% người không đồng ý)</li> <li>Người dân chi thêm tiền để nhận được Giấy phép xây dựng (% người không đồng ý)</li> <li>Người dân chi thêm tiền để được việc khi đi làm công chứng ở phòng công chứng nhà nước (%)</li> </ul>
	Kiểm soát tham nhũng liên quan tới cung ứng dịch vụ công	<ul style="list-style-type: none"> <li>Người dân chi thêm tiền để được quan tâm hơn khi đi khám, chữa bệnh tại bệnh viện huyện/quận (% người không đồng ý)</li> <li>Được biết phụ huynh học sinh ở trường tiểu học gần nhà chi thêm tiền để con em mình được quan tâm hơn (% người không đồng ý)</li> <li>Để học sinh được quan tâm hơn, phụ huynh học sinh cần ‘bồi dưỡng’ thêm cho giáo viên (kinh nghiệm thực tế) (% người không đồng ý)</li> <li>Giáo viên ưu ái các học sinh tham gia các lớp học thêm (% người không đồng ý)</li> <li>Cá nhân hoặc gia đình bị ảnh hưởng bởi một hành vi tham nhũng của cán bộ chính quyền địa phương (%)</li> <li>Bệnh nhân/người nhà bệnh nhân chi thêm tiền để được điều trị tốt hơn (%)</li> </ul>
	Cơ hội công bằng trong tìm việc ở khu vực công	<ul style="list-style-type: none"> <li>Để xin được việc làm trong cơ quan nhà nước, nhiều người phải đưa tiền hối lộ (% người không đồng ý)</li> <li>Số vị trí trong khu vực nhà nước (đã được hỏi) KHÔNG cần quen biết mà vẫn thi vào được (từ 1 tới 5)</li> </ul>
	Quyết tâm trong phòng, chống tham nhũng	<ul style="list-style-type: none"> <li>Người trả lời phỏng vấn biết đến Luật Phòng, chống tham nhũng (%)</li> <li>Chính quyền địa phương nghiêm túc trong phòng chống tham nhũng khi có tham nhũng xảy ra ở tỉnh/thành phố nơi cư trú (%)</li> <li>Người trả lời phỏng vấn bị ảnh hưởng của hành vi tham nhũng, song lại lựa chọn không tố cáo (%)</li> <li>Số tiền hối lộ cao tới mức nào thì ông/bà đi tố cáo hành vi đòi hối lộ của một vị công an (đơn vị 1000 VND)?</li> <li>Số tiền hối lộ cao tới mức nào thì ông/bà đi tố cáo hành vi đòi hối lộ của một vị cán bộ UBND xã/phường (đơn vị 1000 VND)?</li> </ul>
Thủ tục hành chính công	Dịch vụ công chứng nhà nước	<ul style="list-style-type: none"> <li>Người trả lời đã sử dụng dịch vụ công chứng nhà nước (%)</li> <li>Tổng số điểm về chất lượng dịch vụ (tổng hợp cả 8 hạng mục đã khảo sát)</li> </ul>
	Thủ tục xin cấp phép xây dựng nhà ở	<ul style="list-style-type: none"> <li>Đối với người trả lời đã xây mới hoặc nâng cấp nhà ở, số người đã xin cấp phép xây dựng (%)</li> <li>Tổng số điểm về chất lượng dịch vụ hành chính liên quan tới việc xin cấp phép xây dựng (tổng hợp cả 8 hạng mục đã khảo sát)</li> <li>Nếu có đi xin cấp phép xây dựng, người trả lời không phải tới nhiều cơ quan/qua nhiều cửa để làm thủ tục (%)</li> </ul>
	Thủ tục xin cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất/nhà ở (giấy CNQSDĐ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Phần trăm số người trả lời phỏng vấn đã làm thủ tục xin cấp giấy CNQSD đất/nhà ở mới trong vòng 3 năm qua (%)</li> <li>Tổng số điểm về chất lượng dịch vụ thủ tục hành chính cấp giấy CNQSD đất/nhà ở (tổng hợp cả 8 hạng mục đã khảo sát)</li> </ul>

TRỤC NỘI DUNG	NỘI DUNG THÀNH PHẦN	CHỈ SỐ THÀNH PHẦN
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Nếu đã đi xin cấp Giấy CNQSD đất/nhà ở, người trả lời không phải tới nhiều cơ quan/qua nhiều cửa để làm thủ tục (%)</li> <li>Quy trình thủ tục xin cấp giấy CNQSD đất/nhà ở đã đơn giản hơn so với ba năm trước (% số người đồng ý)</li> </ul>
Cung ứng dịch vụ công	Giáo dục bậc tiểu học	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tổng chất lượng giáo dục tiểu học công lập (tổng hợp cả 8 hạng mục đã khảo sát)</li> <li>Khoảng cách từ nhà tới trường tiểu học gần nhất (km)</li> </ul>
	Dịch vụ y tế công	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tổng chất lượng bệnh viện công tại địa phương (tổng hợp cả 7 hạng mục đã khảo sát)</li> <li>Tỷ lệ số người trả lời có thẻ bảo hiểm y tế (%)</li> <li>Người nghèo có được hỗ trợ để mua bảo hiểm y tế không? (% trả lời CÓ)</li> <li>Trẻ em dưới 6 tuổi có được miễn phí khi đi khám chữa bệnh không? (% trả lời CÓ)?</li> </ul>
	Cơ sở hạ tầng căn bản	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tỷ lệ số hộ gia đình (có người tham gia khảo sát) sử dụng điện lưới (%)</li> <li>Chất lượng của đường lộ gần nhà nhất (1. Đất; 2. Rải sỏi; 3. Bê tông; 4. Trải nhựa)</li> <li>Tần suất thu gom rác thải do chính quyền địa phương tổ chức (Từ không bao giờ, tới 5 ngày/lần, đến hàng ngày)</li> <li>Sử dụng nước máy là nguồn nước chính để ăn uống (%)</li> <li>Tỷ lệ số hộ gia đình (có người tham gia khảo sát) sử dụng nước mưa là nguồn nước ăn uống chính (%)</li> </ul>
	An ninh, trật tự khu dân cư	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loại hình tội phạm liên quan tới an ninh, trật tự nơi dân cư xảy ra đối với người trả lời trong vòng một năm qua (% bị trộm phương tiện đi lại, bị móc túi/cướp giật, bị trộm vào nhà, bị trộm hành hung)</li> <li>Đánh giá mức độ an ninh tại nơi cư trú (0 Rất không an toàn; 3 Rất an toàn)</li> <li>Tình hình an ninh, trật tự địa bàn khu dân cư có tốt hơn trong vòng 3 năm qua (% số người trả lời đồng ý)</li> </ul>

*Ghi chú:* Xem Phụ lục C để tham khảo những câu hỏi khảo sát cụ thể