

Cải thiện các chỉ số quản trị địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay

Trần Thị Huyền Trang
Trường Đại học Nội vụ Hà Nội

Xã hội ngày càng phát triển đòi hỏi cải thiện chất lượng dịch vụ công và nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức công, hướng tới một nền hành chính phục vụ hiện đại và chuyên nghiệp. Trong bối cảnh đó, nhiều sáng kiến quản lý từ khu vực tư được áp dụng vào khu vực công. Hệ thống “quản lý theo kết quả”, trong đó kết quả được lượng hóa, đo lường và đánh giá bằng các chỉ số là một điển hình. Các chỉ số quản trị địa phương cấp tỉnh dựa trên sự khảo sát, đánh giá từ chính cộng đồng xã hội đối với hoạt động của cơ quan nhà nước nói chung và cơ quan hành chính nhà nước cấp tỉnh nói riêng là kênh phản hồi có ý nghĩa quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy, góp phần xây dựng Chính phủ kiến tạo, hội nhập và phát triển.

1. Các chỉ số quản trị địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay

Nằm trong xu hướng cải cách hành chính, hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước cấp tỉnh cũng hướng tới mục tiêu quản trị cuối cùng là vì người dân. Để thực hiện mục tiêu đó, hoạt động của chính quyền tỉnh nỗ lực cải thiện hiệu quả bằng việc đánh giá kết quả đạt được trên cơ sở các tiêu chí và được lượng hóa bằng các chỉ số đo lường cụ thể. Đó chính là các chỉ số quản trị địa phương cấp tỉnh được nghiên cứu, thu thập, phân tích dựa trên sự phản hồi của cộng đồng xã hội.

Các chỉ số quản trị địa phương cấp tỉnh đáng chú ý gần đây phải kể đến:

- Trên lĩnh vực quản lý hành chính công, chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh PAPI (Public Administration Performance Index) được nghiên cứu và triển khai trên toàn quốc. PAPI được nghiên cứu và đưa ra bởi Trung tâm Nghiên cứu Phát triển - Hỗ trợ Cộng đồng (CECODES) thuộc Liên hiệp các Hội Khoa học - Kỹ thuật Việt Nam và Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) tại Việt Nam. Chỉ số PAPI được biết đến là một trong những khảo sát xã hội học có quy mô lớn nhất tại Việt Nam. Từ khi ra đời vào năm 2009 cho tới nay, khảo sát PAPI đã thu thập và phản ánh trải nghiệm của 131.501 người dân. Chỉ số này cho thấy năng lực quản trị hành chính công của từng địa phương, dựa trên sự tập trung đánh giá xây dựng, thực thi chính sách và cung ứng các dịch vụ công, được thiết kế cả tầm quốc gia và địa phương. PAPI khẳng định được độ tin cậy phản ánh chất lượng

quản trị và hành chính công của 63 tỉnh, thành phố. PAPI xây dựng dựa trên 08 trục nội dung gồm: Tham gia của người dân ở cấp cơ sở; Công khai, minh bạch; Trách nhiệm giải trình với người dân; Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công; Thủ tục hành chính công; Cung ứng dịch vụ công; Quản trị môi trường; Quản trị điện tử. Mỗi trục nội dung lại được thiết kế thành các nội dung thành phần (29 nội dung thành phần). Các nội dung này được kế thừa, cố định qua các năm để phục vụ việc so sánh tiến trình kết quả được trong một giai đoạn.

- Cũng trong lĩnh vực này, còn phải kể đến chỉ số SIPAS (Satisfaction Index of Public Administrative Services), chỉ số đo lường sự hài lòng của người dân, tổ chức đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước. Đây là nghiên cứu của cơ quan chủ trì là Bộ Nội vụ phối hợp với Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. SIPAS đo lường sự hài lòng của người dân, tổ chức đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước các cấp. Nội dung của SIPAS tập trung vào đánh giá các yếu tố cơ bản của quá trình cung ứng dịch vụ hành chính công của cơ quan hành chính nhà nước; (2) thủ tục hành chính; (3) công chức trực tiếp giải quyết thủ tục hành chính; (4) kết quả cung ứng dịch vụ hành chính công; (5) việc tiếp nhận, giải quyết góp ý, phản ánh, kiến nghị. Nội dung đo lường là các nhận định, đánh giá, mức độ hài lòng và sự mong đợi của người dân, tổ chức đối với việc cung ứng dịch vụ hành chính công của cơ quan hành chính nhà nước.

- Trên lĩnh vực quản lý nhà nước về kinh tế, Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh PCI (Provincial

Competitiveness Index) là kết quả hợp tác nghiên cứu giữa Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) và Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ (USAID). PCI đo lường và đánh giá chất lượng điều hành kinh tế, mức độ thuận lợi, thân thiện của môi trường kinh doanh và nỗ lực cải cách hành chính của của chính quyền các tỉnh, thành phố. PCI được thực hiện thí điểm lần đầu tiên vào năm 2005, với 8 chỉ số thành phần, mỗi chỉ số thành phần lý giải sự khác biệt về phát triển kinh tế giữa các tỉnh, thành phố. Trải qua 15 năm nghiên cứu, khảo sát, điều chỉnh, PCI tăng cường, bổ sung các chỉ số để phù hợp, tương thích với sự phát triển năng động của nền kinh tế và các thay đổi trong môi trường pháp lý. Đến nay, PCI đánh giá chính quyền địa phương dựa trên 10 chỉ số thành phần, bao quát những lĩnh vực chính của quản lý nhà nước về kinh tế, đó là: Chi phí gia nhập thị trường thấp; Tiếp cận đất đai dễ dàng và sử dụng đất ổn định; Môi trường kinh doanh minh bạch và thông tin kinh doanh công khai; Chi phí không chính thức thấp; Thời gian thanh tra, kiểm tra và thực hiện các quy định, thủ tục hành chính nhanh chóng; Môi trường cạnh tranh bình đẳng; Chính quyền tỉnh năng động, sáng tạo trong giải quyết vấn đề cho doanh nghiệp; Dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp phát triển, chất lượng cao; Chính sách đào tạo lao động tốt; Thủ tục giải quyết tranh chấp công bằng, hiệu quả và an ninh trật tự được duy trì. Chỉ số khảo sát trên diện rộng các doanh nghiệp của địa phương bao gồm đầy đủ các loại hình doanh nghiệp, đại diện cho các ngành nghề kinh tế, tuổi của doanh nghiệp, quy mô của doanh nghiệp. Sự hài lòng của doanh nghiệp, người dân chính là thước đo kết quả quản lý nhà nước về kinh tế của chính quyền cấp tỉnh.

- Lĩnh vực cải cách hành chính được đánh giá theo Bộ Chỉ số theo dõi, đánh giá cải cách hành chính (PAR INDEX) của Bộ Nội vụ và Dự án Hỗ trợ cải cách hành chính của Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP). Chỉ số này theo dõi, đánh giá toàn bộ kết quả thực hiện chương trình cải cách hành chính nhà nước của các bộ, ngành và địa phương. Bộ chỉ số này gồm các tiêu chí áp dụng cho cấp bộ (gồm 7 lĩnh vực đánh giá) và các tiêu chí áp dụng cho cấp tỉnh (gồm 8 lĩnh vực đánh giá). Trong đó, 8 lĩnh vực đánh giá cơ quan hành chính nhà nước cấp tỉnh bao gồm: Công tác chỉ đạo, điều hành cải cách hành chính; Xây dựng và tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật tại tỉnh; Cải cách thủ tục hành chính; Cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước; Xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; Cải cách tài chính công; Hiện đại hoá hành chính; Tác động của cải cách hành chính đến người dân, tổ chức và phát triển kinh tế xã hội của tỉnh. Bộ chỉ số cải cách hành chính dựa trên sự kết hợp đánh giá từ bên

trong (tự đánh giá của địa phương) và đánh giá từ bên ngoài (các cơ quan nhà nước khác, người dân, doanh nghiệp) đối với các địa phương trong việc thực hiện chương trình cải cách hành chính nhà nước.

2. Một số vấn đề đặt ra

Cải thiện các chỉ số quản trị địa phương cấp tỉnh góp phần xây dựng Chính phủ kiến tạo ở Việt Nam hiện nay có mấy vấn đề đặt ra:

- Thứ nhất, cải thiện các chỉ số quản trị địa phương cấp tỉnh cần đặt trong mối quan hệ với các chỉ tiêu kinh tế - xã hội cấp tỉnh của địa phương đó. Kết quả của các chỉ số này cần được xét ở phương diện trực tiếp (con số đạt được) lẫn phương diện gián tiếp (quá trình biến động của các chỉ số quản trị địa phương có mối quan hệ ra sao với các chỉ tiêu kinh tế - xã hội của địa phương).

Định hướng xây dựng Chính phủ kiến tạo, các chỉ số quản trị địa phương cấp tỉnh trả lời cho các câu hỏi: Chính quyền tỉnh đã làm những gì để nâng cao năng lực cạnh tranh của địa phương, qua đó phát triển kinh tế - xã hội địa phương, cải thiện đời sống nhân dân và phục vụ nhân dân tốt hơn? Như vậy, việc sử dụng chỉ số quản trị địa phương cấp tỉnh đòi hỏi không chỉ quan tâm đến các kết quả là các chỉ số đạt được qua từng năm mà còn cần đặt nó trong sự tương quan với hoạt động kinh tế - xã hội địa phương. Cụ thể, chỉ số quản trị địa phương cấp tỉnh cần được đối chiếu, so sánh, phân tích biến động trong mối liên hệ với các chỉ số thống kê cấp tỉnh khác như: Tốc độ tăng trưởng kinh tế, Quy mô GRDP; Thu hút vốn đầu tư, hiệu quả sử dụng vốn đầu tư ICOR, tỷ lệ thất nghiệp, tỷ lệ thiếu việc làm, số việc làm được tạo mới qua các năm... Từ đó, hình thành bức tranh tổng thể về sự ảnh hưởng tích cực và tiêu cực của hoạt động quản lý hành chính nhà nước và cung cấp dịch vụ công đến tình hình phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

- Thứ hai, các chỉ số quản trị địa phương cấp tỉnh cần được lấy làm căn cứ để xác định mục tiêu nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước. Các chỉ số quản trị địa phương cấp tỉnh không nhằm mục đích nghiên cứu khoa học đơn thuần hoặc “để biểu dương hay phê phán những tỉnh có các chỉ số quản trị địa phương cao hay thấp”. Thay vào đó, các chỉ số này cung cấp cơ sở thực tiễn để lý giải vì sao một số tỉnh, thành vượt lên các tỉnh, thành khác về phát triển kinh tế — xã hội, nâng cao đời sống của người dân. Để từ đó cải thiện chất lượng phục vụ cộng đồng của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, góp phần xây dựng Chính phủ kiến tạo và phát triển. Chính vì vậy, cải thiện thứ bậc các chỉ số quản trị địa phương cấp tỉnh cần được cơ quan hành chính nhà nước xác định mục tiêu một cách rõ ràng và hệ thống.

- Thứ ba, tập trung các biện pháp cải thiện các chỉ số thành phần còn yếu trong mỗi chỉ số quản trị địa phương cấp tỉnh.

Không chỉ xác định mục tiêu, mà để thực hiện được mục tiêu đó, các cơ quan đơn vị được khảo sát cần chủ động thiết kế các nhóm giải pháp để cải thiện chỉ số quản trị địa phương cấp tỉnh. Trước hết, các giải pháp tập trung vào cải thiện các chỉ số thành phần còn yếu trong mỗi bộ chỉ số. Mỗi chỉ số quản trị địa phương gồm kết quả đánh giá tổng hợp của nhiều nhóm tiêu chí, mỗi tiêu chí lại có những chỉ số thành phần phản ánh những mặt hoạt động khác nhau của chính quyền địa phương. Chính vì thế, biện pháp cải thiện các chỉ số quản trị địa phương cấp tỉnh bắt đầu bằng việc thiết kế và thực hiện các biện pháp cải thiện những chỉ số thành phần yếu nhất. Đó chính là cải thiện hoạt động và chất lượng phục vụ của cơ quan công quyền mà theo đánh giá của người dân là kém nhất. Các chỉ số thành phần này cần được phân loại và giao trách nhiệm cho các Sở liên quan với tư cách là cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh. Các cơ quan này cần có trách nhiệm chủ động xây dựng kế hoạch, đề án chi tiết về việc cải thiện hiệu quả quản lý, cải thiện chất lượng dịch vụ công cung ứng cho người dân, doanh nghiệp, tổ chức của ngành, lĩnh vực mình phụ trách quản lý. Sự cải thiện các chỉ số thành phần này cần được quan sát theo dõi theo thời gian để điều chỉnh biện pháp tác động phù hợp.

- Thứ tư, nâng cao ý thức, nhận thức của người dân, tổ chức, doanh nghiệp để họ tham gia trả lời khảo sát điều tra một cách tích cực và có trách nhiệm. Các chỉ số quản trị địa phương xác định đối tượng điều tra xã hội học là người dân, tổ chức, doanh nghiệp đã trực tiếp giải quyết công việc liên quan đến cơ quan hành chính nhà nước. Với tư cách là kênh thông tin phản hồi đánh giá của người dân, các chỉ số quản trị địa phương chỉ có ý nghĩa nếu thông tin dữ liệu đầu vào thu thập được đảm bảo độ chính xác cao. Nếu hoạt động tham gia cung cấp thông tin mang tính hình thức, thái độ đánh giá thiếu nghiêm túc, tâm lý đánh giá cho có, qua loa, đại khái, tùy tiện của đối tượng khảo sát sẽ hình thành dữ liệu tạp. Xử lý các dữ liệu này dễ dẫn đến những kết quả không phản ánh đúng thực chất và đầy đủ về thực tiễn. Từ đó, các chỉ số quản trị địa phương cấp tỉnh sẽ không làm tròn được mục tiêu của nó, dần dần làm giảm uy tín và ý nghĩa của các chỉ số. Vì vậy đảm bảo những thông tin dữ liệu được thu thập chính xác, khách quan, kịp thời là cơ sở để làm nên độ tin cậy và tính thuyết phục của các chỉ số quản trị địa phương cấp tỉnh theo thời gian. Đẩy mạnh công tác tuyên truyền qua nhiều hình thức phong phú, đa dạng để người dân, tổ chức, doanh nghiệp hiểu và ý thức trách nhiệm trong cung cấp thông tin, bày tỏ ý kiến đánh giá của mình qua các

cuộc khảo sát là đặc biệt cần thiết và quan trọng. Quá trình này diễn ra công khai, minh bạch để người dân có thể tương tác, phản hồi đối với hoạt động thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước nói riêng và cơ quan trong bộ máy nói chung.

Trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập đặt ra yêu cầu cải thiện môi trường kinh tế xã hội, đơn giản hóa thủ tục hành chính, hướng đến một nền hành chính phục vụ, thì yêu cầu nâng cao năng lực hành chính của địa phương là nhiệm vụ tất yếu. Sử dụng các chỉ số quản trị địa phương cấp tỉnh dựa trên sự khảo sát, đánh giá từ chính cộng đồng xã hội là một trong những cầu nối thông tin để chính quyền địa phương cải thiện hiệu quả hoạt động của mình, tiến tới xây dựng Chính phủ kiến tạo phục vụ vì nhân dân./.

Tài liệu tham khảo

Bộ Nội vụ (2019), Báo cáo Chỉ số hài lòng về sự phục vụ hành chính, Hà Nội.

Bộ Nội vụ (2019), Báo cáo Chỉ số cải cách hành chính — Par Index, Hà Nội.

Bộ Nội vụ (2018), Đề án Xác định Chỉ số cải cách hành chính của các bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Hà Nội.

Phùng Thị Phong Lan (2016), Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước đối với các chỉ số quản trị địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay, Tạp chí Tổ chức nhà nước điện tử số 25/2, Hà Nội

Nguyễn Minh Phương, Nguyễn Thị Ngọc Mai (2017), Về xây dựng chính phủ kiến tạo phát triển ở nước ta hiện nay, Tạp chí Quản lý nhà nước số 256, Hà Nội.