

CHƯƠNG 3

CHỈ SỐ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH NĂM 2013: KẾT QUẢ VÀ SO SÁNH QUA CÁC NĂM

Nhằm mục đích so sánh kết quả Chỉ số PAPI qua các năm, cấu trúc của Chương 3 được giữ nguyên như trong báo cáo PAPI của những năm trước. Trọng tâm của chương này là phân tích cụ thể kết quả nghiên cứu ở cấp tỉnh trong năm 2013 và đánh giá xu thế biến đổi của các chỉ số ở cấp trực nội dung, nội dung thành phần và chỉ tiêu thành phần qua ba năm từ 2011 đến 2013. Dựa trên những kết quả phân tích này, lãnh đạo chính quyền

các cấp thấy được bức tranh chung về sự khác biệt trong hiệu quả quản trị và hành chính công giữa các tỉnh/thành phố, từ đó nhận biết được những địa phương triển khai thực hiện tốt công tác điều hành, quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công; và những địa phương còn yếu kém cần học hỏi và rút ra những bài học kinh nghiệm, đặc biệt là với những địa phương có cùng đặc điểm phát triển kinh tế-xã hội.

TRỰC NỘI DUNG 1: THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN Ở CẤP CƠ SỞ

Tham gia tích cực và chủ động vào đời sống chính trị, xã hội của đất nước là quyền hiến định của người dân Việt Nam, và đã được thể chế hóa trong Pháp lệnh thực hiện dân chủ cấp xã, phường, thị trấn năm 2007 (Pháp lệnh THDCCS). Để đánh giá mức độ tham gia và vai trò của người dân trong quản trị nhà nước, nghiên cứu PAPI tìm hiểu mức độ tham gia của người dân ở cấp cơ sở, qua đó tìm hiểu mức độ hiệu quả của các cấp chính quyền địa phương trong việc huy động sự tham gia của người dân.

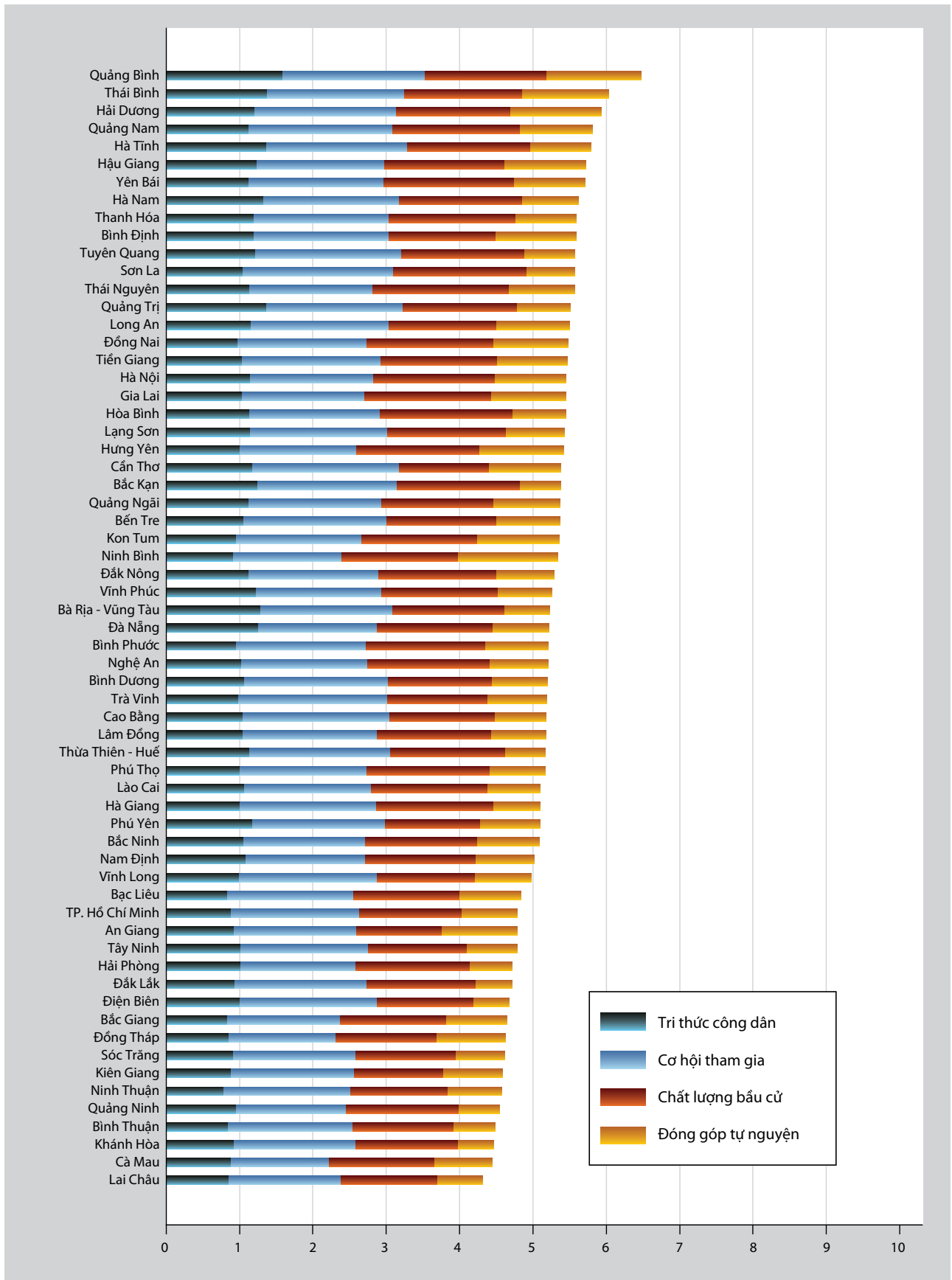
Trực nội dung 1 với tiêu đề 'Tham gia của người dân ở cấp cơ sở' đo lường mức độ hiểu biết về quyền và nghĩa vụ tham gia dân chủ cấp cơ sở và việc thực hiện các quyền đó của người dân. Trực nội dung này được cấu thành từ bốn chỉ số nội dung thành phần. Chỉ số nội dung thành phần thứ nhất, 'tri thức công dân', đo lường mức độ hiểu biết của người dân về quyền bầu cử và một số nguyên tắc đảm bảo quyền tham gia của người dân ở cấp cơ sở theo quy định của Pháp lệnh THDCCS. Chỉ số

nội dung thứ hai, 'cơ hội tham gia', đánh giá việc chính quyền cấp cơ sở tạo điều kiện cho người dân được tham gia bầu cử các vị trí dân cử, gồm Đại biểu Quốc hội, Đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp và trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố/trưởng ấp/trưởng bản (sau đây gọi chung là trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố). Chỉ số thành phần thứ ba đo lường chất lượng của công tác tổ chức bầu cử các vị trí trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố của chính quyền cấp cơ sở. Chỉ số thành phần thứ tư đo về mức độ hiệu quả trong việc tạo điều kiện để người dân tham gia đóng góp tự nguyện cho các công trình hạ tầng tại địa bàn xã/phường hoặc khu dân cư thông qua các tiêu chí như tham gia vào việc lập kế hoạch, thiết kế công trình và giám sát chất lượng công trình.

Bảng 1.1 ở Chương 1 cho thấy, điểm trung bình toàn quốc năm 2013 của Trực nội dung 1 có thay đổi không đáng kể so với năm 2012. Điểm trung bình toàn quốc năm 2013 là 5,14 điểm, tương đương với mức điểm 5,16 của năm 2012 và 5,3 của năm 2011.

Đánh giá mức độ tham gia tích cực và chủ động vào đời sống chính trị, xã hội của đất nước là cần thiết để tìm hiểu vai trò của người dân trong quản trị.

Biểu đồ 3.1a: Tham gia của người dân ở cấp cơ sở (Trục nội dung 1)



13 tỉnh/thành phố có mức gia tăng trên 5% điểm so với năm 2011. Các tỉnh Hậu Giang, Thái Bình, Trà Vinh và Yên Bái là những địa phương có ý nghĩa thống kê và lớn nhất.

Mặc dù có sự ổn định ở điểm số trung bình toàn quốc, giữa các địa phương có mức độ khác biệt tương đối đáng kể. Trong sáu trục nội dung của Chỉ số PAPI, độ khác biệt giữa tỉnh/thành phố đạt điểm cao nhất và tỉnh/thành phố thấp nhất là khá lớn ở Trục nội dung 1, chỉ sau khoảng cách quan sát được ở Trục nội dung 4 'Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công' và Trục nội dung 3 'Trách nhiệm giải trình với người dân'. Tỉnh Quảng Bình, địa phương đứng đầu toàn quốc ở Trục nội dung 1, có số điểm cao hơn khoảng 0,5 điểm so với điểm số của Thái Bình đứng kế tiếp (xem Biểu đồ 3.1a) và cao hơn khoảng 2,15 điểm so với địa phương đạt điểm thấp nhất là tỉnh Lai Châu. Với khoảng tin cậy 95%, những địa phương đạt điểm cao nhất có thể không vượt trội nhiều hơn so với các địa phương trong nhóm trung bình, đặc biệt là với những địa phương có điểm số gần với điểm trung bình toàn quốc.

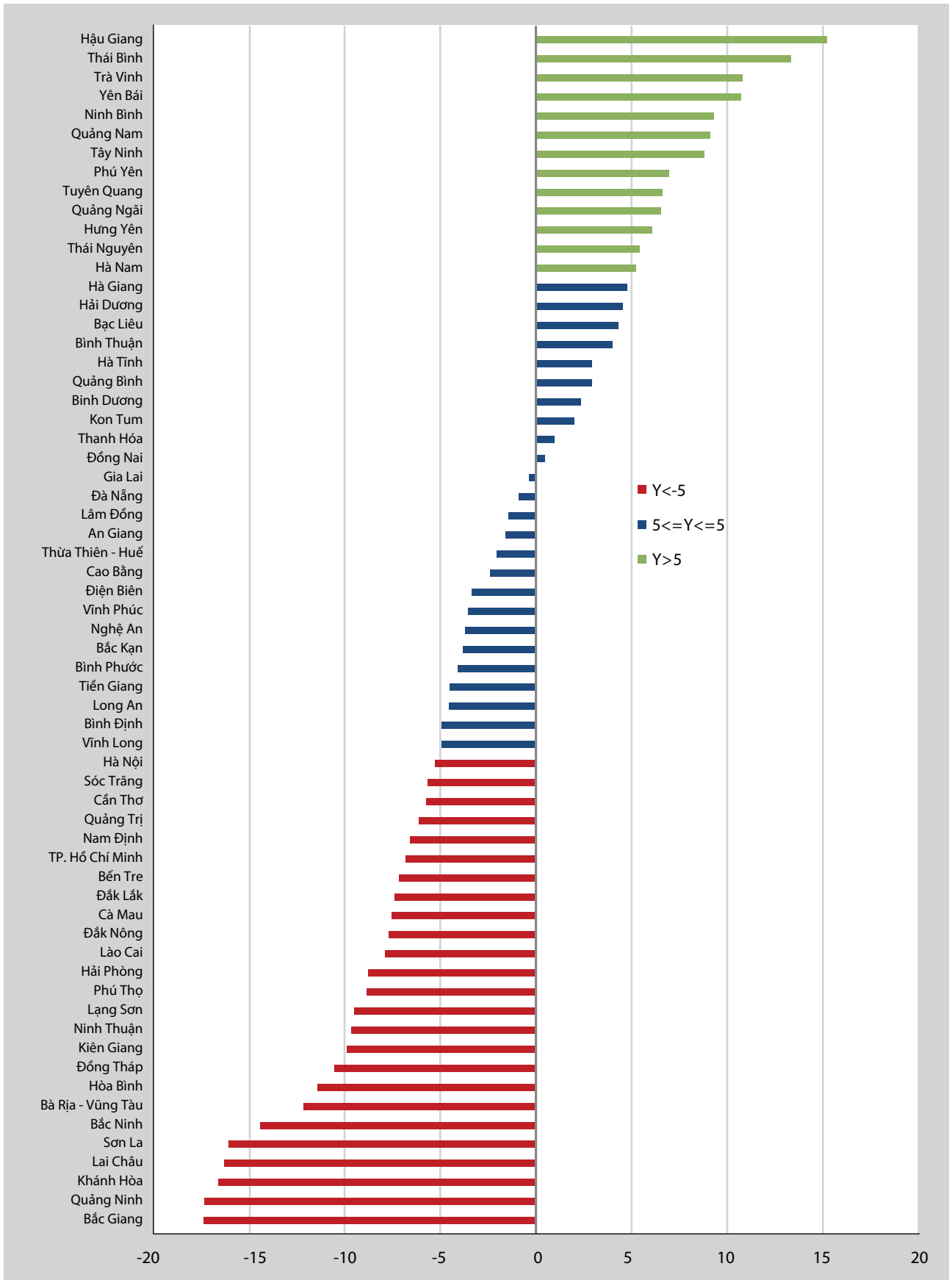
Khi chia 63 tỉnh/thành phố theo bốn nhóm (nhóm đạt điểm cao nhất, nhóm đạt điểm trung bình cao, nhóm đạt điểm trung bình thấp và nhóm đạt điểm thấp nhất) theo mã màu truyền thống của PAPI⁴, kết quả khảo sát năm 2013 cho thấy đặc điểm vùng, miền khá rõ nét (xem Bản đồ 3.1). Phần lớn các địa phương trong nhóm đạt điểm cao nhất tập trung ở miền Bắc và miền Trung; bên cạnh một số địa phương phía Nam gồm An Giang, Đồng Nai và Hậu Giang.

Bảng 3.1 thể hiện kết quả phân tích so sánh điểm số của các chỉ số nội dung thành phần thuộc Trục nội dung 1 qua ba năm từ 2011-2013. Tương tự kết quả khảo sát của hai năm trước, chỉ số nội dung thành phần 'cơ hội tham gia' năm 2013 đóng góp lớn nhất cho điểm số chung của trục nội dung này, với số điểm 1,75 trên thang điểm từ 0,25-2,5. Điểm trung bình toàn quốc của chỉ số thành phần 'chất lượng bầu cử' là 1,47; chỉ số thành phần 'tri thức công dân' đạt 1,04 điểm; và chỉ số thành phần 'đóng góp tự nguyện' đạt 0,87 điểm.

Để việc đo lường mức độ thay đổi qua thời gian có ý nghĩa lớn hơn, trong báo cáo này, kết quả ở Trục nội dung 1 của các tỉnh/thành phố năm 2013 được so sánh với kết quả của năm 2011. Biểu đồ 3.1b cho thấy, 13 tỉnh/thành phố có mức gia tăng trên 5% điểm so với năm 2011. Các tỉnh Hậu Giang, Thái Bình, Trà Vinh và Yên Bái là những địa phương có mức gia tăng điểm có ý nghĩa thống kê và lớn nhất, với mức tăng thêm từ 10,7% đến 15,2% điểm. Ngược lại, 25 tỉnh/thành phố có mức sụt giảm về điểm trên 5% điểm, đặc biệt là các tỉnh Bắc Giang, Khánh Hòa, Lai Châu và Quảng Ninh, điểm trung bình ở Trục nội dung 1 giảm mạnh tới hơn 16%. Điểm của 25 tỉnh/thành phố còn lại hầu như không thay đổi, với mức dao động không có ý nghĩa về thống kê trong khoảng $\pm 5\%$. Trong số những thành phố trực thuộc trung ương, Đà Nẵng hầu như giữ nguyên điểm số qua ba năm; trong khi điểm số của Cần Thơ, Hà Nội, Hải Phòng và TP. Hồ Chí Minh giảm trên 5% điểm.

4 Màu xanh da trời đậm biểu thị nhóm 25% địa phương đạt điểm cao nhất, có điểm số từ bách phân vị thứ 75 trở lên; màu xanh lá cây biểu thị nhóm 25% địa phương đạt điểm trung bình cao với điểm số từ bách phân vị thứ 50-75; màu cam biểu thị nhóm 25% địa phương đạt điểm trung bình thấp với điểm số từ bách phân vị thứ 25-50; và màu vàng nhạt biểu thị nhóm 25% địa phương đạt điểm thấp nhất từ bách phân vị 0-25.

Biểu đồ 3.1b: Thay đổi ở Trục nội dung 1 'Tham gia của người dân ở cấp cơ sở' (% thay đổi – kết quả năm 2013 so với 2011)



Ghi chú: Y = phần trăm (%) điểm thay đổi năm 2013 so với năm 2011, trong đó thay đổi ở mức ±5% điểm được xem là có ý nghĩa thống kê.

Bảng 3.1: Danh mục chỉ số thành phần thuộc Trục nội dung 1 ‘Tham gia của người dân ở cấp cơ sở’

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	Thang điểm		Điểm trung bình toàn quốc			PAPI 2013 (khoảng tin cậy 95%)		Điểm số PAPI 2013 cấp tỉnh		
			Tối thiểu	Tối đa	PAPI 2011	PAPI 2012	PAPI 2013	Thấp	Cao	Thuốc đo	Điểm số	Tỉnh/Thành phố
Trục nội dung 1	Tham gia của người dân ở cấp cơ sở		1	10	5,30	5,16	5,14	5,06	5,23	Thấp nhất	4,32	Lai Châu
										Trung vị	5,23	Đà Nẵng
										Cao nhất	6,48	Quảng Bình
<i>Nội dung thành phần 1</i>	<i>Tri thức công dân về tham gia</i>		0,25	2,5	1,11	1,06	1,04	1,00	1,07	<i>Thấp nhất</i>	0,78	<i>Ninh Thuận</i>
										<i>Trung vị</i>	1,05	<i>Sơn La</i>
										<i>Cao nhất</i>	1,59	<i>Quảng Bình</i>
<i>Nội dung thành phần 2</i>	<i>Cơ hội tham gia</i>		0,25	2,5	1,88	1,82	1,75	1,72	1,78	<i>Thấp nhất</i>	1,34	<i>Cà Mau</i>
										<i>Trung vị</i>	1,77	<i>Đắk Nông</i>
										<i>Cao nhất</i>	2,05	<i>Sơn La</i>
<i>Nội dung thành phần 3</i>	<i>Chất lượng bầu cử</i>		0,25	2,5	1,45	1,47	1,49	1,46	1,52	<i>Thấp nhất</i>	1,16	<i>An Giang</i>
										<i>Trung vị</i>	1,56	<i>Quảng Trị</i>
										<i>Cao nhất</i>	1,86	<i>Thái Nguyên</i>
<i>Nội dung thành phần 4</i>	<i>Đóng góp tự nguyện</i>		0,25	2,5	0,85	0,81	0,87	0,85	0,90	<i>Thấp nhất</i>	0,47	<i>Khánh Hòa</i>
										<i>Trung vị</i>	0,80	<i>Lạng Sơn</i>
										<i>Cao nhất</i>	1,33	<i>Ninh Bình</i>
1. Tri thức công dân về tham gia	Hiểu biết của người trả lời về các vị trí dân cử	d101a, d101b, d101d	0	3	1,76	1,56	1,46	1,42	1,50	Thấp nhất	1,05	Bình Thuận
										Trung vị	1,52	Bắc Kạn
										Cao nhất	2,09	Quảng Bình
1. Tri thức công dân về tham gia	Tỉ lệ người trả lời biết về Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn (%)	d102a	0%	100%	34,14%	30,42%	27,37%	24,30%	30,44%	Thấp nhất	4,23%	Lai Châu
										Trung vị	27,92%	Bình Dương
										Cao nhất	73,77%	Quảng Bình
1. Tri thức công dân về tham gia	Tỉ lệ người trả lời biết về khẩu hiệu “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” (%)	d102b	0%	100%	64,66%	67,51%	65,47%	61,92%	69,03%	Thấp nhất	35,58%	Ninh Thuận
										Trung vị	68,72%	Hậu Giang
										Cao nhất	93,58%	Thái Bình
1. Tri thức công dân về tham gia	Tỉ lệ người trả lời nêu đúng thời hạn nhiệm kỳ của vị trí trưởng thôn là 2,5 năm (%)	d108	0%	100%	6,97%	7,26%	9,60%	7,57%	11,63%	Thấp nhất	0,30%	Vĩnh Long
										Trung vị	9,28%	Phú Yên
										Cao nhất	33,50%	Hậu Giang
2. Cơ hội tham gia	Tỉ lệ người trả lời đã tham gia bầu cử đại biểu Hội đồng Nhân dân lần gần đây nhất (%)	d101b1	0%	100%	70,57%	65,29%	57,49%	55,16%	59,82%	Thấp nhất	29,23%	Cà Mau
										Trung vị	60,63%	Thanh Hóa
										Cao nhất	76,52%	Cao Bằng
2. Cơ hội tham gia	Tỉ lệ người trả lời đã tham gia bầu cử đại biểu Quốc hội lần gần đây nhất (%)	d101d1	0%	100%	65,94%	55,66%	48,40%	45,86%	50,95%	Thấp nhất	17,23%	Cà Mau
										Trung vị	50,56%	Ninh Thuận
										Cao nhất	73,11%	Cao Bằng
2. Cơ hội tham gia	Tỉ lệ người trả lời đã tham gia buổi bầu cử trường thôn/tổ trưởng tổ dân phố lần gần đây nhất (%)	d103a	0%	100%	83,38%	85,57%	88,49%	86,57%	90,42%	Thấp nhất	68,62%	Đồng Tháp
										Trung vị	92,85%	Đắk Lắk
										Cao nhất	99,96%	Tuyên Quang
2. Cơ hội tham gia	Tỉ lệ người trả lời trực tiếp bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố (%)	d107	0%	100%	69,25%	72,87%	71,33%	68,74%	73,91%	Thấp nhất	52,68%	Cà Mau
										Trung vị	71,76%	Bắc Kạn
										Cao nhất	92,32%	Vĩnh Long

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	Thang điểm		Điểm trung bình toàn quốc			PAPI 2013 (khoảng tin cậy 95%)		Điểm số PAPI 2013 cấp tỉnh		
			Tối thiểu	Tối đa	PAPI 2011	PAPI 2012	PAPI 2013	Thấp	Cao	Thước đo	Điểm số	Tỉnh/Thành phố
3. Chất lượng bầu cử	Tỉ lệ người trả lời cho biết có từ hai ứng cử viên trở lên để dân bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố (%)	d105	0%	100%	51,50%	52,27%	53,81%	50,36%	57,27%	Thấp nhất Trung vị Cao nhất	16,06% 56,45% 83,38%	Lai Châu Bình Định Sơn La
3. Chất lượng bầu cử	Tỉ lệ người trả lời cho biết gia đình được mời đi bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố (%)	d106	0%	100%	57,72%	58,38%	60,36%	56,87%	63,85%	Thấp nhất Trung vị Cao nhất	16,64% 63,08% 93,73%	Lai Châu Tuyên Quang Quảng Trị
3. Chất lượng bầu cử	Tỉ lệ người trả lời cho biết biết hình thức bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố là bỏ phiếu kín (%)	d107a	0%	100%	86,47%	89,15%	89,72%	86,57%	92,87%	Thấp nhất Trung vị Cao nhất	11,48% 89,91% 100,00%	Đà Nẵng Nghệ An Bắc Ninh
3. Chất lượng bầu cử	Tỉ lệ người trả lời cho biết kết quả bầu cử trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố được niêm yết công khai (%)	d107d	0%	100%	60,28%	63,63%	65,94%	62,41%	69,47%	Thấp nhất Trung vị Cao nhất	27,13% 77,28% 99,65%	Cần Thơ BRVT Nam Định
3. Chất lượng bầu cử	Tỉ lệ người trả lời cho biết chính quyền gợi ý bầu cho một ứng viên cụ thể (%)	d107b	0%	100%	42,93%	47,92%	41,49%	32,75%	50,22%	Thấp nhất Trung vị Cao nhất	0,00% 46,30% 100%	Đà Nẵng Phú Thọ Quảng Trị
3. Chất lượng bầu cử	Tỉ lệ người trả lời cho biết họ đã bầu cho người đã trúng cử (%)	d107c	Tối thiểu	Tối đa	90,74%	88,66%	91,71%	90,04%	93,38%	Thấp nhất Trung vị Cao nhất	67,67% 93,07% 100%	Đồng Tháp Thanh Hóa Tiền Giang
4. Đóng góp tự nguyện	Tỉ lệ người trả lời cho biết đã đóng góp tự nguyện cho một công trình công cộng ở xã/phường nơi sinh sống (%)	d109ba	0%	100%	47,90%	47,28%	44,98%	41,95%	48,01%	Thấp nhất Trung vị Cao nhất	5,60% 36,84% 86,30%	Lai Châu Quảng Ngãi Hưng Yên
4. Đóng góp tự nguyện	Tỉ lệ người trả lời cho biết Ban Thanh tra nhân dân hoặc Ban giám sát đầu tư cộng đồng giám sát việc xây mới/tu sửa công trình (%)	d109bb	0%	100%	10,97%	8,56%	13,89%	10,72%	17,07%	Thấp nhất Trung vị Cao nhất	0,00% 7,31% 53,52%	Điện Biên Lạng Sơn Đồng Nai
4. Đóng góp tự nguyện	Tỉ lệ người trả lời cho biết đóng góp của họ được ghi chép vào sổ sách của xã/phường (%)	d109bc	0%	100%	69,94%	71,12%	75,25%	72,62%	77,88%	Thấp nhất Trung vị Cao nhất	35,60% 76,20% 98,51%	Lai Châu Ninh Thuận Yên Bái
4. Đóng góp tự nguyện	Tỉ lệ người trả lời cho biết đã tham gia vào việc quyết định xây mới/tu sửa công trình công cộng ở xã/phường (%)	d109bd	0%	100%	34,42%	37,29%	45,28%	41,88%	48,69%	Thấp nhất Trung vị Cao nhất	8,70% 43,43% 78,57%	Điện Biên Cần Thơ Ninh Bình
4. Đóng góp tự nguyện	Tỉ lệ người trả lời cho biết có tham gia đóng góp ý kiến trong quá trình thiết kế để xây mới/tu sửa công trình (%)	d109be	0%	100%	21,91%	22,78%	27,96%	25,61%	30,32%	Thấp nhất Trung vị Cao nhất	4,46% 26,73% 57,95%	Lai Châu Lâm Đồng Ninh Bình

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

Tri thức công dân

Tỉ lệ người dân biết đến Pháp lệnh THDCCS, khuôn khổ pháp lý quan trọng quy định về quy chế tham gia dân chủ ở cấp cơ sở của người dân, giảm dần theo thời gian, với 27,4% số người được hỏi trên toàn quốc trong năm 2013—giảm khoảng 20% so với năm 2011.

Chỉ số thành phần ‘tri thức công dân’ giúp làm rõ mức độ hiểu biết của người dân về quyền bầu cử và quyền công dân, qua đó đánh giá hiệu quả của các cấp chính quyền trong việc phổ biến tri thức tới người dân. Để đo tri thức công dân về quyền bầu cử, PAPI nêu câu hỏi kiểm tra kiến thức về việc ở địa bàn xã/phường/thị trấn, trong 5 năm vừa qua, dân có đi bầu trực tiếp ba vị trí: (i) Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) xã/phường/thị trấn; (ii) đại biểu Hội đồng nhân dân (HĐND); và (iii) đại biểu Quốc hội. Trong ba vị trí đó, vị trí thứ nhất là để thử nghiệm hiểu biết của người dân về các vị trí dân bầu, bởi theo quy định, vị trí Chủ tịch UBND là thông qua bổ nhiệm và HĐND biểu quyết, còn hai vị trí sau là do dân bầu. Bên cạnh đó, PAPI theo dõi mức độ người dân được biết thông tin về Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn (Pháp lệnh THDCCS), và về câu khẩu hiệu “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”—nguyên lý căn bản của Pháp lệnh THDCCS song được viết theo cách gắn gũi với người dân. Một chỉ tiêu quan trọng để kiểm tra tri thức công dân là nhiệm kỳ của một trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố/trưởng ấp/trưởng bản do dân bầu chọn theo quy định chung của Pháp lệnh THDCCS.

Điểm trung bình toàn quốc của chỉ số nội dung thành phần này là 1,04 điểm trên thang điểm từ 0,25-2,5 điểm. Quảng Bình là địa phương đạt điểm cao nhất với 1,59 điểm, gần gấp đôi số điểm của địa phương đạt điểm thấp nhất (0,78 điểm của tỉnh Ninh Thuận). So với kết quả năm 2011, điểm trung bình toàn quốc ở nội dung thành phần này giảm 7%, dẫn tới việc giảm điểm chung của Trục nội dung 1 qua ba năm (xem Bảng 3.1). Hiện tượng suy giảm này có thể được lý giải bởi thực tế người dân không còn nhớ nhiều về cuộc bầu cử Quốc hội và HĐND năm 2011 cho dù khung thời gian cho câu hỏi về địa phương có tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội và HĐND các cấp là 5 năm vừa qua. Phần lớn người dân Quảng Bình trả lời chính xác câu hỏi thử nghiệm về ba vị trí; trong khi đó những người được hỏi ở Bình Thuận chỉ trả lời đúng

được một trong ba vị trí. Kết quả này cũng có thể được diễn giải theo hướng chính quyền các cấp ở tỉnh Quảng Bình thực hiện tốt hơn công tác tuyên truyền, phổ biến kiến thức về quyền bầu cử tới người dân so với chính quyền tỉnh Bình Thuận.

Điểm số của nội dung thành phần này cũng giảm xuống do có sự suy giảm về điểm ở ba chỉ tiêu cụ thể về tri thức công dân. Tỉ lệ người dân biết đến Pháp lệnh THDCCS, khuôn khổ pháp lý quan trọng quy định về quy chế tham gia dân chủ ở cấp cơ sở của người dân, giảm dần theo thời gian, với 27,4% số người được hỏi trên toàn quốc trong năm 2013—giảm khoảng 20% so với năm 2011. Tỉnh Quảng Bình, địa phương đứng đầu ở chỉ số thành phần này, có tới 74% số người được hỏi cho biết họ biết đến Pháp lệnh THDCCS, trong khi đó tỉ lệ này ở Lai Châu chỉ là 4,23%.

Ngược lại, khẩu hiệu “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” được nhiều người biết đến hơn. Kết quả năm 2013 cho thấy có tới 65,5% số người được hỏi cho biết họ biết câu khẩu hiệu này, khá tương đồng với kết quả của năm 2011 và 2012. Hầu hết mọi người dân Thái Bình biết đến câu khẩu hiệu, tương tự kết quả của tỉnh năm 2012. Ở Ninh Thuận, chỉ có khoảng 30% người dân biết đến câu khẩu hiệu này.

Chỉ tiêu cuối cùng đo mức độ hiểu biết của người dân về nhiệm kỳ của một trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố—vị trí dân bầu ở cấp cơ sở với nhiệm kỳ theo quy định của Pháp lệnh THDCCS là 2,5 năm. Trên toàn quốc có khoảng 9,6% số người được hỏi đưa ra câu trả lời đúng trong năm 2013, cao hơn không đáng kể so với tỉ lệ quan sát được trong năm 2011 và 2012, song vẫn dưới mức trông đợi. Hậu Giang, địa phương có tỉ lệ người biết tới nhiệm kỳ của trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố cao nhất trên toàn quốc, cũng chỉ có khoảng 30% số người được hỏi cho biết một nhiệm kỳ dài 2,5 năm. Ngược lại, rất ít người dân Vĩnh Long biết thông tin này.

Cơ hội tham gia

Nội dung thành phần ‘cơ hội tham gia’ tìm hiểu trải nghiệm của người dân khi tham gia bầu cử các vị trí dân cử gồm đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND và trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố. Chỉ số thành phần này cũng cho thấy mức độ tích cực của các cấp chính quyền cơ sở trong việc hỗ trợ người dân thực hiện quyền tham gia bầu cử. Ở đây, người dân được hỏi về việc họ đã tham

gia bầu cử trong lần bầu cử ba vị trí dân cử đó trong 5 năm vừa qua hay không.

Kết quả phân tích năm 2013 cho thấy chỉ số thành phần này đóng góp lớn nhất cho tổng điểm của Trục nội dung 1, với điểm trung bình toàn quốc đạt 1,75 trên thang điểm từ 0,25-2,25. Song, chỉ số thành phần này sụt giảm

không đáng kể so với năm 2011 (1,88 điểm) và năm 2012 (1,82 điểm). Sơn La là địa phương đạt điểm cao nhất ở chỉ số thành phần này, đạt 2,05 điểm. Cà Mau đạt điểm số thấp nhất, đạt 1,34 điểm. Sự giảm sút về điểm như vậy có thể là do người dân không còn nhớ nhiều về cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội và HĐND năm 2011 cho dù khung thời gian được hỏi là 5 năm.

Trong năm 2013, tỉ lệ người dân nhớ đã tham gia bầu cử đại biểu HĐND cấp xã/phường và đại biểu Quốc hội năm 2011 tương ứng là 57,5% và 48,4%, giảm nhiều so với tỉ lệ tương ứng 70,6% và 65,9% năm 2011. Về tham gia bầu cử đại biểu HĐND cấp xã/phường, 76,5% số người được hỏi ở Cao Bằng cho biết đã đi bầu, và tỉ lệ này ở Cà Mau là 29,2%. Tỉ lệ người dân cho biết đã đi bầu đại biểu Quốc hội cũng không cao, với 73% số người được hỏi ở Cao Bằng nhớ đã tham gia đi bầu đại biểu Quốc hội năm 2011, và chỉ có 17% người dân Cà Mau cho biết họ đã tham gia cuộc bầu cử đó. Điều đáng lưu ý là tỉ lệ người dân cho biết đã trực tiếp đi bầu từ năm 2011 đến 2013 đều thấp hơn nhiều so với số liệu báo cáo chính thức⁵, có thể là do hiện tượng một cử tri đi bầu thay cho các cử tri trong cùng hộ gia đình.

Theo quy định, bầu cử trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố được thực hiện thường xuyên hơn, bởi thời hạn nhiệm kỳ cho một vị trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố chỉ là 2,5 năm. Do vậy, kết quả mong đợi là tỉ lệ người dân cho biết họ tham gia bầu cử vị trí này sẽ cao hơn với hai vị trí trên. Trên phạm vi toàn quốc, khoảng 88,5% số người được hỏi trong năm 2013 cho biết địa phương đã tổ chức bầu cử trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố, và tỉ lệ này tương đương với phát hiện của nghiên cứu PAPI năm 2011 và 2012. Phần lớn số người được hỏi ở Tuyên Quang cho biết địa phương họ đã tổ chức bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố, song tỉ lệ này ở Đồng Tháp là 69%. Đồng Tháp lặp lại vị thứ cuối bảng ở chỉ tiêu này của năm 2012.

Khi được hỏi về việc có trực tiếp tham gia bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố hay không, có khoảng 71% số người được hỏi cho biết họ đã trực tiếp đi bầu, tương đương với phát hiện của khảo sát năm 2011 và 2012. Tỉ lệ người dân trực tiếp đi bầu ở Cà Mau thấp nhất toàn quốc (53%), và tỉ lệ này ở Vĩnh Long là cao nhất (92%).

Chất lượng bầu cử cấp cơ sở

Chất lượng bầu cử trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố được đánh giá dựa trên các tiêu chí đo lường việc người dân tự quyết định lựa chọn ứng viên nào, cách thức buổi bầu cử được tổ chức nhằm đảm bảo lựa chọn ứng viên một cách công bằng và minh bạch, và người trúng cử có được thông báo công khai tới người dân hay không. Điểm trung bình toàn quốc của chỉ số thành phần 'chất lượng bầu cử cấp cơ sở' đạt 1,49 điểm, tương đương với mức điểm quan sát được trong khảo sát năm 2011 và 2012 (trên thang điểm từ 0,25-2,5 điểm). Điểm số của các tỉnh dường như tập trung cao xung quanh điểm trung bình toàn quốc này. Tỉnh Thái Nguyên đạt điểm cao nhất (1,86 điểm), trong khi tỉnh An Giang đạt điểm thấp nhất (1,16 điểm).

Trên toàn quốc, khoảng 60% số người được hỏi cho biết họ được mời tham gia trong cuộc bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố lần gần đây nhất, và tỉ lệ này gần như không đổi so với hai năm trước. Tỉ lệ quan sát được ở cấp tỉnh ở chỉ tiêu này dao động từ 17% ở Lai Châu đến 98% ở

Quảng Trị. Quảng Trị một lần nữa có tỉ lệ người trả lời được mời tham gia lớn nhất, tương tự tỉ lệ từ khảo sát năm 2012.

Trong số những người tham gia vào cuộc bầu cử trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố gần đây nhất, gần 54% người được hỏi cho biết có ít nhất hai ứng viên để họ lựa chọn. Tỉ lệ này thấp hơn nhiều so với mong đợi bởi đây là quy định tối thiểu trong Pháp lệnh THDCCS đối với số lượng ứng viên cho mỗi cuộc bầu cử trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố. Ở cấp tỉnh, tỉ lệ này dao động từ 83% ở Sơn La xuống còn 16% ở Lai Châu. Khoảng 90% số người được hỏi cho biết hình thức bầu ở thôn/tổ dân phố của họ là bỏ phiếu kín. Ở cấp tỉnh, chỉ có 12% số người được hỏi ở Đà Nẵng cho biết hình thức bỏ phiếu kín được áp dụng trong các cuộc bầu cử tại địa bàn dân cư (tương tự với tỉ lệ năm 2012 của Đà Nẵng), trong khi tỉ lệ này ở Bắc Ninh là xấp xỉ 100%. Trung bình toàn quốc có 65,9% số người đã đi bầu cho biết kết quả của cuộc bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố được công bố ngay tại buổi họp dân để

Trong số những người đi bầu trong cuộc bầu cử trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố gần đây nhất, có khoảng 91,7% cho biết họ bầu cho người trúng cử, gần với phát hiện nghiên cứu của PAPI hai năm trước.

5 Xem Nghị quyết số 434 NQ/HĐBC ngày 1 tháng 6 năm 2011 về kết quả bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XIII năm 2011. Kết quả bầu cử ở cấp tỉnh theo báo cáo của Nghị quyết cao hơn nhiều so với phát hiện khảo sát PAPI qua các năm.

bầu vị trí này. Tỷ lệ này cao nhất là ở Nam Định (99,6%) và thấp nhất là ở Cần Thơ (27%).

Tương tự kết quả khảo sát của những năm trước, việc bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố dường như không có tính cạnh tranh. Trên thực tế, trong năm 2013 có khoảng 42% số người được hỏi cho biết chính quyền địa phương gợi ý dân bầu cho một ứng viên theo giới thiệu, tương đương phát hiện năm 2011 và

2012. Trong số những người đi bầu trong cuộc bầu cử trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố gần đây nhất, có khoảng 91,7% cho biết họ bầu cho người trúng cử, gần với phát hiện nghiên cứu của PAPI hai năm trước. Ở Tiền Giang, hầu hết số người được hỏi cho biết đã bầu cho người trúng cử, và tỷ lệ này ở Đồng Tháp là 67,6%.

Đóng góp tự nguyện

Đóng góp tự nguyện để đầu tư xây mới hoặc tu sửa các công trình công cộng, dân sinh ở địa bàn dân cư, như nhà văn hóa, đường xá, trường mầm non là một hình thức biểu hiện sự tham gia tự nguyện, chủ động của người dân, thay vì bị chính quyền ép buộc. Một khi người dân tham gia đóng góp tự nguyện, họ có xu hướng tham gia tích cực hơn vào các quy trình của dự án, từ khâu khởi động đến khâu giám sát công trình. Chỉ số nội dung thành phần này đo lường trải nghiệm trên thực tế của người dân khi thực hiện những quyền tham gia đó.

Theo kết quả phân tích dữ liệu ở Bảng 1.1 (Chương 1), năm 2013, chỉ số nội dung thành phần 'đóng góp tự nguyện' đã góp phần nhiều hơn trong tổng điểm của Trục nội dung 1 so với năm 2012 (với mức gia tăng lên 7,54%). Kết quả này cho thấy người dân dường như tham gia đóng góp chủ động và tích cực hơn vào các công trình hạ tầng ở địa phương. Mặc dù vậy, điểm trung bình toàn quốc của chỉ số nội dung này trong năm 2013 là thấp nhất trong số bốn chỉ số nội dung thành phần cấu thành Trục nội dung 1 trên thang điểm từ 1-10, tương tự quan sát của khảo sát trong hai năm 2011 và 2012. Điểm trung bình toàn quốc chỉ đạt 0,87 điểm, và giữa các tỉnh/thành phố có sự khác biệt lớn. Tỉnh Ninh Bình đạt 1,33 điểm, còn tỉnh Khánh Hòa chỉ đạt 0,47 điểm.

Chỉ tiêu thứ nhất ở nội dung thành phần này cho biết tỷ lệ người dân tham gia đóng góp tự nguyện cho các công trình công cộng ở xã/phường trong 12 tháng qua dưới hình thức đóng góp bằng tiền mặt, hiện vật hoặc công lao động. Trung bình toàn quốc có khoảng 45% số người được hỏi cho biết họ đã tham gia đóng góp tự nguyện trong năm 2013, tương đương với tỷ lệ quan sát được trong năm 2011 và 2012 (xem Bảng 3.1). Ở tỉnh Hưng Yên, 86% số người được hỏi cho biết họ đóng góp tự nguyện, cao hơn nhiều so với tỷ lệ 5,6% ở tỉnh Lai Châu. Điều đáng lưu ý là hơn 50% số người trả lời cho biết họ đóng góp vì chính quyền địa phương vận động hoặc ép buộc phải đóng góp.

Số người trả lời cho biết đóng góp của họ được ghi chép vào sổ vẫn duy trì ở tỷ lệ 75%, gần tương đương với tỷ lệ 70% ở cả hai năm 2011 và 2012. Ở cấp tỉnh, ở Yên Bái tỷ lệ này đạt tới 99%, và chỉ đạt 36% ở Lai Châu.

Tỷ lệ người dân tham gia vào việc quyết định xây mới hoặc tu sửa công trình công cộng mà họ đóng góp tự nguyện tăng từ 34,4% năm 2011 lên 45,3% năm 2013. Tuy nhiên, chỉ tiêu đo lường này vẫn còn có khoảng cách khá lớn giữa các địa phương, dao động từ 79% số người được hỏi cho biết họ có tham gia ngay từ giai đoạn ra quyết định ở Ninh Bình xuống còn khoảng 8% ở Điện Biên. Tương tự, tỷ lệ người dân có cơ hội đóng góp ý kiến trong quá trình thiết kế công trình cũng có xu hướng tăng lên, từ 22% năm 2011 và 2012 lên khoảng 28% năm 2013. Ở Ninh Bình, tỷ lệ người trả lời đã tham gia đóng góp ý kiến trong giai đoạn thiết kế là cao nhất (58% số người đã đóng góp tự nguyện), song tỷ lệ này ở Lai Châu chỉ là 4,5%.

Kết quả khảo sát toàn quốc cho thấy gần 14% số người được hỏi cho biết Ban Giám sát đầu tư cộng đồng (Ban GSĐTCD) hoặc Ban Thanh tra nhân dân (Ban TTND) thực hiện giám sát trong quá trình triển khai xây mới hoặc tu sửa công trình công cộng ở địa phương theo quy định của Pháp lệnh THDCCS. Tỷ lệ này cao hơn không đáng kể so với tỷ lệ 11% năm 2011 hoặc 9% năm 2012. Với địa phương đứng đầu trên toàn quốc ở chỉ tiêu thành phần này như Đồng Nai, vẫn có tới 46% số người được hỏi cho biết việc giám sát xây mới hoặc tu sửa công trình công cộng là do chính quyền địa phương, trưởng ấp/tổ trưởng khu phố thực hiện hoặc không có ai giám sát. Ở Điện Biên, hầu như không có người trả lời nào cho biết việc giám sát đó là do các thiết chế cộng đồng thực hiện. Những phát hiện nghiên cứu này phản ánh phần nào sự thiếu quyết tâm của các cấp chính quyền cơ sở trong đẩy mạnh vai trò giám sát của các Ban TTND và Ban GSĐTCD, mặc dù theo quy định của Pháp lệnh THDCCS thì hai thiết chế cộng đồng này cần được thiết lập ở tất cả các xã/phường.

Tỷ lệ người dân tham gia vào việc quyết định xây mới hoặc tu sửa công trình công cộng mà họ đóng góp tự nguyện tăng từ 34,4% năm 2011 lên 45,3% năm 2013.