
NGHIÊN CỨU

Vận dụng mô hình “Quản trị nhà nước tốt” ở Việt Nam

Phạm Thị Hồng Điệp*

*Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội,
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 16 tháng 8 năm 2017

Chỉnh sửa ngày 09 tháng 9 năm 2017; Chấp nhận đăng ngày 24 tháng 9 năm 2017

Tóm tắt: Thuật ngữ “Quản trị nhà nước” bắt đầu được sử dụng từ thập niên 1990, gắn với quá trình cải cách khu vực công ở các nước và thực thi mô hình quản lý công mới. Mô hình “Quản trị nhà nước tốt” có tám đặc tính cơ bản là: Mở rộng sự tham gia của công dân vào hoạt động quản lý nhà nước; Hoạch định chính sách trên nguyên tắc đồng thuận xã hội; Nền hành chính có trách nhiệm giải trình; Minh bạch; Đáp ứng; Hiệu quả và hiệu lực; Công bằng và thu hút; Nhà nước pháp quyền. Trong quá trình phát triển và hội nhập kinh tế quốc tế, việc vận dụng tám đặc tính này vào quản trị nhà nước ở Việt Nam là sự bổ trợ quan trọng cho phát triển và hiện đại hóa quản lý công. Bài viết phân tích bối cảnh thực hiện quản trị nhà nước tốt ở Việt Nam, đánh giá thành quả và các vấn đề đặt ra của mô hình quản lý này trong thời gian qua trên một số khía cạnh như xây dựng nhà nước pháp quyền, minh bạch và phòng chống tham nhũng, tăng cường sự tham gia của người dân, tăng cường trách nhiệm giải trình, đồng thuận, từ đó đề xuất một số kiến nghị thúc đẩy cải cách quản lý công trong thời gian tới.

Từ khóa: Cải cách, quản trị nhà nước, quản lý công, Việt Nam.

1. Đặt vấn đề

Thuật ngữ “Quản trị nhà nước” bắt đầu được sử dụng từ thập niên 1990, gắn với quá trình cải cách khu vực công ở các nước và thực thi mô hình quản lý công mới. Theo Huther và Shah (1996), quản trị nhà nước là các khía cạnh thực hành quyền lực qua thể chế chính thức hoặc phi chính thức nhằm quản trị mọi nguồn tài nguyên đã giao cho nhà nước [1]. Kaufmann (1997) cho rằng quản trị nhà nước là các truyền thống và thể chế thực thi quyền lực ở một quốc

gia, bao gồm: (i) Chọn người lãnh đạo đất nước như thế nào, giám sát họ ra sao và khi cần thay thế họ ra sao; (ii) Năng lực của chính phủ trong việc xây dựng và thực hiện các chính sách có cơ sở và cung cấp dịch vụ công; (iii) Sự tôn trọng của người dân và nhà nước đối với các thể chế điều tiết tương tác kinh tế [2].

Việc thay đổi từ “quản lý nhà nước” sang “quản trị nhà nước” không chỉ đơn thuần là sự thay đổi về thuật ngữ mà còn hàm chứa những bước tiến về tư duy trong lý thuyết quản lý công. Nếu “quản lý nhà nước” được hiểu là sự quản lý của nhà nước đối với xã hội mà trong đó nhà nước đóng vai trò chủ thể quản lý, thì với thuật ngữ “quản trị nhà nước”, nhà nước xuất hiện với hai tư cách trong hoạt động quản

*ĐT.: 84-914133330.

Email: dieppth@vnu.edu.vn

<https://doi.org/10.25073/2588-1108/vnueab.4094>

trị: Nhà nước vừa là chủ thể quản trị xã hội, vừa là đối tượng được quản trị bởi công dân và các thiết chế xã hội khác. Vì thế, trách nhiệm giải trình cũng như hệ quả hậu giải trình của nhà nước trước công dân và xã hội là những đặc trưng không thể thiếu của mô hình quản trị nhà nước. Mỗi quan tâm chính của quản trị nhà nước là nhận biết được quyền lực, xác định quyền lực đó được trao cho ai, như thế nào, tổ chức hoạch định chính sách và cung cấp dịch vụ công sao cho hiệu quả, và đảm bảo sự giám sát, tham gia của người dân.

Khái niệm “Quản trị nhà nước tốt” được nhắc đến nhiều vào thập niên 1990 trong bối cảnh toàn cầu hóa ngày càng mạnh mẽ và dân chủ hóa ngày càng mở rộng. Theo Ngân hàng Thế giới (1996), “Quản trị tốt là cách thức sử dụng sức mạnh quyền lực nhà nước để quản lý nguồn lực xã hội vì sự phát triển quốc gia” [3]. Theo UNDP (1997), quản trị nhà nước tốt là việc thực thi các loại quyền lực như kinh tế, chính trị và hành chính để quản lý tốt mọi vấn đề của đất nước ở tất cả các cấp chính quyền [4]. Từ các quan niệm nêu trên, có thể thấy các yếu tố chung cần có để thực hiện quản trị nhà nước tốt bao gồm: (1) Năng lực của nhà nước - mức độ giải quyết vấn đề của các chính phủ và các nhà lãnh đạo; (2) Khả năng ứng phó - liệu các chính sách và thể chế công có đáp ứng nhu cầu của công dân và đề cao quyền của họ hay không; (3) Trách nhiệm - khả năng của công dân, xã hội dân sự và khu vực tư nhân giám sát, theo dõi trách nhiệm của các thể chế công và chính phủ.

Quản trị nhà nước tốt có vai trò trung tâm trong phát triển xã hội. Thực hành quản trị nhà nước tốt đòi hỏi phải có thời gian và phải xuất phát từ nỗ lực nội bộ mỗi quốc gia, phải có biện pháp và bước đi tranh thủ nguồn lực, kinh nghiệm quốc tế, tổ chức thực hiện hiệu quả. Bài viết này phân tích bối cảnh thực hiện “quản trị nhà nước tốt” ở Việt Nam, đánh giá thành quả và các vấn đề đặt ra của mô hình quản lý này ở Việt Nam thời gian qua trên một số khía cạnh như xây dựng nhà nước pháp quyền, minh bạch và phòng chống tham nhũng, tăng cường sự tham gia của người dân, tăng cường trách

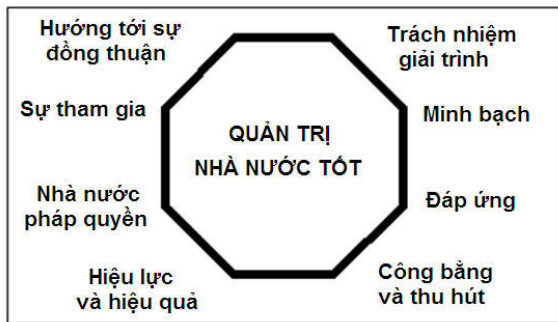
nhiệm giải trình và sự đồng thuận, từ đó đề xuất một số kiến nghị thúc đẩy cải cách quản lý công trong thời gian tới.

2. Các đặc tính cơ bản của “quản trị nhà nước tốt”

Mô hình “quản trị nhà nước tốt” có tám đặc tính cơ bản, hay là tám giá trị cốt lõi đã được nhiều tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới, Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) và OECD thừa nhận (Hình 1).

Một là, sự tham gia: Quản trị nhà nước tốt phải huy động được sự tham gia của các chủ thể trong xã hội vào hoạt động quản lý nhà nước, cụ thể là việc ban hành các quyết định hành chính, các chính sách, biện pháp hành động. Sự tham gia vào hoạt động quản lý phải thể hiện sự bình đẳng, không phân biệt giới tính, dân tộc hay địa vị xã hội. Các chủ thể có thể tham gia trực tiếp hoặc thông qua các thiết chế đại diện cho mình. Thực tế cải cách của nhiều nước cho thấy, việc gia tăng sự tham gia của người dân vào hoạt động quản lý hành chính, cung cấp dịch vụ công đem lại nhiều lợi ích. Thứ nhất, các quyết định và chính sách của nhà nước được ban hành sát với thực tế hơn nên hiệu quả và hiệu lực được cải thiện hơn. Thứ hai, thông qua sự tham gia vào hoạt động quản lý của nhà nước, lòng tin của người dân đối với nhà nước được tăng lên.

Hai là, nhà nước pháp quyền: Nhà nước cần tạo ra khuôn khổ, hành lang pháp lý công bằng và tạo cho người dân có thói quen sống, làm việc trong khuôn khổ của pháp luật. Nhà nước phải có hệ thống tư pháp, hành pháp vì dân, không tham nhũng. Việc thực hành quản lý nhà nước phải theo các quy định của pháp luật. Quản trị nhà nước tốt đòi hỏi các quy định pháp luật không chỉ đầy đủ mà còn phải đảm bảo tính khách quan và công bằng. Việc thực hiện pháp luật phải có sự độc lập tương đối với hoạt động tư pháp, hoạt động của các lực lượng vũ trang. Nhà nước pháp quyền cũng nhấn mạnh tới việc bảo vệ quyền con người, nhất là những người thuộc nhóm yếu thế, thiểu số trong xã hội.



Hình 1. Các đặc tính cơ bản của quản trị nhà nước tốt.

Ba là, minh bạch: Quá trình ban hành và tổ chức thực hiện quyết định phải tuân thủ theo đúng các quy định của pháp luật. Nhà nước phải bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của các phương tiện thông tin đại chúng. Các thông tin liên quan đến hoạt động của chính phủ phải được công bố đầy đủ, cập nhật, rõ ràng, dễ truy cập và dễ hiểu *đối với mọi người dân*.

Bốn là, đáp ứng: Các thiết chế tổ chức và các quy trình hành chính phải phục vụ tổ chức và công dân trong khoảng thời gian thích hợp. Các quy định của pháp luật phải được ban hành kịp thời, đúng đắn theo yêu cầu của thực tiễn đời sống. Các cá nhân, tổ chức thực thi pháp luật cần sáng tạo, linh hoạt trong quá trình thực thi nhiệm vụ để đáp ứng tốt các yêu cầu của công dân.

Năm là, hướng tới sự đồng thuận: Theo cách hiểu thông thường, đồng thuận là cùng đồng tình, bằng lòng với ý kiến, sự việc được nêu ra. Nó là kết quả của sự tự giác, tự nguyện đồng ý của mọi người với nhau mà không có bất kỳ một sự cưỡng bức, áp đặt nào. Đồng thuận xã hội là kết quả của kế ước xã hội, của sự đàm phán, thỏa thuận xã hội. Cơ sở của đồng thuận chính là sự tương đồng dựa trên những giá trị, chuẩn mực chung. Thực tế cho thấy, đồng thuận không phải là yếu tố tự sinh ra giữa các nhóm người có lợi ích khác nhau trong xã hội. Vấn đề cần quan tâm là phải chỉ ra được cách thức để tìm được sự đồng thuận xã hội đối với chính phủ thông qua các hoạt động nhằm điều hòa lợi ích của cá nhân công dân, của các tổ chức và của nhà nước, có như vậy mới thiết

lập được một xã hội có tính đồng thuận cao và bảo đảm được lợi ích của cả cộng đồng.

Sáu là, công bằng và thu hút: Nhà nước cần đảm bảo phục vụ công bằng mọi đối tượng khác nhau trong xã hội, không phân biệt giai cấp, dân tộc, tôn giáo. Không nên tạo ra một sự loại trừ nào đối với sự tham gia và giám sát của công dân và tổ chức vào hoạt động quản trị xã hội. Chính phủ phải khuyến khích, tạo điều kiện duy trì sự tham gia của mọi đối tượng trong xã hội vào hoạt động quản lý, đặc biệt là đối với các đối tượng dễ bị tổn thương nhất. Trên cơ sở đó, nhà nước mới bảo đảm mọi thành viên xã hội đều thấy mình được hưởng lợi ích, không bị tách khỏi dòng chảy cuộc sống và có cơ hội cải thiện cuộc sống của mình.

Bảy là, hiệu lực và hiệu quả: Hiệu lực trong quản trị nhà nước tốt nghĩa là làm cho kết quả của quá trình ban hành và thực hiện các quy định pháp luật phải đảm bảo sự tuân thủ của các đối tượng chịu sự điều chỉnh. Hiệu quả là kết quả đạt được phải đáp ứng nhu cầu của xã hội trong việc sử dụng hợp lý và tiết kiệm nhất các nguồn lực. Tính hiệu quả trong xu hướng quản trị nhà nước tốt cũng bao gồm cả việc sử dụng bền vững nguồn tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường sinh thái.

Tám là, trách nhiệm giải trình: Trách nhiệm giải trình bao gồm toàn bộ các vấn đề liên quan đến trách nhiệm của bộ máy nhà nước nói chung, của những người nắm giữ và thực hiện quyền lực công nói riêng, thể hiện theo hai hướng: trách nhiệm của cấp dưới đối với cấp trên (trách nhiệm trong nội bộ) và trách nhiệm của bộ máy công quyền với xã hội (trách nhiệm ra bên ngoài, hay trách nhiệm hướng xuống dưới). Cơ quan nhà nước phải giải trình về những tác động từ quyết định mà họ đưa ra. Các chủ thể ban hành và thực hiện quy định pháp luật có trách nhiệm giải trình đối với cơ quan cấp trên, cơ quan dân cử, khu vực tư nhân, các tổ chức xã hội, công chúng và các bên liên quan đến các quy định đó. Trách nhiệm giải trình không thể thực hiện nếu thiếu tính minh bạch và hệ thống các quy định pháp luật đầy đủ, chính xác.

Có thể thấy, tám đặc tính cơ bản của quản trị nhà nước tốt có mối quan hệ qua lại chặt chẽ, tác động lẫn nhau. Mỗi đặc tính chỉ có thể thực hiện được nếu có sự hỗ trợ từ việc thực hiện các đặc tính khác. Và như vậy, để thực hiện được quản trị nhà nước tốt, cần thực hiện đầy đủ các đặc tính nêu trên. Chẳng hạn, việc tạo điều kiện để công dân và tổ chức tiếp cận các thông tin về hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước một cách dễ dàng, chính xác và kịp thời là cơ sở đảm bảo tính minh bạch của nền hành chính; cũng nhờ đó mà có thể tăng cường sự tham gia của người dân trong hoạch định chính sách và ra các quyết định, tức là hiện thực hóa đặc tính về sự tham gia. Sự minh bạch của nền hành chính cũng là cơ sở để thực hiện tốt trách nhiệm giải trình. Việc gia tăng trách nhiệm của nhà nước trong hoạt động cung cấp dịch vụ công và đa dạng hóa các hình thức phản hồi của các tổ chức, công dân đối với các dịch vụ công là những biểu hiện của đặc tính đáp ứng; cũng nhờ đó mà đề cao vai trò quan trọng của công dân trong đánh giá hoạt động của nhà nước, khuyến khích công dân tham gia xây dựng và phát triển các tiêu chí đánh giá hoạt động của các cơ quan nhà nước, và đây cũng là biểu hiện của đặc tính tăng cường sự tham gia của người dân trong quản trị nhà nước.

3. Thực trạng quản trị nhà nước ở Việt Nam

Trong quá trình phát triển và hội nhập kinh tế quốc tế, việc vận dụng tám đặc tính này vào quản trị nhà nước ở Việt Nam là sự hỗ trợ quan trọng cho sự phát triển và hiện đại hóa quản lý công. Nhận thức được điều đó, Chính phủ Việt Nam đã tham khảo các đặc tính này để định hướng cho quá trình chuyển đổi kinh tế - xã hội từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung quan liêu bao cấp sang cơ chế thị trường, đồng thời hiện đại hóa nền hành chính nhà nước. Những cải cách đã và đang tiến hành ở Việt Nam trong lĩnh vực lập pháp, hành pháp, tư pháp đem lại những thay đổi lớn trong thiết chế của Nhà nước và các khía cạnh của quản trị nhà nước.

3.1. Bối cảnh thực hiện quản trị nhà nước tốt ở Việt Nam

Trong quá trình Đổi mới, nền kinh tế Việt Nam đã chuyển dần từng bước sang cơ chế thị trường. Quá trình hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam cũng tiến triển mạnh mẽ với việc gia nhập nhiều tổ chức và diễn đàn quốc tế tính từ năm 1995 đến nay, trong đó dấu mốc quan trọng là trở thành thành viên chính thức của WTO năm 2007. Nền kinh tế tri thức đã bước đầu hình thành với sự bùng nổ về công nghệ thông tin, tạo điều kiện và cơ hội cho việc tiếp cận và chia sẻ thông tin đa chiều. Trình độ dân trí được nâng cao nhanh chóng khiến cho những đòi hỏi về sự minh bạch, công khai ngày càng mạnh mẽ. Trong khi đó, mô hình hành chính Việt Nam mặc dù đã có những chuyển đổi nhất định nhưng vẫn mang nhiều đặc điểm của mô hình hành chính truyền thống, sự chú trọng vào các mối quan hệ chính thức. Những thách thức hiện nay của quản lý công ở Việt Nam là hiệu quả còn thấp, chi tiêu tốn kém, tệ quan liêu còn khá nặng nề, đạo đức công vụ có biểu hiện xuống cấp ở một số nơi, tình trạng tham nhũng vẫn diễn biến phức tạp. Khả năng đáp ứng nhu cầu nhân dân của nền hành chính còn hạn chế, chất lượng dịch vụ và sự hài lòng của người dân đối với dịch vụ hành chính công còn thấp. Nền hành chính công còn nhiều điểm chưa hỗ trợ tốt cho phát triển kinh tế, hội nhập quốc tế và nâng cao khả năng cạnh tranh của đất nước trong bối cảnh hội nhập.

Nhận thức rõ các thách thức hiện thời, Chính phủ Việt Nam đã vận dụng lý thuyết quản lý công mới và quản trị nhà nước tốt để thay đổi tư duy về vai trò của Nhà nước và nền hành chính công. Nhà nước đã thực hiện cải cách thể chế và cơ cấu hành chính, xem xét lại quá trình xây dựng và điều phối chính sách để nâng cao tính chuyên nghiệp, xây dựng hệ thống các chỉ số đánh giá thực thi công việc, tăng cường chia sẻ các giá trị đạo đức công vụ, thay đổi mối quan hệ trách nhiệm giữa các cấp trong hệ thống quản lý công và thực hiện ủy quyền, phân quyền mạnh mẽ hơn, quản lý chặt chẽ việc sử dụng tài sản và tài chính công theo hướng chú trọng vào kết quả đầu ra. Đặc biệt,

Nhà nước cũng nhấn mạnh tầm quan trọng và từng bước triển khai xây dựng Chính phủ điện tử, nền hành chính điện tử để tạo điều kiện cho người dân tiếp cận dễ hơn với Nhà nước và các dịch vụ công, đồng thời thay đổi phong cách quản lý, ra quyết định và tăng cường sự tham gia của công dân.

3.2. Thành quả và những vấn đề đặt ra của “quản trị nhà nước tốt” ở Việt Nam

Xem xét các khía cạnh của quản trị nhà nước tốt, có thể thấy một số thành quả tiêu biểu và các vấn đề đặt ra của mô hình quản lý này ở Việt Nam thời gian qua như sau:

Xây dựng nhà nước pháp quyền

Vị trí, tầm quan trọng của nhiệm vụ xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa tiếp tục được Đại hội XII (2016) của Đảng khẳng định sâu sắc hơn, cho thấy rõ quyết tâm chính trị của toàn Đảng: “Trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước, phải thực hiện dân chủ, tuân thủ các nguyên tắc pháp quyền và phải tạo ra sự chuyển biến tích cực, đạt kết quả cao hơn. Xây dựng nhà nước pháp quyền phải tiến hành đồng bộ cả lập pháp, hành pháp, tư pháp và được tiến hành đồng bộ với đổi mới hệ thống chính trị theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả; gắn với đổi mới kinh tế, văn hóa - xã hội” [5]. Việt Nam đã từng bước phát triển hệ thống quan điểm, nguyên tắc cơ bản về xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân. Hiến pháp 1992, Hiến pháp sửa đổi 2013 và nhiều Bộ luật, Luật, Pháp lệnh đã được ban hành, tạo khuôn khổ pháp lý để Nhà nước quản lý bằng pháp luật trên các lĩnh vực kinh tế, xã hội, an ninh, quốc phòng,... Đã có nhiều quyết định cải cách có ý nghĩa quan trọng trên lĩnh vực xây dựng nhà nước và pháp luật, làm cơ sở cho đổi mới hệ thống chính trị, đổi mới tổ chức hoạt động của bộ máy nhà nước.

Việt Nam cũng đang trong quá trình tiếp tục đổi mới quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật; tăng cường năng lực của các cơ quan soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là Quốc hội, cơ quan lập

pháp cao nhất; đổi mới phương pháp, quy trình xây dựng văn bản, loại bỏ cách làm theo chủ quan, cục bộ; tăng cường sự tham gia của nhân dân và các tổ chức vào quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật; thực thi pháp luật nghiêm minh,...

Minh bạch và phòng chống tham nhũng

Nhà nước đã chú trọng đẩy mạnh công tác thông tin về văn bản cho nhân dân, thực hiện quy chế dân chủ, đổi mới công tác thanh tra, kiểm tra, tăng cường các dịch vụ tư vấn,... Tuy nhiên, cơ hội tiếp cận thông tin - chìa khóa để người dân cất lên tiếng nói của mình, từ đó tăng cường trách nhiệm giải trình của Nhà nước còn hạn chế. Thông tin và dữ liệu về hoạt động của khu vực công còn khó tiếp cận, kể cả trong các trường hợp pháp luật yêu cầu cán bộ nhà nước phải công khai. Hoạt động phòng chống tham nhũng vẫn còn nhiều vấn đề chưa được giải quyết.

Theo đánh giá của Tổ chức Minh bạch Quốc tế (2016) về CPI trong khu vực công tại các quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới, Việt Nam tiếp tục đạt 31/100 điểm (trong đó 0 chỉ mức độ tham nhũng cao nhất và 100 là rất trong sạch), đứng thứ 112/168 trên bảng xếp hạng toàn cầu. Như vậy, điểm số CPI của Việt Nam không được cải thiện trong 4 năm liên tiếp (từ năm 2012) và tiếp tục nằm trong số 2/3 các nước có điểm số dưới 50. Kết quả này cho thấy tham nhũng trong khu vực công vẫn là vấn đề nghiêm trọng ở Việt Nam và các nỗ lực về phòng, chống tham nhũng chưa thật sự thành công. Kết quả CPI 2015 cũng khẳng định những đánh giá, nhận thức của Nhà nước Việt Nam, cảm nhận và trải nghiệm chung của người dân Việt Nam về tham nhũng. Nếu không có những hành động mạnh mẽ hơn để ngăn ngừa và trừng trị các hành vi tham nhũng, vấn nạn này sẽ tác động tiêu cực đến sự phát triển của nền kinh tế, đồng thời làm xói mòn niềm tin của người dân đối với hệ thống chính trị cũng như khả năng đẩy lùi tham nhũng của các nhà lãnh đạo.

Bảng 1. Chỉ số cảm nhận tham nhũng (CPI) của Việt Nam

Năm	Điểm	Xếp hạng
2015	31/100	112/168
2014	31/100	119/175
2013	31/100	116/177
2012	31/100	123/176

Nguồn: Tổ chức Minh bạch Quốc tế, 2016.

Tăng cường sự tham gia của người dân

Trong quá trình Đổi mới, cải cách hành chính, dân chủ tiếp tục được phát huy trên nhiều lĩnh vực. Dân chủ về kinh tế ngày càng được mở rộng đã tác động tích cực đến việc giải phóng sức lao động, là động lực thúc đẩy kinh tế phát triển, nâng cao đời sống nhân dân. Dân chủ về chính trị đã có bước tiến quan trọng, thể hiện ở việc bầu các cơ quan dân cử, ở chất lượng sinh hoạt của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, tại các cuộc thảo luận của nhân dân tham gia ý kiến xây dựng các dự án luật, trong hoạt động của báo chí,...

Quy chế dân chủ cơ sở đã được ban hành nhằm đảm bảo người dân thực hiện quyền làm chủ của mình trực tiếp ở cơ sở nơi cư trú và cơ quan, đơn vị công tác. Quá trình thực hiện cải cách hành chính gắn với việc thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở đang được tiến hành đồng bộ, rộng rãi. Theo một số báo cáo đã được công bố, ngoài việc thực hiện cải cách hành chính theo cơ chế “một cửa”, trên 95% xã, phường, thị trấn thực hiện niêm yết công khai các thủ tục hành chính, các khoản phí, lệ phí, đóng góp của dân, công khai các phương án sản xuất, việc giải quyết các thủ tục hành chính như cấp giấy phép xây dựng, đăng ký kinh doanh, địa chính, hộ tịch, hộ khẩu, công chứng; chế độ cho các đối tượng chính sách đã được công khai hóa. Nhiều thủ tục đã được giải quyết nhanh, gọn, giảm bớt phiền hà cho nhân dân, được nhân dân đồng tình.

Tuy nhiên, việc thực hiện quy chế dân chủ cơ sở hiện vẫn còn nhiều vấn đề bức xúc cần phải xử lý như một số địa phương tổ chức triển khai chậm; không ít địa phương, cơ sở tiến

hành một cách hình thức, cấp trực tiếp thiếu chỉ đạo hướng dẫn cụ thể cho từng cơ sở; thực hiện quy chế dân chủ gắn với cải cách thủ tục hành chính chậm, thiếu đồng bộ. Việc tổ chức kiểm tra thực hiện quy chế dân chủ chưa thường xuyên; ở một số nơi thực hiện kỷ cương pháp luật chưa nghiêm,... Cách thức tham gia quản trị địa phương còn chưa chuyển biến đáng kể và khả năng ảnh hưởng của người dân đến các quyết định của chính quyền cơ sở còn hạn chế.

Tăng cường trách nhiệm giải trình

Một trong những giải pháp được đưa ra trong Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020 là: “Tiếp tục hoàn thiện và thực hiện cơ chế về trách nhiệm giải trình của cán bộ, công chức, nhất là đối với cán bộ lãnh đạo, quản lý,...” [6]. Cần nói thêm, cho đến nay nhiều người làm việc trong bộ máy hành chính các cấp, từ Trung ương đến địa phương, thường hiểu một cách không đầy đủ rằng trách nhiệm giải trình của các cơ quan trong bộ máy nhà nước là trách nhiệm giải thích công việc của cơ quan đó với dân, thậm chí chỉ cần với đại diện của dân là đủ.

Tuy nhiên, khi nói đến trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước thì thước đo quan trọng nhất để đánh giá nó có được quan tâm hay không chính là ở chỗ cơ quan quản lý nhà nước có tiếp thu đầy đủ ý kiến của dân và sẵn sàng thay đổi lỗi làm việc thiếu trách nhiệm hay không, và mức độ sửa chữa các thiếu sót, sai lầm để phục vụ yêu cầu của dân đến đâu. Người dân trực tiếp giám sát được quá trình đó bao nhiêu thì càng tốt bấy nhiêu. Với đo bằng thước đo như thế thì có thể thấy trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước của Việt Nam hiện nay còn nhiều hạn chế. Đây là một nhiệm vụ khó khăn và là rào cản lớn của cải cách hành chính nói riêng và của công cuộc đổi mới đất nước nói chung. Hiện nay, Chính phủ đang thí điểm một số giải pháp nhằm nâng cao uy tín của bộ máy nhà nước trước dân với hy vọng tạo ra một cơ chế vận hành mới, trong đó trách nhiệm giải trình của bộ máy chính quyền các cấp sẽ được nâng cao. Do đó, việc sửa đổi cơ chế để bộ máy có uy tín cao hơn với nhân dân khi điều hành công việc là việc làm cần

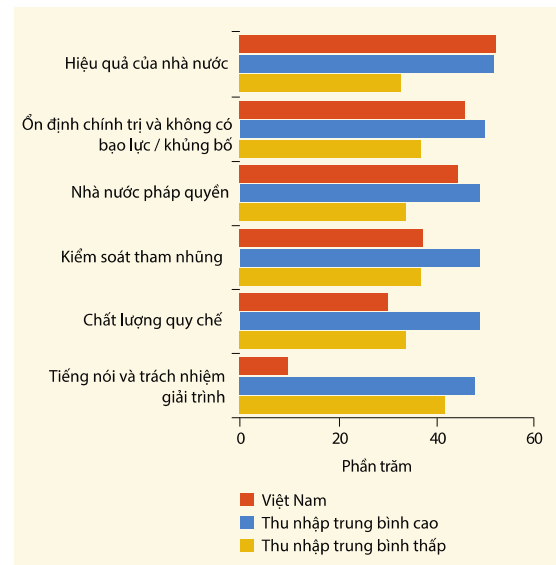
thiết và quan trọng trong công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước theo mô hình quản trị nhà nước tốt.

3.3. Đánh giá chung

Để có cái nhìn bao quát về quản trị nhà nước ở Việt Nam và so sánh với các quốc gia có thu nhập trung bình khác, có thể tham khảo bộ dữ liệu của Worldwide Governance Indicators (WGI - Chỉ số quản trị toàn cầu) với 6 thành tố là: Tiếng nói và chất lượng giải trình, ổn định chính trị và không có bạo lực / khủng bố, hiệu quả của nhà nước, chất lượng quy chế (điều tiết kinh doanh), nhà nước pháp quyền và kiểm soát tham nhũng. WGI đã được đo lường kể từ năm 1996 cho 215 nền kinh tế.

Theo kết quả WGI (2014), Việt Nam đạt kết quả tốt nhất về ổn định chính trị và hiệu quả của nhà nước (Hình 2). Cả hai chỉ số này đều có điểm số xấp xỉ ngang bằng với các nước có thu nhập trung bình cao và tốt hơn các nước thu nhập trung bình thấp. Như vậy, hiệu quả của nhà nước - chỉ số được đo lường dựa trên cảm nhận về chất lượng dịch vụ công và cam kết có chính sách dịch vụ công tốt của nhà nước - đã có sự cải thiện. Tuy nhiên, hai nhóm chỉ số đạt kết quả thấp nhất là tiếng nói của người dân - trách nhiệm giải trình, và chất lượng quy chế điều tiết kinh doanh (đo lường bằng cảm nhận về năng lực hoạch định và thực thi chính sách của nhà nước nhằm phát triển khu vực tư nhân), thấp hơn nhiều so với mức bình quân của nhóm nước thu nhập trung bình thấp. Về hai chỉ số còn lại: nhà nước pháp quyền và kiểm soát tham nhũng, Việt Nam có kết quả thấp hơn các nước có thu nhập trung bình cao và chỉ tương đương với mức của các nước thu nhập trung bình thấp. Những so sánh này cho thấy các khía cạnh về chất lượng quản trị nhà nước mà Việt Nam cần tập trung xử lý nếu muốn thúc đẩy sự phát triển đất nước.

Nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2016) đã chỉ ra ba nguyên nhân cơ bản gây ra những hạn chế trong quản lý nhà nước ở Việt Nam như sau:



Hình 2. Chỉ số quản trị toàn cầu năm 2014.

Nguồn: www.govindicators.org

(i) Tình trạng nhà nước can thiệp quá nhiều vào kinh tế; (ii) Tình trạng quyền lực nhà nước bị cát cứ, manh mún và thiếu cơ chế kiểm soát quyền lực hữu hiệu; và (iii) Sự hạn chế của tiếng nói cũng như sự tham gia của người dân trong hoạch định và phát triển thực thi chính sách [7]. Trong những nguyên nhân này có nguyên nhân thứ hai và thứ ba liên quan trực tiếp tới các đặc tính của mô hình quản trị nhà nước tốt. Đây là những rào cản đối với Việt Nam trong quá trình phát triển và cũng là vấn đề cần giải quyết trong tiến trình áp dụng quản trị nhà nước tốt ở giai đoạn tiếp theo.

3.4. Kiến nghị đẩy mạnh triển khai mô hình “Quản trị nhà nước tốt” ở Việt Nam đến năm 2020

Một là, cần xây dựng một cơ chế nâng cao hơn nữa hiệu lực, hiệu quả và trách nhiệm giải trình của Nhà nước. Để giải quyết vấn đề cát cứ, manh mún của Nhà nước, đòi hỏi phải thiết lập được cơ chế điều chỉnh mối quan hệ giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương để thúc đẩy hiệu lực, hiệu quả hoạt động, bao gồm làm rõ hơn cơ chế truy cứu trách nhiệm và tạo môi trường phối hợp giữa các cấp chính quyền. Việt Nam cũng cần phân định

trách nhiệm rõ hơn đối với khu vực công và phân cấp tài chính mạnh mẽ hơn để chính quyền địa phương có nguồn lực thực hiện trách nhiệm cung ứng dịch vụ công. Bên cạnh đó, cũng cần khuyến khích chính quyền địa phương nuôi dưỡng và tạo lập nguồn thu cho mình đi kèm với việc nâng cao trách nhiệm giải trình trong quản lý tài chính.

Hai là, cùng với việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Nhà nước, cần có sự điều chỉnh cân đối và cơ chế kiểm soát tốt các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Sự phân công hợp lý quyền lực giữa các nhánh này sẽ cung cấp cơ chế cho sự thúc đẩy thảo luận chính sách và gia tăng giám sát đối với quá trình thực thi chính sách, qua đó cải thiện chất lượng hoạch định và thực thi chính sách. Theo hướng đó, cần quan tâm cải thiện hiệu quả hoạt động của Quốc hội, tăng cường khả năng giám sát của Quốc hội và có cơ chế để cử tri truy cứu trách nhiệm của mỗi đại biểu Quốc hội. Việt Nam cũng cần xây dựng một hệ thống tòa án hiện đại, có tính độc lập và chuyên nghiệp cao; nâng cao tính minh bạch trong hoạt động tư pháp, nâng cao tính độc lập của thẩm phán và cải thiện cơ chế kiểm soát hành vi của thẩm phán. Bên cạnh đó, cần tăng thêm tính tự chủ, nguồn lực và năng lực cho các cơ quan giám sát chuyên ngành như kiểm toán nhà nước, thanh tra Chính phủ, thanh tra Bộ, ngành và địa phương.

Ba là, tiếp tục cải cách bộ máy hành chính công, xây dựng hệ thống hành chính hợp lý dựa trên chế độ chức nghiệp. Việc xóa bỏ sự chồng lấn về thẩm quyền giữa các cơ quan trong bộ máy hành chính cũng sẽ góp phần hạn chế tình trạng manh mún, cát cứ quyền lực, nâng cao trách nhiệm của cán bộ trong hệ thống hành chính. Chức năng của các cơ quan hành chính cần được điều chỉnh theo hướng một cơ quan chịu trách nhiệm về nhiều loại hoạt động công quyền khác nhau. Việc ủy quyền giữa các cấp chính quyền và ủy quyền đồng cấp phải được thực hiện theo các cơ chế được quy định rõ ràng, dựa trên các chỉ tiêu hiệu quả. Cần nâng cao năng lực và cơ cấu lại đội ngũ công chức theo hướng chú trọng nhiều đến năng lực khi

tuyển dụng, xác định nhu cầu tuyển dụng chú trọng đến chức năng và yêu cầu công việc, cải thiện chế độ đãi ngộ để thu hút và duy trì được nguồn nhân lực chất lượng cao.

Bốn là, tạo thêm cơ hội tiếp cận thông tin cho người dân, nâng cao khả năng của người dân trong việc đòi hỏi trách nhiệm giải trình từ phía Nhà nước. Cần có quy định và cho phép các tổ chức xã hội của người dân tham gia tích cực vào quá trình ra quyết định, tạo điều kiện để người dân xem xét các vấn đề, tìm kiếm nguyên nhân và gây ảnh hưởng đối với hoạt động của Nhà nước. Cụ thể hơn, cần cải thiện khung pháp lý để người dân có thể tương tác với nhau trong việc nêu lên mối quan tâm của mình, đồng thời tạo ra các tổ chức có năng lực hành chính và tài chính để bảo vệ lợi ích của dân. Trong dài hạn, cần mở rộng cơ chế tham vấn các tổ chức của người dân tham gia phản biện chính sách và theo dõi, đánh giá thực thi chính sách. Đồng thời, cần nâng cao khả năng tiếp cận thông tin chính xác, kịp thời của người dân, đảm bảo sự đáp ứng từ phía Nhà nước đối với các yêu cầu cung cấp thông tin từ phía người dân ở các cấp chính quyền. Công khai minh bạch thông tin là một yêu cầu quan trọng của quản trị nhà nước tốt, ngoại trừ những thông tin có ảnh hưởng tới đảm bảo an ninh quốc gia hoặc bảo mật thông tin cá nhân.

Tóm lại, nâng cao tính minh bạch trong hoạt động của khu vực công cũng như trách nhiệm giải trình của các cơ quan công quyền và đội ngũ công chức ở cả cấp Trung ương và địa phương là những điểm then chốt cần tập trung giải quyết. Bên cạnh đó, cần tiếp tục mở rộng quyền tiếp cận thông tin, tạo điều kiện khuyến khích sự tham gia tích cực của người dân, của báo chí và khu vực tư nhân vào phản biện chính sách và giám sát thực thi chính sách.

Tài liệu tham khảo

- [1] Huther, Jeff, and Anwar Shah, "A Simple Measure of Good Governance", Policy Research Working Paper 1894 (1996), World Bank, Washington, D.C.

- [2] Kaufmann, “Measuring Good Governance”, The World Bank Institute, 1997.
- [3] World Bank, “Governance - The World Bank’s experience”, 1996.
- [4] UNDP, Governance for sustainable human development - A UNDP policy document, 1997.
- [5] Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2016.
- [6] Chính phủ, Nghị quyết 30c/NQ-CP ngày 8/11/2011 của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020, Hà Nội.
- [7] Ngân hàng Thế giới, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, “Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, công bằng, sáng tạo và dân chủ”, Báo cáo tổng quan, 2016.

The Application of the “Good Governance” Model in Vietnam

Pham Thi Hong Diep

*VNU University of Economics and Business,
144 Xuan Thuy Str., Cau Giay Dist., Hanoi, Vietnam*

Abstract: The term “Governance” has been used since 1990s in the process of public sector reform and implementation of new public management models in many countries. The model “Good Governance” has eight basic characteristics namely: Participatory, consensus oriented, accountable, transparent, responsive, equitable and inclusive, effective and efficient, rule of law followed. In the process of international economic integration and development, the application of the above-mentioned characteristics on the governance in Vietnam is an important complement to the development and modernization of public management. This paper analyzes the context in which the “Good Governance” is implemented in Vietnam, evaluates achievements and challenges in several aspects such as building the rule of law, enhancing transparency and anti-corruption, strengthening the participation of the people, strengthening accountability, consensus, and proposes recommendations to promote public management reform in the time to come.

Keywords: Reform, governance, public management, Vietnam.