

Cải cách hành chính và Chống tham nhũng:

Cải cách hành chính công có dẫn tới cải cách thể chế mà không cần những thay đổi sâu sắc về cơ cấu?

Nguyên tắc định hướng cho cải cách thể chế ở Việt Nam trước hết là xây dựng cơ sở pháp lý cho việc thực hiện cơ chế kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, và sau đó là xây dựng hệ thống chính phủ dựa trên nguyên tắc của ‘chế độ pháp quyền xã hội chủ nghĩa’. Chương trình Tổng thể về cải cách hành chính nhà nước (CCHC) giai đoạn 2001-2010 nêu lên bốn lĩnh vực cải cách thể chế chính, bao gồm: (i) đưa vào thực hiện các văn bản luật điều tiết thị trường, hệ thống hành chính công, quy định về ‘mối quan hệ giữa nhà nước và nhân dân’, như xử lý khiếu nại của nhân dân và vai trò của nhà nước trong nền kinh tế, (ii) đổi mới quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật, (iii) các cơ quan công quyền nghiêm chỉnh và minh bạch trong pháp luật và (iv) cải cách thủ tục hành chính.

Điều đó cho thấy rõ tầm bao quát rộng về phạm vi của chương trình cải cách thể chế. **Khi Việt Nam phát triển cao hơn, vấn đề then chốt ở đây là cải cách thể chế thuộc Chương trình CCHC sẽ không tạo ra những bước tiến quan trọng nếu những cải cách đó không được hậu thuẫn và gắn kết với những tiến bộ đạt được từ những cải cách vĩ mô hơn trong lĩnh vực hiến pháp, luật pháp và chính trị tại các cơ quan quản lý nhà nước ở Việt Nam.** Quan điểm này được xem xét thông qua phân tích lý thuyết và thực tiễn, trong đó có tham khảo kinh nghiệm quốc tế. Phát hiện chính từ nghiên cứu là một số giả định quan trọng xuất phát từ khuôn khổ pháp lý điều chỉnh công tác quản lý nhà nước ở Việt Nam, và cách thức thực hiện khuôn khổ pháp lý đó chứa đựng những căng thẳng và sự thiếu rõ ràng, gây cản trở tới việc đạt được các mục tiêu cải cách thể chế trong lĩnh vực hành chính nhà nước.

Ý nghĩa của một ‘nhà nước pháp quyền’ đã được tranh luận nhiều ở Việt Nam, tập trung vào ít nhất là ba ý tưởng chủ đạo. Thứ nhất, ‘pháp quyền’, nghĩa là luật pháp là tối thượng trong việc vận dụng quyền lực của nhà nước; thứ hai, tính trung lập của luật pháp trong mối quan hệ với con người, hay sự bình đẳng trước pháp luật; và thứ ba, tầm quan trọng to lớn của việc điều tiết quyền lực nhà nước bằng luật pháp, đòi hỏi phải có sự tách biệt nhất định giữa luật pháp và chính trị.

Kết quả phân tích kinh nghiệm của các quốc gia đang phát triển đã trải qua những thách thức trong thực hiện cải cách thể chế cho thấy một hệ thống luật pháp độc lập về thể chế và không bị tác động bởi yếu tố chính trị và

một nền công vụ vận hành trên nền tảng của trí đức là những thành tố chính dẫn tới thành công. Dữ liệu về ‘chất lượng của chính phủ’ thu được từ việc so sánh các quốc gia cho thấy rõ định hướng này (xem Bảng 1).

Từ kinh nghiệm thực tiễn trên, báo cáo nghiên cứu đề xuất ba nguyên tắc căn bản về xây dựng luật pháp phù hợp với công cuộc cải cách thể chế bộ máy hành chính công, bao gồm:

1. Sự phân biệt về thể chế theo cách thức cho phép xây dựng và thể chế hóa các lô gic và tập hợp những kỹ năng tách biệt của quá trình ra quyết định về chính trị, hành chính-kỹ thuật và tư pháp.
2. Các cơ chế khiến cho quan chức nhà nước có trách nhiệm với những hành động của họ theo một qui trình phù hợp.
3. Các hệ thống giám sát độc lập nhằm đảm bảo các quan chức nhà nước ở mọi cấp (kể cả các nhà lãnh đạo chính trị và công chức) tuân thủ theo các chuẩn mực của sự hợp pháp, đặc biệt là trong khi xử lý các vấn đề công.

Mặc dù vậy, giải quyết những vấn đề trên như thế nào là điều cần quan tâm không chỉ đối với CCHC mà còn đối với cải cách hiến pháp. Do đó, một vấn đề khá nghịch lý ở đây là chương trình cải cách thể chế hành chính nhà nước ở Việt Nam cho đến nay vừa rộng lại vừa hẹp. Một số cải cách thể chế cần thiết lại được thực hiện bên ngoài lĩnh vực hành chính công; và những cải cách hành chính cần thiết cần được kết nối hoặc lồng ghép vào những cải cách khác trong trường hợp đây là những cải cách sẽ đem lại thành công.

Một câu hỏi đặt ra là: **Chiến lược cải cách thể chế nào trong khuôn khổ CCHC có thể tạo cơ hội tốt nhất để kết nối với những vấn đề rộng lớn hơn?**

Kết quả phân tích hai trường hợp khảo sát về nội dung cải cách thể chế trong Chương trình CCHC – bao gồm cơ chế “một cửa” và đơn giản hoá thủ tục hành chính – có tác dụng xác định tiềm năng cho những thành công trong tương lai. Chẳng hạn, cơ chế “một cửa” cho tới nay đã đem lại những cải thiện nhất định về chất lượng và điều kiện tiếp cận các dịch vụ bên cạnh việc nâng cao trách nhiệm giải trình của các cán bộ địa phương. Một số nguyên nhân dẫn tới thành công ở địa phương đó là:

- Một nhóm chủ trương cải cách mạnh trong bộ máy chính quyền tỉnh đã khuyến khích và hỗ trợ các sáng kiến địa phương;
- Một phương pháp tiếp cận cải cách từ dưới lên trong đó các cán bộ hành chính địa phương được yêu cầu đề xuất các dự án CCHC dựa trên nhu cầu của địa phương và đấu thầu tìm nguồn lực;
- Sự xác định rõ ràng trách nhiệm cho các mục tiêu và kết quả của dự án phản ánh “tính làm chủ” dự án của địa phương;
- Sự tham gia tích cực của các nhóm và bên liên quan ở các cấp địa phương trong việc hình thành các dự án ở địa phương theo hướng đáp ứng và phù hợp với những nhu cầu tại chỗ;
- Một cơ chế theo dõi và đánh giá để ghi lại những thành tựu và phổ biến các kết quả.

Trong lĩnh vực đơn giản hoá thủ tục hành chính, ở những địa phương - nơi thường có sự ngăn cản và chống đối - thì hai yếu tố thành công khác cũng cần được lưu ý đó là:

- Sự điều phối tập trung cao độ của một nhóm người trong Văn phòng Thủ tướng;
- Sự tham gia tích cực của xã hội dân sự trong giám sát quy trình thực hiện.

Tuy nhiên, bên cạnh đó báo cáo nghiên cứu cũng nhấn mạnh sự cần thiết phải cẩn trọng với một chiến lược cải cách đòi hỏi chi phí điều phối cao và yêu cầu kỹ thuật phức tạp thông qua một quy trình từ trên xuống nặng nề, đòi hỏi phải đáp ứng các yêu cầu về thời hạn hoàn thành. Việc thực hiện CCHC cho tới nay mang nặng ‘tư duy tuân thủ’ xuất phát từ những cơ chế từ trên xuống như vậy.

Những bài học rút ra từ nghiên cứu cho thấy cải cách thể chế bộ máy hành chính nhà nước và các dự án CCHC cần được đánh giá dựa trên các câu hỏi sau:

- Liệu chúng có nâng cao tính nhất quán và rõ ràng trong các quy định và thủ tục để nhờ đó người dân biết được những yêu cầu chính đáng của họ về các dịch vụ công?
- Liệu chúng có tạo ra cơ chế cho người dân khiếu nại (và tố cáo khi cần)?

- Liệu chúng có đảm bảo được những mong mỏi và yêu cầu chính đáng của người dân có được đáp ứng nhờ sự đối xử không thiên vị?
- Liệu chúng có tăng quyền cho cán bộ địa phương những người chịu trách nhiệm đáp ứng yêu cầu của người dân?
- Liệu những cán bộ địa phương có nhận được hỗ trợ và khuyến khích trực tiếp từ các cấp cao hơn theo một cách thức đơn giản và hiệu quả trong trường hợp có vướng mắc?

Nhằm tạo điều kiện tốt nhất để CCHC có thể dẫn tới một loạt những thay đổi cơ cấu sâu sắc hơn, ngoài việc thực hiện có hiệu quả cơ chế “một cửa” và đơn giản hoá các thủ tục hành chính, cần xem xét thêm nhiều biện pháp khác để thực hiện đánh giá theo các tiêu chí trên, ví dụ như thông qua cải cách nhằm tăng cường quyền được thông tin của người dân và nâng cao tính minh bạch; thông qua các cơ chế khiếu nại của người dân; toà án hành chính; các cơ chế ‘hiến chương công dân’ và ‘phiếu ghi điểm’ nhằm lấy ý kiến người dân và khách hàng để đánh giá chất lượng dịch vụ. Việc tập trung cho các dự án CCHC thích hợp có thể đem lại những tiến bộ to lớn ‘từ dưới lên’, góp phần vào công cuộc cải cách thể chế ở quy mô rộng lớn hơn.

Để biết thêm chi tiết, xin tham khảo:

Martin Painter, Hà Hoàng Hợp và Chu Quang Khôi (2009) **Cải cách thể chế bộ máy hành chính nhà nước ở Việt Nam đương đại**. Trong *Loạt bài nghiên cứu chính sách về Cải cách hành chính và Chống tham nhũng*. Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc tại Việt Nam (UNDP Việt Nam).
 Tại trang web: www.undp.org.vn

* Tiến sĩ Martin Painter, Phụ trách bộ môn Hành chính công, Đại học Thành phố Hồng Kông chủ biên, cùng với các cộng sự là Tiến sĩ Hà Hoàng Hợp, chuyên gia tư vấn cao cấp về quản trị điều hành, và Thạc sĩ Chu Quang Khôi, nghiên cứu viên về quản trị điều hành, Hà Nội.

Bảng 1: Những phát hiện của nghiên cứu xuyên quốc gia về ‘Chất lượng của chính quyền (QOG)’

Các thông số kết quả	Pháp quyền	Tính hiệu quả của chính quyền	Tham nhũng ít	Tác động của QOG
Tuổi thọ	+ .62*	+ .44	+ .37	Tích cực ++
Môi trường bền vững	+ .50	+ .51	+ .54	Tích cực ++
GDP theo đầu người	+ .88	+ .87	+ .87	Tích cực +++
Tăng trưởng GDP	+ .10	± .00	+ .20	Tích cực
Bất bình đẳng	- .44	- .44	- .46	Tích cực +***
Chỉ số phát triển con người (HDI)	+ .71	+ .73	+ .70	Tích cực +++
Chỉ số xã hội văn minh	+ .83	+ .84	+ .83	Tích cực +++

* Sự tương quan (r)

**t bất bình đẳng hơn

Nguồn: S Holmberg, B Rothstein, N Nasiritousi, ‘Chất lượng của chính quyền: Bạn nhận được cái gì’, QoG Working Paper 2008:21, Viện nghiên cứu Chất lượng của Chính quyền, Đại học Goteborg