

# KẾT QUẢ CHỈ SỐ PAPI CẤP TỈNH NĂM 2020 VÀ GIAI ĐOẠN 2016-2020

TS. Lương Thanh Hà - ThS. Nguyễn Thị Mai Hương  
Học viện Ngân hàng

**Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) năm 2020 phản ánh đánh giá về hiệu quả điều hành, quản lý Nhà nước và cung ứng dịch vụ công của các cấp chính quyền của 14.732 người dân được chọn ngẫu nhiên trong dân cư Việt Nam từ 18 tuổi trở lên với đặc điểm nhân khẩu đa dạng. Kết quả chỉ số PAPI giúp các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương có một bức tranh tổng thể về hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh năm 2020 và trong giai đoạn 2016-2021.**

## Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh năm 2020

Báo cáo PAPI 2020 cung cấp kết quả chi tiết về hiệu quả hoạt động của các tỉnh trên 8 chỉ số, gồm (1) Tham gia của người dân ở cấp cơ sở, (2) Công khai, minh bạch trong việc ra quyết định ở địa phương, (3) Trách nhiệm giải trình với người dân, (4) Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công, (5) Thủ tục hành chính công, (6) Cung ứng dịch vụ công, (7) Quản trị môi trường và (8) Quản trị điện tử.

(1) *Tham gia của người dân ở cấp cơ sở*: Tham gia tích cực và chủ động vào đời sống chính trị, kinh tế, xã hội của đất nước là quyền hiến định của mọi người dân Việt Nam, đặc biệt là những người từ 18 tuổi trở lên. Việc tham gia đó có ý nghĩa quan trọng để người dân phát huy quyền làm chủ, góp phần cải thiện hiệu quả thực thi chính sách, pháp luật ở địa phương.

Có 8 tỉnh, thành phố đạt tiến bộ đáng kể, trên 5% điểm trong năm 2020, trong đó Thái Nguyên có chuyển biến nhiều nhất so với kết quả của tỉnh năm 2019. Trong nhóm 16 tỉnh đạt điểm cao nhất

có tới 13 tỉnh phía Bắc và ba tỉnh miền Trung. Tuy nhiên, hơn một nửa số tỉnh, thành phố đạt kết quả thấp hơn so với năm 2019.

"Chất lượng bầu cử người đại diện cấp thôn, tổ dân phố" đóng góp phần lớn cho điểm tổng Chỉ số nội dung tham gia của người dân ở cấp cơ sở của các tỉnh, thành phố. Hòa Bình là tỉnh đạt điểm cao nhất ở nội dung thành phần này, với 1,9 điểm trên thang đo từ 0,25-2,5 điểm; Sóc Trăng đạt điểm thấp nhất ở nội dung này.

Ở chỉ tiêu "Tham gia của người dân vào việc ra quyết định xây mới hoặc tu sửa công trình công cộng ở địa phương", Quảng Ninh, An Giang và Cà Mau có nhiều tiến bộ trong năm 2020 so với năm 2016. Yên Bái và Thái Nguyên được đánh giá khá ổn định qua 5 năm. Ngược lại, Đà Nẵng, Bình Dương và Hải Dương có tỉ lệ người trả lời cho biết đã tham gia vào việc ra quyết định xây mới hoặc tu sửa công trình công cộng ở địa phương giảm mạnh so với 2016. Kiên Giang thuộc về nhóm đạt điểm thấp nhất ở chỉ tiêu này trong cả hai năm 2016 và 2020.

(2) *Công khai, minh bạch trong việc ra quyết định ở địa phương*: Chỉ số PAPI đo lường hiệu quả của chính quyền các cấp trong việc công khai hóa, minh bạch hóa thông tin nhằm đáp ứng "quyền được biết" của người dân về những chính sách có ảnh hưởng trực tiếp đời sống và sinh kế của họ. Chỉ số nội dung 'Công khai, minh bạch' gồm bốn chỉ số thành phần, gồm (i) tiếp cận thông tin; (ii) công khai, minh bạch danh sách hộ nghèo; (iii) công khai, minh bạch ngân sách cấp xã; và (iv) công khai, minh bạch quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và khung giá bồi thường thu hồi đất.

Có 12 tỉnh cải thiện đáng kể so với năm 2019 trong nỗ lực công khai, minh bạch ở bốn nội dung thành phần. Bình Định và Thái Nguyên có mức cải thiện nhiều nhất qua hai năm 2019 và 2020. Ngược lại, điểm năm 2020 của 11 tỉnh sụt đáng kể so với 2019. Sóc Trăng và Bình Dương có mức giảm sút lớn nhất qua hai năm.

Điểm nội dung thành phần 'Công khai, minh bạch danh sách hộ nghèo' đóng góp nhiều nhất

vào điểm chỉ số nội dung này. Thái Nguyên, Bà Rịa-Vũng Tàu và Quảng Ninh đều đạt trên 2 điểm, trong khi Lâm Đồng và Khánh Hòa chỉ đạt dưới 1,4 điểm trên thang đo từ 0,25-2,5 điểm.

Điểm nội dung thành phần 'Tiếp cận thông tin' của các tỉnh, thành phố đều thấp. Thái Nguyên đạt điểm cao nhất, song cũng chỉ ở mức 1,04 điểm, trong khi An Giang đạt điểm thấp nhất, ở mức 0,69 trên thang đo từ 0,25-2,5 điểm.

(3) *Trách nhiệm giải trình với người dân*: Chỉ số nội dung này gồm ba nội dung thành phần: (i) 'Mức độ và hiệu quả tương tác với chính quyền địa phương'; (ii) 'Giải đáp khiếu nại, tố cáo, khúc mắc của người dân' và (iii) 'Tiếp cận dịch vụ tư pháp'. Qua đó, PAPI đo lường hiệu quả của các cuộc tiếp xúc công dân của các cấp chính quyền và đánh giá mức độ tin tưởng của người dân vào tòa án và cơ quan tư pháp địa phương.

12 tỉnh, thành phố đạt tiến bộ đáng kể so với kết quả năm 2019. Vĩnh Long và Tiền Giang có tỉ lệ tăng điểm lớn nhất so với 61 tỉnh, thành phố khác. Ngược lại, 12 tỉnh/thành phố có mức giảm sút điểm đáng kể (giảm hơn 5% điểm) so với năm 2019. Điểm của Quảng Ngãi giảm nhiều nhất. Trong số 5 thành phố trực thuộc Trung ương quản lý, Đà Nẵng và Hải Phòng thuộc về nhóm 16 tỉnh đạt điểm thấp nhất ở chỉ số nội dung này.

Nội dung thành phần "Mức độ và hiệu quả tương tác với chính quyền địa phương" đóng góp nhiều nhất vào điểm chung của Chỉ số nội dung này. Tiền Giang, Bến Tre, Cà Mau, Đồng Tháp và Bình Dương là 5 tỉnh dẫn đầu ở nội dung thành phần này.

Nội dung thành phần "Giải đáp khiếu nại, tố cáo, khúc mắc của người dân" đóng góp ít nhất cho Chỉ số nội dung 3. Sóc Trăng, Hải Phòng, Khánh Hòa, Đà Nẵng và Bình Dương là năm tỉnh, thành phố đạt điểm thấp nhất ở nội dung thành phần này.

Năm tỉnh dẫn đầu nội dung thành phần "Tiếp cận dịch vụ tư pháp" gồm: Quảng Bình, Cà Mau, Bà Rịa-Vũng Tàu, Đồng Nai và Thừa Thiên-Huế, mặc dù điểm số vẫn chỉ dao động từ 2,04 đến 2,07 điểm, thấp hơn nhiều so với điểm tuyệt đối 3,33 điểm.

(4) *Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công*: Chỉ số nội dung này gồm bốn nội dung thành phần: "Kiểm soát tham nhũng trong chính quyền địa phương", "Kiểm soát tham nhũng trong cung ứng dịch vụ công", "Công bằng trong tuyển dụng nhân lực vào khu vực công" và "Quyết tâm chống tham nhũng". Chỉ số nội dung này đo lường cảm nhận và trải nghiệm của người dân về hiệu quả phòng, chống tham nhũng của các cấp chính quyền, đồng thời phản ánh mức độ chịu đựng tham nhũng của người dân.

Có tới 18 tỉnh, thành phố có tiến bộ rõ rệt so với kết quả năm 2019. Như nhiều năm trước, Bến Tre tiếp tục đứng trong nhóm 16 tỉnh, thành phố đạt điểm cao nhất ở Chỉ số nội dung này. Chỉ có sáu tỉnh có mức sụt giảm điểm đáng kể so với kết quả năm 2019. Trong đó, điểm của Ninh Thuận và Ninh Bình sụt giảm nhiều nhất. Trong năm thành phố trực thuộc Trung ương quản lý, Hải Phòng và Thành phố Hồ Chí Minh thuộc về nhóm đạt điểm thấp nhất qua hai năm 2019 và 2020.

9 trong 10 địa phương dẫn đầu ở chỉ tiêu đánh giá hiệu quả kiểm soát sáu loại hành vi tham nhũng

ở cán bộ, công chức là các tỉnh miền Trung và phía Nam. Quảng Ninh, Đồng Tháp, Bến Tre, Quảng Trị và Quảng Nam là năm tỉnh dẫn đầu trong ở chỉ tiêu đo lường mức độ hiệu quả kiểm soát một số hành vi tham nhũng của cán bộ, công chức.

Sáu loại hình hành vi tham nhũng, theo khảo sát PAPI, phổ biến nhất ở Lâm Đồng, Kon Tum, Khánh Hòa, Hải Phòng và Ninh Bình. Ở Quảng Ninh, hiện trạng 'lót tay' để có việc làm trong cơ quan nhà nước khá phổ biến. Ở Bến Tre và Đồng Tháp, hiện trạng 'lót tay' khi làm giấy phép xây dựng khá phổ biến.

So với kết quả năm 2016, kết quả 2020 cho thấy mối quan hệ thân quen (hiện trạng 'vị thân') trong tuyển dụng nhân lực vào khu vực nhà nước có xu hướng giảm trên phạm vi toàn quốc. Rất có thể các cấp chính quyền chú trọng hơn tới công bằng trong tuyển dụng công chức, viên chức. Tuy nhiên, mối quan hệ thân quen với người có chức, có quyền trong bộ máy chính quyền vẫn được xem là quan trọng hoặc rất quan trọng khi muốn xin vào làm một trong năm vị trí công chức, viên chức cấp xã, phường, kể cả ở những tỉnh dẫn đầu ở chỉ tiêu đánh giá này. Năm 2020, Phú Yên, Lai Châu, Khánh Hòa, Sơn La, Điện Biên, Lâm Đồng và Quảng Bình là những nơi mối quan hệ thân quen trong tuyển dụng vào khu vực nhà nước phổ biến nhất.

(5) *Thu tục hành chính công*: Chỉ số nội dung này đo lường chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công ở những lĩnh vực cần thiết nhất cho đời sống của người dân, bao gồm: (i) dịch vụ chứng thực, xác nhận của chính quyền cơ sở; (ii) dịch vụ cấp giấy phép xây dựng; (iii) dịch vụ cấp giấy chứng nhận

quyền sử dụng đất; (iv) dịch vụ hành chính công cấp xã/phường. Qua các chỉ tiêu đánh giá, các cấp chính quyền có thể đánh giá mức độ chuyên nghiệp và khả năng đáp ứng yêu cầu của người dân đối với dịch vụ hành chính công.

Bốn tỉnh gồm Bắc Ninh, Đồng Tháp, Bình Thuận và Thái Nguyên đạt một số tiến bộ ở Chỉ số nội dung này so với năm 2019. Chỉ có hai tỉnh Tiền Giang và Cần Thơ đạt kết quả thấp hơn so với năm 2019. Trong số 5 thành phố trực thuộc trung ương, Hà Nội và Cần Thơ thuộc về nhóm 16 tỉnh đạt điểm thấp nhất.

Phần lớn các tỉnh, thành phố (trừ Hải Phòng, Thái Bình, Hòa Bình và Bắc Ninh) đạt được một số tiến bộ trong cung ứng dịch vụ liên quan đến giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người dân trong năm 2020 so với kết quả năm 2016. Toàn bộ 63 tỉnh, thành phố đạt tiến bộ ở chỉ tiêu 'Trả kết quả đúng lịch hẹn'.

Phần lớn các địa phương cải thiện dịch vụ hành chính cấp xã/phường khi so với những năm trước. Chỉ tiêu có thay đổi tích cực nhất trong năm 2020 so với năm 2016 là công khai mức phí phải nộp. Tuy nhiên, năng lực thực hiện thủ tục hành chính cho người dân ở cấp xã/phường vẫn là điểm yếu của khoảng 20 tỉnh, thành phố, đặc biệt là ở Khánh Hòa, Lai Châu, Điện Biên, Bình Định, Gia Lai và Cần Thơ.

(6) *Cung ứng dịch vụ công*: Chỉ số này đo lường mức độ hiệu quả cung ứng bốn dịch vụ công căn bản cho người dân, gồm (i) Y tế công lập, (ii) Giáo dục tiểu học công lập, (iii) Cơ sở hạ tầng căn bản, và (iv) An ninh, trật tự tại địa bàn khu dân cư. Thông qua khảo sát PAPI, người dân chia sẻ trải nghiệm của mình về mức độ

thuận tiện khi sử dụng dịch vụ công, chất lượng và mức độ sẵn có của các dịch vụ công căn bản ở địa phương.

Chỉ có 4 tỉnh (Bình Định, Khánh Hòa, Kon Tum và Gia Lai) đạt bước tiến đáng kể trong hiệu quả cung ứng dịch vụ công so với kết quả năm 2019. Trong khi đó, 21 tỉnh, thành phố giảm sút đáng kể so với kết quả năm 2019, đặc biệt là Cà Mau, Ninh Thuận, Đồng Nai và Bến Tre.

Phần lớn các tỉnh, thành phố được đánh giá khá ở nội dung thành phần 'Y tế công lập', với mức điểm đạt được dao động từ 1,7 điểm (của Lâm Đồng) đến 2,21 điểm (của Đồng Tháp) trên thang từ 0,25-2,5 điểm. Ở chỉ tiêu 'Chất lượng bệnh viện công tuyến huyện/quận', hiện trạng thiếu giường bệnh vẫn phổ biến ở tất cả 63 tỉnh, thành phố.

Ở chỉ tiêu 'Chất lượng trường tiểu học công lập', có hơn 30 tỉnh, thành phố đạt điểm cao hơn ở tiêu chí "lớp học là nhà kiên cố", "nhà vệ sinh sạch sẽ", "có nước sạch để uống ở trường" và "không phải học ca ba". Lạng Sơn, Hà Tĩnh, Bắc Kạn, Phú Thọ và Điện Biên đạt điểm cao nhất ở chỉ tiêu này. Hiện trạng giáo viên ưu ái học sinh tham gia các lớp học thêm và sĩ số lớp học trên 35 học sinh vẫn là hai vấn đề phổ biến trên toàn quốc.

Phần lớn các tỉnh, thành phố được đánh giá khá ở nội dung thành phần 'Cơ sở hạ tầng căn bản' ở các tiêu chí về tiếp cận đường xá, điện lưới và thu gom rác thải năm 2020. Điểm trung bình cấp tỉnh dao động từ 1,76 điểm (của Phú Yên) đến 2,38 điểm (của Đà Nẵng) trên thang đo từ 0,25 đến 2,5 điểm.

Phần lớn các tỉnh đạt điểm trung bình ở nội dung thành phần 'An ninh, trật tự địa bàn khu dân cư

năm 2020. Điểm trung bình cấp tỉnh dao động từ 1,34 điểm (của Cao Bằng) đến 1,63 điểm (của Quảng Ninh) trên thang đo từ 0,25 đến 2,5 điểm.

(7) *Quản trị môi trường*: Chỉ số nội dung này phản ánh ý kiến đánh giá của người dân về chất lượng không khí và chất lượng nguồn nước sinh hoạt nơi cư trú, cũng như sự nghiêm túc của chính quyền và doanh nghiệp đầu tư ở địa phương trong bảo vệ môi trường. Những chỉ tiêu đánh giá này giúp các cấp chính quyền hiểu rõ hơn mối quan ngại về vấn đề môi trường của người dân qua thời gian.

Đồng Tháp là tỉnh duy nhất trên toàn quốc đạt mức điểm 5,2 trên thang đo từ 1 đến 10 điểm ở chỉ số nội dung này. Những 'vùng trũng' nơi người dân quan ngại về hiện trạng môi trường là Đồng bằng Sông Hồng và Đông Nam Bộ, nơi có nhiều khu công nghiệp tập trung. Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng và Đà Nẵng (bốn trong năm thành phố trực thuộc Trung ương quản lý) rơi vào nhóm 16 tỉnh đạt điểm thấp nhất. Các tỉnh phát triển công nghiệp, gồm Bình Dương, Bắc Ninh, Hưng Yên, Thái Nguyên, Vĩnh Phúc và Lâm Đồng cũng nằm trong nhóm đạt điểm thấp nhất.

11 tỉnh/thành phố cải thiện đáng kể ở Chỉ số nội dung 'Quản trị môi trường' so với năm 2019. Thái Nguyên, Quảng Ngãi, Hòa Bình và Hà Nam tăng ít nhất 10% điểm so với năm 2019. Ngược lại, điểm của 16 tỉnh/thành phố giảm đáng kể. Các tỉnh Bạc Liêu, Bắc Giang, Khánh Hòa, Lâm Đồng và Bến Tre có mức sụt giảm nhiều nhất (giảm đến 10% điểm so với điểm của năm 2019).

Ở nội dung thành phần "Chất lượng không khí", Quảng Ninh, Hà Giang, Điện Biên, Bắc Kạn

và Thanh Hóa đạt điểm cao nhất; Hưng Yên, Hà Nam, TP. Hồ Chí Minh, Lâm Đồng, Hà Nội và Phú Thọ đạt điểm thấp nhất.

Ở nội dung thành phần 'Nghiên túc trong bảo vệ môi trường', Đồng Tháp đạt điểm cao nhất toàn quốc (1,32 điểm), song vẫn cách rất xa mức điểm tối đa (3,33 điểm). Bắc Giang, Lâm Đồng và Hải Phòng chỉ đạt 0,78-0,8 điểm ở nội dung thành phần này.

(8) **Quản trị điện tử:** Đây là chỉ số nội dung mới từ năm 2018 và tiếp tục được bổ sung, sửa đổi trong năm 2020. Chỉ số này đo lường sự tương tác giữa chính quyền với người dân trên không gian mạng Internet: Mức độ sẵn có, khả năng sử dụng và khả năng đáp ứng của dịch vụ công trực tuyến.

Tất cả các tỉnh, thành phố đều đạt điểm thấp ở chỉ số nội dung Quản trị điện tử. Các tỉnh đạt điểm thấp nhất đa dạng về điều kiện địa lý, từ các tỉnh đồng bằng (Tiền Giang), miền biển (Khánh Hòa) đến miền núi (Điện Biên và Sơn La). Đà Nẵng đạt điểm cao nhất toàn quốc ở chỉ số nội dung Quản trị điện tử, mặc dù chỉ đạt 3,60 điểm trên thang đo từ 1 đến 10 điểm.

Bắc Ninh, Hà Tĩnh, Quảng Ngãi, Kon Tum và Vĩnh Long có mức gia tăng điểm nhiều nhất ở nội dung thành phần 'Sử dụng cổng thông tin điện tử của chính quyền địa phương' song vẫn ở mức rất khiêm tốn. Bên cạnh đó, trong số 384 người cho biết đã sử dụng cổng 'Cổng dịch vụ công trực tuyến quốc gia' năm 2020, 53 người ở Hà Nội và 20 người ở Thành phố Hồ Chí Minh, số còn lại đến từ 59 tỉnh thành phố khác, và không ai ở Trà Vinh và Bạc Liêu đã sử dụng cổng này.

Điểm nội dung thành phần 'Tiếp cận và sử dụng Internet tại địa phương' của hầu hết các tỉnh, thành phố năm 2020 tăng lên

so với năm 2019. Song, có khoảng cách lớn giữa tỉ lệ người dân sử dụng Internet và tỉ lệ người dùng cổng thông tin điện tử của chính quyền địa phương. Việc sử dụng cổng thông tin điện tử của chính quyền địa phương cho một số dịch vụ hành chính công không thay đổi qua hai năm. Điểm của các tỉnh, thành phố dao động từ 0,33 (Phú Yên) tới 0,49 (Bắc Ninh) trên thang đo từ 0,33 đến 3,33 điểm.

Hầu hết các tỉnh, thành phố đạt điểm rất thấp ở nội dung thành phần 'Phúc đáp của chính quyền địa phương qua cổng thông tin điện tử', với mức điểm dao động từ 0,33 (Quảng Ngãi và Yên Bái) đến 0,58 điểm (Hà Tĩnh) trên thang đo từ 0,33 đến 3,33 điểm.

#### **Chỉ số tổng hợp PAPI 2020 cấp tỉnh**

Chỉ số tổng hợp PAPI đóng vai trò như một 'tấm gương' để từng địa phương 'soi chiếu' chung về hiệu quả công tác điều hành và cung ứng dịch vụ công trong năm qua.

Dưới góc độ địa phương, năm 2020, không có tỉnh, thành phố nào trong số 63 tỉnh, thành phố nằm trong nhóm đạt điểm cao nhất ở cả 8 chỉ số nội dung PAPI. Tuy nhiên, điểm đáng chú ý là năm nay, Quảng Ninh thăng hạng 2 bậc, trở thành tỉnh dẫn đầu bảng xếp hạng PAPI 2020 với tổng điểm 48,811. Quảng Ninh dẫn đầu cả nước ở 3 tiêu chí: Công khai, minh bạch trong việc ra quyết định (6,499 điểm); kiểm soát tham nhũng trong khu vực công (8,286 điểm) và cung ứng dịch vụ công (7,713 điểm). Quảng Ninh cũng nằm trong top đầu cả nước ở tiêu chí tham gia của người dân ở cấp cơ sở (5,805 điểm), thủ tục hành chính công (7,611 điểm), quản trị môi trường (4,964 điểm) và quản trị điện tử (3,14 điểm). Tỉnh này xếp ở nhóm trung bình cao

ở tiêu chí còn lại - Trách nhiệm giải trình với người dân (4,793 điểm).

Xếp thứ hai là Đồng Tháp với số điểm 46,961 điểm. Đồng Tháp dẫn đầu cả nước ở tiêu chí quản trị môi trường với 5,202 điểm.

Vị trí thứ ba thuộc về Thái Nguyên với 46,471 điểm. Thái Nguyên dẫn đầu cả nước ở các tiêu chí Tham gia của người dân ở cấp cơ sở (6,216 điểm).

Phần lớn các tỉnh, thành phố trong nhóm đạt điểm cao nhất tập trung ở các vùng Đông Bắc, Bắc Trung Bộ và đồng bằng sông Cửu Long. Các tỉnh trong nhóm thấp nhất tập trung ở các vùng Tây Bắc, Tây Nguyên và Duyên hải Nam Trung Bộ.

PAPI 2020 cho thấy có sự cải thiện nhỏ ở lĩnh vực 'Tham gia của người dân ở cấp cơ sở ở cấp tỉnh tại nhiều địa phương. Tuy nhiên, chỉ số nội dung này cũng như hai chỉ số nội dung 'Công khai, minh bạch trong việc ra quyết định ở địa phương' và 'Cung ứng dịch vụ công' có sự sụt giảm so với năm 2019 ở nhiều tỉnh, thành phố, khiến điểm tối thiểu của năm 2020 thấp hơn điểm tối thiểu của năm 2019 tương đối nhiều.

Riêng điểm chỉ số nội dung 'Cung ứng dịch vụ công' cấp tỉnh sụt giảm cả ở điểm cao nhất và điểm thấp nhất so với năm 2019. Điều này đồng nghĩa với việc chính quyền các cấp ở các tỉnh, thành phố không thực hiện đồng đều các chức năng, nhiệm vụ trong thực thi chính sách, cung ứng dịch vụ công cho người dân, dẫn tới khoảng cách hiệu quả hoạt động công vụ ở những lĩnh vực nội dung quan trọng có xu hướng lớn hơn. Nói cách khác, nhiều chính quyền đã 'nóng' song nhiều chính quyền còn 'lạnh' trước phản hồi và kỳ vọng của người dân./.