

CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH THEO MÔ HÌNH QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC

PGS.TS. NGUYỄN THỊ HỒNG HẢI*

1. Khái niệm quản trị nhà nước

Quản trị nhà nước (QTNN) hay QTNN tốt được hình thành dựa trên triết lý cho rằng làm việc theo cấu trúc “mạng” sẽ hiệu quả hơn cấu trúc thứ bậc. Sự đối thoại và đồng thuận có thể đem lại hiệu lực và hiệu quả. Tuy nhiên, trên thực tế, chưa có một khái niệm thống nhất về QTNN hay QTNN tốt.

Theo Derick W. Brinkerhoff và Jennifer M. Brinkerhoff - hai giáo sư Trường Đại học George Washington - Hoa Kỳ (năm 2002), QTNN là quá trình phối hợp tất cả lợi ích khác nhau và các nguồn lực để đạt được mục tiêu chung, bao gồm cả những mục tiêu ở tầm quốc gia và toàn cầu¹. Theo hai tác giả này, dựa quá nhiều vào luật hoặc các quy định có thể phá vỡ các giá trị nền tảng của cộng đồng và xã hội, do đó, cần tập trung vào các quá trình như đối thoại, thảo luận, tham gia để tăng cường hiệu quả quản lý và tăng cường hiệu lực của luật pháp. Vì vậy, QTNN còn được xem là quá trình ra quyết định và thực hiện quyết định dựa trên sự tham gia, trao đổi giữa các chủ thể khác nhau (chính phủ, khu vực công, khu vực tư và xã hội dân sự) nhằm mục đích nâng cao chất lượng dịch vụ.

Trong hàng loạt tài liệu chính sách của UNDP năm 1997² với tên là “QTNN tốt nhằm phát triển nguồn nhân lực bền vững”, QTNN được xem là việc thực hiện quyền lực về kinh tế, chính trị và hành chính để quản lý công việc của nhà nước ở các cấp độ. QTNN bao gồm các yếu tố: (1) Sự tham gia; (2) Nguyên tắc luật pháp; (3) Đáp ứng; (4) Thống nhất/đồng thuận; (5) Công bằng; (6) Hiệu lực và hiệu quả; (7) Trách nhiệm; (8) Tầm nhìn chiến lược.

Ngân hàng Phát triển châu Á - ADB (năm 1995) đưa ra khái niệm: QTNN là cách thức quyền lực được thực thi trong quản lý các nguồn lực kinh tế - xã hội nhằm phục vụ mục tiêu phát triển. Theo đó, QTNN có 4 yếu tố: (1) Trách nhiệm; (2) Tham gia; (3) Có thể dự đoán được; (4) Minh bạch³. Ứng hộ quan điểm này, Hiệp hội phát triển quốc tế (International Development Association) cũng quan niệm 4 trụ cột của QTNN là: (1) Trách nhiệm; (2) Minh bạch; (3) Hệ thống luật pháp; (4) Tham gia.

Mặc dù có nhiều khái niệm khác nhau về QTNN nhưng các khái niệm này đều có điểm chung cho rằng:

* Học viện Hành chính quốc gia

QTNN là phương thức quản lý bảo đảm các chính sách, các quy định điều chỉnh hoạt động của các tổ chức, tạo điều kiện cho tổ chức đạt được mục tiêu và các hoạt động được thực hiện một cách có trách nhiệm và đạo đức nhất. Trong khu vực công, QTNN liên quan đến các cách thức thiết lập mục tiêu và thực hiện mục tiêu, các hoạt động bảo đảm uy tín của chính phủ, thiết lập hệ thống cung cấp dịch vụ bảo đảm công bằng và bảo đảm các công chức có hành vi ứng xử đúng, giảm các nguy cơ tham nhũng.

QTNN đòi hỏi các tổ chức khu vực công phải tập trung vào hai khía cạnh: bảo đảm thực thi công việc có hiệu lực, hiệu quả và tuân thủ pháp luật, quy định, các chuẩn mực đã được công bố; bảo đảm trách nhiệm, cởi mở và minh bạch.

2. Các nguyên tắc hoạt động của QTNN

Mặc dù còn có sự chưa thống nhất về cách hiểu, quá trình và thực tiễn hoạt động của QTNN nhưng các nguyên tắc hoạt động sau đây của QTNN được nhiều tổ chức ở cả tầm quốc gia và quốc tế thừa nhận:

- *Bảo đảm các quy định của luật pháp*: nguyên tắc này đòi hỏi tất cả mọi người phải tuân thủ luật pháp. Các quy định của pháp luật phải bảo đảm thực hiện khách quan, bình đẳng với tất cả mọi người. Một hệ thống luật pháp bảo đảm công bằng sẽ là cơ sở để hạn chế cơ hội lạm dụng quyền lực nhà nước cho các lợi ích cá nhân công chức.

- *Minh bạch, cởi mở*: nguyên tắc này bảo đảm cho công dân có quyền tiếp cận các thông tin. Các thông tin phù hợp, tin cậy, kịp thời về hoạt động của

chính phủ và các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước phải có sẵn và dễ tiếp cận cho mọi công dân, tổ chức. Các thông tin công bố về hoạt động của chính phủ, bao gồm cả các thông tin báo cáo tài chính của các cơ quan kiểm toán độc lập sẽ tạo điều kiện cho công dân đánh giá được chính phủ.

- *Bảo đảm trách nhiệm*: nguyên tắc này bảo đảm cho công chức có trách nhiệm với các quyết định và hành vi của chính phủ, đáp ứng được các nhu cầu của tổ chức và công dân trong phạm vi thẩm quyền được giao. Trách nhiệm được đánh giá thông qua hoạt động. Các cá nhân và tổ chức phải có trách nhiệm với quyết định và hoạt động của mình, phải có trách nhiệm trong thực thi công việc, trong sử dụng các nguồn lực... Điều này đòi hỏi các bên liên quan phải phân định rõ trách nhiệm và phải hiểu rõ về trách nhiệm.

- *Bảo đảm đạo đức công vụ và tính liêm khiết trong thực thi công vụ*: nguyên tắc này bảo đảm các công chức phải tuân thủ các nguyên tắc có tính đạo đức, các chuẩn mực, các giá trị điều chỉnh hành vi ứng xử của họ và thực hiện hành động hoàn toàn trung thực và liêm khiết. Nếu luật pháp là hệ thống kiểm soát bên ngoài nhằm điều chỉnh hành vi của công chức thì chính các nguyên tắc có tính đạo đức lại là hệ thống điều chỉnh bên trong đối với nhận thức và hành vi ứng xử của công chức, giúp họ nhận thức và có hành vi ứng xử đúng đắn. Nếu nguyên tắc này không được bảo đảm sẽ không chỉ ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả công việc của nhà nước mà còn làm giảm niềm tin của công dân, xã hội vào nhà nước.

- *Nguyên tắc tham gia*: nguyên tắc này bảo đảm sự tham gia của các chủ thể trong các hoạt động ra quyết định, chính sách và thực hiện các hoạt động quản lý. Vì vậy, cấu trúc của các cơ quan chính phủ phải linh hoạt để đem lại lợi ích và cải thiện việc thực hiện các chương trình, dự án, công việc. Phải coi trọng sự tham gia của công dân và xã hội vào hoạt động quản lý nhà nước, sự hợp tác giữa khu vực công và khu vực tư; phân quyền, trao quyền cho tổ chức địa phương, hợp tác với các tổ chức phi chính phủ.

- *Nguyên tắc hiệu lực, hiệu quả*: nguyên tắc này cho phép công chức sử dụng quyền lực và nguồn lực phục vụ lợi ích chung. Công chức không sử dụng sai quyền lực và lãng phí nguồn lực. Các giải pháp đưa ra phải trên cơ sở có bằng chứng rõ ràng để bảo đảm nguồn lực đang được sử dụng tốt nhất. Thận trọng trong bảo đảm sự ổn định về tài chính. Nguyên tắc hiệu quả là cơ sở quan trọng để duy trì lòng tin của công dân.

- *Coi trọng yếu tố lãnh đạo*: nguyên tắc này bảo đảm cho các nhà lãnh đạo trong các tổ chức nhà nước thúc đẩy và ủng hộ các nguyên tắc của QTNN. Nguyên tắc này cũng đòi hỏi các nhà lãnh đạo phải có tầm nhìn chiến lược, có tư duy chiến lược về QTNN và phát triển nguồn nhân lực cùng với những nội dung cần có để đạt được mục tiêu trong phát triển nguồn nhân lực đó.

Như vậy, 7 nguyên tắc trên đều có sự liên quan đến nhau, tạo điều kiện và tăng cường lẫn nhau.

3. QTNN là xu hướng tất yếu của cải cách hành chính ở nhiều nước trên thế giới

Trong những năm đầu thập kỷ 80 của thế kỷ XX, khu vực công đã trải

qua một loạt cải cách nhằm vượt qua tình trạng khó khăn, khủng hoảng. Nhiều nước trong Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) đã tiến hành cải cách hành chính (CCHC) để đối phó với những khó khăn về chính trị, kinh tế - xã hội đặt ra ở thời điểm đó.

Đến giữa những năm 90 thế kỷ XX, mô hình QTNN (governance) hay QTNN tốt (good governance) được hình thành và phát triển với các giá trị và nguyên tắc trình bày ở trên. Đây cũng được coi là chiến lược cải cách được nhiều nước áp dụng trên phạm vi toàn cầu, đặc biệt là các tổ chức quốc tế, như: WB, IMF, ADB..., coi các yếu tố của QTNN như một điều kiện, một cam kết của các nước đang phát triển trong các chương trình tài trợ của mình.

Bản chất của nhà nước tồn tại với hai chức năng cơ bản: cai trị và phục vụ với mục tiêu là bảo đảm duy trì trật tự xã hội và đáp ứng các nhu cầu hợp pháp của con người. Tuy nhiên, để thực hiện được các chức năng và thực hiện được mục tiêu đó, cách thức tư duy và cách thức quản lý luôn được thay đổi với mong muốn đem lại hiệu quả cao hơn. Vì vậy, dù với tên gọi "hành chính công", "quản lý công mới" hay "quản trị nhà nước" thì bản chất vẫn là chỉ các công việc của nhà nước và bộ máy hành chính phải quản lý, phải thực hiện, tuy nhiên, sự khác nhau là ở cách thức tiếp cận và phương thức quản lý. Hành chính công (HCC) được tiếp cận dưới góc độ pháp lý, quản lý công (QLC) mới tiếp cận dưới góc độ kinh tế, còn QTNN được tiếp cận dưới góc độ xã hội. Do cách tiếp cận khác nhau nên phương thức quản lý cũng có những điểm khác biệt.

Qua so sánh các mô hình trong HCC (xem bảng cuối bài) cho thấy rõ quá trình phát triển của các mô hình hành chính và sự khác nhau giữa chúng.

Như vậy, mỗi mô hình hoạt động của HCC đều có những ưu và nhược điểm nhất định. Mô hình HCC truyền thống có ưu điểm là tạo ra sự ổn định và trật tự nhưng thiếu linh hoạt, nhiều tầng nấc, kém hiệu quả. Mô hình QLC mới dựa trên cách tiếp cận kinh tế - áp dụng các yếu tố của thị trường mang lại hiệu quả kinh tế cao trong quản lý nhưng lại không đáp ứng được các yêu cầu về mặt xã hội. Mô hình QTNN kết hợp được những yếu tố cần thiết của hai mô hình trước đó và được coi là mô hình trưởng thành hơn vì vừa hướng đến sự phát triển bền vững, bảo đảm hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước, vừa hướng tới sự hài lòng của người dân và phúc lợi xã hội. Với những ưu thế như vậy, QTNN được coi là xu thế CCHC ở nhiều nước trên thế giới, cả ở nước phát triển và đang phát triển trong hơn hai thập kỷ qua.

4. Một số giải pháp cơ bản nhằm CCHC theo xu hướng QTNN

Thứ nhất, cải cách thể chế nhằm xây dựng và hoàn thiện các văn bản pháp luật, tạo môi trường pháp lý cho QTNN có thể vận hành. QTNN chỉ có thể vận hành được trong một môi trường pháp lý có đủ cơ sở cho các giá trị và nguyên tắc của nó hình thành và phát triển. Do đó, xây dựng và hoàn thiện thể chế ở nhiều nước được thực hiện theo hướng bảo đảm được sự tham gia của nhiều chủ thể trong quản lý nhà nước; bảo đảm công khai, minh bạch; trách nhiệm (bao gồm cả trách nhiệm giải trình) của tổ chức và cá nhân.

Trên thực tế, nhiều nước đã xây dựng và ban hành các văn bản pháp luật như *Luật Đạo đức công chức* và Bộ quy tắc ứng xử cho công chức, *Luật Tiếp cận thông tin*, *Luật Thực thi công vụ*... Những luật này được coi là công cụ hữu hiệu để đưa các nguyên tắc của QTNN vào trong các tổ chức nhà nước.

Thứ hai, xây dựng các cơ chế bảo đảm trách nhiệm bên trong và bên ngoài tổ chức. Để bảo đảm trách nhiệm bên trong tổ chức, phải xác định và quy định rõ các trách nhiệm cụ thể gắn với từng vị trí công việc mà công chức đảm nhiệm. Trong nghiên cứu và xác định trách nhiệm ở bất cứ mối quan hệ công vụ nào cho cá nhân hay tổ chức đều phải trả lời được ba câu hỏi sau đây: *Trách nhiệm với ai? Ai là chủ thể của trách nhiệm và trách nhiệm về vấn đề gì?*

Ngoài hệ thống kiểm soát nội bộ, để bảo đảm trách nhiệm với bên ngoài (có thể với cơ quan lập pháp, công dân), nhiều nước đã xây dựng cơ chế báo cáo hằng năm (cả báo cáo tài chính) cho cơ quan liên quan; giao tiếp với các bên liên quan thông qua website và thành lập cơ quan kiểm toán độc lập; tăng cường các cuộc đối thoại trực tiếp của các cơ quan, công chức có thẩm quyền. Ngoài ra, tăng cường phát huy vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội, của các tổ chức xã hội, cơ quan báo chí, các phương tiện truyền thông đại chúng...

Thứ ba, áp dụng quản lý thực thi theo kết quả (QLTTTKQ). Mục đích áp dụng QLTTTKQ nhằm tăng cường trách nhiệm và kiểm soát kết quả, hiệu quả hoạt động của tổ chức và cá nhân. QLTTTKQ bao gồm nhiều hoạt động cụ thể mà một tổ chức phải thực hiện để

áp dụng những thông tin khách quan vào quản lý và hoạch định chính sách nhằm cải thiện kết quả hoạt động. Quản lý thực thi công việc sử dụng những thông tin “đo lường” được để phục vụ cho việc lập kế hoạch hoạt động và phân bổ ngân sách. Thông tin càng chất lượng càng giúp các nhà quản lý xác định được những thành công, hạn chế và có biện pháp can thiệp phù hợp, trên cơ sở đó phục vụ nhân dân tốt hơn.

QLTTPKQ được áp dụng nhằm chuyển từ tư duy “kiểm soát việc tuân thủ các quy trình thủ tục” sang tư duy “quản lý thực hiện công việc để đạt được kết quả”. Cách thức quản lý tập trung vào “thực hiện công việc” và “kết quả công việc” khiến cho các nhà hoạch định chính sách thay đổi từ việc quan tâm tới vấn đề quy trình “quyết định được làm như thế nào” sang kết quả và từ việc quan tâm xem bộ máy hành chính nhà nước chi tiêu như thế nào sang quan tâm tới vấn đề bộ máy hành chính nhà nước làm được những gì.

Để triển khai QLTTPKQ trong khu vực công, cần: (1) Phát triển và sử dụng các công cụ như: hợp đồng thực thi (performance contract) hay kế hoạch thực thi (performance plan), trong đó làm rõ các kết quả cần phải đạt cũng như các nguồn lực, các hoạt động... để có thể đạt được kết quả đã xác định; (2) Xây dựng các cơ chế phản hồi thông tin và tiếp nhận thông tin phản hồi, cơ chế giám sát và theo dõi việc thực hiện công việc; (3) Xây dựng hệ thống đo lường và đánh giá, trong đó bảo đảm xác định rõ chủ thể, quy trình, chỉ số đánh giá, kế hoạch phát triển cá nhân, hệ thống chính sách về khen thưởng, kỷ luật; (4) Áp dụng trả

lương theo kết quả thực thi công việc.

Thứ tư, ứng dụng mạnh mẽ và hiệu quả công nghệ thông tin trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Ở nhiều nước, công nghệ thông tin được coi là công cụ hữu hiệu để hạn chế tham nhũng, nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước. Ứng dụng công nghệ thông tin có thể được thực hiện thông qua các khía cạnh sau:

- Cung cấp các loại thông tin của chính phủ cho công dân, các nhà doanh nghiệp ngay tại cổng internet;

- Trao đổi thông tin giữa chính phủ và công dân, các nhà doanh nghiệp, các tổ chức khác thông qua mạng dưới hình thức: e.mail; đường dây nóng, qua internet;

- Cung cấp các loại dịch vụ (dịch vụ hành chính/pháp lý) cho công dân, doanh nghiệp: đăng ký kinh doanh; giấy phép lái xe; trả thuế; trả thanh toán các dịch vụ khác; đơn đăng ký khai sinh, khai tử, kết hôn...

Thứ năm, phát triển văn hoá tổ chức phù hợp với các giá trị của QTNN. Các giá trị và nguyên tắc QTNN chỉ có thể vận hành được trong một môi trường văn hoá tổ chức phù hợp. Vì thế, trong quá trình cải cách, nhiều nước tập trung vào phát triển văn hoá tổ chức phù hợp với các giá trị và nguyên tắc của mô hình QTNN.

Trước hết, muốn cải cách theo mô hình QTNN đòi hỏi phải thay đổi văn hóa quản lý và lãnh đạo. Nói cách khác, sự áp dụng thành công mô hình này dựa trên khả năng tạo ra yếu tố văn hoá lãnh đạo và quản lý hướng vào những giá trị và nguyên tắc của QTNN, như: minh bạch, trách nhiệm, kết quả và hiệu quả... Trong một thời

gian dài, các tổ chức hành chính nhà nước trong mô hình HCC truyền thống đã hình thành và tác động sâu sắc tới hành vi và ứng xử của công chức như việc áp dụng các luật lệ thích hợp, các quy định và thủ tục, kiểm soát các yếu tố đầu vào; nhưng trong mô hình QTNN hướng đến sự minh bạch, tham gia, kết quả và hiệu quả. Điều này đòi hỏi các nhà quản lý và lãnh đạo phải thay đổi tư duy, phát hiện vấn đề, đưa ra các giải pháp, biết chấp nhận rủi ro và phát triển các phương pháp thực hiện phù hợp.

Chính vì vậy, cần xây dựng một văn hoá tổ chức, bao gồm cả văn hoá lãnh đạo, quản lý, tôn trọng các giá trị liên quan đến trách nhiệm, sự tham gia, tuân thủ pháp luật, kết quả công việc... và lấy đó làm định hướng hành vi của mỗi cá nhân trong tổ chức. Đồng thời, phải tạo ra một môi trường làm việc khuyến khích sự cởi mở, dân chủ, tạo điều kiện để hiểu biết và chia sẻ giúp

đỡ lẫn nhau, các nhà quản lý và các thành viên luôn cảm thấy tin tưởng lẫn nhau, dễ dàng trao đổi các quan điểm và suy nghĩ với nhau. Để xây dựng được môi trường làm việc với những đặc điểm trên, nhiều nước đã xây dựng quy chế văn hóa công sở phù hợp với từng loại tổ chức và áp dụng thống nhất trong phạm vi các cơ quan hành chính nhà nước □

Chú thích:

1. Derick W. Brinkerhoff and Jennifer M. Brinkerhoff, 'Governance Reforms and Failed States: Challenges and Implications', *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 68, No. 4, 2002, pp. 511-531.

2. UNDP, *Governance for Sustainable Human Development*, A UNDP Policy Document, United Nations Development Programme, January 1997.

3. IFAD International Fund for Agricultural Development - executive board-Sixty-Seventh Session (1999). *Good Governance Overview*, Rome, 8-9 September 1999.

Bảng: SO SÁNH CÁC MÔ HÌNH TRONG HCC

	HCC (tiếp cận pháp lý)	QLC mới (tiếp cận kinh tế)	QTNN (tiếp cận xã hội)
Quan hệ nhà nước - công dân	Phục tùng	Được phép làm	Giao quyền
Trách nhiệm giải trình của các quan chức cao cấp	Chính trị gia	Khách hàng	Công dân và các bên tham gia
Các nguyên tắc định hướng	Phục tùng quy tắc	Kết quả và hiệu quả	Giải trình, minh bạch và tham gia
Tiêu chí thành công	Đầu ra	Kết quả đầu ra	Tiến trình
Các thuộc tính chính	Không thiên vị	Chuyên nghiệp hoá	Đáp ứng
Loại hình quan hệ tương tác	Cưỡng chế	Ủy quyền	Cộng tác