

GIỚI THIỆU

Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (sau đây gọi tắt theo tên tiếng Anh là PAPI) là sản phẩm đầu tay của quan hệ đối tác lâu dài giữa Trung tâm Nghiên cứu Phát triển và Hỗ trợ Cộng đồng (CECODES, một tổ chức phi chính phủ thuộc Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam - VUSTA), Ban Dân chủ-Pháp luật và Trung tâm Công tác Lý luận thuộc Mặt trận Tổ quốc Việt Nam – MTTQ) và Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP). Công tác khảo sát thực địa được thực hiện với sự hỗ trợ và phối hợp của Ban thường trực MTTQ ở các địa phương.¹

Trong năm 2009, PAPI được thí điểm tại ba tỉnh Phú Thọ, TP. Đà Nẵng và Đồng Tháp. Những phát hiện chính của khảo sát đã được trình bày và thảo luận với cán bộ chính quyền địa phương, lãnh đạo cấp ủy đảng, đại diện MTTQ, các sở, ban ngành và báo chí tại các tỉnh tham gia. Nhận được sự ủng hộ và ý kiến phản hồi tích cực từ các bên liên quan, phương pháp luận nghiên cứu tiếp tục được hoàn thiện nhằm xây dựng một chỉ số PAPI khách quan và chính xác hơn. Trong năm 2010, nghiên cứu PAPI được triển khai tại 30 tỉnh/thành phố được lựa chọn trên cơ sở khách quan và khoa học. Dự kiến từ năm 2011 trở đi PAPI sẽ được thực hiện hàng năm trên tất cả 63 tỉnh/thành phố trên toàn quốc (xem Hộp 1).

PAPI là một công cụ thể hiện nỗ lực nhằm tạo nên một thước đo khách quan và có cơ sở khoa học về tiêu chuẩn quản lý hành chính công và cung cấp dịch vụ công của các tỉnh xét từ góc nhìn của người dân. Về căn bản, PAPI là công cụ thu thập bằng chứng và dữ liệu ở cấp tỉnh và có thể tổng hợp được ở cấp quốc gia. Đây cũng là một cơ chế phản hồi xã hội, dựa trên kinh nghiệm của người dân và là một công cụ chính sách nhằm lấy ý kiến của người sử dụng dịch vụ công về mức độ hài lòng, tinh hiệu quả và hiệu lực của công tác quản trị và hành chính công ở cấp địa phương.

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 và văn minh” và một nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, khu vực nhà nước (trong đó có các cấp chính quyền, bộ máy hành chính nhà nước và các đơn vị cung ứng dịch vụ công) đóng một vai trò quan trọng trong công cuộc xóa đói giảm nghèo thay vì chỉ tập trung vào việc tạo điều kiện tốt nhất cho tăng trưởng kinh tế. Mục tiêu cải cách nền hành chính công Việt Nam là một trong những ưu tiên phát triển kinh tế-xã hội thông qua việc cung ứng dịch vụ hành chính công tốt hơn cho mọi tầng lớp nhân dân, đặc biệt là người nghèo. Thứ hai, để cải thiện công tác quản trị và hành chính công ở Việt Nam, một cách thức phù hợp đó là tạo cơ hội cho người dân được tham gia một cách hiệu quả hơn vào quá trình thực thi và giám sát hiệu quả thực thi chính sách của bộ máy hành chính nhà nước. PAPI dựa trên kinh nghiệm của người dân và phản ánh trực tiếp về hiệu quả hoạt động của

¹. Xem Đặng Ngọc Dinh, 2010.



các cấp chính quyền. Đây là sự đánh giá công tác quản lý hành chính công từ góc độ người sử dụng. 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 dựa trên thực chứng nhằm

hỗ trợ cho các quy trình hoạch định chính sách trong ngắn hạn và trung hạn. Với các số liệu và thông tin PAPI cung cấp, chính quyền các cấp có thể theo dõi hiệu quả công tác quản trị và hành chính công của các cấp, các ngành ở địa phương.

HỘP 1. TÓM LƯỢC VỀ NGHIÊN CỨU XÂY DỰNG CHỈ SỐ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH (PAPI)

Mục đích nghiên cứu	Xây dựng Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) nhằm giám sát và đo lường hiệu quả công tác quản trị, quản lý hành chính công và cung ứng dịch vụ công cấp tỉnh ở Việt Nam
Địa bàn khảo sát	<ul style="list-style-type: none"> Nghiên cứu thí điểm ở ba (03) tỉnh/thành phố (gồm Phú Thọ, Đà Nẵng, Đồng Tháp) trong năm 2009; Nghiên cứu trên diện rộng ở 30 tỉnh/thành phố trong năm 2010 (trong đó 28 tỉnh/thành phố được chọn theo phương pháp chọn cặp đôi mẫu theo điểm xác suất – PMS, và Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh được chọn mặc định) 30 quận/thành phố/thị xã, 30 phường/xã, 30 tổ dân phố/thôn được chọn mặc định (vì đây là những trung tâm hành chính của các cấp hành chính tỉnh, huyện, xã); và, 60 quận/huyện/thị xã, 150 xã/phường/thị trấn, 330 thôn/ấp/tổ dân phố được chọn ngẫu nhiên (sử dụng phương pháp chọn mẫu theo xác suất quy mô) Nghiên cứu trên phạm vi toàn quốc (63 tỉnh/thành phố) từ năm 2011 trở đi (kế hoạch)
Phương pháp	Khảo sát trên diện rộng (phỏng vấn trực tiếp) về hiệu quả quản trị và quản lý hành chính công cấp tỉnh với đối tượng là người dân được lựa chọn ngẫu nhiên, có đặc điểm nhân khẩu đa dạng
Đối tượng khảo sát	Người dân (được chọn một cách ngẫu nhiên, khoa học)
Tổng mẫu	<ul style="list-style-type: none"> 5,568 người dân (2,648 nữ và 2,920 nam) Trung bình có 185,6 người trả lời phỏng vấn ở một đơn vị tỉnh/thành phố (đạt tỉ lệ trả lời so với kế hoạch khảo sát là 77,3%)
Những nội dung nghiên cứu chính	<ol style="list-style-type: none"> Sự 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
Đơn vị phối hợp và thực hiện	<ul style="list-style-type: none"> Trung tâm Nghiên cứu phát triển và Hỗ trợ cộng đồng (CECODES) Mặt trận Tổ quốc Việt Nam Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP)

Mục tiêu của nghiên cứu PAPI là xây dựng một công cụ chính sách có khả năng chẩn đoán tính hiệu quả về quản trị và hành chính công cấp tỉnh trong các lĩnh vực khác nhau theo thời gian thực. Mục đích của nghiên cứu là xây dựng một chỉ số hữu hiệu dựa trên phản hồi và kinh nghiệm của người dân với tư cách là người sử dụng dịch vụ, qua đó các cấp chính quyền địa phương xem xét, nhìn nhận lại hiệu quả công tác quản trị, hành chính và cung ứng dịch vụ công ở địa

phương mình và tìm giải pháp khắc phục những tồn tại. Do vậy, PAPI phản ánh khá đa dạng các vấn đề quản trị ở Việt Nam và áp dụng một phương pháp nghiên cứu chính xác, khách quan. PAPI sẽ được coi là một phương án nhằm theo dõi hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước, của các cấp, các ngành. Thông qua việc sử dụng công cụ đánh giá khách quan và dựa trên nhu cầu này, PAPI sẽ bổ sung, hỗ trợ và tăng cường cho những nỗ lực hiện nay của Chính phủ trong

việc “xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hóa, hoạt động có hiệu quả, hiệu lực... 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”.²

Báo cáo này được cấu trúc thành ba chương. Sau phần Mở đầu là Chương 1 giải thích cơ sở và bối cảnh xây dựng PAPI. Chương 2 trình bày kết quả nghiên cứu về hiệu quả quản trị và hành chính công ở 30 tỉnh/thành phố đã khảo sát. Chương 3 trình bày chi tiết về phương pháp luận khoa học và thực tiễn được áp dụng để tiến hành nghiên cứu này.

Cơ sở lý luận và bối cảnh triển khai nghiên cứu

Chương 1 giới thiệu cơ sở lý luận và bối cảnh xây dựng nghiên cứu PAPI. Chương 1 thảo luận tầm quan trọng của việc đo lường và ý nghĩa của việc chuyển từ cách tiếp cận từ góc độ cung (đầu vào) sang tiếp cận từ góc độ cầu (đầu ra) để tìm hiểu về hiệu quả của công tác quản trị và hành chính công. Trong đó, báo cáo nêu rõ khung khái niệm cơ bản được sử dụng, và tầm quan trọng của các cơ chế thu thập dữ liệu thực tiễn.

Ở chương 1, cơ sở thảo luận được đặt ra đó là Việt Nam đã có những bước tiến quan trọng trong công tác nâng cao hiệu quả quản trị và đẩy mạnh cải cách hành chính ở cấp địa phương. Song, những đánh giá đến nay chủ yếu là dựa trên các cơ chế đánh giá nội bộ. Báo cáo cho rằng so với những thành tựu tăng trưởng kinh tế nhanh chóng của đất nước, vẫn còn ít những cơ chế phản hồi khách quan từ phía người dân giúp cho các cơ quan nhà nước và chính quyền địa phương tìm hiểu thực trạng địa phương và tìm kiếm giải pháp nâng cao hiệu quả công tác quản trị, hành chính công và chất lượng dịch vụ công.

Bối cảnh và công tác quản trị và hành chính công ở Việt Nam

Chương 2 là phần cốt lõi của báo cáo, tập trung trình bày các phát hiện và phân tích dữ liệu. Chương này bàn luận về từng trục nội dung cụ thể, cũng như ý nghĩa chính sách của các chỉ số tổng hợp. Các trục nội dung cụ thể được phân tích tổng hợp dựa trên khung

khái niệm phù hợp với bối cảnh Việt Nam và bằng chứng thực tiễn. Các thước đo và công cụ đo lường khách quan ngày càng trở nên phù hợp và phổ biến hơn ở Việt Nam, đặc biệt là khi xã hội quan tâm hơn tới hiệu quả hoạt động thực tế của các cơ chế, bộ máy. Với nhìn nhận quản trị và quản lý hành chính công là hai thành tố luôn song hành, củng cố, bổ trợ lẫn nhau ở bất kỳ một xã hội nào, PAPI xây dựng các thước đo tập trung vào sáu trục nội dung chính của hai thành tố này, bao gồm: (i) sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở, (ii) trách nhiệm giải trình theo chiều dọc (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.

Sáu trục nội dung này được xây dựng phù hợp với bối cảnh và quá trình cải cách công tác quản trị và hành chính công đang diễn ra ở Việt Nam. Ví dụ, sự tham gia của người dân, khi diễn giải trong khuôn khổ của Pháp lệnh Thực hiện dân chủ cơ sở ở xã, phường, thị trấn, là việc người dân được tạo điều kiện tham gia vào quá trình hoạch định chính sách ở địa phương. Tương tự như vậy, trách nhiệm giải trình và công khai, minh bạch cũng được đặt trong khuôn khổ pháp lý hiện hành và đang được hoàn thiện, đặc biệt là đối với những tác nhân thực thi chính sách. Trục nội dung về kiểm soát tham nhũng tìm hiểu tình hình thực hiện Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005,³ Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020⁴ và Nghị định 47/2007/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện một số điều của Luật Phòng, chống tham nhũng về vai trò của xã hội và các tổ chức đoàn thể trong công tác chống tham nhũng. Trục nội dung về thủ tục hành chính công phản ánh hiệu quả cải cách một số thủ tục hành chính được coi là quan trọng trong giai đoạn phát triển hiện nay của Việt Nam (dịch vụ công chứng nhà nước, cấp giấy phép xây dựng và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất). Trục nội dung về cung ứng dịch vụ công đề cập đến việc cải thiện cơ hội tiếp cận dịch vụ và nâng cao đời sống cho người dân (cụ thể là giáo dục tiểu học, y tế, hạ tầng, và an ninh, trật tự khu dân cư).

Chương 2 trình bày chi tiết các chỉ số thành phần của PAPI (theo dạng ‘bảng đồng hồ⁵’) nhằm thể hiện mức

2. Mục tiêu chung của Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010.

3. Luật số 55/2005 được Quốc hội thông qua ngày 29/11/2005

4. Nghị quyết số 21/2009/NQ-CP ngày 12/05/2009 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Chiến lược quốc gia về phòng, chống tham nhũng đến năm 2020.

5. Một công cụ giống như bảng đồng hồ trên xe hơi để thể hiện các thông số cụ thể của phương tiện khi đang được vận hành để lái xe có được thông tin và đưa ra những quyết định cần thiết khi điều khiển phương tiện.



độ hiệu quả ở sáu trục nội dung theo đánh giá của người dân. Ngoài ra, chương 2 cũng bàn về cách thức sử dụng những chỉ số này sao cho phù hợp với nhu cầu thông tin và xử lý công việc của các nhóm đối tượng khác nhau. Các chỉ số ở các trục nội dung có thể được sử dụng như các thước đo độc lập. Mặc dù các trục nội dung được trình bày riêng để dễ theo dõi, song chúng có tính gắn bó mật thiết với nhau và bổ sung lẫn nhau.

Phương pháp luận đảm bảo tính khách quan và khoa học

Chương 3 giới thiệu phương pháp nghiên cứu được sử dụng cho PAPI. Chương này giải thích cụ thể quy trình chọn mẫu khách quan, khoa học và tỉ mỉ được áp dụng để chọn ra 30 tỉnh/thành phố (bằng phương pháp chọn cặp đôi theo điểm xác suất), và 90 quận/huyện, 180 xã/phường/thị trấn,⁶ và 360 thôn/ấp/tổ dân phố (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). Chương 3 cũng giới thiệu quy trình khảo sát thực địa nghiêm túc được tiến hành trong 4 tháng liên tục từ 18/6 tới 20/10/2010 để phỏng vấn trực tiếp 5.568 người dân được lựa chọn theo phương pháp ngẫu nhiên. Ở chương này còn giới thiệu phương pháp xây dựng chỉ số thành phần, nội dung thành phần, trục nội dung lớn và kết quả chỉ số PAPI tổng hợp.

Chương 3 cũng nêu các bước khác nhau được tiến hành trong quá trình khảo sát trên diện rộng, bao gồm các bước chuẩn bị và thực hiện khảo sát thực địa, cách kiểm soát những thiên kiến có thể xảy ra trong quá trình phỏng vấn, và những đặc điểm nhân khẩu cơ bản của cơ cấu dân số Việt Nam để đảm bảo tính đại diện của mẫu lựa chọn. Trên cơ sở so sánh với các số liệu trong “Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2009” và tính toán hiệu ứng thiết kế, chương 3 giải thích tính đại diện của mẫu khảo sát, bằng cách so sánh đặc điểm về giới, dân tộc, học vấn và nghề nghiệp với những đặc điểm nhân khẩu học và điều kiện kinh tế của dân số Việt Nam hiện nay.

Trong phần Phụ lục, bạn đọc có thể tìm hiểu kỹ hơn về: thống kê mô tả mẫu khảo sát ở Phụ lục A; một số điểm giống nhau và khác nhau giữa PAPI và Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam (PCI), một nghiên cứu cũng về quản trị song với đối tượng khảo sát là doanh nghiệp ở Phụ lục B; và Bảng hỏi đã sử dụng cho khảo sát PAPI 2010 ở Phụ lục C.

6. Cơ cấu hệ thống hành chính của Việt Nam được chia thành bốn cấp (i) tỉnh/thành phố, (ii) huyện/quận, (iii) xã/phường/thị trấn, và (iv) thôn/ấp/bản/ tổ dân phố. Mặc dù nghiên cứu PAPI có lưu ý đến đặc điểm này, song để đơn giản hơn trong quá trình phân tích, các đơn vị hành chính cấp (iii) đôi khi được gọi là cấp xã, và cấp (iv) đôi khi được gọi là cấp thôn.

