

BÀN VỀ MÔ HÌNH QUẢN LÝ CÔNG HIỆN ĐẠI VÀ KHẢ NĂNG ÁP DỤNG TẠI VIỆT NAM

Nguyễn Hoàng Quy

Học viện hành chính quốc gia

Email: ngoangquy@yahoo.com

Ngày nhận: 10/10/2015

Ngày nhận lại: 19/10/2015

Mã số: 86+87.1SMET.12

Bài viết nghiên cứu mô hình quản lý công hiện đại và tình hình thực tiễn cải cách hành chính ở Việt Nam. Cụ thể, từ việc tìm hiểu cơ sở lý luận về quản lý công hiện đại, tác giả đã phân tích những thành tựu đạt được và những điểm hạn chế của Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn đầu 2011-2015, đồng thời đưa ra các định hướng áp dụng mô hình quản lý công hiện đại tại Việt Nam. Trên cơ sở đó, bài viết đưa ra các giải pháp khắc phục những khó khăn và hạn chế trong quản lý công trong những năm qua; nghiên cứu thúc đẩy lộ trình cải cách hành chính giai đoạn 2015-2020 nói riêng và lộ trình áp dụng mô hình quản lý công hiện đại tại Việt Nam trong thời gian tới.

Từ khóa: Quản lý công hiện đại, quản lý hành chính công, hành chính công, cải cách hành chính.

1. Mở đầu

Quản lý công hiện đại hay còn gọi là Quản lý công mới (New Public Management) là kết tinh của các học thuyết kinh tế kinh điển và các quy luật tất yếu của thị trường. Mô hình Quản lý công hiện đại đã chứng minh tính đúng đắn của nó qua các thời kỳ. Cụ thể, các nền kinh tế hàng đầu của thế giới vào hai thập kỷ 80, 90 của thế kỷ trước như Anh, Mỹ, Úc, New Zealand đã có những thay đổi cục diện đáng kể theo hướng tích cực nhờ áp dụng theo mô hình này. Nguyên tắc áp dụng Quản lý công hiện đại khá chặt chẽ với các điều kiện ràng buộc nhất định. Vì vậy, tùy từng hoàn cảnh xã hội khác nhau, việc áp dụng mô hình này sẽ được chia thành nhiều giai đoạn nhỏ với các điều kiện tiên quyết cho mỗi giai đoạn. Việc nhảy bước hay đột phá giai đoạn được khuyến cáo đối với các nước đang phát triển. Thời kỳ quá độ là bước chuẩn bị và tạo đà cần thiết cho quá trình thực hiện thành công Quản lý công hiện đại.

Nhìn nhận thực trạng cải cách hành chính công tại Việt Nam những năm gần đây, có thể thấy một số thành tựu đã đạt được như việc chuyển biến thành công cơ chế quản lý hành chính Nhà nước theo hướng đơn giản hóa và công khai, minh bạch

để thích nghi với cơ chế kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập kinh tế thế giới. Đồng thời đã thực hiện tốt cơ chế một cửa, một cửa liên thông tại các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương; bảo đảm sự hài lòng của cá nhân, tổ chức đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước theo Nghị quyết số 30c/NQ-CP/2011 nhằm giảm thiểu thời gian giải quyết các vấn đề và thủ tục hành chính của nhân dân, của doanh nghiệp và của tổ chức. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đã đạt được, công cuộc cải cách hành chính nhà nước vẫn còn nhiều điểm hạn chế. Thủ tục hành chính dù được rút ngắn theo quy định nhưng nhìn chung vẫn phức tạp, và gây khó khăn cho người dân, doanh nghiệp. Bộ máy quản lý hành chính nhà nước dù được cải thiện theo hướng nhất quán trong quản lý vĩ mô ở tất cả các cấp nhưng vẫn thiếu hiệu quả trong việc vận hành nền kinh tế tăng trưởng đều trong dài hạn. Từ thực tiễn công cuộc đổi mới thể chế quản lý hành chính của Việt Nam nói trên, Quản lý công hiện đại là bước tiếp cận tất yếu và là điều kiện cần có để góp phần thay đổi bộ mặt hành chính và hướng tới thực hiện mục tiêu của Nghị quyết Hội nghị Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ IX khóa 11 năm

2014 về cải cách hành chính, đó là "xây dựng và hiện toàn bộ máy nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam"

Trong phạm vi của bài nghiên cứu này, tác giả sẽ tập trung phân tích mô hình quản lý công hiện đại (New Public Management) và khả năng áp dụng tại Việt Nam. Mục đích nghiên cứu nhằm định hướng cho việc thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính của Chính phủ trong giai đoạn 2015-2020 và đưa ra đề xuất hướng áp dụng mô hình quản lý công mới trong những giai đoạn tiếp theo.

2. Cơ sở lý luận

2.1. Nguồn gốc của Quản lý công hiện đại

Sự khác biệt đáng kể giữa hoạt động cung cấp dịch vụ công và dịch vụ tư đã hình thành hơn một thế kỷ nay ở rất nhiều nước trên thế giới. Thế kỷ XX đã chứng kiến sự đổi chiều trong vị trí và tầm ảnh hưởng của hai khu vực trên, từ sự áp đảo của khu vực công cho đến việc thăng thế của khu vực tư. Hai tác nhân dẫn đến sự thay đổi này là chính cuộc Đại suy thoái những năm 1930, cuộc khủng hoảng kinh tế thế giới cuối những năm 1970 và đầu những năm 1980. Mỗi cuộc Đại suy thoái được xem như một thất bại của khu vực tư nhân thì cuộc khủng hoảng kinh tế thế giới lại được nhìn nhận là thất bại của khu vực công. Quan điểm này chính là tiền đề định hình của mô hình tổ chức quản lý công hiện đại (Gruening, 2001).

Sự lan tỏa của quan điểm kinh tế tự do từ các nước Phương Tây, cùng với sự sụp đổ của vai trò nhà nước đối với sự phát triển đã dẫn đến những thay đổi tích cực trong chính sách quản lý hành chính ở các quốc gia đang phát triển. Mặc dù khủng hoảng kinh tế tài chính vào đầu những năm 90 và gần đây được xem như một tác nhân chính đối với chính sách cải cách hành chính theo hướng hiện đại, nhưng từ lâu hoạt động của khu vực công đã bộc lộ nhiều tồn tại, ngay cả trước cuộc khủng hoảng tài chính. Sự yếu kém này có nguồn gốc từ ba yếu tố chính: thứ nhất, quản lý công kìm hãm sự phát triển; thứ hai, sự yếu kém của nhà nước trong việc thực thi các chính sách; và thứ ba, vai trò của Nhà nước được thay thế bởi các lợi ích phi quốc gia, ví dụ như phát triển nhân loại (Batley và Larbi, 2004).

Thực tế khủng hoảng tài chính những năm 80 và cuối 90 đã bộc lộ những hạn chế của hệ thống nhà nước, và tính cấp thiết phải cải cách hệ thống quản lý công. Tiêu biểu là những cải cách được thực hiện bởi hai tổ chức chính là Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế, nhằm mục đích thúc

đẩy tự do hóa kinh tế và giảm thiểu tác động nhà nước để tăng tính hiệu quả. Kết quả đã giúp cho các nước đang phát triển thúc tỉnh trong vấn đề điều hành nền kinh tế nói chung và quản lý công nói riêng.

Hai vấn đề nổi bật nhất sau giai đoạn đầu thực hiện các điều chỉnh cơ cấu ở những quốc gia đang phát triển là thực trạng nghèo đói gia tăng và năng lực hạn chế của khu vực công (Dion, 2014). Thực tế đòi hỏi các nước này phải có những đổi mới mang tính tích cực trong giai đoạn kế tiếp của chương trình cải cách. Trước hết, trọng tâm của chương trình cải cách phải được mở rộng hơn, việc giảm nghèo phải được coi như một phần không thể thiếu của cải cách kinh tế. Ngoài ra, để thực hiện chương trình cải cách thành công bất kỳ quốc gia nào cũng đòi hỏi phải có một bộ máy công quyền nhà nước hoạt động hiệu quả. Những thay đổi này đã mang đến sự tập trung trong việc củng cố năng lực làm việc của khu vực hành chính công hay còn được gọi là "tăng cường bộ máy chính phủ" (Gruening, 2001).

Xuất phát từ những cơ sở lịch sử và luận điểm thực tế như trên mô hình Quản lý công hiện đại đã hình thành và phát triển nhằm mang đến những bước chuyển biến tích cực trong lĩnh vực vô cùng quan trọng là Quản lý công của các quốc gia trên thế giới.

2.2. Khái niệm và bản chất của Quản lý công hiện đại

Lý thuyết Lựa chọn Công (Theory of Public Choice) là nền tảng của mô hình Quản lý công hiện đại (Quản lý công mới), được áp dụng nhằm xử lý khủng hoảng kinh tế, ổn định chính trị trong cơ cấu quản lý và khích lệ các sáng tạo trong điều hành nhà nước. Nếu như Quản lý công cổ điển đề cao vai trò của nhà quản lý tác động đến thị trường trong phạm vi quyền lực hợp pháp của mình trên cơ sở đưa ra các quyết định đúng đắn. Thì Quản lý công hiện đại ra đời nhằm nâng Quản lý công lên một tầng cao mới và khắc phục những điểm yếu trước kia của cơ chế quản lý nhà nước. Quản lý công hiện đại biến khu vực công thành một chủ thể hoạt động theo cơ chế thị trường nhưng vẫn giữ được vai trò và nhiệm vụ truyền thống. Quản lý công hiện đại cũng khắc phục được những yếu kém cố hữu của bộ máy quan chức nhà nước như tham nhũng, quan liêu, lãng phí và đùn đẩy trách nhiệm (Curry, 2014).

Hiện nay, trên thế giới đang tồn tại nhiều quan điểm về Quản lý công hiện đại, trong phạm vi bài viết này, tác giả đề cập đến một số quan điểm tiêu

biểu. Theo học giả Hood (1991), quản lý công hiện đại được hiểu là phương thức quản lý mới của khu vực công, trong đó nhấn mạnh phạm vi trách nhiệm rõ ràng, định hướng đầu ra và đánh giá hiệu suất công việc, thực hiện phi tập trung hóa về cơ cấu tổ chức, vận dụng kỹ thuật, công cụ quản lý của khu vực tư và cơ chế thị trường để cải thiện hiệu quả hoạt động của khu vực công. Pollitt và Boukaert (2011) cũng cho rằng Quản lý công hiện đại là khái niệm bao gồm những thay đổi có chủ ý trong các cấu trúc và các quá trình của các tổ chức trong khu vực công với mục tiêu giúp các tổ chức này hoạt động tốt hơn. Ngoài ra, một quan điểm phổ biến rộng rãi khác hiện nay coi Quản lý công hiện đại là một định hướng cải cách, trong đó nhấn mạnh đến phong cách quản lý của các doanh nghiệp, coi trọng khách hàng và chú trọng đến cạnh tranh thị trường (Islam, 2015).

Nhìn chung những quan điểm trên đều cho thấy sứ mệnh to lớn nhất của Quản lý công hiện đại là xây dựng một bộ máy nhà nước với cơ cấu tối giản vận hành hiệu quả và có năng lực cạnh tranh với khu vực tư nhân; khi đó nhà nước không chỉ giữ vai trò như một khu vực quản lý độc quyền nữa mà nhà nước mang vai trò như một nhà cung cấp dịch vụ cho xã hội.

Bản chất của Quản lý công hiện đại là sự kết hợp của hai yếu tố: bàn tay điều tiết của nhà nước và Cơ chế cạnh tranh thị trường. Vai trò của yếu tố quản lý, điều tiết của nhà nước đã được duy trì trong suốt nhiều thập kỷ qua trong nền hành chính truyền thống; trong đó yếu tố thị trường mới chỉ được áp dụng một cách nhỏ giọt, thậm chí kém hiệu quả. Hoạt động ở khu vực công tỏ ra kém cạnh tranh và chưa đáp ứng được nhu cầu của các thành phần trong xã hội, những thành phần đó bao gồm các cá nhân, doanh nghiệp và các tổ chức. Nguyên nhân không tồn tại cạnh tranh trong khu vực nhà nước; khu vực này luôn nắm ưu thế về quy mô và có tính độc quyền với các quyết định và hành vi của mình. Trong mô hình Quản lý công hiện đại, vai trò của nhà quản lý chuyên nghiệp được đề cao thay vì một chính trị gia; hai yếu tố vốn có vị trí riêng biệt với nhau, nhưng bị đồng nhất ngay trong Quản lý công truyền thống.

2.3. Nội dung chính của Quản lý công hiện đại

Nội dung của Quản lý công hiện đại bao hàm nhiều điểm. Trong phạm vi bài viết này, tác giả nghiên cứu chuyên sâu về một số điểm quan trọng nhất (Pollitt và Boukaert, 2011; Curry, 2014; Islam, 2015). *Thứ nhất*, quản lý công hiện đại chú trọng cắt giảm ngân sách, đặc biệt ở những thời điểm

ngân sách nhà nước trong tình trạng thiếu hụt. Đặc điểm này xuất phát từ cơ chế tư nhân hóa cũng như học thuyết về quyền sở hữu. Sự phân tách chức năng quản lý của nhà nước và chức năng cung ứng dịch vụ được bắt nguồn từ mô hình hệ thống hành chính của Ostrom và Ostrom (1971) và học thuyết quản lý định hướng của Drucker (1968).

Thứ hai, giao khoán là một phương pháp tiên tiến trong mô hình Quản lý công hiện đại. Hình thức này cho thấy sự quản lý phù hợp và nâng cao hiệu suất chi phí đối với các giao dịch ở khu vực công, đồng thời giúp tăng cường hiệu quả trong hoạt động của các tổ chức chính phủ. Quản lý công hiện đại áp dụng thu phí dịch vụ với người sử dụng theo cơ chế thị trường nhằm giảm thiểu áp lực tài chính cho khu vực kinh tế công, giảm tổn thất xã hội và tránh thất bại thị trường do cấu vượt quá cung. Tất cả các giao dịch ở khu vực công cũng được xử lý thông qua các quy trình cụ thể, các chứng từ công khai, minh bạch. Điều này khiến cho chính các cá nhân, tổ chức, hay các doanh nghiệp có thể chủ động kiểm soát hoạt động giao dịch của mình.

Thứ ba, cạnh tranh là yếu tố quan trọng để kích thích sự phát triển ngay trong chính bộ phận của cơ cấu nhà nước và phát triển so với các khu vực ngoài nhà nước khác. Nó giúp hệ thống quản lý linh hoạt hơn, gia tăng áp lực phải đổi mới trong phong cách làm việc. Quản lý công hiện đại tách biệt hoàn toàn giữa hai khái niệm chính trị và hành chính, trong khi quản lý công cổ điển coi một nhà chính trị giỏi là một nhà quản lý công chuyên nghiệp. Tuy nhiên, quan điểm đó đã được thay đổi ở mô hình mới này, do đó các chính sách chính trị không còn có sức ảnh hưởng tuyệt đối tới các chính sách quản lý hành chính.

Thứ tư, phân cấp là một khái niệm xuất phát từ tư tưởng Tân cổ điển kết hợp với mô hình kinh tế thị trường. Bộ máy quản lý Nhà nước được chia thành các cấp quản lý với quyền lực và phạm vi quản lý khác nhau, do đó sẽ giúp giảm thiểu chi phí và nâng cao năng lực điều hành. Hệ thống quản lý hành chính cũng có trách nhiệm giải trình đối với kết quả thực hiện chính sách của mình. Khái niệm này bắt nguồn từ quan điểm nhà tư tưởng cổ điển, sau đó xuất hiện trở lại trong chính sách hành chính công tân cổ điển. Đo lường hiệu quả hoạt động, nâng cao hệ thống kế toán, nâng cao quản lý tài chính và kiểm toán hiệu suất thực hiện cũng là những yêu cầu quan trọng mà Quản lý công hiện đại đặt ra cho khu vực công để đảm

bảo tính khách quan và chính xác về mặt tài chính cho khu vực này, tránh tình trạng thất thoát ngân sách nhà nước.

Thứ năm, việc thay đổi cách thức quản lý trước kia và hoạch định chiến lược quản lý trong ngắn hạn và dài hạn tránh hiện tượng quan liêu, vô trách nhiệm cũng cần được đẩy mạnh. Khu vực công cần áp dụng những cải biến tiên tiến về công nghệ thông tin trong hoạt động quản lý của mình, giúp làm việc khoa học, nâng cao hiệu quả và xử lý công việc nhanh chóng.

Cuối cùng là con người, đây là yếu tố không thể thiếu trong mô hình Quản lý công hiện đại bởi mục tiêu hướng đến cuối cùng trong mô hình này là sự đáp ứng nhu cầu và cảm nhận của khách hàng của khu vực công trong việc xử lý linh hoạt các tình huống và áp dụng cơ chế một cửa gọn nhẹ. Vì thế trong nội bộ khu vực công, yếu tố con người cũng rất cần được chú trọng, có thể bằng các cách hình thức khen thưởng, khuyến khích sự sáng tạo, đổi mới tư duy trong quản lý.

3. Phương pháp nghiên cứu

Trong quá trình nghiên cứu và hoàn thành đề tài này, tác giả đã vận dụng các phương pháp so sánh, phân tích, tổng hợp những tài liệu, kết quả thống kê thu thập dữ liệu từ Tổng Cục Thống Kê, từ các báo cáo hoạt động thường niên của các bộ, ban, ngành, các tạp chí thống kê về mô hình quản lý hành chính của Việt Nam những năm gần đây, kết hợp với quy định, chính sách quản lý và cải cách hành chính công của Đảng và Nhà nước để khái quát, hệ thống các kết quả nghiên cứu. Đồng thời, tác giả cũng vận dụng vào bài viết của mình những học thuyết quan trọng trong các giáo trình, tác phẩm kinh điển về Quản lý công hiện đại trong và ngoài nước của các học giả tiêu biểu và nổi tiếng. Các thông tin cập nhật mới nhất trên các phương tiện thông tin đại chúng như báo, đài, mạng... được sử dụng nhằm mang đến cái nhìn thực tế và khách quan nhất về tình hình cải cách hành chính ở Việt Nam.

Để tăng thêm tính đa dạng và sự đa chiều cho bài nghiên cứu, tác giả đã thực hiện một số cuộc phỏng vấn các chuyên gia, nhà nghiên cứu về lĩnh vực hành chính công xoay quanh các vấn đề nóng hiện nay. Việc khảo sát ý kiến của người dân, các doanh nghiệp và tổ chức về quản lý khu vực công thông qua các phiếu điều tra, các bảng câu hỏi cũng đem lại thông tin khách quan, đáng tin cậy và toàn diện hơn cho đề tài. Ngoài ra, nguồn dữ liệu từ các cấp hành chính địa phương cũng là một kênh thông tin được khai thác triệt để giúp thực

trạng cải cách hành chính mà bài nghiên cứu đưa ra trở nên chính xác hơn.

4. Kết quả nghiên cứu

4.1. Thực trạng cải cách hành chính ở Việt Nam

Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước đã đi gần hết chặng đường đầu tiên giai đoạn 2011-2015 và đã đạt được những thành tựu nhất định. Trước tiên phải kể đến công cuộc xây dựng, hoàn thiện hệ thống thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa nhằm giải phóng lực lượng sản xuất, huy động và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển đất nước. Bàn tay điều tiết của Nhà nước đối với nền kinh tế thị trường phát huy tác dụng và góp phần ổn định kinh tế vĩ mô. Chính phủ cũng đã ban hành hàng loạt các nghị định, pháp lệnh, văn bản quy phạm pháp luật các loại nhằm thể hiện rõ quan điểm, chủ trương của Đảng về phát triển kinh tế gắn liền với cải cách hành chính. Bước đầu thực hiện tốt Nghị quyết 19/NQ-CP ngày 18/3/2014 của Chính phủ về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia. Ngoài ra, Chính phủ tiến hành kiểm tra lại bộ máy các cấp quản lý hành chính từ trung ương đến địa phương như chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của người đứng đầu các cấp thông qua chỉ thị 13/CT-TTg - Chỉ thị về việc tăng cường trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước các cấp trong công tác cải cách thủ tục hành chính, ban hành ngày 10/06/2015. Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ về quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập nhằm kiểm soát nghiêm ngặt ngân sách nhà nước chi cho hành chính công và đầu tư công, giúp gia tăng hiệu quả chi phí công và năng suất công việc của các cơ quan quản lý hành chính công. Quá trình cải cách thể chế nói trên đã phần nào khắc phục được những khó khăn trong giai đoạn khủng hoảng kinh tế và đưa nền kinh tế từng bước hồi phục giai đoạn hiện nay.

Cải cách hành chính cũng thể hiện ở việc thực hiện tốt cơ chế một cửa, một cửa liên thông tại các cơ quan hành chính nhà nước. Nhờ đó, thủ tục hành chính của người dân, doanh nghiệp và các tổ chức trở nên đơn giản, nhanh gọn, tiết kiệm thời gian. Luật Đầu tư năm 2014 và Luật Doanh nghiệp năm 2014 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/07/2015 tạo động lực cho các doanh nghiệp nước ngoài tích cực đầu tư nguồn vốn vào Việt Nam hơn bởi có các quy định về quyền tự do đầu tư kinh doanh của công dân trong các ngành, nghề hợp pháp

cũng đồng thời xóa bỏ các thủ tục hành chính và giấy phép rườm rà, phức tạp.

Bộ máy hành chính nhà nước cũng được rà soát về tổ chức, chức năng, nhiệm vụ nhằm đảm bảo hiệu quả hoạt động. Thực hiện các nguyên tắc mới về tổ chức cơ cấu quản lý ở các bộ, các ngành, các cấp, theo đó không thành lập các tổ chức trung gian, thu gọn đầu mối, quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Ngoài ra, Chính phủ cũng đã có những chủ trương, chính sách nhằm tăng cường sự tham gia của người dân vào việc giám sát hoạt động quản lý của chính quyền địa phương, của cán bộ Nhà nước để đảm bảo tính khách quan và dân chủ.

Cải cách thuế được xem là vai trò dẫn đầu trong chương trình tổng thể cải cách thủ tục hành chính trong nửa chặng đường đầu tiên 2011-2015. Sự ra đời của Nghị quyết 19/NQ-CP của Chính phủ năm 2014 và 2015 về cải thiện môi trường kinh doanh trong đó có cải cách thủ tục hành chính thuế đánh dấu mốc quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế trong 5 năm tới. Theo khảo sát của Phòng Thương Mại và Công nghiệp Việt Nam VCCI về chất lượng thực hiện thủ tục hành chính, có trên 71% doanh nghiệp hài lòng với cải cách thủ tục hành chính thuế. Các doanh nghiệp cho rằng sự cải cách này đã giúp họ giảm thiểu sự phiền hà về thủ tục đăng ký thuế, khai thuế, thanh kiểm tra thuế trong thời gian qua.

Chương trình cải cách cũng chú trọng xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có đủ phẩm chất, năng lực và trình độ, đáp ứng yêu cầu phục vụ nhân dân và sự phát triển của đất nước. Từng bước bồi dưỡng kỹ năng, nghiệp vụ và đưa ra tiêu chuẩn nghề nghiệp của các cán bộ, công chức ở tất cả các cấp. Chức danh nghề nghiệp cũng được thay đổi phù hợp với khung tiêu chuẩn về chức danh nghề nghiệp chuyên ngành. Thực hiện theo lộ trình các chính sách tiền lương và chế độ đãi ngộ đối với đội ngũ cán bộ công chức như Nghị định số 103/2014/NĐ-CP quy định về mức lương tối thiểu vùng với tăng mức lương tối thiểu theo vùng từ 2.700.000 đồng vào tháng 1/2014 lên 3.100.000 vào tháng 1/2015 (áp dụng với vùng I) ngoài ra còn thực hiện các chế độ khen thưởng đối với các cán bộ hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ được giao.

Trong giai đoạn cải cách tiếp theo 2015-2020, Chính phủ tiếp tục đổi mới thể chế về doanh nghiệp nhà nước mà trọng tâm là xác định rõ vai trò quản lý của Nhà nước với vai trò chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước, hoàn thiện thể chế về tổ chức và kinh doanh vốn Nhà nước. Các thủ tục

hành chính sẽ được công khai, minh bạch bằng các hình thức thiết thực và thích hợp với hệ thống tính lệ phí thống nhất. Tiếp tục đưa ra các quyết định về đơn giản hóa thủ tục hành chính trọng tâm theo lộ trình từng năm. Kế hoạch đến năm 2020, đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có số lượng, cơ cấu hợp lý, đủ trình độ và năng lực thi hành công vụ, phục vụ nhân dân và phục vụ sự nghiệp phát triển của đất nước.

Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu kể trên, chương trình cải cách cũng gặp phải không ít hạn chế, yếu kém. Hệ thống thể chế chưa đồng bộ, chưa thể bắt kịp những thay đổi cơ chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Văn bản pháp luật còn nhiều kẽ hở, chưa thống nhất khiến cho việc sử dụng và thi hành còn nhiều khó khăn, nảy sinh những mâu thuẫn khó giải quyết. So sánh với các nước trong khu vực, thủ tục hành chính ở Việt Nam còn khá phức tạp, thừa và kém hấp dẫn với các nhà đầu tư nước ngoài. Bộ máy quản lý còn hiện tượng tập trung nhóm quyền lực và lợi dụng chức quyền gây khó dễ cho người dân và doanh nghiệp. Các đơn vị cấp địa phương chưa tiếp cận tốt với cách thức quản lý đa ngành, đa lĩnh vực nên còn thiếu chuyên nghiệp và tồn tại nhiều sai sót. Hiện tượng tham nhũng, vô trách nhiệm, phẩm chất đạo đức yếu kém của lực lượng cán bộ, công chức, viên chức diễn ra khá phổ biến và chưa được xử lý triệt để. Bộ máy quản lý cũng không thu hút được nhiều người tài do chưa có chính sách đãi ngộ thỏa đáng và chế độ tiền lương còn nhiều bất cập.

4.2. Định hướng áp dụng mô hình Quản lý công hiện đại tại Việt Nam

Quá trình áp dụng mô hình Quản lý công hiện đại tại Việt Nam nói riêng và tại các nước đang phát triển nói chung là một quá trình lâu dài và khó khăn. Vì vậy việc áp dụng cần có lộ trình và kế hoạch dài hạn cũng như sự quyết tâm cao của bộ máy quản lý các cấp. Việt Nam đang ở giai đoạn bước đầu tiếp cận với mô hình Quản lý công hiện đại, do vậy việc thực hiện tốt lộ trình cải cách hành chính Chính phủ ban hành, cụ thể là Nghị quyết 30C/NQ-CP/2011, có ý nghĩa vô cùng quan trọng đối với bước tiếp cận tiếp theo đối với mô hình này.

Trên cơ sở thực tế về cải cách hành chính của Việt Nam những năm gần đây và các nội dung nghiên cứu về mô hình quản lý công trên thế giới và trong nước, tác giả nhận định và xin đề xuất áp dụng một số định hướng mô hình Quản lý công hiện đại tại Việt Nam. Cụ thể gồm các nội dung sau:

Thứ nhất, cần triển khai là việc thực hiện phân cấp, phân quyền một cách triệt để. Ở Việt Nam, kế

hoạch về phân cấp, phân quyền ở các cơ quan hành chính đã được thực hiện từ trước Chương trình tổng thể cải cách hành chính, tuy nhiên tiến độ thực hiện còn chậm và chưa mang lại kết quả như mong đợi. Phân cấp quản lý là một trong những yếu tố then chốt của mô hình Quản lý công hiện đại. Nó đã được áp dụng tại nhiều quốc gia và đặc biệt là các quốc gia phát triển. Ở mỗi quốc gia khác nhau, điều kiện môi trường xã hội, kinh tế, chính trị khác nhau thì mức độ áp dụng, cách thức áp dụng cũng khác nhau. Đặt vào hoàn cảnh cải cách hành chính ở Việt Nam, có thể nhận thấy sự tập trung hóa quyền lực còn khá phổ biến và ảnh hưởng tiêu cực đến vận hành nền kinh tế thị trường. Vì vậy, cần đẩy mạnh hơn nữa yếu tố phân quyền trong cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính để tạo động lực phát triển cho khu vực công và cho toàn bộ nền kinh tế. Điều đó đồng nghĩa các cơ quan đầu não trung ương chỉ có trách nhiệm giám sát hoạt động của các cấp và hoạch định chính sách. Việc phân cấp, phân quyền cũng có tác dụng giảm thiểu thời gian giải quyết hành chính cho người dân, giảm bớt công việc cho cơ quan hành chính trung ương, giảm thiểu chi phí hành chính phát sinh. Trong thời gian tới, chính phủ cần lập kế hoạch thực hiện phân cấp quản lý một cách triệt để và toàn diện hơn, xác định nội dung thực hiện phân cấp, phạm vi phân cấp, xác định rõ cơ quan chịu trách nhiệm thực thi nhiệm vụ và đồng thời xây dựng cơ chế kiểm soát hoạt động của các cấp quản lý. Việc trao quyền lực cho cơ quan quản lý cấp thấp hơn phải song hành với hệ thống quản lý chất lượng đầu ra để tránh tình trạng các nhà quản lý được phân cấp lợi dụng quyền lực để tham nhũng, nhận hối lộ. Điều này đòi hỏi Chính phủ phải xây dựng cơ sở đánh giá năng lực và kiểm soát quyền lực của người quản lý cũng như cơ chế kiểm tra kết quả hoạt động của họ, đồng thời đưa ra các chỉ số đo lường tỉ lệ giữa chi tiêu ngân sách và kết quả chi tiêu ngân sách ở các cấp.

Thứ hai, đẩy mạnh yếu tố cạnh tranh trong khu vực công. Cạnh tranh trong khu vực công là tác nhân dẫn đến sự thay đổi cơ cấu tổ chức theo hướng thị trường hóa mà mô hình Quản lý công hiện đại hướng tới. Cạnh tranh kích thích sự phát triển ngay trong chính bộ phận của cơ cấu Nhà nước và tạo động lực phát triển so với các khu vực khác ngoài Nhà nước. Nó cũng tạo hệ thống quản lý linh hoạt hơn, tăng áp lực đổi mới cơ chế để bắt kịp xu hướng thị trường. Tuy nhiên ở Việt Nam hiện nay, yếu tố cạnh tranh ở khu vực công còn rất hạn chế, thậm chí khu vực công luôn ở thế độc quyền

trong các hoạt động của mình. Đặc điểm này dẫn đến thất bại thị trường và tổn thất xã hội không hề nhỏ, các dịch vụ khu vực tư nhân gần như không thể cạnh tranh với dịch vụ do Nhà nước cung cấp. Tăng tính cạnh tranh của khu vực công đối với các khu vực khác khiến cho Nhà nước không còn chỉ đóng vai trò nhà quản lý mà còn là một nhà cung cấp dịch vụ cho khách hàng của mình. Từ đó, hoạt động của khu vực Nhà nước sẽ trở nên hiệu quả, có tính kinh tế và đảm bảo xu hướng phát triển trên thế giới. Để thực hiện được điều này, Chính phủ cần có chính sách cải tổ cơ cấu quản lý một cách triệt để từ việc thay đổi cách thức phục vụ đến đổi mới chính sách cho các doanh nghiệp Nhà nước, từng bước biến việc độc quyền cung cấp của các doanh nghiệp vốn Nhà nước thành cung cấp tư nhân của các doanh nghiệp cổ phần nhằm tăng tính cạnh tranh với khu vực tư nhân và tăng chất lượng dịch vụ. Ngoài ra, Chính phủ cũng cần tăng cường sự tham gia của người dân vào hoạt động quản lý Nhà nước để tính cạnh tranh trở nên khách quan, công khai và minh bạch.

Thứ ba, chú trọng đến nâng cao năng lực và trách nhiệm thực thi công vụ của cán bộ, công chức, viên chức Nhà nước. Để yếu tố phân quyền và cạnh tranh trong khu vực công phát huy hiệu quả, yếu tố con người là điểm then chốt, có vai trò vô cùng quan trọng. Trong giai đoạn cải cách hành chính tiếp theo ở Việt Nam, nhân sự trong bộ máy Nhà nước là nội dung cần được đặc biệt quan tâm và đưa ra những giải pháp quyết liệt hơn nữa. Đây cũng là nội dung cơ bản của mô hình Quản lý công hiện đại. Vấn đề nguồn cán bộ, công chức ở khu vực công làm việc thiếu hiệu quả do năng lực hạn chế, trình độ còn yếu kém diễn ra khá phổ biến, đặc biệt ở các cấp quản lý địa phương. Muốn một tổ chức hoạt động hiệu quả, người đứng đầu bộ máy cho đến cán bộ các cấp phải có năng lực quản lý và điều hành, cũng như thực thi chính sách. Năng lực của cán bộ Nhà nước ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng của việc đưa ra các quyết định, chính sách và thực thi những chính sách đó về sau. Cán bộ có năng lực không phải là cán bộ được đào tạo bài bản về lĩnh vực họ quản lý, có bằng cấp chuyên môn, có nghiệp vụ mà thực tế đã chứng minh không phải cán bộ có trình độ cao đều có năng lực quản lý và thực thi công vụ. Vì vậy thay vì gia tăng các khóa đào tạo nghiệp vụ, các lớp bồi dưỡng chuyên môn, Chính phủ cần tìm ra các giải pháp đồng bộ hơn nữa như nâng cao năng lực thích nghi đối với sự thay đổi, làm chủ thay đổi và dám đương đầu với những diễn biến

phức tạp của môi trường hành chính. Để làm được điều đó chính sách tuyển dụng, bố trí vị trí làm việc, các chế độ đãi ngộ cần được chú trọng và tập trung hơn nữa. Cán bộ với những khả năng nhất định cần được bố trí những công việc phù hợp để phát huy được năng lực và hiệu quả công việc. Ngoài ra, chế độ đãi ngộ cần phù hợp và công bằng đối với từng vị trí, cụ thể cán bộ có năng lực cao, hiệu suất công việc tốt, thực thi những công việc phức tạp cần được đãi ngộ mức lương, thưởng cao và ngược lại. Năng lực cũng nên được gắn liền với trách nhiệm, một cán bộ gương mẫu phải là một người vừa có năng lực làm việc vừa có trách nhiệm với công việc mình làm. Hiện tượng cán bộ thờ ơ, thiếu trách nhiệm với công việc của mình, ra quyết định nhưng không chịu trách nhiệm về kết quả của các quyết định đó diễn ra phổ biến từ trung ương đến địa phương. Nhà nước cần phân định rõ ràng trách nhiệm cho cán bộ kèm theo chức quyền, vị trí mà họ nắm giữ và ban hành các văn bản pháp luật quy phạm trách nhiệm đó như Luật cán bộ, công chức. Các cán bộ, công chức khi thực thi công vụ cần báo cáo giải trình cụ thể với cơ quan cấp trên, với cơ quan dân cử, khu vực tư nhân, tổ chức xã hội và các bên liên quan khác. Việc này được kiểm soát thông qua hệ thống thu thập và phân tích kiểm chứng các thông tin báo cáo kèm theo hệ thống pháp luật xử lý sai phạm trong hành vi báo cáo giải trình. Như vậy, yếu tố trách nhiệm của cán bộ Nhà nước không chỉ nhắc đến sự tự giác chấp hành quy định trong thực thi công vụ mà còn là sự hỗ trợ từ các chính sách, nguyên tắc hoạt động được đưa ra từ phía cơ quan đứng đầu.

5. Kiến nghị giải pháp triển khai

Dựa vào tình hình thực tiễn của Chương trình tổng thể cải cách hành chính của Việt Nam những năm gần đây, tác giả bài nghiên cứu đề xuất một số giải pháp cụ thể triển khai áp dụng mô hình Quản lý công ở Việt Nam trong thời gian tới như sau:

Trước tiên, cần có giải pháp cụ thể đối với việc phân cấp, phân quyền ở các cấp quản lý địa phương. Các địa phương được toàn quyền quyết định các vấn đề địa phương mình và chịu trách nhiệm với các quyết định của mình. Hệ thống kiểm soát đầu vào và kết quả đầu ra sẽ đảm bảo sự phân cấp nằm trong tầm kiểm soát của Chính phủ. Các thủ tục hành chính đối với các dự án đầu tư vào địa phương với giá trị không lớn hơn các dự án công của Nhà nước không cần thông qua thủ tục hành chính cấp Nhà nước. Ngoài ra, cơ quan quản

lý địa phương cần tổ chức các buổi thảo luận có sự tham gia của người dân và các tổ chức dân sự để cùng đưa ra quan điểm về việc triển khai cải cách hành chính địa phương. Để tránh hiện tượng lợi dụng quyền lực ở chính quyền địa phương, gây những nhiễu trong dân, cần xiết chặt hơn về các quy định pháp luật có tính chất răn đe các hành vi này. Các cán bộ, công chức đứng đầu bộ máy địa phương cũng như cơ quan đứng đầu Chính phủ phải có trách nhiệm giải trình kết quả hoạt động đối với người dân, doanh nghiệp một cách công khai, minh bạch. Bất kỳ khúc mắc nào của nhân dân về hoạt động của khu vực công cần được giải đáp thông qua các kênh từ thực tế phát sinh.

Giải pháp tiếp theo được đề xuất là xây dựng hệ thống đo lường hiệu quả hoạt động, hệ thống kế toán, quản lý tài chính và kiểm toán hiệu suất thực hiện. Hệ thống kiểm soát về tài chính cần được thiết lập từ Trung ương đến địa phương để tổng kết kết quả hoạt động khu vực công thường xuyên và lập kế hoạch chi tiêu ngân sách định kỳ tránh tình trạng thất thoát ngân sách và nợ công quá lớn. Hệ thống kiểm soát này cần hoạt động độc lập với cơ quan Chính phủ, đảm bảo tính khách quan, dân chủ. Cùng với hệ thống kiểm soát tài chính là các chế tài, luật pháp đối với các hành vi vi phạm làm ảnh hưởng đến hiệu suất hoạt động của khu vực công và sự vào cuộc của cơ quan chống tham nhũng. Cơ quan này hoạt động theo những nguyên tắc độc lập phù hợp luật pháp Việt Nam mà không chịu bất kỳ sự can thiệp nào từ phía Chính phủ. Cơ quan chống tham nhũng sẽ thành lập hội đồng để điều tra và khởi tố bất cứ quan chức cấp cao nào trong bộ máy hành chính cũng như tiếp nhận các khiếu nại tham nhũng từ phía người dân.

Trong giai đoạn tiếp theo, thay vì tổ chức hàng loạt các khóa học ngắn hạn, các lớp bồi dưỡng chuyên môn cho cán bộ, công chức, phải nâng cao trách nhiệm của các nhà quản lý trong việc huấn luyện và kèm cặp công chức cấp dưới cũng như văn hóa tự học tập, trau dồi kiến thức và kỹ năng trong tổ chức. Triển khai mô hình nghiên cứu thực tiễn và đề xuất ý tưởng sáng tạo, đổi mới trong quản lý hành chính đồng thời là các chính sách khen thưởng, tuyên dương những sáng tạo có khả năng áp dụng cao và đem lại hiệu quả tốt. Từ đó, mô hình sẽ tạo động lực thay đổi bộ mặt tổ chức theo hướng tích cực. Quy trình tuyển dụng nhân lực trong khu vực công cũng cần hết sức chú trọng vì nó sẽ ảnh hưởng đến chất lượng cán bộ sau này. Cần áp dụng quy trình tuyển dụng hiện

đại với các vòng tuyển dụng nghiêm ngặt như kiểm tra khả năng xử lý tình huống, khả năng giải quyết vấn đề thực tế... để loại được các ứng viên thiếu năng lực và phẩm chất đạo đức. Phát hiện đúng năng lực và sở trường của ứng viên để bố trí những vị trí phù hợp nhất.

6. Kết luận

Một cách khái quát, tiếp cận Mô hình Quản lý công hiện đại của Việt Nam trong những năm gần đây và trong giai đoạn tiếp theo là quy luật tất yếu của sự phát triển và tiếp thu tiến bộ nhân loại. Được đánh giá là một nước đang phát triển với tiềm năng trở thành một nước công nghiệp mới, Việt Nam hoàn toàn có đủ khả năng thực hiện những bước thay đổi lớn trong cải cách hành chính toàn diện. Tuy nhiên, lộ trình này cần thực hiện từng bước, từng nội dung của mô hình Quản lý công hiện đại để tránh sự nôn nóng đốt cháy giai đoạn trong các quyết định ngắn hạn. Việc lựa chọn các nội dung cải cách phù hợp và áp dụng triệt để ở các giai đoạn khác nhau sẽ mang lại những thành tựu đáng kể. Ngoài ra cũng cần thay đổi các nội dung cải cách theo mô hình này một cách linh hoạt để thích nghi với môi trường xã hội, kinh tế, chính trị cụ thể của Việt Nam.

Việt Nam đã bước đầu đưa ra lộ trình thực hiện cải cách hành chính theo xu hướng mới của thế giới, song vẫn cần những giải pháp cụ thể để đưa lộ trình diễn ra trên thực tế. Bài nghiên cứu đã tìm ra một vài giải pháp mang tính cấp thiết hiện nay để khắc phục những khó khăn và hạn chế đang còn tồn đọng trong việc áp dụng mô hình Quản lý công mới trong những năm qua và định hướng phát triển mô hình này trong những năm tiếp theo một cách hiệu quả nhất.

Nghị quyết 30c/NQ-CP/2011 về chương trình tổng thể cải cách hành chính Nhà nước đang bước vào giai đoạn nước rút, giai đoạn 2015-2020 với những mục tiêu và thách thức mới được đặt ra. Giai đoạn này không chỉ cần sự vào cuộc quyết liệt của các cơ quan hành chính Nhà nước mà còn phải có sự quan tâm, lãnh đạo trực tiếp của Đảng và sự hợp tác của người dân, doanh nghiệp trong việc giám sát các hoạt động của cơ quan, cán bộ hành chính. Hoàn thành tốt lộ trình cải cách hành chính để ra giai đoạn 2011-2020 sẽ là bước tạo đà quan trọng cho công cuộc áp dụng toàn diện mô hình Quản lý công hiện đại của Việt Nam trong tương lai không xa. ♦

Tài liệu tham khảo:

1. Batley R., Larbi G. A., (2004), *The Changing Role of Government: The Reform of Public Services in Developing Countries*, Palgrave Macmillan.
2. Chính phủ Việt Nam: *Nghị quyết 30c/NQ-CP/2011 về Chương trình tổng thể cải cách hành chính Nhà nước giai đoạn 2011-2015 ban hành ngày 08 tháng 11 năm 2011*.
3. Chính phủ Việt Nam: *Nghị quyết 43/ NQ-CP/2014 về một số nhiệm vụ trọng tâm cải cách thủ tục hành chính ban hành ngày 06/06/2014*.
4. Curry Dion (2014), *The crystal ball of public administration reform: what future predictions tell us about the present*, COCOPS Working Paper, No. 15.
5. Drucker P. F. (1968), *The age of discontinuity*, New York: Harper & Row.
6. Gruening Gernod (2001), *Origin and theoretical basis of New Public Management*, *International Public Management Journal*, 4 (2001) 1-25.
7. Hood C., (1991), *A public management for all seasons*, *Public Administration*, 69, 3-19.
8. Islam Fakhrul (2015), *New Public Management (NPM): A dominating paradigm in public sectors*, *African Journal of Political Science and International Relations*, Vol. 9(4), pp. 141-151.

Summary

The article researches the modern public administration models and the situation of administrative reforms in Vietnam. Specifically, upon studying theories on modern public administration, the author analyses the achievements and limitations of the General Administrative Reform Program in 2011 – 2015 period, identifies orientations to apply modern public administration model in Vietnam. On that basis, the author proposes solutions to deal with difficulties and limitations in public administration over the past years; solutions to accelerate administrative reforms in 2015 – 2020 period in particular and the roadmap to apply modern public administration models in Vietnam in the coming time.