

Cải cách hành chính và chống tham nhũng:

Cơ cấu tổ chức Chính phủ để cung ứng dịch vụ công tốt nhất: Trường hợp Việt Nam và một số kiến nghị đổi mới

Mục đích chính của cải cách hành chính nhà nước là nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Do vậy, người thiết kế quy trình cải cách cần tự hỏi liệu kết quả cải cách có trả lời thỏa mãn ít nhất hai câu hỏi: **quản trị quốc gia tốt để làm gì, và làm thế nào để có thể đo lường được quản trị quốc gia tốt?** Nhiệm vụ của bộ máy quản lý hành chính nhà nước là đảm bảo phúc lợi công và phúc lợi chung cho người dân, và tính ưu việt trong quản trị quốc gia được đo bằng những thành quả của mục tiêu đó. Chính phủ các quốc gia vốn theo đuổi nhiều lý tưởng khác nhau cho rằng hệ thống của họ thực hiện mục tiêu này tốt hơn các quốc gia khác. Khoảng cách giữa các quốc gia đang phát và các quốc gia có trình độ phát triển cao hơn thể hiện qua sự phát triển kinh tế-xã hội cụ thể và có thể đo lường được, và mức sống của người dân. Đây cũng chính là lý do tại sao Chỉ số phát triển con người của Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc lại trở thành một công cụ đo lường hiệu quả của các chính phủ.

Nếu dịch vụ công phần nhiều quyết định mức sống của người dân, dịch vụ công công ưu việt là một dấu hiệu thể hiện chính phủ tốt. Các dịch vụ công tác động lớn đến đời sống thường nhật của người dân, và định nghĩa về dịch vụ công vừa rộng lại vừa hẹp, bởi hầu như tất cả mọi dịch vụ có thể do chính phủ cung cấp phục vụ người dân có thể được xem là dịch vụ công. Do vậy, ở một số quốc gia, thuật ngữ “dịch vụ công” cũng đồng nghĩa với bộ máy của chính phủ. “Dịch vụ công” theo nghĩa hẹp là những hàng hoá và dịch vụ chính phủ có trách nhiệm cung cấp hoặc quản lý công tác cung cấp dịch vụ công đảm bảo mức độ hài lòng của người dân. **Người ta không tranh luận về việc liệu chính phủ có một vai trò nào đó; người ta chỉ tranh luận về việc chính phủ nên làm gì và không nên làm gì.** Trong kỷ nguyên khi tư nhân hoá nhằm nâng cao hiệu quả và hiệu lực là những chuẩn mực chi phối, các nhà thiết kế cải cách hành chính công có xu hướng vận động các chính phủ sử dụng các biện pháp thị trường trong những lĩnh vực có thể, và tìm cách thực hiện hiệu quả những lĩnh vực chính phủ muốn nắm giữ.

Việc cung cấp dịch vụ công ở Việt Nam đang phải đối mặt với rất nhiều thách thức lớn. Vấn đề đầu tiên đó là chất lượng thấp hoặc mức độ hài lòng thấp, đặc biệt là trong các lĩnh vực dịch vụ công chính như điện, nước, giao thông đô thị và liên tỉnh, giáo dục tiểu học và trung học cơ sở, và các công tác hành chính khác mà người dân phải thực hiện theo yêu cầu của nhà nước. Vấn đề nổi cộm nhất khi nói tới chất lượng dịch vụ công thấp đó là tính hợp lý của mô hình cung cấp dịch vụ công.

Trong thập niên vừa qua, Việt Nam đang chuyển dịch theo hướng xã hội hoá nhiều dịch vụ công. Xã hội hoá dịch vụ công trong thời gian qua diễn ra theo hướng đưa chức năng cung cấp dịch vụ công ra khỏi các cơ quan quản lý nhà nước, đồng thời cho phép những tổng công ty nhà nước mới đưa ra các mức giá cao hơn cho các dịch vụ công họ cung cấp so với mức giá ở thời kỳ những dịch vụ đó vẫn do chính phủ cung cấp. Sự chuyển dịch này được thực hiện với một lý do chính đáng, đó là nhu cầu chuyển đổi từ mô hình nhà nước bao cấp sang một phần của nguyên tắc người sử dụng chi trả cho các dịch vụ họ sử dụng bởi nhà nước không có đủ năng lực tài chính để bao cấp. Song việc chuyển đổi này, hay việc chưa chuyển đổi theo mô hình mới ở một số ngành và lĩnh vực, không phải là không có vấn đề. **Bình đẳng** luôn là vấn đề gây tranh luận khi bàn tới mức độ xã hội hoá, bởi các doanh nghiệp đã cổ phần hoá nâng mức giá để phản ánh giá thành và lợi nhuận. Giá tăng tạo gánh nặng cho các hộ gia đình và gây ảnh hưởng lớn tới người nghèo. **Chất lượng** là vấn đề quan trọng tiếp theo, bởi giá tăng chưa hẳn đã dẫn tới chất lượng tăng. Đôi lúc, các dịch vụ còn bị gián đoạn hoặc không được cung cấp, ví dụ như việc cắt điện.

Vấn đề thứ ba đó là **tham nhũng và năng lực yếu kém** của bộ máy hành chính, trong đó một bộ phận đáng kể vẫn đang tham gia vào việc cung cấp dịch vụ công. Chừng nào dịch vụ công còn nằm trong tay những đơn vị nhà nước cung cấp dịch vụ công như vậy, chừng đó người sử dụng còn có những mối nghi ngờ và không hài lòng lớn thay vì có niềm tin vào các quyết định của bộ máy hành chính nhà nước. Một lĩnh vực nổi cộm hiện nay đó là thu hồi đất phục vụ các dự án đầu tư, xây dựng và tái định cư. Các khiếu nại tố cáo lên Quốc hội trong nhiều năm qua phần lớn liên quan đến vấn đề đất đai, chủ yếu tập trung vào các khía cạnh như sự thiếu minh bạch, không công bằng và hành vi tham nhũng của các cán bộ có liên quan.

Từ kinh nghiệm của các quốc gia khác, công bằng mà nói để giải quyết được những thách thức như vậy trong cung cấp dịch vụ công đòi hỏi phải tư nhân hoá một số lĩnh vực dịch vụ chính phủ đang quản lý. **Song nếu coi tư nhân hoá là một thước đo chuẩn, thì hiệu quả căn bản chỉ có thể là chuyển đổi hình thức sở hữu từ khu vực công (hay khu vực nhà nước) sang khu vực tư. Việc chuyển đổi hình thức sở hữu không thể được thực hiện tách rời với các biện pháp khác.** Nếu khu vực tư nhân chỉ quan tâm tới việc tối đa hoá lợi nhuận, tư nhân hoá rất có thể sẽ dẫn tới thất bại thị trường lớn. Yếu tố còn thiếu sót ở đây là vai trò của chính phủ trong việc

hướng dẫn và giám sát khu vực tư nhân trong thực hiện cung ứng dịch vụ công. Cụ thể hơn, **Chính phủ cần phải đề ra các tiêu chuẩn đối với các dịch vụ công sao cho đảm bảo sự cân bằng mang tính bền vững giữa lợi nhuận và phúc lợi công. Vai trò chính của chính phủ trong việc đề ra và duy trì các chuẩn mực đòi hỏi việc cơ cấu lại Chính phủ và định hướng lại các mục tiêu đối với lĩnh vực cung ứng dịch vụ công.**

Kể từ năm 1986 cho tới nay, Chính phủ Việt Nam luôn thực hiện đổi mới cơ cấu, chủ yếu thông qua các biện pháp tối đa hoá và hợp lý hoá bộ máy. Số lượng các Bộ đã giảm nhiều từ trên 30 bộ xuống còn trên 20 bộ. Qua đó, Chính phủ thực hiện tái cơ cấu và phân bổ lại, chuyển dần sang các Bộ có quy mô lớn hơn, mà về nguyên tắc, giúp thúc đẩy sự phối hợp trong và giữa các Bộ, ngành. Nhiều dịch vụ công đã được chuyển giao cho khu vực tư nhân thực hiện, hoặc ít nhất được chuyển giao cho các doanh nghiệp nhà nước đã được chuyển đổi thành các tổng công ty nhà nước thay vì các cơ quan chuyên ngành trực tiếp cung cấp và quản lý.

Rõ ràng Việt Nam đã và đang hợp lý hoá và tối đa hoá cơ cấu chính phủ, cũng như áp dụng biện pháp tư nhân hoá các dịch vụ công để đảm bảo hiệu quả cung ứng dịch vụ. **Song mức độ hài lòng thấp cho thấy rằng đây là những biện pháp cần nhưng chưa đủ. Khoảng cách giữa trách nhiệm xã hội và động cơ tối đa hoá lợi nhuận của khu vực tư nhân chưa được quan tâm.** Có thể việc hợp lý hoá và tối đa hoá hiệu quả có thể mới chỉ đạt được kết quả định tính, do đó đã đến lúc cần hướng tới những thay đổi mang tính định lượng được thực hiện qua một hình thức tổ chức khác. Hơn nữa, sẽ là hợp lô-gic nếu yêu cầu cần phải có mô hình quản lý của chính phủ tạo điều kiện cho việc cung cấp dịch vụ công tốt hơn. Điều này đòi hỏi chính phủ phải xem xét thấu đáo về việc làm thế nào để tổ chức và điều hành mô hình đó. Việc đánh giá từ bên trong và cải cách có thể đòi hỏi phải có một mô hình quản lý dịch vụ công thúc quy trình thay đổi này thông qua hai yếu tố: yếu tố thứ nhất là cạnh tranh; và, yếu tố thứ hai là sự giám sát, theo dõi thường xuyên và chặt chẽ việc tuân thủ các chuẩn mực đã đề ra.

Việt Nam đang hướng tới tập đoàn hoá các dịch vụ công vốn trước đây thuộc sự quản lý, điều hành trực tiếp của các Bộ. Mặc dù cạnh tranh thị trường không phải là phương thuốc chữa bách bệnh, song mức độ cạnh tranh thị trường nhất định có thể là lành mạnh bởi nó giúp nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực của các nhà cung cấp dịch vụ. Tại thời điểm hiện nay, cạnh tranh trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ công ở Việt Nam còn rất yếu. Sự cần thiết và lợi ích của cạnh tranh cần được đánh giá riêng rẽ cho từng lĩnh vực, đảm bảo sự phát triển của các doanh nghiệp cung ứng dịch vụ công.

Có lẽ yếu tố quan trọng nhất vẫn là Chính phủ giám sát chặt chẽ và thường xuyên chất lượng của các dịch vụ công. Trước đây, các Bộ, ngành cung cấp dịch vụ công, vì vậy về bản chất rất khó có thể đảm bảo tính khách quan trong quản lý và đánh giá các doanh nghiệp trực thuộc sự quản lý của các Bộ, ngành. Mô hình tập đoàn hoá hiện nay tách các đơn vị cung cấp dịch vụ ra khỏi các đơn vị quản lý, song vẫn tồn tại sự che chắn bởi

các cơ quan Đảng và các Bộ, ngành vẫn quản lý chặt chẽ việc bổ nhiệm nhân sự. Mặc dù kiểm soát là điều không ai mong muốn, **song việc kiểm soát mà không dựa trên đánh giá đúng đắn và khách quan về hiệu quả hoạt động có thể là cơ sở cho bổ nhiệm người thân vào các chức vụ, đặc biệt là khi những phản ánh tiêu cực từ công chúng có thể không đem đến kết quả như thay đổi nhân sự hoặc nâng cao chất lượng dịch vụ công.**

Chính phủ cần thiết lập các cơ quan chuyên môn chịu trách nhiệm quản lý, giám sát các tiêu chuẩn và thực hiện các chiến lược phát triển của Chính phủ, coi đây là một thay đổi lớn trong công tác quản lý dịch vụ công. Chính phủ chỉ nên bổ nhiệm ban quản lý chất lượng cho từng ngành dịch vụ công và cho phép ban này có những quyền kiểm tra, giám sát độc lập. Ban quản lý này có quyền yêu cầu các tổng công ty nhà nước tuân thủ các tiêu chuẩn trong cung cấp dịch vụ công, và đưa ra các biện pháp trừng phạt đối với họ khi các tiêu chuẩn của dịch vụ đi xuống. Đây là một mô hình hữu ích có thể áp dụng trong nhiều lĩnh vực dịch vụ công, bất kể có hay không sự cạnh tranh giữa các tổng công ty nhà nước, bởi các tiêu chuẩn là cần thiết cho dù thị trường có hay không có sự cạnh tranh. Những ban quản lý chất lượng này cũng cần có quyền lực thực sự để đảm bảo việc thực hiện các kế hoạch tổng thể cho các ngành, lĩnh vực được thực hiện đầy đủ.

Một câu hỏi nữa cần giải đáp là làm thế nào để có thể biết được nếu một mô hình quản lý nào đó đã đạt được mục đích của nó? Tiêu chí nào được sử dụng để đánh giá mô hình đó? Khi thành lập các đơn vị cung ứng dịch vụ công và ban quản lý chất lượng, các Bộ có quan tâm **cần làm rõ trong Bản mô tả công việc nhiệm vụ của các cơ quan** mà các ban quản lý chất lượng có chức năng giám sát. Các ban quản lý chất lượng và các Bộ cần dựa vào kết quả **đánh giá định kỳ, thường xuyên về các dịch vụ công,** đồng thời xem xét liệu các mục tiêu đề ra trong sứ mệnh của các đơn vị cung ứng dịch vụ công có đạt được hay không. **Kết quả đánh giá có thể thu được thông qua khảo sát lấy ý kiến người sử dụng độc lập và không thông báo trước của các tổ chức nghiên cứu có uy tín.**

Để biết thêm chi tiết, xin tham khảo:

David Koh; Đặng Đức Đạm and Nguyễn Thị Kim Chung (2009) **Cơ cấu tổ chức Chính phủ để cung ứng dịch vụ công tốt nhất: Trường hợp Việt Nam và một số kiến nghị đổi mới.** Trong *Loạt bài nghiên cứu chính sách về Cải cách hành chính và Chống tham nhũng*. Chương trình Phát triển Liên hợp Quốc (UNDP) tại Việt Nam. Tại trang web: www.undp.org.vn

* TS. David Koh, Nghiên cứu viên cao cấp, Viện Nghiên cứu Đông Nam Á, Singapore chủ biên, với sự tham gia của TS. Đặng Đức Đạm, chuyên gia tư vấn cao cấp trong nước về quản lý-điều hành
Và Nguyễn Thị Kim Chung, nghiên cứu viên trong nước, Hà Nội.