

CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM - NHÌN TỪ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI

PGS.TS. NGUYỄN QUỐC SỬ*

Cải cách hành chính nhìn từ quản lý phát triển xã hội luôn đặt trong trạng thái động, vì tính liên tục của đời sống và tính phụ thuộc của quản trị vào đời sống xã hội. Cho dù có sự khác biệt chế độ chính trị hay bối cảnh xã hội thì cải cách hành chính luôn hướng đến mục tiêu quản trị xã hội để phát triển. Cải cách hành chính có thể được tiến hành bởi nhiều nguyên nhân, phục vụ cho nhiều mục đích khác nhau. Tuy nhiên, nhìn từ góc độ quản lý phát triển, cải cách hành chính cần được thiết kế bởi hai định hướng: được tiến hành chủ động kèm theo một tầm nhìn dài hạn; theo những chương trình tổng thể và cần thiết được ủng hộ bởi chính trị.

Trong bài viết này sẽ đánh giá thách thức đối với cải cách hành chính (CCHC) hiện nay, nêu lên những định hướng và giải pháp cơ bản cho cải cách, hướng tới mục tiêu hội nhập quốc tế và tiến tới Cộng đồng ASEAN.

1. CCHC - thách thức từ những con số đẹp

Bộ Nội vụ vừa công bố Chỉ số CCHC 2013 (PAR INDEX 2013) đối với 19 bộ, cơ quan ngang bộ và 63 tỉnh, thành phố. Với những chỉ số cải cách ấn tượng. Đây thực sự là tín hiệu mừng của công cuộc CCHC 20 năm qua, hay chỉ là những con số đẹp và còn để lại nhiều băn khoăn. Theo đó, giá trị trung bình PAR INDEX 19 bộ, cơ quan ngang bộ năm 2013 đạt được 77,5%. Giá trị trung bình PAR INDEX của các tỉnh, thành phố đạt được là 77,56%¹.

Trong 20 năm kể từ khi đổi mới theo tinh thần Đại hội đại biểu Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ VI năm 1986 (sau đây viết tắt là Đại hội VI), nền kinh tế và các vấn đề xã hội của Việt Nam đã trở nên phức tạp

hơn rất nhiều. Về phương diện phát triển con người, Việt Nam đã đạt được thành tựu ấn tượng trong hai thập kỷ tăng trưởng. Nếu căn cứ vào các chỉ số phát triển thì nhiều chỉ số Việt Nam đã đạt thành tích cao hơn những nước giàu có hơn. Tỷ lệ tử vong ở trẻ em của Việt Nam thấp hơn so với Thái Lan và Trung Quốc. Việt Nam đạt được hầu hết các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ của Liên Hợp quốc trước thời hạn. Thành tích xóa đói, giảm nghèo cũng là một kỳ tích lớn của Việt Nam đối với những quốc gia cùng trình độ phát triển. Tuy nhiên, trong sự nghiệp phát triển con người, thành công trong quá khứ không thể là đủ bảo đảm cho thành công tiếp ở tương lai. Đặc biệt, cuộc chiến chống đói nghèo sẽ gian nan hơn khi Nam bước vào ngưỡng thu nhập trung bình. Các tài trợ quốc tế sẽ bị cắt giảm, sự phân hóa giàu nghèo tăng lên, bằng chứng của những dấu hiệu bất

* Học viện Hành chính Quốc gia

bình đẳng ở Việt Nam đã xuất hiện. Một báo cáo gần đây của Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP) cho thấy hệ số bất bình đẳng Gini của Việt Nam năm 2004 là 0,41 khi loại trừ “tiền thuê nhà ngầm ẩn” trong các tính toán về thu nhập². Tiền thuê nhà ngầm ẩn là khoản tiền đáng lẽ hộ gia đình phải trả nếu họ không có nhà riêng, song ở Việt Nam hơn nửa số dân cư sinh sống ở nông thôn có sở hữu nhà nên khoản tiền thuê nhà ngầm ẩn này đã làm tăng thu nhập của họ.

Mặc dù Việt Nam đã bước vào ngưỡng thu nhập trung bình (năm 2008) song một bộ phận lớn dân cư vẫn chưa được hưởng mức sống chấp nhận được theo tiêu chuẩn quốc tế. Sự tính toán tương đối dựa trên tỷ lệ dân cư thoát nghèo mang một tai họa trong hoạch định chính sách. Con số hàng chục phần trăm hộ dân còn nghèo đói có nghĩa còn hàng chục triệu con người bị đói hàng ngày³. Thêm nữa, hiện tượng tái nghèo diễn ra rất phổ biến ở những quốc gia đang phát triển. Những người này có thể rơi xuống dưới ngưỡng nghèo bất kỳ lúc nào khi giá lương thực, thực phẩm tăng, khi nhà có người ốm, khi có con học đại học hay tiền thuê nhà ở đô thị đột nhiên tăng lên. Nếu Việt Nam muốn tiếp tục duy trì sự ổn định xã hội thì một điều chắc chắn Việt Nam phải làm được là bảo đảm cho nhóm dân cư nghèo nhất hiện nay được chia sẻ các thành quả của phát triển bằng cách quan tâm đầu tư vào ba lĩnh vực thiết yếu sau: giáo dục, y tế và lưới an sinh xã hội. Giáo dục (nhất là giáo dục đại học) là một điểm nghẽn của cải cách, nhiều nhà khoa học nghiên cứu về quá trình cải cách cho rằng, chúng ta đang ở trong thời điểm “trì trệ của sự tụt hậu”⁴. Y tế là một điều kiện tiên quyết và thiết yếu đối với người lao động. Trong những năm gần đây, người

dân ngày càng phải chi cho y tế nhiều hơn, trong khi thu nhập bị giảm sút do kinh tế khó khăn. Hệ thống y tế ở cấp huyện và cấp xã kém và không thể đáp ứng được nhu cầu chữa bệnh. Cung cấp lưới an sinh xã hội cho người nghèo và người dễ bị tổn thương là điều kiện cần thiết để bảo đảm mọi người dân được chia sẻ thành quả của phát triển, đồng thời giúp cho việc phát triển trở nên bền vững hơn.

Quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa diễn ra đồng thời khiến cho thu nhập phi nông nghiệp tăng lên, số hộ gia đình sống ở khu vực đô thị tăng. Nhiều gia đình trong số này sẽ trở thành người nghèo ở đô thị, quá trình tái định cư không tốt khiến nhiều người không được sở hữu nhà ở. Họ sẽ là những người cần lưới an sinh xã hội vì mạng lưới cộng đồng làng, xóm trước đây không còn là chỗ dựa trong bối cảnh mới này nữa. Do đó, Nhà nước cần tìm cách giúp những người nghèo đô thị này bằng các chương trình bảo hiểm và các chính sách về nhà ở xã hội. Yếu tố công bằng xã hội này không phải để làm đẹp cho các cuộc cải cách của Nhà nước, mà nó thực sự giúp ích cho sự tăng trưởng của nền kinh tế - xã hội. Nếu để tình trạng mất cân bằng xảy ra mới đi giải quyết hậu quả thì nó sẽ đòi hỏi thời gian và chi phí nhiều hơn, tình trạng các khủng hoảng xã hội cũng có thể xảy ra từ chính những nguyên nhân này.

2. Định hướng và giải pháp cơ bản cho CCHC ở Việt Nam - nhìn từ góc độ quản lý phát triển xã hội

Những kỳ vọng mang tính thực tiễn là chìa khóa và những thay đổi trong phương thức cải cách cần được tham vấn một cách hiệu quả. Chẳng hạn, sẽ có thực tiễn không nếu xem xét một nền công vụ ưu việt khi chưa có môi trường thúc đẩy sự phát triển nó? Cần phải tìm được sự cân bằng giữa

những gì Chính phủ có thể cung ứng cho người dân đối với nhu cầu thực tế của người dân. Điều đáng tiếc ở Việt Nam hiện nay là nhiều quan điểm của dân chúng nhìn nhận về Chính phủ và công chức lại xuất phát từ những kinh nghiệm tiêu cực của họ đối với cơ quan quản lý nhà nước. Ví dụ, kinh nghiệm trong xử lý vấn đề liên quan đến cảnh sát giao thông, trong dịch vụ y tế, trong giáo dục hay vấn đề giấy tờ đất đai... Do vậy, điều đầu tiên cần chú ý là xây dựng văn hóa cung ứng dịch vụ công để thay đổi cơ bản cách nhìn nhận của nền hành chính công đối với quản lý phát triển xã hội. Phạm vi của chuyên đề hướng đến việc tìm ra các giải pháp để đạt yêu cầu gắn kết các mục tiêu của cải cách nền hành chính đối với việc quản lý phát triển.

Thứ nhất, Việt Nam là số ít các quốc gia trong khu vực tiến hành những chương trình cải cách tổng thể nền hành chính. Ở những quốc gia khác, CCHC không phải lúc nào cũng được tiến hành theo kế hoạch tổng thể. Có thể được chia ra thành các quy mô nhỏ hơn, đó là các nhóm giải pháp về các vấn đề, như: đổi mới cơ chế, chính sách, đổi mới tổ chức, phát triển nguồn nhân lực phục vụ công vụ, quản lý chất lượng hoặc gia tăng hiệu quả quản lý. Rõ ràng, hai chương trình cải cách tổng thể chưa xác định rõ được hướng ưu tiên là: cải cách dịch vụ công, tăng cường dịch vụ công hay là cải cách hiệu quả quản lý của nền hành chính. CCHC là quá trình thay đổi từng bước. Mục tiêu của cuộc cải cách luôn được thay đổi để phù hợp với từng giai đoạn cụ thể. Lý do gây nên những bất bình, những quan tâm lo ngại đối với định hướng CCHC có thể là do những phân tích và việc đánh giá tổ chức thể chế tại từng thời điểm được thực hiện như thế nào trên thực tế vẫn còn thiếu và yếu. Kết quả phân tích

thực hiện CCHC ở nước ta sẽ cho thấy, cần thêm những sáng kiến mới trong cải cách. Giải pháp ở đây là, cần tiếp tục duy trì chương trình tổng thể CCHC; đồng thời, thiết kế thêm một số chương trình nhỏ nữa nhằm vừa điều chỉnh những phát sinh, vừa kết nối CCHC với quản lý phát triển xã hội.

Thứ hai, về tình hình phát triển mô hình một cửa và một cửa liên thông. Nhìn chung, những cải cách thủ tục ở những quốc gia khác nhấn mạnh đến đầu ra của dịch vụ, coi đó là động lực thúc đẩy chương trình cải cách. Tuy nhiên, cần lưu ý tới ba vấn đề sau khi áp dụng phương pháp tiếp cận nhấn mạnh đầu ra: (1) Khách hàng rất đa dạng và nhu cầu của họ được quyết định bởi yếu tố bối cảnh sống là đô thị hay nông thôn, tầng lớp xã hội và công việc, trình độ học vấn và yếu tố giới,... (2) Phương pháp tiếp cận nhấn mạnh đầu ra có nhiều hạn chế về hiệu quả tác động đối với việc thay đổi tổ chức, nghĩa là sự hài lòng của khách hàng có thể đạt được bằng nhiều cách và có thể không dẫn đến hệ quả là thay đổi cơ cấu của hệ thống cơ quan quản lý. (3) Phương pháp tiếp cận đầu ra có thể tỏ ra hiệu quả ở những nền pháp quyền phát triển, trong khi Việt Nam rõ ràng còn là một nền pháp quyền non trẻ và bộc lộ nhiều khiếm khuyết. Khi các cơ sở pháp lý không rõ ràng và tính yếu của cơ chế điều chỉnh pháp luật sẽ là nguyên nhân cho tham nhũng công vụ xảy ra.

Thứ ba, bộ máy tổ chức ở cả tầm quốc gia và địa phương chưa đủ năng lực thực hiện các chương trình cải cách để đạt các mục tiêu về quản lý phát triển. Do vậy, trong ngắn và trung hạn, cần tăng cường cơ chế điều phối liên ngành và sự phối hợp giữa các địa phương. Đây là điểm yếu của nước ta trong thời gian gần đây, các địa phương gần như thực hiện trên lãnh địa

của mình khiến cho các mục tiêu chung của quốc gia khó đạt được. Các chương trình tổng thể CCHC cũng nêu lên các biện pháp nâng cao tính tự chủ của các đơn vị sự nghiệp, song cần phải nỗ lực hơn nữa để cải tiến kịp thời về mặt hiệu suất và chất lượng dịch vụ. Ở trung ương, cần điều phối giữa các ngành dịch vụ khác nhau trong quá trình xây dựng kế hoạch và thực hiện kế hoạch. Ở địa phương, chính quyền địa phương có thể chủ động xác định cách tổ chức các thể chế cung cấp dịch vụ dựa trên loại hình dịch vụ và thông tin đầu vào.

Hai phương diện tổ chức cần được xem xét là: (1) Lựa chọn từ nhiều phương án tổ chức thể chế; (2) Sự tham gia của các bên thụ hưởng dịch vụ vào giai đoạn thiết kế, cung cấp, theo dõi và giám sát. Những lý thuyết hiện nay về cung cấp dịch vụ công khi đề cập đến việc lựa chọn cách tổ chức thể chế thường căn cứ vào hai nhân tố: *một là*, tính cạnh tranh của sản phẩm - một sự liên hệ có tính quy luật giữa rào cản đầu vào và đầu ra mà nhà sản xuất cần tính toán. Tính cạnh tranh thấp có nghĩa là chi phí đầu vào cao khi chuyển đổi giữa những nhà cung cấp dịch vụ. Để tạo ra được những dịch vụ có tính cạnh tranh cao cần đưa các nhà cung cấp dịch vụ vào cơ chế điều chỉnh của thị trường. *Hai là*, chất lượng của thông tin. Để xây dựng một nền dịch vụ công thực sự phục vụ khách hàng, cần thiết phải có sự tham gia của bên thụ hưởng (khách hàng), sự tham gia này thực sự chất lượng khi chất lượng cung cấp thông tin phải trung thực và vì khách hàng.

Thứ tư, vấn đề phân cấp quản lý giữa trung ương và địa phương trong thực hiện chương trình cải cách chưa đạt được các hiệu quả kinh tế - xã hội như mong đợi. Việc phân cấp không phải là mới ở Việt Nam, gần đây đã được khởi động lại như

một chương trình cải cách hệ thống quản lý của Việt Nam nhằm đáp ứng nhu cầu phát triển và tận dụng các lợi thế đa dạng vùng. Có ý kiến cho rằng, phân cấp sẽ nâng cao tính chủ động của chính quyền địa phương. Song, trên thực tế phân cấp có tác động tích cực tới phát triển và giảm nghèo hay không còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác nhau. Cần phải có một số điều kiện để bảo đảm phân cấp được triển khai đúng hướng và đem lại các kết quả tích cực, như: (1) Có sự phân công trách nhiệm rõ ràng giữa các cấp dựa trên nguyên tắc “cần thiết giao quyền cho cấp thấp nhất”, vì đó là cấp có thông tin trực tiếp và toàn diện nhất về các lĩnh vực quản lý cụ thể, trong việc ra quyết định và quản lý những lĩnh vực đó (2) Thành lập một số trung gian hợp lý phù hợp với mục tiêu, chính sách cụ thể. Những nghiên cứu về quá trình phân cấp từ các chương trình phát triển nông thôn vì mục tiêu xóa đói, giảm nghèo tại các quốc gia Nam Phi cho thấy⁵, cần thiết lập một cấp trung gian và chỉ ra những vấn đề nảy sinh từ việc phân cấp quản trị quốc gia nếu không có đơn vị thực hiện phân tích chính sách và thủ tục ở cấp vùng thực hiện vai trò kết nối và củng cố kiến nghị, sáng kiến từ dưới lên hoặc khuôn khổ chính sách từ trên xuống một cách hiệu quả. (3) Năng lực của cán bộ, công chức địa phương và đây là nhân tố đóng vai trò quan trọng trong sự thành công của quá trình phân cấp. (4) Cần thiết phải xây dựng hệ thống trách nhiệm giải trình. Mỗi hình thức phân cấp cần có cơ chế theo dõi, giám sát, trong đó những lĩnh vực cần giám sát là tài chính, hoạt động và sự hài lòng của người sử dụng đối với dịch vụ công được cung ứng. (5) Vai trò của các tổ chức xã hội dân sự. Trong hoàn cảnh sự phân cấp giữa trung ương - địa phương ở Việt Nam chưa đạt được hiệu quả

như mong đợi (phần nguyên nhân vì năng lực của bộ máy quản lý ở địa phương còn yếu và thiếu) thì đây là một bổ sung tích cực. Vai trò của các tổ chức xã hội dân sự ở Việt Nam trong các chương trình quản lý phát triển xã hội ngày càng thiết yếu hơn. Nó làm tăng sự kết nối và tiếng nói của những nhóm dân cư thiệt thòi (người dân ở nông thôn, người yếu thế và người nghèo) đến các nhà hoạch định chính sách. Chương trình cải cách cần chú ý đến việc xây dựng các thể chế giúp ích cho sự phát triển và hoạt động của các tổ chức phi chính phủ (NGO).

Thứ năm, mọi cải cách phải hướng tới nỗ lực bảo vệ người tiêu dùng. Mới đây nhất, tại Hội thảo Báo cáo kinh tế vĩ mô ở Hà Nội, ngày 11/02/2015⁶, lãnh đạo Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương đề cập đến câu chuyện quản lý của ngành Điện, trong đó có bình luận về vấn đề không phải là tăng giá bao nhiêu mà là cách thức Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN) tăng giá. Đề xuất phương án tăng giá điện thay cho EVN. Đây là động thái không bảo vệ lợi ích người tiêu dùng, bắt người dân gánh chịu lợi thế độc quyền của EVN.

Có thể nói, câu chuyện về ngành điện chỉ chiếm một phần trong câu chuyện cải cách thể chế ở Việt Nam đã bộc lộ rõ những lúng túng của Chính phủ Việt Nam trước hai lựa chọn: tách quyền lợi (thông qua trực tiếp quản lý) của Nhà nước ra khỏi nền kinh tế hay tiếp tục nắm giữ để độc quyền và thao túng. Có lẽ quay lại nhận định ngay từ ban đầu về vấn đề CCHC ở Việt Nam là làm thế nào thay đổi được thể chế. Trong khi thể chế là một vấn đề lâu dài không có hồi kết (nó được cố kết bằng đặc quyền chính trị - văn hóa cai trị - và dân trí). Điều cần thiết hiện nay là đánh giá sự vận động của thể chế tại mỗi thời điểm cụ thể để nắm

bắt được đầu ra của quá trình vận động dẫn đến thời điểm thay đổi việc cung ứng các dịch vụ công. Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng là điều kiện tiên quyết của quản lý phát triển, và những sáng kiến mới trong CCHC có thể giúp nâng cao hiệu quả quản trị, điều hành nhà nước thông qua hiện đại hóa quản lý nhà nước□

Chú thích:

1. Cổng thông tin kinh tế Việt Nam <http://www.vnep.org.vn>.
2. Martin Evans, Ian Gough, Susan Harkness, Andrew McKay, *How Progressive is Social Security in Vietnam*, Hanoi, UNDP Policy Dialogue Paper, 2006.
3. Theo kết quả điều tra, trên toàn quốc năm 2012, có 2.149.110 hộ nghèo, chiếm 9,6% <http://vukehoach.mard.gov.vn>
4. Hoàng Tụy. *Tản mạn chuyện đổi mới sáng tạo*. <http://tiasang.com.vn>
5. James Manor. *Kinh tế chính trị của phân cấp dân chủ* (Ngân hàng Thế giới, 1999). Manor bàn đến việc phân cấp sẽ chắc chắn mang lại điều gì, nó sẽ mang lại một phần những điều gì và nó sẽ không mang lại điều gì. Lập luận “thao túng giới tinh hoa”, tập trung vào việc ra đời của các lợi ích địa phương trong khuôn khổ phân cấp, đã gây hồ nghi về mối quan hệ qua lại tích cực giữa phân cấp và giảm nghèo. Xem Trond Vedeld. *Phân cấp dân chủ và giảm nghèo - khám phá những mối liên hệ*, bài trình bày tại Hội nghị thường niên NFU về chính trị và nghèo đói, Oslo, ngày 23, 24/10/2003.
6. <http://www.bbc.co.uk>

