



**Giám sát có sự tham gia nhằm
tăng cường trách nhiệm giải trình ở Việt Nam**
Đối thoại về “phương thức thực hiện” Khung phát triển sau năm 2015



Tháng 7 năm 2014

“Nhà nước phải đảm bảo sự tham gia chủ động, được thông tin đầy đủ và có ý nghĩa của những người nghèo trong mọi giai đoạn của các chính sách hay quyết định ảnh hưởng tới họ từ thiết kế, thực hiện và theo dõi giám sát [...]. Đặc biệt, cần quan tâm đưa những người nghèo nhất và bị gạt ra khỏi xã hội nhiều nhất vào tham gia.”

— **Nguyên tắc chỉ đạo của LHQ về đói nghèo cùng cực và nhân quyền**

“Không đạt được mục tiêu không phải vì các mục tiêu không thể đạt được hay thời gian quá ngắn. Mà vì những cam kết chưa được thực hiện, nguồn lực chưa tương xứng và thiếu trách nhiệm giải trình.”

— **Tổng Thư ký LHQ Ban Ki-moon**

© Liên Hợp Quốc tại Việt Nam
Tháng 7 năm 2014

Các ấn phẩm này có thể được tái bản nếu có sự đồng ý của LHQ và có thể được sử dụng cho mục đích giáo dục hoặc phi lợi nhuận. Xin mời liên hệ:

Văn phòng của Điều phối viên LHQ tại Việt Nam
72 Lý Thường Kiệt, Hoàn Kiếm, Hà Nội, Việt Nam
ĐT: (84) 04-39421495 Ext: 215
Email: rco.vn@one.un.org

Báo cáo này và các nội dung bổ sung khác được đăng tải tại website: www.un.org.vn

Giám sát có sự tham gia nhằm

tăng cường trách nhiệm giải trình ở Việt Nam

Đối thoại về “phương thức thực hiện” Khung phát triển sau năm 2015

Báo cáo cuối cùng, 27 tháng 7 năm 2014

Carmen Gonzalez

Ghi chú pháp lý

Báo cáo này là tổng hợp kết quả của quá trình nghiên cứu tài liệu và nửa ngày làm việc của các tư vấn. Xin lưu ý các chuyên gia độc lập là tác giả của báo cáo và vì thế báo cáo này không nhất thiết phản ánh các quan điểm chính thức của Chính phủ, Liên Hợp Quốc và bất cứ nhóm cơ quan hay cá nhân nào có liên quan.

MỤC LỤC

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT	06
LỜI NÓI ĐẦU	09
TÓM TẮT.....	10
I. Giới thiệu.....	11
II. Khung khái niệm.....	12
III. Khung chính sách và pháp lý của Việt Nam về giám sát có sự tham gia nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình	15
IV. Các cơ chế giám sát có sự tham gia nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình ở Việt Nam	18
1. Các cơ chế được thể chế hóa.....	19
1.1 Khiếu nại và ý kiến thông qua VFF, các tổ chức đoàn thể, CISB và PIB	19
1.2 Hoạt động giám sát của Quốc hội	20
2. Các cơ chế khác	20
2.1 Lấy ý kiến công chúng của quốc hội và tranh luận của công chúng của VUSTA.....	20
2.2 Báo cáo đánh giá của công dân.....	21
2.3 Các chỉ số liên tỉnh.....	21
2.4 Các công cụ dựa vào điều tra khác.....	22
2.5 Giám sát tác động kinh tế và xã hội có sự tham gia	23
2.6 Báo cáo đánh giá của cộng đồng	24
2.7 Khảo sát theo dõi chỉ tiêu công (PETS)	24
2.8 Điều tra về giới	24
2.9 Điều tra do các tổ chức nghề nghiệp thực hiện	25
3. Giám sát có sự tham gia trong các tiến trình toàn cầu	25
3.1 Báo cáo tiến độ đối phó với AIDS.....	25
3.2 Công ước LHQ về chống tham nhũng: tiến trình tham vấn.....	25
3.3 Báo cáo bổ sung	26
3.4 Đánh giá định kỳ phổ quát: tóm tắt thông tin của các bên liên quan	27
V. Bài học rút ra.....	27
KẾT LUẬN	30
KHUYẾN NGHỊ.....	31
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	33

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

AAV:	ActionAid Việt Nam
CECODES:	Trung tâm hỗ trợ cộng đồng và nghiên cứu phát triển
CEDAW:	Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ
CIEM:	Viện nghiên cứu quản lý trung ương
CISBs:	Ban giám sát đầu tư cộng đồng
CRC:	Báo cáo công dân
CSC:	Báo cáo của cộng đồng
CSO:	Tổ chức xã hội dân sự
GRDO:	Pháp lệnh dân chủ cơ sở
GSO:	Tổng cục Thống kê
HCMC:	Thành phố Hồ Chí Minh
HPI:	Sáng kiến chính sách y tế
IDS:	Viện nghiên cứu phát triển
INGOs:	Các tổ chức phi chính phủ quốc tế
M&E:	Theo dõi đánh giá
MDGs:	Các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ
MfDRs:	Quản lý vì kết quả phát triển
MPI:	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
MSM:	Đàn ông quan hệ tình dục đồng giới
NA:	Quốc hội
NCPI:	Các cam kết quốc gia và công cụ chính sách
NGOs:	Các tổ chức phi chính phủ
ODI:	Viện phát triển quốc tế
OHCHR:	Văn phòng Cao ủy nhân quyền
PAPI:	Chỉ số hành chính công và quản trị công cấp tỉnh
PCI:	Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh

PETS:	Khảo sát theo dõi chi tiêu công
PIBs:	Ban thanh tra nhân dân
PLHIV:	Người sống chung với HIV
PM&E:	Theo dõi đánh giá có sự tham gia
RIM:	Đánh giá tác động nhanh
RPSI:	Chỉ số dịch vụ y tế nông thôn
SEDP:	Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội
UN:	Liên hợp quốc
UNAIDS:	Chương trình chung của LHQ về HIV/AIDS
UNCAC:	Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng
UNDG:	Nhóm phát triển Liên hợp quốc
UNDP:	Chương trình phát triển Liên hợp quốc
UNFPA:	Quỹ Dân số Liên hợp quốc
UNICEF:	Quỹ Nhi đồng Liên hợp quốc
UNODC:	Văn phòng ma túy và tội phạm Liên hợp quốc
UPR:	Đánh giá định kỳ phổ quát
VFF:	Mặt trận tổ quốc Việt Nam
VFF-CRT:	Trung tâm nghiên cứu và đào tạo thuộc Mặt trận tổ quốc Việt Nam
VLA:	Hội Luật gia Việt Nam
VNP+:	Mạng lưới người sống với HIV Việt Nam
VUSTA:	Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam

LỜI NÓI ĐẦU

Năm 2012, Liên Hợp Quốc tiến hành tham vấn toàn cầu về Chương trình nghị sự phát triển sau năm 2015 nhằm lắng nghe tiếng nói của người dân về một tương lai mà họ mong muốn. 83 quốc gia trong đó có Việt Nam đã được lựa chọn để tiến hành tham vấn quốc gia. Tham vấn quốc gia ở Việt Nam tập trung vào 8 nhóm dân cư và hội thảo tham vấn được tổ chức vào 20/3/2013. Các cuộc tham vấn đã hỏi ý kiến 1.300 người dân Việt Nam và số lượng người Việt Nam tham gia bỏ phiếu về những vấn đề quan trọng nhất với họ trên website 'Thế giới của tôi' còn lớn hơn nhiều.



Vòng hai chương trình tham vấn sau năm 2015 tập trung vào “Phương thức thực hiện” đối với khung phát triển toàn cầu mới. Việt Nam là một trong 10 nước được lựa chọn trên toàn cầu để tham vấn về chủ đề “Giám sát có sự tham gia, các hình thức trách nhiệm giải trình hiện có và hình thức mới”. Chủ đề này gắn với thông điệp của vòng tham vấn đầu tiên về mong muốn của người dân được đóng vai trò chủ động hơn nữa trong quá trình hoạch định chính sách và ra quyết định. Giám sát do người dân chủ trì nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình có thể là cách để trao quyền cho người dân để họ có thể tự xây dựng các ưu tiên của mình đồng thời kiểm soát tốt hơn nhưng quyết định có thể ảnh hưởng tới cuộc sống của họ.

Phân tích về “Giám sát có sự tham gia nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình” được hoàn tất và là cơ sở để thảo luận và đóng góp cho đối thoại quốc gia. Báo cáo này bao gồm những phát hiện trong quá trình nghiên cứu tài liệu cũng như tiếng nói của 42 đại diện cho các tổ chức xã hội dân sự đã tham gia trong đối thoại quốc gia vào ngày 22/7/2014. Những quan điểm này là nguồn thông tin phong phú cho đối thoại toàn cầu về cách thức thực hiện Chương trình phát triển sau năm 2015 và đóng góp cho Báo cáo tổng hợp của Tổng Thư ký LHQ, dự tính sẽ được hoàn tất vào cuối năm 2014 và báo cáo này sẽ là thông tin đầu vào cho các cuộc đàm phán liên Chính phủ sẽ được bắt đầu vào đầu kỳ họp thứ 69 của Đại hội đồng LHQ.

Pratibha Mehta,
Điều phối viên thường trú LHQ tại Việt Nam

TÓM TẮT

“Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra,”

- Khẩu hiệu trong Pháp lệnh dân chủ cơ sở của Việt Nam

Pháp lệnh dân chủ cơ sở (GDRO)¹ là dấu mốc lịch sử trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Khẩu hiệu trong Pháp lệnh là “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” thể hiện niềm tin rằng công dân có thể đóng vai trò quan trọng khiến các chính sách trong lĩnh vực công và tư có tác dụng tốt hơn.

Đối thoại quốc gia ở Việt Nam được tổ chức tại Hà Nội trong năm 2014, trong khuôn khổ đối thoại quốc gia về “phương thức thực hiện” Chương trình nghị sự phát triển sau năm 2014 với chủ đề “Giám sát có sự tham gia nhằm nâng cao trách nhiệm giải trình”.

42 đại biểu từ các tổ chức xã hội dân sự (CSOs) đã tham gia hội thảo cho thấy nhu cầu của người dân và CSO mong muốn tăng cường tham gia trong việc xác định và giám sát việc thực hiện các chính sách của quốc tế, quốc gia và địa phương. Trong đó bao gồm việc đưa ra các thông tin chiến lược có thể sử dụng nhằm thay đổi chính sách để mang lại tác động tích cực tới đời sống của chính công dân. Cụ thể hơn, công dân và xã hội dân sự đề nghị có các cơ chế chính thức theo đó tạo cơ hội cho họ tham gia vào những đối thoại có ý nghĩa với Chính phủ, đồng thời truyền tải những bằng chứng về tiến độ và khó khăn trong việc thực hiện chính sách.

“Chúng tôi hy vọng những cuộc đối thoại như vừa rồi sẽ giúp đỡ bỏ những trở ngại và sẽ có cơ chế để NGOs như chúng tôi tham gia trong giám sát. Người dân đang rất mong chờ giám sát có sự tham gia nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình.”

- Đại biểu tham gia tại đối thoại quốc gia ở Việt Nam về “giám sát có sự tham gia nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình”

Cam kết của tất cả các bên liên quan trong tiến trình phát triển có ý nghĩa quan trọng với CSO và khu vực tư nhân để tham gia có ý nghĩa vào quá trình thực hiện các mục tiêu phát triển mới sau năm 2015 ở Việt Nam. Ở cấp độ toàn cầu, các Chính phủ không chỉ chịu trách nhiệm nhằm đạt được các mục tiêu phát triển đó, mà còn đảm bảo sự tham gia của CSO và khu vực tư nhân trong quá trình thực hiện và giám sát. Ở cấp độ quốc gia và địa phương, khung thể chế và chính sách nhằm đảm bảo sự tham gia của xã hội dân sự trong giám sát cần được xây dựng và thực hiện một cách hiệu quả. Một số điểm chính bao gồm: (i) thể chế hóa các cơ chế bổ sung nhằm đảm bảo CSO tham gia trong giám sát nhằm nâng cao trách nhiệm giải trình; (ii) mở rộng không gian để nhiều thành phần hơn có thể tham gia vào giám sát các chức năng công, (iii) đơn giản hóa thủ tục liên quan tới việc thành lập và vận hành của CSOs và (iv) tạo cơ sở pháp lý để tăng cường tiếp cận thông tin.

Ngoài ra cần tăng cường nhận thức về quyền con người cho Chính phủ, các nhà cung cấp dịch vụ, công dân và những người thuộc nhóm dễ bị tổn thương nhất trong xã hội, thông qua xây dựng năng lực về phân tích chính sách, giám sát và vận động chính sách. Cuối cùng, cần chú ý hơn để đảm bảo các nhóm dễ bị tổn thương có thể tham gia tích cực trong mọi giai đoạn của quy trình chính sách, kể từ thiết kế tới thực hiện và cơ chế giám sát.

Cần có khung pháp lý tốt hơn nhằm đảm bảo người dân tại cộng đồng, các tổ chức tham gia và đóng vai trò chủ đạo trong việc chia sẻ về tác động của các chính sách của Chính phủ và những thông lệ; cũng như tương tác với Chính phủ trong quá trình hoạch định chính sách, từ đó đóng góp mang lại những thay đổi rõ rệt về chính sách cụ thể và mang lại khác biệt tích cực cho cuộc sống của người dân và cộng đồng dân cư.

*“Chúng ta thường nói: Dân biết, dân bàn, dân làm và dân kiểm tra.
Chúng ta cần bổ sung, dân hưởng lợi từ mọi hành động trên!”*

- Đại biểu tham gia tại đối thoại quốc gia ở Việt Nam về “giám sát có sự tham gia nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình”

¹ Tháng 4 năm 2007, Ủy ban thường vụ Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam thông qua Pháp lệnh về thực hiện dân chủ tại xã phường và thị trấn, còn gọi là Pháp lệnh về dân chủ cơ sở nhằm “đảm bảo quyền được biết, được đóng góp ý kiến, được quyết định và được thực hiện và giám sát việc thực hiện ở cấp xã”

I. Giới thiệu

Việt Nam là một trong 88 quốc gia được Liên hợp quốc (LHQ) lựa chọn để tiến hành tham vấn quốc gia nhằm xây dựng chương trình nghị sự phát triển sau khi Các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ (MDGs) hoàn tất trong năm 2015 (gọi là Chương trình nghị sự sau 2015).

Theo hướng dẫn của Tổng Thư ký LHQ, cuối năm 2012 và đầu năm 2013, LHQ tại Việt Nam đã tham vấn hơn 1.300 phụ nữ, nam giới, thanh niên và trẻ em Việt Nam về những quan tâm của họ cũng như nêu ra những mong muốn và khát vọng cho tương lai. Tham vấn rất thành công, không chỉ ở khía cạnh tiếng nói của những cộng đồng dễ bị tổn thương được một số cấp nghe thấy, mà còn khiến cho hơn 70 nhân viên từ các cơ quan LHQ ở Việt Nam cùng hợp tác làm việc với nhau trong một tinh thần “Thống nhất hành động” thực sự².

Kết quả của tham vấn quốc gia ở Việt Nam về chương trình nghị sự sau năm 2015 đã đóng góp vào Báo cáo toàn cầu “Một triệu tiếng nói” và cung cấp thông tin cho một số báo cáo chính khác, ví dụ như Báo cáo của Ủy ban cao cấp của Tổng thư ký, mạng lưới các giải pháp phát triển bền vững, và báo cáo gần đây của Tổng Thư ký về MDGs và Chương trình nghị sự sau 2015 “Cuộc sống hạnh phúc cho tất cả mọi người”.

Kể từ đó, Việt Nam tiếp tục tích cực tham gia trong tiến trình xác định chương trình nghị sự sau năm 2015. Trong vòng tham vấn quốc gia thứ hai về cách thức thực hiện Chương trình nghị sự sau 2015, các cơ quan LHQ tại Việt Nam đã chọn 1 trong 6 chủ đề đã được thống nhất trên toàn cầu³ là “Giám sát có sự tham gia nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình” là nội dung thực hiện chính.

Hộp 1. Vì sao tập trung vào giám sát có sự tham gia và trách nhiệm giải trình trong Chương trình nghị sự sau 2015?

Tập trung vào giám sát có sự tham gia và trách nhiệm giải trình trong khi xây dựng Chương trình nghị sự sau năm 2015 xuất phát từ nhận xét rằng thiếu trách nhiệm giải trình là một trở ngại lớn trong việc thực hiện MDG trên toàn cầu.

MDGs đề ra một số mục tiêu cụ thể với thời hạn cụ thể, cùng những chỉ báo để đo lường những tiến bộ trong việc thực hiện các mục tiêu đã đặt ra ở các quốc gia. Tuyên bố Thiên niên kỷ khẳng định “trách nhiệm chung” của tất cả các quốc gia, các thể chế quốc tế, khu vực tư nhân và xã hội dân sự, song không quy định cụ thể trách nhiệm của từng bên trong việc hoàn tất các cam kết của mình. Đồng thời Tuyên bố này cũng không chỉ rõ ai chịu trách nhiệm giải trình với ai. Như báo cáo năm 2013 của Văn phòng Cao ủy nhân quyền (OHCHR)⁴ dưới tiêu đề Ai sẽ chịu trách nhiệm giải trình: Nhân quyền và Chương trình nghị sự sau năm 2015 giải thích “trách nhiệm giải trình thường được coi là biện pháp khiến các quốc gia đang phát triển chịu trách nhiệm với nước tài trợ hơn là khiến các quốc gia phải trả lời với những người bị tổn thương trong và ngoài biên giới của họ”. Kết quả là không đạt mục tiêu phát triển “để lại ít hậu quả với hầu hết các quốc gia”.

Mặt khác, MDGs không tập trung vào “tạo điều kiện để những người nghèo có thể tham gia hữu ích trong việc xây dựng và thúc đẩy những quyết định chính sách ảnh hưởng tới cuộc sống của họ”⁵.

Sau khi ghi nhận những khoảng trống liên quan tới trách nhiệm giải trình trong MDGs, các chủ thể phát triển kêu gọi xây dựng một khuôn khổ, nhằm đảm bảo các cam kết trong tương lai sẽ được ủng hộ bởi các cơ chế giải trình hiệu quả ở mọi cấp, và đặc biệt là có sự tham gia của những nhóm dân bị ảnh hưởng nhiều nhất trong các cơ chế này.

2 Xem chi tiết tại: Liên hợp quốc tại Việt Nam (2014), Thế giới của chúng ta, Tương lai của chúng ta: Báo cáo tổng hợp về tiến trình tham vấn Chương trình nghị sự sau 2015 của Việt Nam.

3 Sáu chủ đề bao gồm: (1) Nội địa hóa Chương trình nghị sự phát triển sau năm 2015; (2) Hỗ trợ tăng cường năng lực và thể chế; (3) Giám sát có sự tham gia, các hình thức chịu trách nhiệm giải trình hiện tại và mới; (4) Quan hệ đối tác với xã hội dân sự và các chủ thể khác; (5) Quan hệ đối tác với khu vực tư nhân và (6) Văn hóa và phát triển.

4 OHCHR (2013) Ai chịu trách nhiệm giải trình: Nhân quyền và Chương trình nghị sự sau năm 2015.

5 Như trên

Hộp 2. Giám sát MDGs ở Việt Nam⁶

Tới năm 2014, Việt Nam đã đệ trình 6 báo cáo MDG. Ba báo cáo đầu tiên do các cơ quan LHQ tại Việt Nam viết. Các báo cáo sau vào các năm 2005, 2010 và 2013 do Chính phủ Việt Nam viết với hỗ trợ từ LHQ.

Tiến trình phát triển đề cập trong báo cáo MDG chủ yếu dựa vào phân tích dữ liệu và thông tin lấy từ các báo cáo hành chính, dữ liệu thống kê, dữ liệu khảo sát và các báo cáo của LHQ.

Các cuộc tham vấn cũng đã được tiến hành nhằm thu thập thông tin từ các bên liên quan, bao gồm cả xã hội dân sự, đối với một số phần trong báo cáo. Trong quá trình tham vấn, Chính phủ trình bày dự thảo báo cáo và thu thập bình luận thông qua các phiên họp toàn thể. Do không có thông tin trước đó (thường dự thảo không được cung cấp trước hội thảo và trong một thời gian hạn hẹp, các đại biểu tham gia chỉ có thể cung cấp một số thông tin đầu vào và phương pháp này không phù hợp nếu muốn đạt một trong các mục tiêu của kiểm điểm thực hiện MDG, ví dụ như “hỗ trợ để tương tác với các lãnh đạo chính trị và những nhà hoạch định chính sách hàng đầu, cũng như huy động xã hội dân sự, các cộng đồng, công chúng nói chung, đại biểu Quốc hội và báo chí tham gia tranh luận về phát triển con người”⁷.

Thực hiện các mục tiêu toàn cầu về đối thoại về chủ đề này⁸, LHQ ở Việt Nam tổ chức đối thoại quốc gia nhằm tìm hiểu về các cách thức hiệu quả giám sát hoạt động của Chính phủ và tăng cường quản trị có trách nhiệm liên quan tới những mục tiêu mới trong bối cảnh sau năm 2015. Đối thoại cũng nhằm cung cấp cho các chủ thể thông tin liên quan tới vai trò của họ trong việc thực hiện Chương trình nghị sự sau 2015.

Để chuẩn bị cho đối thoại này, LHQ đã có một báo cáo mô tả bối cảnh pháp lý và chính sách quốc gia và ghi lại những sáng kiến về giám sát có sự tham gia ở Việt Nam, nhằm minh họa việc quản trị minh bạch hơn, chịu trách nhiệm hơn và đáp ứng hơn đang được thực hiện ở cấp trung ương và địa phương như thế nào⁹. Ngày 22/7/2014, đối thoại quốc gia diễn ra với sự tham gia của 69 người, bao gồm đại diện của hội phụ nữ, người sống chung với HIV (PLHIV), người hành nghề mại dâm, người sử dụng ma túy, người khuyết tật, người già, người nghèo ở đô thị và nông thôn, người di cư và người trẻ tuổi. Các nhóm thảo luận bốn vấn đề: a) Tạo chính sách thuận lợi và môi trường thể chế cho giám sát có sự tham gia; b) Tăng cường sự tham gia của các nhóm dễ bị tổn thương tham gia giám sát ở Việt Nam; c) Tăng cường sự tham gia của CSO trong giám sát việc thực thi các cam kết quốc tế của Việt Nam; và d) Xác định các thông lệ tốt nhất về giám sát có sự tham gia nhằm giúp Chính phủ Việt Nam có trách nhiệm giải trình.

Các thông tin từ đối thoại và các tài liệu thảo luận đã được tập hợp trong báo cáo này, nhằm cung cấp thông tin cho Đối thoại của Nhóm phát triển Liên hợp quốc (UNDG) về các báo cáo thực hiện, cũng như hỗ trợ thảo luận trong tương lai ở Việt Nam và trên toàn cầu về giám sát về các mục tiêu phát triển mới.

II. Khung khái niệm

Nghĩa của thuật ngữ “giám sát có sự tham gia” và “trách nhiệm giải trình” có thể khác nhau, tùy theo nguyên tắc và bối cảnh, và không có sự thống nhất trong các tài liệu hiện thời về nội dung kèm theo của hai thuật ngữ này¹⁰. Ở Việt Nam, thuật ngữ “giám sát có sự tham gia” không được sử dụng thường xuyên, trong khi các khái niệm khác như “giám sát” hay “theo dõi” được quy định cụ thể trong luật pháp và thường xuyên được nhắc tới. Ngoài ra, không có định nghĩa chính thống về “xã hội dân sự - CSO”. Vì vậy, phần này sẽ đưa ra khung khái niệm chung trước khi thảo luận về “giám sát có sự tham gia nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình” được thực hiện ở Việt Nam như thế nào.

6 Các MDGs được nội địa hóa ở Việt Nam nhằm phản ánh các thách thức của quốc gia và chương trình của Chính phủ và đã trở thành Các mục tiêu phát triển Việt Nam (24 mục tiêu trong 16 nhóm mục tiêu cụ thể).

7 Chương trình phát triển Liên hợp quốc UNDP (2003). Báo cáo quốc gia về các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ.

8 Mục tiêu toàn cầu đối với đối thoại về chủ đề giám sát có sự tham gia nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình bao gồm: (1) Xác định và tạo ra diễn đàn đa chủ thể để đối thoại về kinh nghiệm, thông tin và kiến thức liên quan tới giám sát có sự tham gia, nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình và các hình thức chịu trách nhiệm hiện thời và các hình thức mới ở các cấp, để có thể cung cấp thông tin cho tiến trình sau 2015 sắp tới và cho các cơ quan hoạch định chính sách. (2) Xác định kinh nghiệm về các cơ chế giải trình cấp toàn cầu, khu vực và quốc gia, cũng như các đề xuất cụ thể nhằm đảm bảo trách nhiệm giải trình hiệu quả sau năm 2015. (3) Xác định, ghi lại và nhấn mạnh các kinh nghiệm từ các quốc gia về các sáng kiến giám sát có sự tham gia cải tiến ở địa phương và minh họa về quản trị công minh bạch, chịu trách nhiệm và đáp ứng nhu cầu đã được thực hiện ở quốc gia và địa phương như thế nào. Những ví dụ này sẽ là những bài học kinh nghiệm tốt khi thực hiện Chương trình nghị sự quốc gia sau năm 2015 ở cấp địa phương, quốc gia và toàn cầu về sau này.

9 Tài liệu thảo luận dựa trên phân tích về chủ đề này và một số cuộc phỏng vấn với các bên liên quan trong và ngoài LHQ.

10 Thông tin thêm xem Callender T (2014), Giám sát có sự tham gia và trách nhiệm giải trình: Khái niệm hóa và thực hiện và tác động tới sau năm 2015, tóm tắt tài liệu.

Giám sát có sự tham gia

Trong khuôn khổ xây dựng Chương trình nghị sự phát triển sau 2015, UNDG có nhắc tới “giám sát có sự tham gia” là “những thông lệ minh bạch và bao hàm được sử dụng để theo dõi về tính hiệu quả và tính hữu ích của các chính sách của địa phương, khu vực, quốc gia và quốc tế, qua đó cung cấp các bằng chứng để cải thiện hơn nữa các chính sách trên”¹¹.

Từ cách tiếp cận quản lý dựa vào kết quả, thuật ngữ “giám sát chính sách” được hiểu là việc thu thập và phân tích một cách hệ thống các dữ liệu/thông tin về một số chỉ báo và mục tiêu cụ thể để đưa ra trong các chính sách và kế hoạch với mục tiêu nhằm hỗ trợ các nhà hoạch định chính sách đưa ra quyết định kịp thời.

Báo cáo này sẽ sử dụng định nghĩa rộng về “giám sát chính sách” để nhắc tới một loạt các hoạt động mô tả và phân tích việc thực hiện các chính sách, xác định các khoảng trống tiềm tàng trong quy trình này và phân tích các lĩnh vực cần cải thiện. Báo cáo không chỉ đề cập tới những sáng kiến có áp dụng cách quản lý dựa vào kết quả, mà còn đề cập tới các phương pháp để đánh giá chất lượng hoạt động của khu vực công nhằm đáp ứng các nghĩa vụ này.

Cách tiếp cận thông thường về chính sách chỉ liên quan tới một số lượng nhỏ các đối tượng và thường không cho phép công dân hoặc người sử dụng dịch vụ được phản hồi về chất lượng của các chương trình công hoặc các hoạt động công¹². Giám sát có sự tham gia là một cách tiếp cận mới, theo đó người sử dụng và công dân thường xuyên phản hồi tới các nhà hoạch định chính sách và các bên cung cấp dịch vụ. Cách tiếp cận mới này đánh giá cao các giá trị chính và thống nhất của việc người dân tham gia vào phát triển đã được ghi nhận trong nhiều tài liệu. Trong khuôn khổ chương trình phát triển của LHQ, giám sát có sự tham gia đặt người dân nghèo ở vị trí trung tâm và hỗ trợ họ tham gia vào quá trình giám sát các quyết định và chính sách có ảnh hưởng tới chính bản thân họ.

Ở Việt Nam, sự tham gia của người dân trong giám sát hoạt động của khu vực công được nhắc tới trong các văn bản chính sách và pháp luật như là “theo dõi” và “giám sát”.

Hộp 3: Viện nghiên cứu phát triển: Các nguyên tắc theo dõi và đánh giá có sự tham gia¹³

Cuối những năm 90, Viện nghiên cứu phát triển (IDS) xây dựng một bộ nguyên tắc cơ bản của theo dõi đánh giá có sự tham gia (PM&E). Các tổ chức khác như Ngân hàng thế giới cũng nhắc tới những nguyên tắc này khi xây dựng các công cụ giám sát có sự tham gia:

- “Tham gia” là để mở quá trình thiết kế, sao cho những người bị ảnh hưởng nhất có thể cùng tham gia và thống nhất cùng phân tích dữ liệu
- Tính bao hàm của PM&E yêu cầu “đàm phán” để đạt được thống nhất về nội dung cần theo dõi đánh giá, cách thức và thời gian thu thập và phân tích dữ liệu; dữ liệu nào mang ý nghĩa gì, cũng như những phát hiện sẽ được chia sẻ ra sao và sẽ có các hoạt động nào sau đó
- Quá trình này dẫn tới “học”, là cơ sở để có những hành động nhằm cải tiến hoặc sửa sai về sau
- “Linh hoạt” là điều tối cần thiết vì số lượng, vai trò và kỹ năng của các bên liên quan, cũng như môi trường bên ngoài và các nhân tố khác sẽ thường xuyên thay đổi.

IDS kết luận rằng PM&E không chỉ là vấn đề sử dụng các kỹ thuật có sự tham gia trong bối cảnh theo dõi và đánh giá thông thường. Mà đây còn là vấn đề suy nghĩ thay đổi cơ bản về vấn đề ai sẽ là người bắt đầu và thực hiện quy trình này, và ai sẽ được hưởng lợi từ những phát hiện trong quá trình này.

11 UNDG (2014), Khái niệm về “Giám sát có sự tham gia nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình và các cơ chế giải trình hiện có và mới ở các cấp”

12 Ngân hàng thế giới (2002) Seri công bố thông tin về chương trình học số 1 Tiếng nói và lựa chọn ở cấp vĩ mô: tham gia trong các chiến lược giảm nghèo của quốc gia, báo cáo hội thảo.

13 IDS tóm tắt chính sách Số 12 (1998): Theo dõi và đánh giá có sự tham gia: Học từ những thay đổi

Hộp 4. Cách tiếp cận thành công về giám sát có sự tham gia và trách nhiệm giải trình

Các nghiên cứu trên toàn cầu để cập tới 5 đặc tính của cách tiếp cận thành công về giám sát có sự tham gia và trách nhiệm giải trình:

1. Các cách tiếp cận này được xây dựng theo đó con người và bối cảnh tại địa phương là trung tâm, chứ không phải nhà tài trợ hay Chính phủ
2. Các cách tiếp cận này có một hệ thống bên trong, qua đó cho phép nhà tài trợ có thể trực tiếp nhận được những phản hồi từ những người bị ảnh hưởng
3. Các cách tiếp cận này có mối quan hệ hợp tác lâu dài và liên tục, chứ không chỉ diễn ra một lần, và các chủ thể ở địa phương cùng tham gia phối hợp với tư cách là những người đồng sáng lập chứ không chỉ là bên tiếp nhận
4. Các cách tiếp cận này có nền tảng vững chắc dựa vào nhân quyền
5. Các cách tiếp cận này có bao gồm và trao quyền cho những người nghèo nhất và những người bị đứng bên lề nhất.

Trách nhiệm giải trình

UNDG xác định trách nhiệm giải trình là “trách nhiệm của những người trong chính quyền cần có hành động cụ thể để giải quyết vấn đề cho những người bị ảnh hưởng, và những người này sẽ là đối tượng bị trừng phạt theo một hình thức nào đó, nếu đạo đức hoặc cách giải quyết của họ không đạt được kết quả”¹⁴. Ngoài ra, UNDG cũng xác định ba khía cạnh về trách nhiệm giải trình trong bối cảnh chính sách công mà các nghiên cứu đã nhấn mạnh bao gồm: trách nhiệm, khả năng giải quyết vấn đề và khả năng thực hiện vấn đề.

Nghiên cứu của OHCHR 2013 nhắc tới trách nhiệm giải trình là một “quá trình năng động, bao gồm các tương tác và đối thoại liên tục giữa Nhà nước, cá nhân và các lực lượng khác như xã hội dân sự và các thể chế thị trường”. Báo cáo cũng nhấn mạnh rằng trách nhiệm giải trình liên quan tới việc “tạo lập một môi trường, theo đó thúc đẩy sự tham gia dân chủ, có ý nghĩa và người dân chủ động tham gia nhằm xây dựng, giám sát và thách thức các chính sách có ảnh hưởng tới đời sống của họ”¹⁵.

UNDG phân biệt các cấp giải trình khác dựa trên các mục tiêu phát triển: 1) Chính phủ chịu trách nhiệm đối với người dân và thông qua Nghị viện/Quốc hội trong việc thực hiện các mục tiêu phát triển của quốc gia, 2) một chủ thể đóng vai trò thực hiện chịu trách nhiệm với cơ quan thực hiện trong việc cung cấp các hàng hóa và dịch vụ, và 3) người cung cấp đầu vào chịu trách nhiệm với người thực hiện về việc cung cấp các sản phẩm cụ thể¹⁶.

Các tổ chức xã hội dân sự

Luật dân sự Việt Nam (Điều 100) xác định rõ các tổ chức được coi là chủ thể pháp lý. Các tổ chức này bao gồm: a) các tổ chức chính trị và chính trị - xã hội, b) các tổ chức kinh tế, chính trị xã hội và tổ chức nghề nghiệp, c) các tổ chức xã hội, d) các tổ chức nghề nghiệp và xã hội, e) các quỹ từ thiện và xã hội, f) các tổ chức đáp ứng bốn tiêu chí sau: (i) được thành lập hợp pháp, (ii) có cơ cấu tổ chức rõ ràng, (iii) có tài sản độc lập không liên quan tới các cá nhân và các tổ chức khác và tự chịu trách nhiệm về các tài sản đó, và (iv) có thể độc lập tham gia các quan hệ pháp lý với tư cách của tổ chức mình.

CIVICUS, Liên minh thế giới vì sự tham gia của công dân xác định bảy nhóm chính trong xã hội dân sự như sau: 1) các tổ chức đoàn thể xã hội nằm trong (hoặc bao gồm) Mặt trận tổ quốc Việt Nam (VFF)¹⁷, 2) các tổ chức nằm dưới VFF, 3) các tổ chức nghề nghiệp, 4) các tổ chức phi chính phủ Việt Nam (còn gọi là Các tổ chức công nghệ và khoa học nếu như các tổ chức này đăng ký trong Hiệp hội các tổ chức khoa học và công nghệ Việt Nam (VUSTA)¹⁸), 5)

14 UNDG (2014)

15 OHCHR (2013)

16 UNDG (2020): Tài liệu về quản lý dựa trên kết quả: *Tăng cường hài hòa hóa RBM nhằm nâng cao các kết quả phát triển*

17 Mặt trận tổ quốc Việt Nam là tổ chức ô bao gồm 29 tổ chức đoàn thể xã hội có đăng ký như Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, Hội Cựu chiến binh, Liên đoàn lao động Việt Nam và Đoàn Thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh. Theo luật, VFF là một cấu phần của hệ thống chính trị nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo.

18 Liên hiệp hội các tổ chức khoa học và công nghệ Việt Nam là một trong ba liên đoàn nghề nghiệp được thành lập trong những năm 1980s ở Việt Nam. Các tổ chức thành viên chủ yếu là các tổ chức nghề nghiệp, các liên đoàn địa phương và các NGO trong nước. Do hệ thống đăng ký pháp lý phức tạp, đăng ký với VUSTA là thông lệ phổ biến để các NGO trong nước đăng ký pháp lý.

các nhóm không chính thức, 6) các tổ chức tôn giáo, và 7) các tổ chức phi chính phủ quốc tế (INGOs)¹⁹.

Tóm lại, nghiên cứu này hiểu thuật ngữ “giám sát có sự tham gia nhằm tăng trách nhiệm giải trình” là quá trình có liên quan tới công dân, người sử dụng dịch vụ, CSOs và các chủ thể này đánh giá việc thực hiện chính sách, cung cấp dịch vụ và các công việc công với mục đích buộc các nhà hoạch định chính sách quốc gia chịu trách nhiệm giải trình.

III. Khung chính sách và pháp lý của Việt Nam về giám sát có sự tham gia nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình

“Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”

- Khẩu hiệu trong Pháp lệnh dân chủ cơ sở của Việt Nam

Tham gia vào đời sống chính trị, kinh tế và xã hội là quyền của mỗi công dân Việt Nam đã được quy định trong Hiến pháp và được nhắc lại trong Pháp lệnh về thực hiện dân chủ cơ sở ở cấp xã, phường và thị trấn với tên viết tắt là GRDO.

Khung pháp lý và chính sách trao quyền cho công dân và xã hội dân sự trong giám sát Chính phủ và các cơ quan dân cử. Bảng 1 tóm tắt các văn bản chính quy định về chức năng này.

Bảng 1. Sự phát triển của khung chính sách và pháp luật về giám sát có sự tham gia

1999	Luật số 14 về Mặt trận tổ quốc Việt Nam	<p>Trách nhiệm theo dõi chung thuộc về Mặt trận tổ quốc Việt Nam như nêu trong Điều 2: “<i>Mặt trận tổ quốc Việt Nam được giao giám sát hoạt động của các cơ quan Nhà nước, các đại biểu dân cử cũng như các cán bộ và quan chức Nhà nước, tập hợp quan điểm của nhân dân và các khiếu nại, báo cáo và đề xuất với Đảng và Nhà nước</i>”.</p> <p>Sự theo dõi của người dân hỗ trợ “<i>công tác theo dõi, kiểm tra và thanh tra của Nhà nước (Điều 12). Các hoạt động theo dõi của VFF có thể thực hiện dưới một số hình thức: a) Huy động mọi người thực hiện quyền theo dõi, b) Cùng tham gia với các cơ quan quyền lực Nhà nước trong hoạt động giám sát, c) Thông qua các hoạt động của mình, tập hợp và gửi các ý kiến của người dân và các thành viên tới các cơ quan Nhà nước liên quan và yêu cầu các cơ quan trả lời và khen thưởng người tốt việc tốt, đánh giá, giải quyết và xử lý những trường hợp vi phạm pháp luật.</i>”</p>
2002	Quyết định số 22 của Thủ tướng chính phủ về tư vấn, nhận định và đánh giá xã hội	<p>Quyết định số 22 trao cho VUSTA và các hiệp hội thành viên vai trò của một cơ quan cung cấp, theo yêu cầu, với “<i>cơ sở khoa học khách quan và độc lập để chuẩn bị, xây dựng, đánh giá, thông qua và thực hiện các chương trình</i>”. Điều này tạo cơ hội cho VUSTA để thúc đẩy các tổ chức thành viên trong nghiên cứu và đối thoại với Chính phủ.</p>
2003	<p>Luật số 05 về hoạt động giám sát của Quốc hội</p> <p>Nghị định số 88 về tổ chức, vận hành và quản lý các hiệp hội</p> <p>Luật số 11 về Tổ chức của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân</p>	<p>Điều 6 Luật 05 quy định Quốc hội (NA) tham vấn với VFF và các tổ chức thành viên, các thể chế có liên quan, và các cá nhân trong hoạt động giám sát của mình. Những hoạt động này bao gồm phân tích báo cáo, kể cả những báo cáo do Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện Kiểm sát nhân dân tối cao trình lên. Quốc hội cũng trực tiếp kiểm tra những phản hồi và lập ra các Ủy ban lâm thời để “<i>điều tra một số vấn đề cụ thể và nghiên cứu báo cáo về kết quả của các cuộc điều tra của các ủy ban đó</i>”. Ngoài ra, theo dõi còn có thể thực hiện dưới hình thức xử lý các khiếu nại và tố cáo.</p> <p>Nghị định 88 cho phép các hiệp hội đóng góp ý kiến đối với các văn bản pháp luật và hướng dẫn và đóng góp về những vấn đề “<i>trong phạm vi hoạt động của hiệp hội</i>”.</p> <p>Luật số 11 quy định về nghĩa vụ của các đại biểu trong việc lắng nghe và xem xét các vấn đề của người dân địa phương. Luật quy định VFF có trách nhiệm hỗ trợ Hội đồng nhân dân thu thập khiếu nại và ý kiến. VFF cũng có thể yêu cầu Ủy ban nhân dân “<i>tạo điều kiện thuận lợi để Mặt trận tổ quốc và các tổ chức khác của người dân giám sát công việc của các tổ chức Nhà nước, các đại biểu dân cử và các cán bộ Nhà nước</i>”.</p>

19 Norlund, I (2006). Xã hội dân sự đang phát triển: Đánh giá ban đầu về xã hội dân sự ở Việt Nam, CIVICUS – chỉ số xã hội dân sự

<p>2005</p>	<p>Nghị định số 99 hướng dẫn thi hành một số điều khoản trong Luật thanh tra về tổ chức và hoạt động của các Ban Thanh tra nhân dân</p> <p>Quyết định số 80 về quy định cộng đồng đảm nhiệm theo dõi đầu tư</p>	<p>Nghị định số 99 và Quyết định số 80 tạo cơ sở pháp lý cho việc thành lập Ban Thanh tra nhân dân (PIB) và Ban giám sát đầu tư của cộng đồng (CISB) ở tất cả các xã với nhiệm vụ giám sát chính quyền địa phương và các cán bộ công.</p> <p>PIB chịu trách nhiệm giám sát việc thực hiện các quy định pháp luật và các chính sách của Ủy ban Nhân dân xã, bao gồm những quy định chính sách liên quan tới chống tham nhũng và giải quyết khiếu nại, tố cáo. CISB chịu trách nhiệm giám sát các dự án đầu tư và các chương trình “có ảnh hưởng trực tiếp tới cộng đồng dân cư ở xã”. Trách nhiệm này được mở rộng bao gồm cả một loạt các hoạt động đầu tư, không chỉ giới hạn ở hiệu quả hay lãng phí trong việc sử dụng vốn, tuân thủ quy trình kỹ thuật và luật pháp, mua sắm đấu thầu, quy hoạch sử dụng đất, các chương trình tái định cư, cũng như các tác động xã hội và môi trường.</p>
<p>2007</p>	<p>Nghị định số 47 chi tiết hóa và chỉ dẫn việc thực hiện một số điều của Luật chống tham nhũng liên quan đến vai trò và trách nhiệm của xã hội trong phòng chống tham nhũng</p> <p>Chỉ thị số 34 về dân chủ cơ sở</p>	<p>Nghị định số 47 cho các PIB trách nhiệm xem xét việc thực hiện Luật phòng chống tham nhũng không chỉ ở cấp xã, mà còn ở các cơ quan Nhà nước, các cơ sở cung cấp dịch vụ, và các doanh nghiệp Nhà nước, bao gồm cả việc phát hiện các trường hợp tham nhũng.</p> <p>GRDO tăng cường và mở rộng quyền lực của các PIB và CISB theo dõi một loạt các hoạt động của Chính phủ (điều 5, 10, 13 và 19), bao gồm ngân sách cấp xã, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội cấp xã, dự thảo và kế hoạch sử dụng đất, dự thảo và kế hoạch đền bù và tái định cư, các dự án đầu tư. Một số các hoạt động này được chính quyền xã quản lý và quyết định, nhưng các hoạt động khác thì được chính quyền cấp cao hơn quản lý và quyết định.</p> <p>GRDO cũng quy định chức năng giám sát của công dân được thực hiện “<i>thông qua các khiếu nại, tố cáo hay kiến nghị với các cơ quan có thẩm quyền hoặc kiến nghị thông qua các tổ chức, hoặc Mặt trận tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên Mặt trận tại cấp xã, Ban thanh tra nhân dân hoặc Ban giám sát đầu tư cộng đồng</i>”.</p>
<p>2008</p>	<p>Luật số 17 về ban hành các văn bản pháp luật</p>	<p>Luật ban hành các văn bản pháp luật tạo điều kiện cho các đoàn thể quần chúng và các CSO khác tham gia đánh giá tác động của các văn bản pháp luật và đánh giá việc thực thi các văn bản này. Các văn bản pháp luật đã được thông qua cần được đánh giá định kỳ thường xuyên, các báo cáo kiểm tra việc thực thi pháp luật phải do các cơ quan có đủ năng lực thực hiện và nộp lên Quốc hội trong quá trình xem xét sửa đổi luật, chỉ thị và nghị quyết.</p>
<p>2010</p>	<p>Thông tư số 02 hướng dẫn thành lập và đăng ký vận hành đối với các tổ chức khoa học và công nghệ</p>	<p>Nghị quyết 02 đề nghị các cá nhân làm việc cho các tổ chức khoa học và công nghệ nếu muốn đóng góp ý kiến về các hướng dẫn và các chính sách cho các cơ quan Nhà nước có thể nộp ý kiến của mình trực tiếp cho các cơ quan Đảng và Nhà nước liên quan và không đưa quan điểm của mình ra dưới tên của tổ chức khoa học công nghệ.</p>
<p>2013</p>	<p>Hiến pháp 2013</p> <p>Quyết định số 217 của Bộ Chính trị về giám sát xã hội và quy định về phân biệt của Mặt trận tổ quốc và các tổ chức chính trị xã hội</p> <p>Quyết định số 4448 của Bộ Y tế về đo lường mức độ hài lòng của người dân đối với chất lượng dịch vụ y tế</p>	<p>Hiến pháp 2013 khẳng định vai trò của VFF trong việc giám sát các hoạt động của các cơ quan Nhà nước, các đại biểu dân cử cũng như các quan chức và cán bộ Nhà nước.</p> <p>Quyết định 217 chi tiết về trách nhiệm giám sát của VFF và các tổ chức chính trị xã hội cũng như chủ đề, nội dung và nguyên tắc của các hoạt động này. Quyết định khẳng định vai trò chính của VFF và các tổ chức chính trị xã hội trong việc “<i>giám sát xã hội</i>” (Điều 1). Nội dung giám sát bao gồm việc thực hiện các chỉ đạo và chiến lược của Đảng và các chiến lược và luật pháp của Nhà nước.</p> <p>Các tổ chức đoàn thể chính trị xã hội cần xây dựng các kế hoạch và chương trình giám sát, thống nhất với các cơ quan Nhà nước bị giám sát. Các phương pháp theo dõi bao gồm: thu thập phản hồi của các thành viên và các cố vấn, nghiên cứu các văn bản pháp luật, báo cáo của các cơ quan cũng như những khiếu nại, phản hồi và khuyến nghị của các cơ quan hoặc các cá nhân chuyển qua VFF hoặc chuyển qua các phương tiện thông tin đại chúng. Các tổ chức này cũng có thể tham gia các hoạt động giám sát của các cơ quan dân cử.</p> <p>Quyết định số 4448 yêu cầu các cơ quan cung cấp dịch vụ y tế công cộng cần thường xuyên đo lường mức độ hài lòng về dịch vụ y tế để xác định các vấn đề trong cung cấp dịch vụ, nâng cao chất lượng và tăng cường vai trò cung cấp dịch vụ y tế. Các công cụ đo lường (một bảng câu hỏi điều tra định tính) về các dịch vụ hành chính công và các dịch vụ xã hội cơ bản, bao gồm các chỉ số về khả năng tiếp cận, mức độ minh bạch về thông tin và các thủ tục hành chính, nhân sự làm y tế và các kết quả.</p>

<p>2014</p>	<p>Luật số 43 về đầu tư công</p> <p>Quyết định số 14 về tham vấn, tranh luận và giám sát xã hội của Liên hiệp các hội khoa học công nghệ Việt Nam</p>	<p>Luật số 43 trao cho VFF trách nhiệm dẫn đầu và điều phối “với các tổ chức chính trị xã hội khác và các cơ quan liên quan” về giám sát cộng đồng đối với các dự án đầu tư công trên địa bàn địa phương. Giám sát sẽ do các thành viên của CISB thực hiện, các cơ quan Nhà nước có thể đánh giá về các dự án đầu tư bằng việc thực hiện đánh giá hoặc thuê chuyên gia tư vấn độc lập đánh giá.</p> <p>Quyết định 14 cho phép VUSTA tiến hành tư vấn, thảo luận hay giám sát xã hội về các vấn đề liên quan tới các chiến lược, chính sách, các dự án lớn và các chương trình về công nghệ, giáo dục và đào tạo và phát triển các cơ quan tư vấn².</p>
--------------------	---	---

Nguồn: Ngân hàng thế giới (2010)²⁰, CECODES, VFF-CRT & UNDP (2014)²¹ và báo cáo của tư vấn

(Phụ lục của Bảng)

- 1 Vai trò này đã được lồng ghép vào các văn bản pháp lý khác như Luật phòng chống HIV và Luật người già.
- 2 Quyết định quy định về thuật ngữ “tư vấn”, “tranh luận chung” và “giám sát xã hội” như sau. a) “Tư vấn” là hoạt động cung cấp kiến thức, thông tin và dữ liệu với sự phân tích, đánh giá và khuyến nghị cho các cơ quan và tổ chức phù hợp. b) “Tranh luận chung” là hoạt động bình luận, đánh giá, phản biện và khuyến nghị về sự phù hợp của một dự án cụ thể với các mục tiêu, điều kiện và tình hình cụ thể và c) “Giám sát xã hội” là hoạt động đánh giá mức độ một dự án mang tính thực tế, khả thi và khoa học.

Phân tích về khung pháp lý và chính sách này (Bảng 1) cho thấy NA, VFF, PIBs và CIBSs (thành viên của ban này cũng thường là thành viên của VFF) đã được giao trách nhiệm giám sát chung và có một số cơ chế để thực hiện vai trò này.

Khung này cũng cung cấp vai trò giám sát cho các tổ chức xã hội dân sự như VUSTA và tạo cơ sở cho các cơ chế giám sát khác. Tuy nhiên, vai trò này còn khá mơ hồ. Song một số quy định đã hỗ trợ việc tham gia trong đánh giá chất lượng hoạt động công (Quyết định 22, Nghị định 88) trong khi những quy định khác hạn chế vai trò này (Thông tư 02). Đối với các nhóm dễ bị tổn thương như trẻ em hoặc người hành nghề mại dâm, không có chiến lược cụ thể để hỗ trợ các nhóm này tham gia giám sát chính sách.

Ngoài các điều khoản quy định về vai trò và hoạt động giám sát chung, CSOs nhắc tới một số điều khoản ảnh hưởng tới vai trò của CSO trong việc giám sát các chức năng công. Đặc biệt, CSO nêu rõ các quy định cản trở việc đăng ký pháp lý của họ và huy động nguồn vốn trong nước. CSO cũng thấy khó có thể tuân thủ một số yêu cầu đòi hỏi đăng ký là thực thể pháp lý trong một số các tổ chức đang sẵn có. Ví dụ, theo Thông tư số 02/2010, để đăng ký là một tổ chức khoa học và công nghệ đòi hỏi ít nhất 5 nhân viên tốt nghiệp đại học, trong đó 20% cần có bằng cấp chính thức trong lĩnh vực đăng ký của tổ chức (Điều khoản 5). Như đã đề cập trước đây, đăng ký với VUSTA là một trong vài giải pháp để các tổ chức trong nước đăng ký pháp lý. Các nhóm dân số dễ bị tổn thương khó có khả năng trở thành thành viên của các tổ chức có trình độ giáo dục cao. Ngoài ra, chưa có luật về tiếp cận thông tin cũng cản trở quyền của công dân và các tổ chức trong việc tìm hiểu và nhận được các thông tin về các chương trình công và ngân sách.

Quan sát cuối cùng là sự tham gia các hoạt động giám sát chính sách ở Việt Nam hiện chưa được lập kế hoạch cụ thể dựa trên một khung theo dõi đánh giá toàn diện (xem Hộp 4). Khung theo dõi giám sát quốc gia về Chiến lược phòng chống HIV/AIDS là một trong những ngoại lệ, vì chương trình này cho người có HIV vai trò lớn trong việc theo dõi và đánh giá việc thực hiện các chương trình HIV, bao gồm cả thu thập dữ liệu và nhận định, cũng như đề xuất khuyến nghị và phản hồi đối với cơ quan làm chính sách và các cấp hành chính khác nhau²².

20 Ngân hàng thế giới (2010): *Các thể chế hiện đại*.

21 CECODES, VFF – CRT & UNDP (2014). *Chỉ số hành chính và quản trị công Việt Nam (PAPI) 2013: Đo lường kinh nghiệm của người dân*.

22 Khung theo dõi và giám sát trong Chiến lược quốc gia phòng chống HIV/AIDS xác định vai trò của PLHIV như sau: i) tham gia trong việc xây dựng khung lấy mẫu, bình luận về các phương pháp, tham gia phỏng vấn trong các nghiên cứu; ii) Khuyến khích PLHIV tới các cơ sở y tế để xét nghiệm, tư vấn và chữa trị; iii) Đưa ra phản hồi và khuyến nghị về chất lượng dịch vụ và các chương trình can thiệp cho VAAC và các trung tâm phòng chống AIDS ở tỉnh hoặc ở địa phương; và iv) sử dụng các dữ liệu thu thập được để khuyến nghị, xác định ưu tiên, lập kế hoạch về các chương trình và xây dựng chính sách. Ngoài ra, các trường đại học và các chuyên gia từ các tổ chức quốc tế, bao gồm các NGOs tham gia trong các tổ công tác M&E để hỗ trợ kịp thời và có chất lượng cho các cơ quan M&E khu vực và quốc gia

Hộp 5. Khung theo dõi đánh giá (M&E) dựa trên kết quả ở Việt Nam

Chiến lược phát triển kinh tế xã hội của Việt Nam đã đưa ra tầm nhìn chiến lược của quốc gia và các mục tiêu trong 10 năm. Chiến lược được thực hiện thông qua Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm (SEDP), trong đó các mục tiêu và định hướng cụ thể được nêu rõ. Ngoài ra, một số dự án và chương trình mục tiêu quốc gia cũng được xây dựng và thực hiện. Ở cấp địa phương và cấp bộ ngành, các chiến lược phát triển, quy hoạch và các chương trình mục tiêu cũng được xây dựng nhằm đạt được các mục tiêu phát triển cụ thể.

Trước đây, theo dõi đánh giá các kế hoạch này hoàn toàn dựa trên các báo cáo hành chính định kỳ. Năm 2006, Việt Nam lần đầu tiên thông qua cách tiếp cận Quản lý vì kết quả phát triển (MfDR) thông qua ban hành Quyết định 555/2007/QĐ-BKH về theo dõi và giám sát dựa vào kết quả đối với SEDP 2006-2010. Đánh giá giữa kỳ và cuối kỳ về SEDP 2006-2010 đã được thực hiện thành công và áp dụng cách tiếp cận MfDR. Cách tiếp cận này cũng đã được một số lĩnh vực khác áp dụng.

Tiến bộ quan trọng này đã bị dừng lại trong giai đoạn SEDP 2011-2015 vì không có khung theo dõi đánh giá toàn diện. Có một số ngoại lệ như khung theo dõi đánh giá việc thực hiện kế hoạch phát triển nông nghiệp và phát triển nông thôn trong 5 năm, nhưng chưa có kế hoạch M&E cụ thể nào mà chủ yếu giám sát dựa vào đầu ra và đầu vào, chứ không dựa vào kết quả và tác động²³.

Đánh giá việc thực hiện các chính sách của Chính phủ vẫn còn bao gồm quá nhiều dữ liệu định lượng thu thập từ các phát hiện hoặc báo cáo của các đoàn thanh tra của Chính phủ. Dữ liệu định lượng được thu thập từ hai nguồn chính: dữ liệu của các bộ ngành thu thập được thông qua hệ thống thống kê tập trung, trong đó sử dụng phương pháp báo cáo hành chính từ cấp thấp hơn tới cấp cao nhất²⁴ và dữ liệu từ các cuộc khảo sát quy mô lớn cấp quốc gia hay ở địa phương do Tổng cục Thống kê thực hiện (bao gồm cả Khảo sát về mức sống, Khảo sát đa chỉ số, Tổng điều tra dân cư, Tổng điều tra về thay đổi dân số và Điều tra về lao động)²⁵. Mặc dù có những tiến bộ trong hai năm qua về năng lực kỹ thuật và năng lực thể chế thống kê, song tính sẵn có của dữ liệu và độ tin cậy của các dữ liệu này vẫn là vấn đề lớn ở Việt Nam.

IV. Các cơ chế giám sát có sự tham gia nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình ở Việt Nam

Trong những năm gần đây, Việt Nam đã mở rộng việc sử dụng các cơ chế giám sát có sự tham gia. Phần này mô tả tóm tắt các cơ chế xác định được thông qua nghiên cứu, phỏng vấn với các cơ quan LHQ và các CSO và trong quá trình tham vấn quốc gia.

Các cơ chế được phân làm hai loại chính. Loại thứ nhất gồm các cơ chế giám sát có sự tham gia đã được “thể chế hóa”, bao gồm các cơ chế được thành lập và quy định theo luật pháp của Việt Nam²⁶. Loại thứ hai bao gồm các cơ chế được áp dụng ở Việt Nam nhưng không được chính thức hóa trong Hiến pháp hay các văn bản luật. Vì mục tiêu phân tích, loại thứ hai được phân tiếp thành hai nhóm nhỏ. Nhóm nhỏ thứ nhất là “Các cơ chế khác” trong đó bao gồm các công cụ mà các cơ quan dân cử, Chính phủ, CSO hoặc nhà tài trợ sử dụng để thu thập số liệu và phân tích thông tin về tình hình thực hiện chính sách. Một số các cơ chế trong nhóm này đang được thể chế hóa. Nhóm khác gồm các công cụ do LHQ hoặc các tổ chức quốc tế khác thực hiện để giám sát việc thực hiện các công ước LHQ và các cam kết khác. Tất cả các công cụ đều có liên quan tới công dân và xã hội dân sự để giám sát việc thực hiện các chính sách quốc tế, quốc gia và địa phương với mục tiêu nâng cao trách nhiệm giải trình của Chính phủ. Bảng 2 liệt kê các cơ chế giám sát có sự tham gia.

23 Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (2011), Quản lý viện trợ vì thương mại và kết quả phát triển: trường hợp của Việt Nam và Ngân hàng thế giới (2011), Chiến lược đối tác quốc gia dành cho nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam giai đoạn FY 12-FY 16.

24 Dữ liệu được thu thập liên quan tới các chỉ số đã được thống nhất ở cấp xã. Các cơ quan cấp huyện và xã tổng hợp dữ liệu thu thập được thông qua hệ thống chỉ số và định kỳ sẽ báo cáo về kết quả thực hiện lên các cơ quan cấp tỉnh. Các cơ quan cấp tỉnh tổng hợp dữ liệu thu thập được thông qua một hệ thống chỉ số và định kỳ báo cáo về trung ương. Báo cáo dữ liệu dựa trên các chỉ số thống kê từ cấp tỉnh gửi cho các Vụ liên quan thuộc bộ được thực hiện định kỳ. Tần suất báo cáo tùy thuộc vào các loại chỉ số. Báo cáo có thể được nộp theo dạng văn bản hoặc trong một số trường hợp, nộp bằng điện tử thông qua hệ thống phần mềm đã được thiết kế cụ thể.

25 Trong hầu hết các cuộc điều tra, người dân chỉ tham gia với tư cách là người trả lời và không có vai trò gì khác trong tiến trình này. Chỉ trong một số trường hợp, vai trò của công dân và tổ chức được mở rộng để tham gia trong quá trình thiết kế bảng hỏi, ví dụ như tham vấn để thiết kế bảng hỏi do GSO tổ chức với hỗ trợ từ Quỹ Dân số LHQ (UNFPA).

26 Khái niệm “thể chế hóa” được dựa trên định nghĩa sử dụng trong ấn phẩm của UNDP và Văn phòng Quốc hội Việt Nam (2012): *Hướng dẫn về thể chế hóa các cuộc tham vấn ý kiến dân chúng của Hội đồng Nhân dân* (tài liệu tham khảo)

Bảng 2. Tóm tắt các cơ chế giám sát có sự tham gia ở Việt Nam

CÁC CƠ CHẾ ĐÃ ĐƯỢC THỂ CHẾ HÓA	CÁC CƠ CHẾ CHƯA ĐƯỢC THỂ CHẾ HÓA	
	Cơ chế khác	Theo khung các cam kết quốc tế
<ol style="list-style-type: none"> Khiếu nại và ý kiến thông qua VFF, các tổ chức đoàn thể, PIB và CISBs Các cơ chế giám sát của Quốc hội 	<ol style="list-style-type: none"> Các cơ chế tham vấn công chúng của Quốc hội và tranh luận chung của VUST Báo cáo đánh giá của công dân Các chỉ số liên tỉnh: <ol style="list-style-type: none"> Chỉ số hoạt động hành chính và quản trị công cấp tỉnh (PAPI) Chỉ số tư pháp Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) Chỉ số dịch vụ công ở khu vực nông thôn Các công cụ dựa vào chỉ số khác: <ol style="list-style-type: none"> Chỉ số về kỳ thị Chỉ số tham nhũng Khảo sát đầu tư công nghiệp Việt Nam Giám sát tác động kinh tế xã hội có sự tham gia: <ol style="list-style-type: none"> Giám sát đói nghèo đô thị/ nông thôn có sự tham gia Đánh giá tác động nhanh (RIM) Đánh giá của cộng đồng Khảo sát theo dõi chi tiêu công (PETS) Thanh tra vấn đề giới Điều tra của các hiệp hội nghề nghiệp 	<ol style="list-style-type: none"> Báo cáo tiến độ ứng phó với AIDS Báo cáo bổ sung/thêm: <ol style="list-style-type: none"> Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ (CEDAW) Công ước về quyền trẻ em Quy trình tham vấn về Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng (UNCAC) Đánh giá định kỳ phổ quát (UPRR), tóm tắt thông tin các bên liên quan

1. Các cơ chế được thể chế hóa²⁷

Khuôn khổ pháp luật cung cấp cho công dân và CSO mong muốn tham gia vào quá trình giám sát thực hiện chính sách một số cơ chế, bao gồm (1) Gửi ý kiến và khiếu nại cho CISB, PIB và VFF hoặc các cơ quan liên quan khác cũng như (2) Tham gia các hoạt động giám sát của Quốc hội.

1.1 Khiếu nại và ý kiến thông qua VFF, các tổ chức đoàn thể, CISB và PIB

Công dân và các tổ chức thành viên VFF có thể gửi ý kiến tới VFF về việc thực hiện các chỉ đạo và chiến lược, các chính sách và pháp luật của Nhà nước. Công dân cũng có thể gửi ý kiến của mình qua CISB và PIB. VFF thu thập ý kiến thông qua các cuộc tham vấn với mạng lưới các tổ chức quần chúng và chuẩn bị báo cáo để trình bày hàng năm tại Quốc hội²⁸. Như Ngân hàng thế giới nhận định, báo cáo "là lời chỉ đạo cho bản thân những quan ngại, và cho cả những yếu kém về trách nhiệm giải trình mà báo cáo đã nêu ra"²⁹.

Tuy nhiên, không có cơ chế giám sát chính sách hiệu quả là khó khăn cho CISB, PIB và VFF. Ngoài ra, quan hệ chặt chẽ giữa VFF và Đảng và tính độc lập một phần về tài chính cũng hạn chế khả năng VFF đưa ra những đánh giá thực chất về việc thực hiện chính sách³⁰. Cuối cùng, theo VFF, không có luật hoặc nghị định về giám sát xã hội và phản biện xã hội đã hạn chế tính hiệu quả trong việc giám sát các chức năng công³¹.

27 Dựa trên báo cáo của UNDP và Văn phòng Quốc hội Việt Nam (2012): Báo cáo nghiên cứu về những khác biệt trong khái niệm giữa tham vấn với nhân dân và mối quan hệ với nơi ứng cử (tài liệu tham khảo), các cuộc họp với cử tri nơi đại biểu là người đại diện không được coi là một cơ chế giám sát có sự tham gia vì các cuộc họp này nhằm giải quyết các yêu cầu của từng cá nhân chứ không phải để cải thiện việc thực hiện chính sách.

28 Ủy ban trung ương Mặt trận tổ quốc Việt Nam, Hà Nội (19/5/2009), "Báo cáo: Tổng hợp ý kiến và đề nghị của cử tri và người dân". Tài liệu này phản ánh 2,446 ý kiến và đề nghị của cử tri và người dân trên toàn quốc. Nguồn: Ngân hàng thế giới (2010)

29 Ngân hàng thế giới (2010)

30 CECODES, VFF-CRT & UNDP (2014).

31 Ông Nguyễn Thiện Nhân, Chủ tịch Mặt trận tổ quốc Việt Nam nói "Hiến pháp xác định các nghĩa vụ và trách nhiệm của Mặt trận tổ quốc liên quan tới giám sát và phản biện. Song chúng ta không có Luật hay pháp lệnh về giám sát và phản biện xã hội." tại <http://vovworld/en-us/Current-Affairs/Enhancing-social-supervision-and-criticism-to-promote-peoples-intellect/229667.vov>

Một số nhân tố bổ sung thêm cũng hạn chế năng lực của CISBs và PIBs nhằm đảm nhiệm vai trò giám sát lớn hơn, theo đó tập trung vào giám sát các hoạt động đầu tư công tại xã. Phạm vi hoạt động hẹp cũng là trở ngại. Theo Trung tâm nghiên cứu phát triển và hỗ trợ cộng đồng (CECODES), Trung tâm nghiên cứu và đào tạo thuộc Mặt trận tổ quốc (VFF-CRT) và Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP) (2014), phạm vi hoạt động của PIBs chỉ được 36,6% người được phỏng vấn trên toàn quốc đề cập tới trong năm 2013 và trên toàn quốc chỉ có 17% những người trả lời phỏng vấn PAPI nói rằng CISB có tồn tại ở địa phương họ. Như báo cáo năm 2010 của Ngân hàng thế giới mang tiêu đề “Thế chế hiện đại” kết luận, CISBs và PIBs nhận được hỗ trợ tài chính rất ít để thực hiện các hoạt động giám sát của mình và năng lực giám sát chính sách của các tổ chức này rất hạn chế. Cuối cùng, các cán bộ địa phương không muốn giao quyền cho CISBs và PIBs để các đơn vị này thực hiện chức năng của mình³².

1.2 Hoạt động giám sát của Quốc hội

Như minh họa trong Bảng 1, Luật về các hoạt động giám sát của Quốc hội quy định rằng Quốc hội có thể giám sát các hoạt động của Chính phủ bằng nhiều hình thức khác nhau, như đánh giá các báo cáo hoạt động, chất vấn, theo dõi tài liệu, tiến hành bỏ phiếu tín nhiệm và thiết lập các ủy ban giám sát tạm thời. Công chúng, báo chí và các nhóm dân cư được phép tham gia vào các quy trình giám sát này (theo Điều 6). Tuy nhiên, việc giám sát này thường chỉ được đề xuất vào giai đoạn cuối cùng của mỗi kỳ giám sát của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội³³ do đó thường có tác động ngược tới mức độ tham gia và kết quả của sự tham gia.

“Người dân chỉ được mời đến đánh giá các chính sách vào giai đoạn cuối, thay vì việc được mời tham gia toàn bộ quá trình xây dựng chính sách. Cần truyền thông để mọi người được biết giám sát cái gì và chính sách nào ảnh hưởng tới cuộc sống của họ”.

- Đại biểu tham gia tại đối thoại quốc gia tổ chức ở Việt Nam về “giám sát có sự tham gia nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình”

2. Các cơ chế khác

2.1 Lấy ý kiến công chúng của quốc hội và tranh luận của công chúng của VUSTA

Ngoài các phương pháp quy định trong Luật các hoạt động giám sát của Quốc hội, một số Ủy ban của Quốc hội cũng sử dụng Luật ban hành văn bản pháp luật (2008) là cơ sở pháp lý để tổ chức lấy ý kiến của công chúng liên quan tới thi hành luật. Các cuộc họp tham vấn, điều tra xã hội, các đoàn giám sát với các tổ chức đoàn thể và người dân địa phương cũng như gặp gỡ các chuyên gia chính là các kênh thu thập thông tin và bằng chứng phục vụ cho công việc của họ. Các cuộc lấy ý kiến tham gia của người dân đã mở rộng cơ hội để người dân và CSO tham gia vào các hoạt động giám sát của Quốc hội và được các cơ quan dân cử coi như là các công cụ chính để giám sát và thực hiện chính sách. Các cơ quan LHQ đang hỗ trợ Quốc hội tăng cường năng lực để tiến hành tham vấn công chúng hiệu quả và hiệu suất, cũng như tăng cường sự tham gia của CSO và các nhóm dễ bị tổn thương trong các hoạt động của Quốc hội³⁴.

Tuy nhiên, như chỉ ra trong *Hướng dẫn về lấy ý kiến công chúng dành cho Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội*, “quy định và thủ tục lấy ý kiến tham vấn không được ghi rõ ràng trong các văn bản pháp luật chính, chính vì vậy, việc lấy ý kiến của các Ủy ban của Quốc hội chưa trở thành các hoạt động thường xuyên và ngoài ra khiến một số ủy ban khác bối rối và ngại ngần trong việc tiến hành lấy ý kiến người dân”³⁵. Cần ghi nhận rằng việc tham gia của các nhóm dễ bị tổn thương trong các hoạt động này là rất hạn chế.

Quyết định số 14 cho phép VUSTA tổ chức các cuộc tham vấn dân chúng được định nghĩa là các hoạt động “nhằm bình luận, đánh giá, phản biện và khuyến nghị về tính phù hợp của một dự án cụ thể với mục tiêu, điều kiện và tình hình cụ thể” (Điều 2). Đây là những cơ chế quan trọng để xã hội dân sự lên tiếng về những vấn đề đã được xác định trong quá trình thực hiện giám sát chính sách. Tuy nhiên, mối quan hệ giữa VUSTA và Chính phủ đã gây ra một số lo ngại cho các tổ chức xã hội dân sự về tính độc lập và tính trung lập trong các hoạt động của VUSTA.

32 Ngân hàng Thế giới (2010), CECODES, VFF – CRT & UNDP (2014)

33 Báo cáo của UNDP và Văn phòng Quốc hội Việt Nam (2012) về quy trình giám sát của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội.

34 Để thêm thông tin, xem báo cáo của UNFPA và Ủy ban các vấn đề xã hội của Quốc hội (2012), *Đánh giá luật pháp về hoạt động giám sát của Quốc hội và Khuyến nghị về quy trình và công cụ cần xây dựng để giám sát việc thực hiện một số luật thuộc trách nhiệm của Ủy ban các vấn đề xã hội*. Và báo cáo của UNDP và Văn phòng Quốc hội trong khuôn khổ dự án “Tăng cường năng lực cho các cơ quan dân cử ở Việt Nam” (Giai đoạn III)

35 UNDP và Văn phòng Quốc hội (2012), *Hướng dẫn về lấy ý kiến của công chúng cho Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội* (Tài liệu tham khảo).

2.2 Báo cáo đánh giá của công dân³⁶

Báo cáo đánh giá của công dân (CRCs) dựa vào các điều tra, trong đó cung cấp các phản hồi định lượng về đánh giá của người dân về chất lượng, mức độ phù hợp và mức độ hiệu quả của dịch vụ công. Phương pháp liên quan tới điều tra một lượng lớn những người sử dụng các dịch vụ công cụ thể để xác định chất lượng, khả năng tiếp cận và mức độ hài lòng chung với các dịch vụ đó.

Phân tích các sáng kiến đã được nghiên cứu cho thấy:

- CRC đã được sử dụng ở một số tỉnh như An Giang, Đắk Lắk, Đà Nẵng, Điện Biên, Đồng Tháp, Hải Phòng, Hà Tĩnh, Hòa Bình, thành phố Hồ Chí Minh, Lai Châu và Nam Định kể từ năm 2004³⁷.
- CRC đã được thực hiện dưới sự lãnh đạo của Chính phủ trung ương, chính quyền địa phương, Hội đồng Nhân dân, NGO và các tổ chức học thuật³⁸.
- CSOs đã đóng nhiều vai trò khác nhau như là người thúc đẩy các sáng kiến, tư vấn về bảng hỏi, thu thập số liệu và phân tích. Tuy nhiên, nhóm dân số dễ bị tổn thương tham gia rất ít vào quá trình này, và chỉ hạn chế ở mức độ tham vấn về bảng hỏi đối với một số trường hợp. Chính quyền địa phương, các cơ quan Nhà nước và các cơ quan nghiên cứu giữ vai trò chính trong việc thu thập và phân tích dữ liệu.
- Trong một vài trường hợp, mẫu được thu thập để thu thập quan điểm của các nhóm dễ bị tổn thương hoặc thu thập một cách ngẫu nhiên.
- Các nhà tài trợ đa phương (Ngân hàng thế giới, Quỹ Nhi đồng Liên hợp quốc (UNICEF), UNDP và các tổ chức phi chính phủ quốc tế (như ActionAid Viet Nam) và Tổ chức Ôxtraylia vì người dân châu Á) đã đẩy mạnh và hỗ trợ tài chính cho việc sử dụng CRCs. Trường hợp duy nhất mà chính quyền địa phương bỏ tiền ra thực hiện là “Điều tra về mức độ hài lòng của công dân với dịch vụ công” được thực hiện ở thành phố Hồ Chí Minh từ 2006-2008. Hội đồng nhân dân hỗ trợ tài chính để thực hiện điều tra này.
- Thường CRC chỉ làm một lần vì vậy hạn chế khả năng so sánh về những thay đổi theo thời gian
- CRC thường được sử dụng trong lĩnh vực y tế và cũng được sử dụng để đánh giá các lĩnh vực và kế hoạch khác, ví dụ như các chính sách/dịch vụ do các Chương trình mục tiêu quốc gia cung cấp nhằm hỗ trợ Chương trình phát triển kinh tế xã hội ở các xã đặc biệt khó khăn của vùng dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2006-2010 (thường được gọi là Chương trình 135-II) cũng như trong Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo bền vững 2012-2015 (NTP –SPR)³⁹.
- CRC cho thấy là nguồn thông tin quan trọng cho biết ở đâu và vì sao dịch vụ không đáp ứng mong muốn của xã hội, những hạn chế gặp phải trong khi tiếp cận các dịch vụ công, quan điểm về chất lượng và mức độ phù hợp cũng như kinh nghiệm khi liên hệ với quan chức Chính phủ.

Cơ chế này đang thu hút sự quan tâm và một số tổ chức đã có kế hoạch tiến hành CRC ở một số lĩnh vực và địa bàn khác⁴⁰. Quyết định 4448 được thông qua gần đây có điều khoản về thường xuyên đo lường mức độ hài lòng với các dịch vụ y tế và điều này có thể giúp mở rộng việc sử dụng CRC trong tương lai.

2.3 Các chỉ số liên tỉnh

Các chỉ số liên tỉnh là công cụ định lượng, trong đó sử dụng các cuộc khảo sát để thu thập ý kiến người dân ở một số tỉnh ở Việt Nam về một số chính sách, ví dụ như quản trị công và hành chính công. Một số nhóm vấn đề và vấn đề nhỏ đã được xác định và các chỉ số được xây dựng dựa trên các vấn đề này. Các vấn đề này được tổng hợp vào một chỉ số duy nhất nhằm giúp có thể so sánh giữa các tỉnh.

36 Nghiên cứu tại bàn xác định một số các cuộc điều tra tương tự đã được thực hiện để đo lường mức độ hài lòng của người dân, nhưng không đề cập tới là Báo cáo đánh giá của công dân (CRC). Ví dụ, điều tra ở Sơn La và Thái Bình về mức độ hài lòng của người dân với dân chủ sơ sở và chất lượng dịch vụ công. Trong trường hợp thứ hai, điều tra là phối hợp chung giữa Sở Nội vụ và VUSTA.

37 Ví dụ phân tích trong này bao gồm: CRC đã thực hiện ở Hải Phòng, Đà Nẵng, Nam Định và thành phố Hồ Chí Minh năm 2004 với hỗ trợ của Ngân hàng thế giới, Điều tra về mức độ hài lòng của người dân với chất lượng dịch vụ công thực hiện ở thành phố Hồ Chí Minh và Điện Biên năm 2009 với hỗ trợ của UNICEF và CRC ở Đồng Tháp năm 2013 với hỗ trợ của UNICEF.

38 Tran BX, Nguyen NPT (2012), Mức độ hài lòng của bệnh nhân với chăm sóc và điều trị HIV/AIDS trong việc phân cấp cung cấp dịch vụ ở Việt Nam.

39 Nguyen et al (2009), Báo cáo kết quả đánh giá của công dân về mức độ hài lòng của người dân với Chương trình P135-II

40 Một số các ví dụ là : UNDP, Trung tâm hỗ trợ cộng đồng và nghiên cứu phát triển và Mạng lưới nước lập kế hoạch thực hiện CRC ở lĩnh vực nước. Nguồn: http://www.watergovernance.org/documents/WGF/Reports/events/2010_IACC_Vietnam.pdf. AAV dự tính sẽ sử dụng công cụ này để người dân giám sát nhằm nâng cao trách nhiệm của bên cung cấp dịch vụ công ở khu vực đô thị. Báo cáo 2013 của AAV có ở đường link sau http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/aav_annual_report_2013.pdf

Có ba chỉ số đã được thực hiện và áp dụng ở Việt Nam:

a) Chỉ số hoạt động hành chính công và quản trị công cấp tỉnh (PAPI): Được thực hiện từ năm 2009 ở tất cả các tỉnh ở Việt Nam, PAPI thu thập ý kiến của người dân về 6 vấn đề trong quản trị công và hành chính công, bao gồm: (i) Sự tham gia ở các cấp địa phương, (ii) Minh bạch, (iii) Trách nhiệm giải trình theo ngành dọc, (iv) Kiểm soát tham nhũng, (v) Quy trình hành chính công và (vi) Cung cấp dịch vụ công. Chỉ số là nỗ lực chung của VFF-CRT, CECODES và UNDP và dữ liệu được hơn 500 sinh viên đại học năm cuối thu thập trên toàn Việt Nam. VFF-CRT và CECODES hỗ trợ thực hiện điều tra ở cấp địa phương. Nhân viên UNDP và chuyên gia quốc tế chịu trách nhiệm phân tích dữ liệu. Từ năm 2009, điều tra đã hỏi ý kiến 50.000 công dân (trong báo cáo mới nhất trong năm 2013, 13.982 công dân). Mẫu được lựa chọn ngẫu nhiên và đại diện cho các nhóm dân cư khác nhau trên toàn quốc⁴¹.

b) Chỉ số tư pháp⁴²: Được thực hiện trong năm 2010 và 2012, chỉ số tư pháp đánh giá việc quản lý tư pháp và Nhà nước pháp quyền mà người dân đã trải nghiệm. Đặc biệt, chỉ số này tập trung vào các khía cạnh như khả năng tiếp cận, mức độ bình đẳng, liêm chính, đáng tin cậy và hiệu quả, song song với việc đảm bảo các quyền cơ bản. Chỉ số tư pháp là kết quả của việc hợp tác giữa UNDP, Hội Luật sư Việt Nam và CECODES. Cũng như với PAPI, sinh viên đại học năm cuối chuyên ngành xã hội học, công tác xã hội hoặc những lĩnh vực liên quan đã đi thu thập dữ liệu, sau đó nhân viên LHQ và các chuyên gia quốc tế phân tích. Năm 2012, chỉ số thực hiện ở 21 tỉnh và phỏng vấn quan điểm của 5.045 người tham gia.

c) Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI)⁴³: PCI thu thập quan điểm của doanh nghiệp về mức độ dễ dàng trong hoạt động kinh doanh, chất lượng quản lý kinh tế và những nỗ lực cải cách hành chính. Chỉ số này được Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam thực hiện với hỗ trợ của USAID. Phòng thu thập và phân tích dữ liệu với hỗ trợ từ các chuyên gia quốc tế và trong nước. Chỉ số được thu thập từ 63 tỉnh thành và đã được thực hiện từ năm 2005. Có khoảng 8.093 doanh nghiệp tư nhân trong nước và 1.609 doanh nghiệp đầu tư nước ngoài hoạt động ở Việt Nam đã được hỏi ý kiến trong năm 2013.

d) Chỉ số dịch vụ công ở nông thôn (RPSI)⁴⁴: Viện nghiên cứu chiến lược và chính sách Nông nghiệp và phát triển nông thôn và Quỹ Châu Á đã xây dựng và thử nghiệm RPSI ở ba tỉnh (Bình Định, Hà Nam và Vĩnh Long) về bốn loại hình dịch vụ nông nghiệp nông thôn: khuyến nông, thú y, nước sạch và y tế xã. RPSI thu thập quan điểm của người sử dụng về khả năng tiếp cận, chất lượng hoạt động và các yếu tố liên quan tới 8 khía cạnh bao gồm: mức độ bao phủ, tính sẵn có, các phương tiện, nhân viên, kết quả, trách nhiệm giải trình và khả năng đáp ứng. Mẫu được lựa chọn ngẫu nhiên và đại diện cho các nhóm dân cư khác nhau.

Các chỉ số này đã được ghi nhận rộng rãi ở Việt Nam, đặc biệt ở cấp tỉnh. Ví dụ, PCI đã trở thành công cụ quan trọng cung cấp thông tin về quản trị kinh tế cho các lãnh đạo tỉnh và giúp lãnh đạo tìm ra cách để cải thiện quản trị công, cũng như thúc đẩy kinh tế xã hội địa phương phát triển. Với doanh nghiệp, PCI là kênh để lên tiếng và truyền tải những mong muốn tới Chính phủ. Với Chính phủ trung ương, PCI lấp đầy khoảng trống thông tin giữa việc xây dựng chính sách và thực hiện chính sách.

Các phương pháp tốt áp dụng trong các chỉ số này, tính định kỳ hàng năm và khả năng so sánh giữa các địa phương là các yếu tố quan trọng giúp các chỉ số được thừa nhận. Người dân tham gia mạnh mẽ hơn trong thiết kế bảng hỏi được coi là sẽ giúp cải thiện công cụ này để phản ánh tốt hơn thực tế cuộc sống của người dân.

2.4 Các công cụ dựa vào điều tra khác

Tương tự như CRC, chỉ số về kỳ thị và chỉ số tham nhũng là các công cụ dựa vào các cuộc điều tra, qua đó thu thập thông tin về quan điểm và kinh nghiệm của người dân. Tuy nhiên, các chỉ số này không chỉ tập trung vào các dịch vụ công.

a) Chỉ số kỳ thị: Chỉ số kỳ thị nhằm mục đích: (i) ghi lại trải nghiệm của những người sống chung với HIV (PLHIV) trong cộng đồng dân cư liên quan tới phân biệt đối xử và kỳ thị do HIV, (ii) đưa ra các bằng chứng về kỳ thị liên quan tới HIV nhằm thay đổi chính sách và có các can thiệp về chương trình, và (iii) đo lường những thay đổi theo thời gian vì nó liên quan tới thay đổi thái độ. Đây là kết quả hợp tác giữa Chương trình Liên hợp quốc về HIV/AIDS

41 Một số bài kiểm tra đã được áp dụng nhằm đảm bảo tính đại diện của mẫu dùng trong PAPI cho toàn bộ dân chúng về (giới tính, dân tộc, nghề nghiệp và trình độ học vấn). Để phân tích những khác biệt giữa các cá nhân, PAPI và bảng điểm được tính toán dựa trên những đặc điểm riêng của người trả lời (tuổi, dân tộc, học vấn, thu nhập và uy tín nghề nghiệp)

42 UNDP, VLA và CECODES (2013), *Chỉ số tư pháp: Đánh giá về tư pháp và tính bình đẳng từ điều tra với người dân năm 2012*

43 Edmund Malesky (2014), *Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh: Đo lường quản trị kinh tế và sự phát triển của khu vực tư nhân. Báo cáo cuối cùng năm 2013, PCI số 9.* Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam và USAID

44 Rudec (2013), *Báo cáo chỉ số dịch vụ công trong nông nghiệp và nông thôn*

(UNAIDS) và Mạng lưới người có HIV ở Việt Nam (VNP+). Quá trình thực hiện chỉ số kỳ thị cũng đóng vai trò quan trọng như kết quả của chỉ số này. Điều tra được “chính những người sống chung với HIV thực hiện và vì chính họ”: PLHIV là người quản lý nghiên cứu, thu thập dữ liệu và phân tích dữ liệu với hỗ trợ kỹ thuật từ Cục phòng chống HIV/AIDS, UNAIDS, Tổ chức y tế thế giới và các bên khác. Năm 2011, chỉ số kỳ thị đã được thực hiện ở 5 tỉnh. Điều tra tiến hành với 1.642 PLHIV trong đó 150 người sử dụng ma túy, 150 gái mại dâm và 142 nam giới có quan hệ tình dục đồng giới (MSM). Năm 2014, sẽ tiến hành chỉ số kỳ thị lần hai.

Trước khi chỉ số kỳ thị được thực hiện, Sáng kiến chính sách y tế/USAID (HPI) cũng hỗ trợ giám sát của công dân năm 2010 nhằm thu thập thông tin từ người sống chung với HIV về kỳ thị và phân biệt đối xử, cũng như tiếp cận với điều trị ARV. Khảo sát được thiết kế phối hợp với thành viên của các nhóm dễ bị tổn thương (VNP+ và mạng lưới nam có quan hệ tình dục đồng giới ở phía Bắc), các tổ chức địa phương (Sàn xã hội dân sự về AIDS-VCSPA, Trung tâm tư vấn luật và các chính sách y tế và HIV/AIDS) và HPI. Các thành viên của VNP+ đã thu thập và nhập dữ liệu trước khi HPI làm sạch dữ liệu và khẳng định chúng và xây dựng những phân tích ban đầu. Chuyên gia của HPI đã cùng làm việc với các thành viên của VNP+ để đánh giá số liệu⁴⁵.

b) Chỉ số tham nhũng⁴⁶: Được thực hiện trong năm 2010 và 2013, mục tiêu của chỉ số tham nhũng là thu thập quan điểm của công chúng và những vụ tham nhũng mà họ đã gặp phải. Đây là một sáng kiến nằm trong sáng kiến Hướng tới Minh bạch và là một chương trong Transparency International ở Việt Nam. Dữ liệu được một tổ chức trong nước (Indochina Research) thu thập và tổ chức này đã phân tích dữ liệu với sự hỗ trợ của Tổ chức các hiệp hội quốc tế độc lập/Gallup. Năm 2013, 1.000 công dân từ 15 tỉnh đã được ngẫu nhiên lựa chọn tham gia điều tra này.

c) Điều tra công nghiệp Việt Nam: Cục Đầu tư nước ngoài, thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI), thực hiện khảo sát này trong năm 2010 với hỗ trợ kỹ thuật từ Tổ chức phát triển công nghiệp của LHQ (UNIDO). GSO đã được lựa chọn là nhà thầu phụ để thực hiện khảo sát này. Khảo sát thực hiện trên mẫu 1.500 doanh nghiệp ở 9 tỉnh của Việt Nam. Bảng hỏi xem xét tới tất cả các khía cạnh khác nhau trong hoạt động đầu tư của doanh nghiệp trong nước và ngoài nước. Phân tích dữ liệu đã xem xét tới tác động của đầu tư trực tiếp nước ngoài ở Việt Nam và đưa ra những bằng chứng quý báu cho đối thoại chính sách, nhằm hỗ trợ chuyển đổi từ chiến lược thúc đẩy đầu tư dựa trên số lượng sang tập trung vào chất lượng đầu tư.

2.5 Giám sát tác động kinh tế và xã hội có sự tham gia⁴⁷

Hai công cụ giám sát đói nghèo có sự tham gia đã xác định sau khi thực hiện nghiên cứu là – Giám sát đói nghèo có sự tham gia ở nông thôn Việt Nam và Đánh giá tác động nhanh RIM. Cả hai công cụ đều nhằm mục tiêu cung cấp thông tin về đói nghèo và thiết lập “một hệ thống cảnh báo sớm” về các tác động kinh tế xã hội tiêu cực tới người nghèo và dễ bị tổn thương. Ngoài ra, các công cụ còn nhằm tăng cường sự tham gia của người dân trong giám sát với quan điểm nhằm khiến xóa đói giảm nghèo hiệu quả hơn và công bằng hơn.

a) Giám sát đói nghèo có sự tham gia ở nông thôn Việt Nam: Kể từ năm 2007, giám sát có sự tham gia ở nông thôn Việt Nam đã được AAV và Oxfam tổ chức hàng năm. Khi Việt Nam trở thành thành viên của Tổ chức thương mại thế giới và vào giai đoạn đầu của khủng hoảng kinh tế, sáng kiến này nhằm nghiên cứu về kết quả đói nghèo có liên quan tới những thay đổi về sinh kế và tiếp cận thị trường của các nhóm dễ bị tổn thương. Phương pháp bao gồm bảng hỏi với hộ gia đình, phỏng vấn sâu với các trường hợp nghiên cứu, thảo luận nhóm, tờ thông tin và phỏng vấn với các quan chức địa phương và các bên liên quan khác. Hệ thống giám sát tại 9 tỉnh đã được thiết lập. Công tác thực địa được thực hiện tại địa bàn mỗi xã/một tỉnh, ngoại trừ Ninh Thuận có hai xã được lựa chọn. Trong mỗi xã, hai thôn được lựa chọn, một thôn gần trung tâm xã và một thôn xa trung tâm với đường đi khó khăn.

Một nhóm đánh giá giám sát đói nghèo gồm 15-20 người được lập ra ở các tỉnh, bao gồm đại diện các sở ban ngành của tỉnh và đại diện các phòng của huyện, nhân viên đi thực địa là AAV và Oxfam ở các địa phương và các đại diện của các xã và thôn đi điều tra. Những nhóm chính này chịu trách nhiệm giám sát ở chính địa phương của mình và có liên quan tới các tổ chức cũng như liên quan tới thu thập dữ liệu và dự thảo báo cáo thực địa. Các nhóm được tư vấn của công ty Trường Xuân (Ageless), và cán bộ của AAV và Oxfam hỗ trợ.

b) Đánh giá tác động nhanh: Với hỗ trợ của UNDP và UNICEF, bốn đánh giá tác động nhanh đã được thực hiện trong năm 2009, 2010, 2011 và 2013 để đánh giá tác động kinh tế và xã hội ngắn hạn của cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu và xác định các hình thức dễ bị tổn thương mới nảy sinh/hoặc đang nổi lên sau các cú sốc này. Phương pháp áp dụng bao gồm phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm tập trung với nhiều chủ thể.

45 USAID/Sáng kiến Chính sách Y tế (HPI) (2010), Giám sát của công dân, Báo cáo (bản cuối cùng) Việt Nam.

46 Hướng tới Minh bạch và Minh bạch Quốc tế (2013), 2013 *Áp kế Tham nhũng Toàn cầu, Quan điểm và kinh nghiệm từ các công dân Việt Nam*.

47 Oxfam và ActionAid Việt Nam (2011): *Giám sát đói nghèo có sự tham gia ở nông thôn Việt Nam*.

Trong RIM năm 2013, Viện Khoa học lao động và Xã hội – cơ quan nghiên cứu của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội đã tiến hành đánh giá gần đây nhất tập trung về “Đánh giá tác động của khủng hoảng kinh tế đối với việc làm và vai trò của hệ thống an sinh xã hội”⁴⁸. Các lĩnh vực bị ảnh hưởng bởi khủng hoảng nhiều nhất đã được xác định thông qua các dữ liệu định lượng và các vị trí đã được lựa chọn trong khi nghiên cứu về các cấp từ xã, huyện và tỉnh. Thảo luận nhóm hoặc phỏng vấn sâu đã được tiến hành với những người làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp và xây dựng cũng như với người cận nghèo, các hộ di cư. Phỏng vấn sâu cũng được thực hiện với các doanh nghiệp, các nhà lãnh đạo các công ty xây dựng và những người bán vật tư nông nghiệp và các nguyên vật liệu xây dựng để hiểu về các mối quan hệ, cũng như hỗ trợ xã hội giữa các nhóm lao động trong xã hội với nhau. Số lượng người phỏng vấn tham gia trong các cuộc phỏng vấn và thảo luận nhóm là 1.698 người trong đó 1.356 tham gia trong các cuộc thảo luận nhóm và 342 người đã được phỏng vấn riêng lẻ.

2.6 Báo cáo đánh giá của cộng đồng

Báo cáo đánh giá của cộng đồng (CSC) là công cụ giám sát định tính để đánh giá chất lượng dịch vụ công, thông qua thảo luận nhóm tập trung với người sử dụng và người cung cấp dịch vụ.

Với hỗ trợ của UNICEF, Viện Quản lý nghiên cứu Kinh tế trung ương (CIEM) trực thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Viện phát triển quốc tế (ODI) đã thực hiện CSCs ở hai quận thuộc thành phố Hồ Chí Minh và tỉnh Quảng Nam. Mục đích nhằm đánh giá chất lượng dịch vụ y tế do các trạm y tế xã cung cấp cho trẻ em dưới 6 tuổi và các gia đình di cư. Phương pháp bao gồm nghiên cứu tài liệu và thảo luận nhóm tập trung. Khoảng 45 người sử dụng dịch vụ và 24 đối tượng cung cấp dịch vụ đã tham gia trong sáng kiến này. Những người tham gia được lựa chọn ngẫu nhiên dựa trên danh sách do xã cung cấp (người cư trú) và danh sách do các trạm xá cung cấp (người di cư).

2.7 Khảo sát theo dõi chi tiêu công (PETS)

PETS nhằm đánh giá dòng tiền, là điều tra định lượng và phỏng vấn nhằm thu thập thông tin và đánh giá đầu ra, cũng như trách nhiệm của các đơn vị cung cấp dịch vụ và hoặc các đơn vị cung cấp dịch vụ hàng đầu như trường học hay bệnh viện.

Nghiên cứu đã xác định ba PETS. Điều tra PETS đầu tiên được CIEM thực hiện vào năm 2009 với hỗ trợ từ UNICEF và ODI ở hai huyện thuộc tỉnh Trà Vinh, nhằm đánh giá Chương trình 167 (nhà ở cho người nghèo) có được thực hiện đúng quy định không. Mẫu gồm 300 hộ đã được lựa chọn trong tỉnh và mỗi huyện có 150 hộ. Bốn thôn được lựa chọn là bốn thôn có nhiều người hưởng lợi nhất và lựa chọn đã được thực hiện ngẫu nhiên dựa trên danh sách các hộ đã được hỗ trợ. Tất cả các bên cung cấp nguyên vật liệu xây dựng và các nhà thầu ở huyện đã được phỏng vấn. Ví dụ thứ 2 thực hiện trong Đánh giá giữa kỳ chương trình P135-II và Chương trình mục tiêu giảm nghèo quốc gia. Với hỗ trợ của UNDP, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội và Ủy ban Dân tộc (CEMA) đã thực hiện PETS trong năm 2009, theo đó thu thập dữ liệu từ 5 tỉnh, 10 huyện và 12 xã nhằm phản ánh chi tiêu công cho các lĩnh vực khác nhau và các chính sách khác nhau theo các chương trình mục tiêu quốc gia. Ví dụ thứ ba là ở tỉnh Điện Biên, với hỗ trợ của UNICEF nhằm đo lường tính hiệu quả và tính phù hợp của chương trình chuyển tiền mặt được thực hiện theo Quyết định 112 nhằm tăng tỷ lệ học sinh nghèo và dân tộc thiểu số đi học. Khảo sát năm 2012 được thực hiện ở 2 trong số 9 huyện trong tỉnh, nhằm thu thập thông tin về các cán bộ chương trình ở các cấp hành chính, 65 trường tiểu học và trung học cơ sở và 293 hộ.

2.8 Điều tra về giới

Điều tra về giới là đánh giá có sự tham gia, trong đó xem xét tới dữ liệu thực tế và nhận thức của nhân viên về những thành tựu về bình đẳng giới thông qua các chính sách, chương trình và văn hóa của tổ chức, nhằm đảm bảo nam giới và nữ giới được hưởng lợi như nhau và bất bình đẳng không kéo dài vĩnh viễn.

Điều tra về giới do CIEM thực hiện với hỗ trợ của UNICEF và ODI trong năm 2009 để đánh giá mức độ lồng ghép vấn đề giới trong Chiến lược phát triển kinh tế xã hội của thành phố Hồ Chí Minh và tỉnh Quảng Nam. Phương pháp bao gồm đánh giá tài liệu, tự đánh giá và phỏng vấn với các bên thông tin chính cũng như thảo luận nhóm tập trung.

48 RIM trước đây được Trung tâm phân tích và dự báo, Viện Khoa học xã hội Việt Nam thực hiện và viện đã sử dụng RIM để điều tra nhanh về tác động của khủng hoảng kinh tế tới (doanh nghiệp, các làng nghề thủ công, các nhóm lao động và các nhóm dân cư) ở 7 tỉnh thành từ tháng 2-5/2009, để xây dựng Chương trình về giám sát tác động của khủng hoảng ở 12 tỉnh kể từ tháng 8-9/2009, đánh giá tác động của sau khủng hoảng kinh tế ở 8 tỉnh trong năm 2010 và triển khai Quyết định số 11 về hỗ trợ doanh nghiệp và người lao động trong năm 2011.

2.9 Điều tra do các tổ chức nghề nghiệp thực hiện⁴⁹

Ngoài ra, một số tổ chức nghề nghiệp (như Hiệp hội công nghệ và khoa học thành phố Hồ Chí Minh và Hiệp hội xây dựng) đã thực hiện điều tra về các dự án xây dựng của Chính phủ và đã thành công trong việc khiến chính quyền địa phương thực hiện một số khuyến nghị của họ.

Các hiệp hội cũng báo cáo về một số trở ngại trong khi thực hiện các hoạt động, đặc biệt là không có thông tin về các kế hoạch và dự án của Chính phủ, nguồn lực tài chính và nguồn nhân lực hạn chế, ít kinh nghiệm trong phân tích chính sách và vận động chính sách, không có môi trường luật pháp thuận lợi để thành lập hiệp hội cũng như sự tham gia hạn chế của một số cơ quan Nhà nước và cán bộ Nhà nước trong các hoạt động của họ⁵⁰.

Ngoài những công cụ này, UNICEF đang trong tiến trình hỗ trợ thực hiện các cuộc điều tra với trẻ em trong năm 2014.

3. Giám sát có sự tham gia trong các tiến trình toàn cầu

Thông qua các cam kết quốc tế, đặc biệt là các công ước quốc tế thường đi kèm với các nghĩa vụ báo cáo định kỳ về các biện pháp mà quốc gia đã thực hiện nhằm đáp ứng các yêu cầu liên quan và tiến trình thực hiện các mục tiêu đã thống nhất.

Các tiến trình này ngày càng trở thành các đầu vào quan trọng để đối thoại giữa Chính phủ Việt Nam và các nhóm liên quan khác. Các cơ chế kiểm điểm đối với nhiều công ước quốc tế và hiệp định quốc tế tạo cơ hội cho tiếng nói của xã hội dân sự được lắng nghe theo cách thức minh bạch và hệ thống.

3.1 Báo cáo tiến độ đối phó với AIDS

Nằm trong tiến trình kiểm điểm toàn cầu như đã được thống nhất trong Đại hội đồng LHQ, các nước thành viên cần đệ trình Báo cáo tiến độ đối phó với AIDS hai năm một lần. Một trong những hợp phần trong báo cáo là Các công cụ chính sách và cam kết của quốc gia (NCPI). NCPI đo lường tiến độ trong việc xây dựng và thực hiện các chính sách, chiến lược và luật pháp liên quan tới HIV-AIDS ở quốc gia. Bảng hỏi của NCPI được chia làm hai phần, một do các cán bộ Chính phủ thực hiện (phần A) và một phần do các đại diện của CSO, các nhà tài trợ song phương và các tổ chức LHQ thực hiện (phần B).

UNAIDS điều phối việc chuẩn bị nội dung cho phần B, trong đó bao gồm các câu hỏi về hỗ trợ chính trị và lãnh đạo, nhân quyền, phòng ngừa và chữa trị, chăm sóc và hỗ trợ. Để thu thập thông tin đầu vào từ các bên liên quan bao gồm cả các CSOs (21 tổ chức trong tiến trình báo cáo trong năm 2014), UNAIDS đã tổ chức các cuộc tham vấn nhằm kiểm điểm bảng hỏi và thống nhất giữa các CSO tham gia.

Những trả lời cho bảng hỏi NCPI được đưa vào Báo cáo tiến độ ứng phó với AIDS ở Việt Nam. Xã hội dân sự tham gia đầy đủ ở các cuộc họp quốc gia nhằm kiểm tra thông tin của báo cáo này. Đại biểu tại các cuộc tham vấn đã lựa chọn ra Tổ công tác bao gồm người sống chung với HIV, người sử dụng ma túy, người hành nghề mại dâm và đại diện của các tổ chức tôn giáo đại diện cho họ tại cuộc họp quốc gia.

3.2 Công ước LHQ về chống tham nhũng: tiến trình tham vấn

Việt Nam phê chuẩn Công ước LHQ chống tham nhũng (UNCAC) năm 2009. Là một nước tham gia UNCAC và theo cơ chế kiểm điểm UNCAC, Việt Nam đã được lựa chọn để tự kiểm điểm trong năm 2011. Cơ chế kiểm điểm của UNCAC khuyến khích các nước tham gia tổ chức tham vấn rộng rãi với các bên phi Nhà nước (bao gồm các tổ chức xã hội, doanh nghiệp và các cơ quan nghiên cứu) trong khi chuẩn bị các báo cáo quốc gia.

Văn phòng ma túy và tội phạm của LHQ (UNODC) là cơ quan chịu trách nhiệm về UNCAC đã thúc đẩy sự tham gia của CSO trong cơ chế kiểm điểm UNCAC. Ví dụ, trong tập huấn cho chuyên gia Việt Nam, chủ yếu là các cán bộ của Thanh tra Chính phủ để chuẩn bị kiểm điểm UNCAC ở Việt Nam trong năm 2011, UNODC đặc biệt chú ý tới sự tham gia của CSO trong tiến trình này.

Hướng tới Minh bạch đã phối hợp với Thanh tra Chính phủ và UNDP tổ chức quá trình tham vấn với CSOs và các

49 Nguồn thông tin của VUFO-NGO (2008), "Các hình thức hợp tác giữa các cơ quan nhà nước và các tổ chức xã hội dân sự ở Việt Nam".

50 World Bank (2010), VUFO-NGO Resource Centre (2008).

chuyên gia để đóng góp cho bản báo cáo tự kiểm điểm của quốc gia⁵¹. Quá trình này bao gồm các bảng hỏi, phỏng vấn sâu và các hội thảo tham vấn.

Bảng hỏi và hướng dẫn phỏng vấn sâu đã được xây dựng với sự phối hợp của UNDP và Thanh tra Chính phủ, các tổ chức nghiên cứu và các chuyên gia của các tổ chức chính trị xã hội. Phần đầu tiên trong bảng hỏi liên quan tới sự tham gia của CSO trong quá trình quốc gia chuẩn bị tự kiểm điểm⁵². Hội thảo nhằm xác định rõ các khía cạnh chưa thống nhất hoặc chưa được giải quyết rõ ràng thông qua bảng hỏi và phỏng vấn sâu.

Liên quan tới sự tham gia của xã hội dân sự trong tiến trình này, LHQ và các nhà tài trợ chính cho các chương trình hành chính công và ngăn ngừa tham nhũng được mời đưa thông tin đóng góp về báo cáo tự kiểm điểm và dự thảo báo cáo. Song CSOs không tham gia trong chương trình Hướng tới Minh bạch do các cơ quan Chính phủ điều phối nhằm tiến hành điều tra. Cụ thể, một đại biểu của Thanh tra Chính phủ tham dự hội thảo do Hướng tới Minh bạch và UNDP cùng tổ chức để chia sẻ kinh nghiệm về kế hoạch tự kiểm điểm và xây dựng báo cáo quốc gia. Tại cuộc họp đại diện của Thanh tra Chính phủ ủng hộ sáng kiến Hướng tới Minh bạch. Cuối cùng, Chính phủ tổ chức hội thảo để tham vấn một số cơ quan, tổ chức xã hội, nhà tài trợ và chuyên gia về báo cáo quốc gia dự thảo.

3.3 Báo cáo bổ sung

a. Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ

Ủy ban CEDAW khuyến khích các NGO nộp những thông tin bổ sung và đây là cơ chế tạo điều kiện cho các tổ chức phụ nữ giám sát việc thực hiện công ước của Chính phủ.

Với sự tham gia của NGOs, Việt Nam đã đưa ra báo cáo tới Ủy ban CEDAW (2006) và hiện đang chuẩn bị báo cáo lần hai. Trước báo cáo 2006 NGOs không tham gia vào việc báo cáo bổ sung đối với các cơ quan phụ trách hiệp ước về nhân quyền. Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, tổ chức đoàn thể thuộc VFF chịu trách nhiệm chuẩn bị các báo cáo cho các sự kiện toàn cầu.

Trong báo cáo năm 2006, một số các NGO với sự hỗ trợ của Quỹ phát triển phụ nữ của Liên hợp quốc UNIFEM (nay là UN Women) phối hợp với Đại sứ quán Thụy Điển và AAV thu thập dữ liệu, dự thảo báo cáo để đưa tiếng nói bổ sung và quan điểm bổ sung bên cạnh báo cáo của Chính phủ. Vì mỗi NGO có chuyên ngành riêng, nên từng NGO phụ trách từng phần trong báo cáo và sau đó tham vấn lẫn nhau để hoàn tất báo cáo. Trong lần đầu tiên này, mạng lưới NGO độc lập đã xây dựng báo cáo, trong đó chỉ ra những thiếu sót trong việc thực hiện CEDAW ở Việt Nam và đưa ra những lập luận đối với báo cáo Chính phủ. Mặc dù đã có bước tiến lớn, song NGO vẫn không được Chính phủ và xã hội thừa nhận đúng mức. Ngoài ra mạng lưới NGO còn yếu và không có điều phối, và các NGO hoạt động riêng rẽ với chuyên môn của mình dường như phù hợp hơn. Mặc dù đã thành lập một mạng lưới, song tiếng nói của các NGO vẫn không đủ mạnh để gây ảnh hưởng tới các nhà hoạch định chính sách. Tháng 1 năm 2013, Chính phủ Việt Nam nộp báo cáo định kỳ lên Ủy ban CEDAW. Trước đó, năm 2012 và sau chuyến thăm của Ủy ban CEDAW tới Việt Nam, Chính phủ đã tổ chức họp chính thức với các bên, bao gồm với các đoàn thể và NGO trong nước để chia sẻ khung báo cáo và dự thảo báo cáo CEDAW để các bên góp ý.

Tuy nhiên, không có cuộc tham vấn nào được tổ chức để trình bày về báo cáo và lấy thông tin từ CSOs. Mạng lưới NGO phản hồi bằng cách xây dựng một báo cáo bổ sung khác, và báo cáo này sẽ được nộp lên Ủy ban CEDAW trước kỳ họp đánh giá báo cáo định kỳ của Việt Nam vào tháng 7 năm 2015. Mạng lưới phát triển cộng đồng và nữ giới đang điều phối việc chuẩn bị báo cáo này thay mặt cho hai mạng lưới NGO khác là DOVIPNET (Mạng lưới phòng chống bạo lực gia đình) và NEW (Mạng lưới trao quyền cho phụ nữ). Các mạng lưới này dự tính sẽ tham vấn với các nhóm có ít đại diện là phụ nữ như các phụ nữ dương tính với HIV, thanh niên nữ, đồng tính nữ, đồng tính nam, cộng đồng người lưỡng giới và chuyển giới và các nhóm ở ngoài Hà Nội để đảm bảo quá trình này bao hàm hơn và nhiều nhóm đã khiến mạng lưới NGO đáng tin cậy hơn và có sức mạnh hơn trong việc đưa ra những lập luận trái ngược đối với Chính phủ trong việc thực hiện và giám sát CEDAW.

51 Hướng tới Minh bạch và Tổ chức minh bạch thế giới (2011), Báo cáo điều tra hỗ trợ tự kiểm điểm việc thực hiện UNCAC của Chính phủ Việt Nam năm 2011.

52 Các câu hỏi bao gồm: a) Chính phủ có công bố thông tin về người phụ trách vấn đề này của quốc gia hay không? (Có/ Không), b) Các tổ chức xã hội dân sự có được tham vấn trong quá trình chuẩn bị tự kiểm điểm không? (Có/ Không). Nếu có, các tổ chức nào (đoàn thể, các hiệp hội nghề nghiệp, các NGO trong nước, các viện nghiên cứu, báo chí trong nước, các CBO trong nước và khác (vui lòng liệt kê)), c) Tự kiểm điểm có được đưa lên mạng hoặc đưa ra chuyên gia đánh giá không? (Có/ Không). Nếu có, ai? d) Xã hội dân sự có được mời cung cấp thông tin cho những người tham gia đánh giá chính thức không? Liệt kê các hình thức thông tin đầu vào và e) Chính phủ có cam kết sẽ xuất bản đầy đủ báo cáo quốc gia không (nêu rõ nếu do UNODC và/ hoặc Chính phủ xuất bản).

b. Báo cáo bổ sung cho Báo cáo định kỳ quốc gia về việc Việt Nam thực hiện Công ước LHQ về quyền trẻ em⁵³

NGOs ở Việt Nam cùng xây dựng báo cáo này theo đó bình luận về những thành tựu của Chính phủ trong việc thực hiện Công ước về quyền trẻ em trong giai đoạn từ 2002 và 2007. Quá trình báo cáo bắt đầu từ năm 2007 và bốn INGOs và hai VNGOs được Nhóm công tác về quyền trẻ em thuộc Trung tâm nguồn lực VUFO-NGO giao thành lập một tổ công tác NGO độc lập để chuẩn bị báo cáo. Nhóm đã huy động các tổ chức xã hội dân sự khác ở Việt Nam tham gia trong quá trình viết báo cáo và là diễn đàn để thảo luận và lập ra tiến trình xây dựng báo cáo.

Tháng 1 và tháng 2 năm 2008, 6 cuộc tham vấn với trẻ em về các vấn đề đặt ra trong dự thảo Báo cáo bổ sung được tổ chức ở Bắc, Trung, Nam với 339 trẻ em (trai và gái) trong độ tuổi từ 10-16 tham gia.

3.4 Đánh giá định kỳ phổ quát:⁵⁴ tóm tắt thông tin của các bên liên quan

UPR là đánh giá định kỳ về những thành tựu về nhân quyền của 193 nước thành viên LHQ. Theo Nghị quyết Đại hội đồng số 60/251 và Nghị quyết của Hội đồng bảo an số 5/1, mục tiêu của tiến trình đánh giá là xác định mức độ các quốc gia thành viên LHQ hoàn thành các nghĩa vụ và cam kết về nhân quyền của mình.

Đánh giá về một quốc gia dựa trên ba tài liệu: Báo cáo quốc gia do quốc gia chuẩn bị để đưa ra kiểm điểm, tổng hợp thông tin của LHQ về quốc gia do Văn phòng OHCHR chuẩn bị, và tóm tắt thông tin do các bên liên quan đệ trình lên (bao gồm cả xã hội dân sự), và đánh giá này cũng do OHCHR chuẩn bị.

Đánh giá diễn ra ở Geneva, Thụy Sĩ trong kỳ họp của Tổ công tác UPR. Vài ngày sau khi đối thoại, tổ Công tác sẽ thông qua báo cáo về các quy trình liên quan. Tài liệu báo cáo kết quả cuối cùng bao gồm Báo cáo của Tổ công tác và quan điểm của nước kiểm điểm về các khuyến nghị sẽ tiếp tục thực hiện được thông qua tại cuộc họp toàn thể sau đó của Hội đồng nhân quyền, sẽ diễn ra vài tháng sau khi kiểm điểm.

Các đại diện của xã hội dân sự có thể nộp thông tin lên OHCHR để đưa vào phần tóm tắt thông tin của các bên liên quan khác. Thông tin được sử dụng trong tóm tắt này sau đó sẽ được đưa lên website như là tài liệu cơ sở. Các NGOs với vị thế tham gia tham vấn với Ủy ban Kinh tế và Xã hội của LHQ sẽ được quyền tham gia trong phần họp của Tổ công tác và của Hội đồng nhân quyền với tư cách là quan sát viên.

Việt Nam đã hai lần tham gia quá trình UPR trong năm 2009 và 2014. Các tổ chức xã hội dân sự có tham gia trong quá trình tham vấn tại quốc gia nhằm chuẩn bị báo cáo quốc gia thông qua các cuộc họp tham vấn.

Ngoài ra, CSOs còn cùng đệ trình báo cáo với những đóng góp và tham vấn trực tiếp của 60 NGOs và các nhóm cộng đồng và của một số chuyên gia độc lập. Quá trình tham vấn được tiến hành thông qua hội thảo về 6 chủ đề và các thảo luận nhóm, một cuộc thực địa và ba hội thảo tham vấn, trong đó có một hội thảo quốc gia và một hội thảo tham vấn khu vực. Tiến trình này do một Tổ công tác gồm thành viên từ ba mạng lưới NGO Việt Nam điều phối, gồm có: GPAR, GENCOMNET và CIFPEN, cùng với các viện nghiên cứu và các nhà nghiên cứu độc lập.

Với hỗ trợ của một số nhà tài trợ, các tổ chức được đào tạo về nhân quyền trước khi nộp báo cáo. Ngoài ra, trong quá trình này, một chuyên gia quốc tế về nhân quyền cũng hỗ trợ cho các tổ chức này. Các CSOs tham gia với Chính phủ trong quá trình này, bao gồm cả các hoạt động đào tạo. Việc tham gia này đã giúp quá trình minh bạch hơn và mở ra các cơ hội đối thoại giữa CSO và Chính phủ. Sau tiến trình này, Bộ Ngoại giao mời một số các CSO tới các cuộc tham vấn về các chủ đề liên quan.

V. Bài học rút ra⁵⁵

Các sáng kiến giám sát có sự tham gia đã được thực hiện và đánh giá ở Việt Nam cho thấy những bài học quan trọng sau đây:

a. Thích nghi với bối cảnh và năng lực của địa phương: Không chỉ mục tiêu mà cả khung giám sát cần được thích nghi với bối cảnh địa phương. Cần cân bằng giữa các chỉ số cho phép so sánh và các chỉ số dựa trên tình hình quốc gia, các chương trình và chính sách. Ngoài ra, trong quá trình thích nghi, cần chú ý tới khái niệm và ngôn ngữ sử dụng và cần xác định thuật ngữ rõ ràng bằng tiếng bản địa.

53 Báo cáo có thể truy cập tại: http://www.ngocentre.org.vn/webfm_send/4394

54 OHCHR, Báo cáo định kỳ phổ quát: Hướng dẫn dành cho xã hội dân sự.

55 MPI và UNICEF (2011), Thực hiện kiểm toán xã hội ở Việt Nam: Những phát hiện chính và bài học từ thí điểm bốn công cụ kiểm toán xã hội và HPI.

“Khi Chính phủ báo cáo về các chính sách, thường sử dụng các mục tiêu và chỉ số rất mờ”.

**- đại biểu tham gia tại hội thảo đối thoại quốc gia ở Việt Nam về
“Giám sát có sự tham gia nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình”**

Nếu các công cụ thu thập dữ liệu nằm trong khung giám sát, cần thiết kế cụ thể tương ứng với năng lực của các CSO để các CSO có thể tham gia đầy đủ trong quá trình phân tích dữ liệu và sau đó là xây dựng các khuyến nghị chính sách.

b. Chính phủ và bên cung cấp dịch vụ cần tham gia sớm: Trước khi thực hiện giám sát có sự tham gia, các quan chức Chính phủ cần nhận thức rằng công việc này hoàn toàn phù hợp với các chiến lược của Đảng và Chính phủ đã công bố, và sẽ giúp Chính phủ đạt được các kết quả phát triển. Ngoài ra, cần xây dựng năng lực về lập kế hoạch và theo dõi giám sát có sự tham gia cho họ. Các hoạt động nhằm tăng cường nhận thức cần bổ sung song song với các hoạt động nhằm giảm kỳ thị, ví dụ kỳ thị với người có HIV và người dân tộc thiểu số.

Nếu các quan chức Chính phủ hoặc các bên cung cấp dịch vụ không liên quan tới trong quá trình thu thập thông tin, họ cần được thông báo về các mục tiêu giám sát và các phối hợp cần thiết. Đồng thời cần cho phép tiến hành công tác thực địa, tiếp cận với thông tin và vượt qua các trở ngại trong việc nắm bắt những phản hồi của công dân về một số lĩnh vực, ví dụ như về tài chính công.

c. Hỗ trợ toàn diện và lâu dài và xây dựng năng lực cho CSO và các nhóm dễ bị tổn thương có vai trò quan trọng nhằm đảm bảo tham gia hiệu quả trong giám sát chính sách: Điểm khởi đầu để CSO và các nhóm dễ bị tổn thương tham gia các hoạt động giám sát chính sách là xây dựng nhận thức cho mọi người về quyền con người và giúp họ hiểu biết rõ về những cam kết trong các chính sách của quốc gia và quốc tế⁵⁶. Phân tích chính sách và khả năng giám sát cần được xây dựng, bao gồm cả các cơ chế sẵn có theo các hiệp định quốc tế.

*“Người dân không thể tham gia vào quá trình giám sát do họ không có thông tin họ cần.
Ví dụ, chúng tôi mong muốn phụ nữ có quyền nhiều hơn liên quan tới các quyền đất đai
song nếu bạn đi gặp phụ nữ ở nông thôn, bạn sẽ thấy gần như không có ai biết rằng họ có
quyền có tên trong giấy tờ sở hữu đất cùng với tên của chồng mình”.*

*“Người dân cần được đào tạo bài bản, được cung cấp kiến thức
để tham gia hiệu quả trong quá trình giám sát”.*

**- đại biểu tại hội thảo quốc gia tổ chức tại Việt Nam về
“Giám sát có sự tham gia nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình”.**

d. Sử dụng các phương pháp tốt trong đó kết hợp các công cụ định tính và định lượng: Để vượt qua những trở ngại ban đầu do nhà hoạch định chính sách không tin vào các dữ liệu do CSO thu thập, cần xác định phương pháp tốt và giải thích chi tiết trong khi gặp gỡ với các cán bộ Nhà nước hoặc với các bên cung cấp dịch vụ.

Đối chiếu dữ liệu ba bên, bao gồm cả dữ liệu định lượng và định tính và các nghiên cứu so sánh sẽ bổ sung thêm cho các kết quả nghiên cứu. Các công cụ định tính hỗ trợ tìm ra câu trả lời cho các câu hỏi mà dữ liệu thống kê định lượng khó có thể đưa ra. Một ví dụ tốt là những nỗ lực của Học viện Hồ Chí Minh, sau khi có kết quả của PAPI, đã tiến hành nghiên cứu so sánh ở 15 tỉnh để hiểu rõ hơn về các nhân tố ảnh hưởng tới chất lượng hoạt động của cấp tỉnh. Tuy nhiên, một số nhóm nghiên cứu và đối tác Chính phủ thấy khó sử dụng các công cụ tập trung nhiều vào định tính.

Ngoài ra trong quá trình khảo sát, cần chú ý đào tạo và lựa chọn người đi phỏng vấn để tránh tính chủ quan và mâu thuẫn lợi ích. Ngoài ra, cần xác định một quá trình thay thế để tránh nếu các bên liên quan có ảnh hưởng lệch trong khi lựa chọn người và hộ tham gia khảo sát.

Cuối cùng, các cuộc tham vấn chỉ có thể mang lại kết quả tốt khi có những biện pháp nhằm đảm bảo người tham gia được cung cấp tài liệu đầy đủ trước khi tổ chức hội thảo và có đủ thời gian để thảo luận thực sự.

⁵⁶ Từ tháng 2 – 5 năm 2014, Oxfam Việt Nam thực hiện khảo sát với 40 dự án đầu tư công ở các tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu, Hòa Bình, Nam Định và Quảng Trị. Báo cáo cho rằng các công dân không có thông tin về kế hoạch chi tiết, thiết kế và chi phí dự án đối với các dự án 100% vốn ngân sách, đặc biệt đối với dự án mà chủ đầu tư là Tỉnh hoặc huyện. Báo cáo cho thấy công dân Việt Nam được tiếp cận thông tin hạn chế về kế hoạch phát triển kinh tế xã hội ở địa phương mình cũng như các kế hoạch đầu tư công. Thông tin có tại <http://www.thanhniennews.com/business/public-investment-projects-ineffective-due-to-shortage-of-residents-supervision-26612.html>

- e. Nỗ lực thường xuyên và liên tục giúp mang lại các kết quả tốt hơn:** Thứ nhất, thường xuyên nỗ lực sẽ tạo cơ hội nâng cao và mở rộng chất lượng giám sát so với chỉ tham vấn hoặc giám sát một lần rồi thôi. Thứ hai, các cơ chế thường xuyên tạo cơ hội để phản hồi nhằm cải thiện giữa các chu kỳ khác nhau. Cuối cùng, kiên nhẫn sẽ mang lại kết quả tốt. AAV, Oxfam và PAPI, giám sát đói nghèo nông thôn và RIM là những ví dụ về cơ chế giám sát có sự tham gia được thực hiện hàng năm. Sau năm năm, số lượng các tỉnh coi PAPI là công cụ theo dõi đánh giá đã tăng lên và công cụ này giúp phản ánh chất lượng hoạt động của họ⁵⁷. Các cộng đồng mà AAV và Oxfam giám sát đã có những thay đổi về chính sách sau khi nhận được các khuyến nghị từ giám sát.
- f. Nguồn lực:** Thực hiện các cơ chế giám sát có sự tham gia đòi hỏi có nguồn lực tài chính và nhân lực đáng kể. Tập trung vào cung cấp dịch vụ và với nguồn lực có hạn, nhiều CSO ở Việt Nam đang gặp khó khăn trong việc dành nguồn nhân lực và tài chính cho những sáng kiến này. Những CSO đã thực hiện thường gặp khó khăn trong việc cam kết thực hiện lâu dài. Do tầm quan trọng của tính kiên nhẫn nhằm đạt được kết quả trong sáng kiến này, CSO nên xây dựng kế hoạch kỹ càng và chọn lựa kỹ khi tham gia các hoạt động giám sát chính sách.
- g. Phối hợp với báo chí:** Những yếu tố cơ bản khác được đánh giá là có vai trò quan trọng nhằm sử dụng các kết quả của quá trình giám sát có sự tham gia có hiệu quả và buộc Chính phủ phải chịu trách nhiệm là hợp tác với báo chí. CSOs báo cáo có rất nhiều ví dụ tốt về sự phối hợp này và ghi nhận vai trò của báo chí trong việc khiến Chính phủ phải ghi nhận các sáng kiến giám sát.
- h. Giao quyền:** Phản hồi về kết quả sự tham gia có vai trò quan trọng nhằm khuyến khích mọi người tiếp tục tham gia.

⁵⁷ Cho tới nay, hơn 1/3 trong số 63 tỉnh thành ở Việt Nam đã phân tích hoặc yêu cầu các vụ ban ngành liên quan xây dựng kế hoạch hành động và các hướng dẫn nhằm cải thiện hchaast lượng hoạt động ở cấp tỉnh và phục vụ người dân tốt hơn. Năm 2013, chín tỉnh đã ban hành các tài liệu chính sách cụ thể để giải quyết những yếu kém hoặc điểm mạnh mà PAPI xác định. Bốn tỉnh đã ban hành những sáng kiến tổ chức các cuộc hội thảo để thảo luận về những phát hiện và phân tích so sánh.

KẾT LUẬN

CSO giám sát các chức năng công ở Việt Nam đã được quy định chủ yếu trong các văn bản chính sách và pháp luật và được coi là một chiến lược quan trọng nhằm nâng cao chất lượng thực hiện các chính sách và chương trình.

Tuy nhiên mới chỉ có một vài công cụ giám sát có sự tham gia đã được thể chế hóa và có một vài CSO có mối quan hệ mạnh với Đảng và Chính phủ đã chính thức được giao trách nhiệm và cơ chế để giám sát việc thực hiện các chính sách của quốc gia và địa phương. Các cơ chế này chưa đủ để đảm bảo sự tham gia rộng rãi và đa dạng từ phía xã hội dân sự và để phát hiện ra những bằng chứng tốt về thực hiện chính sách và còn hạn chế khả năng các tổ chức có thể buộc Chính phủ chịu trách nhiệm.

“Hiện chưa có một hệ thống để người dân tham gia.”

- đại biểu tham dự tại hội thảo đối thoại quốc gia ở Việt Nam về “giám sát có sự tham gia nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình”.

Trong khuôn khổ Chương trình cải cách hành chính công, cần chú ý hơn tới các cuộc khảo sát để phản ánh tâm tư của người dân. Trong những năm gần đây, người dân đã đặc biệt quan tâm thông qua việc tham gia vào đánh giá chất lượng các cơ quan cung cấp dịch vụ và CRCs nổi lên là một cơ chế nhằm ràng buộc trách nhiệm.

Bên cạnh CRCs, nhiều CSOs, các chủ thể Nhà nước và các cơ quan dân cử, với hỗ trợ của nhà tài trợ đã thực hiện các công cụ giám sát có sự tham gia ở Việt Nam. Những công cụ này cũng chỉ ra cần cải cách ở đâu cũng như khuyến nghị rõ ràng cần cải cách như thế nào. Việc thực hiện các công cụ này cũng gặp một số thách thức lớn. Thứ nhất, một số nhà hoạch định chính sách còn e ngại trong việc sử dụng các công cụ giám sát có sự tham gia và chưa có thông lệ chia sẻ thông tin hoặc không bị bắt buộc phải chia sẻ thông tin. Thứ hai, kiến thức của nhiều CSO và của các nhà hoạch định chính sách về giám sát có sự tham gia còn hạn chế. Thứ ba, các tổ chức ở địa phương không có nguồn lực đủ để xây dựng các công cụ giám sát chính sách. Thứ tư, các nhóm dân cư dễ bị tổn thương thường có vai trò rất hạn chế hoặc rất bị động và những nỗ lực nhằm xây dựng cơ chế để các nhóm dễ bị tổn thương có thể thực hiện giám sát có sự tham gia đối với các chương trình và chính sách còn rất ít. Cuối cùng, khả năng gây ảnh hưởng tới chính sách thông qua những phát hiện từ giám sát có sự tham gia còn khá khó khăn⁵⁸.

Các cơ chế kiểm điểm các công ước quốc tế và các quy trình toàn cầu khác đã mở cánh cửa để CSO ở Việt Nam tham gia đối thoại với Chính phủ về vấn đề tuân thủ các cam kết của quốc gia và quốc tế. Tuy nhiên, sự tham gia của một số CSO, phần lớn là các NGO trong nước chủ yếu là tham vấn rất mang tính hình thức sau khi kiểm điểm đã được thực hiện mà không có sự tham gia của xã hội dân sự.

Trong bối cảnh này, nhà tài trợ và các NGO quốc tế đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ chính quyền trung ương và địa phương chỉ rõ các lợi ích của các công cụ này, xây dựng năng lực cho các nhà hoạch định chính sách và các tổ chức địa phương, hỗ trợ thiết kế các phương pháp cũng như phân tích các dữ liệu thu thập được hoặc hỗ trợ tài chính nhằm thực hiện các sáng kiến này. Các tổ chức này cũng phối hợp với các NGO trong nước để đưa tiếng nói của các nhóm dễ bị tổn thương lên các cấp hoạch định chính sách.

“Người dân không đủ tự tin để lên tiếng về những vấn đề này. NGOs giúp đỡ đưa tiếng nói của người dân tới cấp tỉnh và huyện. Người dân không biết và không có đủ kiến thức để tìm hiểu xem họ cần gì để có thể tham gia trong việc sử dụng ngân sách Nhà nước. NGOs đã làm cầu nối giữa người dân, đặc biệt là người nghèo và người dễ bị tổn thương, và các nhà hoạch định chính sách”.

- đại biểu tham gia tại đối thoại quốc gia ở Việt Nam về “giám sát có sự tham gia nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình”.

58 Báo cáo của Trung tâm nguồn lực VUFO-NGO (2008), Các hình thức liên kết giữa các cơ quan nhà nước và các tổ chức xã hội dân sự ở Việt Nam xác định rằng xã hội dân sự ở Việt Nam chưa có khả năng buộc nhà nước và khu vực tư nhân phải chịu trách nhiệm. Đại biểu tham gia hội thảo tham vấn khẳng định rằng tình hình cách đây vài năm cũng tương tự và tác động ở cấp quốc gia rất hạn chế.

KHUYẾN NGHỊ

Với cấp trung ương

- i. Sự tham gia của CSO trong giám sát chính sách cần được lồng ghép về thể chế và chính trị hơn nữa. Tạo ra khuôn khổ thuận tiện đồng nghĩa với việc xây dựng các quy định theo đó hỗ trợ việc đăng ký của các nhóm xã hội dân sự, thúc đẩy tính độc lập của CSO cũng như đảm bảo tiếp cận thông tin.

“Chúng tôi cần tạo ra môi trường theo đó người dân có thể tiếp cận thông tin”.

“Trách nhiệm giải trình đồng nghĩa với việc cung cấp thông tin, qua đó tăng cường trách nhiệm giải trình hơn”.

“Giám sát cần phải độc lập. Chúng tôi cần một bộ luật bảo vệ tính độc lập của bất kỳ ai làm công tác giám sát”.

“NGOs chưa có vai trò là một bên độc lập so với Chính phủ trong việc báo cáo. Chưa có cơ chế quốc gia nào đảm bảo NGO có thể thực hiện vai trò giám sát độc lập”.

“Khung thể chế cần được cải thiện, tạo ra kênh thu thập phản hồi và tăng cường minh bạch và đối thoại với người dân”.

“Không có minh bạch, làm sao chúng ta có thể đòi hỏi có trách nhiệm giải trình?”

- đại biểu tham gia tại hội thảo đối thoại quốc gia tại Việt Nam về “giám sát có sự tham gia nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình”.

Cũng cần thể chế hóa các cơ chế giám sát mới và đa dạng bao gồm các kênh để CSO tham gia trong các đối thoại có ý nghĩa và mang tính xây dựng với các nhà hoạch định chính sách để thảo luận về những phát hiện đã thấy trong khi thực hiện các cơ chế giám sát này.

- ii. Cần chú ý cải thiện hệ thống theo dõi đánh giá để tất cả các chính sách và chương trình đều có chỉ số, khung thời gian, vai trò và trách nhiệm cụ thể cũng như mô tả các cách thức giám sát dựa vào cộng đồng khác nhau sẽ được thực hiện để đảm bảo tiếng nói của những người sẽ bị ảnh hưởng bởi chính sách hoặc chương trình đó sẽ được tính toán đầy đủ. Cần có dữ liệu mô tả và mang tính đại diện để đo lường và đánh giá mức độ chương trình, chính sách và dịch vụ đáp ứng cho người nghèo và người dễ bị tổn thương. Việc sử dụng thông tin và công nghệ truyền thông, bao gồm cả truyền thông xã hội trong các hoạt động giám sát này cần được nghiên cứu tiếp.
- iii. Năng lực của các chủ thể nhằm giám sát tính tuân thủ với các cam kết quốc tế, quốc gia và địa phương cần được tăng cường thêm. Ngoài ra, cần nỗ lực xây dựng năng lực cho các nhóm yếu thế để họ có thể tham gia đầy đủ trong việc triển khai các công cụ giám sát có sự tham gia. Xây dựng năng lực có thể bao gồm đào tạo và chia sẻ các thông lệ sử dụng các công cụ thu thập dữ liệu và phân tích dữ liệu cũng như sử dụng dữ liệu cho mục đích vận động chính sách.
- iv. Cần đẩy mạnh việc tham gia của các CSO và các nhóm dễ bị tổn thương ngay từ giai đoạn xây dựng chính sách cho tới giám sát nhằm đạt kết quả cuối cùng và hàng loạt các chủ thể có thể cung cấp thông tin cho dự thảo báo cáo, báo cáo đánh giá và các công cụ đánh giá.

Với những người thiết kế cơ chế giám sát cho Chương trình nghị sự phát triển sau năm 2015:

- i. Tư vấn và khuyến khích các nước thành viên tăng cường phổ biến các mục tiêu phát triển trong tương lai và quy trình đánh giá thông qua phương tiện thông tin đại chúng và qua các hội thảo chuyên đề và họp báo. Tất cả các sự kiện này sẽ giúp thông báo rộng rãi nhất tới công chúng để họ có thể đóng góp cho tất cả các giai đoạn trong toàn bộ quy trình.
- ii. Khuyến khích các nước thành viên hợp tác chặt chẽ với xã hội dân sự ngay từ đầu để lập ra các cơ chế đối thoại thường xuyên hơn, trong đó các tổ chức được trao quyền thực sự về quy trình, phương pháp và phân tích để tiến hành đánh giá.

- iii. Yêu cầu Chính phủ lồng ghép các phương pháp có sự tham gia trong giám sát đối với việc thực hiện các mục tiêu phát triển quốc tế và đặc biệt việc báo cáo của xã hội dân sự trong tiến trình kiểm điểm. Cần có danh sách câu hỏi dành cho từng cấp tham gia, qua đó thể hiện rõ mức độ tham gia của từng cấp như thế nào.
- iv. Thúc đẩy một cơ chế định kỳ nhằm đảm bảo giám sát thường xuyên và tạo điều kiện phản hồi về những cải tiến đã thực hiện trong từng chu kỳ.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Ngân hàng phát triển châu Á (2011), *Tóm tắt về xã hội dân sự, Việt Nam*.

Callender, T (2014), *Giám sát có sự tham gia và trách nhiệm giải trình: Khái niệm hóa và thực hiện và tác động đối với Chương trình nghị sự sau năm 2015*. Tóm tắt các tài liệu nghiên cứu.

CECODES, VFF-CRT & UNDP (2014). *Chỉ số quản trị công và hành chính công ở Việt Nam (PAPI) 2013: Đo lường những trải nghiệm của công dân*.

Edmund Malesky (2014), *Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh ở Việt Nam: Đo lường quản trị kinh tế vì sự phát triển của khu vực tư nhân*. Báo cáo cuối cùng năm 2013. Báo cáo PCI số 9. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam và Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ.

Estrella M., và Gaventa J., (không có ngày), *Ai đo đếm sự thật? Giám sát và đánh giá có sự tham gia*. Tóm tắt các tài liệu nghiên cứu, tài liệu làm việc của IDS

Viện nghiên cứu phát triển (IDS), *Tóm tắt chính sách số 12 (1998): Giám sát và đánh giá có sự tham gia: Học từ thay đổi*

Bộ Y tế (2007), *Khung theo dõi và đánh giá quốc gia của Chiến lược phòng chống HIV/AIDS*

Bộ Kế hoạch và Đầu tư (không có ngày), *Bộ công cụ kiểm toán xã hội đối với Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội*.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2009), *Báo cáo kiểm điểm giữa kỳ về việc thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội năm năm 2006-2010*

Bộ Kế hoạch và Đầu tư và UNICEF (2011), *Thực hiện kiểm toán xã hội ở Việt Nam: Các phát hiện chính và bài học từ thí điểm bốn cuộc kiểm toán xã hội*

Norlund, I., (2006), *Xã hội dân sự đang nổi lên: Đánh giá ban đầu về xã hội dân sự ở Việt Nam. Chỉ số CIVICUS về xã hội dân sự*.

Ủy ban các vấn đề xã hội Quốc hội (2013), *Hướng dẫn giám sát việc thực hiện Luật người cao tuổi*.

Tổ chức hợp tác phát triển kinh tế (2011), *Quản lý viện trợ vì kết quả phát triển và thương mại: Trường hợp Việt Nam và Ngân hàng thế giới*, Ngân hàng thế giới (2011), *Quan hệ đối tác quốc gia với nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam giai đoạn FY12 - FY16*.

OHCHR, (2013), *Ai sẽ chịu trách nhiệm: Nhân quyền và Chương trình nghị sự sau năm 2015*

Oxfam và ActionAid Việt Nam (2011): *Giám sát đối nghèo có sự tham gia ở nông thôn Việt Nam*

Quyen et al. (2009), *Báo cáo về báo cáo của công dân về mức độ hài lòng của người dân với Chương trình 135-II*.

Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2010), *Báo cáo các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ năm 2010: Việt Nam đã đạt được 2/3 mục tiêu thiên niên kỷ và hướng tới năm 2015*

Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2010), *Báo cáo tiến độ AIDS năm 2014 ở Việt Nam. Tiếp theo Tuyên bố chính trị về HIV AIDS năm 2011*

Hướng tới Minh bạch và tổ chức minh bạch quốc tế (2011), *Báo cáo khảo sát nhằm hỗ trợ quá trình tự kiểm điểm việc thực hiện UNCAC của Chính phủ Việt Nam năm 2011*.

Hướng tới Minh bạch và tổ chức minh bạch quốc tế (2013), *Chỉ số tham nhũng toàn cầu năm 2013. Quan điểm và trải nghiệm của những công dân Việt Nam*

Tran BX, Nguyen NPT (2012), *Mức độ hài lòng của bệnh nhân với chăm sóc và chữa trị HIV/AIDS trong bối cảnh phân cấp về cung cấp dịch vụ ở Việt Nam*.

UNDP (2010), *Tài liệu về quản lý dựa trên kết quả: Tăng cường hài hòa hóa RBM nhằm nâng cao kết quả phát triển.*

UNDP (2014), *Ý tưởng sơ bộ về "Giám sát có sự tham gia nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình và các cơ chế giải trình mới ở các cấp."*

UNDP và Văn phòng Quốc hội Việt Nam (2012) *Hướng dẫn về thể chế hóa lấy ý kiến công dân của Hội đồng nhân dân* (Tài liệu tham khảo)

UNDP và Văn phòng Quốc hội (2012) *Báo cáo nghiên cứu về quy trình giám sát của Quốc hội và Các ủy ban của quốc hội.*

UNDP và Văn phòng Quốc hội Việt Nam (2012), *Hướng dẫn về lấy ý kiến công chúng dành cho Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội* (Tài liệu tham khảo)

UNDP, VLA và CECODES (2013), *Chỉ số tư pháp, Đánh giá về tư pháp và mức độ bình đẳng từ khảo sát công dân năm 2012*

UNFPA và Ủy ban Pháp luật Quốc hội Việt Nam (2012), *Đánh giá văn bản pháp luật về các hoạt động giám sát của Quốc hội và khuyến nghị về quy trình và công cụ cần xây dựng để giám sát một số luật thuộc trách nhiệm của Ủy ban các vấn đề xã hội Quốc hội.*

Liên hợp quốc tại Việt Nam (2014), *Thế giới của chúng ta, Tương lai của chúng ta: Báo cáo tổng hợp về quá trình tham vấn Chương trình nghị sự sau năm 2015 tại Việt Nam.*

Liên hợp quốc tại Việt Nam (2014), *Đối thoại quốc gia tại Việt Nam về "Các phương pháp thực hiện" Chương trình nghị sự sau năm 2015. Báo cáo – Toàn cảnh về một số sáng kiến về giám sát có sự tham gia nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình ở Việt Nam*

USAID/Sáng kiến chính sách y tế (HPI) (2010), *Giám sát công dân. Báo cáo cuối cùng ở Việt Nam*

Trung tâm nguồn lực của VUFO-NGO (2008), *Các hình thức liên kết giữa các cơ quan Nhà nước và các tổ chức xã hội dân sự*

Ngân hàng Thế giới (không có dữ liệu), *Tài liệu về trách nhiệm giải trình về xã hội, chương 3: các phương pháp và công cụ.*

Ngân hàng thế giới (2002) Series tài liệu cho các chương trình học số 1: *Tiếng nói và lựa chọn ở cấp cao: Tham gia trong các chiến lược giảm nghèo của chính quốc gia, Báo cáo hội thảo.*

Ngân hàng thế giới (2010), *Các thể chế hiện đại.*

MỤC TIÊU THIÊN NIÊN KỶ CỦA LHQ



LIÊN HỢP QUỐC TẠI VIỆT NAM

Đc: No. 25 - 29, Phan Boi Chau, Hoan Kiem, Ha Noi

ĐT: +84 4 39421495 | **Fax:** +84 4 3942 2267

Email: info@un.org.vn | **Web:** http://vn.one.un.org/

Đồng hành cùng chúng tôi:

- www.facebook.com/unvietnam
- www.youtube.com/unvietnam

Sứ mệnh Liên Hợp Quốc tại Việt Nam

Trên cơ sở quan hệ đối tác với Chính phủ và nhân dân Việt Nam, Liên Hợp Quốc hoạt động nhằm bảo đảm rằng tất cả người dân Việt Nam đều được hưởng cuộc sống ngày càng khoẻ mạnh và thịnh vượng hơn, trong đó phẩm giá con người ngày cao và ngày càng nhiều sự lựa chọn hơn cho mọi người. Thông qua nỗ lực chung hoặc của từng cơ quan, Liên Hợp Quốc quan tâm và tạo ra cơ hội cho người nghèo và những người dễ bị tổn thương nhất trong xã hội, và cho thế hệ trẻ - chủ nhân của tương lai.

Thực hiện Hiến chương Liên Hợp Quốc và Tuyên bố Thiên niên kỷ, Liên Hợp Quốc thúc đẩy các nguyên tắc về bình đẳng và công bằng xã hội, đồng thời cung cấp các ý kiến tư vấn khách quan, trình độ kỹ thuật và tạo khả năng tiếp cận tri thức toàn cầu và kinh nghiệm địa phương nhằm đối phó với các thách thức phát triển của Việt Nam.