

Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2010

Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân



Trung tâm Nghiên cứu Phát triển
và Hỗ trợ Cộng đồng



Mặt trận Tổ quốc
Việt Nam



Chương trình Phát triển
Liên Hợp Quốc



TRUNG TÂM NGHIÊN CỨU PHÁT TRIỂN & HỖ TRỢ CỘNG ĐỒNG (CECODES)

Được thành lập bởi Liên hiệp các Hội khoa học và công nghệ Việt Nam (VUSTA) từ năm 2007, CECODES là một tổ chức ngoài nhà nước, phi lợi nhuận, hoạt động trong lĩnh vực nghiên cứu phát triển và hỗ trợ cộng đồng. Chức năng tổng quát của CECODES là triển khai những nghiên cứu dựa trên thực chứng nhằm đánh giá tác động chính sách và thực hiện những giải pháp nâng cao năng lực cộng đồng, tập trung đóng góp hoàn thiện tính hiệu quả của công tác quản trị theo hướng cân bằng ba thể chế: Nhà Nước; Thị trường; và Xã hội dân sự.



MẶT TRẬN TỔ QUỐC VIỆT NAM (MTTQ VIỆT NAM)

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQ Việt Nam), được thành lập năm 1977, là một tổ chức chính trị-xã hội lớn nhất, bao gồm một số tổ chức thành viên của phong trào quần chúng ở Việt Nam. MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân. MTTQ Việt Nam phát huy truyền thống đoàn kết toàn dân, tăng cường sự nhất trí về chính trị và tinh thần trong nhân dân. Nhiều chương trình xã hội của Nhà nước được triển khai qua MTTQ Việt Nam. Một trong các chức năng quan trọng của MTTQ Việt Nam là giám sát hoạt động của cơ quan Nhà nước, đại biểu dân cử và cán bộ, công chức. MTTQ Việt Nam có vai trò đặc biệt quan trọng trong bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp.



CHƯƠNG TRÌNH PHÁT TRIỂN LIÊN HỢP QUỐC (UNDP)

Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) là mạng lưới phát triển toàn cầu của Liên Hợp quốc, vận động cho sự đổi mới, và làm cầu nối giữa các quốc gia với tri thức, kinh nghiệm và nguồn lực nhằm giúp người dân xây dựng một cuộc sống tốt đẹp hơn. UNDP có mặt ở 166 quốc gia, hỗ trợ các quốc gia nghiên cứu và đưa ra giải pháp phù hợp với bối cảnh của từng quốc gia nhằm giải quyết những thách thức trong phát triển của đất nước và của toàn cầu. Các quốc gia có thể tận dụng sự hỗ trợ của UNDP và các đối tác của UNDP để thực hiện tăng cường năng lực quốc gia.

CHỈ SỐ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM (PAPI) 2010

*Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn
của người dân*

Trung tâm Nghiên cứu Phát triển và Hỗ trợ Cộng đồng (CECODES)

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQ)

Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP)

MỤC LỤC

MỤC LỤC	I
LỜI NÓI ĐẦU	VI
LỜI CẢM ƠN	VII
DANH SÁCH BAN TƯ VẤN QUỐC GIA PAPI 2010	IX
TÓM TẮT TỔNG QUAN	X
GIỚI THIỆU	1
CHƯƠNG 1 KHUNG LÝ THUYẾT VỀ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG	6
1.1. Thước đo và đo lường: Cơ sở triển khai xây dựng Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI)	6
1.2. Sáu trục nội dung đánh giá hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh	10
CHƯƠNG 2 KẾT QUẢ KHẢO SÁT VỀ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH	14
2.1. Trục nội dung 1: Sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở	14
2.1.1. Bối cảnh xây dựng trục nội dung về sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở	15
2.1.2. Kết quả khảo sát về sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở	16
2.2. Trục nội dung 2: Công khai, minh bạch	23
2.2.1. Bối cảnh xây dựng trục nội dung công khai, minh bạch	24
2.2.2. Kết quả khảo sát về công khai, minh bạch	25
2.3. Trục nội dung 3: Trách nhiệm giải trình với người dân	31
2.3.1. Bối cảnh xây dựng trục nội dung trách nhiệm giải trình với người dân	32
2.3.2. Kết quả khảo sát về trách nhiệm giải trình với người dân	33
2.4. Trục nội dung 4: Kiểm soát tham nhũng	37
2.4.1. Bối cảnh xây dựng trục nội dung kiểm soát tham nhũng	39
2.4.2. Kết quả khảo sát về kiểm soát tham nhũng	39
2.5. Trục nội dung 5: Thủ tục hành chính công	53
2.5.1. Bối cảnh xây dựng trục nội dung về dịch vụ và thủ tục hành chính công	54
2.5.2. Kết quả khảo sát về dịch vụ và thủ tục hành chính công	55



MỤC LỤC

2.6.	Trục nội dung 6: Cung ứng dịch vụ công.....	61
2.6.1.	<i>Bối cảnh xây dựng trục nội dung về cung ứng dịch vụ công.....</i>	62
2.6.2.	<i>Kết quả khảo sát về hiệu quả cung ứng dịch vụ công.....</i>	63
2.7.	Kết luận: Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công (PAPI) và ý nghĩa chính sách.....	69
2.7.1.	<i>Kết quả tổng hợp của nghiên cứu PAPI.....</i>	70
2.7.2.	<i>Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) chưa có trọng số.....</i>	72
2.7.3.	<i>Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) có trọng số.....</i>	74
CHƯƠNG 3 PHƯƠNG PHÁP LUẬN.....		86
3.1.	Phương pháp luận đảm bảo tính khách quan, tỉ mỉ và khoa học.....	86
3.2.	Các bước chọn 30 tỉnh/thành phố.....	87
3.3.	Chiến lược chọn mẫu.....	92
3.3.1.	<i>Phương pháp chọn mẫu theo xác suất quy mô (PPS).....</i>	92
3.3.2.	<i>So sánh mẫu khảo sát PAPI 2010 với số liệu Tổng điều tra dân số và nhà ở 2009.....</i>	95
3.3.3.	<i>Ước lượng hiệu ứng thiết kế.....</i>	97
3.4.	Xây dựng bảng hỏi và quy trình khảo sát.....	98
3.4.1.	<i>Xây dựng bảng hỏi.....</i>	98
3.4.2.	<i>Quy trình khảo sát.....</i>	98
3.5.	Các bước xây dựng Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI).....	99
3.5.1.	<i>Ba trụ cột trong phương pháp luận xây dựng chỉ số PAPI.....</i>	100
3.5.2.	<i>Xây dựng các trục nội dung thành phần.....</i>	101
3.5.3.	<i>Kiểm tra chẩn đoán.....</i>	102
3.5.4.	<i>Chuẩn hóa chỉ số.....</i>	102
3.5.5.	<i>Cách tính điểm chỉ số thành phần.....</i>	103
3.5.6.	<i>Xác định và áp dụng trọng số cho các trục nội dung.....</i>	103
TÀI LIỆU THAM KHẢO.....		105
PHỤ LỤC.....		112
Phụ lục A.	Một số thống kê mô tả khảo sát và khoảng tin cậy.....	112
Phụ lục B.	So sánh khái quát PAPI và PCI: Tương đồng về phương pháp luận, khác biệt về trải nghiệm của người dân so với doanh nghiệp.....	122
Phụ lục C.	Bảng hỏi khảo sát nghiên cứu PAPI 2010.....	123

DANH MỤC BIỂU ĐỒ

Biểu đồ 1.	Quy trình chính sách	9
Biểu đồ 2.1:	Sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở (Trục nội dung 1).....	17
Biểu đồ 2.1a:	So sánh chất lượng bầu cử lãnh đạo cấp cơ sở.....	21
Biểu đồ 2.2:	Công khai, minh bạch ở cấp tỉnh (Trục nội dung 2).....	25
Biểu đồ 2.3:	Trách nhiệm giải trình với người dân thông qua cơ chế 'dân kiểm tra' (Trục nội dung 3)	34
Biểu đồ 2.4:	Hiệu quả thực hiện công tác kiểm soát tham nhũng (Trục nội dung 4).....	40
Biểu đồ 2.4a:	Tình trạng tham nhũng vật trong khu vực công theo kinh nghiệm thực tế của người dân (theo tỉnh/thành phố)	43
Biểu đồ 2.4b:	Tình trạng đưa hối lộ để được việc tại phòng công chứng nhà nước và bệnh viện công	45
Biểu đồ 2.4c:	Thực tế về tham nhũng vật khi người dân sử dụng dịch vụ công ...	47
Biểu đồ 2.4d:	Cơ hội công bằng trong tìm việc trong cơ quan nhà nước: Tâm quan trọng của việc quen thân khi xin vào một số vị trí	48
Biểu đồ 2.4e:	Cơ hội công bằng trong tìm việc trong cơ quan nhà nước: Tâm quan trọng của việc quen thân theo loại vị trí và tỉnh/thành phố..	49
Biểu đồ 2.4f:	Mức hối lộ sẽ dẫn tới hành động tố cáo hành vi đòi hối lộ	51
Biểu đồ 2.4g:	Mối quan hệ giữa giá trị người dân sẽ tố cáo hành vi đòi hối lộ và tình hình an ninh, trật tự khu dân cư	52
Biểu đồ 2.4h:	Mối quan hệ giữa PAPI và PCI về nội dung Kiểm soát tham nhũng và Chi phí không chính thức	53
Biểu đồ 2.5:	Hiệu quả cung ứng thủ tục hành chính công (Trục nội dung 5).....	55
Biểu đồ 2.5a:	Đo lường các khía cạnh về chất lượng dịch vụ công chứng nhà nước .	58
Biểu đồ 2.5b:	Đánh giá về thủ tục và chất lượng dịch vụ cấp phép xây dựng.....	59
Biểu đồ 2.5c:	Đánh giá về thủ tục và chất lượng dịch vụ cấp giấy CNQSD đất/nhà ở	61
Biểu đồ 2.6:	Hiệu quả cung ứng dịch vụ công (Trục nội dung 6).....	64
Biểu đồ 2.6a:	Đánh giá của người dân về bệnh viện tuyến huyện/quận.....	66
Biểu đồ 2.6b:	Đánh giá của người dân về trường tiểu học công lập.....	67
Biểu đồ 2.6c:	Ý kiến của người trả lời phỏng vấn về tình hình an ninh, trật tự khu dân cư	68



DANH MỤC BIỂU ĐỒ

Biểu đồ 2.7a:	Kết quả khảo sát ở sáu trục nội dung của Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI)	70
Biểu đồ 2.7b:	Chỉ số Hiệu quả quản trị và quản lý hành chính công (PAPI) với khoảng tin cậy 90% cho ba tỉnh Hà Nam, TP. Hồ Chí Minh và Kon Tum	72
Biểu đồ 2.7c:	Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) chưa có trọng số	73
Biểu đồ 2.7d:	Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) có trọng số (với khoảng tin cậy 90%)	74
Biểu đồ 2.7e:	Thuốc đo mức độ hài lòng về chất lượng công việc của các cấp chính quyền (với khoảng tin cậy 95%)	75
Biểu đồ 2.7f:	Mối tương quan giữa Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) chưa có trọng số với Thuốc đo mức độ hài lòng về chất lượng công việc của chính quyền địa phương	76
Biểu đồ 2.7g:	Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) có trọng số	80
Biểu đồ 2.7h:	Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) có trọng số (với khoảng tin cậy 90%)	81
Biểu đồ 2.7i:	Mối tương quan giữa Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) năm 2010 và Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) năm 2009	82
Biểu đồ 2.7j:	Mối tương quan giữa chỉ số thành phần về cơ sở hạ tầng của PCI 2009 với nội dung thành phần về cung ứng dịch vụ công của PAPI 2010	84
Biểu đồ 2.7k:	Mối tương quan giữa Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) 2010 với GDP/người	85
Biểu đồ 3.1:	Quy trình chọn mẫu của nghiên cứu xây dựng Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI)	94
Biểu đồ 3.2:	Đặc điểm thành phần dân tộc theo tỉnh/thành phố (sau khảo sát và so với số liệu của Tổng điều tra dân số 2009)	95
Biểu đồ 3.3:	Trình độ học vấn của người trả lời phỏng vấn	96
Biểu đồ 3.4:	Nghề nghiệp chính của người trả lời phỏng vấn	96
Biểu đồ 3.5:	Phương pháp xây dựng chỉ số thành phần, trục nội dung và xác định trọng số Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI)	101
Biểu đồ 3.6:	Ví dụ về quy trình xây dựng Trục nội dung 4: Kiểm soát tham nhũng ..	102

DANH MỤC BẢNG BIỂU

Bảng 1.	Cơ cấu Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh: 6 trục nội dung, 21 nội dung thành phần và 82 chỉ số thành phần.....	11
Bảng 2.1:	Các chỉ số thành phần cấu thành Trục nội dung 1.....	18
Bảng 2.2:	Các chỉ số thành phần cấu thành Trục nội dung 2.....	26
Bảng 2.3:	Các chỉ số thành phần cấu thành Trục nội dung 3.....	35
Bảng 2.4:	Các chỉ số thành phần cấu thành Trục nội dung 4.....	41
Bảng 2.5:	Các chỉ số thành phần cấu thành Trục nội dung 5.....	56
Bảng 2.6:	Các chỉ số thành phần cấu thành Trục nội dung 6.....	65
Bảng 2.7a:	Mối tương quan giữa các trục nội dung và thước đo về chất lượng công việc của các cấp chính quyền địa phương.....	78
Bảng 2.7b:	Cách thức áp dụng trọng số cho các trục nội dung.....	80
Bảng 2.7c:	Mối tương quan giữa các trục nội dung của PAPI 2010 với các chỉ số thành phần PCI 2009.....	83
Bảng 3.1:	Trọng số lựa chọn cặp tỉnh tương đương.....	88
Bảng 3.2:	Xác định các cặp tỉnh/thành phố.....	88
Bảng 3.3:	Kiểm tra tình cân đối – Các yếu tố phân tích cho 28 tỉnh/thành phố (trừ Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh).....	91
Bảng 3.4:	Kiểm tra tình cân đối - Các yếu tố phân tích cho 26 tỉnh/thành phố (trừ Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh).....	91
Bảng 3.5:	So sánh phân bố các biến nhân khẩu chính sau khảo sát.....	95
Bảng 3.6:	Tính toán hiệu ứng thiết kế ở cấp trục nội dung.....	97
Bảng A.1:	Cơ cấu đối tượng khảo sát theo giới.....	112
Bảng A.2:	Trục nội dung 1—Sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở (với khoảng tin cậy 90%).....	114
Bảng A.3:	Trục nội dung 2—Công khai, minh bạch (với khoảng tin cậy 90%).....	115
Bảng A.4:	Trục nội dung 3—Trách nhiệm giải trình với người dân (với khoảng tin cậy 90%).....	116
Bảng A.5:	Trục nội dung 4—Kiểm soát tham nhũng (với khoảng tin cậy 90%).....	117
Bảng A.6:	Trục nội dung 5—Thủ tục hành chính công (với khoảng tin cậy 90%).....	118
Bảng A.7:	Trục nội dung 6—Cung ứng dịch vụ công (với khoảng tin cậy 90%).....	119
Bảng A.8:	Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) chưa có trọng số (với khoảng tin cậy 90%).....	120
Bảng A.9:	Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) đã có trọng số (với khoảng tin cậy 90%).....	121

LỜI NÓI ĐẦU

Nghiên cứu “Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính Công cấp Tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2010: Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân” (dưới đây được gọi tắt là PAPI) nhằm đo lường một cách khách quan và có căn cứ khoa học về hiệu quả quản trị, hành chính công và dịch vụ công ở cấp tỉnh. Dựa trên kinh nghiệm của 5.568 người dân được chọn ngẫu nhiên với các đặc điểm nhân khẩu học khác nhau ở 30 tỉnh được lựa chọn, PAPI được kỳ vọng sẽ đóng vai trò quan trọng trong việc cung cấp ý kiến phản hồi từ xã hội tới các nhà hoạch định chính sách và các cơ quan hành pháp ở cấp trung ương và địa phương về hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương và các cơ quan hành chính công ở những tỉnh/thành phố được lựa chọn khảo sát.

Với yêu cầu đặt ra ngày càng cao về thông tin mang tính khách quan, khoa học, về cải thiện tính công khai, minh bạch và nâng cao trách nhiệm giải trình trong công tác hoạch định và thực thi chính sách, và tiếp cận công bằng tới các dịch vụ công phi tham nhũng, các chủ thể ngoài khu vực nhà nước được khuyến khích đóng vai trò tích cực hơn trong việc giám sát hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương. Triết lý được áp dụng trong việc đo lường chỉ số PAPI là coi người dân như “người sử dụng (khách hàng) của dịch vụ hành chính công”, có đủ năng lực giám sát và đánh giá tính hiệu quả của quản trị và hành chính công ở địa phương. Dựa trên kiến thức và kinh nghiệm của người dân, PAPI cung cấp một bộ chỉ số khách quan góp phần đánh giá hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh, tạo động lực cho các tỉnh ngày càng nâng cao hiệu quả quản lý của mình.

PAPI còn góp phần hoàn thiện chu trình chính sách, bao gồm từ hoạch định chính sách, thực hiện chính

sách đến theo dõi quá trình thực hiện. Với cách tiếp cận đa chiều, PAPI xem xét sáu trục nội dung: (i) sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở, (ii) công khai, minh bạch, (iii) trách nhiệm giải trình đối với người dân, (iv) kiểm soát tham nhũng, (v) thủ tục hành chính công, và (vi) cung ứng dịch vụ công. Như vậy, PAPI có thể coi là bức tranh tổng hòa của sáu mảng ghép lớn về tình hình thực hiện công tác quản trị và hành chính công cấp tỉnh.

Tính khoa học và tính định hướng đến người thụ hưởng, cũng như tính bền vững của PAPI với tư cách là một bộ chỉ số đo lường hiệu quả quản trị và hành chính công được bảo đảm nhờ có sự phối hợp chặt chẽ, hiệu quả giữa các cơ quan trong nước (bao gồm Mặt trận Tổ quốc Việt Nam – MTTQ, và Trung tâm Nghiên cứu Phát triển và Hỗ trợ Cộng đồng – CECODES) và các đối tác quốc tế (Chương trình phát triển Liên Hợp quốc tại Việt Nam – UNDP, và các chuyên gia quốc tế của UNDP); giữa cấp trung ương (Ủy ban Trung ương MTTQ) và cấp địa phương (các ủy ban MTTQ từ cấp tỉnh đến cấp cơ sở), và sự hỗ trợ to lớn của Ban Tư vấn Quốc gia với sự tham gia của các chuyên gia cao cấp trong nước giàu kinh nghiệm và kiến thức từ các cơ quan nhà nước hữu quan và cộng đồng nghiên cứu.

Những kết quả và phân tích trong báo cáo Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) năm 2010 hy vọng sẽ đóng góp vào quá trình cải thiện hiệu quả quản lý hành chính công ở cấp địa phương. Với những dữ liệu và thông tin khách quan, có sức thuyết phục, báo cáo này sẽ là một tài liệu tham khảo hữu ích cho các nhà hoạch định chính sách, các cán bộ thực thi chính sách, các tổ chức xã hội, đoàn thể và giới nghiên cứu ở Việt Nam.