MINH BẠCH TRONG QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC, YÊU CẦU TẤT YẾU CỦA XU THẾ HỘI NHẬP VÀ PHÁT TRIỂN

TS. NGUYỄN THỊ THU HÀ*

1. Mục tiêu của quản trị nhà nước (QTNN) là hướng tới xây dựng một nền hành chính minh bạch, tinh gọn, năng động và hiệu quả, hướng đến phục vụ người dân thay vì cai trị dân như trong mô hình hành chính công truyền thống.

Xu hướng này đã xuất hiện khoảng 30 năm trở lại đây và ngày càng mở rộng như một xu thế tất yếu của thời đại. Mô hình QTNN hướng đến các giá trị như mở rộng sự tham gia của công dân vào hoạt động QLNN; hoạch định chính sách trên nguyên tắc đồng thuận xã hội; xây dựng một nền hành chính có trách nhiệm và minh bạch; trách nhiệm giải trình; hiệu quả và hiệu lực; công bằng và tuân thủ luật pháp.

Theo Ngân hàng Thế giới (WB), QTNN là "quản lý các nguồn tài nguyên kinh tế và xã hội phục vụ cho phát triển một quốc gia"[1]. Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) đưa ra quan điểm, QTNN là thực thi quyền lực nhằm thúc đẩy dân chủ và nhân quyền, thúc đẩy thịnh vượng kinh tế, ổn định và gắn kết xã hội, giảm nghèo, bảo vệ môi trường, sử dụng các nguồn tài nguyên và tăng niềm tin vào các thiết chế chính phủ và hành chính.

Như vậy, QTNN là hoạt động thực thi quyền lực hướng đến phục vụ nhân dân, bảo đảm vai trò và tiếng nói của nhân dân, xây dựng nền hành chính tinh gọn, năng động và hiệu quả. Nhân dân có thể thực hiện trực tiếp quyền làm chủ của mình hoặc gián tiếp thông qua các chủ thể khác. Để làm được điều này, bộ máy chính quyền luôn phải bảo đảm sự minh bạch, từ quy trình cung cấp thông tin đến việc bảo đảm thực hiện những quyền cơ bản của công dân. Một bộ máy chính quyền cần tạo sự đồng thuận rộng rãi trong xã hội, luôn quan tâm đến cải thiện chất lượng cuộc sống của nhân dân...

QTNN tốt còn là sự thiết thực trong phòng, chống tham nhũng, lãng phí. Kinh nghiệm cho thấy, các quốc gia QTNN hiệu quả cũng là các quốc gia phòng, chống tham nhũng, lãng phí, đói nghèo hiệu quả. Chống tham nhũng, lãng phí sẽ góp phần bảo đảm sự đi lên của quốc gia, góp phần nâng cao tổng lực của quốc gia.

QTNN hiệu quả không chỉ liên quan đến chính phủ mà còn liên quan tới cả hệ thống chính trị, tới trách nhiệm của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội và công dân. Một nền QTNN

* Học viện Hành chính Quốc gia

hiệu quả phụ thuộc vào ba yếu tố: năng lực của nhà nước, hệ thống các chính sách, thể chế và khả năng của công dân trong việc thực hiện vai trò của mình. Ba yếu tố này có sự tác động rất lớn đến việc xây dựng một nền QTNN tốt.

2. Tính minh bạch có ý nghĩa vô cùng quan trọng trong việc thực hiện QTNN.

Minh bạch trước hết nhằm bảo đảm bản chất dân chủ của xã hội, thể hiện quyền của người dân trong việc tham gia QLNN. Đây cũng là mục tiêu chung của hoạt động QTNN, là cái đích hướng đến của một nền QTNN hiệu quả. Chỉ có thể bảo đảm được nền dân chủ XHCN khi chúng ta thực hiện được yêu cầu minh bạch trong hoạt động quản lý, minh bạch trong tất cả các khâu của bộ máy quyền lực công.

Minh bạch cũng là một giải pháp quan trọng để khắc phục tệ quan liêu, tham nhũng, lãng phí, làm trong sạch bộ máy quản lý. Mỗi bộ máy công quyền đều tiềm ẩn những nguy cơ làm ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả của bộ máy ấy. Vì vậy, những tệ nạn, như quan liêu, tham nhũng, lãng phí... rất dễ xảy ra nếu không có cơ chế kiểm soát. Minh bạch hoá hoạt động quản lý chính là biện pháp hữu hiệu để kiểm soát bộ máy nhà nước.

Minh bạch trong QTNN cũng là điều kiện không thể thiếu để bộ máy nhà nước tiếp thu trí tuệ của người dân, đóng góp cho các hoạt động của bộ máy công quyền. Thông qua cơ chế dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra không chỉ góp phần nâng cao hiệu quả của hoạt động QTNN mà còn giúp xây dựng mối quan hệ chặt chẽ giữa cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức (CBCC) với người dân, củng cố niềm tin của nhân dân.

Minh bạch trong QTNN cũng là yêu cầu cần thiết để thành công trong hội nhập kinh tế quốc tế. Đây là xu thế tất yếu của sự phát triển. Để có thể phát huy được những mặt mạnh, tận dụng được thời cơ trong hội nhập, vấn đề minh bạch trong các hoạt động của bộ máy công quyền là yêu cầu cấp bách đặt ra với mọi nhà nước. Đây là thước đo thể hiện sự phát triển, đi lên của một quốc gia.

Ở Việt Nam, minh bạch trong QTNN cần được bảo đảm ở những nội dung sau:

Một là, trong lĩnh vực kinh tế, cần công khai, minh bạch các quy hoạch mà quan trọng nhất hiện nay là công khai, minh bạch quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, đấu thầu các dự án... Đồng thời, minh bạch trong việc huy động và sử dụng ngân sách nhà nước (NSNN) nhằm khắc phục việc sử dụng ngân sách kém hiệu quả... Các dự án đầu tư công (dùng các nguồn vốn có nguồn gốc nhà nước) cũng cần được công khai, minh bạch, được giám sát chặt chẽ để tránh tham nhũng, lãng phí vì có thể trở thành một nhân tố gây ra lạm phát.

Hai là, minh bạch trong hoạch định và thực thi các cơ chế, chính sách. Mọi chính sách cần được thảo luận và tranh luận công khai, dân chủ, có như vậy mới xây dựng được những chính sách hoàn chỉnh, sát thực tế, đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước, khắc phục tình trạng "kinh doanh cơ chế", lợi dụng cơ chế để mưu cầu lợi ích cục bộ, địa phương, phe nhóm. Các ý kiến thảo luận trong hoạch định chính sách cần phải được tôn trọng và theo đa số.

Minh bạch giúp cho việc thi hành chính sách, luật pháp thông suốt, khắc phục tình trạng cùng một quy định nhưng mỗi cơ quan, mỗi địa phương lại hiểu và giải thích khác nhau, áp dụng khác nhau.

Ba là, công khai, minh bạch trong thủ tục hành chính. Đây là một yêu cầu căn bản của QTNN nhằm góp phần khắc phục tệ tham nhũng, sách nhiễu của CBCC. Đồng thời, góp phần để nhân dân thực hiện quyền giám sát trong các khâu của hoạt động quản lý.

Bốn là, minh bạch trong công tác tổ chức cán bộ, từ khâu tuyển dụng, bổ nhiệm đến luân chuyển, điều động cán bộ. Thực hiện trung thực việc kê khai tài sản của cán bộ lãnh đạo. Đây là biện pháp hữu hiệu để phòng, chống tham nhũng, làm trong sạch bộ máy nhà nước, tạo niềm tin của nhân dân đối với hệ thống chính trị.

3. Hiện nay, bên cạnh những kết quả đạt được đối với vấn đề minh bạch trong QTNN thì cũng còn không ít những bất cập, ảnh hưởng đến niềm tin của nhân dân đối với toàn bộ hệ thống chính trị nói chung và đối với Nhà nước nói riêng. Theo đánh giá của Tổ chức Minh bạch thế giới (Transparency International - TI), Việt Nam đứng ở vị trí thứ 123 trong tổng số 176 quốc gia và vùng lãnh thổ về chỉ số nhận thức tham nhũng 2012 (CPI)[2]. Con số này cho thấy Việt Nam đã được tăng hạng so với trước đây, tuy nhiên vẫn còn ở mức độ khá khiêm tốn trong vấn đề chống tham nhũng, trong việc minh bạch hoá QTNN.

Thứ nhất, chúng ta vẫn chưa bảo đảm một cách đầy đủ sự minh bạch về quyền, nghĩa vụ, điều kiện, trình tự, thủ tục, quá trình giải quyết và kết quả giải quyết công việc của các cá nhân, cơ quan, tổ chức (trong việc cấp giấy chứng nhận nhà ở, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất...). Mặc dù Việt Nam đã có những bước phát triển đối với việc thiết lập khung pháp lý phù hợp trong phòng, chống tham nhũng; đạt được những tiến triển đáng kể trong thực hiện các quy định về tính minh bạch nhưng trong quản lý đất đai, Việt Nam đang phải đối mặt với nhiều thách thức chứa đựng những đặc lợi tiềm ẩn, là nguyên nhân chính gây tham nhũng. Việc thiếu công khai, minh bạch trong định giá thu hồi đất, đặc biệt là khi đất được định giá thấp hơn giá trị thị trường, đang là mảnh đất màu mỡ cho tham nhũng nảy sinh. Quy trình cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũng khá rườm rà và phức tạp, tạo ra những kẽ hở trong thực hiện *Luật Đất đai.*

Thứ hai, minh bạch đối với các khoản thu, chi NSNN và quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản của Nhà nước, tài sản có nguồn gốc từ NSNN, các nguồn lực khác của Nhà nước hoặc Nhà nước quản lý với tư cách đại diện chủ sở hữu. Theo Báo cáo của Thanh tra Chính phủ về kết quả công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2014 cho thấy, các cơ quan nhà nước đã kiến nghị thu hồi cho Nhà nước 24,8 tỷ đồng, 10,6 ha đất; trả lại cho tập thể, công dân 86,1 tỷ đồng, 20,2 ha đất; bảo vệ quyền lợi chính đáng cho 2.131 người; kiến nghị xử lý vi phạm hành chính 594 người, chuyển cơ quan điều tra 83 vụ, 39 người. Trong đó, về giải quyết khiếu nại, đã giải quyết 30.738/36.452 vụ việc thuộc thẩm quyền, đạt tỷ lệ 84,3%. Qua đó,

kiến nghị thu hồi cho Nhà nước 9,6 tỷ đồng, 44 ha đất; trả lại cho tập thể, công dân 82,1 tỷ đồng, 197,4 ha đất; bảo vệ quyền lợi chính đáng cho 1.734 người; kiến nghị xử lý vi phạm hành chính 96 người (đã xử lý 81 người), chuyển cơ quan điều tra 5 vụ, 17 người (đã khởi tố 1 vụ, 13 người). Về giải quyết tố cáo, đã giải quyết 6.978/7.974 vụ việc thuộc thẩm quyền, đạt tỷ lệ 87,5%. Qua đó, kiến nghị thu hồi cho Nhà nước 15,2 tỷ đồng, 61,8 ha đất; trả lại cho tập thể, công dân gần 4 tỷ đồng, 4,4 ha đất; bảo vệ quyền lợi chính đáng cho 397 người; kiến nghị xử lý hành chính 498 người (đã xử lý 365 người), chuyển cơ quan điều tra 78 vụ, 22 người (đã khởi tố 6 vụ, 14 người)[3].

Thứ ba, minh bạch về phương án đầu tư, phương án phân bổ nguồn lực, nội dung, quy chế hoạt động và cơ chế tài chính, kết quả thực hiện về tài chính và hoạt động của các dự án đầu tư công, các dự án do nhân dân đóng góp. Đây là lĩnh vực tiềm ẩn nhiều nguy cơ tham nhũng, lợi dụng chức vụ quyền hạn để tư lợi. Vấn đề minh bạch hoá trong QTNN ở lĩnh vực này còn nhiều bất cập. Nhiều dự án đầu tư công còn thiếu sự giám sát chặt chẽ, thiếu minh bạch, kém hiệu quả, làm thất thoát tài sản công.

Thứ tư, minh bạch trong việc quản lý, sử dụng phần vốn góp của Nhà nước vào các doanh nghiệp nhà nước; minh bạch về hiệu quả kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước, tập đoàn nhà nước. Hiện nay, nguồn vốn đầu tư từ NSNN và khoản vay ODA, vay từ bán trái phiếu... dành cho các tập đoàn này là khá lớn, tuy nhiên, khoản nợ của một số tập đoàn, tổng công ty nhà nước lại đang ở mức báo động.

Thứ năm, minh bạch trong tất cả các khâu của công tác cán bộ (công tác quy hoạch, tuyển dụng, đào tạo, bổ nhiệm, chuyển ngạch, luân chuyển, điều động, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật; tài sản, thu nhập của CBCC, viên chức; quy tắc ứng xử, quy tắc đạo đức nghề nghiệp...) cũng chưa được bảo đảm. Một trong những vấn đề liên quan đến minh bạch hoá trong quản lý CBCC hiện nay là việc kê khai thu nhập và tài sản dành cho cán bộ chủ chốt. Nếu công tác này không được triển khai đầy đủ và toàn diện thì kê khai chỉ mang tính hình thức, không đem lại kết quả cho việc làm trong sạch bộ máy nhà nước, trong sạch hệ thống chính trị.

Hơn nữa, việc tuyển dụng, xét tuyển, bổ nhiệm, miễn nhiệm CBCC cũng còn không ít bất cập. Việc thiếu minh bạch trong xét tuyển, bổ nhiệm... cán bộ là một trong những nguyên nhân khiến đội ngũ CBCC của chúng ta vừa thừa, vừa thiếu, thừa về số lượng nhưng thiếu và yếu về chất lượng.

4. Để khắc phục những hạn chế trên, đáp ứng yêu cầu minh bạch hoá trong QTNN, cần triển khai đồng bộ các giải pháp sau:

Một là, tiếp tục hoàn thiện thể chế, cơ chế, chính sách pháp luật trên các lĩnh vực, bảo đảm yêu cầu minh bạch hoá trong mọi quy trình. Cần xây dựng một hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất. Chúng ta đang xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN, một nhà nước tổ chức và hoạt động trên cơ sở pháp luật, vì vậy, QTNN chỉ tốt khi có một hệ thống pháp luật đồng bộ. Trong đó, quyền và lợi ích hợp pháp của người dân được bảo đảm.

Hai là, xây dựng nghị định về trách nhiệm giải trình của CBCC, người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ. Đây cũng được xem là một bước trong việc thực hiện minh bạch hoá QTNN. Mỗi CBCC vả người lãnh đạo, quản lý phải có trách nhiệm trước các hành vi của mình. Giải trình được xem là tất yếu khi chúng ta muốn xây dựng nền QTNN hiệu quả, vì nhân dân phục vụ. Mỗi CBCC khi thi hành công vụ cần ý thức về trách nhiệm trong mọi hoạt động được giao, thực chất đó là gánh vác trách nhiệm do nhân dân giao phó.

Ba là, đề cao vai trò, trách nhiệm người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong việc bảo đảm minh bạch hoá QTNN, nâng cao ý thức tự phê bình và phê bình, sự gương mẫu của cán bộ lãnh đạo, quản lý các cấp. Lãnh đạo các cấp, các ngành cần đặc biệt quan tâm đến yêu cầu minh bạch hoá, coi đây là một tiêu chí đánh giá hoạt động của bộ máy nhà nước. Đồng thời, là tiêu chí để đánh giá năng lực, kết quả hoạt động của cán bộ lãnh đạo, quản lý ở các cơ quan, đơn vị.

Bốn là, tăng cường minh bạch trên mọi lĩnh vực, từ quản lý đất đai đến quản lý tài chính ngân sách, các hoạt động liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Trong hoạt động quản lý đất đai, cần công khai, minh bạch các quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, trong đấu thầu dự án, minh bạch trong quy trình cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất... Quản lý đất đai là một lĩnh vực nhạy cảm, tiềm ẩn nhiều nguy cơ tham nhũng. Vì vậy, minh bạch hoá sẽ là biện pháp hữu hiệu để ngăn chặn các nguy cơ tiềm ẩn này.

Trong quản lý tài chính ngân sách, các vấn đề về thu, chi tài chính, sử dụng nguồn ngân sách được giao cần phải rõ ràng. Trong hoạt động của các doanh nghiệp có nguồn vốn nhà nước, cần có chế độ kiểm tra, kiểm soát chặt chẽ. Đề cao vai trò và sự tham gia của kiểm toán nhà nước, kể cả các cơ quan kiểm toán độc lập. Mọi hoạt động liên quan đến tài chính ngân sách cần có sự giám sát từ nhiều phía.

Năm là, minh bạch hoá trong chế độ công vụ, công chức. Cần tiếp tục đẩy mạnh cải cách chế độ công vụ, công chức nhằm mục tiêu xây dựng một nền công vụ chuyên nghiệp, năng động, hiệu quả. Trong đó, đặc biệt chú trọng nâng cao kỷ luật, kỷ cương của hoạt động công vụ, phòng chống tiêu cực trong công tác quản lý công chức, viên chức. Bảo đảm yêu cầu minh bạch hoá trong mọi khâu của quá trình tuyển dụng, quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, đánh giá, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, điều động, biệt phái, miễn nhiệm... đối với công chức, viên chức.

Đồng thời, quy định cụ thể, rõ ràng về trình tự, thủ tục bổ nhiệm các chức danh lãnh đạo, trong đó làm rõ các tiêu chuẩn chức danh lãnh đạo, quản lý trong các cơ quan hành chính nhà nước, bảo đảm sự thống nhất giữa quy định của Đảng và pháp luật của Nhà nước về công tác này, tạo thuận lợi cho công tác bổ nhiệm cán bộ lãnh đạo, hạn chế tiêu cực.

Sáu là, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra trong mọi hoạt động của Nhà nước có liên quan đến yêu cầu minh bạch hoá. Có biện pháp xử lý nghiêm đối với mọi hành vi vi phạm yêu cầu minh bạch hoá. Với mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân ở nước ta

hiện nay, minh bạch hoá QTNN là yêu cầu tất yếu, là nguồn sức mạnh phát huy hiệu lực, hiệu quả của bộ máy nhà nước. Minh bạch hoá sẽ góp phần xây dựng nền QTNN có hiệu quả trong bối cảnh đổi mới và hội nhập quốc tế❑

Chú thích:

1. Mauro, Paulo. *The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth*, IMF Working Paper, No 02/2013, November.

2. http://www.transparency.org

3. Báo cáo của Thanh tra Chính phủ về kết quả công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2014, tình hình triển khai Chỉ thị số 35-CT/TW của Bộ Chính trị, *Luật Tiếp công dân,* Nghị định số 64/2014/NĐ-CP của Chính phủ ngày 19/9/2014.

Tài liệu tham khảo:

1. Abdullah Sanusi B Ahmad (2010). *Public Administration Reform in Malaysia: A developing Country Perspective*, Malaysia.

2. Acunã -Alfaro, Jairo (2010). *Public asd-ministration reform and Anti - corruption: Where Does Civil Service Reform Fit in,* UNDP Vietnam Policy Brief.

3. Mauro, Paulo (2013). *The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth,* IMF Working Paper, No 02/2013, November.

4. Salomon, Matthieu. *The issue of corruption in recruitment, appointment and promotion of civil servents in Vietnam.*

5. Pan Suk Kim. *A brief Comparative Study on Civil Service Laws in Four Asian Countries: China, Japan, Korea and Vietnam.*

6. Transparency International (2012). *Corruption Perception Index - Regional Highlights*: Asia pacific region.

7. Lương Xuân Quỳ. *Vai trò của nhà nước Việt Nam trong quá trình chuyển sang kinh tế thị trường định hướng Xã hội chủ nghĩa và Hội nhập kinh tế quốc tế*. Đề tài KX01.12/06-10, 2012.

8. Nguyễn Duy Quý, Nguyễn Tất Viễn. *Nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân, lý luận và thực tiễn*. H. NXB Chính trị Quốc gia, 2006.

THÁCH THỨC CỦA CHÍNH PHỦ VIỆT NAM...

(Tiếp theo trang 16)

thiện công tác quản lý và phân tích tài chính, cho phép đánh giá đầy đủ hơn các rủi ro tài chính và từ đó, có các giải pháp ngăn chặn kịp thời các rủi ro này, đồng thời cải thiện năng lực quản lý tài chính của Nhà nước.

Tỷ trọng chi ngân sách trên GDP của Việt Nam đã quá cao so với các nước trong khu vực và so với quy mô tối ưu đối với các nước đang phát triển. Điều đó đang thực sự đặt ra thách thức to lớn về tính kém hiệu quả của CTC ở Việt Nam. Nâng cao hiệu quả quản lý chi tiêu công giờ đây là một vấn đề then chốt trong cải cách hành chính nhà nước, gắn liền với việc cải tổ hoạt động của bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay❑

Chú thích:

1. Ngân hàng Thế giới. *Báo cáo phát triển Việt Nam 2012*, tr. 54.

2, 3, 4. Uỷ ban Kinh tế của Quốc hội. *Báo cáo kinh tế vĩ mô năm 2014*, tr. 66, 67, 70.

5. Ngân hàng Thế giới. *Báo cáo phát triển Việt Nam 2012*, tr. 33.

6. PCI 2010: *Cơ sở dữ liệu của Ngân hàng Thế giới về tính minh bạch trong đất đai 2010.*