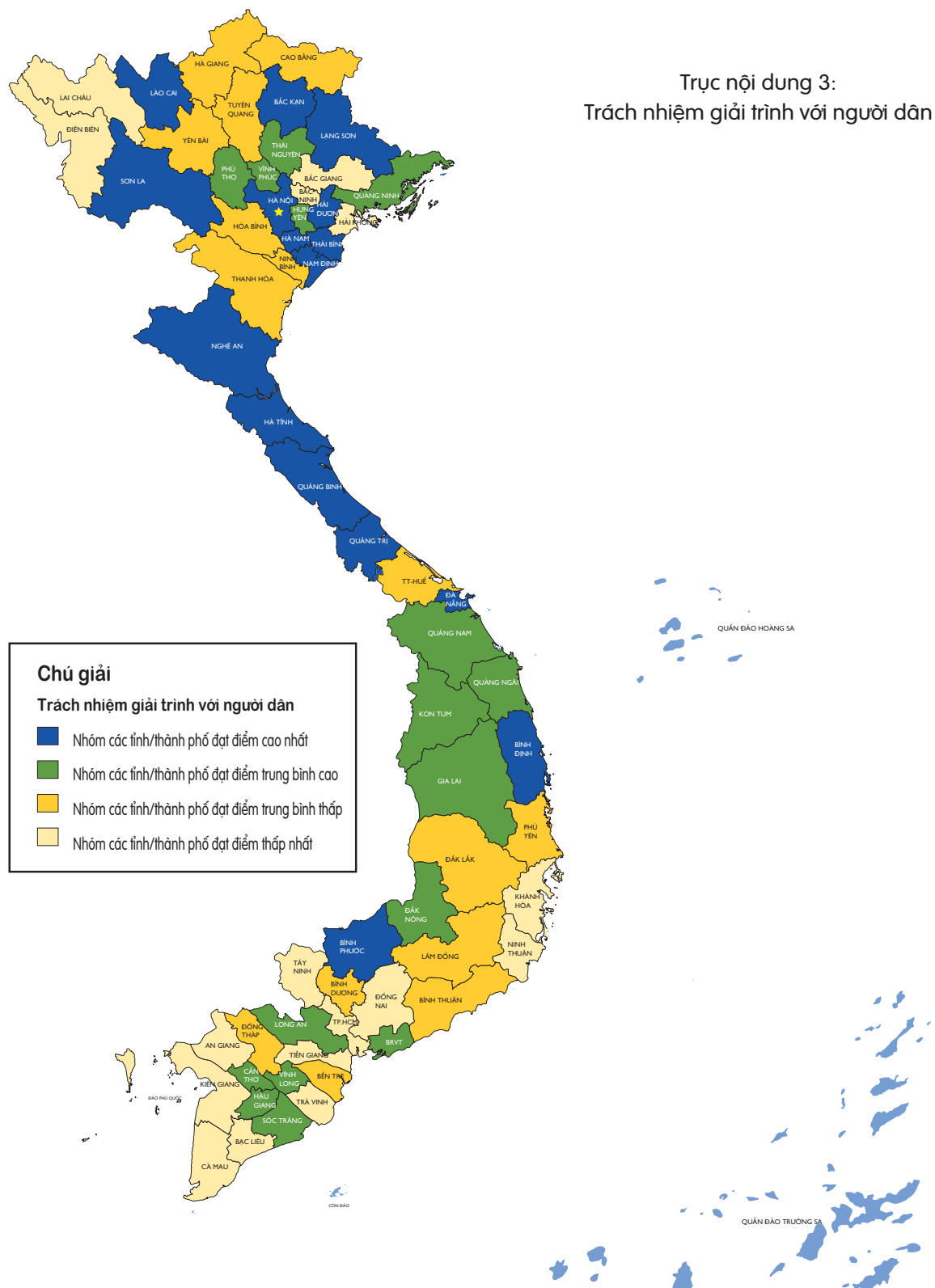


3.3. TRỰC NỘI DUNG 3: TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH VỚI NGƯỜI DÂN

**Bản đồ 3.3: Trách nhiệm giải trình với người dân ở cấp tỉnh phân theo 4 cấp độ hiệu quả**



Khái niệm ‘trách nhiệm giải trình với người dân’ trong nghiên cứu PAPI xuất phát từ các quy định về báo cáo, giải trình của Pháp lệnh THDCCS. Trục nội dung này được cấu thành từ ba nội dung thành phần, bao gồm: (i) mức độ và hiệu quả khi người dân tiếp xúc với các cấp chính quyền, (ii) Ban Thanh tra nhân dân (Ban TTND), và (iii) Ban Giám sát đầu tư cộng đồng (Ban GSĐTCD).

Nội dung thành phần thứ nhất đề cập đến mức độ và hiệu quả tương tác giữa người dân với các cấp chính quyền. Người dân càng có cơ hội tiếp xúc với các cấp chính quyền để yêu cầu hỗ trợ giải quyết các khúc mắc của cá nhân, gia đình, hàng xóm, hoặc với chính quyền địa phương, thì chính quyền địa phương càng thể hiện được trách nhiệm trước người dân về việc thực hiện các chính sách của nhà nước, đồng thời lắng nghe những tâm tư, bức xúc của người dân. Nội dung thành phần thứ hai và thứ ba tìm hiểu mức độ hiểu biết của người dân về Ban TTND và Ban GSĐTCD, và về tác dụng cũng như hiệu quả của các ban này với chức năng là thiết chế giám sát đảm bảo trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền với người dân. Ban TTND và Ban GSĐTCD là hai cơ chế giám sát ở cấp cộng đồng để người dân thực hiện quyền “dân kiểm tra” theo tinh thần của Pháp lệnh THDCCS.

Biểu đồ 3.3a biểu thị điểm số tổng hợp ở Trục nội dung 3 của các tỉnh/thành phố theo đồ thị dạng thanh. Các tỉnh/thành phố đạt từ 4,42 điểm (Kiên Giang) đến 6,96 điểm (Thái Bình), tương đương với khoảng điểm quan sát được trong năm 2011. Điểm trung bình toàn quốc là 5,58 điểm, tương tự với mức điểm 5,5 của năm 2011.

Nhìn chung, điểm số trung bình toàn quốc ở ba nội dung thành phần của Trục nội dung 3 gần bằng nhau. Điểm trung bình toàn quốc ở nội dung thành phần thứ nhất về mức độ và hiệu quả khi tiếp xúc với các cấp chính quyền là 1,88 điểm; điểm số trung bình ở nội dung thành phần về Ban TTND là 1,87 điểm; và điểm trung bình của nội dung thành phần về Ban GSĐTCD là 1,83 điểm.

Năm tỉnh đạt điểm cao nhất ở Trục nội dung 3 gồm Thái Bình, Quảng Bình, Hải Dương, Nam Định và

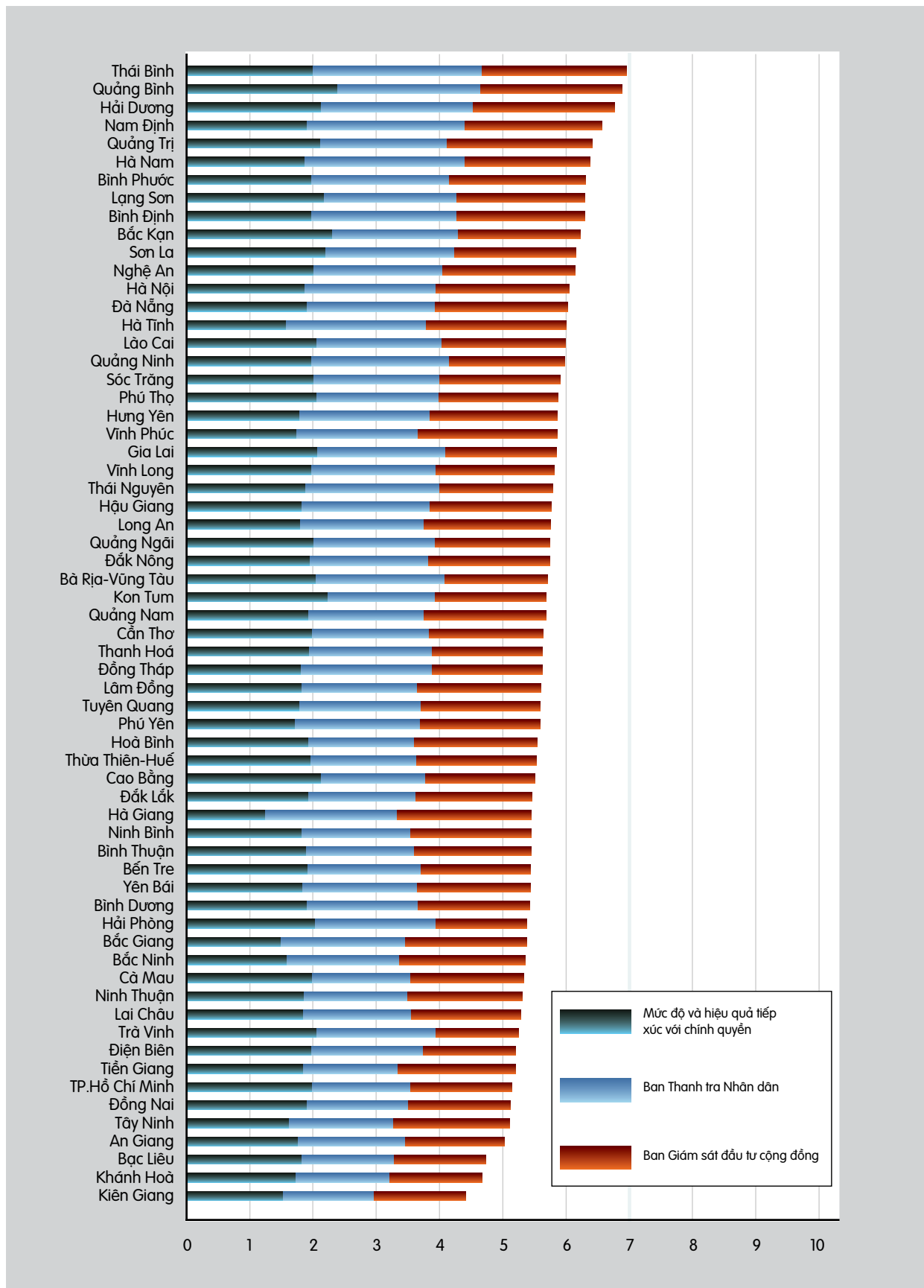
Quảng Trị, với mức điểm đạt được trong khoảng từ 6,61 đến 6,96. Trong số đó, Quảng Bình, Quảng Trị, Thái Bình và Nam Định cũng đứng đầu ở trục nội dung 2 về ‘công khai, minh bạch’. Bốn tỉnh này cũng đứng đầu trong nhóm sáu tỉnh đứng đầu ở Trục nội dung 3 về ‘trách nhiệm giải trình với người dân’ trong năm 2011. Điều này thể hiện tính nhất quán của kết quả khảo sát PAPI qua các năm.

Kiên Giang, Khánh Hòa, Bạc Liêu, An Giang và Tây Ninh là những địa phương đạt điểm thấp nhất với ước lượng điểm trung bình từ 4,42 đến 5,11. Đây cũng là những địa phương thuộc về nhóm điểm trung bình thấp và thấp nhất của năm 2011. Ngoài ra, Kiên Giang, Bạc Liêu và Trà Vinh cũng là những tỉnh trong nhóm đạt điểm thấp nhất ở Trục nội dung 2 về công khai, minh bạch. Điều này cho thấy mối tương quan có ý nghĩa thống kê giữa hai nội dung ‘công khai, minh bạch’ và ‘trách nhiệm giải trình với người dân’. Bản đồ 3.3 biểu thị sự phân bố về không gian của các nhóm điểm cao nhất, trung bình cao, trung bình thấp và thấp nhất.

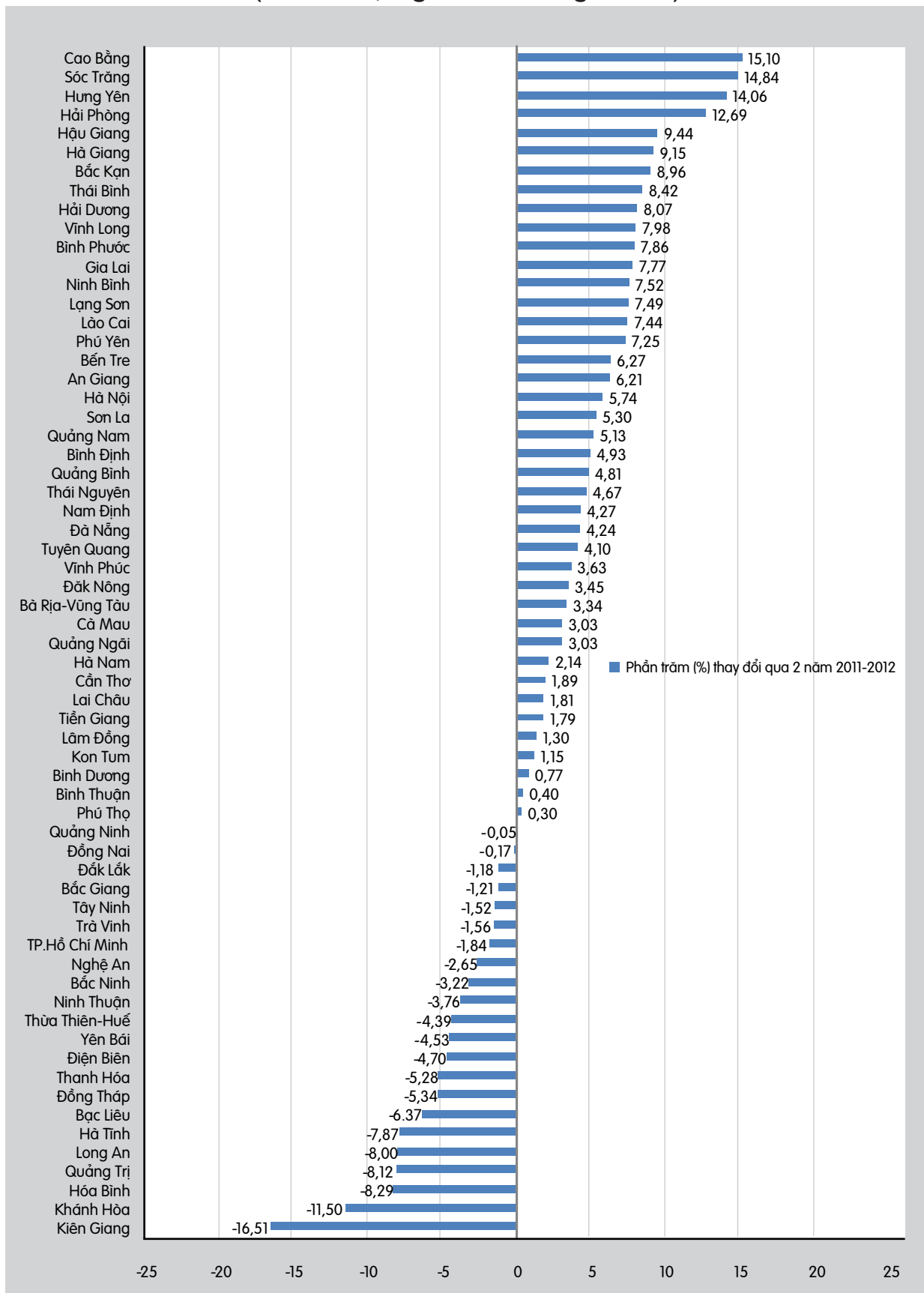
Biểu đồ 3.3b thể hiện sự biến đổi về điểm số của từng địa phương qua hai năm 2011 và 2012. So với kết quả năm 2011, khoảng 20 tỉnh/thành phố có dấu hiệu cải thiện ở trục nội dung này, với mức độ cải thiện từ 5% trở lên. Cao Bằng, Sóc Trăng, Hưng Yên, Hải Phòng và Hậu Giang là năm địa phương có mức độ cải thiện nhiều nhất, với mức gia tăng về điểm tương ứng từ 15% xuống tới 9,4%. Trong hai thành phố lớn nhất cả nước, Hà Nội có mức gia tăng về điểm ở mức xấp xỉ 6. Ngược lại, cũng có khoảng 20 tỉnh/thành phố có sự sụt giảm về điểm. Các tỉnh Kiên Giang, Khánh Hòa, Hòa Bình, Quảng Trị và Long An có mức giảm mạnh nhất (tương ứng từ -16,5% đến -8%). Tp. Hồ Chí Minh cũng sụt giảm nhẹ (gần -2%).

Bảng 3.3 liệt kê các chỉ tiêu, chỉ số thành phần được sử dụng để xây dựng Trục nội dung 3 và các nội dung thành phần, với điểm trung bình toàn quốc của năm 2012 cùng nằm trong khoảng điểm với độ tin cậy 95%. Bảng 3.3 cũng biểu thị điểm cao nhất, điểm trung vị và điểm thấp nhất của các địa phương có mức điểm tương ứng.

**Biểu đồ 3.3a: Trách nhiệm giải trình với người dân (Trục nội dung 3)**



**Biểu đồ 3.3b: Mức độ thay đổi qua hai năm 2011 và 2012 ở Trục nội dung 3  
(Trách nhiệm giải trình với người dân)**



**Bảng 3.3: Danh mục chỉ số thành phần thuộc Trục nội dung 3 - Trách nhiệm giải trình với người dân**

Trục nội dung, nội dung thành phần	Mô tả Trục nội dung, nội dung thành phần và các chỉ số thành phần	Câu hỏi khảo sát PAPI 2012	Thang điểm		Điểm trung bình toàn quốc		Khoảng tin cậy 95%		Điểm số cấp tỉnh		
			Tối thiểu	Tối đa	PAPI 2011	PAPI 2012	Thấp	Cao	Thuộc đo	Điểm số	Tỉnh/ Thành phố
<b>Trục nội dung 3</b>	<b>Trách nhiệm giải trình với người dân</b>		<b>1</b>	<b>10</b>	<b>5,50</b>	<b>5,58</b>	<b>5,51</b>	<b>5,65</b>	<b>Thấp nhất</b>	<b>4,42</b>	<b>Kiên Giang</b>
									<b>Trung vị</b>	<b>5,65</b>	<b>Cần Thơ</b>
									<b>Cao nhất</b>	<b>6,96</b>	<b>Thái Bình</b>
<i>Nội dung thành phần 1</i>	<i>Hiệu quả tiếp xúc với chính quyền khi khúc mắc</i>		<i>0,33</i>	<i>3,3</i>	<i>1,87</i>	<i>1,88</i>	<i>1,85</i>	<i>1,91</i>	<i>Thấp nhất</i>	<i>1,25</i>	<i>Hà Giang</i>
									<i>Trung vị</i>	<i>1,93</i>	<i>Đắk Lắk</i>
									<i>Cao nhất</i>	<i>2,39</i>	<i>Quảng Bình</i>
<i>Nội dung thành phần 2</i>	<i>Ban Thanh tra nhân dân</i>		<i>0,33</i>	<i>3,3</i>	<i>1,85</i>	<i>1,87</i>	<i>1,83</i>	<i>1,91</i>	<i>Thấp nhất</i>	<i>1,43</i>	<i>Kiên Giang</i>
									<i>Trung vị</i>	<i>1,92</i>	<i>Tuyên Quang</i>
									<i>Cao nhất</i>	<i>2,67</i>	<i>Thái Bình</i>
<i>Nội dung thành phần 3</i>	<i>Ban Giám sát đầu tư công đồng</i>		<i>0,34</i>	<i>3,4</i>	<i>1,78</i>	<i>1,83</i>	<i>1,80</i>	<i>1,86</i>	<i>Thấp nhất</i>	<i>1,31</i>	<i>Trà Vinh</i>
									<i>Trung vị</i>	<i>1,89</i>	<i>Thừa Thiên-Huế</i>
									<i>Cao nhất</i>	<i>2,30</i>	<i>Quảng Trị</i>
1. Mức độ và hiệu quả tiếp xúc với chính quyền	Liên hệ với trưởng thôn/Tổ trưởng TDP để giải quyết khúc mắc (%)	d301a1	0%	100%	18,54%	18,07%	15,86%	20,28%	Thấp nhất	0,54%	Hà Giang
									Trung vị	18,53%	Điện Biên
									Cao nhất	58,85%	Bắc Kạn
1. Mức độ và hiệu quả tiếp xúc với chính quyền	Liên hệ cán bộ xã/phường để giải quyết khúc mắc (%)	d301b1	0%	100%	12,20%	12,01%	10,40%	13,62%	Thấp nhất	1,27%	Nam Định
									Trung vị	10,97%	Quảng Nam
									Cao nhất	39,08%	Bắc Kạn
1. Mức độ và hiệu quả tiếp xúc với chính quyền	Cuộc gặp với trưởng thôn/Tổ trưởng TDP để giải quyết khúc mắc có kết quả tốt (%)	d301a1	0%	100%	87,96%	86,82%	83,19%	90,45%	Thấp nhất	18,69%	Hà Tĩnh
									Trung vị	90,33%	Long An
									Cao nhất	100%	Quảng Trị
1. Mức độ và hiệu quả tiếp xúc với chính quyền	Cuộc gặp với cán bộ xã/phường để giải quyết khúc mắc có kết quả tốt (%)	d301b2	0%	100%	80,49%	82,82%	78,85%	86,79%	Thấp nhất	0,00%	Hà Giang
									Trung vị	85,74%	Phú Yên
									Cao nhất	100%	Bình Phước
1. Mức độ và hiệu quả tiếp xúc với chính quyền	Góp ý xây dựng với chính quyền (%)	d302a1	0%	100%	23,36%	25,96%	23,79%	28,14%	Thấp nhất	8,76%	Ninh Thuận
									Trung vị	26,58%	Tây Ninh
									Cao nhất	65,27%	Quảng Bình
1. Mức độ và hiệu quả tiếp xúc với chính quyền	Việc góp ý xây dựng với chính quyền đem lại kết quả tốt (%)	d302a2	0%	100%	87,28%	87,28%	85,07%	89,48%	Thấp nhất	52,73%	Trà Vinh
									Trung vị	86,73%	Hà Nam
									Cao nhất	100%	Ninh Thuận
2. Ban Thanh tra nhân dân	Xã/phường có Ban Thanh tra nhân dân (%)	d303	0%	100%	33,84%	33,18%	30,45%	35,90%	Thấp nhất	12,33%	Bạc Liêu
									Trung vị	35,40%	Đà Nẵng
									Cao nhất	76,63%	Thái Bình
2. Ban Thanh tra nhân dân	Ban Thanh tra nhân dân được nhân dân bầu (%)	d303a	0%	100%	43,54%	42,55%	38,88%	46,21%	Thấp nhất	4,15%	Cao Bằng
									Trung vị	40,54%	Bắc Kạn
									Cao nhất	74,18%	Thái Bình
2. Ban Thanh tra nhân dân	Ban Thanh tra nhân dân hoạt động có hiệu quả (%)	d303c	0%	100%	78,70%	78,64%	76,14%	81,15%	Thấp nhất	49,50%	Bắc Ninh
									Trung vị	78,56%	Đồng Tháp
									Cao nhất	97,15%	Bà Rịa-Vũng Tàu

Trục nội dung, nội dung thành phần	Mô tả Trục nội dung, nội dung thành phần và các chỉ số thành phần	Câu hỏi khảo sát PAPI 2012	Thang điểm		Điểm trung bình toàn quốc		Khoảng tin cậy 95%		Điểm số cấp tỉnh		
			Tối thiểu	Tối đa	PAPI 2011	PAPI 2012	Thấp	Cao	Thuộc đo	Điểm số	Tỉnh/ Thành phố
3. Ban Giám sát đầu tư cộng đồng	Xã/phường đã có Ban Giám sát đầu tư cộng đồng (%)	d304	0%	100%	14,48%	16,69%	15,04%	18,33%	Thấp nhất	1,16%	Tiền Giang
									Trung vị	15,20%	Đồng Nai
									Cao nhất	43,92%	Thái Bình
3. Ban Giám sát đầu tư cộng đồng	Ban Giám sát đầu tư cộng đồng hoạt động có hiệu quả (%)	d304b	0%	100%	81,65%	83,23%	79,51%	86,95%	Thấp nhất	35,22%	Bạc Liêu
									Trung vị	87,94%	Thái Bình
									Cao nhất	100%	Tiền Giang

(\*) Tối thiểu = Điểm số thấp nhất của mẫu; Tối đa = Điểm số cao nhất của mẫu

### Mức độ và hiệu quả trong tiếp xúc với chính quyền

Nội dung thành phần này chỉ báo mức độ và hiệu quả tương tác giữa người dân và các cấp chính quyền địa phương khi người dân có nhu cầu giải quyết khúc mắc của cá nhân, gia đình, hàng xóm hoặc liên quan tới chính quyền địa phương. Nội dung thành phần này được xây dựng từ sáu chỉ số cụ thể.

Số người trả lời cho biết trong vòng 12 tháng qua đã liên hệ với trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố để yêu cầu giải quyết khúc mắc chỉ chiếm 18,07% trong toàn mẫu, tương đương tỉ lệ của năm 2011. Trong đó, tỉ lệ người trả lời cho biết đã từng liên hệ với UBND xã/phường/thị trấn thấp hơn nhiều. Ở Nam Định, chỉ có 1,2% số người được hỏi cho biết họ đã đi qua kênh này, trong khi ở Bắc Kạn tỉ lệ này khá cao ở mức 39%.

Trong số những người đã tiếp xúc với các cấp chính quyền cơ sở khi có khúc mắc, đa số cho rằng các cuộc tiếp xúc đó cũng có tác dụng nhất định. Tỉ lệ người dân chia sẻ tác dụng tốt của lần gặp gỡ, tiếp xúc với trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố trên toàn quốc là 86,8%. Tương tự, khoảng 82,8% số người đã liên hệ với lãnh đạo UBND xã/phường cho biết cuộc gặp của họ là có tác dụng như mong đợi. Những kết quả này rất nhất quán với phát hiện nghiên cứu năm 2011. Giữa các địa phương cũng có sự khác biệt đáng kể. Ở Hà Tĩnh, chỉ có 18,6% số người đã tiếp xúc cho rằng cuộc gặp với trưởng thôn/tổ trưởng dân phố đem lại kết quả như mong đợi. Ở Hà Giang, hầu hết những người được hỏi trả lời đã tiếp xúc với lãnh đạo UBND xã/phường đều cho rằng các cuộc tiếp xúc đó không đem lại kết quả.

Hai chỉ số thành phần tiếp theo rất đáng quan tâm. Tỉ lệ người dân tham gia đóng góp ý kiến xây dựng với chính quyền địa phương có ý nghĩa dự báo về một môi trường quản trị cởi mở và thân thiện tạo điều kiện cho người dân tham gia đóng góp xây dựng chính quyền. Trung bình toàn quốc có 26% số người được hỏi cho biết họ đã trực tiếp góp ý xây dựng với chính quyền trong vòng một năm trở lại, tăng nhẹ so với kết quả năm 2011. Tỉ lệ này đặc biệt cao ở Quảng Bình, với khoảng 65%, và rất thấp ở Ninh Thuận với khoảng 8,7%.

Kết quả ở chỉ số thành phần về mức độ hài lòng với sự tiếp nhận góp ý, đề xuất của người dân khá khả quan. Khoảng 87,28% số người đã tham gia góp ý kiến trên toàn quốc cho biết việc làm của họ có tác dụng nhất định, tương đương với tỉ lệ này của năm 2011. Một phát hiện đáng lưu ý là mặc dù Ninh Thuận có tỉ lệ người dân tham gia đóng góp ý kiến thấp nhất, song tất cả số người đó cho biết họ hài lòng với mức độ tiếp nhận của chính quyền địa phương. Trà Vinh có tỉ lệ người dân phản ánh đóng góp của họ được lắng nghe chỉ đạt khoảng 52%. Điều này có thể được diễn giải với hai khả năng: thứ nhất, người dân chỉ tham gia góp ý với chính quyền khi đóng góp của họ được tiếp nhận thỏa đáng; và thứ hai, những người đã tham gia góp ý với chính quyền thường có trình độ học vấn cao và có mối liên hệ nào đó với các cấp chính quyền.

Về tổng thể, điểm số trung bình toàn quốc ở nội dung thành phần này là 1,88 trên thang điểm từ 0,33 - 3,33, tương đồng với điểm số 1,87 của năm 2011. Quảng Bình là địa phương đứng đầu ở nội dung thành phần này với điểm số 2,39. Hà Giang đứng cuối bảng với 1,25 điểm.

### **Ban Thanh tra nhân dân (Ban TTND)**

Ban TTND là thiết chế để người dân yêu cầu các cấp chính quyền giải trình, đã được đưa vào áp dụng theo Luật Thanh tra từ năm 2004.<sup>35</sup> Trong thập niên vừa qua, Ban TTND đã được thành lập ở hầu hết các xã, phường, thị trấn trên phạm vi toàn quốc. Tuy nhiên, theo kết quả khảo sát của PAPI năm 2012, trên toàn quốc chỉ có khoảng 33% số người được hỏi cho biết ở địa bàn xã/phường của họ có Ban TTND, tương ứng với tỉ lệ của năm 2010 và 2011. Ở Thái Bình, tỉ lệ người dân cho biết ở xã/phường của họ có Ban TTND cao nhất đạt xấp xỉ 76,63%, trong khi tỉ lệ này ở Bạc Liêu chỉ đạt gần 12,3%.

Trong số những người cho biết ở địa bàn xã/phường của họ có Ban TTND (33% trên phạm vi toàn quốc), chỉ có gần 43% cho biết Ban TTND được thành lập theo hình thức chuẩn là do dân bầu. Tỉ lệ này tương đương với kết quả của năm 2011. Hơn một nửa trong số 33% đó cho biết Ban TTND là do HĐND, UBND và MTTQ cấp xã/phường thành lập. Thái Bình là tỉnh có tỉ lệ người được hỏi cho biết Ban TTND được thiết lập theo cơ chế dân bầu cao nhất (74.18%), trong khi tỉ lệ thấp nhất (4,15%) thuộc về Cao Bằng.

Chỉ số thành phần cuối cùng về hiệu quả hoạt động của Ban TTND có dấu hiệu khả quan hơn. Trong số những người cho biết có Ban TTND ở xã/phường của mình tính trên phạm vi toàn quốc, có tới 78,6% cho rằng những ban này trên thực tế có hoạt động, tương đương với tỉ lệ của năm 2011. Ở Bà Rịa-Vũng Tàu, tỉ lệ này đạt cao tới 97%, trong khi ở Bắc Ninh chỉ đạt 50%.

Nhìn chung, kết quả ở nội dung thành phần này trong năm 2012 khá nhất quán với kết quả năm 2011. Điểm trung bình toàn quốc đạt 1,87 trên 3,33 điểm. Thái Bình đạt điểm cao nhất với 2,67 điểm, gần gấp đôi so với điểm thấp nhất (1,43) của Kiên Giang.

### **Ban Giám sát đầu tư cộng đồng (Ban GSĐTCD)**

Tương tự nội dung về Ban TTND, nội dung thành phần này bàn về mức độ phổ biến và hiệu quả hoạt động của Ban Giám sát đầu tư cộng đồng (Ban GSĐTCD). Chỉ số thành phần thứ nhất cho biết mức độ phổ biến của Ban GSĐTCD dựa trên thông tin tỉ lệ người dân cho biết

ở địa bàn xã/phường của họ có Ban GSĐTCD hay không. Trên phạm vi toàn quốc, có khoảng 16,7% số người được hỏi cho biết xã/phường của họ có Ban GSĐTCD. Tỉ lệ này tăng nhẹ so với kết quả khảo sát năm 2011 song thấp hơn so với tỉ lệ 19,4% của năm 2010. Một lý giải cho mức độ phổ biến của Ban GSĐTCD còn hạn chế, đó là ở nhiều địa phương Ban TTND kiêm nhiệm các chức năng của Ban GSĐTCD. Thái Bình là tỉnh có tỉ lệ người dân cho biết có sự tồn tại của Ban GSĐTCD cao nhất toàn quốc ở mức 43,9%, cao hơn rất nhiều so với tỉ lệ thấp nhất là 1,1% của Tiền Giang.

Mặc dù vậy, kết quả khảo sát mức độ hiệu quả của Ban GSĐTCD khá khả quan. Trong số những người cho biết ở địa bàn xã/phường của họ có Ban GSĐTCD, có tới 83,2% cho biết Ban GSĐTCD trên thực tế có hoạt động. Kết quả khảo sát này tương ứng với tỉ lệ của năm 2011. Ở Tiền Giang, tỉ lệ này đạt 100%, trong khi ở Bạc Liêu chỉ đạt khoảng 35%. Song, cũng cần cẩn trọng khi sử dụng dữ liệu này bởi lẽ ở một số địa phương số người trả lời câu hỏi này khá nhỏ.

Kết quả của nội dung thành phần này khá nhất quán với phát hiện nghiên cứu PAPI 2011. Điểm trung bình toàn quốc trong năm 2012 đạt 1,83 điểm, cao hơn không đáng kể so với điểm số 1,75 của năm 2011. Quảng Trị một lần nữa đạt điểm cao nhất ở nội dung thành phần này với 2,3 điểm, thấp hơn một chút so với điểm cao nhất (2,4 điểm) mà tỉnh đạt được năm 2011. Trà Vinh chỉ đạt 1,3 điểm, thấp nhất toàn quốc.

Nhìn chung, những dữ liệu trên cho thấy mặc dù trong suốt thập niên vừa qua, nhiều địa phương đã thành lập Ban TTND và Ban GSĐTCD với vai trò đảm bảo trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền với người dân. Song, kết quả khảo sát PAPI cho thấy phạm vi và hiệu quả hoạt động của những Ban này còn nhiều hạn chế. Đây cũng là minh chứng cho những khó khăn trong việc tăng cường hiệu quả của các thiết chế giám sát này như báo chí đã nêu.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Theo Điều 11, Luật Thanh tra số 2/2004/QH11 năm 2004.

<sup>36</sup> Đánh giá về những bất cập trong giám sát đầu tư cộng đồng ở tỉnh Nghệ An là một ví dụ về hiệu quả của Ban GSĐTCD nói chung trên cả nước. Xem Báo Nghệ An Online (9/10/2012). Bất cập trong giám sát đầu tư cộng đồng. Đăng tải tại [http://baonghean.vn/news\\_detail.asp?Catid=92&NewsId=92243](http://baonghean.vn/news_detail.asp?Catid=92&NewsId=92243).