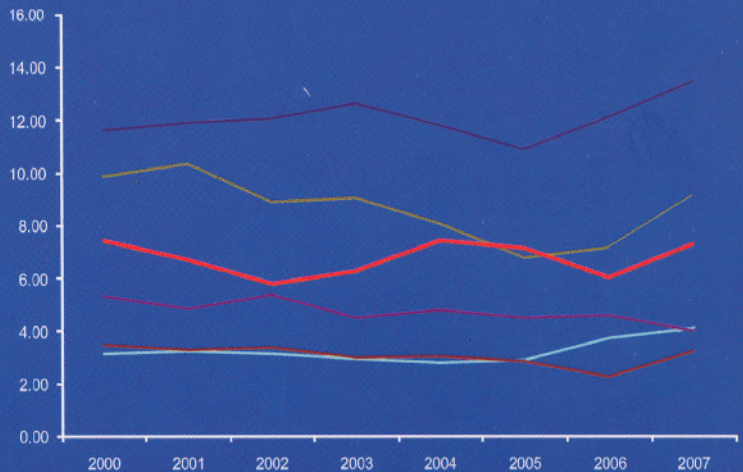




# Cải cách nền hành chính Việt Nam

## Thực trạng và giải pháp

(Sách tham khảo)



NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

# **CẢI CÁCH NỀN HÀNH CHÍNH VIỆT NAM: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP**

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA  
HÀ NỘI - 2009

© 2009 của Chương trình Phát triển Liên hợp quốc tại Việt Nam

**In tại Việt Nam**

Tài liệu của ấn bản này đã được bảo hộ bản quyền. Trong trường hợp chưa được phép bằng văn bản của cơ quan sở hữu bản quyền và của Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, việc in ấn lại hay sao chép dưới mọi hình thức, hoặc chuyển tải qua hình thức điện tử, máy móc hay các phương tiện khác hiện có hoặc sẽ được đưa vào ứng dụng trong tương lai, hoặc theo hình thức lưu trữ và nhận thông tin khác, có thể bị coi là vi phạm pháp luật hiện hành về bảo hộ bản quyền.

*Lưu ý:* Những quan điểm nêu trong cuốn sách này là của tác giả và không nhất thiết thể hiện quan điểm của Liên hợp quốc hay Chương trình Phát triển Liên hợp quốc, hay của Ban Dân chủ và Pháp luật thuộc Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, hay của Trung tâm Nghiên cứu phát triển hỗ trợ cộng đồng.

## LỜI NHÀ XUẤT BẢN

---

Công cuộc cải cách hành chính mà Việt Nam thực hiện từ những năm 90 của thế kỷ trước nhằm thay đổi cơ chế vận hành của nó theo yêu cầu quản lý đất nước trong xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Mục tiêu của cuộc cải cách hành chính là nhằm xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hóa, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả; một nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân; một đội ngũ công chức có đủ năng lực và phẩm chất hoàn thành nhiệm vụ được giao, thúc đẩy xã hội phát triển lành mạnh, đúng hướng, phục vụ đắc lực đời sống nhân dân, xây dựng nếp sống và làm việc theo pháp luật. Để thực hiện thành công sự nghiệp đổi mới, vấn đề cải cách hành chính được đặt ra như một đòi hỏi khách quan của thực tế nhằm tạo tiền đề và thúc đẩy cải cách kinh tế. Đảng và Nhà nước ta luôn quan tâm đến công tác cải cách hành chính và Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa VII) đã xác định công cuộc cải cách hành chính là một nhiệm vụ chính trị mang tầm chiến lược.

Nội dung của công cuộc cải cách hành chính được tiến hành tương đối toàn diện, thể hiện trên các lĩnh vực chủ yếu như: cải cách thể chế; cải cách bộ máy nhà nước; xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ, công chức; cải cách tài chính công.

Công cuộc cải cách hành chính ở nước ta những năm qua bước đầu mang lại những tiến bộ, những chuyển biến tích cực, từng bước đổi mới tổ chức và phương thức hoạt động của bộ máy hành chính, hỗ trợ tích cực và thúc đẩy cải cách, đổi mới toàn diện đất nước, góp phần quan trọng vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Tuy nhiên, so với yêu cầu của sự nghiệp đổi mới thì cải cách hành chính còn chậm và hiệu quả thấp, nền hành chính còn bộc lộ một số tồn tại, yếu kém như hệ thống thể chế chưa đồng bộ, thiếu nhất quán, chậm xác định những chức năng, nhiệm vụ quản lý hành

chính nhà nước vĩ mô, phương thức lề lối làm việc còn thủ công, lạc hậu, những tồn tại, yếu kém của nền hành chính mang dấu ấn thời bao cấp trong quá trình điều hành, không theo kịp yêu cầu của giai đoạn mới.

Nhằm giúp bạn đọc tìm hiểu về vấn đề này có thêm tài liệu nghiên cứu dưới nhiều góc độ khác nhau, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia xuất bản cuốn sách *Cải cách nền hành chính Việt Nam: thực trạng và giải pháp* (Sách tham khảo).

Ngoài Lời nói đầu, Giới thiệu nhóm tác giả, Giới thiệu chung, nội dung chính của cuốn sách được kết cấu thành 6 chương: hành chính công và phát triển kinh tế ở Việt Nam: cải cách nền hành chính cho thế kỷ XXI; quản lý tài chính công: tăng cường hiệu quả điều hành và quản lý nhà nước; cải cách hệ thống công vụ khi Việt Nam trở thành quốc gia có mức thu nhập bậc trung; 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; cải cách thể chế quản lý hành chính công ở Việt Nam hiện nay; tham nhũng, cải cách hành chính và phát triển: thách thức và cơ hội khi Việt Nam trở thành quốc gia có mức thu nhập bậc trung. Nội dung cuốn sách phân tích một cách có hệ thống về cải cách hành chính ở Việt Nam. Trong từng chương đều nêu những mặt được cũng như những hạn chế, những nguyên nhân của tiến trình cải cách nền hành chính ở Việt Nam, kinh nghiệm của nước ngoài và những giải pháp nhằm thúc đẩy cải cách hành chính ở nước ta trong những năm tới.

Tuy nhiên, cải cách hành chính ở Việt Nam là một quá trình phức tạp và là vấn đề còn mới nên những phân tích, nhận định, giải pháp còn có nhiều ý kiến khác nhau. Có những ý kiến, luận điểm,... có giá trị tham khảo tốt, nhưng cũng có những nhận định, ý kiến cần tiếp tục được thảo luận nghiên cứu. Những ý kiến của các tác giả trong cuốn sách này được chúng tôi giữ nguyên để đảm bảo tính logic của vấn đề mà tác giả trình bày và để bạn đọc rộng đường tham khảo, song không phải tất cả những phân tích, nhận định, giải pháp,... nêu trong cuốn sách này đều thống nhất với quan điểm của Nhà xuất bản. Nhà xuất bản xin giới thiệu cuốn sách với bạn đọc và mong nhận được ý kiến đóng góp của bạn đọc.

*Tháng 11 năm 2009*

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

## MỤC LỤC

---

Lời Nhà xuất bản	5
Lời nói đầu	9
Giới thiệu nhóm tác giả	11
GIỚI THIỆU CHUNG: Nâng cao hiệu quả quản trị quốc gia và đẩy mạnh cải cách hành chính ở Việt Nam	21
JAIRO ACUÑA-ALFARO	
CHƯƠNG 1: Hành chính công và phát triển kinh tế ở Việt Nam: cải cách nền hành chính cho thế kỷ XXI	43
THAVEEPORN VASAVAKUL, LÊ VIỆT THÁI VÀ LÊ THỊ PHI VÂN	
CHƯƠNG 2: Quản lý tài chính công: tăng cường hiệu quả điều hành và quản lý nhà nước	132
CLAY G. WESCOTT, NGUYỄN HỮU HIỆU VÀ VŨ QUỲNH HƯƠNG	
CHƯƠNG 3: Cải cách hệ thống công vụ khi Việt Nam trở thành quốc gia có mức thu nhập bậc trung	205
YEOW POON, NGUYỄN KHẮC HÙNG VÀ ĐỖ XUÂN TRƯỜNG	
CHƯƠNG 4: 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	260
DAVID KOH, ĐẶNG ĐỨC ĐẠM VÀ NGUYỄN THỊ KIM CHUNG	

<b>CHƯƠNG 5: Cải cách thể chế quản lý hành chính công ở Việt Nam hiện nay</b>	322
MARTIN PAINTER, HÀ HOÀNG HỢP VÀ CHU QUANG KHỞI	
<b>CHƯƠNG 6: Tham nhũng, cải cách hành chính và phát triển: Thách thức và cơ hội khi Việt Nam trở thành quốc gia có mức thu nhập bậc trung</b>	387
MARTIN GAINSBOROUGH, ĐẶNG NGỌC DINH VÀ TRẦN THANH PHƯƠNG	

## LỜI NÓI ĐẦU

---

Ngày 17-9-2001, Thủ tướng Chính phủ Việt Nam đã ký Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg phê duyệt *Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010*. Đây là lần đầu tiên Chính phủ có một chương trình mang tính chiến lược, dài hạn về cải cách hành chính nhà nước, nhằm xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hoá, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả. Nội dung của Chương trình tập trung vào bốn lĩnh vực, đó là: Cải cách thể chế; cải cách tổ chức bộ máy hành chính; xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ, công chức; và cải cách tài chính công.

Đến nay, sau hơn 8 năm thực hiện, bên cạnh những thành tựu quan trọng đã đạt được của Chương trình, có thể nhận định rằng: so với yêu cầu đổi mới, phát triển kinh tế - xã hội và chủ động hội nhập quốc tế, đặc biệt trong triển vọng Việt Nam trở thành quốc gia có mức thu nhập bậc trung, công cuộc cải cách hành chính ở Việt Nam còn chậm, chưa đạt hiệu quả như mong đợi.

Trong bối cảnh đó, cuối năm 2008, nhằm góp phần nâng cao hiệu quả quá trình cải cách hành chính nhà nước, Chương trình Phát triển Liên hợp quốc tại Việt Nam (UNDP Việt Nam) đã tiến hành một chùm đề tài nghiên cứu được thực hiện bởi tập thể các nhà khoa học quốc tế và trong nước, với nhan đề “Tăng cường hiệu quả điều hành và quản lý nhà nước: hướng tới cải cách bộ máy hành chính nhà nước dựa trên luận cứ thực tiễn ở Việt Nam”, được triển khai trong 6 chương, đó là: (i) Hành chính công và phát triển kinh tế ở Việt Nam: cải cách nền hành chính cho thế kỷ XXI; (ii) Quản lý tài chính công: tăng cường hiệu quả điều hành và quản lý nhà nước; (iii) Cải cách hệ thống công vụ khi Việt Nam trở thành quốc gia có mức thu nhập bậc trung; (iv) 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; (v) Cải cách thể chế quản lý hành chính công ở Việt Nam hiện nay; (vi) Tham nhũng, cải cách hành chính và phát triển: thách thức và cơ hội khi Việt Nam trở thành quốc gia có mức thu nhập bậc trung.

Trong khuôn khổ hợp tác nghiên cứu khoa học, với sự hỗ trợ của UNDP Việt Nam, Ban Dân chủ và Pháp luật thuộc Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và Trung tâm Nghiên cứu phát triển hỗ trợ cộng đồng (CECODES) thuộc Liên hiệp các Hội Khoa học - kỹ thuật Việt Nam (VUSTA), đã phối hợp tổ chức 4 cuộc hội thảo về 6 công trình nghiên cứu trên, gồm 1 hội thảo quốc gia tại Hà Nội và 3 hội thảo cấp vùng lãnh thổ tại thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Đà Nẵng và thành phố Thái Bình. Mục tiêu các cuộc hội thảo nhằm trao đổi về 6 nghiên cứu trên, đánh giá hiện trạng và đề xuất những khuyến nghị nhằm góp phần nâng cao chất lượng nền hành chính Việt Nam.

Dựa trên các công trình nghiên cứu đã được hoàn thiện sau các cuộc hội thảo, được sự khích lệ của các đại biểu tham gia hội thảo, với sự hợp tác của Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Ban tổ chức hội thảo xin trân trọng giới thiệu cùng bạn đọc cuốn sách *Cải cách nền hành chính Việt Nam: Thực trạng và giải pháp*. Ban tổ chức hội thảo chân thành cảm ơn tập thể tác giả, toàn thể đại biểu tại các cuộc hội thảo và hy vọng cuốn sách sẽ góp một phần nhỏ bé, nhưng thiết thực vào quá trình tổng kết giai đoạn 10 năm thực hiện “Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010” và chuẩn bị hiệu quả cho giai đoạn 2011-2020, trước những yêu cầu của một nền hành chính nhà nước để Việt Nam trở thành quốc gia có thu nhập bậc trung trên thế giới.

Ban Dân chủ và Pháp luật	Chương trình phát triển	Trung tâm Nghiên cứu
Ủy ban Trung ương	Liên hợp quốc	phát triển hỗ trợ cộng đồng
Mặt trận Tổ quốc	tại Việt Nam	Liên hiệp các Hội Khoa học -
Việt Nam	(UNDP Việt Nam)	kỹ thuật Việt Nam
<b>TRẦN NGỌC NHÃN</b>	<b>SETSUKO</b>	<b>ĐẶNG NGỌC DINH</b>
<b>Trưởng ban (2001-2009)</b>	<b>YAMAZAKI</b>	<b>Giám đốc</b>
	<b>Giám đốc quốc gia</b>	

# GIỚI THIỆU NHÓM TÁC GIẢ

JAIRO ACUÑA-ALFARO

---

**Jairo Acuña-Alfaro (biên tập).**<sup>1</sup> Ông Jairo Acuña là cố vấn chính sách về cải cách hành chính và chống tham nhũng tại Chương trình Phát triển Liên hợp quốc tại Việt Nam (UNDP Việt Nam) từ tháng 10 năm 2007. Trước đó, ông làm việc với tư cách là cố vấn về quản trị quốc gia tại Viện Ngân hàng Thế giới ở Washington, D.C., Hoa Kỳ, tập trung vào việc tăng cường năng lực học từ xa của các khu vực Mỹ Latinh, châu Phi và châu Á. Ông đã từng là chuyên gia về quản trị quốc gia cho UNDP tại Costa Rica phụ trách các vấn đề quản trị dân chủ ở Mỹ Latinh. Lĩnh vực nghiên cứu ông đặc biệt quan tâm là cải cách hành chính và chống tham nhũng. Ông cũng đã từng là chuyên gia tư vấn/nghiên cứu viên quốc tế tại nhiều quốc gia Mỹ Latinh, Bắc Mỹ, châu Âu, châu Phi và châu Á. Ông Acuña vừa hoàn tất chương trình tiến sĩ về kinh tế chính trị và phát triển tại Trường đại học Oxford, nước Anh và có bằng thạc sĩ về kinh tế chính trị của Trường đại học Essex, nước Anh và bằng thạc sĩ khoa học trong lĩnh vực quan hệ kinh tế quốc tế của Trường đại học Quốc gia Costa Rica.

## Chương 1

**Thaveeporn Vasavakul.** Tiến sĩ Thaveeporn Vasavakul hiện là chuyên

---

1. Chủ biên và thay mặt cho tập thể nhóm tác giả, ghi nhận và cảm ơn sự hỗ trợ hết sức tích cực trong nghiên cứu, hậu cần và biên tập của Đỗ Thị Thanh Huyền, trợ lý nghiên cứu chính sách, UNDP Việt Nam.

gia tư vấn về quản trị quốc gia tại Hà Nội, Việt Nam. Bà nhận bằng tiến sĩ từ Khoa Chính phủ, Trường đại học Cornell năm 1994, sau đó làm nghiên cứu sinh hậu tiến sĩ tại Khoa Đào tạo về thay đổi xã hội và chính trị, Trường nghiên cứu châu Á - Thái Bình Dương, Đại học Tổng hợp quốc gia Ôxtrâyliia từ năm 1994 đến năm 1997. Sau đó bà làm Trưởng đại diện thường trú cho Chương trình Việt Nam, Phòng Trao đổi giáo dục quốc tế của Hoa Kỳ tại Đại học Quốc gia Việt Nam tại Hà Nội từ năm 1998 đến năm 2002 và là Giám đốc khu vực Hội đồng Đông Nam Á từ 2000-2002. Trong những thập kỷ 1990 và 2000, Tiến sĩ Vasavakul là giáo sư mời giảng về chính trị và chính quyền Đông Nam Á tại Đại học Michigan, Đại học Tổng hợp Ôxtrâyliia, Đại học California tại Los Angeles, Đại học Yale và Đại học California tại Berkeley. Nghiên cứu và bài viết đã được xuất bản của tiến sĩ Vasavakul tập trung vào các vấn đề liên quan tới xây dựng nhà nước, chuyển đổi từ xã hội chủ nghĩa, xây dựng thể chế, xây dựng bản sắc và chủ nghĩa dân tộc tại khu vực Đông Nam Á. Hiện bà đang tiến hành nhiều dự án nghiên cứu về xây dựng thể chế thời kỳ hậu kế hoạch hoá tập trung tại Việt Nam.

**Lê Viết Thái.** Ông Lê Viết Thái hiện là Trưởng ban, Ban Nghiên cứu thể chế kinh tế, Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương tại Hà Nội, cũng là nơi ông công tác từ năm 1983. Tốt nghiệp ngành kinh tế tại Freberg, Đức và St.Gallen tại Thụy Sĩ, ông Thái nghiên cứu và viết dự án tập trung vào các lĩnh vực như cải cách công tác lập kế hoạch, phân cấp, cải cách hành chính công và chính sách cạnh tranh. Ông Thái hiện cũng là Trưởng nhóm công tác về cải cách lập kế hoạch và phân cấp quản lý, là điều phối viên của Dự án “Hỗ trợ cải cách kinh tế vĩ mô ở Việt Nam” thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư, do GTZ tài trợ. Ông cũng là chuyên gia tư vấn cho các dự án phát triển do GTZ (Đức), BTC (Bi) và DANIDA (Đan Mạch) tài trợ.

**Lê Thị Phi Vân.** Bà Lê Thị Phi Vân hiện là nghiên cứu viên tại Viện Chiến lược và Chính sách nông nghiệp và phát triển nông thôn (IPSARD) tại Hà Nội. Bà Vân có bằng thạc sĩ về quy hoạch phát triển nông thôn và khu vực, Khoa Môi trường, Nguồn lực và Phát triển thuộc Viện Kỹ thuật châu Á, Thái Lan. Nghiên cứu và các bài viết của bà tập

trung vào lĩnh vực phát triển cộng đồng và thể chế nông thôn. Bà Vân cũng là chuyên gia tư vấn cho nhiều dự án phát triển trong lĩnh vực phát triển ngành nông nghiệp, cạnh tranh trong ngành nông nghiệp và cơ chế khoán nông nghiệp.

## Chương 2

**Clay G. Wescott.** Tiến sĩ Clay G. Wescott hiện là giảng viên mời giảng tại Trường Woodrow Wilson, Đại học Tổng hợp Princeton, Giám đốc Viện Quản trị quốc gia châu Á - Thái Bình Dương, là tư vấn của Ngân hàng Thế giới, UNDP, Tổ chức Hợp tác kỹ thuật Bỉ và nhiều tổ chức quốc tế và chính phủ khác. Ông giữ nhiều vị trí cao cấp tại các tổ chức quốc tế như Ngân hàng Phát triển châu Á, UNDP, Development Alternatives, Inc., Price Waterhouse và Học viện Harvard về phát triển quốc tế. Tiến sĩ Wescott tốt nghiệp loại khá chuyên ngành Nhà nước của Trường đại học Harvard (năm 1968) và nhận bằng Tiến sĩ từ Trường đại học Boston (năm 1980). Ông hiện là thành viên ban biên tập của các tạp chí *International Public Management Journal*, *International Public Management Review*, *International Review of Administrative Science Comparative Technology Transfer and Society* và phụ trách chuyên chương “bình luận sách” của tạp chí *Governance*. Ông cũng là hội viên của Tổ chức Minh bạch quốc tế và Phó Giám đốc Tổ chức Mạng lưới quản trị công quốc tế (International Public Management Network). Ông tham gia biên tập ba cuốn sách và có nhiều bài báo, bài viết trên các tạp chí và sách chuyên ngành.

**Nguyễn Hữu Hiệu.** Ông Nguyễn Hữu Hiệu là một chuyên gia có kinh nghiệm. Ông đã làm việc 13 năm trong lĩnh vực quản trị quốc gia, hiệu quả công tác, quản trị doanh nghiệp, quản lý rủi ro, hệ thống thông tin và các dự án phát triển tại Việt Nam và Anh. Ông Hiệu là Giám đốc quản lý của Công ty tư vấn Nexus, bắt đầu cung cấp dịch vụ tư vấn từ cuối năm 2008. Khách hàng của ông gồm ADB, AusAid, DFID, SDC, SNV, UNDP, Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam và Washington. Các đối tác của ông bao gồm Capacitate a/s, Castalia (Hoa Kỳ), Crown Agents, Nathan Associates, Emerging Markets Economics (Anh), Mekong Economics, Mokoro (Anh) và Saana Consulting (Anh). Ông cũng là Giám đốc điều

hành tại StoxPlus - một doanh nghiệp truyền thông trong lĩnh vực tài chính, chủ của trang mạng [www.stox.vn](http://www.stox.vn) nơi ông quản lý lĩnh vực hoạt động và kỹ thuật của công ty. Trước đây, ông là cố vấn về quản trị quốc gia tại Cơ quan Phát triển quốc tế Anh quốc (DFID). Ông tư vấn cho Chính phủ và các doanh nghiệp Việt Nam về các vấn đề liên quan đến quản trị, cải thiện quy trình và thực hiện hệ thống tài chính. Trước khi làm việc tại DFID, ông làm quản lý bộ phận dịch vụ tư vấn tại Pricewaterhouse Coopers.

**Vũ Quỳnh Hương.** Bà Vũ Quỳnh Hương là Phó phòng Nghiên cứu Tài chính công thuộc Viện Khoa học tài chính, Bộ Tài chính. Các nghiên cứu của bà tập trung vào các lĩnh vực như bình ổn ngân sách ở cấp địa phương, thuế áp dụng đối với các ngân hàng thương mại, phân tích định mức phân bổ ngân sách cho địa phương, phân tích tác động của thuế đối với phát triển thị trường và cơ sở áp dụng thuế môi trường tại Việt Nam. Bà Hương nhận bằng cử nhân kinh tế đối ngoại năm 1995 của Trường đại học Ngoại thương và nhận bằng thạc sĩ về chính sách công của Trường đại học Hitotsubashi, Tokyo, Nhật Bản năm 2003.

### Chương 3

**Yeow Poon.** Tiến sĩ Yeow Poon làm việc tại Việt Nam từ năm 1997 trong nhiều dự án cải cách hành chính và tăng cường năng lực, trong đó có tăng cường năng lực thể chế, phát triển nguồn nhân lực, đào tạo, quản lý thay đổi và quản lý hiệu quả công việc, thiết kế chương trình/dự án, quản lý và đánh giá. Những cơ quan TS. Yeow Poon đã và đang cung cấp dịch vụ tư vấn bao gồm: Bộ Nội vụ, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Văn phòng Quốc hội, các địa phương ở các vùng Bắc, Trung, Nam Việt Nam. Phần lớn các dự án tập trung vào khía cạnh phân tích chính sách, cải thiện việc cung cấp dịch vụ công, nâng cao năng lực quản lý và phát triển công chức, phân cấp và đổi mới hệ thống quản lý. Những dự án đã hoàn thiện trong thời gian gần đây bao gồm: phát triển khung giám sát và đánh giá cho công tác đào tạo đội ngũ công chức, quản lý hiệu quả công việc ở thành phố Hồ Chí Minh và thực hiện các khoá đào tạo phát triển kỹ năng quản lý. Ông hiện là tư vấn quốc tế

cho các chương trình cải cách hành chính ở 5 tỉnh, thành và nâng cao năng lực cho người làm việc tại Văn phòng Chính phủ. Ông nhận bằng tiến sĩ tại Trường đại học University of Leeds của Anh. Ngoài Việt Nam, ông còn làm việc ở Trung Quốc, Lào, Campuchia, Thái Lan, Mianma, Bănglăđét, Nam Phi và Hy Lạp.

**Nguyễn Khắc Hùng.** Tiến sĩ Nguyễn Khắc Hùng sinh năm 1962. Ông tốt nghiệp đại học tại Hà Nội vào các năm 1983, 1992 và 1993. Sau đó ông có bằng Thạc sĩ và Tiến sĩ về Quản lý phát triển tại Viện Quản lý và Chính sách phát triển, Đại học Manchester, Anh vào các năm 1996 và 2002. Ông còn có bằng sau đại học về Phương pháp giảng dạy đối tượng học viên là người lớn của Trường đại học Melbourne, Ôxtrâyliia năm 1999. Ông có nhiều kinh nghiệm làm việc tại các bộ, ngành trung ương (như Bộ Nội vụ, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Ủy ban Dân tộc miền núi và Văn phòng Chính phủ), chính quyền địa phương (như thành phố Hồ Chí Minh, Quảng Bình, Ninh Bình, Lai Châu, Điện Biên, Đắk Lắk, Đắk Nông) và nhiều nhà tài trợ hoạt động trong lĩnh vực quản trị và hành chính công. Kể từ khi bắt đầu sự nghiệp tại Học viện Hành chính Quốc gia, ông đã nắm giữ nhiều vị trí quản lý và đã khẳng định được mình là chuyên gia tư vấn, nhà nghiên cứu, hướng dẫn nghiên cứu có nhiều kỹ năng, có tầm ảnh hưởng và được đánh giá cao.

**Đỗ Xuân Trường.** Tiến sĩ Đỗ Xuân Trường có 15 năm kinh nghiệm là giảng viên, nghiên cứu viên và chuyên gia tư vấn trong lĩnh vực quản lý nguồn nhân lực. Hiện ông đang giảng dạy tại Trường đại học Kinh tế quốc dân, Đại học Quốc gia Hà Nội và là giảng viên mời giảng tại Đại học Troy University (Hoa Kỳ). Trước khi tham gia Management Consulting and Development Ltd. - một công ty tư vấn tư nhân, năm 2003 ông làm tư vấn cho nhiều tổ chức kinh tế trong khu vực nhà nước và tư nhân. Từ năm 2003 ông tập trung vào lĩnh vực quản trị nhân lực trong khu vực công. Ông tham gia làm tư vấn cho một chương trình của các nhà tài trợ, đáng chú ý nhất là Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), Cơ quan Hợp tác phát triển quốc tế Nhật Bản (JICA) và Cơ quan Phát triển quốc tế Thụy Điển (Sida), hỗ trợ Chính phủ cải cách quản lý công vụ và phát triển nguồn

nhân lực. Ông nhận bằng sau đại học về phát triển nguồn nhân lực của Đại học Flinders (Ôxtrâyliia) và bằng tiến sĩ về kinh doanh quốc tế của Học viện Công nghệ Thái Lan (Thái Lan).

#### Chương 4

**David Koh Wee Hock.** Ông David Koh (người Xingapo) có bằng tiến sĩ về khoa học chính trị do Trường đại học Quốc gia Ôxtrâyliia cấp và hiện nay là thành viên cao cấp Viện Nghiên cứu Đông Nam Á (ISEAS) của Xingapo. Ông đã có trên 13 năm kinh nghiệm nghiên cứu sâu và rộng, tập trung vào các vấn đề chính trị và xã hội Việt Nam. Hiện nay ông phụ trách nghiên cứu về Việt Nam tại ISEAS. Ngoài ra, tiến sĩ Koh cũng là biên tập viên phụ trách Việt Nam trong ban biên tập Từ điển Tiểu sử các nhân vật nổi tiếng Đông Nam Á có nguồn gốc Trung Quốc, thuộc Trung tâm Di sản Trung Quốc tại Xingapo. Ông cũng là tác giả cuốn “Phường ở Hà Nội” do ISEAS xuất bản tháng 4-2006. Tiến sĩ Koh đã biên soạn cuốn sách mang tựa đề “Những di chứng của Chiến tranh thế giới thứ hai tại Đông và Nam Á” cũng do ISEAS xuất bản năm 2007. Một ấn phẩm gần đây nữa của ông là cuốn “Thay đổi lãnh đạo tại Đại hội X Đảng Cộng sản Việt Nam”, đăng trong Khảo sát châu Á, tập 48, số 4, 2008. Hiện nay, ông đang nghiên cứu các vấn đề chính sách đối ngoại của Việt Nam.

**Đặng Đức Đạm.** Tiến sĩ Đặng Đức Đạm nguyên là Phó Trưởng ban Ban Nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ và kể từ năm 2007 là Viện trưởng Viện Nghiên cứu Phát triển Kinh doanh tại Hà Nội. Ông tốt nghiệp đại học tại Đức (năm 1971 và năm 1987) và được nhận bằng tiến sĩ kinh tế tại Đức (năm 1989). Các ấn phẩm của ông bao gồm: “So sánh thủ tục ban hành quy phạm pháp luật hành chính giữa Việt Nam và Đức (*tiếng Việt và tiếng Đức*), “Phi tập trung hóa kinh tế” (*tiếng Việt*), “Kế hoạch hóa vĩ mô” (*tiếng Việt*), “Kinh tế vĩ mô và các loại hình doanh nghiệp tại Việt Nam” (*tiếng Anh, Đức, Nga, Trung Quốc và Tây Ban Nha*), “Cải cách kinh tế Việt Nam - Hiện trạng và viễn cảnh” (*tiếng Việt*), “Nền kinh tế Việt Nam thời kỳ 1986-1995” (*tiếng Anh, Pháp và Nga*).

**Nguyễn Thị Kim Chung.** Thạc sĩ Nguyễn Thị Kim Chung là giảng

viên của Học viện Hành chính Quốc gia tại Hà Nội, giảng dạy môn Luật Hiến pháp cho sinh viên đại học hệ chính quy và tại chức. Cô tốt nghiệp Trường đại học Luật Hà Nội năm 1999 và bảo vệ thạc sĩ luật năm 2005 tại Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

## Chương 5

**Martin Painter.** Giáo sư Martin Painter là chủ nhiệm bộ môn hành chính công tại Đại học Hồng Kông. Ông giảng dạy tại Đại học Sydney từ năm 1974 đến năm 2001. Ông là chuyên gia nghiên cứu cấp quốc gia tại Viện Nghiên cứu Hành chính công của Ôxtrâyliia. Giáo sư Painter đã tham gia với tư cách chuyên gia tư vấn trong một số dự án cải cách hành chính và điều hành chính phủ ở Việt Nam và là trưởng nhóm điều phối nhân lực cho Báo cáo của Liên hợp quốc về khu vực công trên thế giới vào năm 2005: *Mở khóa cho tiềm lực con người vì hiệu quả của khu vực công*. Ông là tác giả của bốn cuốn sách, biên tập bốn cuốn khác và viết trên 80 bài báo khoa học và các chương sách trên nhiều chủ đề như hành chính công, bao gồm tái cơ cấu chính phủ trung ương ở Anh, chính quyền địa phương, chủ nghĩa liên bang và các mối quan hệ liên chính phủ ở Ôxtrâyliia và gần đây nhất là cải cách chính phủ và hành chính ở Đông và Đông Nam Á, đặc biệt là Việt Nam, Thái Lan và Trung Quốc.

**Hà Hoàng Hợp.** Tiến sĩ Hà Hoàng Hợp hiện đang phụ trách lĩnh vực quản trị quốc gia tại Trung tâm Phát triển và Hội nhập Việt Nam, một tổ chức phi chính phủ Việt Nam tại Hà Nội. Ông cũng là nghiên cứu viên cao cấp của Học viện Khoa học Hunggari và Trường đại học Corvinus của Hunggari. Trước đây ông là quan chức cao cấp của Bộ Tài chính Hunggari. Ông là tác giả của hơn 40 bài viết về phát triển kinh tế, quản trị quốc gia, phòng chống tham nhũng và cải cách chế độ pháp quyền, và 5 cuốn sách về chống tham nhũng, quản trị quốc gia và tài chính. Ông là giáo sư mời giảng tại các trường đại học ở Hunggari, Liên minh châu Âu và Mỹ. Hiện ông là điều phối viên và cố vấn chính sách cho chương trình nghiên cứu ứng dụng về cải cách thể chế có sự phối hợp giữa Viện Fafó của Vương quốc Na uy và Ban Tổ chức Trung ương Đảng Cộng sản Việt



Nam. Ông cũng đang phụ trách công tác quan hệ quốc tế ở Hội Nhà báo Việt Nam.

**Chu Quang Khởi.** Ông Chu Quang Khởi hoàn thành Chương trình thạc sĩ hợp tác giữa Đại học Kinh tế quốc dân và Viện Khoa học Xã hội Hà Lan về kinh tế phát triển. Ông có 2 năm kinh nghiệm là giảng viên đại học trước khi là cán bộ dự án DANIDA-NAPA, hỗ trợ nâng cao năng lực thông qua xây dựng 15 chương trình đào tạo công chức. Năm 2005, ông tham gia dự án nghiên cứu: các nguồn tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam giai đoạn 1986-2004 do AIPO tài trợ. Ông Khởi đã viết một số bài cho một số tạp chí liên quan đến chủ đề phát triển nguồn nhân lực trong thời gian từ năm 2005 đến năm 2008.

## Chương 6

**Martin Gainsborough.** Tiến sĩ Martin Gainsborough hiện là giảng viên về chính trị trong lĩnh vực phát triển thuộc Khoa Chính trị học tại Đại học Bristol. Ông cũng là Giám đốc dự án Bristol-Mekong. Ông giảng dạy về lý thuyết phát triển, chính trị Việt Nam và châu Á, tập trung chủ yếu vào lĩnh vực nhà nước. Ông là tác giả của *Những đổi thay trong kinh tế chính trị Việt Nam: Trường hợp thành phố Hồ Chí Minh* (Routledge, 2003) và biên tập cuốn *Giữa ranh giới quyền lực nhà nước: Các chiến tuyến trong khu vực Tiểu vùng sông Mê Kông* (Routledge, 2009). Hiện ông đang viết cuốn sách về chính trị Việt Nam thời hiện đại.

**Đặng Ngọc Dinh.** Phó giáo sư, tiến sĩ Đặng Ngọc Dinh hiện là Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu phát triển hỗ trợ cộng đồng (CECODES). Ông tốt nghiệp ngành kỹ thuật của Trường đại học Bách khoa (1959); bảo vệ thạc sĩ về hệ thống điện tại Trường đại học Năng lượng Mátxcova (1963); bảo vệ tiến sĩ “Độ tin cậy của hệ thống phức hợp”, Trường đại học Kỹ thuật Praha - CVUT (1974); nghiên cứu sau tiến sĩ tại Viện Grenoble National Institute INPG tại Pháp về “Điều khiển các hệ thống phức hợp” (1983), giảng viên thỉnh giảng tại trường Quản lý, thuộc Trường đại học Tổng hợp Hà Nội (từ năm 2002 đến nay). Ông cũng là Trưởng nhóm Dự án “Phòng chống tham nhũng: Đánh giá tình hình và nâng cao năng lực phòng chống tham nhũng của các tổ chức xã hội và

cộng đồng nông thôn” do Đại sứ quán Phần Lan tại Hà Nội tài trợ (2008-2010).

**Trần Thanh Phương.** Thạc sĩ Trần Thanh Phương hiện là nghiên cứu viên tại Viện Kinh tế học Việt Nam, thuộc Viện Khoa học xã hội Việt Nam. Cô tốt nghiệp Khoa Kinh tế, Trường đại học Quốc gia Hà Nội năm 2000 và bảo vệ thạc sĩ về phát triển quốc tế sau khi theo học tại Khoa Chính trị học, Trường Đại học Bristol, Anh (2007-2008).



GIỚI THIỆU CHUNG

# NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ QUỐC GIA VÀ ĐẨY MẠNH CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM

JAIRO ACUÑA-ALFARO

---

Một quốc gia vốn có mức thu nhập thấp giờ đạt được mức thu nhập bậc trung cho thấy quốc gia đó không chỉ tăng trưởng về kinh tế mà còn phát triển về mọi mặt. Sự phát triển đó còn thể hiện ở khía cạnh đồng thuận cao về định hướng và ưu tiên phát triển. Trong quá trình phát triển, khu vực nhà nước đương nhiên đóng vai trò chủ đạo trong việc đưa ra các mục tiêu thiết thực và tạo lập môi trường thuận lợi để đạt được những mục tiêu đó, đồng thời cải thiện điều kiện sống và năng lực của người dân để hướng tới phát triển và thịnh vượng. Do đó, khi xem xét giai đoạn Việt Nam phát triển để trở thành quốc gia có mức thu nhập bậc trung, hai vấn đề chính sách lớn đặt ra là: (i) Việt Nam cần mô hình quản lý hành chính công nào để duy trì mức thu nhập bậc trung và tiến lên những mức thu nhập cao hơn; và, (ii) làm thế nào để Việt Nam đi theo hướng hiện đại hóa định hướng phát triển cho khu vực nhà nước trên nền tảng của công cuộc cải cách hành chính trong thời gian qua.

Khi bàn về vai trò của nền hành chính trong phát triển kinh tế, Việt Nam thường nghiên cứu kinh nghiệm của nhiều quốc gia và vùng lãnh thổ trong khu vực để rút ra những bài học cho riêng mình. Việt Nam thường tham khảo trường hợp của Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan, Xingapo như những điển hình của sự thành công và Thái Lan, Malaixia,

Indônêxia, Philippin, những quốc gia thuộc thế hệ phát triển sau, để lấy kinh nghiệm về cả thành công và thất bại. Song, phải thừa nhận một điều là giai đoạn phát triển của mỗi quốc gia có nét đặc trưng riêng và nền hành chính của mỗi quốc gia cũng hoạt động trong bối cảnh chính trị, kinh tế và xã hội khác nhau. Do đó, cần phân tích xem nền hành chính của Việt Nam đã chuyển đổi đến mức độ nào từ nền hành chính theo cơ chế tập trung quan liêu, bao cấp sang nền hành chính "*dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hóa, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng, phát triển đất nước. Đến năm 2010, hệ thống hành chính về cơ bản được cải cách phù hợp với yêu cầu quản lý nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*"<sup>1</sup> ở phạm vi quốc gia.

Trong một thập kỷ trở lại đây, Việt Nam đã và đang thực hiện một chương trình tổng thể cải cách hành chính. Cũng như ở nhiều quốc gia khác, cải cách hành chính ở Việt Nam là một quy trình cải cách khu vực nhà nước phức tạp với mục tiêu nâng cao hiệu quả bộ máy hành chính nhà nước và chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công. Mục tiêu của chương trình là đổi mới căn bản nền hành chính nhằm đáp ứng các yêu cầu trong quản lý nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

---

1. Mục tiêu chung của Chương trình tổng thể cải cách hành chính được nêu trong Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17-9-2001 về việc phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010. Mặc dù đã đạt được một số thành tựu đáng chú ý, mục tiêu chung đầy tham vọng của Chương trình vẫn chưa đạt được, như nhận định trong báo cáo của Ban Chỉ đạo cải cách hành chính số 01/2006/BC-BCCCHC tháng 4 -2006 về việc rà soát quá trình thực hiện giai đoạn 1 (2001-2005) Chương trình tổng thể (2001-2010). Báo cáo này chỉ ra rằng ngoài những thành tựu đã đạt được, cải cách hành chính vẫn còn chậm về tiến độ so với thang kế hoạch, hiệu quả thực hiện còn thấp và không đồng đều. Báo cáo đánh giá nhấn mạnh hiệu quả của công cuộc cải cách vẫn chưa đáp ứng với mục tiêu đề ra là xây dựng một nền hành chính dân chủ, vững mạnh, trong sạch, chuyên nghiệp hoá và hiện đại hoá vào năm 2010.

khi Việt nam hướng tới đạt được thứ hạng là một quốc gia có mức thu nhập bậc trung. Cùng với những đổi thay trong quá trình đổi mới, cải cách hành chính đang tích cực đóng góp vào quá trình đưa Việt Nam trở thành một quốc gia có vị thế khác xa so với 20 năm trước đây.

Trên thực tế, quá trình đổi mới diễn ra ở nhiều phương diện hơn so với ý tưởng ban đầu, bởi nó bao gồm quá trình thay đổi tổng thể và toàn diện. Chương trình tổng thể cải cách hành chính ở Việt Nam đã đạt được những mục tiêu khả quan và khu vực nhà nước đã đổi mới hơn nhiều so với trước đây. Mặc dù đã có nhiều nỗ lực trong cải cách, nền hành chính vẫn còn nhiều khiếm khuyết lớn, gây bất bình cho người dân và quan ngại cho các nhà hoạch định chính sách, cán bộ - công chức, người dân và cộng đồng các nhà tài trợ ở Việt Nam.

Khái niệm *hành chính công* về căn bản được hiểu là (i) *bộ máy tổng thể* (gồm chính sách, quy định, quy trình thủ tục, hệ thống, cơ cấu tổ chức, nhân sự, v.v.) được nhà nước đầu tư ngân sách và chịu trách nhiệm quản lý và điều hành công việc của chính phủ,<sup>1</sup> và (ii) *tổ chức quản lý* và thực hiện các hoạt động của bộ máy chính phủ, trong đó có thực thi luật, quy định và quyết định của chính phủ, thực hiện quản lý hoạt động cung ứng dịch vụ công<sup>2</sup>. Cải cách hành chính công là quá trình thay đổi toàn diện và tổng thể trên mọi lĩnh vực cụ thể của nền hành chính, bao gồm cơ cấu tổ chức, phân cấp, phân quyền, quản lý nhân sự, tài chính công, giám sát kết quả hoạt động, cải cách hệ thống pháp luật, v.v.. Cải cách hành chính công cũng nhằm mục tiêu đổi mới các quy tắc công vụ và nâng cao tính minh bạch trong khu vực nhà nước.

Cải cách hành chính ở Việt Nam cho tới nay đem lại kết quả vừa khả quan vừa không mấy khả quan, đồng thời cũng cho thấy đây là một quá trình cải cách chứa đựng những căng thẳng nội tại. Theo Painter Martin, đây cũng là một chương trình cải cách chính phủ nhiều tham vọng và là chiến lược mang tính chính trị do mức độ phụ thuộc vào ý chí của Đảng

---

1. Trong đó có cả mối tương tác với các bên liên quan khác trong khu vực nhà nước, trong xã hội và những khu vực bên ngoài khác.

2. UNDP (2007): Public Administration Reform Practice Note.

và Nhà nước, và là một lĩnh vực nhiều rủi ro khó tránh đối với cộng đồng tài trợ quốc tế<sup>1</sup>. Trong những năm qua, nhiều cuộc thảo luận đã diễn ra ở Việt Nam bàn về định hướng thực hiện Chương trình cải cách hành chính<sup>2</sup>. Hướng thứ nhất là tiếp tục hỗ trợ thực hiện giai đoạn cuối của Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010 nhằm đảm bảo đánh giá có phương pháp những bài học trong thực hiện Chương trình và thảo luận cởi mở về định hướng cho tương lai. Hướng thứ hai tập trung vào sự cần thiết phải lựa chọn giữa hai lĩnh vực ưu tiên là cải cách dịch vụ công và cải cách hiệu quả quản lý hành chính. Hướng đi này về căn bản ủng hộ quan điểm "xã hội hóa" một số dịch vụ công quan trọng, đồng thời xây dựng khuôn khổ pháp lý nhất quán nhằm giám sát đảm bảo tính công bằng trong cung ứng dịch vụ công. Hướng thứ ba mang tính trung gian hơn, tập trung vào mục đích củng cố những nỗ lực cải cách hiện nay đồng thời thực hiện những hành động mới. Hướng thứ tư là áp dụng những bài học kinh nghiệm trong thực hiện cải cách hành chính ở cấp địa phương.

Cải cách hành chính là một quá trình thay đổi từng bước. Mục tiêu của cải cách luôn được điều chỉnh, 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 cải cách hành chính có thể là do những phân tích và đánh giá về việc tổ chức thể chế tại từng thời điểm được thực hiện như thế nào trên thực tế vẫn còn thiếu hoặc yếu. Kết quả phân tích thực hiện cải cách hành chính ở Việt Nam sẽ cho thấy sự cần thiết phải có những sáng kiến mới trong cải cách thể chế.

Trong bối cảnh đó, mục tiêu quan trọng nhất của cải cách hành chính là cung ứng tới người dân, đặc biệt là người nghèo, những dịch vụ công có chất lượng cao hơn. Do vậy, cần phải có ngay những cơ chế phản ánh kịp thời ý kiến phản hồi của người dân về chất lượng dịch vụ công và tác

---

1. Painter, Martin (2003): *Public Administration Reform in Vietnam: Problems and Prospects*, Public Administration and Development, số 23, tr. 259-271.

2. World Bank (2007): *Báo cáo phát triển Việt Nam*, Hà Nội, 2007.

động của những cơ chế đó tới nhu cầu phát triển của người dân<sup>1</sup>. Cải cách hành chính công đóng vai trò quan trọng trong xóa đói giảm nghèo bởi nó hướng tới tăng cường tính minh bạch và giải trình trong cán bộ, công chức và cơ quan nhà nước (ở cấp trung ương và địa phương), đồng thời đây cũng được xem như một trong những biện pháp phòng chống tham nhũng hiệu quả nhất<sup>2</sup>.

Khi xem xét vấn đề này, có ý kiến cho rằng trường hợp của Việt Nam cho thấy những đổi thay có được từ quá trình đổi mới xuất phát từ giữa thập kỷ 80 của thế kỷ XX và Chương trình tổng thể cải cách hành chính từ cuối thập kỷ 90 của thế kỷ XX dường như đang chậm lại do những bất cập mang tính tự nhiên của nền hành chính<sup>3</sup>. Có thể nói rằng cải cách hành chính đang thiếu đà và sự hậu thuẫn chính trị do tình hình kinh tế chung và khoảng cách về điều kiện kinh tế ngày một lớn (nguồn lực phân bố không đồng đều và sự xuống cấp của các loại hình dịch vụ công). Chẳng hạn, mặc dù "chi quản lý hành chính"<sup>4</sup>, cũng như chi cho

---

1. Acuña-Alfaro, Jairo (2008): *Public Administration Reform and Anti-Corruption: Pushing the limits or understanding its dynamics?* Paper presented at the APEC Symposium on Anti-Corruption and Administrative Reform on June 25-26, 2008 in Ha Noi, Viet Nam.

2. Điểm này dựa trên lý thuyết của Weber và "phát triển". Tuy nhiên, trong từng hoàn cảnh, các quy trình cải cách hành chính có thể gây ra tác dụng ngược lại (như trường hợp của Luật Cán bộ, công chức, bởi Luật này khuyến khích vận dụng các quy trình, thủ tục tuyển chọn song hành).

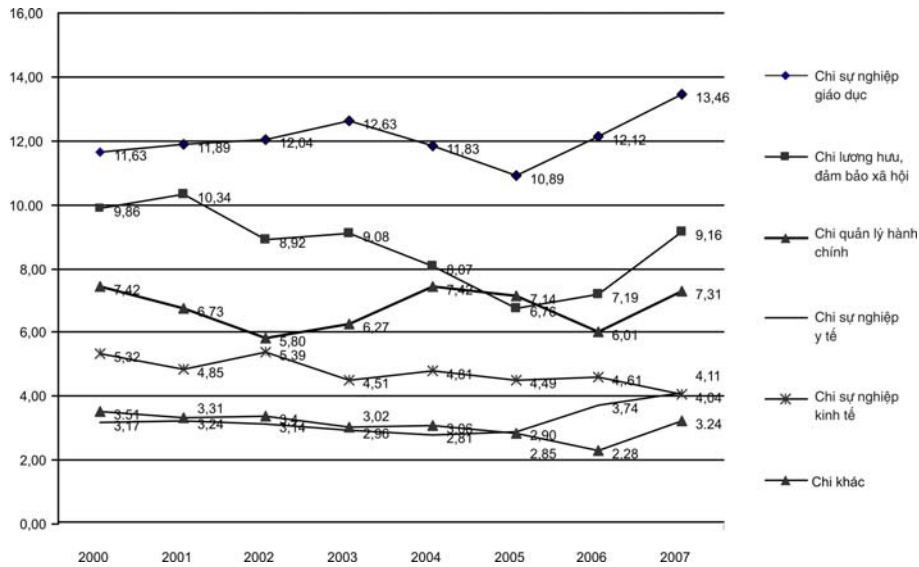
3. Đây là điểm xuất phát cho giả thuyết về một "giai đoạn đi xuống của cải cách hành chính".

4. Theo Tổng cục Thống kê, khoản chi ngân sách cho "quản lý hành chính" được thực hiện bởi các cơ quan, đơn vị (từ trung ương đến địa phương) tham gia vào công tác "quản lý nhà nước, quốc phòng, an sinh xã hội bắt buộc". Những lĩnh vực thuộc hạng mục chi ngân sách này bao gồm: (i) hoạt động của Nhà nước trong lĩnh vực quản lý hành chính và chính sách kinh tế - xã hội, (ii) các hoạt động của Nhà nước phục vụ nhân dân, (iii) hoạt động trong lĩnh vực an sinh xã hội bắt buộc và (iv) công tác quốc phòng và an ninh. (Nguồn: Chương XVIII, Sổ tay nguồn và phương pháp hoạch toán hệ thống tài khoản quốc gia Việt Nam, 2005). Cần lưu ý rằng, định nghĩa này có thể không nhất quán với bốn nội dung chính của Chương trình tổng thể cải cách hành chính và rất có thể Tổng cục Thống kê số làm rõ và định nghĩa lại để đảm bảo tính nhất quán với chính sách của Nhà nước.



các dịch vụ kinh tế-xã hội, là những hạng mục chi ngân sách lớn nhất (xem Hình dưới đây, đường in đậm), mức chi ngân sách cho quản lý hành chính trong giai đoạn 2002-2006 thay đổi liên tục. Mức chi này giảm mạnh trong giai đoạn từ năm 2000 đến năm 2002, giữ ở mức ổn định trong giai đoạn từ năm 2004 đến năm 2005, sau đó giảm xuống trong năm 2006 trước khi tăng lên vào năm 2007, song tổng chi ngân sách cho khu vực này vẫn thấp hơn so với năm 2000. Sự biến động lớn trong chi tiêu ngân sách cho quản lý hành chính có thể là dấu hiệu cho thấy sự e dè trong cải cách hành chính, xét về mặt phân bổ ngân sách, mặc dù vẫn thuộc mục tiêu ưu tiên của Việt Nam. Sự e dè đó có thể ảnh hưởng tới tính liên tục và ổn định của tiến trình cải cách. Về giá trị thực tế, tổng chi ngân sách cho quản lý hành chính giảm 35 triệu đồng trong năm 2006 so với năm 2005 (đây là mức giảm đầu tiên và lớn nhất kể từ năm 2002).

**HÌNH: Cơ cấu chi ngân sách tính theo tỷ lệ %**



Nguồn: Trang web của Tổng cục Thống kê Việt Nam.

Những nghiên cứu gần đây tập trung phân tích thể chế "nào" phù hợp nhất cho phát triển và "làm thế nào" để có thể có được thay đổi về thể chế. Thể chế tự thân nó định hình và phát triển. Thay đổi thể chế là một

quá trình dài mà không có hồi kết. Do vậy, không có mô hình thể chế tốt hay tồi. Điều cần thiết là đánh giá thể chế vận động như thế nào tại từng thời điểm cụ thể hay khi sản phẩm của quá trình tương tác và phát triển tự nhiên của con người được thực hiện và cung ứng hàng hóa công. Phân tích thay đổi thể chế ở Việt Nam sẽ làm rõ nhu cầu cần có những sáng kiến mới trong cải cách hành chính hướng tới nâng cao hiệu quả công tác quản trị, điều hành nhà nước thông qua hiện đại hóa khu vực nhà nước.

Hai năm qua người ta đã chứng kiến những kết quả không như mong đợi trong thúc đẩy tiến trình cải cách hành chính. Nguyên nhân là do tác động của cuộc khủng hoảng kinh tế, tài chính, khiến Chính phủ phải lưu tâm đặc biệt. Song, trong 5 năm tới, rất có thể Việt Nam sẽ có cơ hội “vàng” để thiết lập một nền hành chính hiện đại, hoạt động dựa trên nguyên tắc thực tài và hiệu quả, thu hút được lực lượng nhân sự có tâm huyết, kỹ năng và năng lực để đưa đất nước vượt qua những thách thức kinh tế - xã hội và môi trường trong tiến trình phát triển hướng tới vị thế là quốc gia có mức thu nhập bậc trung.

Khi Việt Nam tiến xa hơn, đặc biệt là khi Chính phủ thực hiện đánh giá 10 năm thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010, sẽ là phù hợp hơn nếu khái niệm hành chính công được thu hẹp lại để tập trung vào việc nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công cho người dân, đặc biệt là người nghèo. Để làm được điều này, cải cách hành chính cần được xem là một phần trong nỗ lực chung của các nhà quản lý hành chính và cán bộ, công chức nhằm cải tiến quy trình lập kế hoạch, giám sát hiệu quả hoạt động, tăng cường năng lực và tăng cường sự tham gia của người dân.

Để đẩy mạnh cải cách hành chính ở Việt Nam, cần sửa đổi khuôn khổ pháp lý hiện đang điều chỉnh nền hành chính, tổng hợp những kết quả phân tích về những thành tựu và thiếu sót trong quá trình thực hiện cải cách hành chính, trong đó cần hiểu rõ hơn những nội dung đã đổi mới và những nội dung vẫn cần tiếp tục đổi mới (hay nói cách khác, cần trả lời các câu hỏi “tại sao” và “làm thế nào”), đồng thời đề xuất những phương án phát triển khác vì một nền hành chính phát triển.

Cụ thể hơn, cần rà soát một cách hệ thống từng lĩnh vực ưu tiên cụ thể

vốn trước đây là nền tảng cho thiết kế và thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính và một hệ thống giám sát và đánh giá quá trình cải cách đã nhiều lần bị trì hoãn. Cuốn sách này thực chất là một nỗ lực đóng góp vào quá trình rà soát đó. Nội dung của cuốn sách tập trung phân tích những cách làm của Việt Nam trong quá trình thực hiện cải cách hành chính và đưa ra một số đề xuất giải pháp trong từng nội dung cải cách hành chính cụ thể. Mỗi chương của cuốn sách giới thiệu những đề xuất giải pháp chính sách đóng góp vào việc đẩy mạnh hơn nữa cải cách hành chính trong từng lĩnh vực như cải cách thể chế, cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước, phát triển nguồn nhân lực trong lĩnh vực công vụ, quản lý tài chính công, vai trò của nền hành chính trong phát triển kinh tế và phòng chống tham nhũng.

Từng chương trong cuốn sách đề cập đến từng nội dung chính của Chương trình tổng thể cải cách hành chính, từng nhiệm vụ đổi mới khu vực nhà nước nhằm giải quyết một cách có hiệu quả những thách thức mà nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đang ngày càng phát triển cũng như giảm thiểu cơ hội tham nhũng. Bên cạnh đó, cuốn sách có mong muốn lấp phần nào khoảng trống thông tin hiện nay, nêu lên những nội dung cần đánh giá sau một thập kỷ thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010, đóng góp cho nội dung Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2010-2020 và cho quá trình thực hiện Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020.

Do vậy, nội dung từng chương tập trung phân tích những cách thức thực hiện trong từng lĩnh vực cải cách hành chính cụ thể. Để giải quyết những thách thức về mặt kinh tế - xã hội, chính trị và môi trường, các nhà hoạch định chính sách Việt Nam cần có đủ thông tin và bằng chứng. Mỗi chương của cuốn sách cũng góp một tiếng nói vào tranh luận chính sách hiện nay bằng cách nêu lên những nội dung cần thảo luận, góp phần thúc đẩy những nỗ lực phát triển của Việt Nam. Các chương sách được thực hiện trên ba nguyên tắc nghiên cứu, bao gồm: (i) nghiên cứu thực chứng; (ii) có giá trị về học thuật và tính độc lập trong phân tích; và (iii) đảm bảo sự tham gia của các bên liên quan. Đây là hướng thực hiện nghiên cứu sâu về nội dung thông qua việc xác định một cách đúng đắn

và có hệ thống những phương án chính sách để giải quyết các vấn lớn về cải cách hành chính và phòng chống tham nhũng.

Quá trình nghiên cứu để có được cuốn sách này là quá trình trong đó sáu nhóm tác giả đã thực hiện phỏng vấn sâu với hơn 100 cá nhân và đại diện các tổ chức, gồm các cán bộ cao cấp, công chức, nhà nghiên cứu và người dân. Ngoài ra, một số hội thảo lấy ý kiến đóng góp cho các dự thảo nghiên cứu đã được tổ chức ở những giai đoạn khác nhau trong quá trình nghiên cứu, trong đó gồm một hội thảo tại Bộ Nội vụ<sup>1</sup>, 5 hội thảo tại Học viện Hành chính<sup>2</sup>, và một cuộc họp tham vấn Văn phòng Ban Chỉ đạo quốc gia về chống tham nhũng và Thanh tra Chính phủ<sup>3</sup>. Bên cạnh đó còn có một số cuộc thảo luận với chuyên gia từ các cơ quan phát triển quốc tế Văn phòng Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) tại Hà Nội.

Ngày 12-3-2009, dưới sự chủ trì của Ban Dân chủ và Pháp luật, Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và Trung tâm Nghiên cứu phát triển hỗ trợ cộng đồng (CECODES), hội thảo quốc gia đã được tổ chức tại Hà Nội để thảo luận về nội dung của sáu dự thảo báo cáo nghiên cứu. Cuộc hội thảo cũng là dịp để UNDP tại Việt Nam làm việc trực tiếp lần đầu với Mặt trận Tổ quốc về các vấn đề liên quan đến hành chính nhà nước.

---

1. Được tổ chức ngày 4-11-2008 để thảo luận về đề cương bài viết về quản lý tài chính công. Đại biểu tham dự buổi toạ đàm là đại diện của Bộ Nội vụ, Bộ Tài chính và Quốc hội. Rất đáng tiếc là mặc dù đã có sự nhất trí từ trước của lãnh đạo Bộ Nội vụ, những buổi toạ đàm như vậy không được tổ chức để thảo luận dự thảo các chương khác. Song, nhiều hình thức lấy ý kiến hoàn thiện báo cáo đã được thực hiện với các bên quan tâm khác như được nêu ở dưới đây.

2. Ngày 06-10-2008 (về “Quản lý nhân sự trong lĩnh vực công vụ”); ngày 22-10-2008 (về “Cải cách thể chế nền hành chính nhà nước”); ngày 16-12-2008 (về “Cải cách hành chính và phát triển kinh tế”); ngày 23-12-2008 (về “Hành chính công và chống tham nhũng”); và ngày 24-12-2008 (về “Cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước”). Đại biểu tham dự bao gồm lãnh đạo và đội ngũ công chức, giảng viên của Học viện Hành chính.

3. Buổi toạ đàm bàn về dự thảo báo cáo cho Chương 6 đã được tổ chức vào ngày 16-12-2008 tại Khách sạn Tây Hồ, Hà Nội.

Song, quan trọng hơn đây là cơ hội để các chuyên gia phản biện<sup>1</sup> những nội dung nghiên cứu và trao đổi quan điểm và kinh nghiệm về những diễn tiến trong cải cách hành chính, những phát hiện nghiên cứu ban đầu, các đề xuất định hướng chính sách cho Việt Nam với các nhà hoạch định chính sách, nhà nghiên cứu và giới học giả<sup>2</sup>.

Ngoài ra, mối quan hệ đối tác với Mặt trận Tổ quốc cũng đã tạo điều kiện cho việc tổ chức các hội thảo lấy ý kiến ở cấp vùng, với mục đích thảo luận nội dung từng chương và lắng nghe kinh nghiệm của địa phương trong lĩnh vực cải cách hành chính. Ba cuộc hội thảo đã lần lượt được tổ chức tại thành phố Hồ Chí Minh, Thái Bình và Đà Nẵng trong tháng 4 và tháng 5 năm 2009. Đây là những cơ hội trao đổi cởi mở về những nội dung được nêu trong các chương của cuốn sách này với hơn 18 tỉnh, thành nhằm mục tiêu thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam. Kết quả của những trao đổi này nhìn chung cho thấy rõ mức độ phức tạp của cải cách hành chính trong bối cảnh Việt Nam ngày một đổi thay. Các cán bộ lãnh đạo địa phương tham gia hội thảo cho thấy quan điểm chung cho ý chí chính trị và sự ủng hộ của Đảng, Nhà nước đóng vai trò hết sức quan trọng trong sự thành công của công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước. Bên cạnh đó là mức độ cam kết thực hiện tốt nhiệm vụ công vụ của cán bộ, công chức trong bộ máy hành chính nhà nước. Các cuộc hội thảo cũng nêu bật lên hai vấn đề: thứ nhất, mặc dù cải cách hành chính là một quá trình thay đổi phức tạp, song ở đây đó vẫn có câu chuyện thành công (ví dụ như trường hợp của Đà Nẵng trong lĩnh vực công vụ hay Bình Dương trong lĩnh vực quản lý tài chính công); và thứ

---

1 Một số chuyên gia chính phủ và nghiên cứu cao cấp đã tham gia bình luận các dự thảo báo cáo và thảo luận trực tiếp với các tác giả để bổ sung và hoàn thiện dự thảo cuối cùng của các chương của cuốn sách này.

2. Tham dự hội thảo quốc gia khoảng 70 đại biểu, gồm các cán bộ cao cấp của các cơ quan hoạch định chính sách (trong đó có hai thứ trưởng, một nguyên thứ trưởng Bộ Nội vụ và một nguyên thứ trưởng Bộ Tư pháp), một số vụ trưởng của các vụ thuộc Bộ Nội vụ, một số đại biểu Quốc hội, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và cán bộ cao cấp của Văn phòng Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng, Học viện Hành chính, đại diện các tổ chức xã hội và báo chí.

hai, các tỉnh, thành cũng gặp những khó khăn tương tự nhau trong quá trình thực hiện cải cách.

### **Cấu trúc của cuốn sách**

Cuốn sách này gồm sáu chương và chương giới thiệu chung này. Như đã giới thiệu ở trên, mỗi chương của cuốn sách là sản phẩm của quá trình phối hợp và làm việc theo nhóm của các nhóm chuyên gia trong nước và quốc tế làm việc cùng nhau với mục đích liên hệ kinh nghiệm quốc tế với kiến thức và thông tin trong nước. Mỗi chương của cuốn sách là một bài viết riêng, song khi tập hợp lại với nhau, các chương sẽ cho bạn đọc hiểu rõ hơn tính phức tạp của quá trình cải cách hành chính.

Chương 1 bàn về mối quan hệ giữa hành chính nhà nước và phát triển kinh tế. Đây là một nội dung nghiên cứu quan trọng và phù hợp với Việt Nam khi đất nước đang trên bước đường trở thành quốc gia có mức thu nhập bậc trung, cũng như vượt ra ngoài "cái bẫy của vị thế quốc gia có mức thu nhập bậc trung"<sup>1</sup>. Chương này tập trung phân tích nội dung làm thế nào để nền hành chính của Việt Nam đóng góp vào tăng trưởng kinh tế và cải thiện điều kiện sống. Những nội dung cụ thể được bàn trong chương này bao gồm việc làm thế nào để nền hành chính nhà nước có thể đóng góp cho tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo thông qua phân tích về loại hình nền hành chính Việt Nam cần để duy trì vị thế quốc gia có mức thu nhập bậc trung và làm thế nào để cải cách hành chính có thể thúc đẩy hay gây cản trở cung ứng dịch vụ công có chất lượng hơn, đặc biệt là tới nhóm dân cư nghèo. Chương này cũng đề xuất một số giải pháp nhằm tăng cường hơn nữa những đóng góp của khu vực nhà nước vào cải thiện chất lượng tăng trưởng kinh tế của Việt Nam.

Trong chương này, Vasavakul và các tác giả xem xét, đánh giá vai trò

---

1. Đề cập đến năng lực yếu kém của các quốc gia trong việc nâng cao mức thu nhập quốc dân lên cao hơn sau khi đạt được vị thế là quốc gia có mức thu nhập bậc trung.

của nền hành chính nhà nước trong công cuộc phát triển kinh tế hiện nay, trong đó tập trung vào hai khía cạnh: (i) đơn giản hóa thủ tục hành chính nhằm xác định lại mối quan hệ giữa cơ quan nhà nước và người dân; và (ii) đổi mới bộ máy tổ chức nhằm mục đích xác định lại mối quan hệ giữa các cấp, các ngành trong khu vực nhà nước. Ngoài kinh nghiệm quốc tế, chương này tập trung phân tích những động thái từ bên trong bởi các địa phương khác nhau cũng có tốc độ và trình độ phát triển khác nhau. Chẳng hạn, Bình Dương, Thừa Thiên – Huế và Vĩnh Phúc đã hoặc đang trong quá trình trở thành những địa phương có mức thu nhập bậc trung ở Việt Nam (đạt ngưỡng 1.000 USD). Từ đó, các tác giả nhấn mạnh cần phải ghi nhận những kinh nghiệm của địa phương, coi đây là nội dung mở đầu không thể thiếu khi bàn đến việc làm thế nào để cải cách hành chính có thể thúc đẩy quá trình đưa Việt Nam trở thành quốc gia có mức thu nhập bậc trung và duy trì vị thế đó.

Ở tầm vĩ mô, chương này nhấn mạnh yêu cầu các nhà đổi mới cần xây dựng phương hướng chiến lược nhằm liên kết một cách có hệ thống những tác động của đổi mới tới hiệu quả, hiệu lực của nền hành chính trong phát triển kinh tế, tính liên thông của các biện pháp cải cách thể chế, tổ chức và công vụ, mối quan hệ đối tác giữa các cơ quan nhà nước và “khách hàng” của cải cách hành chính ngoài khu vực nhà nước. Trong phần đề xuất giải pháp, Vasavakul và các tác giả nêu lên những đề xuất cụ thể về đơn giản hóa thủ tục hành chính và cải cách tổ chức để các nhà cải cách Việt Nam xem xét. Vấn đề xuyên suốt của toàn bộ các đề xuất này là tính sáng tạo, tính chủ động và khả năng tạo ra sự khác biệt bên trong nền hành chính.

Làm thế nào để nâng cao hiệu quả sử dụng đồng tiền trong hệ thống hành chính nhà nước của Việt Nam là chủ đề của Chương 2. Chương này phân tích những chi phí tài chính/kinh tế của nền hành chính. Để thực hiện điều này, các tác giả đã xác định và phân tích mức thuế và giải quyết câu hỏi làm thế nào cải cách hành chính thúc đẩy hay kìm hãm các mô hình tài chính; nêu lên những khó khăn của các đơn vị hành chính trong phân bổ ngân sách cho các nhiệm vụ được giao; phân tích việc thực

hiện Luật Ngân sách nhà nước trong mối tương quan với cải cách hành chính; và nêu lên một số biện pháp quản lý tài chính công.

Trong chương này, Wescott và các tác giả nhấn mạnh, một trong những mục tiêu của Việt Nam khi trở thành quốc gia có mức thu nhập bậc trung là đảm bảo khu vực nhà nước không đắt đỏ mà hiệu quả về kinh tế và tầm quan trọng của việc nâng cao năng lực điều phối. Kết quả nghiên cứu cho thấy có những tiến bộ đáng kể trong công tác quản lý tài chính công và những nội dung khác của Chương trình tổng thể cải cách hành chính. Song, nhóm tác giả cũng chỉ ra yêu cầu về việc không nên hài lòng với những gì đã đạt được và vẫn còn nhiều điểm cần được cải thiện bên trong các đơn vị hành chính, trong lập kế hoạch, quyền tự chủ về ngân sách đối với đơn vị hành chính và cung cấp dịch vụ công, hợp lý hóa công tác quản lý thuế, tăng cường theo dõi và đánh giá các hoạt động cải cách tài chính công, bộ máy hành chính với quy mô nhân sự phù hợp và mức lương cạnh tranh.

Mặt khác, cũng về quy mô của khu vực nhà nước, Chương 3 đề cập đến một trong những vấn đề then chốt của Việt Nam khi hướng tới xây dựng khu vực nhà nước hiệu quả, hiệu lực và hiện đại, đó là phát triển nguồn nhân lực trong lĩnh vực công vụ. Ở chương này, Poon và các tác giả nêu lên những phương án đổi mới hệ thống công vụ ở Việt Nam khi vươn lên trở thành quốc gia có mức thu nhập bậc trung và hướng tới triển khai thực hiện Luật Cán bộ, công chức từ năm 2010. Chương này tập trung phân tích những tác động tích cực và tiêu cực của quá trình cải cách công vụ, nêu lên những điểm mạnh và điểm yếu của hệ thống chức nghiệp và hệ thống vị trí việc làm, đề ra những biện pháp nhằm thực hiện các quy trình công vụ, lấy nguyên tắc thực tài, chuyên nghiệp và năng lực làm nền tảng để phát triển.

Chương 3 cũng ghi nhận rằng, mặc dù những nỗ lực cải cách trong khuôn khổ Chương trình tổng thể cải cách hành chính đã đem lại nhiều tiến bộ, song nhận định chung là cán bộ, công chức hiện nay vẫn thiếu năng lực, đạo đức công vụ và động lực để đáp ứng nhu cầu phát triển của đất nước. Chẳng hạn, một báo cáo đánh giá của Chính phủ năm



2006<sup>1</sup> đã chỉ ra, trong năm 2006, bộ máy hành chính nhà nước đã không bắt kịp với những tiến bộ mà những nền hành chính hiện đại đã đạt được. Theo báo cáo này, một trong số những trở ngại chính kìm hãm sự phát triển của nền công vụ Việt Nam là tình trạng "cửa quyền, sách nhiễu và tham nhũng".

Những đề xuất cải cách được nêu trong chương này bắt nguồn từ mong muốn của xã hội Việt Nam đối với việc áp dụng các nguyên tắc thực tài và hiệu quả công tác làm những nguyên tắc chung đối với khu vực nhà nước. Chương 3 cũng là lời nhắc nhở, rằng bộ máy hành chính chỉ có thể vận hành tốt khi những con người vận hành bộ máy là những người có tài, có đức.

Chương 4 về cơ cấu tổ chức của Chính phủ và bộ máy quản lý nhà nước phân tích cơ cấu tổ chức của chính phủ đã được đổi mới như thế nào và làm thế nào để có thể đóng góp vào việc nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công. Chương này đặc biệt quan tâm tới việc xác định những thông tin về chức năng và mối liên hệ giữa các cơ quan của Chính phủ; xác định và phân tích vai trò, chức năng, trách nhiệm và cơ cấu của các cơ quan chính phủ; đồng thời đề xuất một số giải pháp thúc đẩy mối quan hệ tương tác và điều phối giữa các cơ quan nhà nước.

Trong chương này, Koh và các tác giả cho rằng trong thời hiện đại, một dấu hiệu nhận biết một chính phủ tốt là chính phủ đảm bảo phúc lợi chung và phúc lợi công cộng cho người dân tốt đến mức nào. Nhóm tác giả đề xuất cần tập trung nhiều hơn tới chức năng cung ứng dịch vụ công, xem đây là biểu hiện của một chính phủ tốt bởi dịch vụ công tác động đến đời sống của người dân. Nhóm tác giả cũng phân tích những nỗ lực của Việt Nam trong việc cơ cấu lại bộ máy chính phủ đảm bảo hoạt động hiệu quả hơn và phù hợp hơn khi thực hiện chức năng cung ứng dịch vụ công. Chẳng hạn, nhóm tác giả đã nêu lên những thay đổi trong cơ cấu Chính phủ Việt Nam trong những thập kỷ vừa qua làm tiền

---

1. Báo cáo của Ban Chỉ đạo cải cách hành chính số 01/2006/BC-BCCCHC, tháng 4-2006.

đề cho những phân tích sâu hơn về hiệu quả hoạt động của một số lĩnh vực. Phần tiếp theo của Chương 4 nêu lên các nhóm giải pháp để đạt được dịch vụ công "ưu việt" trong đó có yêu cầu cần thay đổi cơ cấu và tổ chức chính phủ cho phù hợp.

Về đổi mới cơ cấu chính phủ nhằm đảm bảo cung ứng dịch vụ công tốt hơn, các tác giả đề xuất thành lập một số đơn vị quản lý trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ. Những đơn vị này sẽ hoạt động như người giám sát việc thực hiện chính sách của Đảng và Chính phủ, cũng như người đảm bảo tiêu chuẩn chất lượng của các dịch vụ do các cơ quan chính phủ cung ứng. Đồng thời, những đơn vị này chịu trách nhiệm báo cáo, giải trình trước các bộ, song phải có quyền tự chủ đủ mạnh để đảm bảo thực hiện chính sách đúng theo yêu cầu. Đồng thời, những đơn vị này cũng cần phải có năng lực phản biện, bổ sung, sửa đổi chính sách về cung ứng dịch vụ công trong trường hợp cần thiết. Cụ thể hơn, chương này đề xuất gây dựng văn hóa hướng tới sự ưu việt trong cung ứng dịch vụ công và xét tới khả năng thành lập một cơ quan với vai trò xúc tác để đạt được mục tiêu này.

Chương 5 có tiêu đề "Cải cách thể chế quản lý hành chính công ở Việt Nam hiện nay". Mục tiêu của chương này là nhằm phân tích vấn đề hệ thống thể chế quản lý hành chính của Việt Nam đã đổi mới và đóng góp vào việc xây dựng các thể chế thị trường như thế nào. Để đạt được mục tiêu đó, nhóm tác giả đã xem xét sự phát triển của khuôn khổ pháp lý của nền hành chính nhà nước, nhận diện những thay đổi về thể chế ở Việt Nam và đề xuất các giải pháp nhằm tăng cường sự nhất quán và phối hợp về mặt thể chế; xác định những khoảng cách, những điểm trùng lặp và "thắt nút cổ chai" gây cản trở công cuộc cải cách hành chính nói chung, đồng thời đề xuất giải pháp giải quyết những vấn đề đó. Một nội dung không kém phần quan trọng đó là đề xuất những giải pháp nhằm xây dựng một nền hành chính đáp ứng và phù hợp với yêu cầu của công tác quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công.

Điểm mấu chốt mà Painter và nhóm tác giả nhấn mạnh trong chương này là chương trình cải cách thể chế hành chính nhà nước chứa đựng

trong nó những yếu tố xuất phát từ quan điểm chủ đạo hiện nay về "nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa". Kết quả có thể là một số những hạn chế do chương trình tự đặt ra đối với các mục tiêu và tác động của cải cách. Điều này có thể dẫn tới hệ quả là những thể chế hiệu quả nhằm tạo điều kiện cho cơ chế thị trường vận động vì mục tiêu đẩy mạnh tăng trưởng và phát triển mất đi cơ hội phát triển.

Chương này phân tích logic khung thể chế, trong đó rà soát lại cách thức tổ chức thể chế có tác động tích cực tới sự phát triển thành công của nhiều quốc gia, trong đó có các quốc gia và vùng lãnh thổ Đông Á. Ngoài ra, các tác giả cũng phân tích thực tiễn những thành tựu, thiếu sót và nguyên nhân thành công, thất bại thông qua hai nghiên cứu trường hợp cụ thể trên cơ sở nội dung chính về cải cách thể chế của Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước, bao gồm cơ chế một cửa và cải cách thủ tục hành chính nhằm minh chứng cho những phát hiện nghiên cứu<sup>1</sup>. Phần kết luận tập trung vào những chiến lược thay đổi trên cơ sở những ý kiến tranh luận về làm thế nào để hiểu một cách khái quát vấn đề thay đổi thể chế. Phần này cũng đưa ra đề xuất thực hiện đồng thời các sáng kiến từ dưới lên phù hợp với quan điểm lâu dài về một nền hành chính hoạt động theo pháp luật. Những dự án cải cách thể chế trong khuôn khổ cải cách hành chính cho thấy rõ mối quan hệ với chương trình chung về cải cách thể chế, có triển vọng tạo đà để đạt được mong muốn xây dựng một "nhà nước pháp quyền".

Chương 6 bàn về mối quan hệ qua lại giữa cải cách hành chính và phòng chống tham nhũng. Chương này tập trung phân tích mối quan hệ giữa tham nhũng, hành chính nhà nước và phát triển kinh tế. Chương trình tổng thể cải cách hành chính của Việt Nam là nhằm xây dựng một nền hành chính hiện đại, hiệu lực và hiệu quả, song vẫn chưa tập trung nhiều vào việc nâng cao khía cạnh đạo đức thuộc phạm

---

1. Phân tích này có dựa trên kết quả nghiên cứu thực địa tại tỉnh Ninh Bình. Tại đó nhóm nghiên cứu đã làm việc với Văn phòng Dự án Cải cách hành chính của tỉnh, huyện Gia Viễn và xã Cúc Phương vào tháng 10-2008.

trù trách nhiệm giải trình của bộ máy hành chính quan liêu ở những quốc gia có mức thu nhập thấp và trung bình. Do vậy, chương này nêu lên những loại hình tham nhũng ở các quốc gia đang phát triển và so sánh với những loại hình tham nhũng ở Việt Nam, đồng thời đề xuất những cải cách hành chính cần thiết nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế và phòng chống tham nhũng.

Trong chương này, Gainsborough và các tác giả đặt ra câu hỏi tại sao các biện pháp cải cách hành chính và chống tham nhũng lại không đạt được hiệu quả như mong muốn, do đó những vấn đề cải cách mong muốn giải quyết vẫn còn tồn tại. Nhóm tác giả giải đáp câu hỏi này bằng nhận định cho rằng tham nhũng – và những yếu kém tồn tại trong lĩnh vực thủ tục hành chính – cần được xem là những vấn đề đã tồn tại từ lâu trong hệ thống. Cốt lõi của nhận định này đó là trong suy nghĩ của con người, có mối liên hệ mật thiết giữa quan chức nhà nước, kiếm tiền và các hình thức tiền thân.

Khi nhận định tham nhũng là vấn đề tồn tại từ lâu trong hệ thống, nhóm tác giả đặt ra câu hỏi về hình thức can thiệp nào có thể giải quyết từng bước nhằm thay đổi cơ chế khuyến khích mang tính tiêu cực đang tồn tại trong hệ thống. Các tác giả cho rằng hướng tiếp cận tổng hợp đồng thời chống tham nhũng và giải quyết những yếu kém của nền hành chính là hoàn toàn có thể. Nó tập trung nâng cao tính minh bạch và cải thiện hiệu quả thực thi pháp luật, với mục tiêu lâu dài là nâng cao trách nhiệm giải trình và làm tăng cái giá của tham nhũng. Chương này cũng cho rằng cần củng cố vai trò của xã hội dân sự và báo chí trong đấu tranh phòng, chống tham nhũng và nâng cao hiệu quả, hiệu lực của nền hành chính cũng là những biện pháp quan trọng để đạt được những mục tiêu trên.

\*

\* \*

Mặc dù các chương trong cuốn sách này đưa đến cho độc giả nhiều thông tin và phân tích về tình hình thực hiện cải cách hành chính, đề

xuất các biện pháp giải quyết, song độc giả cũng cần lưu ý rằng, những đề xuất mang tính chiến lược được nêu ở đây không mang tính bao quát do tính phức tạp của những khía cạnh cần đổi mới. Kết quả phân tích cũng chỉ ra rằng có thể có nhiều giải pháp khác và những đề xuất ở đây không mang tính đơn nhất cho Việt Nam. Song, những đề xuất cũng phản ánh bản chất và tính phức tạp của những thách thức trong thời gian tới, đồng thời tái khẳng định tính phụ thuộc và liên đới của các chiến lược cải cách. Trình tự của cuốn sách cũng không có nghĩa là chủ đề này quan trọng hơn chủ đề kia. Các vấn đề được trình bày ở đây cần được xem như những nội dung cho giai đoạn cải cách tiếp theo, đặc biệt là trong thời kỳ quá độ ở Việt Nam.

Tóm lại, cuốn sách này ủng hộ quan điểm tập trung mọi nỗ lực cải cách vào các ngành mang tính chiến lược. Quá trình cải cách hành chính trong giai đoạn tiếp theo cần hướng tới hiện đại hoá khu vực nhà nước. Điều này có nghĩa là cải cách hành chính cần được xem là động lực thúc đẩy phát triển kinh tế và xoá đói giảm nghèo trong giai đoạn chuyển đổi hướng tới vị thế quốc gia có mức thu nhập bậc trung của Việt Nam. Các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, gồm xây dựng một xã hội công bằng dân chủ, giàu mạnh và một nền kinh tế phát triển đòi hỏi cần phải có một nền hành chính đủ mạnh để đối phó với những thách thức, đồng thời thực hiện mục tiêu nâng cao đời sống và đảm bảo thịnh vượng cho mọi người dân. Mặc dù Việt Nam thực hiện theo đúng lịch trình để đạt được các mục tiêu thiên niên kỷ do Liên hợp quốc đề ra trong năm 2000, song Việt Nam cũng sẽ gặp nhiều khó khăn hơn trong việc đạt được các mục tiêu đó vào năm 2015 trong bối cảnh khó khăn về kinh tế do cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu gây nên.

Do đó, hiện đại hoá khu vực nhà nước ở Việt Nam đòi hỏi cần có những nỗ lực to lớn hơn trong quản lý nguồn nhân lực công vụ và xây dựng nền hành chính hoạt động trên nguyên tắc thực tài và hiệu quả, từ đó thúc đẩy động lực, phát triển kỹ năng và năng lực đối phó với những thách thức về mặt kinh tế - xã hội và môi trường mà Việt Nam

đang gặp phải trên bước đường vươn lên trở thành quốc gia có mức thu nhập bậc trung.

Trong bối cảnh đó, cải cách hành chính có nghĩa là nâng cao năng lực của khu vực nhà nước nhằm thực hiện tốt chức năng của nó, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi cho việc cung ứng các dịch vụ công có chất lượng cao hơn. Do đó, cải cách công vụ là trọng tâm của cải cách khu vực nhà nước. Song, cách thức thực hiện không chỉ là kiểm soát cán bộ, công chức và viên chức, mà về căn bản phải đảm bảo nâng cao tính giải trình trong thực thi công vụ và hiệu quả trong cung ứng dịch vụ công. Vấn đề đặt ra là làm thế nào để biến ý tưởng thành thực tiễn. Những bài học lớn thu được từ cải cách thể chế là công vụ, là xương sống của Chính phủ ở bất kỳ quốc gia nào<sup>1</sup>.

Những kỳ vọng mang tính thực tiễn là chìa khoá và những thay đổi trong phương thức cải cách cần được tham vấn một cách hiệu quả. Chẳng hạn, có thực tiễn không nếu xem xét xây dựng một nền công vụ ưu việt khi chưa có môi trường thúc đẩy sự phát triển nó? Cần cân đối giữa vấn đề chính phủ có thể làm gì cho người dân và mối quan hệ giữa mong muốn này với đời sống thực tế của người dân. Điều đáng tiếc là nhiều quan điểm nhìn nhận về chính phủ và cán bộ, công chức chính phủ lại xuất phát từ những kinh nghiệm tiêu cực với từng cơ quan nhà nước cụ thể (ví dụ kinh nghiệm cá nhân của người dân trong khi xử lý các vấn đề liên quan đến cảnh sát, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, hay một cơ quan nhà nước nào đó ở cấp quốc gia hay địa phương). Do vậy, cần xây dựng văn hoá cung ứng dịch vụ công ở Việt Nam.

Khi đề cập đến bối cảnh của Việt Nam, cần xem xét những nhận định về hệ thống công vụ hiện nay. Một nghiên cứu của Viện Nhà nước và Pháp luật (thuộc Viện Khoa học xã hội Việt Nam – VASS) ước tính 60-

---

1. Tham khảo Pan Suk-Kim: *Nghiên cứu so sánh Luật Công vụ ở bốn quốc gia: Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc và Việt Nam*. Tài liệu tóm tắt chính sách về cải cách hành chính và chống tham nhũng, UNDP Việt Nam, Hà Nội, tháng 9-2008.

70% công chức không qua đào tạo về quản lý nhà nước, 50% cán bộ cấp xã chỉ tốt nghiệp tiểu học hoặc trung học cơ sở, 79,2% cán bộ cấp xã chưa qua đào tạo chính quy về quản lý nhà nước<sup>1</sup>. Ngoài ra, được biết trong số những sinh viên xuất sắc nhất của các trường đại học cấp quốc gia ở Việt Nam, chưa đến 10% chọn làm việc cho khu vực nhà nước. Tương tự như vậy, theo Bộ Nội vụ, từ năm 2003-2007, hơn 16.000 cán bộ, công chức đã chuyển ra khỏi khu vực nhà nước (chiếm 0,8% tổng số cán bộ, công chức). Hiện tượng “chảy máu chất xám” không chỉ diễn ra ở các cơ quan trung ương, trong đó Bộ Tài chính có tới hơn 1.000 cán bộ, công chức thôi việc, mà còn ở cấp địa phương như trường hợp của thành phố Hồ Chí Minh, địa phương có số công chức bỏ việc lớn nhất với gần 6.500 người<sup>2</sup>. Hiện tượng công chức có trình độ chuyển ra khỏi khu vực nhà nước là vấn đề đáng quan tâm cho khu vực nhà nước (hay nói cách, vấn đề máu chốt không phải là số lượng mà là chất lượng).

Có thể nói, giữ được cán bộ, công chức có trình độ là thách thức lớn đối với nền công vụ Việt Nam. Vấn đề này cần được phân tích trong bối cảnh phát triển chung của đất nước. Khi Việt Nam có trình độ phát triển cao hơn và áp dụng các biện pháp cải cách theo định hướng thị trường, người dân cũng có nhiều cách đóng góp vào quá trình phát triển chung của đất nước. Cũng là dễ hiểu khi người tài tìm kiếm cơ hội tốt hơn ở nơi nào có thể và khi Việt Nam đạt mức tăng trưởng kinh tế cao hơn, nhiều công việc mới sẽ được tạo ra trong khu vực tư nhân và phi chính phủ. Giai đoạn chuyển đổi tạo ra nhiều cơ hội việc làm mới trong lĩnh vực dịch vụ công, song nó cũng buộc khu vực nhà nước đổi mới để có thể cạnh tranh với các khu vực kinh tế khác nhằm có được người tài trong

---

1. Tham khảo Đào Trí Úc (biên tập) (2007). *Đánh giá kết quả cải cách hành chính và giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt nam*. Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam(VASS), Hà Nội, Việt Nam.

2. Tham khảo Jairo Acuña-Alfaro (2008) *Where does Civil Service Reform fit in?* Policy Brief on Public Administration Reform and Anti-Corruption., UNDP Viet Nam, Ha Noi, May.

thị trường việc làm ngày một linh động và yếu tố trung thành không còn là thước đo quan trọng. Do vậy, khu vực nhà nước cần cạnh tranh mạnh hơn với khu vực tư nhân để thu hút và giữ người tài<sup>1</sup>.

Một vấn đề tất yếu đặt ra ở đây là Nhà nước cần có những cơ chế, chính sách nào để thu hút và giữ những người giỏi nhất, tài năng nhất cho nền công vụ. Sẽ không có một phép màu hay công thức chung nào cho vấn đề này. Vấn đề quan trọng là làm thế nào để giảm thiểu cảm giác bất an trong giới cán bộ, công chức nhà nước. Tính minh bạch và công bằng trong các quy trình (i) tuyển dụng, (ii) đánh giá hiệu quả công tác, (iii) đề bạt và (iv) miễn nhiệm là hết sức quan trọng, ngoài những mối quan hệ con người được gây dựng từ sự công bằng. Trong quá trình cạnh tranh, để có được người tài cho khu vực nhà nước, các cơ quan nhà nước cần nêu bật được đây là những công việc tốt, được trả lương xứng đáng. Nhà nước cũng cần tạo nhiều cơ hội cho đội ngũ công chức học hỏi kinh nghiệm trong thực thi công việc và có cơ chế khuyến khích họ thực hiện tốt công việc được giao.

Điều cuối cùng song không kém phần quan trọng đó là kinh nghiệm của những quốc gia đã qua quá trình phát triển để đạt vị thế quốc gia có mức thu nhập bậc trung. Kinh nghiệm của những quốc gia này đã khẳng định sự cần thiết phải có thay đổi trong mối quan hệ giữa các cơ quan, ban, ngành của chính phủ, khu vực tư nhân và người dân theo hướng tăng cường các mối quan hệ đối tác. Người dân càng có điều kiện phát triển và trình độ, họ càng cần tới những dịch vụ hành chính tốt hơn, hiệu quả hơn từ phía các cơ quan, ban, ngành nhà nước. Khi các quốc gia đạt đến giai đoạn và mức độ phát triển cao, nhu cầu về một nền hành chính không có tị tham nhũng và quan liêu hành chính, không dựa vào quan

---

1. Khi đề cập đến vấn đề này, yếu tố lương thấp thường được xem là rào cản chính. Song, trên thực tế vấn đề còn phức tạp hơn nhiều. Mặc dù lương là một trở ngại chính, song nó không phải là yếu tố quyết định. Môi trường làm việc cả về môi trường chung, mối quan hệ giữa con người với con người và sự ghi nhận của xã hội cũng là những yếu tố hết sức quan trọng (xem Chương 6).



hệ thân quen, không có hiện tượng phân tán và tham ô công quỹ. Yêu cầu của người dân là một nền hành chính có tác dụng thúc đẩy phát triển và công bằng, có sự tham gia của các thành phần xã hội trong quá trình hoạch định chính sách của nhà nước, có giá trị thực thi và được giám sát chặt chẽ.

Tóm lại, thách thức lớn nhất trong giai đoạn cải cách hành chính mới ở Việt Nam là hướng tới hiện đại hóa khu vực nhà nước bằng việc nâng cao trách nhiệm thực thi chính sách của các cơ quan, đơn vị trong khu vực nhà nước, đồng thời đảm bảo vai trò giám sát tích cực của các thành phần ngoài khu vực nhà nước trong quá trình đánh giá hiệu quả hoạt động của nền hành chính.

## CHƯƠNG 1

# HÀNH CHÍNH CÔNG VÀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ TẠI VIỆT NAM: CẢI CÁCH NỀN HÀNH CHÍNH CHO THẾ KỶ XXI

THAVEEPORN VASAVAKUL, LÊ VIỆT THÁI VÀ LÊ THỊ PHI VÂN

---

### Tóm tắt

Trong thời kỳ hậu cơ chế kế hoạch hoá tập trung, nền hành chính công ở Việt Nam phát triển trong khuôn khổ của Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010. Chương trình cải cách hành chính tạo nên những chuyển đổi trong khu vực công đã trải qua thời kỳ kế hoạch hoá tập trung bởi Chương trình cho thấy rõ nhu cầu xây dựng một nền hành chính công trở thành yếu tố tích cực đối với sự phát triển của đất nước. Chương trình cải cách hành chính tạo khuôn khổ cho sự phát triển một nền hành chính quốc gia thống nhất. Song vẫn còn tồn tại những thách thức đã làm hạn chế hiệu lực và hiệu quả của hệ thống hành chính.

Nhằm củng cố hơn nữa những nỗ lực cải cách, chương này khuyến khích những sáng kiến và sự đổi mới trong các lĩnh vực như xác định vấn đề, phân tích những phương án chiến lược, các giải pháp và các phương pháp thực hiện. Ở tầm vĩ mô, cần định hướng chiến lược gắn cải cách hành chính với tính hiệu lực và hiệu quả hướng tới mục tiêu phát triển kinh tế như đã được các bên hữu quan xác định, tăng cường tính liên kết giữa các biện pháp cải cách hành chính và củng cố mối quan hệ đối tác giữa các cơ quan quản lý nhà nước và các bên liên quan ngoài khu vực nhà nước.

Bên cạnh việc tiếp thu những kinh nghiệm hay của quốc tế, việc đúc kết có hệ thống kinh nghiệm trong nước là hết sức cần thiết, bởi đây là những yếu tố đầu vào không thể thiếu cho chương trình cải cách tiếp theo của Việt Nam khi vươn tới trở thành quốc gia có mức thu nhập bậc trung và đảm bảo tính bền vững của mức thu nhập đó. Một số câu hỏi chính được đặt ra là: Hệ thống hành chính của Việt Nam đã đóng góp cho sự tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo như thế nào? Cải cách hành chính đã đóng góp hay cản trở chất lượng của các dịch vụ công, đặc biệt là những dịch vụ dành cho người nghèo? Việt Nam cần áp dụng loại hình hành chính công nào để duy trì vị thế là quốc gia có mức thu nhập bậc trung? Đây là những biện pháp cần thiết để cải thiện khu vực công ở Việt Nam nhằm đảm bảo chất lượng tăng trưởng kinh tế của Việt Nam?

Mặc dù có tính bao quát rộng, Chương trình tổng thể cải cách hành chính cũng như các văn bản thực hiện còn thiếu tính liên kết chặt chẽ và hệ thống với các chương trình phát triển kinh tế của Chính phủ khi xem xét khía cạnh mục tiêu/tác động hay mục đích/tác động lâu dài. Mục tiêu của Chương trình tập trung chính vào việc cải thiện chất lượng hành chính công, tức là “xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, chuyên nghiệp, hiện đại, hiệu quả và hiệu lực, dựa trên nguyên tắc Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng và xây dựng một đội ngũ công chức có đạo đức và năng lực để đáp ứng với sự phát triển của đất nước.”

Xét về khía cạnh hiệu quả tác động, mặc dù Chương trình tổng thể cải cách hành chính yêu cầu đến năm 2010, hệ thống hành chính công về cơ bản được cải cách, phù hợp với nhu cầu quản lý nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, song Chương trình chưa đưa ra một hệ thống chỉ số rõ ràng gắn việc nâng cao hiệu quả nền hành chính công với hiệu quả phát triển kinh tế. Về khía cạnh mục đích và tác động lâu dài của Chương trình, trong số chín mục tiêu cụ thể cần đạt được chỉ có hai kết quả đầu ra trực tiếp liên hệ tới phát triển kinh tế, bao gồm: (1) hoàn thiện hệ thống hành chính phù hợp với thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá, nhân mạnh trước hết vào các thể chế kinh tế, tổ chức và các hoạt động của nền hành chính; (2) xoá bỏ các thủ tục hành chính quan liêu, rườm rà và không thuận tiện cho các

doanh nghiệp và công dân; hoàn thiện các thủ tục hành chính theo các nguyên tắc minh bạch, đơn giản hoá và tạo thuận lợi.

Mối liên hệ giữa hành chính công và phát triển kinh tế chỉ thể hiện rõ thông qua các nhiệm vụ được nêu trong Nghị quyết số 53/2007/NQ-CP ngày 7-11-2007 ban hành chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước. Song, nếu nhìn nhận từ khía cạnh thực hiện, chưa có một tài liệu chiến lược hay một kế hoạch hành động nào hướng dẫn làm thế nào để các biện pháp cải cách hành chính đã được đề ra có thể đảm bảo tính gắn kết liên ngành nhằm thúc đẩy quá trình phát triển kinh tế quốc gia và địa phương. Quá trình thực hiện cải cách hành chính đã được phân cấp một mức độ nhất định cho từng ngành, đơn vị và cấp hành chính.

Để đảm bảo tính liên kết giữa nền hành chính công và phát triển kinh tế, các nhà hoạch định chính sách ở Việt Nam có thể cần đưa ra các chính sách rõ ràng và nêu rõ các yếu tố quản lý khu vực công hướng tới mục tiêu thúc đẩy phát triển kinh tế ở cấp quốc gia và địa phương. Trên bình diện thực hiện, cần xây dựng một phương pháp tiếp cận cải cách hành chính liên ngành và liên cấp được xác định theo lĩnh vực chính sách. Bên cạnh đó, đảm bảo thực hiện và điều phối cải cách hành chính có hệ thống ở cấp quốc gia và địa phương sẽ giúp giảm thiểu sự chùng chေo, thúc đẩy nhân rộng những cách thức thực hiện hiệu quả.

Việt Nam chuẩn bị đánh giá 10 năm thực hiện cải cách hành chính nhà nước. Trong quá trình hướng tới xây dựng mô hình “Cải cách hành chính phục vụ “khách hàng””, cán bộ, công chức trong khu vực công và các bên kinh tế, xã hội liên quan cần tham gia đầy đủ hơn nữa vào quá trình đánh giá này. Việc tự đánh giá kết quả công việc và sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể và các tổ chức xã hội trong việc theo dõi, đánh giá vai trò của hành chính công trong phát triển kinh tế là rất cần thiết.

Để từng bước trở thành quốc gia có mức thu nhập bậc trung, Việt Nam cần có những điều chỉnh cho giai đoạn cải cách hành chính tiếp

theo. Mức thu nhập quốc gia cao hơn đòi hỏi cần phải có một hệ thống hành chính công phục vụ “khách hàng” phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế. Do vậy, chúng tôi đề xuất một số điểm khởi đầu cần nghiên cứu, xem xét sau đây:

1. **Thiết kế các tiểu chương trình gắn cải cách hành chính với phát triển kinh tế** mang tính cụ thể, rõ ràng hơn. Điều này có thể thực hiện thông qua việc làm rõ mối quan hệ giữa hành chính công và phát triển kinh tế bằng cách:
  - Phân biệt rõ giữa những gì thuộc về thẩm quyền của cơ quan quản lý nhà nước và những gì nên giao cho khu vực ngoài nhà nước.
  - Cải tiến các chức năng đã được coi là thuộc thẩm quyền của cơ quan quản lý nhà nước.
  - Giao các chức năng phi hành chính công cho các tổ chức, đơn vị phù hợp; Chính phủ và cơ quan quản lý nhà nước chỉ thực hiện vai trò điều tiết.
2. **Đưa yếu tố “phục vụ”** vào sứ mệnh tổ chức của hành chính công.
3. **Thành lập các nhóm công tác chính sách** để điều phối việc lập và thực hiện kế hoạch giữa các ngành, trong đó nhấn mạnh việc xác định trình tự công việc và theo dõi kết quả hoạt động.
4. **Xây dựng một hệ thống chỉ số đánh giá tác động** của các biện pháp cải cách hành chính đối với hành chính công và tác động của sự cải tiến hành chính công đối với các dịch vụ liên quan đến kinh tế.
5. **Tăng cường “nghiên cứu hành động về cải cách hành chính”** (tức là, nghiên cứu quy mô nhỏ định kỳ và có trọng tâm vào cải cách hành chính với sự tham gia của các bên hữu quan) và coi đây là một biện pháp để điều chỉnh quá trình thực hiện cải cách hành chính.
6. **Tiến hành các điều tra lĩnh vực công thường kỳ**, tập trung vào các khía cạnh liên quan đến vai trò của hành chính công và phát triển kinh tế, huy động sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể cũng như các tổ chức xã hội và các cán bộ dân cử.

## Giới thiệu

Thành công của Việt Nam trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo đã được ghi nhận trong nhiều tài liệu. Theo báo cáo của Ngân hàng Thế giới cho Hội nghị Nhóm Tư vấn năm 2008, khi xem xét tổng thể giai đoạn 2001-2007, Việt Nam được xếp thứ hạng 24 trên 139 nước xét về tăng trưởng GDP theo đầu người, được đo lường với các mức giá cố định (việc xếp hạng không tính đến các nước và các lãnh thổ có GDP dưới một tỷ đôla trong năm 2007). Nếu đo lường bằng đồng đôla, thì GDP theo đầu người của Việt Nam đã tăng từ mức 413 USD trong năm 2001 lên 836 USD trong năm 2007 và sẽ có thể vượt mốc 1000 USD trong một vài năm trước chỉ tiêu đã được vạch ra trong Kế hoạch Phát triển kinh tế - xã hội 2006-2010<sup>1</sup>. Báo cáo cũng dự đoán rằng, nếu Việt Nam tiếp tục đà tăng trưởng này thì triển vọng đuổi kịp các nước láng giềng châu Á sẽ không phải là không đạt được<sup>2</sup>.

Khi đặt ra câu hỏi “Cần bao nhiêu năm để Việt Nam có thể đạt được mức thu nhập bậc trung?”, báo cáo của Ngân hàng Thế giới đã tính toán dựa trên mức tăng trưởng thu nhập bình quân đầu người tính bằng đồng đôla Mỹ và đưa ra con số ước tính rằng thời gian cần thiết để Việt Nam đuổi kịp Ấn Độ là 15 năm, Thái Lan là 22 năm và Xingapo là 63 năm<sup>3</sup>. Nền hành chính công của Việt Nam có giúp bắt kịp hay kìm hãm quá trình bắt kịp đó? Do sự suy thoái môi trường kinh tế toàn cầu trong năm 2008 và 2009, tốc độ tăng trưởng kinh tế của Việt Nam giảm xuống còn 3,1% trong quý I-2009<sup>4</sup>. Chính phủ Việt Nam đã lên kế hoạch cho một gói

---

1, 2. Báo cáo Phát triển Việt Nam 2009: Các vấn đề về vốn (Capital Matters), Hà Nội, 2008, tr. 3-4, 23.

3. Tuy nhiên, nếu dựa vào tỷ lệ tăng trưởng thu nhập trên đầu người (tính theo giá cố định), bức tranh có phần ít tích cực hơn. Việt Nam sẽ phải mất nhiều thời gian hơn để đuổi kịp: 51 năm để đuổi kịp Ấn Độ, 95 năm để đuổi kịp Thái Lan và 158 năm để đuổi kịp Xingapo. Xem Các vấn đề về vốn (Capital Matters), tr. 23.

4. Ngân hàng Phát triển châu Á và Quỹ Tiền tệ Quốc tế dự báo tốc độ tăng trưởng 5% cho năm 2009; Đơn vị Tình báo Kinh tế đưa ra dự báo là 4,3% và Deutch Bank đưa ra dự báo là 4,1%. Xem *Tạp chí Tài chính Việt Nam*, số 1 (tháng 1 và 2, năm 2009), tr. 19.

kích thích kinh tế để đối phó với cuộc khủng hoảng. Tính bền vững trong phát triển kinh tế của Việt Nam và thể hệ “những quốc gia phát triển sau” hiện nay sẽ như thế nào phần nhiều phụ thuộc vào việc nền hành chính có điều hòa một cách có hiệu quả các sức ép từ bên ngoài và các mục tiêu phát triển từ bên trong hay không.

Hành chính công có liên quan tới phát triển kinh tế không? Hành chính công đóng góp như thế nào vào tăng trưởng và giảm nghèo ở Việt Nam? Loại hình hành chính nào Việt Nam cần đạt được và duy trì mức tăng trưởng bậc trung? Đây là những câu hỏi lớn của một quốc gia đang vươn tới mức tăng trưởng bậc trung. Mặc dù trên các diễn đàn nghiên cứu và của Chính phủ, nhiều giải pháp cũng như viễn cảnh đã được đưa ra, song vẫn chưa được hệ thống lại.

Trong Chương này nghiên cứu cách thức hệ thống hành chính công đóng góp vào phát triển kinh tế như thế nào trong quá trình thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính, loại hình hành chính công nào Việt Nam cần theo đuổi để duy trì quốc gia có mức thu nhập bậc trung và cần có biện pháp nào để tăng cường mức độ đóng góp của khu vực công vào cải thiện chất lượng tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam. Trong Chương này chúng tôi sử dụng thuật ngữ “*public administration*”, thường được dịch sang tiếng Việt là “hành chính công”, để đề cập đến các tổ chức thực thi công vụ<sup>1</sup>. Đồng thời cũng ghi nhận rằng tại Việt Nam thuật ngữ thường được sử dụng thay thế khái niệm “hành chính công” là “cơ quan quản lý nhà nước”. Khái niệm “phát triển kinh tế” được dùng ở đây không chỉ đề cập đến tăng trưởng và giảm nghèo, mà còn đề cập đến việc cung cấp dịch vụ, điều kiện bình đẳng trong tăng trưởng và tính bền vững của tăng trưởng.

Chúng tôi đã tham khảo những bài viết về Việt Nam, các báo cáo của cơ quan quản lý nhà nước của trung ương và địa phương, thông tin thu thập được từ các cuộc phỏng vấn với các cơ quan quản lý nhà nước ở trung ương và địa phương, cũng như thực hiện khảo sát tại Bình Dương, Thừa Thiên - Huế và Vĩnh Phúc. Ba tỉnh này được lựa chọn khảo sát để

---

1. Những bài viết của giới học thuật hiện có về phát triển sử dụng thuật ngữ “the state” hay “Nhà nước” để đề cập đến các tổ chức bao gồm cả hành chính công.

tìm hiểu về vai trò của hệ thống hành chính trong phát triển kinh tế địa phương. Xét trên quan điểm về hình thành và phát triển nhà nước, ba tỉnh này thuộc hai thể hệ phát triển khác nhau. Bình Dương áp dụng nhiều biện pháp cải cách hành chính và phát triển kinh tế sau khi tách từ tỉnh Sông Bé năm 1997 tại thời điểm khủng hoảng tài chính - tiền tệ khu vực châu Á. Khoảng năm 2006, Bình Dương đạt mức thu nhập bậc trung của cả nước. Thừa Thiên - Huế và Vĩnh Phúc bắt đầu quá trình cải cách hành chính và phát triển kinh tế những năm 2000 theo khuôn khổ Chương trình tổng thể cải cách hành chính 2001-2010. Ba địa phương này cho thấy rõ sự khác biệt về mức độ thành công trong phát triển kinh tế cũng như những vấn đề riêng của từng địa phương.

Chương 1 gồm bốn vấn đề: 1) Xem xét các phương pháp tiếp cận nghiên cứu hành chính công và phát triển kinh tế ở Việt Nam; 2) Tìm hiểu những đặc điểm chính về cơ cấu của nền hành chính công phát triển từ khi thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính và những hạn chế về đóng góp của nền hành chính vào phát triển kinh tế đất nước; 3) Từ việc phân tích những hạn chế trên, các tác giả đi vào phân tích những định hướng chiến lược và các nhóm giải pháp có thể áp dụng, làm cơ sở cho việc đánh giá thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính và thảo luận các chiến lược cải cách tiếp theo; 4) Phần kết luận có so sánh Việt Nam với kinh nghiệm của các quốc gia khác.

Nhìn chung, Chương trình cải cách hành chính đã chuyển đổi khu vực công vốn được kế thừa từ giai đoạn kế hoạch hóa tập trung. Nội dung cải cách đã làm rõ sự cần thiết đối với phát triển nền hành chính thành một yếu tố tích cực và trong quá trình này, cũng đã tạo dựng khuôn khổ phát triển một nền hành chính quốc gia thống nhất. Mặc dù vậy, tính chủ động, sự đổi mới và tính đa dạng trong hệ thống hành chính là cần thiết để nền hành chính của Việt Nam trở thành một động lực thiết thực cho phát triển bền vững. Chương này nhấn mạnh tính bức thiết trong việc xây dựng một nền hành chính gọn nhẹ, đa dạng về tổ chức, phân cấp một cách có hệ thống với năng lực thực hiện hiệu quả các biện pháp chính sách và đáp ứng được yêu cầu ngày một cao của phát triển kinh tế.

Chúng tôi cũng đề xuất một số chiến lược cải cách chung và một số biện pháp cải cách ngắn và trung hạn. Đồng thời, nhấn mạnh yêu cầu cần



xây dựng định hướng chiến lược nhằm gắn kết một cách có hệ thống kết quả cải cách với hiệu quả của bộ máy hành chính công để thúc đẩy phát triển kinh tế, thiết lập mối quan hệ liên thông của các biện pháp cải cách thể chế, tổ chức, công vụ và xây dựng mối quan hệ đối tác giữa các cơ quan quản lý nhà nước, các “khách hàng của cải cách hành chính” bên ngoài khu vực nhà nước. Về phương diện thực hiện, chúng tôi cũng nêu lên một số đề xuất cụ thể về đơn giản hoá thủ tục hành chính và đổi mới tổ chức để các nhà cải cách Việt Nam nghiên cứu, xem xét.

### 1. Phương pháp nghiên cứu hành chính công và phát triển kinh tế

Một câu hỏi thường được đặt ra là nhà nước có vai trò đến đâu trong phát triển kinh tế. Theo nghĩa rộng, nhà nước là một tập hợp các tổ chức tham gia vào quản lý nhà nước các hoạt động quản trị nhà nước. Giới học giả trong các lĩnh vực tài chính công, kinh tế phát triển và kinh tế chính trị đã nêu lên năm quan điểm về việc cần có sự can thiệp của nhà nước vào một nền kinh tế đang phát triển: vấn đề về thất bại của thị trường; vấn đề về ngăn chặn, giảm nghèo và tăng cường phân chia thu nhập; quyền tiếp cận một số dịch vụ công như giáo dục, y tế và nhà ở; vai trò của chính sách quản lý của nhà nước đối với các vấn đề như lương hưu và được phẩm; và quyền lợi của thế hệ tương lai, liên quan tới vấn đề môi trường. Khi tranh luận về một số lĩnh vực kinh tế cụ thể mà nhà nước có thể can thiệp, những bài viết hiện nay nhấn mạnh một số hoạt động cần được thực hiện, bao gồm cung cấp các khoản trợ cấp về vốn, đất đai và lao động; giảm chi phí chính trị trong hoạt động kinh doanh như trốn thuế và động cơ tham nhũng; những hạn chế trong môi trường pháp lý; thúc đẩy các hoạt động phát triển thị trường kinh doanh (xúc tiến xuất khẩu, nghiên cứu và phổ biến thông tin); cung cấp các dịch vụ kinh doanh (quy hoạch chính sách, nghiên cứu, hỗ trợ phát triển); phát triển các loại hình hoạt động xã hội hấp dẫn (nghệ thuật, môi trường)<sup>1</sup>. Sự tham gia của nhà nước vào phát triển kinh tế thường dẫn theo mối quan tâm tới những thay đổi và cải

---

1. Trích dẫn trong: Cited in Kuotsai Tom Liou: “Economic Development Policy and Public Management” in Kuotsai Tom Liou, ed., *Handbook of Public Management Practice and Reform* (New York and Basel: Marcel Dekker, 2001), tr. 405-430.

thiện cần thiết trong tập quán quản lý khu vực công. Tài liệu hiện nay về phát triển kinh tế và quản lý khu vực công cho thấy, thành công trong can thiệp của nhà nước đòi hỏi phải có quy hoạch phát triển kinh tế, tái cơ cấu tổ chức, nâng cao chất lượng hoạt động, đầu tư cho phát triển kinh tế và sự ủng hộ của giới lãnh đạo.

Các nhà quan sát Việt Nam thường dẫn chiếu tới “sự thần kỳ” Đông Á khi thảo luận về công cuộc cải cách kinh tế ở Việt Nam. Do đó, nội dung tổng quan kinh nghiệm châu Á là xuất phát điểm hợp lý cho nghiên cứu này<sup>1</sup>.

### 1.1. Kinh nghiệm châu Á và bối cảnh Việt Nam

Khi phân tích Nhật Bản, Hàn Quốc và Đài Loan là những quốc gia và vùng lãnh thổ đã đạt được những thành tựu kinh tế không thể phủ nhận, các học giả Đông Á rút ra một mối liên hệ giữa “chủ nghĩa độc đoán mềm” của hệ thống cai trị độc quyền và sự phát triển tư bản chủ nghĩa<sup>2</sup>. Họ xác định bốn nhân tố được coi là những động lực chính cho sự thành công của những quốc gia và vùng lãnh thổ này. Đó là bộ máy chính phủ chuyên nghiệp tự chủ hoặc bán tự chủ, hay không trực tiếp chịu sức ép chính trị; sự lệ thuộc vào các biện pháp tài chính để hướng dẫn và chỉ đạo các hoạt động kinh tế tư nhân; mối quan hệ đối tác làm việc giữa bộ máy hành chính của chính phủ, các doanh nghiệp và vốn nước ngoài; và sự quản lý chặt chẽ các mối

1. Tài liệu nghiên cứu gần đây nhất so sánh Việt Nam với các quốc gia Đông Nam Á và Đông Á, tham khảo Chương trình châu Á, “Choosing Success: The Lessons of East and Southeast Asia and Vietnam’s Future,” tháng 1-2008.

2. Năm 1950, Hàn Quốc có thu nhập theo đầu người là 146 đôla Mỹ (được đo bằng đôla Mỹ năm 1974), tương đương với 150 đôla Mỹ đối với Nigieria, 129 đôla Mỹ đối với Kênia và 203 đôla Mỹ đối với Ai Cập. Đài Loan vượt Hàn Quốc với mức 224 đôla Mỹ nhưng lại tụt sau Braxin với mức 373 đôla Mỹ, Mêhicô với mức 562 đôla Mỹ, hoặc Áchentina với mức 907 đôla Mỹ. Ba mươi năm sau, GNP theo đầu người của Hàn Quốc đã tăng lên 1553 đôla Mỹ; Nigieria 670 đôla Mỹ, Kênia 380 đôla Mỹ và Ai Cập 480 đôla Mỹ. Năm 1980 thu nhập theo đầu người của Đài Loan là 2720 đôla Mỹ, Braxin 1780 đôla Mỹ, Mêhicô 1640 đôla Mỹ và Áchentina 2230 đôla Mỹ. Xem Chalmers Johnson, “Các thể chế chính trị và hoạt động kinh tế: Mối quan hệ chính phủ - kinh doanh tại Nhật Bản, Hàn Quốc và Đài Loan”, trong Frederick Deyo (chủ biên), *Kinh tế chính trị của chủ nghĩa công nghiệp châu Á mới* (Ithaca, Niu Ốc: Đại học Cornell, 1987), tr. 136.

quan hệ lao động. Trong thập kỷ 1990, Ngân hàng Thế giới ghi nhận đường hướng phát triển của các quốc gia và vùng lãnh thổ Đông Á bằng cách gọi đây là “những nền kinh tế thần kỳ”. Khái niệm “tự chủ nhà nước,” đôi khi được gọi là “cách ly kỹ trị”, được sử dụng để nói tới năng lực của các nhà kỹ trị về kinh tế trong hoạch định và thực hiện các chính sách quốc gia mà không bị tác động bởi các hoạt động vận động hành lang của các chính trị gia và các nhóm lợi ích.

Trong khi bốn nhân tố được nhắc đến lại thường được coi là then chốt cho sự phát triển kinh tế của Đông Á, thì các nhà khoa học xã hội đã chỉ ra rằng, thậm chí trong số “những quốc gia phát triển muộn thuộc thể hệ thứ nhất” này, không có một mô hình phát triển kinh tế đơn nhất nào<sup>1</sup>. Ngoài ra, có

---

1. Johnson tóm tắt những khác biệt của những nhân tố. Đó là: thứ nhất, trong số các cơ quan kinh tế chính phủ tại ba nước và vùng lãnh thổ, Bộ Thương mại và Công nghiệp của Nhật Bản có phạm vi quyền hành lớn nhất trong khi đó Hội đồng Kế hoạch hóa và Phát triển kinh tế của Đài Loan lại không có được vị thế như vậy. Thứ hai, cả ba nước và vùng lãnh thổ đều sử dụng những hình thức và các biện pháp kiểm soát tài chính khác nhau: cung cấp tài trợ dựa trên ngân hàng tại Nhật Bản, phân bổ tín dụng tại Hàn Quốc và dựa vào các chính sách tiền tệ chứ không phải chính sách tài chính như tại Đài Loan, tức là những trường hợp miễn thuế và các khoản phụ cấp khấu hao cao chứ không phải là các khoản vay trực tiếp để khuyến khích đầu tư vào các ngành cụ thể. Thứ ba, tại Nhật Bản, chính phủ làm việc với các tập đoàn công nghiệp tổng hợp hoặc các tổ hợp công ty với các công ty thương mại và các ngân hàng của chính những tập đoàn, tổ hợp công ty đó. Tại Đài Loan, chính quyền can thiệp thông qua việc đầu tư trực tiếp và thiết lập một mạng lưới các doanh nghiệp quốc hữu. Các quan chức lập kế hoạch của Hàn Quốc làm việc với các công ty tư nhân để chỉ đạo những công ty này đầu tư vào những ngành công nghiệp ưu tiên, cung cấp những biện pháp khuyến khích thông qua tín dụng với những điều khoản rất ưu đãi, giảm áp lực từ sự cạnh tranh trong nước và quốc tế và hỗ trợ về hạ tầng cơ sở, trong khi nghiêm khắc răn trong việc kỷ luật những công ty nào không hoạt động tốt. Các nước và vùng lãnh thổ Đông Á có các phương pháp tiếp cận khác nhau đối với vốn nước ngoài. Nhật Bản quan tâm đến thị trường nội địa của mình, trong khi đó thị trường trong lãnh thổ của Đài Loan và Hàn Quốc thì nhỏ. Cuối cùng, các nền kinh tế của cả ba nước và vùng lãnh thổ Đông Á đều hạn chế sự ảnh hưởng chính trị của các nghiệp đoàn, mặc dù Nhật Bản được coi là sáng tạo hơn và đỡ độc đoán hơn. Cả ba nước và vùng lãnh thổ này đều bồi thường lao động thông qua các chính sách phân bổ tương đối công bằng và tăng tiền công tự động tùy thuộc vào việc tăng năng suất. Xem Johnson, *Tlđđ*.

những khác biệt giữa Đông Á và “thế hệ” thứ hai của những nhà phát triển nổi lên trong khu vực Đông Nam Á vào thập kỷ 1980. Các nhà Đông Nam Á học lập luận rằng, trừ Xingapo, còn lại các quốc gia trong khu vực đều tuân theo các công thức khác nhau khi thiết lập mối quan hệ giữa chính phủ và các ngành. Bộ máy hành chính tại các quốc gia như Thái Lan, Malaixia, Inđônêxia và Philippin lại không cách ly với sức ép chính trị. Hầu hết chính phủ được đánh giá tốt ở các quốc gia Đông Nam Á là điểm đến của doanh nghiệp tìm kiếm sự bảo hộ của chính phủ. Cả bốn quốc gia này đã mở rộng cửa cho đầu tư trực tiếp nước ngoài. Xét về can thiệp của nhà nước, tại Đông Nam Á bước chuyển biến tăng trưởng định hướng xuất khẩu có được với việc nhà nước ít can thiệp hơn. Trong bốn nước Đông Nam Á, Inđônêxia có mức can thiệp của nhà nước sâu rộng nhất, trong khi đó Thái Lan là hẹp nhất. Những khác biệt giữa thế hệ thứ nhất và thứ hai như vậy là do sự khác biệt về bối cảnh trong nước và quốc tế vào thời điểm hội nhập vào nền kinh tế tư bản chủ nghĩa thế giới của mỗi quốc gia<sup>1</sup>.

Giới học giả và các nhà hoạch định chính sách thường trích dẫn Đông và Nam Á khi thảo luận về sự phát triển của Việt Nam. Mặc dù vậy, Việt Nam có một số khác biệt so với những quốc gia phát triển sớm hơn. Những điểm khác biệt này có thể ảnh hưởng tới chiến lược cải cách nền hành chính công vì mục tiêu phát triển kinh tế.

Thứ nhất, Việt Nam đã trải qua thời kỳ chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường. Ngoại trừ khu vực thuộc Nam Việt Nam trước đây, khi quá trình đổi mới chính thức được phê chuẩn năm 1986 và thậm chí ngay cả hiện tại, khái niệm kinh tế thị trường còn khá mới mẻ. Cải cách kinh tế cần thiết phải có hai quá trình. Quá trình thứ nhất bao gồm việc xác định lại mối quan hệ giữa Nhà nước và nền kinh tế bằng việc hạn chế vai trò của Nhà nước, thay thế phương thức can thiệp như trước bằng một phương thức quản lý bằng pháp luật. Quá trình này bao gồm cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước bãi bỏ cơ chế kế hoạch hóa tập trung, tự do hóa các hoạt động

---

1. Andrew MacIntyre, ed.; *Kinh doanh và Chính phủ tại châu Á đang công nghiệp hóa* (Ithaca, New York: Cornell, 1994).

kinh tế và cắt giảm chi tiêu của Nhà nước. Quá trình thứ hai là xây dựng các thể chế thị trường, nghĩa là xây dựng những quy định về quyền sở hữu, hợp đồng, thành lập công ty, cạnh tranh và phá sản. Mặc dù *Đổi mới* đã được thực hiện trên hai thập kỷ qua, song cả hai quá trình này vẫn đang tiếp tục được thực hiện, làm cơ sở cho việc xác định lại đặc trưng của Nhà nước Việt Nam hậu kế hoạch hoá tập trung và các chức năng của nền hành chính công.

Thứ hai, mặc dù khái niệm “hành chính công” quen thuộc với hầu hết các nước phát triển và Nam Việt Nam trước năm 1975, song lại không tồn tại trong thời kỳ kế hoạch hóa tập trung. Khi còn cơ chế kế hoạch hóa tập trung, Chính phủ được cơ cấu phù hợp với sự phát triển của các ngành sản xuất kinh tế. Mỗi cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm xây dựng chính sách kinh tế riêng của ngành mình, trực tiếp quản lý ngành và các doanh nghiệp nhà nước, giám sát hoạt động sản xuất và đảm bảo phân phối sản phẩm<sup>1</sup>. Trong giai đoạn *Đổi mới*, các nhà quản lý hành chính công ở Việt Nam đang đối mặt với cả phương thức “quản lý công” truyền thống và hiện đại. Ví dụ một số thuật ngữ như chế độ pháp quyền, hành chính quan liêu, quản lý công kiểu mới, dịch vụ công và cung cấp dịch vụ công, bộ đa ngành, lập ngân sách dựa trên đầu ra, tài chính công, khuôn khổ chi tiêu trung hạn, quản lý dựa trên kết quả, quản lý hoạt động, thi tuyển cạnh tranh công chức theo nguyên tắc thực tài. Những thuật ngữ này đã được dịch sang tiếng Việt theo nhiều cách khác nhau. Tuy nhiên, trong thực tiễn vẫn còn nhiều vấn đề liên quan đến định nghĩa, nội dung và ứng dụng những thuật ngữ này.

Thứ ba, giữa Việt Nam và các nước Đông Á có sự khác biệt về vai trò của mô hình địa phương trong chính sách phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia. Ở Việt Nam, sáng kiến và thử nghiệm của địa phương đóng vai trò quan trọng trong việc định hình chiến lược phát triển của Đảng,

---

1. Để tìm hiểu về bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa, tài liệu tiếng Anh, tham khảo Thaveeporn Vasavakul, “Politics of Administrative Reform in Post-Socialist Vietnam” in Suiwah Leung, ed. *Vietnam Assessment: Creating a Sound Investment Climate* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1996), tr. 42-68.

Chính phủ. Trong các thập kỷ 1960, 1970 và 1980 ở miền Bắc Việt Nam, sáng kiến địa phương đã làm thay đổi tư tưởng của chính quyền trung ương về mô hình phát triển của chủ nghĩa xã hội và sau khi thống nhất đất nước năm 1975, những sáng kiến của miền Nam đã đóng góp rất nhiều vào tư tưởng của chính quyền trung ương về các biện pháp cải cách. Về phương diện này, Việt Nam giống với Thái Lan, Inđônêxia, hay Philippin hơn ở chỗ tất cả đều thiếu sự đồng nhất về kinh tế - xã hội, địa lý và dân tộc. Bất kỳ cuộc thảo luận nào về hành chính công và phát triển kinh tế đều phải tính đến vai trò của cả hành chính công trung ương và địa phương.

Thứ tư, giữa Việt Nam và các nước Đông và Nam Á có sự khác nhau về bối cảnh quốc tế. Đông và Đông Nam Á hưởng lợi về chính trị và kinh tế từ bối cảnh Chiến tranh lạnh, hay cái gọi là “Chiến tranh Việt Nam” và Chiến tranh Đông Dương. Liên minh trong lĩnh vực quân sự của Đông Á và Đông Nam Á với Hoa Kỳ là chỗ dựa vững chắc cho sự ổn định chính trị trong nước và các nguồn lực kinh tế cũng như thị trường. Môi trường cho Việt Nam bắt đầu thực hiện công nghiệp hóa vào cuối thập kỷ 1990 và thập kỷ 2000 lại khác.

Những khác biệt về bối cảnh trong nước và quốc tế cho thấy rõ tính đặc thù của điểm xuất phát của Việt Nam. Ở Việt Nam có mối liên hệ mật thiết giữa cải cách thủ tục hành chính và xác định lại các chức năng quản lý hành chính sau thời kỳ kế hoạch hoá tập trung. Nhìn chung, việc đơn giản hoá thủ tục hành chính là nhằm giảm thiểu những quy định hành chính chồng chéo đang được áp dụng đối với doanh nghiệp, người dân và cả các cơ quan quản lý nhà nước. Song cần lưu ý rằng còn có sự khác biệt lớn giữa “giảm thiểu sự điều tiết của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa” trong trường hợp của Việt Nam và “giảm thiểu sự điều tiết của nhà nước theo hướng tư bản” ở nhiều quốc gia phát triển và đang phát triển mà không qua giai đoạn kế hoạch hoá tập trung. Ở Việt Nam, việc đơn giản hoá thủ tục hành chính chủ yếu là nhằm giảm thiểu các quy định, thủ tục phức tạp kế thừa hay còn sót lại từ thời kế hoạch hoá tập trung. Các nhà cải cách ở Việt Nam đã phải sửa đổi Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư trong những thập kỷ 1990 và 2000 nhằm xúc tiến kinh doanh và tạo sân

chơi bình đẳng cho doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế. Điều này cho thấy rõ quá trình “giảm thiểu sự điều tiết của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa”. Quy trình này cũng cho thấy sự chuyển dịch trong mối quan hệ giữa bộ máy hành chính với người dân từ “mệnh lệnh và kiểm soát” sang “xúc tiến”, từ đó tạo dựng một môi trường phát triển kinh tế thuận lợi hơn. Cách thức này cho thấy việc đơn giản hoá các thủ tục hành chính trực tiếp đóng góp vào việc đổi mới các chức năng và quyền hạn của các cơ quan quản lý nhà nước.

Do hệ quả của thời kỳ kế hoạch hoá tập trung, chiến lược cải cách nền hành chính công ở Việt Nam bao gồm nhiều hướng. Đảng, Nhà nước Việt Nam đã rất đúng đắn trong việc vận dụng ba hướng chính sách lớn. Thứ nhất, tách doanh nghiệp nhà nước ra khỏi tầm quản lý trực tiếp của các cơ quan quản lý nhà nước, hay là bỏ khái niệm cơ quan “chủ quản” ở tất cả các cấp. Cam kết này được thể hiện qua Điều 168 của Luật Doanh nghiệp năm 2005 về thực hiện quyền chủ sở hữu vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp<sup>1</sup>. Thứ hai là tách các đơn vị cung cấp dịch vụ công ra khỏi các cơ quan quản lý nhà nước. Thứ ba là tăng cường năng lực công tác quản lý nhà nước. Mặc dù những quốc gia phát triển sớm hơn và là nơi có sự can thiệp sâu rộng của Nhà nước cũng trải qua những vấn đề tương tự. Phạm vi và mức độ can thiệp của Nhà nước ở Việt Nam lớn

---

1. Điều 168, Luật Doanh nghiệp quy định: (1). Nhà nước thực hiện quyền chủ sở hữu vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp theo các nguyên tắc sau đây: a) Thực hiện quyền chủ sở hữu với vai trò là người đầu tư vốn; b) Bảo toàn và phát triển vốn nhà nước; c) Tách biệt chức năng thực hiện các quyền chủ sở hữu với chức năng quản lý hành chính nhà nước; d) Tách biệt thực hiện quyền chủ sở hữu đối với quyền chủ động kinh doanh của doanh nghiệp; tôn trọng quyền kinh doanh của doanh nghiệp; đ) Thực hiện thống nhất và tập trung các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu về vốn. (2). Chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước; cơ chế thực hiện quyền chủ sở hữu vốn nhà nước; cách thức và tiêu chí đánh giá hiệu quả và thực trạng bảo toàn, phát triển vốn nhà nước; cơ chế phối hợp, kiểm tra và đánh giá đối với cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước; các chủ trương, biện pháp sắp xếp, cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp có vốn nhà nước thực hiện theo quy định của pháp luật. (3). Định kỳ hằng năm, Chính phủ trình Quốc hội báo cáo tổng hợp về thực trạng kinh doanh vốn sở hữu nhà nước, thực trạng bảo toàn và phát triển giá trị vốn đầu tư và tài sản sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp.

hơn so với những quốc gia này, do đó phạm vi của các biện pháp cải cách cũng lớn hơn.

Đối với những quốc gia phát triển muộn, sự phát triển kinh tế tư bản chủ nghĩa trong bối cảnh Chiến tranh lạnh tạo điều kiện cho mô hình nhà nước tập trung quy mô lớn mạnh theo hướng cai trị bằng hình thức dân sự hoặc quân sự. Điều này đúng với phần lớn các quốc gia và vùng lãnh thổ Đông Á như Đài Loan, Hàn Quốc, Xingapo và Hồng Kông (trước năm 1997). Sự trỗi dậy của mô hình nhà nước tập quyền, xét về phương diện nào đó, cũng diễn ra tại từng thời điểm phát triển của các quốc gia Đông Nam Á như Inđônêxia, Malaixia, Philippin và Thái Lan mặc dù hình thức và mức độ tập quyền có khác nhau. Ở những quốc gia này, quy trình phi tập trung hoá quyền lực chỉ thực sự diễn ra vào thập kỷ 1980 và 1990. Ở Việt Nam, mối quan hệ giữa bộ máy hành chính cấp trung ương và địa phương theo chiều hướng ngược lại. Mặc dù thực hiện kế hoạch hoá tập trung ở miền Bắc Việt Nam, song hoàn cảnh chiến tranh phần nào đã thúc đẩy quá trình phân quyền xuống địa phương và các mối quan hệ quyền hạn phân tán trong bộ máy hành chính. Trong những năm 1990, tình hình này được diễn giải theo câu nói truyền thống của người Việt là “phép vua thua lệ làng” và câu nói có chỉnh sửa cho hợp thời hơn đó là “phép vua thua lệ tỉnh”. Việc củng cố lại bộ máy hành chính nhà nước đòi hỏi việc xác định lại các mối quan hệ trung ương - địa phương ngay bên trong hệ thống quản lý hành chính nhà nước.

Vấn đề cuối cùng được đặt ra ở đây là, bối cảnh toàn cầu hoá mà Việt Nam cũng đang tích cực tham gia vừa là thách thức vừa là cơ hội cho thế hệ những quốc gia phát triển sau. Một nhà nước thành công là một nhà nước có thể hài hoà được những sức ép từ bên ngoài và mục tiêu phát triển từ bên trong. Nếu xem xét kỹ những phản ứng của các quốc gia châu Á trước cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ khu vực năm 1997 mới thấy quốc gia nào có chính sách tốt và thực hiện chính sách tốt, quốc gia đó thành công hơn trong việc đối phó với cuộc khủng hoảng đó.

Xuất phát điểm của Việt Nam quyết định đường hướng phát triển của nền hành chính Việt Nam và vai trò của nó trong phát triển kinh tế.



**BẢNG 1.1: Những nét chính về tình hình kinh tế - xã hội của một số nước Đông Á và Đông Nam Á, năm 2008\***

	Việt Nam	Indônêxia	Xingapo	Thái Lan	Malaixia	Hàn Quốc	Philippin	
Dân số	86.116.560	237.512.352	4.608.167	65.493.296	25.274.132	48.379.392	96.061.680	
Tỷ lệ sinh (tính theo 1000 dân)	16,47	19,24	8,99	13,57	22,44	9,09	26,42	
Tỷ lệ tử vong (tính theo 1000 dân)	6,18	6,24	4,53	7,17	5,02	5,73	5,15	
Tỷ lệ biết đọc biết viết (từ độ tuổi 15 trở lên biết đọc và biết viết) (%)	90,3	90,4	92,5	92,6	88,7	97,9	92,6	
Các khoản chi tiêu cho giáo dục (GDP) (%)	5,6 **	3,6 (2006)	3,7 (2001)	4,2 (2005)	6,2 (2004)	4,6 (2004)	2,5 (2005)	
GDP (tỷ lệ tăng trưởng thực) (%)	6,3	5,9	3	4,8	5,5	4,3	4,5	
GDP theo đầu người (sức mua ngang giá) (đôla)	2.900	3.900	52.900	8.700	15.700	27.100	3.400	
Tỷ trọng GDP của các ngành (%)	Nông nghiệp	19	13,5	0	11,4	9,7	2,9	13,8
	Công nghiệp	42,7	45,6	33,8	44,5	44,6	39,4	31,9
	Dịch vụ	38,4	40,8	66,2 (2007)	44,1	45,7	57,7	54,3
Tỷ lệ thất nghiệp (%)	4,9	8,2	2,3	1,4	3,7	3,2	7,4	
Dân số sống dưới đường mức nghèo đói (%)	14,8	17,8	Không áp dụng	10 (2004)	5,1	15	30	
Đầu tư (Tổng cố định) (%)	44,5 của GDP	25,2 của GDP	27 của GDP	29,4 của GDP	20,7 của GDP	27,7 của GDP	16,2 của GDP	
Ngân sách (tỷ đôla)	Thu	22,39	90,17	27,7	49,37	44,42	230,6	26,75
	Chi	24,19	96,87	26,22	54,26	55,01	221,8	28,2

\* Tất cả các số liệu nêu tại đây đều là cho năm 2008, trừ những trường hợp được chú giải là không phải.

\*\* Trích bởi Phó Thủ tướng Nguyễn Thiện Nhân.

Nguồn: CIA Worldfact Book 2008.

### **1.2. Chương trình tổng thể cải cách hành chính của Việt Nam và ý nghĩa đối với phát triển kinh tế**

Trong thời kỳ hậu cơ chế kế hoạch hoá tập trung, sự phát triển của nền hành chính Việt Nam đã diễn ra trong khuôn khổ của chương trình cải cách hành chính, lần đầu tiên được thông qua tại Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam khoá VII tháng 1 năm 1995. Trong năm 2001, Thủ tướng Chính phủ đã phê chuẩn khuôn khổ cải cách hành chính quốc gia, Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010<sup>1</sup>. Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhằm vào bốn mục tiêu cải cách là: cải cách thể chế; cải cách tổ chức; nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức; và cải cách tài chính công. Chương trình này cụ thể hóa chín mục tiêu cần đạt được trong giai đoạn 2001-2010, nhấn mạnh việc đơn giản hoá bộ máy hành chính, tính chuyên nghiệp hoá, trách nhiệm giải trình, tính minh bạch, điều phối, giảm bớt tính cục bộ trong việc soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật nói chung và việc thực thi chính sách nói riêng và giảm tham nhũng<sup>2</sup>. Việc thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính được thực hiện thông qua 7 chương trình hoạt động quốc gia theo hai giai đoạn, giai đoạn từ năm 2001 đến năm 2005 và giai đoạn từ năm 2006 đến năm 2010<sup>3</sup>. Để củng cố việc thực hiện cải cách từ năm 2006 đến năm 2010, Nghị quyết số 17-NQ/TW ngày 01-8-2007 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khoá X khẳng định sự cần thiết cải cách hành chính để tăng cường tính hiệu quả của quản lý nhà nước. Nghị quyết số 53/2007/NQ-CP ngày 7-11-2007, dựa trên Nghị quyết 17-NQ/TW, đề ra 10 nhiệm vụ cụ thể cho giai đoạn từ năm 2007 tới năm 2010, đồng thời cũng bao gồm danh sách những nhiệm vụ, những cơ quan chịu trách

---

1. Xem Nghị quyết số 17-NQ/TW ngày 01-8-2007 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khóa X về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước; Nghị quyết số 53/2007/NQ-CP ngày 7-11-2007.

2. *Tlđđ*.

3. Xem: Bộ Nội vụ: Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 và các văn bản triển khai (Hà Nội, 2003).

nhiệm chính và các cơ quan phối hợp, sản phẩm cuối cùng và thời gian hoàn thành<sup>1</sup>.

Mặc dù có sự bao quát toàn diện, song Chương trình tổng thể cải cách hành chính và việc thực hiện các văn bản thi hành của Chương trình này lại không được thiết kế gắn liền một cách cụ thể và có hệ thống với các chương trình phát triển kinh tế của Chính phủ ở khía cạnh mục tiêu/tác động hay mục tiêu/hiệu quả tác động. Mục tiêu của Chương trình tổng thể cải cách hành chính chủ yếu tập trung vào việc nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính công, trong đó chú trọng xây dựng một bộ máy hành chính công dân chủ, chân chính, chuyên nghiệp, hiện đại, hiệu quả và hiệu lực, dựa trên nguyên tắc nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng, xây dựng đội ngũ công chức có đủ phẩm chất đạo đức và năng lực đáp ứng đòi hỏi phát triển của đất nước. Ở khía cạnh tác động, mặc dù Chương trình tổng thể cải cách hành chính yêu cầu đến năm 2010, hệ thống hành chính công về căn bản được đổi mới phù hợp với nhu cầu quản lý nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nhưng vẫn còn thiếu một hệ thống chỉ số cụ thể thể hiện mối quan hệ về hiệu quả hoạt động giữa quản lý hành chính công và phát triển kinh tế. Ở cấp độ mục tiêu và hiệu quả đầu ra, trong số chín mục tiêu cụ thể cần đạt được, chỉ có hai mục tiêu có liên quan trực tiếp tới phát triển kinh tế, gồm: (1) nâng cao chất lượng của hệ thống hành chính công phù hợp với thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá; (2) cắt bỏ những thủ tục hành chính quan liêu, rườm rà, gây phiền hà cho doanh nghiệp và người dân; hoàn thiện thủ tục hành chính theo nguyên tắc minh bạch, đơn giản và thuận lợi.

Mối liên hệ giữa hành chính công và phát triển kinh tế chỉ có thể thể hiện rõ ở khía cạnh đầu ra thông qua các nhiệm vụ được nêu trong Nghị quyết số 53/2007/NQ-CP. Nhiệm vụ 4 trong Nghị quyết này về cải cách thủ tục hành chính, ví dụ, yêu cầu “rà soát và đổi mới các thủ tục hành

---

1. Xem: Nghị quyết số 17- NQ/TW ngày 01-8-2007 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khoá X về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước.

chính nhằm tạo môi trường thuận lợi nhất cho doanh nghiệp, sản xuất và để thỏa mãn các nhu cầu hợp pháp của người dân". Các lĩnh vực thủ tục được đề cập đến bao gồm việc thành lập, giải thể và phá sản doanh nghiệp; đăng ký kinh doanh và chứng nhận đầu tư; đầu tư vào xây dựng công trình và nhà ở; quyền sử dụng đất và quyền sở hữu tài sản; nhập khẩu và xuất khẩu; đóng thuế; đăng ký hộ tịch và hộ khẩu, làm giấy chứng minh nhân dân, hộ chiếu và chứng nhận thị thực; và thanh kiểm tra các doanh nghiệp. Nhiệm vụ 5 nêu 16 nhiệm vụ cụ thể liên quan đến cải cách tổ chức. Sẽ công bằng nếu kết luận rằng một số nhiệm vụ cụ thể được nêu là liên quan đến cải cách các cơ quan quản lý nhà nước phục vụ mục đích phát triển kinh tế, đặc biệt các nhiệm vụ cụ thể liên quan đến cải cách cơ cấu, xác định lại chức năng và trách nhiệm phù hợp với phân cấp quản lý nhà nước và cải cách các quy trình công việc. Nhiệm vụ 6 nêu chi tiết về các phương pháp tiếp cận đối với cải cách chế độ công vụ và công chức, cải cách đào tạo và đào tạo lại cán bộ thuộc tất cả các ngành và các cấp hành chính, nhằm vào các nhiệm vụ liên quan đến phát triển kinh tế.

Xét ở khía cạnh thực hiện, hiện nay vẫn chưa có một chiến lược hay kế hoạch hành động hướng dẫn thực hiện các biện pháp cải cách hành chính đã đề ra thể hiện được mối liên hệ giữa các ngành nhằm thúc đẩy quá trình phát triển kinh tế ở cấp quốc gia và địa phương. Quá trình thực hiện cải cách hành chính phần nào được phân cấp cho các ngành, đơn vị và cấp hành chính. Điều này gây khó khăn, nếu không nói là không thể, cho việc đánh giá chung về vai trò của hành chính công trong bộ máy hành chính quốc gia và địa phương.

## **2. Các biện pháp cải cách và phát triển kinh tế: thực hiện, kết quả và hạn chế**

Chính phủ Việt Nam đã dần điều chỉnh phương pháp tiếp cận đối với việc xây dựng khuôn khổ pháp luật cho phát triển kinh tế, chuyển từ việc tạo một khuôn khổ pháp luật tập trung vào việc Chính phủ cho phép đến việc Chính phủ công nhận quyền của người dân được tham gia vào các hoạt động kinh doanh. Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư năm 2005,

có hiệu lực thi hành từ ngày 01-07-2006, đã thay đổi cơ bản về chất trong quá trình hoàn thiện khung khổ pháp luật về kinh doanh, đảm bảo công bằng giữa các thành phần kinh tế khác nhau. Hai văn bản luật này đảm bảo mọi doanh nghiệp và nhà đầu tư có quyền bình đẳng trong kinh doanh hơn so với những văn bản luật trước đây, bởi chúng đòi hỏi phải đơn giản hoá các thủ tục hành chính liên quan đến đăng ký thành lập doanh nghiệp, đầu tư, thay đổi hệ thống đánh giá hồ sơ đăng ký cấp phép kinh doanh và rà soát lại các đề án đầu tư<sup>1</sup>. Những bước chuyển biến này thể hiện sự thay đổi quan điểm của Đảng và Nhà nước đối với giới doanh nghiệp nói chung và khu vực kinh tế tư nhân nói riêng, được củng cố bằng Chương trình hành động của Chính phủ để thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X về tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, ngày 30-01-2008<sup>2</sup>.

Phần này tập trung vào hai lĩnh vực chính của nền hành chính công ở Việt Nam: cải cách thủ tục hành chính và đổi mới tổ chức nhằm củng cố mối liên hệ giữa hành chính công và phát triển kinh tế. Trước hết sẽ nêu lên một số điểm chính của hệ thống hành chính công hiện nay và có thể được coi là sản phẩm của Chương trình tổng thể cải cách hành chính trước khi chuyển sang nội dung về kết quả và những hạn chế.

### ***2.1. Cải cách thủ tục hành chính đối với phát triển kinh tế***

Trong khuôn khổ pháp luật mới được chỉnh sửa, bổ sung cho phát triển kinh tế, Chính phủ Việt Nam tiếp tục nhấn mạnh việc đơn giản hóa thủ tục hành chính nhằm giảm bớt những thủ tục hành chính còn tồn tại của thời kỳ kế hoạch hoá tập trung quan liêu, bao cấp trước đây và xây dựng

---

1. Về nội dung chính của hai luật này, xem Tổ công tác thi hành Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư: “Tóm tắt báo cáo đánh giá hai năm thực hiện Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư”, tháng 12- 2008.

2. Xem Nghị quyết ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa X) về tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, ngày 30-01-2008.

một hệ thống thủ tục hành chính phù hợp với kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Nghị quyết số 53 coi đó là “bước đột phá cho cải cách hành chính”. Trong thập kỷ 1990 và 2000, những nỗ lực đơn giản hóa các thủ tục chủ yếu được phản ánh trong cơ chế được gọi là “một cửa”. Quá trình củng cố khái niệm “một cửa” được phản ánh qua việc thành lập đơn vị chịu trách nhiệm xử lý các thủ tục hành chính quan trọng ở tất cả các cấp hành chính, tổ chức khâu trung gian xử lý những thủ tục hành chính đòi hỏi phải có sự tham gia của nhiều cơ quan, ban, ngành và cấp quản lý, hay còn được gọi là “cơ chế một cửa liên thông”. Giới nghiên cứu về Việt Nam sử dụng thuật ngữ “one-stop shop” (OSS) để nói về khái niệm “một cửa” ở Việt Nam.

#### *Một cửa và một cửa liên thông<sup>1</sup>*

Chính phủ Việt Nam đã ban hành nhiều văn bản pháp luật quan trọng điều tiết các quan hệ thủ tục giữa Chính phủ và xã hội hay Chính phủ và doanh nghiệp trong đó có sử dụng khái niệm “một cửa”. Quyết định số 366/HĐBT ngày 7-11-1991 được ban hành để hướng dẫn các Ban Quản lý khu công nghiệp và chế xuất khi phê duyệt các dự án đầu tư trực tiếp của nước ngoài. Giữa thập kỷ 1990, Nghị quyết số 38/CP kêu gọi đơn giản hóa các thủ tục hành chính trong việc giải quyết các công việc của người dân và các tổ chức. Quyết định số 181/2003/QĐ-TTg ngày 04-9-2003 đã thể chế hóa mối quan hệ thủ tục hành chính giữa chính quyền và công dân thông qua việc sử dụng cơ chế một cửa<sup>2</sup>. Ở cấp địa phương, bốn sở bắt buộc phải đẩy nhanh việc thành lập bộ phận dịch vụ một cửa bao gồm: Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở Lao động, Thương binh và Xã hội, Sở Tài nguyên và Môi trường và Sở Xây dựng. Cơ chế một cửa cũng được thành lập tại cấp quận, huyện và xã. Các lĩnh vực thủ tục chính được giải quyết là cấp đăng ký kinh doanh, giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và đất đai, giấy phép xây dựng, các quyết định đầu tư, đăng ký hộ khẩu

---

1. Đồng thời xem thêm phân tích của báo cáo nghiên cứu của UNDP về cải cách thể chế do Martin Painter, Hà Hoàng Hợp và Chu Quang Khôi thực hiện.

2. *Tlđđ.*

và giấy phép liên quan đến các chính sách xã hội<sup>1</sup>. Ở Trung ương, Nghị quyết số 01/2004/NQ-CP yêu cầu các Bộ và cơ quan ngang Bộ rà soát, bãi bỏ các thủ tục hành chính không phù hợp khi giải quyết các vấn đề liên quan đến người dân<sup>2</sup>. Quyết định số 93/2007/QĐ-TTg ngày 22-6-2007 đã cải cách thêm cơ chế một cửa, mở rộng diện bao quát của khái niệm dịch vụ một cửa tới các cơ quan chính quyền với cơ cấu quản lý từ ngành dọc như Cục Thuế, Kho bạc Nhà nước và Công an, đồng thời giới thiệu khái niệm dịch vụ “một cửa liên thông” trong khuôn khổ dịch vụ một cửa hiện nay nhằm điều phối các thủ tục theo trục ngang giữa các cơ quan cùng cấp, hoặc để điều phối các thủ tục theo trục dọc giữa các cấp hành chính<sup>3</sup>. Ngày 11-7-2008, Thủ tướng Chính phủ đã ra Quyết định số 889/QĐ-TTg, không thực hiện cơ chế “một dấu” ở các địa phương được chọn thực hiện thí điểm đối với cấp quận, huyện, đồng thời tiếp tục nhấn mạnh vai trò của đơn vị chịu trách nhiệm về việc tiếp nhận và trả hồ sơ hành chính, tăng cường thực hiện cơ chế “một cửa liên thông”.

Việc đơn giản hóa thủ tục hành chính thông qua cơ chế một cửa được bổ sung bằng quyết định trong năm 2005 thành lập Tổ công tác liên ngành (Tổ công tác 23) để giải quyết các kiến nghị về các thủ tục hành chính của các doanh nghiệp. Mới đây, vấn đề này được bổ sung thêm Quyết định số 30/QĐ-TTg ngày 10-1-2007 của Thủ tướng Chính phủ tập trung vào đơn giản hóa thủ tục hành chính trong từng lĩnh vực quản lý nhà nước; đơn giản hóa các điều kiện kinh doanh; đơn giản hóa các mẫu biểu đăng ký và các kê khai hành chính; và các cơ chế tiếp nhận, xử lý ý kiến, kiến nghị của các cá nhân, tổ chức, các doanh nghiệp về các cơ chế chính sách và thủ tục không phù hợp.

Cơ chế dịch vụ một cửa có hai chức năng chính. Thứ nhất là vai trò

---

1. Bộ Nội vụ: “Sơ kết 3 năm thực hiện cơ chế “một cửa” theo Quyết định số 181/2003/QĐ-TTg ngày 04-9-2003 của Thủ tướng Chính phủ”.

2. Cuộc thảo luận chi tiết về cơ chế một cửa tại cấp trung ương có thể thấy trong “Báo cáo Thủ tướng Chính phủ về tổng kết thí điểm thực hiện cơ chế một cửa tại các bộ”, ngày 19-12-2007 của Bộ Nội vụ.

3. Xem: “Quyết định số 93/2007/QĐ-TTg ngày 22-6-2007 của Thủ tướng Chính phủ về thực hiện cơ chế một cửa, một cửa liên thông.”

đầu mối tiếp xúc chính trong việc giải quyết các thủ tục hành chính. Văn phòng một cửa có trách nhiệm công khai thông tin chi tiết về các yêu cầu thủ tục, bao gồm mẫu biểu mà người làm thủ tục phải nộp, thời gian xử lý và phí dịch vụ. Thực hiện cơ chế này nhằm tăng cường tính minh bạch, giảm bớt việc lạm dụng quyền hạn và tăng cường tinh thần trách nhiệm của cán bộ, công chức<sup>1</sup>. Thứ hai, khái niệm “một cửa liên thông” được thiết kế để đơn giản hóa các thủ tục hành chính cần có ý kiến của một số cấp hành chính hoặc ban, ngành khác nhau. Nhu cầu đối với cơ chế “một cửa liên thông” xuất phát từ một thực tế là các thủ tục hành chính được xử lý trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của một cấp hành chính nhất định hoặc của một ngành. Do vậy, công dân vẫn phải đến một số cơ quan quản lý nhà nước để có được quyết định hành chính thuộc thẩm quyền của các cấp hay các ngành khác nhau.

Mặc dù được trung ương chính thức phê chuẩn trong năm 2003 và cuối năm 2007, song khái niệm “một cửa” trong thực tế đã được thí điểm tại nhiều địa phương ngay từ những năm cuối thập kỷ 1990 và được coi là phương tiện để đẩy nhanh việc giải quyết các thủ tục hành chính. Ví dụ, thành phố Hồ Chí Minh, “một địa phương đi đầu”, thí điểm hoạt động của “một cửa, một dấu” tại cấp quận, huyện và các đơn vị thí điểm chính là Quận 1, Quận 5 và huyện Củ Chi. Trong năm 2003, thành phố cũng bắt đầu thí điểm đưa vào vận hành “Tổ nghiệp vụ hành chính công” tại bốn quận, coi đó là phương tiện để tách dịch vụ hành chính công ra khỏi chức năng quản lý nhà nước<sup>2</sup>. Tỉnh Bình Dương áp dụng cơ chế “một cửa” trong xử lý thủ tục liên quan đến đầu tư. Các Ban Quản lý khu công nghiệp đóng vai trò “trung gian” duy nhất giữa các nhà đầu tư và các sở, ban, ngành của tỉnh có liên quan. Quảng Trị thúc đẩy cơ chế dịch vụ một cửa liên thông gắn liền ngành tài nguyên và môi trường,

---

1. Phỏng vấn cán bộ, công chức của Vụ Cải cách hành chính, Bộ Nội vụ, tháng 10-2008.

2. Xem: Bộ Nội vụ: “Báo cáo kết quả cuộc hội thảo chia sẻ kinh nghiệm và thực tiễn cải cách hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh, ngày 11-12-4-2006”, ngày 25-4-2006.



Cục Thuế địa phương và Kho bạc Nhà nước địa phương trong việc giải quyết các thủ tục đối với phân bổ đất đai và cấp quyền sử dụng đất.

Trong năm 2007 và năm 2008, những đơn vị hành chính đi sau bắt đầu áp dụng cơ chế một cửa. Năm 2008, một nhóm bộ, ngành “đi sau” ở cấp trung ương gồm các Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và Bộ Công an đã đưa vào thực hiện cơ chế một cửa liên thông trong các lĩnh vực đăng ký kinh doanh, đăng ký con dấu và đăng ký mã số thuế. Luật Doanh nghiệp năm 2000 đã yêu cầu việc đăng ký kinh doanh phải được xử lý trong vòng 15 ngày. Luật Doanh nghiệp năm 2005 đã giảm bớt thời gian xử lý xuống còn 10 ngày. Thông tư liên bộ số 05/2008/TTLB-BKH-BTC-BCA ngày 29-7-2008 đã được ban hành nhằm giảm bớt thời gian xử lý đối với một giấy phép lồng ghép thuộc trách nhiệm xử lý của ba cơ quan xuống còn 5 ngày. Việc giảm bớt được thời gian xử lý là nhờ giảm bớt tổng số các giấy phép yêu cầu, sáp nhập các loại giấy phép và chuẩn hóa hồ sơ đăng ký theo quy định<sup>1</sup>. Thông tư số 05, xét theo phương diện tổ chức, thể hiện một bước đột phá đối với dịch vụ một cửa; văn bản này giải quyết việc cải cách quy trình công việc của các cơ quan chính phủ liên quan coi đó là tiền đề để cung cấp dịch vụ tốt hơn.

Cơ chế một cửa liên thông cũng đã được nhiều thành phố trực thuộc tỉnh áp dụng. Chẳng hạn, trường hợp của thành phố Vĩnh Yên, tỉnh Vĩnh Phúc, lập đề án thiết lập “một cửa hiện đại” và dự kiến đưa vào thực hiện trong năm 2009. Khi nghiên cứu kỹ về cơ chế một cửa ở thành phố Vĩnh Yên mới thấy cải cách thủ tục hành chính hiện đang được thực hiện như thế nào. Văn phòng một cửa, trực thuộc quản lý của Văn phòng Ủy ban nhân dân và Hội đồng nhân dân thành phố, sẽ có 13 nhân viên, trong đó tám người từ các cơ quan chuyên môn (Ủy ban nhân dân và Hội đồng nhân dân), hai người mới được tuyển vào làm công việc hành chính và ba nhân viên do Công an thành phố, Phòng Thuế và Kho bạc Nhà nước cử sang. Văn phòng một cửa hiện đại ở Vĩnh Yên phụ trách

---

1. Phỏng vấn với Cục Doanh nghiệp nhỏ và vừa, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tháng 10-2008.

đăng ký kinh doanh, quản lý đất đai, xây dựng, tài chính, đăng ký hộ khẩu, các dịch vụ văn hoá, xã hội (xem Bảng 1.2).

**BẢNG 1.2: Những lĩnh vực dịch vụ một cửa hiện đại tại thành phố Vĩnh Yên**

<b>Các lĩnh vực</b>	<b>Phối hợp thông qua cơ chế một cửa liên thông</b>
Đăng ký kinh doanh đối với các hộ gia đình	Điều phối với Ủy ban nhân dân cấp xã và Công an thành phố trong trường hợp hoạt động kinh doanh có điều kiện; hoạt động độc lập trong trường hợp hoạt động kinh doanh không có điều kiện.
Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất	Điều phối với Ủy ban nhân dân cấp xã
Cấp giấy phép xây dựng	Điều phối với Ủy ban nhân dân cấp xã trong việc cấp giấy phép thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp huyện
Chứng nhận và đăng ký hộ khẩu	Cán bộ chuyên trách hoạt động độc lập đối với đơn vị dịch vụ một cửa
Cấp giấy phép đăng ký cho các dịch vụ văn hóa	Điều phối với Ủy ban nhân dân cấp xã và Công an thành phố
Các thủ tục liên quan tới lao động, thương binh và xã hội	Điều phối với Ủy ban nhân dân cấp xã
Các thủ tục đăng ký hộ khẩu khác	Điều phối với xã và thủ trưởng các cơ quan có liên quan
Các thủ tục liên quan tới thuế	Điều phối với Ủy ban nhân dân cấp xã để thu các loại thuế về quyền sử dụng đất và các khoản lệ phí khác liên quan đến đất
Các thủ tục liên quan đến Kho bạc Nhà nước	Được tiến hành độc lập bởi các cán bộ chuyên trách để thực hiện đầy đủ các quy định trong việc chuyển giao các khoản thu cho Kho bạc Nhà nước

*Nguồn:* Ủy ban nhân dân thành phố Vĩnh Yên, “Đề án thực hiện cơ chế một cửa hiện đại thuộc Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thành phố Vĩnh Yên”, ngày 12-6-2008.

Cơ chế một cửa liên thông được áp dụng trong công tác của các đơn vị quản lý hành chính phường/xã và thành phố (tương đương với cấp quản lý quận/huyện). Đề án cũng cụ thể hoá thời lượng sẽ được cắt giảm trong xử lý thủ tục hành chính (xem Bảng 1.3). Quy trình, thủ tục thực hiện qua cơ chế một cửa hiện đại là cấp xã tiếp nhận hồ sơ, kiểm tra tính chính xác và

đầy đủ của hồ sơ; công chức cấp phường/xã tổ chức xử lý nội bộ hồ sơ nhận được; thực hiện các quy trình ở cấp xã thuộc thẩm quyền; chuyển hồ sơ lên thành phố; xử lý hồ sơ ở cấp thành phố; thu phí trong trường hợp thành phố giao trách nhiệm thu phí cho cấp phường/xã.

**BẢNG 1.3: Tái thiết chế quy trình của một số thủ tục hành chính tại thành phố Vĩnh Yên, tỉnh Vĩnh Phúc**

Các mục thủ tục hành chính	Tổng số ngày	Thời gian tại cấp phường/xã	Thời gian tại cấp thành phố
Cấp chứng nhận quyền sử dụng đất đối với đất thổ cư cũ	55 ngày (không tính thời gian thông báo danh sách các đơn đăng ký và thời gian để cho người nộp đơn thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ tài chính)	40 ngày	15 ngày (bao gồm cả thời gian công việc giữa thành phố và Chi cục Thuế xác định mức nghĩa vụ tài chính đối với người nộp đơn)
Cấp chứng nhận quyền sử dụng đất đối với đất mới được giao	15 ngày (không kể thời gian cần thiết để Chi cục Thuế xác định nghĩa vụ tài chính của người nộp đơn)	7 ngày	8 ngày
Cấp chứng nhận quyền sử dụng đất đối với những người được trao quyền sử dụng đất	10 ngày	5 ngày	5 ngày
Cấp phát lại hoặc thay đổi chứng nhận quyền sử dụng đất (không kể việc cấp phát lại chứng nhận quyền sử dụng đất bị mất, quy trình này cần nhiều thời gian hơn)	28 ngày	20 ngày	8 ngày
Chuyển quyền sử dụng đất	10 ngày	5 ngày	5 ngày

*Nguồn:* Ủy ban nhân dân thành phố Vĩnh Yên: “Để thực hiện cơ chế một cửa liên thông trong lĩnh vực đất đai tại Ủy ban nhân dân xã, phường thuộc thành phố Vĩnh Yên”, Vĩnh Yên, tháng 9-2007.

Sự phát triển của bộ phận một cửa giải quyết và phối hợp giải quyết thủ tục hành chính cùng với sự phối hợp tham gia của các ngành, các cấp quản lý phản ánh sự chuyển biến theo hướng đạt mục tiêu của Chương trình tổng thể cải cách hành chính là tạo ra một nền hành chính công có trách nhiệm giải trình, minh bạch, có sự phối hợp chặt chẽ giữa các ngành, các cấp và không có tham nhũng. Những bộ phận một cửa, được ghi nhận là nét chuyển biến tốt, không chỉ tạo ra mối quan hệ tốt hơn giữa Chính phủ và xã hội mà còn tạo ra môi trường thuận lợi cho phát triển kinh tế - xã hội. Vì vậy, không có gì phải nghi ngờ rằng nếu hoạt động có hiệu quả các bộ phận một cửa này sẽ trở thành lực lượng chủ chốt thúc đẩy kinh tế Việt Nam phát triển.

#### *Kết quả và hạn chế*

Đơn giản hoá thủ tục hành chính đã được thực hiện trên phạm vi toàn cầu nhằm mục đích giảm thiểu tính phức tạp của cơ chế điều tiết kế hoạch hoá tập trung cũng như những gánh nặng không cần thiết của bộ máy hành chính. “Gánh nặng” ở đây được hiểu là những chi phí quản lý trong quá trình xử lý đơn đề nghị cấp phép, điền mẫu đơn, báo cáo và những yêu cầu về khai báo đối với chính quyền. Việc rà soát các báo cáo của các cơ quan chính phủ về tình hình thực hiện Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư và các thủ tục liên quan đến kinh doanh, các cuộc phỏng vấn với Hội Doanh nghiệp Hà Nội và số liệu thống kê của Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh Việt Nam đã cung cấp thông tin về tình hình cải cách thủ tục và phát triển kinh tế<sup>1</sup>.

---

1. Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh Việt Nam tập trung vào mối quan hệ giữa biện pháp thực hành quản lý kinh tế tốt và đầu tư, tăng trưởng. Điều tra hàng năm cho thấy có sự liên hệ giữa các biện pháp thực hành quản lý kinh tế thân thiện với kinh doanh và các đáp ứng của giới kinh doanh với những biện pháp thực hành đó. Mặc dù vậy, “các biện pháp thực hành quản lý kinh tế thân thiện” có rất nhiều điều liên quan tới cải cách khuôn khổ pháp lý và thể chế do Trung ương ban hành nói chung.

*Nâng cao hiệu quả hệ thống hành chính công*

Lĩnh vực thành công nhất về cải cách thủ tục hành chính là đăng ký thành lập doanh nghiệp. Theo số liệu của Hiệp hội Công thương thành phố Hà Nội, số doanh nghiệp được đăng ký trên toàn quốc tăng từ 53.244 doanh nghiệp trong năm 2000 lên tới 349.300 doanh nghiệp tính đến tháng 6-2008. Tại Hà Nội số doanh nghiệp được đăng ký tăng từ 6.559 doanh nghiệp lên tới 64.000 doanh nghiệp. Các doanh nghiệp nhỏ và vừa chiếm 93,95% tổng số các doanh nghiệp và sử dụng 50,13% số lao động (Bảng 1.4, 1.5). Hầu hết các báo cáo của trung ương và địa phương đều coi cơ chế một cửa là mũi nhọn đối với cải cách hành chính và phát triển kinh tế. Vĩnh Phúc xem cải cách thủ tục hành chính là một biện pháp góp phần thu hút đầu tư. Trong năm 2008, Vĩnh Phúc có 2.354 doanh nghiệp được đăng ký theo Luật Doanh nghiệp với tổng số vốn là 10.285,5 tỷ đồng, tăng gần 15 lần về số các doanh nghiệp và khoảng 25 lần về giá trị vốn đăng ký so với năm 1999. Có 95 dự án đầu tư nước ngoài với tổng số vốn khoảng 1.700 triệu USD<sup>1</sup>. Số liệu thống kê năm 2007 của *Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh Việt Nam* cũng cho thấy có sự cải tiến trong lĩnh vực đăng ký kinh doanh. Tổng thể, những người được phỏng vấn qua các cuộc điều tra đều cảm thấy rằng chi phí thành lập doanh nghiệp đã được giảm xuống. Thời gian cần để đăng ký và có được đất đai, để nhận các giấy phép cần thiết, số lượng giấy phép theo yêu cầu đối với một doanh nghiệp và mức độ cảm nhận về khó khăn trong việc có được các giấy phép, giấy đăng ký, nhìn chung tương đối nhanh và thủ tục đơn giản hơn so với những năm trước<sup>2</sup>.

---

1. Phỏng vấn các cán bộ Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Vĩnh Phúc.

2. USAID và Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, *Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh Việt Nam 2007: đo lường quản lý kinh tế đối với phát triển khu vực tư nhân* (Hà Nội: Chỉ số Cạnh tranh Việt Nam, 2007), tr.22.

**BẢNG 1.4: Số lượng doanh nghiệp nhỏ và vừa đã đăng ký,  
đang hoạt động tại Hà Nội và trên toàn quốc  
(từ năm 2000 đến tháng 6-2008)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	6-2008
<b>Hà Nội</b>									
Số doanh nghiệp được đăng ký	6.559	10.040	14.320	20.209	28.082	37.121	46.721	56.000	64.000
Số doanh nghiệp đang hoạt động	5.060	76.806	10.955	14.752	20.499	26.541	31.904	34.680	44.500
Tỷ lệ phần trăm	76	76,5	76,6	74	73	71,5	69	69,5	70,6
<b>Việt Nam</b>									
Số doanh nghiệp được đăng ký	53.244	73.071	94.540	122.291	159.515	199.466	246.122	303.000	349.300
Số doanh nghiệp đang hoạt động	37.526	46.023	56.496	67.827	83.256	103.320	123.799	156.354	227.045
Tỷ lệ phần trăm	70,48	63,03	59,76	55,46	52,19	51,80	50,18	50,20	65

Nguồn: Hiệp hội Công thương thành phố Hà Nội, ngày 15-10-2008.

Mặc dù có những cải tiến về con số đăng ký, nhưng số liệu thống kê cũng phản ánh những hạn chế của cải cách thủ tục hành chính trong việc thúc đẩy đơn giản hoá bộ máy hành chính, tăng cường trách nhiệm giải trình, tính minh bạch và khả năng phối hợp cũng như giảm tham nhũng. Nhìn chung, con số các thủ tục hành chính được yêu cầu hiện vẫn còn nhiều. Ví dụ, Sở Kế hoạch và Đầu tư Hà Nội báo cáo hiện vẫn còn 20 thủ tục chính và 64 thủ tục chi tiết chi phối các hoạt động kinh doanh thuộc quyền hạn của họ<sup>1</sup>. Một số nghiên cứu cho thấy, cắt giảm 40% thủ tục hành chính có thể giảm bớt các chi phí được 13-30 tỷ đồng, một khoản tiền đáng kể đối với các doanh nghiệp nhỏ và vừa<sup>2</sup>.

1. Xem: Sở Kế hoạch và Đầu tư: "Báo cáo tình hình thực hiện công tác cải cách hành chính trong năm 2007 của Sở Kế hoạch và Đầu tư Hà Nội", Hà Nội, tháng 11- 2007.

2. Xem "Gói kích thích tài chính," *Thời báo tài chính Việt Nam*, tr. 21.

**Bảng 1.5: Vị trí của doanh nghiệp nhỏ và vừa trong bức tranh tổng thể doanh nghiệp**

	<b>Tỷ lệ phần trăm</b>
Tỷ lệ của tổng số các doanh nghiệp	93,95
Sử dụng lao động trong mối liên hệ với tổng mức sử dụng lao động	50,13*
Vốn trong mối liên hệ với tổng giá trị vốn	28,92
Doanh thu trong mối liên hệ với tổng doanh thu	22,07
Lợi nhuận trong mối liên hệ với tổng lợi nhuận	11,78
Đóng góp cho ngân sách nhà nước trong mối liên hệ với tổng giá trị đóng góp	17,64
Mức lương bình quân/lao động/tháng	1,47 triệu đồng

*Nguồn:* Hiệp hội Công thương thành phố Hà Nội, ngày 15-10-2008.

Báo cáo về tình hình thực hiện Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư cho thấy, một số thủ tục quan trọng, như thủ tục hành chính về đầu tư xây dựng, đặc biệt đối với các dự án yêu cầu sử dụng đất ngoài các khu công nghiệp vẫn còn rườm rà và tốn kém. Theo nghiên cứu của tiến sĩ Nguyễn Đình Cung, Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương về thủ tục hành chính trong xây dựng đưa ra con số tính toán rằng, quy trình xin cấp phép buộc người xin cấp phép phải đến các cơ quan quản lý nhà nước tới 38 lần, nộp 67 tài liệu và chờ khoảng 451 ngày. Quy trình, thủ tục cho người Việt Nam đầu tư ra nước ngoài, quy trình thủ tục đầu tư theo hình thức BOT và BOO (đầu tư, sở hữu và vận hành) còn phức tạp hơn nhiều. Hơn nữa, thủ tục hành chính đăng ký và thẩm định giấy phép đầu tư còn nhiều hạn chế. Nhiều vấn đề phát sinh từ chỗ thiếu các biểu mẫu đồng bộ và các biểu mẫu thiếu nhiều chi tiết cần thiết, cũng như những khó khăn trong việc thu hồi giấy phép, sáp nhập giấy phép kinh doanh với giấy phép đầu tư. Thêm vào đó, quy định về điều kiện kinh doanh còn nặng và có xu hướng gia tăng. Đây được xem là trở ngại chính cho đăng ký kinh doanh mới.

Hơn nữa, mặc dù nhấn mạnh tính minh bạch trong quá trình áp dụng một cửa, thời lượng và lệ phí, song vẫn có những chỉ báo cho thấy công

dân vẫn phải viện đến “các lệ phí giao dịch không chính thức” để đẩy nhanh các dịch vụ. Theo điều tra 911 doanh nghiệp tại Hà Nội trong tháng 6-2008, 26-32% số doanh nghiệp tham gia khảo sát đã chi đến 2% doanh thu của mình cho “lệ phí không tên để bôi trơn”. Khoảng 22-36% số doanh nghiệp chi đến 2-10%; 2-9% chi đến 12-13%; và 3,46% chi đến 12-25% doanh thu của mình cho “việc bôi trơn” này. Theo kết quả điều tra ở cấp quốc gia năm 2008, trong khuôn khổ hệ thống Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh Việt Nam, 22,71% số người trả lời thừa nhận rằng họ phải hối lộ để thủ tục được làm nhanh hơn<sup>1</sup>. Khi so sánh với các quốc gia khác, Việt Nam xếp thứ 92 trong số 181 quốc gia về chỉ số Môi trường kinh doanh thân thiện (Xingapo đứng đầu trong danh sách này) và đứng thứ 108 trong tổng số 181 quốc gia về chỉ số Khởi sự doanh nghiệp (New Zealand đứng đầu trong danh sách này).

#### *Phân tích vấn đề*

Chiến lược hiện tại để hỗ trợ cho phát triển kinh tế thông qua đơn giản hóa các thủ tục phải đối mặt với hai rào cản chính, đó là kỹ thuật và chiến lược. Rào cản kỹ thuật là những hạn chế ở tầm kỹ thuật và thực hiện, trong khi đó rào cản chiến lược chủ yếu tập trung vào định hướng chính sách và môi trường văn hoá. Rào cản kỹ thuật bao gồm thiết kế và phạm vi của một cửa liên thông; còn rào cản chiến lược là mối liên hệ giữa cải cách thủ tục, tổ chức và sự thiếu vắng của cải cách thể chế mang tính liên ngành.

#### *Thiết kế tổ chức cơ chế một cửa*

Có nhiều dấu hiệu cho thấy chính sách thiết lập cơ chế một cửa tại tất cả các đơn vị hành chính có thể không hiệu quả về chi phí. Lý do là vì nhu cầu cần thực hiện cơ chế một cửa không đồng đều giữa các ngành, các cấp hành chính, giữa nông thôn và thành thị. Ở cấp trung ương,

---

1. USAID và Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh Việt Nam 2008: Đánh giá chất lượng điều hành kinh tế để thúc đẩy sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân.



nhu cầu sử dụng cơ chế một cửa cung cấp dịch vụ hành chính cho các doanh nghiệp giữa các bộ là khác nhau. Giai đoạn thí điểm cho thấy một số bộ có nhiều tiếp xúc với công dân hơn so với các bộ khác. Cơ chế một cửa có tác dụng nhiều đối với các cơ quan hoạch định chính sách và quản lý vĩ mô, ví dụ Bộ Tài chính và Bộ Nội vụ. Nó chỉ có tác dụng đối với các cơ quan chính phủ thường xuyên xử lý việc cung cấp dịch vụ cho công dân như các cơ quan thuế, Kho bạc Nhà nước, hải quan và các cơ quan chuyên môn như Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Ngoài ra, do phân cấp, con số các thủ tục cần được cấp trên giải quyết cũng giảm đi. Phân quyền cũng khiến cơ chế một cửa tại cấp xã trở nên bận rộn hơn do số công chức cấp xã không thay đổi<sup>1</sup>. Giữa các tỉnh/thành và giữa các cấp hành chính trong tỉnh/thành cũng có sự khác nhau về nhu cầu cần phải có cơ chế một cửa. Những địa phương phát triển mạnh về kinh tế hay có tiềm năng phát triển mạnh về kinh tế có nhu cầu lớn hơn về việc thiết lập mạng lưới cơ chế một cửa hiệu quả, bởi cơ chế một cửa được coi là động lực thúc đẩy tăng trưởng. Một báo cáo của Bình Dương đã nêu cơ chế một cửa ở địa phương này quá tải tới mức xuất hiện “cò thủ tục hành chính” - đây là những người đề xuất giúp đỡ “khách hàng” mong muốn làm nhanh thủ tục và sẵn sàng trả phí cho việc đó<sup>2</sup>. Theo báo cáo, đối với một số huyện và tỉnh xa xôi hẻo lánh mà tại đó các giao dịch còn hạn chế, thì cơ chế một cửa không hoạt động thường xuyên<sup>3</sup>. Hộp 1.1 tóm tắt những khó khăn mà văn phòng một cửa tại một huyện gặp phải.

---

1. Tỉnh Vĩnh Phúc đã nêu vấn đề này trong báo cáo của mình. Cơ chế một cửa cấp xã có tác dụng làm đầu mối tiếp xúc với các vấn đề liên quan đến đất đai. Do chỉ có một cán bộ địa chính của xã nên có sự chậm trễ trong việc giao trả hồ sơ cho những người nộp đơn.

2. Một bài đăng trên báo *Nhân dân* số ra ngày 3-11-2005. Xem: <http://www.caicachhanhchinh.gov.vn/English/CommentsPress/683200511030923000/>

3. Các cuộc phỏng vấn cơ quan chính quyền tỉnh Cao Bằng, tháng 6-2008.

**HỘP 1.1: Mô hình một cửa ở huyện Cai Lậy, tỉnh Tiền Giang<sup>1</sup>**

Một nghiên cứu về sự phát triển của mô hình một cửa ở huyện Cai Lậy, tỉnh Tiền Giang cho thấy những thách thức mà một mô hình đang được chỉ đạo thực hiện từ trung ương. Nghiên cứu cho thấy mô hình một cửa thực hiện theo Quyết định số 181/2003/QĐ-TTg ngày 4-9-2003 của Thủ tướng Chính phủ tại cấp quận/huyện và xã/phường/thị trấn về căn bản được rút ra từ kinh nghiệm thí điểm được thành phố Hồ Chí Minh triển khai từ 1995-1997 và mở rộng thí điểm ở cấp quận/huyện cũng như ở một số sở, ban, ngành.

Kết quả đạt được sau giai đoạn thực hiện cho thấy mô hình không phù hợp với cấp huyện. Có nhiều hạn chế trong dịch vụ được cung cấp và tác động của việc thay đổi quy trình làm việc ở cấp huyện. Huyện Cai Lậy không có đủ khả năng cung cấp tất cả các dịch vụ theo quy định của Quyết định số 181. Dịch vụ ở đây tập trung vào đăng ký quyền sử dụng đất, đăng ký kinh doanh, chứng thực và giấy xác nhận quyền sở hữu nhà ở. Trong khi đó Quyết định số 181 yêu cầu phải cung cấp dịch vụ cấp phép kinh doanh cho các hộ gia đình, cấp phép xây dựng, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất/nhà ở, đăng ký nhân khẩu, chứng thực và chính sách xã hội. Bên cạnh đó, lượng công việc văn phòng một cửa của huyện cũng giảm dần nhờ có sự phân công lại trách nhiệm và phân cấp. Trước đây, Phòng Tài chính và Kế hoạch huyện chịu trách nhiệm đăng ký kinh doanh. Năm 2005, một số lĩnh vực hoạt động như công chứng hay xác nhận giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được chuyển sang cho phòng công chứng và văn phòng một cửa cấp xã. Cũng trong năm đó, huyện đã thành lập Phòng đăng ký quyền sử dụng đất sau khi có hướng dẫn liên bộ của Bộ Tài nguyên và Môi trường và Bộ Nội vụ. Quản lý đất đai luôn là một trong số vấn đề dịch vụ công phức tạp và tiêu tốn thời gian nhất ở một huyện như huyện Cai Lậy. Sau khi chuyển giao nhiệm vụ này cho văn phòng một cửa chỉ xử lý những thủ tục liên quan đến nhà ở. Hai năm sau khi đi vào hoạt động, văn phòng một cửa của huyện không còn chức năng cung cấp dịch vụ nữa. Công chức ngành thuế được cử sang cộng tác tại văn phòng một cửa lại trở về Phòng thuế huyện. Cuối năm 2005, văn phòng một cửa huyện bị đóng cửa.

Khi Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 93/2007/QĐ-TTg ngày 22-6-2007 về một cửa liên thông giữa các ngành, các cấp, cũng như về yêu cầu đối với cơ chế một cửa, văn phòng một cửa huyện Cai Lậy mở cửa trở lại và được đặt trực thuộc Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Văn phòng một cửa vẫn chủ yếu chịu trách nhiệm về đăng ký đất đai và cấp giấy chứng nhận nhà ở. Văn phòng có năm người làm việc song không phải là người của riêng văn phòng mà là từ các phòng chức năng khác trong huyện.

Văn phòng một cửa của huyện gặp nhiều vấn đề trong khâu tổ chức “một cửa liên thông”. Xét về mặt chiến lược, vấn đề đặt ra là làm thế nào huyện có thể xác định cụ thể chức năng của mình trong cung cấp dịch vụ hành chính và mô hình cung cấp dịch vụ hành chính nào là phù hợp. Liệu có thể tổ chức theo hướng từ dưới lên hay không và nếu được thì bằng cách nào?

*Phạm vi hoạt động của một cửa liên thông và phối hợp liên ngành*

Khái niệm một cửa liên thông theo định nghĩa trong Quyết định số 93/2007/QĐ-TTg đề cập tới hai loại mối quan hệ hành chính nội bộ, một là giữa các đơn vị cùng cấp, hai là giữa các cấp hành chính khác nhau. Trên thực tiễn, cơ chế một cửa liên thông được thiết lập theo các tiêu chí như (1) các lĩnh vực thủ tục hành chính cần được bao quát; (2) số đơn vị hành chính liên quan; và (3) phạm vi cấp và ngành liên quan. Hiện nay Quyết định số 93/2007/QĐ-TTg là văn bản quy phạm pháp luật chính điều chỉnh cơ chế một cửa liên thông và Quyết định này cần được bổ sung bằng các văn bản thực hiện chi tiết của các bộ và địa phương. Mặc dù các Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Tài chính, Công an đã ban hành Thông tư số 05 để điều phối việc cấp giấy phép kinh doanh, song hiện vẫn còn một số lớn các thủ tục có liên quan đến kinh doanh cần thông tư hướng dẫn, nếu không phải là cấp nghị định, để điều chỉnh hoạt động của các đơn vị hành chính liên quan.

Việc phát triển cơ chế một cửa liên thông tùy thuộc vào cam kết của lãnh đạo trong việc xúc tiến cơ chế này cũng như trong thể chế hóa các cơ chế điều phối liên cấp/liên ngành và điều chỉnh các quy trình công việc trong nội bộ các đơn vị hành chính liên quan. Thông tin thu thập được từ các cuộc phỏng vấn cho thấy vấn đề còn tồn tại trong thiết lập hệ thống liên thông về đăng ký kinh doanh là mức độ cam kết của các cơ quan hành chính có liên quan trong việc tuân thủ thời gian xử lý theo yêu cầu và sự cần thiết có một bộ các mẫu biểu đăng ký thống nhất nêu rõ yêu cầu về thông tin cần cung cấp cho tất cả các đơn vị hành chính có liên quan. Ngoài ra cũng cần áp dụng công nghệ thông tin nhằm giảm bớt thời lượng xử lý hồ sơ cũng như tăng cường năng lực cho công chức để giải quyết một cách chính xác ở từng giai đoạn xử lý thủ tục hành chính, tránh việc làm đi làm lại nhiều lần.

*Mối liên hệ chiến lược giữa cải cách thủ tục hành chính và cải cách tổ chức*

Trọng tâm của chính sách một cửa là “đầu ra”, tức là kết quả của dịch vụ xử lý thủ tục hành chính được ghi nhận bằng số giấy chứng nhận/giấy phép được cấp đúng thời hạn, lượng thời gian được rút ngắn trong giải quyết hồ sơ và mức độ minh bạch trong thu lệ phí hành chính. Cải cách thông qua cơ chế dịch vụ một cửa không đòi hỏi cơ quan chính quyền

phải xác định lại một cách căn bản các chức năng hay quy trình công việc của mình. Trong thời gian trước mắt, việc xác định lại chức năng và cơ cấu lại quy trình làm việc trong hệ thống chính quyền là cơ sở nền tảng cho việc đơn giản hóa thủ tục cung cấp dịch vụ cho người dân với tư cách là “khách hàng”, cũng như thay đổi tư duy quản lý của chính quyền với tư cách là người tạo điều kiện cho phát triển. Về lâu dài, mối quan hệ giữa cải cách thủ tục hành chính và cải cách tổ chức giúp làm rõ hơn vai trò của Nhà nước và của bộ máy hành chính công.

*Mối liên hệ giữa cải cách thủ tục hành chính và cải cách thể chế*

Có nhận định cho rằng, khuôn khổ pháp lý hiện nay của Việt Nam còn một số hạn chế nhất định như khó thực hiện trên thực tế, nhiều thủ tục hành chính chồng chéo và thiếu rõ ràng. Những hạn chế này gây nên những ách tắc trong giải quyết thủ tục hành chính. Trong lĩnh vực phát triển doanh nghiệp, ở cấp quốc gia, báo cáo về hai năm thực hiện Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư cho thấy vẫn còn nhiều điểm chồng chéo, khác biệt và mâu thuẫn trong nội dung của Luật Đầu tư, Luật Xây dựng, Luật Đất đai, Luật Môi trường và Luật Kinh doanh bất động sản. Sự thiếu nhất quán trong luật tập trung ở khái niệm và hình thức dự án đầu tư, yêu cầu về hồ sơ, cơ quan chịu trách nhiệm giải quyết thủ tục và quản lý nhà nước và tiêu chí phê duyệt. Bên cạnh đó, một số quy định trong Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư và các văn bản hướng dẫn thi hành vẫn còn chưa rõ ràng. Ở cấp địa phương, báo cáo cho rằng, các Ủy ban nhân dân tỉnh lại ban hành các quy định hướng dẫn thi hành riêng, dẫn tới có sự khác nhau trong quy trình và thủ tục cần chấp hành, đặc biệt là trong lĩnh vực đầu tư xây dựng<sup>1</sup>.

Song giữa các địa phương ở các vùng khác nhau cũng có những điểm khác biệt mang tính khách quan của địa phương. Chẳng hạn, trong vấn đề quản lý đất đai, tại một số tỉnh ở đồng bằng sông Hồng, nhiều hộ gia đình sở hữu nhiều lô đất nhỏ lẻ, riêng rẽ được giao trong quá trình phi hợp tác hóa. Vì vậy, chính quyền địa phương phải đối

---

1. Xem “Tóm tắt báo cáo đánh giá”.

mặt với một vấn đề là liệu các gia đình có cần được cấp giấy chứng nhận cho từng lô đất đó, hay có thể đăng ký tất cả các lô đất đó vào một giấy chứng nhận, hay đăng ký một số lô đất vào từng giấy chứng nhận hay không. Ngoài ra còn có vấn đề liên quan tới khung giá đối với đất nông nghiệp trong giải quyết bồi thường giải phóng mặt bằng. Tại các vùng nông thôn, không tồn tại thị trường đất nông nghiệp bởi đất không mang lại lợi nhuận. Giá đất nông nghiệp chỉ tăng khi chính quyền địa phương cho phép thay đổi mục đích sử dụng lô đất đó. Câu hỏi đặt ra là liệu khi bồi thường, ngoài việc định giá sản phẩm nông nghiệp, chính quyền địa phương có phải tính tỷ lệ chênh lệch chuyển đổi đất nông nghiệp thành đất phi nông nghiệp để người nông dân dễ chấp nhận với việc chính quyền địa phương chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp thành đất công nghiệp. Những câu hỏi cụ thể mang tính thực tiễn cần được giải đáp để giải quyết thủ tục hành chính liên quan đến đất đai sao cho có hiệu quả<sup>1</sup>.

Trên thực tế, cải cách thủ tục hành chính và quy trình cải cách thể chế được thực hiện rời rạc. Điều này hạn chế hiệu quả của việc đơn giản hoá thủ tục hành chính được thực hiện qua cơ chế một cửa.

## 2.2. Cải cách tổ chức và ý nghĩa đối với phát triển kinh tế

Trong thời kỳ kế hoạch hoá tập trung, Chính phủ được tổ chức theo hướng phù hợp với sự phát triển của các ngành sản xuất kinh tế. Mỗi cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm xây dựng chính sách kinh tế của từng ngành thuộc lĩnh vực phụ trách, trực tiếp quản lý ngành, doanh nghiệp nhà nước và đơn vị sản xuất, giám sát hoạt động sản xuất và đảm bảo phân phối. Vai trò toàn diện này được thể hiện thông qua thuật ngữ thẩm quyền của cơ quan “chủ quản”. Giai đoạn *Đổi mới* đòi hỏi cần có sự thay đổi về vai trò của Nhà nước, tách chức năng quản lý kinh tế và

1. Những ý kiến này được thể hiện trong một báo cáo của Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Vĩnh Phúc. Mặc dù vậy chúng có thể được coi đại diện cho nhiều tỉnh đồng bằng sông Hồng. Tại tỉnh Vĩnh Phúc, có gia đình có 54 mảnh đất khác nhau; con số bình quân các mảnh đất là 10. Xem Sở Tài nguyên và Môi trường: “Báo cáo về việc sơ kết 3 năm (2006-2008) thực hiện cải cách hành chính giai đoạn 2006-2010”, ngày 28-11-2008.

cung cấp dịch vụ công ra khỏi chức năng quản lý nhà nước, đồng thời củng cố năng lực quản lý của khu vực quản lý nhà nước

Báo cáo đánh giá hai năm thực hiện Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư cho thấy, sự thay đổi từng bước trong cách thức thực thi quyền sở hữu của Nhà nước xuất phát từ khái niệm “chủ quản” có từ thời kỳ thực hiện cơ chế tập trung quan liêu, bao cấp. Mặc dù điều 168 của Luật Doanh nghiệp có nêu về cơ chế thực hiện quyền sở hữu của Nhà nước, song trong thực tế cơ chế này vẫn chưa được đưa vào áp dụng (xem Hộp 1.2). Về vấn đề tách dịch vụ công ra khỏi chức năng quản lý nhà nước, trong những năm đầu thập kỷ 2000, có sự chuyển hướng sang áp dụng nhiều cơ chế tài chính khác nhau ở các đơn vị cung cấp dịch vụ công của Nhà nước. Nghị định số 43/NĐ-CP về phân quyền tạo điều kiện cho các đơn vị cung cấp dịch vụ công quyền tự quyết các vấn đề thuộc chức năng, lương cho nhân viên, biên chế và cơ cấu tổ chức. Luật Cán bộ, công chức được Quốc hội ban hành năm 2008 phân tách nhóm viên chức làm việc trong các đơn vị cung cấp dịch vụ công và nhóm công chức trong khu vực hành chính nhà nước. Những người được đưa ra khỏi nhóm “công chức” là nhân sự làm việc trong các ngành giáo dục, y tế, nghiên cứu, công nghệ thông tin, văn hoá, nghệ thuật và thể thao. Nhân sự làm trong các đơn vị cung cấp dịch vụ công sẽ được xem là công chức nếu họ được tuyển dụng và bổ nhiệm vào các vị trí lãnh đạo. Bên cạnh đó, Chính phủ Việt Nam trong thời gian qua đã thực hiện xã hội hoá dịch vụ công, cho phép tư nhân và tổ chức xã hội tham gia vào cung cấp dịch vụ công.

Cùng với việc tách chức năng quản lý kinh tế và cung cấp dịch vụ công ra khỏi chức năng quản lý nhà nước, Chương trình tổng thể cải cách hành chính cũng thúc đẩy quá trình tăng cường năng lực quản lý nhà nước thông qua các biện pháp cải cách tổ chức. Trên tinh thần của Nghị quyết số 53, cải cách nhấn mạnh vào bốn lĩnh vực: tái cơ cấu tổ chức; xác định lại chức năng, nhiệm vụ; xây dựng cơ chế uỷ quyền; và cải tiến quy trình công việc và mô tả công việc. Hai chính sách then chốt đã được thực hiện đó là tái cơ cấu các bộ, ngành trung ương và các cơ quan chuyên môn tại địa phương theo hướng đa lĩnh vực, đa chức năng, bên cạnh việc phân cấp quản lý nhà nước.

### **HỘP 1.2: Tách quản lý kinh tế ra khỏi quản lý nhà nước: các chủ trương cải cách, thực hành và tác động đối với phát triển kinh tế**

Việc phân tách chức năng quản lý kinh tế ra khỏi chức năng quản lý nhà nước đòi hỏi định nghĩa lại khái niệm “chủ quản” và thực hiện vai trò chủ quản trên thực tế. Đây là quá trình quyết định làm thế nào để sử dụng vốn nhà nước hiệu quả và cải cách doanh nghiệp nhà nước thông qua tư nhân hoá và thành lập các tổng công ty. Luật Doanh nghiệp năm 2005 quy định Nhà nước sẽ thực hiện quyền chủ quản đối với phần vốn của Nhà nước với tư cách là nhà đầu tư. Trong năm 2005, Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) đã được thành lập để thực hiện chức năng đại diện vốn nhà nước trong các doanh nghiệp nhà nước. Tuy nhiên, đến cuối năm 2008, theo báo cáo SCIC chỉ quản lý 832 doanh nghiệp nhà nước với tổng số vốn đăng ký là 7546 tỷ VND, một con số tương đối nhỏ so sánh với tổng quy mô của vốn nhà nước. Các tổng công ty lớn của Nhà nước vẫn chưa đặt dưới thẩm quyền quản lý của SCIC. Nhiều bộ, bao gồm Bộ Xây dựng, Giao thông - vận tải, Công thương, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, vẫn quản lý một số lượng lớn các doanh nghiệp nhà nước. Có quan điểm cho rằng, vốn nhà nước lẽ ra đã phải được sử dụng để cải tiến dịch vụ công, hạ tầng cơ sở và để giải quyết hóc ngắc cách ngày càng rộng về thu nhập giữa các vùng miền, thay vì dùng để thúc đẩy sản xuất thép và xi măng, hoặc đóng tàu thủy như tình trạng hiện nay. Về mặt quản lý, các bộ, ngành chủ quản và các địa phương vẫn chưa thay đổi phương pháp quản lý doanh nghiệp nhà nước của mình. Mặc dù nhiều doanh nghiệp nhà nước đã chuyển đổi thành công ty trách nhiệm hữu hạn hoặc công ty cổ phần, song “các đơn vị chủ quản” vẫn thực hiện thẩm quyền của mình thông qua việc bổ nhiệm giám đốc doanh nghiệp nhà nước.

Quá trình cải cách chậm đã có tác động lớn đến sự phát triển kinh tế. Các đơn vị hành chính vẫn can thiệp sâu vào quản lý kinh tế. Các bộ, ngành và địa phương xây dựng quy hoạch sau đó trình Thủ tướng Chính phủ. Nhưng sự tham dự của các doanh nghiệp nhà nước trong quá trình tất yếu sẽ tạo ra chính sách kinh tế quốc gia có lợi cho khu vực nhà nước. Mối quan hệ chặt chẽ giữa các đơn vị chủ quản và doanh nghiệp nhà nước đã tạo ra những cách thức thực hiện có tính phân biệt đối xử đối với khu vực tư nhân và những khu vực nhà nước khác. Sự can thiệp của các đơn vị chủ quản vào quản lý doanh nghiệp nhà nước gây tác động tiêu cực đối với việc cải cách chính các doanh nghiệp nhà nước. Để giải quyết vấn đề này, cần phải làm rõ vai trò của Nhà nước trong phát triển kinh tế, đặc biệt là những lĩnh vực có thể có sự tập trung đầu tư của Nhà nước. Cũng cần làm rõ vai trò của khu vực kinh tế nhà nước trong quá trình xác định lại mối quan hệ giữa doanh nghiệp nhà nước và đơn vị chủ

**HỘP 1.2: (Tiếp)**

quản. Tăng cường thẩm quyền của SCIC trong giải quyết các tổng công ty và các tập đoàn, cũng như đặt vấn đề đó dưới sự kiểm soát của Chính phủ, sẽ giúp thúc đẩy tiến trình cải cách. Ngoài ra, cũng cần xoá bỏ sự can thiệp hành chính của Nhà nước trong các hoạt động sản xuất của doanh nghiệp nhà nước.

Trong năm 2007, các vấn đề liên quan đến sự tham gia của công an và quân đội vào các hoạt động kinh doanh cũng đã được thảo luận công khai. Các nhà bình luận coi sự tham gia vào kinh doanh của những ngành này là không phù hợp vì hoạt động kinh doanh có thể làm tổn hại tới sự liên chính của ngành công an và quân đội. Nghị quyết Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khoá X) nghiêm cấm lực lượng an ninh và quân đội tham gia hoạt động kinh doanh.

Những nỗ lực tách quản lý kinh tế ra khỏi quản lý nhà nước được thể hiện qua các văn bản quy phạm pháp luật về nhiệm vụ của công chức và sự cần thiết phải tránh mâu thuẫn về lợi ích. Việc tách các chức năng quản lý kinh tế ra khỏi chức năng quản lý nhà nước đã tạo ra cơ hội tốt cho cải cách hành chính.

**2.2.1. Tổng quan về tái cơ cấu tổ chức****Mô hình các bộ đa ngành, đa chức năng**

Chương trình tổng thể cải cách hành chính đề cập đến khái niệm các bộ đa ngành, đa chức năng. Tuy vậy, khái niệm này không phải là hoàn toàn mới; quá trình hình thành các bộ theo hướng này đã bắt đầu từ những năm đầu sau đổi mới được chính thức công bố năm 1986. Mô hình này nhằm vào việc giảm số lượng các đầu mối, tức là số đơn vị hành chính cũng như số công chức nắm giữ các vị trí lãnh đạo, nhằm phân công lại lao động trong đơn vị và tập trung vào nơi làm việc. Các nhà nghiên cứu hành chính lập luận rằng, khái niệm này sẽ giúp chuyển đổi bản chất tổ chức của các bộ, cơ cấu nhân sự, phân công trách nhiệm và các phương pháp hoạt động<sup>1</sup>.

Vào thập kỷ 1990 và thập kỷ 2000, các bộ của Việt Nam đã được sáp nhập, tổng số các bộ và cơ quan ngang bộ giảm từ 26 trong năm 2002

1. Văn Tắt Thu: "Một số giải pháp kỹ thuật để tổ chức bộ đa ngành, đa lĩnh vực", Tạp chí *Tổ chức Nhà nước*, tháng 12-2007.



xuống còn 22 trong năm 2007<sup>1</sup>. Một số bộ chủ chốt đã tiến hành quá trình tái cơ cấu này. Ví dụ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư là kết quả của việc tái tổ chức Ủy ban Kế hoạch Nhà nước và ngành đầu tư và hợp tác hỗ trợ, đã có một thời gian thuộc thẩm quyền của Bộ Kinh tế Đối ngoại trước đây. Sau đó, Tổng cục Thống kê đã được sáp nhập vào bộ này. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn là kết quả của một loạt các cuộc sáp nhập trong suốt thập kỷ 1980, 1990 và 2000<sup>2</sup>. Việc sáp nhập các bộ mới đây nhất theo quan điểm đa ngành, đa chức năng trong năm 2007 đã tạo ra một cơ cấu mới đối với 6 bộ là: Bộ Công thương; Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch; Bộ Thông tin và Truyền thông; Bộ Y tế; Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội. Ủy ban Dân số, Gia đình và Trẻ em bị giải thể, các đơn vị trực thuộc được chuyển sang Bộ Y tế, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch và Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội<sup>3</sup>.

Việc tái tổ chức Chính phủ trung ương được tiếp nối bằng việc tái cơ cấu các sở, ban, ngành chuyên môn lần lượt tại cấp tỉnh và cấp huyện. Từ năm 2000 đến nay, hệ thống chính quyền địa phương đã trải qua 2 đợt tái tổ chức cơ cấu, đợt thứ nhất theo Nghị định số 171/2004/NĐ-CP và Nghị định số 172/2004/NĐ-CP ngày 29-9-2004 và đợt thứ hai theo Nghị định số 13/2008/NĐ-CP và Nghị định số 14/2008/NĐ-CP ngày 4-2-2008. Nghị định số 13/2008/NĐ-CP tái cơ cấu các sở, ban, ngành của tỉnh tiếp theo việc sáp nhập các bộ ở cấp trung ương, các sở, ban, ngành của tỉnh bao gồm các đơn vị bắt buộc và các đơn vị không bắt buộc. Các tỉnh được phép bổ sung các đơn vị hành chính nếu đáp ứng được các tiêu chí quy định. Nghị định số 14/2008/NĐ-CP cũng tái cơ cấu các phòng chuyên môn cấp huyện theo mô hình đa ngành, đa chức năng, nhưng cũng làm rõ những khác biệt trong quản lý nông thôn và đô thị.

1. Số cơ quan trực thuộc Chính phủ giảm từ 13 trong năm 2002 xuống còn 8 trong năm 2007.

2. Xem: Ban Chấp hành Trung ương, Ban Cán sự Đảng, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn: "Báo cáo kết quả công tác cải cách hành chính của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn năm 2007 và 6 tháng đầu năm 2008" tháng 8-2008.

3. Để có các văn bản quy phạm pháp luật chi tiết, xem thông tin công bố trên *Chính phủ Việt Nam, Chính quyền các cấp*.

Là một phần của nỗ lực tăng cường hệ thống chính quyền địa phương, Đảng và Nhà nước cũng nhấn mạnh việc tăng cường chính quyền cấp cơ sở. Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khoá IX) tháng 3-2002, đã nhấn mạnh vào năm lĩnh vực đổi mới và nâng cao hệ thống chính trị cơ sở là: làm rõ chức năng của các đơn vị cơ sở, bao gồm việc xác định lại vai trò quản lý cơ bản trong quá trình ngân sách, quản lý đất đai, đăng ký hộ khẩu, quản lý các dự án đầu tư và thu thuế; cơ cấu tổ chức của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân và đào tạo cán bộ công chức; giao thẩm quyền ngân sách của các đơn vị chính quyền cơ sở; tăng cường dân chủ cơ sở; thay đổi phong cách lãnh đạo của cấp trên đối với đơn vị chính quyền cơ sở. Trong thập kỷ 1990 và thập kỷ 2000, một loạt các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành nhằm củng cố vị thế của chính quyền cấp xã. Ví dụ, Nghị định số 121 tập trung vào việc tuyển dụng công chức cấp xã<sup>1</sup>.

#### *Phân cấp quản lý nhà nước*

Song song với việc tái tổ chức các bộ, ngành trung ương và các cơ quan chuyên môn ở địa phương là một bước phân cấp trong bộ máy quản lý nhà nước. Ông Thang Văn Phúc - nguyên thứ trưởng Bộ Nội vụ và Tổng thư ký Ban Chỉ đạo quốc gia về cải cách hành chính đã định nghĩa: “Phân cấp quản lý nhà nước là phân chia nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm giữa các cấp chính quyền trong việc thực thi các chức năng quản lý nhà nước hoặc các hoạt động kinh tế - xã hội”<sup>2</sup>. Theo ông, bước chuyển biến này ban đầu là do những quy định bắt buộc của nền kinh tế thị trường. Trong bối cảnh này, Chính phủ trung ương không thể quản lý tất cả các hoạt động kinh tế - xã hội một cách trực tiếp; vai trò của Chính phủ nên hạn chế vào việc hướng dẫn và tạo một khuôn khổ pháp lý, chính sách và các điều kiện thuận lợi cho phát triển. “Phân cấp quản lý nhà nước” cũng được thúc đẩy bởi sự cần thiết phải chấn chỉnh các hạn

---

1. *Tlđđ*.

2. Thang Văn Phúc: “Tăng cường phân cấp tại cấp trung ương và địa phương - một nhiệm vụ quan trọng trong cải cách hành chính hiện nay tại Việt Nam”, tr.6.

chế trong việc xây dựng thể chế hiện hành. Mặc dù một số nhiệm vụ đã được ủy quyền, song việc phê chuẩn cuối cùng của trung ương vẫn cần phải có; nhiều bộ, ngành vẫn chịu trách nhiệm cung cấp các dịch vụ công, một lĩnh vực trách nhiệm lẽ ra đã phải ủy quyền cho chính quyền địa phương<sup>1</sup>.

Tuy nhiên, Việt Nam lại không có văn bản quy phạm pháp luật thống nhất cho việc điều chỉnh đề án phân cấp. Các quy định về phân cấp chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ và chính quyền địa phương nói chung được tìm thấy trong diện rộng các văn bản quy phạm pháp luật, đơn cử những văn bản quan trọng nhất là Nghị định số 93/2001/NĐ-CP ngày 12-12-2001 của Chính phủ về phân cấp quản lý nhà nước trong các lĩnh vực quy hoạch vùng và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quản lý đất đai và nhà ở, quản lý hạ tầng đô thị, quản lý ngân sách, tổ chức và nhân sự tại thành phố Hồ Chí Minh, Luật Ngân sách nhà nước (2002), Luật Đất đai (2003), Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (2003), Nghị quyết 08 về phân cấp giữa trung ương và chính quyền tỉnh, thành phố (2004) và Luật Xây dựng (2005). Nghị quyết 08 là văn bản duy nhất có nội dung đa ngành, đa lĩnh vực. Nghị quyết 08 quy định vắn tắt việc phân công trách nhiệm trong khi đó công việc của các bộ có liên quan là tiến hành việc soạn thảo chi tiết sáu lĩnh vực công việc chính: (1) quy hoạch đất đai, quy hoạch kinh tế - xã hội và quản lý đầu tư; (2) quản lý ngân sách; (3) quản lý đất đai, tài nguyên thiên nhiên và tài sản nhà nước; (4) quản lý doanh nghiệp nhà nước; (5) quản lý các đơn vị sự nghiệp có thu (giáo dục, chăm sóc y tế, thể thao và văn hóa); và (6) quản lý nhân sự.

Trong năm 2006, các bộ, ngành trung ương đã xây dựng những đề án phân cấp riêng cho từng ngành. Phân cấp quản lý nhà nước đã được triển khai tại cấp trung ương và địa phương. Tại cấp trung ương, việc này đề cập đến vấn đề giao nhiệm vụ quản lý từ Thủ tướng Chính phủ cho các Bộ trưởng và từ các Bộ trưởng cho các cấp phó và các vụ trực thuộc. Việc đó cũng bao gồm việc giao quyền từ Chính phủ ở cấp trung ương xuống chính quyền cấp tỉnh và giữa các cấp chính quyền ở địa phương. Nhìn chung, trong thực tiễn, hướng phân cấp trong các lĩnh vực

---

1. *Ibid.*

quản lý như lập kế hoạch, lập ngân sách và quản lý nhân sự được tiến hành thống nhất trên toàn quốc. Tuy nhiên, mức độ phân cấp chức năng, nhiệm vụ theo ngành giữa trung ương và chính quyền tỉnh và giữa các cấp chính quyền địa phương lại khác nhau giữa các ngành. Trong hầu hết các lĩnh vực không được điều chỉnh bởi các văn bản quy phạm pháp luật của Trung ương thì Ủy ban nhân dân và Hội đồng nhân dân địa phương quyết định hướng phân cấp cho các cấp dưới.

#### *Lập kế hoạch và đầu tư phát triển kinh tế - xã hội*

Chính phủ Việt Nam sử dụng các loại kế hoạch khác nhau làm công cụ quản lý để đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội: các chiến lược và các quy hoạch/kế hoạch tổng thể và các kế hoạch 5 năm, coi việc lập kế hoạch 5 năm là công cụ chính đáng tin cậy nhất để đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Trong thập kỷ 1990 và thập kỷ 2000, quy trình lập kế hoạch đã được cải cách một phần, Bộ Kế hoạch và Đầu tư chuyển đổi cách quản lý từ chỗ thuần túy từ trên xuống sang cách làm có tính chất tham vấn nhiều hơn. Đồng thời, Bộ cũng ban hành những hướng dẫn về lập kế hoạch trong khi các bộ và địa phương quyết định các mục tiêu được lên kế hoạch của mình, các nội dung cụ thể của kế hoạch và danh mục các chương trình đầu tư. Có một quá trình tham vấn để điều phối theo trục ngang giữa các cơ quan trung ương, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và chính quyền địa phương<sup>1</sup>. Ngoài việc thay đổi mức độ tham gia trong quá trình thành lập, cải cách lập kế hoạch cũng tập trung vào phương pháp và nội dung. Hệ thống các chỉ tiêu và các chỉ số cũng đã được điều chỉnh sửa đổi. Hầu hết các chỉ tiêu đều có tính chất định hướng; chỉ còn lại hai chỉ tiêu có tính chất bắt buộc là ngân sách nhà nước và chi tiêu đầu tư nhà nước. Các chỉ số đã trở nên định tính nhiều hơn chứ không phải chỉ là liệt kê các con số. Cụ thể, đã có sự chuyển dịch

---

1. Ví dụ, xem: Nghị định số 144/2005/NĐ-CP ngày 16-5-2005 của Chính phủ quy định về công tác phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong xây dựng và kiểm tra thực hiện chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và Quyết định số 34/2007/QĐ-TTg ngày 12-3-2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành quy chế thành lập, tổ chức và hoạt động của tổ chức phối hợp liên ngành.

từ chỗ tập trung vào các chỉ số tăng trưởng và ổn định kinh tế vĩ mô sang tập trung nhiều hơn vào các chỉ số phát triển và giảm nghèo<sup>1</sup>.

Trong lĩnh vực đầu tư, Nghị định số 108/2006/NĐ-CP hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư đã phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Ban quản lý khu công nghiệp, khu chế xuất trong việc giải quyết các thủ tục hành chính về đầu tư và quản lý nhà nước về đầu tư trên địa bàn. Bộ Kế hoạch và Đầu tư cũng đã giao thẩm quyền quyết định về đầu tư hạ tầng cơ sở cơ bản cho cấp tỉnh. Trong cơ cấu chính quyền địa phương, tùy thuộc vào hoàn cảnh cụ thể, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trao cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện thẩm quyền phân công quyền ra quyết định các dự án đầu tư thuộc ngân sách địa phương với mức vốn dưới 5 tỷ đồng và Ủy ban nhân dân cấp xã được giao thẩm quyền quyết định các dự án đầu tư có trị giá dưới 3 tỷ đồng<sup>2</sup>.

#### *Lập ngân sách*

Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 quy định Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính chịu trách nhiệm phân bổ ngân sách, trong đó Bộ Kế hoạch và Đầu tư chịu trách nhiệm quản lý ngân sách đầu tư và Bộ Tài chính quản lý ngân sách chi thường xuyên. Về chừng mực nào đó, Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 đã phân cấp quy trình ngân sách. Các địa phương được khoán ngân sách. Thẩm quyền phân bổ nguồn lực thuộc về Hội đồng nhân dân tỉnh, nơi quyết định sẽ phân bổ bao nhiêu cho cấp huyện. Ủy ban nhân dân tỉnh có thể đưa ra một số định mức cho cấp huyện và xã. Chính quyền địa phương chỉ buộc phải thực hiện một số yêu cầu. Thị xã và thành phố trực thuộc tỉnh cần được giao trách nhiệm xây dựng trường công, ánh sáng, cấp thoát nước, giao thông đô thị và hạ tầng cơ sở công cộng. Chính quyền địa phương chịu trách nhiệm quản lý chi ngân sách cho giáo dục và đào tạo phù hợp với mức chi ngân sách

1. Xem Ngô Thắng Lợi và Vũ Cương: *Đổi mới công tác kế hoạch hóa trong tiến trình hội nhập*, Nxb. Lao động - Xã hội, Hà Nội, 2007 và Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương: "Tăng cường công tác điều phối giữa các cơ quan quản lý nhà nước chịu trách nhiệm với lĩnh vực dịch vụ" (Hà Nội, 2006).

2. Xem Nghị định số 16/2005/NĐ-CP ngày 7-2-2005 về quản lý đầu tư trong các công trình và dự án xây dựng.

cho giáo dục và đào tạo trong tổng ngân sách nhà nước. Chính phủ giữ thẩm quyền ban hành các sắc thuế mới và điều tiết các loại phí, lệ phí. Các địa phương có thể vay từ các nguồn trong nước. Nguồn vốn vay chỉ có thể được sử dụng cho các mục đích đầu tư cơ bản và cho các dự án đã được Hội đồng nhân dân phê duyệt. Giá trị khoản nợ tồn đọng của một địa phương không thể vượt 30% ngân sách hàng năm của địa phương. Quy định hạn chế này không bao gồm nghĩa vụ phát sinh đi kèm với các khoản nợ của doanh nghiệp nhà nước do địa phương quản lý<sup>1</sup>.

### *Tuyển dụng và đào tạo lại*

Tuyển dụng và đào tạo vẫn còn mang tính tập trung. Bộ Nội vụ quyết định quy mô biên chế trong các đơn vị hành chính tại cấp trung ương và địa phương, nhưng địa phương được phép quyết định biên chế sự nghiệp, ví dụ trong lĩnh vực giáo dục và y tế<sup>2</sup>. Bộ Nội vụ đã giao cho các bộ và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trách nhiệm quản lý việc tuyển dụng cán bộ, công chức. Sở Nội vụ giám sát việc tuyển dụng cán bộ, nhân viên hành chính, trong khi đó việc tuyển dụng những người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp đã được phân cấp cho các sở, ban, ngành, quận huyện, thị xã ở địa phương. Mọi công tác tuyển dụng công chức đều phải tuân thủ theo các quy định do Bộ Nội vụ ban hành<sup>3</sup>. Đào tạo và đào

---

1. Báo cáo *Phát triển Việt Nam 2005* đã nắm bắt sức tích tinh thần của Luật Ngân sách nhà nước năm 2002. Để có phân tích chi tiết, xem Lê Chi Mai: *Phân cấp ngân sách cho chính quyền địa phương: thực trạng và giải pháp*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006.

2. Xem Nghị định số 71/2003/NĐ-CP ngày 19-6-2003 của Chính phủ về phân cấp quản lý biên chế hành chính, sự nghiệp nhà nước.

3. Các văn bản của Chính phủ quy định về tuyển dụng gồm Nghị định số 115/2003/NĐ-CP ngày 10-10-2003 của Chính phủ về chế độ công chức dự bị; Nghị định số 116/2003/NĐ-CP ngày 10-10-2003 của Chính phủ về việc tuyển dụng, sử dụng cán bộ, công chức trong các đơn vị sự nghiệp nhà nước; Nghị định số 117/2003/NĐ-CP ngày 10-10-2003 của Chính phủ về việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước; Thông tư số 07/2007/TT-BNV hướng dẫn thực hiện Nghị định số 09/2007/NĐ-CP ngày 15-01-2007 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 117/2003/NĐ-CP ngày 10-10-2003 của Chính phủ về tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước; Nghị định số 08/2007/NĐ-CP ngày 15-01-2007 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 115/2003/NĐ-CP ngày 10-10-2003 của Chính phủ về chế độ công chức dự bị.

tạo lại cũng như đánh giá hiệu quả công tác của cán bộ, công chức được thực hiện theo các quy định do trung ương đề ra.

### 2.2.2. Kết quả và hạn chế

Đánh giá những kết quả và hạn chế trong lĩnh vực cải cách tổ chức không phải là công việc dễ dàng. Trong khi các văn bản chính thức về việc thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính thường nhắc đến các kết quả của cơ chế dịch vụ một cửa, mà chưa tập trung vào tác động của công tác tái cơ cấu tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính, hay liên hệ giữa thay đổi cơ cấu tổ chức với hoạt động của nền kinh tế. Ở đây, chúng tôi đã sử dụng thông tin từ khảo sát sơ cấp được thực hiện thông qua lấy ý kiến cán bộ, công chức nhà nước và của “khách hàng của cải cách hành chính” để đánh giá tác động tái cơ cấu tổ chức lên hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính công.

Một cuộc điều tra sơ bộ ý kiến của các quan chức chính phủ về hiệu lực và hiệu quả của bộ máy chính quyền địa phương đã cung cấp một số nội dung chuyên sâu về các điểm mạnh và các điểm yếu của hệ thống hành chính hiện hành<sup>1</sup>. Bảng 1.6 so sánh các ý kiến thu thập được từ cán bộ, công chức tại hai tỉnh Cao Bằng và Bình Dương về ba khía cạnh của quản lý nhà nước: phê duyệt kế hoạch phát triển kinh tế theo cơ chế kinh tế thị trường và hội nhập, hiệu quả tài chính công và quản lý hoạt động nội bộ. Bình Dương được xem là địa phương thành công, chiếm vị trí số một trên thang bậc của chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh Việt Nam trong năm 2007, trong khi Cao Bằng, là tỉnh đang phát triển ở vùng sâu miền núi phía Bắc, đứng ở vị trí thứ 62. Tuy vậy, những người được hỏi tại hai địa phương này có nhiều ý kiến giống và khác nhau. Những người được hỏi ở Bình Dương đánh giá hoạt động của bộ máy hành chính địa phương là thuộc diện giữa

---

1. Một cuộc điều tra thông qua bảng câu hỏi đã được tiến hành tại Cao Bằng trong tháng 6 năm 2008 trong khuôn khổ của Dự án cải cách hành chính của tỉnh Cao Bằng để hỗ trợ cải cách hành chính tại tỉnh. Tổng số những người trả lời phỏng vấn là trên 100. Tuy nhiên, số lớn hoặc đã lựa chọn “không có thông tin” hoặc “không có ý kiến”. Các cuộc phỏng vấn tại Bình Dương được tiến hành trong tháng 12 năm 2008 coi đó là một phần của các nghiên cứu thực địa phục vụ việc nghiên cứu này. Số người trả lời phỏng vấn thì không nhiều.

“rất tốt” và “trung bình”. Đa số xếp năng lực của Bình Dương trong việc học tập kinh nghiệm từ các tỉnh bạn là “rất tốt”. Đánh giá của công chức Cao Bằng không cho là năng lực của họ “rất tốt” mà dao động ở mức “tốt” đến “rất kém”. Ở cả hai địa phương, đa số công chức đánh giá tính hiệu lực, hiệu quả của bộ máy vào nhóm “trung bình”.

**BẢNG 1.6: Điều tra sơ bộ ý kiến công chức về hiệu quả của bộ máy hành chính địa phương (Bình Dương và Cao Bằng)**

Đơn vị: %

	Rất kém		Yếu		Trung bình		Tốt		Rất tốt	
	Bình Dương	Cao Bằng	Bình Dương	Cao Bằng	Bình Dương	Cao Bằng	Bình Dương	Cao Bằng	Bình Dương	Cao Bằng
<i>Khả năng thích ứng với sự thay đổi do kinh tế thị trường và do yêu cầu của hội nhập</i>										
Học tập kinh nghiệm của các tỉnh bạn		9		24	25	35	75	5		0
Kịp thời điều chỉnh kế hoạch phát triển khi có sự thay đổi cấp quốc gia hoặc quốc tế		8		21	50	28	50	10		0
<i>Chỉ số về tính hiệu lực, hiệu quả tài chính</i>										
Khả năng tìm nguồn tăng thu		15		25	50	33	25	5	25	0
Khả năng thu thuế		1		21	50	43	25	11	25	0
Tính hiệu lực, hiệu quả trong việc thu thuế		0		13	50	47	25	18	25	0
<i>Điều hành nội bộ</i>										
Năng lực về tuyển dụng đúng yêu cầu công việc		2		18	75	43	25	9		0
Năng lực về thực thi công việc - lập kế hoạch phát triển		3		14	50	47	50	9		0
Năng lực thực thi công việc - phối hợp trong bộ máy		1		12	50	50	50	13		0
Năng lực thực thi công việc - phối hợp với các tỉnh lân cận về kế hoạch vùng (đối với cấp tỉnh)		4	25	21	50	38	25	6		0
Năng lực thực hiện công việc - theo dõi giám sát công việc		0		22	50	44	50	8		0
Năng lực thực hiện công việc - hoàn thành kế hoạch		1		4	50	51	50	11		0

Nguồn: Thông tin trong bảng được tổng hợp từ dữ liệu của Thaveeporn Vasavakul về phân cấp ở Cao Bằng.



Bảng 1.7 so sánh những ý kiến của công chức về tính hiệu quả của một số dịch vụ công. Có ý kiến giống và khác nhau từ hai địa phương. Tại Bình Dương, phần lớn công chức được hỏi đánh giá “tốt” (75%) hệ thống giao thông, chợ và điện lưới. Tại Cao Bằng, phần lớn đánh giá hệ thống giao thông là “kém” và dịch vụ chợ, điện lưới là “trung bình”. Nhìn chung, kết quả điều tra cho thấy có sự hẫng hụt gây ảnh hưởng tới kết quả của hoạt động cung cấp dịch vụ công. Ở cấp quốc gia, kết quả của hệ thống chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh cho thấy 71% cho rằng kết cấu hạ tầng kém ảnh hưởng đến hoạt động kinh doanh và phần lớn các doanh nghiệp than phiền về việc cắt điện diễn ra liên tục trong năm 2008<sup>1</sup>.

**BẢNG 1.7: Điều tra sơ bộ ý kiến công chức về hiệu quả của bộ máy hành chính địa phương trong việc cung cấp một số dịch vụ công (Bình Dương và Cao Bằng)**

Đơn vị: %

	Rất kém		Yếu		Trung bình		Tốt		Rất tốt	
	Bình Dương	Cao Bằng	Bình Dương	Cao Bằng	Bình Dương	Cao Bằng	Bình Dương	Cao Bằng	Bình Dương	Cao Bằng
Diện tích và sự đáp ứng đầy đủ vườn và sân vận động trong khu đô thị		24	25	32	50	23	25	1		
Phát triển đường giao thông ở tỉnh Cao Bằng		15		38	25	32	75	3		
Tổ chức thu gom rác		11		27	75	43	25	11		
Tổ chức xử lý nước thải	25	28		28	75	14		3		
Tổ chức chợ		7		18	25	37	75	4	25	
Tổ chức, quản lý lò mổ gia súc, gia cầm		29	50	18	50	11		2		
Cung ứng điện		2		17	25	45	75	7		1
Đảm bảo vệ sinh môi trường		16	25	20	75	33		3		

*Nguồn:* Thông tin trong bảng được tổng hợp từ dữ liệu của Thaveeporn Vasavakul về phân cấp ở Cao Bằng.

1. Tham khảo “Không trúng đích: Chỉ số cạnh tranh tỉnh bị tụt”, tr. 57.

Cần theo dõi, giám sát có hệ thống hơn nữa công tác cải cách hành chính nhằm đánh giá hiệu lực và hiệu quả của hệ thống hành chính trung ương và địa phương. Dựa trên thông tin thu thập được từ các cuộc phỏng vấn, báo cáo chính thức và khảo sát so sánh, có thể xác định được những tồn tại lớn đã gây ra lỗ hổng về chất lượng hoạt động của chương trình cải cách tổ chức của Việt Nam. Những tồn tại đó bao gồm sự cần thiết phải tăng cường vai trò của các cơ quan chủ trì về phát triển kinh tế ở trung ương và địa phương; sự cần thiết phải tăng cường điều phối giữa các ngành, các cấp chịu trách nhiệm đối với các vấn đề phát triển kinh tế; tăng cường hơn nữa tính linh hoạt trong tổ chức; thiết kế một đề án phân cấp có tính hệ thống; và phát triển các dịch vụ để hỗ trợ phát triển kinh tế.

*Hướng tới một cơ quan chủ trì về lập kế hoạch phát triển kinh tế*

Các nghiên cứu thực chứng so sánh hệ thống hành chính công cho thấy có nhiều mô hình phát triển tổ chức và nguồn nhân lực hỗ trợ đắc lực cho quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Một số quốc gia và vùng lãnh thổ Đông Á đã thiết lập đơn vị chủ quản chịu trách nhiệm chính về quy hoạch phát triển, như Bộ Thương mại và Công nghiệp của Nhật Bản, Ủy ban Kế hoạch Kinh tế của Hàn Quốc và Hội đồng Kế hoạch và Phát triển Kinh tế của Đài Loan. Những tổ chức hành chính này tạo nên động lực thúc đẩy kinh tế; tính tự chủ của những cơ quan này có được là nhờ sự kết hợp các nhân tố tổ chức và quản lý nhân sự. Ví dụ, Bộ Thương mại và Công nghiệp của Nhật Bản được tổ chức thành hai đơn vị: một giám sát kinh tế tổng thể và một giám sát các ngành cụ thể, với mục đích kiểm soát và đối trọng các nhóm lợi ích<sup>1</sup>. Trong lĩnh vực quản lý nhân sự, Xingapo có thể là một điển hình đáng học hỏi về kinh nghiệm tuyển dụng công chức làm việc cho các cơ quan chủ trì kinh tế bắt đầu bằng việc tìm kiếm người tài từ bậc

---

1. Johnson: "Các thể chế chính trị và hoạt động kinh tế".

trung học; hỗ trợ tài chính cho họ để họ học lên cao tại các trường đại học nổi tiếng ở nước ngoài sau đó trở về phục vụ cho các cơ quan đó<sup>1</sup>. Một cách làm khác ở cấp quản lý nhà nước, đó là chính quyền bang Florida ở Hoa Kỳ đã tổ chức lại Phòng Thương mại thành tổ chức phi chính phủ nhằm thúc đẩy các hoạt động phát triển kinh doanh trên phạm vi toàn bang. Chính quyền địa phương ở Florida đã xây dựng nhiều tổ chức phi lợi nhuận hoặc do dân tài trợ để điều phối các hoạt động phát triển kinh tế khu vực và địa phương. Theo nhiều chuyên gia về hành chính công, xu thế trong cuối thế kỷ XX và đầu thế kỷ XXI về quản lý hành chính công là quan hệ đối tác giữa khu vực công và khu vực tư trong đó thay đổi thái độ đối với khối doanh nghiệp theo hướng thân thiện hơn, tăng cường năng lực kỹ thuật, chuyên môn của khối hành chính công<sup>2</sup>.

Việt Nam, tính đến năm 2008, dường như vẫn thiếu vắng các cơ quan chủ trì trong lĩnh vực kinh tế như trong trường hợp của các quốc gia và vùng lãnh thổ phát triển đi trước gồm Nhật Bản, Đài Loan, Hàn Quốc hay Xingapo, đây là chưa nói tới nhiều hình thức tổ chức phi lợi nhuận hoặc hợp tác công - tư rất sáng tạo ngoài mô hình Florida. Xét về cơ cấu tổ chức, không có cơ quan chính phủ hay phi chính phủ nào có đủ thẩm quyền chỉ đạo tổng thể đối với các vấn đề phát triển kinh tế<sup>3</sup>. Liệu mô hình bộ đa ngành, đa chức năng có dẫn tới tăng số bộ chủ quản, sở, ban, ngành chủ quản ở địa phương chịu trách nhiệm xây dựng chính sách phát triển phối hợp liên ngành? Tác động của các bộ đa ngành, đa chức

---

1. Trường hợp Xingapo được bàn đến trong bài viết của Ikuo Iwasaki: "Quan chức nhà nước, phát triển kinh tế và quản trị: Trường hợp Xingapo," trong Yasutami Shimomura, ed.: *Vai trò của quản trị tại châu Á* (Singapore: Viện Nghiên cứu Đông Nam Á, 2003), tr. 349-381.

2. Để biết thêm thông tin, xem Kuotsai Tom Liou: "Economic Development Policy and Public Management", tr. 419 và 442-445.

3. Có một số biến thể nhỏ. Ví dụ, cách thức mà cục và tổng cục của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn được tổ chức xét một mức độ nào đó thì có khác.

năng và các cơ quan chuyên môn trực thuộc tính đến hết năm 2008 là chưa rõ ràng. Hộp 1.3 giới thiệu sơ bộ về quy trình sáp nhập Bộ Thủy sản vào Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn năm 2007 cũng như kết quả của chuyến khảo sát sơ bộ về tác động của việc lồng ghép hoạt động chính sách và lập kế hoạch. Nghiên cứu về hai năm thực hiện cho thấy khái niệm bộ đa ngành, đa lĩnh vực vẫn chưa chắc chắn. Đến nay, kết quả của sáng kiến này vẫn chưa phải là số đơn vị hành chính và nhân sự giảm đi. Trong lĩnh vực chính sách và lập kế hoạch, hầu như không có dấu hiệu nào cho thấy có cơ chế lồng ghép trong chính sách phát triển nông thôn.

Từng bộ, bao gồm cả các bộ mới được sáp nhập, có ba loại đơn vị trực thuộc. Loại thứ nhất có các đơn vị tham mưu tổng hợp như văn phòng, các vụ Tổ chức cán bộ, Kế hoạch và Tài chính, Pháp chế, Hợp tác quốc tế và Thanh tra. Loại thứ hai gồm các đơn vị chuyên môn được tổ chức thành Cục<sup>1</sup> và Tổng cục, hai loại này được phân biệt nhờ vào mức độ chuyên môn hóa và quy mô của mình. Loại thứ ba gồm các đơn vị sự nghiệp như các cơ quan nghiên cứu, các trung tâm công nghệ thông tin, các tờ báo và các nhà xuất bản. Về vấn đề chức năng, Quyết định số 178 xác định rõ vai trò của tất cả các bộ, ngành là đóng góp vào phát triển kinh tế, mỗi bộ và các cơ quan ngành dọc từ trung ương tới địa phương xây dựng chiến lược phát triển ngành cũng như kế hoạch phát triển ngắn và dài hạn<sup>2</sup>. Quyết định này là một ví dụ cho dù đã có yêu cầu tách chức năng quản lý kinh tế ra khỏi chức năng quản lý nhà nước (xem Hộp 1.2). Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các

---

1. *Cục* đôi khi được dịch sang tiếng Anh là “agency”. Ví dụ, Cục doanh nghiệp nhỏ và vừa thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư được dịch sang tiếng Anh là Agency for Small and Medium Size Enterprises.

2. Xem Nghị định số 178/2007/NĐ-CP ngày 3-12-2007 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ.

sở chuyên môn tại địa phương đóng vai trò quan trọng trong việc điều phối và xây dựng kế hoạch<sup>1</sup>.

Ở Việt Nam, tất cả các bộ đều có các đơn vị sự nghiệp hoạt động nhằm cung cấp đầu vào cho phát triển của bộ/ngành. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn hiện có một hệ thống gồm 26 viện nghiên cứu với trên 100 phòng ban. Công tác khuyến nông được thực hiện bởi Trung tâm Khuyến nông Quốc gia, là cơ quan chịu trách nhiệm ban hành các cơ chế khuyến nông. Có các dịch vụ được cung cấp trong lĩnh vực thú y và an toàn thực phẩm, được tổ chức từ trung ương đến cơ sở. Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội có một tổ chức chịu trách nhiệm đào tạo nghề và tạo việc làm. Bộ cũng giám sát việc thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia, đặc biệt là các chương trình liên quan tới giảm nghèo. Từ năm 2000 đến nay, một số cơ quan chuyên môn trực tiếp quản lý các dịch vụ phát triển kinh tế đã được thành lập, ví dụ như Cục Quản lý đầu tư và Cục Quản lý doanh nghiệp nhỏ và vừa thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư, hay Cục Xúc tiến thương mại trực thuộc Bộ Thương mại (hiện nay là Bộ Công thương). Gần đây, một số cục mới được thành lập trực thuộc Bộ Công thương, gồm Cục Quản lý cạnh tranh, Quản lý thị trường, Công nghệ sạch và Môi trường công nghiệp.

---

1. Một ví dụ khác là ở cấp địa phương, Sở Công thương Bình Dương liệt kê những hoạt động phát triển để đưa vào kế hoạch tổng thể và kế hoạch ngắn hạn về phát triển các ngành cụ thể, ví dụ kế hoạch phát triển ngành công nghiệp giai đoạn 2006-2020; kế hoạch phát triển những sản phẩm chủ đạo của tỉnh đến năm 2020; đề xuất phát triển thị trường trong nước cho giai đoạn 2007-2015 và định hướng thực hiện đến năm 2020; kế hoạch phát triển các mặt hàng xuất khẩu chủ đạo của tỉnh đến năm 2010; chương trình phát triển thương mại điện tử đến năm 2010, kế hoạch phát triển mạng lưới chợ, siêu thị và trung tâm mua bán; kế hoạch phát triển điện lưới; đề án thực hiện trung tâm thông tin hỗ trợ doanh nghiệp; đề án giải pháp nâng cao chất lượng công tác xúc tiến thương mại giai đoạn 2008-2015; và chương trình xúc tiến ngành công nghiệp Bình Dương giai đoạn 2008-2012. Bên cạnh đó, Sở còn hỗ trợ doanh nghiệp vốn đầu tư, khai thác thị trường và nâng cao tính cạnh tranh của doanh nghiệp.

**HỢP 1.3: Tái cơ cấu Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, 2007-2008**

Trước khi hợp nhất, hai Bộ Thủy sản và Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn có tổng số 31 cơ quan quản lý nhà nước bao gồm 13 vụ, 2 văn phòng bộ, 2 cơ quan thanh tra bộ và 12 cục quản lý nhà nước chuyên ngành. Hai bộ có tổng số 14 đơn vị sự nghiệp bao gồm 5 trung tâm, 2 tạp chí, 2 tờ báo, 5 viện nghiên cứu và quy hoạch. Việc hợp nhất tập trung vào các đơn vị với nhiệm vụ như nhau của 2 bộ, đó là, Vụ Khoa học và Công nghệ, Vụ Hợp tác Quốc tế, Vụ Pháp chế, Vụ Tổ chức cán bộ, Thanh tra bộ và Văn phòng bộ. Có sự luân chuyển cán bộ từ Bộ Thủy sản sang các cơ quan quản lý nhà nước tương đương của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn cùng với việc thành lập một cục mới để quản lý việc nuôi trồng thủy sản. Sau khi hợp nhất, một số đơn vị quản lý nhà nước của hai bộ không có sự thay đổi hoặc có sự thay đổi không đáng kể trong cơ cấu và nhân sự.

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn sau khi sáp nhập có tổng số 22 cơ quan tham mưu giúp Bộ trưởng về công tác quản lý nhà nước, giảm 10 đầu mối và thêm 1 đầu mối - Cục Nuôi trồng thủy sản. Số các đơn vị sự nghiệp của Bộ giảm từ 14 xuống 5. Việc quy định lại chức năng sau khi hợp nhất liên quan tới việc làm rõ phạm vi công việc giữa các cục, vụ và trung tâm; việc phân cấp chức năng, ủy quyền trách nhiệm cho các cục và trung tâm. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn phối hợp với Bộ Nội vụ ban hành Thông tư liên tịch số 61/2008/TTLT-BNN-BNV ngày 15-5-2008 của liên bộ Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Bộ Nội vụ hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện và nhiệm vụ quản lý nhà nước của Ủy ban nhân dân cấp xã về nông nghiệp và phát triển nông thôn.

Về cơ cấu nhân sự mới, phần lớn lãnh đạo vẫn giữ nguyên vị trí. Một số không tiếp tục giữ vị trí lãnh đạo được hưởng phụ cấp theo luật định. Một vài trường hợp trong đó các trưởng và phó các cơ quan quản lý nhà nước được tái bổ nhiệm sang các đơn vị sự nghiệp nhưng vẫn giữ nguyên chức danh. Một số công chức gặp khó khăn trong việc thực hiện các chức năng mới (như quản lý chất lượng và thương mại). Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã chuẩn bị kế hoạch nguồn nhân lực cho giai đoạn 2010-2015.

Về quy mô nhân lực, trước khi hợp nhất, hai bộ có tổng số 9 thứ trưởng, 131 trưởng các vụ, cục, cơ quan giám sát và văn phòng cấp bộ. Sau khi hợp nhất, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn vẫn có 9 thứ trưởng, 129 người được bổ nhiệm vào cấp trưởng các cơ quan quản lý nhà nước và Ban đổi mới và quản lý doanh nghiệp nông nghiệp. Một số đơn vị có số cán bộ lãnh đạo vượt số lượng quy định.

*Tăng cường tính đồng bộ trong tổ chức nội bộ*

Mặc dù quá trình tổ chức lại các bộ ở trung ương cùng với các tuyến chức năng đa ngành, đa lĩnh vực và quá trình xác lập lại các chức năng thuộc phạm vi phân cấp quản lý nhà nước được triển khai đồng thời, song hai biện pháp cải cách này không có mối liên hệ rõ ràng về khái niệm hay thực tiễn. Mối liên hệ giữa tái cơ cấu tổ chức tại cấp trung ương, tỉnh, huyện và cải cách hành chính cấp xã cũng không rõ ràng. Việc tái cơ cấu Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn như mô tả trong Hộp 1.3 có phải là phương thức thực hiện thông thường không?

Vấn đề chính đặt ra đối với các biện pháp cải cách tổ chức là làm thế nào để áp dụng khái niệm đa ngành, đa chức năng tại các cấp hành chính trung ương và địa phương. Khái niệm này bắt đầu ở cấp trung ương và các biện pháp cải cách hành chính đòi hỏi phải sáp nhập các cơ quan chuyên môn cho phù hợp với mô hình của trung ương. Việc tái cơ cấu tổ chức này đã phần nào đảm bảo tính thống nhất liên ngành trên toàn quốc. Song, từ góc nhìn vĩ mô và so sánh, tính cần thiết của việc phát triển tổ chức và nhân sự có mức độ khác nhau khi so sánh giữa các địa phương với nhau vì nó tùy thuộc vào chiến lược phát triển kinh tế-xã hội và chiến lược phát triển vùng. Quan điểm chung cho rằng, tái cơ cấu giúp giảm bớt “các đầu mối”, tức là giảm các vị trí lãnh đạo. Song, trên thực tế việc giảm “các đầu mối” ở cấp trung ương và địa phương lại không nhất thiết dẫn tới việc giảm số lượng đơn vị hành chính trực thuộc<sup>1</sup>. Kinh nghiệm của việc sáp nhập tính đến năm 2005 cho thấy, số đơn vị thuộc các bộ ở trung ương, sở, ban, ngành của tỉnh và phòng ban của huyện lại tăng lên, mặc dù số bộ ở trung ương đã giảm. Bên cạnh đó, ở cả cấp trung ương và địa phương, số đầu mối giảm nhưng tổng quy mô biên chế không giảm<sup>2</sup>. Kết quả điều tra cho

1. Xem một số nhận xét trong tài liệu của Ban Chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ: “Báo cáo tổng kết việc thực hiện giai đoạn I (2001-2005) Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010 và phương hướng, nhiệm vụ cải cách hành chính giai đoạn II (2006-2010)”, ngày 27-4-2006.

2. Phỏng vấn các quan chức Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Hà Nội, tháng 10-2008.

thấy việc tổ chức lại các cơ quan chuyên môn tại cấp huyện sau khi các bộ chủ quản ở trung ương sáp nhập không nhất thiết dẫn đến việc giảm quy mô biên chế. Tính cấp thiết của việc tổ chức lại bộ máy và nhân sự phụ thuộc vào nhu cầu kinh tế - xã hội luôn thay đổi và đòi hỏi phải có những thay đổi trong vai trò của bộ máy hành chính địa phương. Hộp 1.4 tóm tắt kinh nghiệm trong tái cơ cấu tổ chức của Vĩnh Phúc làm cơ sở thực tiễn cho bình luận trên.

**HỘP 1.4: Tái cơ cấu các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, huyện: một cách làm của Vĩnh Phúc<sup>1</sup>**

Sau khi tái cơ cấu, Vĩnh Phúc có 19 đơn vị chuyên môn trực thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, không kể các Ban Quản lý khu công nghiệp, Văn phòng Đoàn Đại biểu Quốc hội tỉnh và các Hội đồng nhân dân, giảm so với trước là năm đơn vị. Sau tái cơ cấu, Ủy ban nhân dân cấp huyện còn 12 đơn vị, giảm một số đơn vị so với trước đó là 13-14 đơn vị. Mặc dù quá trình thực hiện không có khó khăn, song Vĩnh Phúc vẫn chỉ ra một số vấn đề còn tồn tại. Thứ nhất, việc cắt giảm số cơ quan chuyên môn tại cấp tỉnh và cấp huyện không làm biên chế giảm đi, mà trên thực tế, biên chế lại tăng lên. Thứ hai, việc tái cơ cấu đã làm tăng số cán bộ cấp phó tại các sở, ban, ngành lên tới năm người, trong khi quy định hướng dẫn liên ngành hiện hành chỉ cho phép nhiều nhất là ba người. Số cấp phó ở sở, ban, ngành vượt quá quy định trong một thời gian khá dài sẽ ảnh hưởng đến triển vọng đề bạt của những công chức có đủ điều kiện lên vị trí lãnh đạo. Thứ ba, các quy định từ trung ương về vấn đề tổ chức không phải lúc nào cũng đầy đủ. Một số sở, như Sở Tài chính và Sở Tư pháp, không nhận được các thông tư hướng dẫn, dẫn đến chậm trễ trong thực hiện một số công việc thường xuyên khác. Một số hướng dẫn của trung ương không rõ ràng, đặc biệt liên quan đến phòng y tế huyện, trung tâm y tế và bệnh viện tuyến huyện. Việc chuyển giao trạm y tế tuyến xã cho trạm y tế tuyến huyện trái với Điều 102 của Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (2003), giao Ủy ban nhân dân huyện quản lý các trung tâm y tế. Việc giải thể Ban dân số, gia đình và trẻ em tại cấp huyện và thành lập Trung tâm dân số và kế hoạch hoá gia đình trực thuộc Phòng dân số và gia đình địa phương, không diễn ra suôn sẻ như mong đợi.



*Sự cần thiết tăng cường điều phối giữa các ngành, các cấp đối với xây dựng và thực hiện kế hoạch<sup>1</sup>*

Việc thiếu một cơ quan quản lý nhà nước giữ vai trò làm cơ quan kinh tế chủ trì có nghĩa là hệ thống hiện hành sẽ phải đề cao công tác điều phối cả ở cấp trung ương và địa phương. Nhìn tổng thể trên phạm vi toàn quốc, Chương trình hành động số 7 của Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhấn mạnh các biện pháp tăng cường công tác điều phối giữa các cơ quan quản lý nhà nước khác nhau. Ví dụ, các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành đòi hỏi phải thành lập một nhóm soạn thảo bao gồm các thành viên của các vụ, đơn vị liên quan để soạn thảo một chiến lược phát triển ngành. Tuy nhiên, trong thực tế những công trình nghiên cứu về công tác điều phối liên ngành, liên cấp lập luận rằng công tác điều phối không hiệu quả. Hầu hết các cơ quan trung ương soạn thảo kế hoạch phát triển ngành của mình mà không tham vấn các bộ, ngành khác. Các bộ, ngành không phối hợp công việc với nhau để thảo luận về việc ưu tiên các mục tiêu phát triển và đánh giá tầm quan trọng của các chương trình quốc gia trong việc đạt được các mục tiêu của mình. Tại cấp tỉnh, các sở, ban, ngành tương tự cũng soạn thảo các kế hoạch mà không tham vấn với các sở, ban, ngành khác. Từng sở, ban, ngành tập trung vào việc làm sao có được càng nhiều ngân sách nhà nước càng tốt cho ngành mình, bất chấp một thực tế là các ngành khác đôi khi cũng có thể giúp đạt được các mục tiêu liên ngành<sup>2</sup>. Việc thiếu điều phối đã dẫn đến sự

1. Xem Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương: “Tăng cường điều phối giữa các cơ quan quản lý nhà nước chịu trách nhiệm đối với ngành dịch vụ”.

2. Theo phát hiện của khảo sát, tất cả các bộ, cơ quan đều đã thực hiện điều phối với các cơ quan khác trong quá trình xây dựng chiến lược và kế hoạch phát triển ngành. Đa số những người trả lời phỏng vấn (68,7%) cho rằng, việc điều phối này là bổ ích cho công việc của họ. Việc điều phối như vậy được thực hiện thông qua các cuộc họp, hội thảo, các cuộc tập huấn và các nhận xét chính thức bằng văn bản. Công tác điều phối nội bộ giữa các vụ, đơn vị trong một bộ, cơ quan được thực hiện theo những cách tương tự, bao gồm cả thông qua một nhóm soạn thảo. Việc thành lập nhóm soạn thảo phối hợp là phương pháp điều phối phổ biến nhất trong xây dựng các chiến lược và kế hoạch phát triển ngành. Theo hầu hết những người trả lời phỏng vấn (81,3%) không dễ gì đảm bảo công tác điều phối bởi các quy định không rõ ràng, năng lực thấp và thiếu nhiệt tình. Khoảng 1/5 (16,4%) cho rằng không biết liệu có các quy định cho công tác điều phối hay không. *ltd.*

dụng các nguồn lực không hiệu quả, lập kế hoạch mâu thuẫn bên trong bộ máy chính phủ và ách tắc trong khâu thực hiện.

Ngoài ra, ở cấp thực hiện, không có kế hoạch hành động cụ thể cho Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội quốc gia và các chiến lược phát triển ngành để đạt được các chỉ tiêu và mục tiêu được đề ra trong chiến lược của mình. Tại cấp địa phương, cả ba cấp hành chính đều xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm của mình. Tuy nhiên, những kế hoạch đó vẫn chưa trở thành một công cụ quản lý hiệu quả<sup>1</sup>.

### *Phối hợp và cải tiến dịch vụ công vì mục tiêu phát triển kinh tế*

Cung cấp dịch vụ công đóng vai trò quan trọng làm trụ cột vững chắc cho chiến lược phát triển quốc gia và địa phương. Thực tế là đang có sự thiếu nhất quán trong việc sử dụng các phát hiện nghiên cứu dùng làm cơ sở cho việc hoạch định và thực hiện chính sách. Phần lớn các dịch vụ được cung cấp thiếu phối hợp với nhau và không đáp ứng các nhu cầu của người sử dụng dịch vụ. Theo những thông tin năm 2008 về chỉ số cạnh tranh các tỉnh ở Việt Nam, chỉ có 18,5% doanh nghiệp hài lòng với chất lượng của lao động<sup>2</sup>. Trên thực tế, rất ít cơ sở dạy nghề địa phương có cơ chế thu thập thông tin về nhu cầu của doanh nghiệp. Đối với lĩnh vực phát triển nông thôn, có một số hạn chế gắn với việc cung cấp dịch vụ khuyến nông, lâm, ngư.

Giữa hành chính công và phát triển kinh tế có mối quan hệ khá rõ nét. Thời gian qua, Chính phủ Việt Nam đã xây dựng một chương trình mục tiêu quốc gia toàn diện giảm nghèo cho giai đoạn 2001-2005 và 2006-2010<sup>3</sup>.

---

1. Quan sát này dựa trên các cuộc phỏng vấn với các bộ ở trung ương và các tỉnh cũng như rà soát tài liệu văn bản hiện hành về lập kế hoạch được thu thập từ các cấp hành chính khác nhau.

2. Xem "Không trúng đích...", tr. 57.

3. Tài liệu về Chương trình mục tiêu quốc gia về xóa đói giảm nghèo của Việt Nam, xem Nguyễn Thế Dũng: "Đánh giá năng lực đối với Chương trình mục tiêu quốc gia xóa đói giảm nghèo của Việt Nam," VIE/97/017 - Tăng cường năng lực hỗ trợ chương trình mục tiêu quốc gia xóa đói giảm nghèo; Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam: *Chiến lược toàn diện tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo* (Hà Nội, tháng 11-2003); và Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội và UNDP: *Kiểm điểm, lập kế hoạch hướng tới phía trước: Đánh giá chương trình mục tiêu quốc gia xóa đói giảm nghèo và chương trình 135* (Hà Nội, Việt Nam, tháng 11-2004).

Mặc dù thành công của Việt Nam trong giảm nghèo được viết rất rõ trong các tài liệu, trong khuôn khổ của hành chính công và phát triển kinh tế, có thể lập luận rằng các vùng khác nhau có thể yêu cầu các chiến lược giảm nghèo khác nhau và vì thế có sự nhấn mạnh khác nhau đối với vai trò của hành chính công. Đối với những lĩnh vực nào có tiềm năng kinh tế, thì các cơ quan chính phủ có thể chủ trương giảm nghèo thông qua cải tiến hạ tầng cơ sở và nâng cao khả năng thu nhập. Đối với những lĩnh vực tại các vùng ven biển miền Trung nơi có đất đai cằn cỗi và khí hậu không thuận lợi, các cơ quan hành chính công sẽ phải cải tiến các cơ chế quản lý khắc phục thiên tai và các biện pháp khuyến nông, tăng cường tiếp cận thị trường và xây dựng dân cư có giáo dục tốt để khai thác các thị trường nông nghiệp. Trong các vùng có nhiều người nghèo và thiếu đất đai, sự tăng trưởng có thể từ cải tiến năng suất thông qua cách tân đổi mới và mở rộng các cơ hội việc làm phi nông nghiệp. Nói tóm lại, vì có các hoàn cảnh khác nhau về tình trạng nghèo đói, nên ngoài các dịch vụ do Chính phủ cấp kinh phí dành cho người nghèo, chính quyền địa phương cũng cần phải thực hiện các chiến lược và kế hoạch khác nhau để thúc đẩy tăng trưởng vì người nghèo.

#### *Hướng tới một kế hoạch phân cấp có hệ thống*

Các bài viết về tác động của phân cấp đối với hoạt động hành chính công hiện còn hạn chế và cũng không có thảo luận về tác động của nó đối với phát triển kinh tế địa phương. Đặc biệt là có một báo cáo nghiên cứu do một nhóm nghiên cứu viên trong nước tiến hành đã xem xét tới phân cấp trong quá trình ra quyết định đối với đầu tư của nước ngoài trong tỉnh. Kết luận tập trung vào những hạn chế của chủ trương phân cấp đối với đầu tư, khắc họa quá trình này là một “cuộc chạy đua tới đáy”; tức là các tỉnh viện tới cả biện pháp khuyến khích bất hợp pháp để thu hút đầu tư<sup>1</sup>. Công trình nghiên cứu này đã đưa ra một loạt

---

1. Về tác động của phân cấp đối với đầu tư nước ngoài, xem Vũ Thành Tự Anh, Lê Viết Thái và Võ Tất Thắng: “Các biện pháp khuyến khích đầu tư bổ sung về mặt pháp lý của tỉnh trong bối cảnh phân cấp ở Việt Nam: đôi bên cùng có lợi hay cuộc chạy đua tới đáy?”, Báo cáo của UNDP, tháng 11-2007.

câu hỏi liên quan tới việc thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính, liệu phân cấp là điều mong muốn hay không và nếu có thì nên thực hiện điều đó như thế nào.

Trong khuôn khổ của Chương trình tổng thể cải cách hành chính, có các thách thức về thể chế, tổ chức và nhân sự đòi hỏi phải được chú ý để phân cấp có hiệu quả. Xét về khái niệm, vấn đề thứ nhất là không có một kế hoạch quốc gia hay địa phương nào gắn phân cấp quản lý nhà nước với hai biện pháp cải cách tổ chức khác đã được thực hiện, tức là cải cách theo hướng bộ đa ngành, đa chức năng và việc tăng cường hành chính cấp cơ sở. Vấn đề thứ hai, tại cấp chính quyền địa phương, cho đến nay, việc phân cấp quản lý chỉ tập trung vào giao trách nhiệm từ trung ương xuống cấp tỉnh, chưa phân cấp quản lý cho cấp huyện và cấp xã. Với khuôn khổ pháp lý hiện nay, chưa rõ là cấp hành chính nào - tỉnh hay huyện - sẽ đóng vai trò cấp trung gian để khớp nối việc lập kế hoạch từ dưới lên và từ trên xuống, việc thực hiện kế hoạch, theo dõi giám sát kế hoạch và trong các lĩnh vực chính sách nào. Cũng chưa thấy bàn đến sẽ phân cấp cho cấp xã đến đâu và loại xã nào sẽ được phân cấp trước.

Xét theo quan điểm thực hiện, một cuộc đánh giá sơ bộ các văn bản của địa phương và các cuộc phỏng vấn cho thấy năng lực cấp tỉnh trong việc tiến hành phân cấp giữa các tỉnh là khác nhau. Tại một số tỉnh, vấn đề thuộc về phương pháp. Phân cấp quy trình công việc thiếu đồng bộ; cả hai đơn vị hành chính cùng tiếp tục trùng lặp công việc và một số dịch vụ nhất định vẫn còn do trung ương chỉ đạo, hoặc việc phân cấp quản lý, ngân sách và ra quyết định lại không liên hệ với nhau, dẫn tới tình trạng manh mún trong bộ máy quản lý nhà nước. Tại nhiều tỉnh, năng lực của các cơ quan quản lý nhà nước địa phương trong việc tiến hành công việc được phân giao lại hạn chế, dẫn đến những chậm trễ hoặc chất lượng bất cập. Cuối cùng, hệ thống trách nhiệm giải trình, hoặc thông qua các cơ quan dân cử hoặc giám sát trực tiếp của người dân còn chậm được cải cách để đảm bảo hành chính địa phương được phân cấp sẽ thực sự đáp ứng với cộng đồng địa phương.

Nhìn chung, phân cấp quản lý vẫn chưa là động lực chính thúc đẩy tính chủ động và trách nhiệm giải trình cần thiết cho phát triển kinh tế địa phương.

### *Tăng cường đào tạo nâng cao năng lực chuyên môn hỗ trợ công tác tổ chức*

Tuyển dụng công chức có đủ năng lực có ý nghĩa quan trọng cho hệ thống quản lý hành chính ở trung ương và địa phương. Hiện nay, có ba điểm được xem là bất lợi. Thứ nhất, cơ hội tuyển dụng rất hạn chế, đặc biệt là ở những địa phương nơi Sở Nội vụ chỉ tổ chức thi tuyển công chức một đến hai lần trong năm. Thứ hai, các tiêu chí và quy trình tuyển dụng được áp dụng không nhất thiết đáp ứng nhu cầu thực tế của đơn vị hành chính tiếp nhận công chức. Ở địa phương, khả năng của địa phương trong thu hút nhân tài phụ thuộc nhiều vào vị trí địa lý; nguồn ứng viên cho các vị trí vẫn là vấn đề đối với nhiều địa phương xa xôi<sup>1</sup>. Vấn đề này càng trầm trọng hơn bởi một thực tế là việc đào tạo và đào tạo lại công chức hiện nay vẫn chưa trực tiếp tập trung vào nâng cao kỹ năng công tác thực tiễn của công chức.

### **2.3. Cải cách hành chính và phát triển kinh tế địa phương**

Theo Vụ Hệ thống Tài khoản Quốc gia, Tổng cục Thống kê, trong năm 2008, 15 tỉnh, thành phố có GDP theo đầu người cao hơn ngưỡng thu nhập bậc trung của Việt Nam 1.000 USD. Đó là Hà Nội mở rộng (2.362 USD), Vĩnh Phúc (1.102 USD), Bắc Ninh (1.199 USD), Hải Phòng (1.409 USD), Quảng Ninh (1.223 USD), Đà Nẵng (1.424 USD), Khánh Hoà (1.237 USD), Tây Ninh (1.230 USD), Bình Dương (1.488 USD), Đồng Nai (1.424 USD), Bà Rịa-Vũng Tàu (8.984 USD), thành phố Hồ Chí Minh (2.667 USD), Long An (1.053 USD), Kiên Giang (1.093 USD) và Cần Thơ (1.487 USD). Năng lực cạnh tranh của 15 tỉnh, thành này trong hai năm 2006 và 2007 cho thấy chất lượng công tác quản lý nhà nước không đồng đều, với mức đánh giá từ “xuất sắc” xuống còn “trung bình”. Chỉ có hai địa phương có mức thu nhập bậc trung là Bình Dương và Đà Nẵng được xếp vào diện “xuất sắc” trong thang điểm chỉ số năng lực cạnh tranh, những địa phương còn lại chỉ đạt mức “cao,” “cao-trung bình” và “trung bình”

1. Dựa trên các báo cáo của các tỉnh trong cả nước và phỏng vấn trong năm 2008.

(Bảng 1.8). Đà Nẵng là một trong 10 địa phương xuất sắc nhất trong các lĩnh vực chi phí đăng ký kinh doanh, minh bạch, chính sách lao động; Bình Dương trong lĩnh vực đi tiên phong; và thành phố Hồ Chí Minh trong lĩnh vực chính sách phát triển khu vực tư nhân. Hà Nội được xếp vào một trong 10 địa phương kém nhất trong lĩnh vực sử dụng đất và tính ổn định trong thuê đất (xem Bảng 1.9).

Giữa thực hiện tốt công tác quản lý hành chính công ở địa phương và phát triển có mối liên hệ với nhau. Bình Dương và Đà Nẵng là những địa phương điển hình cho thấy điều này. Với 13 địa phương còn lại, rất khó có thể nói rằng những địa phương này đã áp dụng các biện pháp quản lý nhà nước hữu hiệu và có bước tiến trong xếp hạng Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh, có triển vọng đạt kết quả trong phát triển kinh tế và đẩy mạnh tốc độ phát triển. Cũng có thể nói rằng, hệ thống Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh còn bỏ sót nhiều yếu tố đóng góp vào những thành tựu trong phát triển kinh tế.

**BẢNG 1.8: Mối quan hệ giữa các biện pháp thực hành quản trị tốt dựa trên các xếp hạng và vị trí thu nhập bậc trung tại ngưỡng 1.000 USD**

Chất lượng quản lý như được phản ánh trong các xếp hạng VPCI	Vị trí của các tỉnh trong năm 2006	Vị trí của các tỉnh trong năm 2007
Xuất sắc	Bình Dương, Đà Nẵng	Bình Dương, Đà Nẵng
Cao	Vĩnh Phúc, Đồng Nai, thành phố Hồ Chí Minh	Vĩnh Phúc, Bà Rịa - Vũng Tàu, Đồng Nai, thành phố Hồ Chí Minh, Cần Thơ
Cao trung bình	Cần Thơ, Bắc Ninh, Bà Rịa - Vũng Tàu, Khánh Hòa	Bắc Ninh, Long An, Quảng Ninh, Hà Nội
Trung bình	Quảng Ninh, Kiên Giang, Hà Nội, Hải Phòng, Long An, Tây Ninh	Khánh Hòa, Tây Ninh, Kiên Giang, Hải Phòng

*Nguồn:* Truyền thông với Vụ Hệ thống Tài khoản Quốc gia, Tổng cục Thống kê; Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh Việt Nam (2006), tr. 10; và Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh Việt Nam (2007), tr. 16.

**BẢNG 1.9: Mười đơn vị tốt nhất và mười đơn vị yếu kém nhất theo Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh Việt Nam (2008)**

Chỉ số quản lý tốt (dựa trên hệ thống VPCI)	Mười đơn vị tốt nhất	Mười đơn vị yếu kém nhất
Gia nhập thị trường	Đà Nẵng (9,36)	Bắc Giang (6,31)
Tiếp cận đất đai và an toàn thời hạn sử dụng đất đai	Đồng Tháp (8,05)	Hà Nội (4,73)
Tính minh bạch	Đà Nẵng (7,92)	Đắk Nông (2,00)
Chi phí thời gian cho việc tuân thủ các quy định	Bình Phước (6,52)	Điện Biên (2,85)
Chi phí không chính thức	Hưng Yên (8,30)	Bắc Kạn (5,70)
Ưu đãi đối với doanh nghiệp nhà nước	Hà Giang (8,77)	Bạc Liêu (5,99)
Tính năng động	Bình Dương (8,45)	Bắc Kạn (2,32)
Chính sách phát triển kinh tế tư nhân	Thành phố Hồ Chí Minh (6,35)	Bạc Liêu (1,40)
Đào tạo lao động	Đà Nẵng (8,40)	Điện Biên (1,84)
Thiết chế pháp lý	Gia Lai (6,70)	Cao Bằng (2,50)

Nguồn: <http://www.vcci.com.vn/vcci/tin-vcci/cong-bo-chi-so-nang-luc-canh-tranh-cap-tinh-2008/?searchterm=vnci>

Xét ở một chừng mực nào đó, các biện pháp của Chương trình tổng thể cải cách hành chính đã được hướng tới xây dựng khuôn khổ cho một nền hành chính quốc gia thống nhất. Tính đến năm 2008, khái niệm “một cửa” và “một cửa liên thông” giữa các cấp, ngành đã được đưa vào thực hiện tại tất cả các địa phương. Sau khi cơ cấu lại, cơ cấu tổ chức của hệ thống hành chính trung ương và địa phương thể hiện tính nhất quán trong việc duy trì những dịch vụ hành chính quan trọng nhất và trung ương quản lý biên chế hành chính, cho dù có thể có sự khác nhau trong cách tổ chức do có sự khác biệt giữa đô thị và nông thôn hay về điều kiện giữa các địa phương, không gian cho việc điều chỉnh và đổi mới tổ chức và biên chế là hạn chế. Nghiên cứu trường hợp Bình Dương, Thừa Thiên - Huế và Vĩnh Phúc cho thấy rõ hơn về tác động của các biện pháp cải cách hành chính đối với phát triển kinh tế. Khảo cứu thực địa được tiến hành tại những địa phương này cho thấy yếu tố quyết định sự thành

công của địa phương phụ thuộc vào tính chủ động sáng tạo của địa phương trong khuôn khổ thể chế và tổ chức hiện hành<sup>1</sup>. Bốn nhân tố cụ thể có tác dụng là động lực cho phát triển kinh tế là: lập kế hoạch phát triển kinh tế có trọng tâm, tổ chức cơ cấu và hoạt động theo định hướng cải cách, đầu tư cho phát triển kinh tế và sự ủng hộ của giới lãnh đạo. Kết quả nghiên cứu điển hình tại ba địa phương cho thấy, ngoài việc tiếp thu những bài học kinh nghiệm tốt của những địa phương đi trước, các địa phương đi sau cũng cần có những yếu tố quan trọng là sự đổi mới và chủ động của bộ máy hành chính.

### 2.3.1. Bình Dương: giảm đến mức tối thiểu sự can thiệp của Nhà nước

Được tách ra khỏi tỉnh Sông Bé năm 1997, Bình Dương hiện bao gồm 6 huyện, một thị xã và 89 xã và phường. Bình Dương đã xây dựng được 27 khu công nghiệp, trong số đó hiện có 23 khu đang hoạt động; 10 cụm công nghiệp; và 1 khu công nghiệp, dịch vụ và đô thị. Hiện có 6.709 dự án đầu tư của các nhà đầu tư trong nước với số vốn lên tới 43.354 tỷ đồng và 1.799 dự án đầu tư nước ngoài với số vốn lên tới 10.824 tỷ đôla<sup>2</sup>. Bình Dương đã nhận thức được thách thức lớn trong cơ cấu kinh tế của mình. Trong năm 1997, tỷ trọng trong nông nghiệp, công nghiệp và dịch vụ lần lượt là 22,81%, 50,39% và 26,80%. Tính đến năm 2008, những tỷ trọng trên đã thay đổi lần lượt là 5,5%, 64,8% và 29,7%. Tỷ lệ tăng trưởng bình quân hàng năm của tỉnh là 14,8% và thu nhập theo đầu người tăng từ mức 5,8 triệu đồng/năm trong năm 1997 lên 17,5 triệu đồng/năm trong năm 2006<sup>3</sup>. So với các địa phương khác ở Việt Nam, Bình Dương là tỉnh

---

1. Báo cáo tập trung vào mối liên hệ giữa việc chủ động sử dụng khuôn khổ pháp lý hiện nay với mức độ thành công trong lĩnh vực kinh tế; báo cáo không tập trung phân tích xem những tài liệu dưới luật có “đúng” hay không trên quan điểm của cấp chính quyền trung ương.

2. Xem Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Dương, Sở Nội vụ: “Công tác cải cách hành chính tác động đến phát triển kinh tế - xã hội tỉnh Bình Dương,” ngày 1-12-2008.

3. Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Dương, Sở Công thương: “Báo cáo đánh giá tác động của cải cách hành chính đến phát triển ngành công thương tỉnh Bình Dương”, tháng 11-2008.



thành công vì đã đạt mức thu nhập bình quân đầu người xấp xỉ ngưỡng 1.000 USD từ năm 2006, chỉ 10 năm sau khi tách ra từ tỉnh Sông Bé.

Bình Dương có thể được coi là một trường hợp “tiến hành bài bản theo sách giáo khoa” khi nói tới hành chính công và phát triển kinh tế<sup>1</sup>. Trong khi hoạch định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn của mình, ngay từ đầu, tỉnh đã ưu tiên cho kết cấu hạ tầng nhấn mạnh vào đường giao thông, điện và nước cho các vùng công nghiệp, sử dụng các nguồn lực được huy động từ địa phương, Chính phủ và dự án xây dựng, vận hành và chuyển giao (BOT).

Việc nhấn mạnh vào phát triển kết cấu hạ tầng đi đôi với cơ chế thoáng được thể hiện trong quy chế làm việc của đảng bộ tỉnh, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp. Về thể chế và thủ tục, Bình Dương bắt đầu thực hiện đơn giản hóa thủ tục hành chính bằng việc áp dụng cơ chế một cửa từ rất sớm. Theo các báo cáo của Chính phủ, Bình Dương là một trong các tỉnh thực hiện thí điểm cơ chế một cửa. Bước đi đầu tiên được thực hiện ở Bình Dương là phân chia trách nhiệm rõ ràng giữa Ban Quản lý khu công nghiệp và Sở Kế hoạch và Đầu tư, theo đó Ban Quản lý khu công nghiệp thực hiện điều phối với các cơ quan hữu quan xử lý cấp phép cho các cơ sở sản xuất công nghiệp trong các khu công nghiệp và Sở Kế hoạch và Đầu tư phụ trách các nhà đầu tư nằm ngoài khu công nghiệp. Trong lĩnh vực thuế, việc đơn giản hóa thủ tục tập trung vào loại bỏ những thủ tục rườm rà trong mua sổ hóa đơn và trong đăng ký mã số thuế liên quan tới việc mua sổ hóa đơn theo yêu cầu. Đồng thời cũng có một hệ thống kiểm tra chéo để ngăn chặn sự câu kết giữa cán bộ thuế và doanh nghiệp, kỷ luật những cán bộ thuế gây sách nhiễu khi thi hành nhiệm vụ. Bình Dương là một trong các tỉnh đầu tiên cho phép các doanh nghiệp tự tính, tự kê khai và tự nộp thuế trước khi chính sách này được Chính phủ ban hành chính thức năm 2007. Trong lĩnh vực quản lý đất đai, tỉnh chủ trương cấp quyền sử dụng đất, quyền thuê đất và quyền cấp đất một cách nhanh chóng. Quá trình giải phóng mặt bằng không có sách nhiễu: theo báo cáo của quan chức địa phương, Ủy ban nhân dân thực hiện trao đổi bàn bạc và đi đến quyết định

---

1. Các cuộc phỏng vấn công chức địa phương, tháng 12-2008.

giải phóng mặt bằng, còn chính quyền địa phương tiến hành bồi thường dựa trên khuôn khổ pháp lý hiện hành. Trong lĩnh vực thương mại, ngành công thương đã giảm được thời gian giải quyết đối với một số thủ tục hành chính, ví dụ: giảm số ngày giải quyết cấp giấy phép kinh doanh thuốc lá trong nước, chứng nhận các hoạt động trong lĩnh vực xăng dầu và chất nổ, giấy phép đối với con dấu và cấp phép thành lập văn phòng đại diện từ 15 ngày theo quy định của Chính phủ xuống còn 5 ngày. Bên cạnh đó, công tác thanh tra tập trung vào một đầu mối, tức là thanh tra tỉnh, tuân thủ kế hoạch thanh tra được xây dựng vào đầu năm. Trường hợp thanh tra đột xuất cần có sự phê duyệt của Ủy ban nhân dân và chỉ tiến hành thanh tra sau khi doanh nghiệp được thông báo kế hoạch thanh tra. Kết quả thanh tra được công bố công khai. Bí quyết thành công của Bình Dương cho đến nay là nhấn mạnh việc tập trung các nguồn lực vào xây dựng kết cấu hạ tầng và có các bước đi hướng tới cải cách toàn diện các thủ tục hành chính liên quan đến doanh nghiệp.

Mặc dù vậy, báo cáo của Bình Dương đã xác định một số vấn đề mà địa phương có thu nhập bậc trung cần khắc phục. Thứ nhất, các doanh nghiệp vẫn phải đối phó với thủ tục hành chính phức tạp sau khi đăng ký kinh doanh ở các lĩnh vực liên quan tới chế độ giao đất, thuê đất, đăng ký xin cấp phép xây dựng, giải phóng mặt bằng, tuyển dụng lao động, hải quan, thuế vụ..., trong khi đó rất nhiều việc trong số này lại không thuộc thẩm quyền ra quyết định của chính quyền địa phương. Thứ hai, để phát triển, Bình Dương cần thu hút các nhà đầu tư từ những nước phát triển với các công nghệ hiện đại. Thứ ba, Bình Dương cần tiếp tục mở rộng khu công nghiệp lên phía bắc của tỉnh, vì hiện nay mới chỉ tập trung vào phía nam của tỉnh ngay sát với thành phố Hồ Chí Minh. Thứ tư, phải nâng cao năng lực của công chức trong các lĩnh vực khoa học và công nghệ. Thứ năm, cải tiến khu vực dịch vụ. Cuối cùng, do quá trình công nghiệp hóa nhanh chóng, cần xác định nên tổ chức lại bộ máy nông nghiệp và phát triển nông thôn như thế nào trước một thực tế là khu vực nông nghiệp đang bị co hẹp lại<sup>1</sup>.

---

1. Các cuộc phỏng vấn quan chức địa phương, tháng 12-2008.

Kinh nghiệm của Bình Dương nêu một số vấn đề liên quan đến hướng đi trong tương lai của cải cách hành chính đối với những địa phương có mức thu nhập bậc trung nói riêng và một quốc gia có thu nhập bậc trung nói chung.

### *2.3.2. Vĩnh Phúc và Thừa Thiên - Huế: lập kế hoạch và phát triển tổ chức góp phần đẩy mạnh đô thị hóa và công nghiệp hóa*

Vĩnh Phúc và Thừa Thiên - Huế là “những tỉnh phát triển sau” nếu so với Bình Dương. Vĩnh Phúc, nằm gần Hà Nội, là một trong những tỉnh phát triển nhanh nhất trong khu vực châu thổ sông Hồng. Cũng như Bình Dương, Vĩnh Phúc đã đạt được mức thu nhập bậc trung và tiến hành cải cách thủ tục hành chính thông qua cơ chế một cửa, vốn được xem là cơ chế quan trọng trong thu hút đầu tư. Vĩnh Phúc cũng hưởng lợi từ việc mở rộng công nghiệp, do lợi thế gần Hà Nội. Khác với Bình Dương, nơi khu vực nông nghiệp đã bị thu hẹp, Vĩnh Phúc vẫn là một tỉnh nông nghiệp. Làm thế nào duy trì được sự cân đối giữa phát triển công nghiệp và nông nghiệp là một thách thức lớn đối với Vĩnh Phúc.

Qua điều tra thực tế cho thấy sự cần thiết phải cải cách hành chính nhiều hơn nữa, từ đó phát triển một bộ máy hành chính có thể đương đầu với những thay đổi kinh tế-xã hội nhanh chóng đang diễn ra cùng với quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa. Môi trường là một trong những vấn đề lớn được đặt ra. Các vấn đề liên quan đến môi trường ở Bình Dương vẫn chưa đến mức nghiêm trọng. Theo thông tin thu được, lý do chính là vì Bình Dương nằm tại nguồn của hai con sông chính cung cấp nước cho toàn bộ khu vực về phía nam, vì vậy tỉnh tránh tiếp nhận những dự án đầu tư có nguy cơ hủy hoại môi trường. Ở những địa phương nơi quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa đang diễn ra ở mức cao, môi trường sẽ chịu tác động tiêu cực nếu không có “các biện pháp cải cách hành chính” cần thiết được áp dụng. Ví dụ, tại Vĩnh Phúc, Sở Tài nguyên và Môi trường đã kiến nghị các cơ quan trung ương ban hành quy định chi tiết về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực du lịch và tại các điểm du lịch thiên nhiên; quy định đối với việc xử lý chất thải rắn; và chính sách ưu đãi đối với doanh nghiệp nào đầu tư vào lĩnh vực môi

trường như tái sinh và xử lý chất thải. Về cải cách tổ chức, tổ chức của sở, ban, ngành theo Thông tư liên tịch số 03/2008/TTLT-BTNMT-BNV ngày 15-7-2008 về hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan chuyên môn về tài nguyên và môi trường thuộc Ủy ban nhân dân các cấp. Tuy nhiên, do nhu cầu quản lý tăng lên, chính quyền địa phương đã tiến hành thành lập hai chi cục dưới Sở Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm quản lý đất đai và môi trường. Tại cấp huyện, có sự chia tách mảng tài nguyên và môi trường. Trong lĩnh vực nhân sự, Sở Tài nguyên và Môi trường cũng phải đối mặt với một thực tế, hầu hết cán bộ, nhân viên trong ngành là những người được đào tạo về quản lý đất đai, không có người được đào tạo chuyên môn về môi trường. Cấp xã không có đủ cán bộ theo dõi các vấn đề môi trường<sup>1</sup>.

Cũng như Bình Dương và Vĩnh Phúc, Thừa Thiên-Huế xem việc đơn giản hoá thủ tục hành chính thông qua áp dụng cơ chế một cửa là biện pháp cải thiện môi trường đầu tư chính. Nhưng khác với Bình Dương, Thừa Thiên - Huế chưa cân đối được các lĩnh vực trong chiến lược phát triển. Nhìn chung, tỉnh ưu tiên đặc biệt cho phát triển ngành dịch vụ, song vẫn cần cân đối lĩnh vực ưu tiên thuộc cấp tỉnh với những ưu tiên của cấp huyện. Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của huyện Phong Điền cho giai đoạn 2006-2010 về ưu tiên phát triển ngành công nghiệp là một ví dụ. Vấn đề quan trọng đặt ra ở đây là làm thế nào để phân bổ nguồn lực đầu tư cho các lĩnh vực ưu tiên khác nhau giữa cấp tỉnh và cấp huyện.

### *2.3.3. Các nhân tố quản lý công và phát triển kinh tế: bài học từ địa phương*

Kết quả nghiên cứu ở ba địa phương cho thấy rõ hơn những nhân tố quản lý công cần thiết cho việc thúc đẩy phát triển kinh tế địa phương: lập kế hoạch phát triển kinh tế, sắp xếp tổ chức và vai trò của người lãnh đạo. Bình Dương ít nhiều có tất cả những nhân tố này, còn ở Thừa Thiên - Huế và Vĩnh Phúc, nhân tố phát triển tổ chức dường như là động lực

---

1. Xem Quyết định số 41/2008/QĐ-UBND quy định vị trí, chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của Sở Tài nguyên và Môi trường.

chính thức đẩy phát triển kinh tế trong giai đoạn hiện nay. Những biện pháp tốt trong thực hiện quản lý ở Bình Dương bao gồm:

- Lập kế hoạch phát triển kinh tế có trọng tâm, tập trung vào xây dựng kết cấu hạ tầng.
- Mối quan hệ đối tác để hỗ trợ phát triển kinh tế.
- Cải tiến hoạt động của các trung tâm phát triển doanh nghiệp theo mô hình một cửa để điều phối thông tin doanh nghiệp.
- Cải tiến cơ chế chính sách nhằm loại bỏ sai sót và rườm rà trong quy trình phát triển doanh nghiệp.
- Đầu tư cho phát triển kinh tế, bao gồm đầu tư vào các dịch vụ liên quan đến phát triển doanh nghiệp như cải thiện điều kiện kết cấu hạ tầng và tiện ích công cộng.
- Cam kết của lãnh đạo trong việc tạo sự đồng thuận bên trong bộ máy hành chính về tầm quan trọng của thái độ và môi trường thân thiện với doanh nghiệp.

Đề Bình Dương duy trì và phát triển vị thế là một tỉnh có mức thu nhập bậc trung, tỉnh cần củng cố ít nhất ba biện pháp quản lý hành chính. Thứ nhất, tỉnh cần tăng cường vai trò của chính quyền địa phương trong phát triển công nghiệp và xem xét điều chỉnh chiến lược phát triển ngành nông nghiệp. Sau khi đã xác định lại vai trò của chính quyền địa phương, các nhà cải cách của tỉnh cần củng cố những thành quả từ việc đơn giản hoá thủ tục hành chính và hướng tới đổi mới cơ chế, chính sách nhằm tạo dựng môi trường kinh doanh thuận lợi. Bên cạnh đó, chính quyền địa phương cần đầu tư vào phát triển nguồn nhân lực trong cả khu vực công và khu vực tư. Thừa Thiên - Huế và Vĩnh Phúc đã có những nhân tố quản lý công nhất định cần thiết. Đổi mới cơ cấu tổ chức theo cơ chế một cửa được xem như một động lực chính, song những địa phương phát triển sau này có thể học tập được kinh nghiệm của Bình Dương và áp dụng những cách thức làm tốt phù hợp với điều kiện địa phương. Để đảm bảo cho cải cách hành chính góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế ở địa phương, những địa phương đi sau có thể áp dụng các biện pháp như củng cố công tác lập kế hoạch phát triển kinh tế, áp dụng

hiều mô hình “nhà nước và nhân dân cùng làm” trong một số lĩnh vực, cơ cấu lại tổ chức vì mục tiêu phát triển kinh tế, đơn giản hoá thủ tục hành chính và tập trung đầu tư phát triển dịch vụ công.

### 3. Những thách thức chính và một số khuyến nghị

Trên cơ sở phân tích chiến lược của Chương trình tổng thể cải cách hành chính ở phần 1, cải cách thủ tục hành chính và cải cách tổ chức cũng như những thành tựu và hạn chế ở phần 2, phần 3 tóm tắt lại bốn thách thức chính và đưa ra một số đề xuất giải pháp mang tính ngắn và trung hạn. Về căn bản, Việt Nam cần tập trung phát triển một nền hành chính gọn nhẹ, đa dạng về tổ chức và phân cấp có hệ thống, có đủ năng lực thích ứng với điều kiện nền kinh tế liên tục phát triển.

#### 3.1. Những thách thức và nguyên nhân

*Thách thức 1: là một công cụ thúc đẩy phát triển kinh tế, song khuôn khổ Chương trình tổng thể cải cách hành chính còn nhiều bất cập.* Nguyên nhân là do Chương trình tổng thể cải cách hành chính mới chỉ hướng các mục tiêu vào việc cải cách hệ thống hành chính mà chưa nêu rõ mối quan hệ giữa cải cách hành chính và phát triển kinh tế. Việc thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính đã được phân cấp cho các cơ quan hành chính song giữa các ngành chưa có sự phối hợp trong xây dựng và triển khai kế hoạch một cách có hệ thống từ trung ương đến địa phương. Việc thiếu sự trao đổi ý kiến liên ngành gây khó khăn cho việc theo dõi, nắm bắt được tiến độ và thách thức trong phát triển kinh tế cũng như nhân rộng những cách làm có hiệu quả.

*Thách thức 2: thực hiện đơn giản hóa thủ tục hành chính thông qua cơ chế một cửa đang gặp nhiều thách thức, đặc biệt là trong lĩnh vực phát triển doanh nghiệp.* Mặc dù nhiều vấn đề liên quan tới thủ tục thành lập doanh nghiệp đã được xử lý, song một số thủ tục sau đăng ký kinh doanh vẫn chưa được giải quyết. Nguyên nhân là do hầu hết các thủ tục hành chính có liên quan với nhau và là cơ sở cho việc phát triển kinh tế - xã hội. Những hạn chế trong đơn giản hóa thủ tục hành chính lại xuất phát từ mô hình “một cửa”, từ phạm vi áp dụng cơ chế *một cửa liên*

*thông*, từ việc thiếu sự gắn kết giữa đơn giản hóa thủ tục hành chính với cải cách chức năng và quy trình làm việc của các cơ quan liên quan và từ mối liên kết lỏng lẻo giữa đơn giản hoá thủ tục hành chính và cải cách thể chế.

*Thách thức 3: thiếu tính đa dạng trong tổ chức và phối kết hợp giữa các cơ quan, ban, ngành trong quá trình thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế của quốc gia và địa phương.* Nguyên nhân là do khái niệm bộ đa ngành, đa chức năng, với ý tưởng giảm số lượng trung gian quản lý, vẫn chưa phân biệt được các loại đơn vị hành chính công địa phương phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội. Sự phối hợp liên ngành ở cấp trung ương và địa phương trong xây dựng và thực hiện kế hoạch còn hạn chế. Thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý dịch vụ công ở cấp quốc gia. Các đơn vị cung cấp dịch vụ công ở địa phương chưa thực sự hoạt động vì người sử dụng.

*Thách thức 4: tác động của việc phân cấp quản lý từ trung ương cho địa phương và ở địa phương cho phát triển kinh tế chưa được như mong muốn.* Nguyên nhân là do Việt Nam chưa có một kế hoạch hành động về phân cấp ở cấp quốc gia và địa phương. Đề án phân cấp quản lý ngành ở cấp trung ương và địa phương không phải lúc nào cũng phản ánh mối liên kết chặt chẽ giữa phân cấp quản lý nhà nước, phân cấp quản lý tài chính và phân cấp hoạch định chính sách. Ở một số địa phương, năng lực của cán bộ còn nhiều hạn chế. Quá trình phân cấp chưa đi đôi với quá trình củng cố hệ thống trách nhiệm giải trình (thông qua các cơ quan dân cử và dân chủ trực tiếp). Chưa có cơ chế chính thức gắn cơ quan quản lý nhà nước với xã hội. Mức độ quan hệ đối tác giữa cơ quan quản lý nhà nước và các tổ chức xã hội dân sự có sự khác nhau giữa các địa phương.

### **3.2. Hướng chiến lược và các đề xuất giải pháp**

#### **3.2.1 Chương trình tổng thể cải cách hành chính còn nhiều bất cập**

##### ***Định hướng chiến lược***

Nếu so sánh với các quốc gia khác, Việt Nam là quốc gia duy nhất đã xây

dựng và áp dụng một chương trình cải cách hành chính khá toàn diện nhằm giải quyết những vấn đề căn bản của nền hành chính công. Điều này có thể hiểu được bởi cải cách hành chính ở Việt Nam xuất phát từ nhu cầu cải cách bộ máy hành chính từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Ở nhiều quốc gia khác, cải cách hành chính không phải lúc nào cũng được tiến hành theo một kế hoạch tổng thể mà theo các nhóm giải pháp ở quy mô nhỏ hơn như đổi mới cơ chế, chính sách, phát triển tổ chức, phát triển nguồn nhân lực, quản lý chất lượng và những lĩnh vực cải cách liên quan khác. Những gói giải pháp này nhằm đóng góp cho sự phát triển kinh tế bằng cách này hay cách khác.

Trong điều kiện lịch sử của Việt Nam, chương trình cải cách hành chính toàn diện nhằm phát triển một nền hành chính quốc gia thống nhất là cần thiết. Song, các nhà cải cách Việt Nam cũng nên xem xét mối quan hệ giữa cải cách hành chính và phát triển kinh tế một cách hệ thống khi thiết kế chương trình và hoạt động cải cách hành chính cho từng giai đoạn ngắn, trung và dài hạn.

Trên phương diện chiến lược, các nhà cải cách Việt Nam cần làm rõ các chính sách và yếu tố quản lý hành chính công cần thiết nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế ở cấp trung ương và địa phương. Trong chương này chúng tôi không nghiên cứu chi tiết các chính sách kinh tế bởi chính sách phát triển kinh tế thuộc thẩm quyền của nhiều bên liên quan chứ không chỉ của các đơn vị quản lý hành chính. Để kết nối quản lý hành chính và phát triển kinh tế, Chương trình tổng thể cải cách hành chính cần nhấn mạnh vai trò của cơ quan quản lý nhà nước về quy hoạch phát triển kinh tế, lựa chọn những mô hình tổ chức phù hợp với xu thế phát triển và nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước trong phát triển kinh tế trong đó có các trung tâm phát triển doanh nghiệp theo mô hình một cửa, cải thiện cơ chế điều tiết nhằm loại bỏ những khiếm khuyết, bất cập trong quy trình phát triển doanh nghiệp và đánh giá hiệu quả phát triển kinh tế tập trung vào những khía cạnh như trách nhiệm giải trình, hiệu quả hoạt động. Về mặt thực hiện, cần đưa ra các định hướng cải cách hành chính liên ngành, liên cấp phù hợp với từng lĩnh vực chính sách. Bên cạnh đó, phối hợp thực hiện có hệ thống cải cách hành chính ở



tất cả các cấp sẽ giúp giảm thiểu sự chông chéo, đồng thời thúc đẩy việc nhân rộng những cách làm có hiệu quả. Hơn nữa, “khách hàng” của quá trình cải cách hành chính, bao gồm cán bộ, công chức và cá nhân, tổ chức kinh tế - xã hội cần tham gia tích cực hơn nữa vào quá trình đánh giá hiệu quả của cải cách hành chính. Việc tự kiểm điểm của cán bộ, công chức, viên chức; và sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức đoàn thể, tổ chức xã hội vào giám sát vai trò của hành chính công trong phát triển kinh tế cũng rất cần thiết.

#### *Đề xuất giải pháp*

Duy trì Chương trình tổng thể cải cách hành chính đồng thời thiết kế thêm một số chương trình nhỏ gắn cải cách hành chính với phát triển kinh tế trong đó bao gồm các hoạt động sau:

- Thường xuyên rà soát lại định nghĩa thế nào là “phát triển kinh tế” thông qua phương pháp có sự tham gia bởi định nghĩa này luôn thay đổi;
- Làm rõ mối quan hệ giữa hành chính công và phát triển kinh tế bằng việc phân biệt rõ những gì thuộc và không thuộc thẩm quyền của hệ thống hành chính công;
- Xây dựng một hệ thống chỉ số để đánh giá tác động của các biện pháp cải cách hành chính đối với hành chính công và tác động của sự cải tiến hành chính công đối với các dịch vụ liên quan đến kinh tế;
- Thành lập các tổ công tác chuyên trách về chính sách thực hiện điều phối quá trình lập và triển khai kế hoạch của các ngành, trong đó tập trung xác định trình tự thời gian thực hiện từng nhiệm vụ và giám sát hiệu quả hoạt động;
- Đẩy mạnh “nghiên cứu hành động” về cải cách hành chính (thường xuyên tiến hành nghiên cứu tập trung những vấn đề liên quan đến cải cách hành chính với sự tham gia của các bên liên quan), coi đây là biện pháp để điều chỉnh cho phù hợp quy trình thực hiện cải cách hành chính;
- Thực hiện lấy khảo sát ý kiến người dân về nhiều lĩnh vực liên

quan đến vai trò của hành chính công với phát triển kinh tế, với sự tham gia của cán bộ, công chức nhà nước, Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức đoàn thể, các tổ chức xã hội và các cơ quan dân cử;

- Ứng dụng công nghệ thông tin vào việc xây dựng cơ sở dữ liệu về hành chính công và phát triển kinh tế.

### *3.2.2. Đơn giản hóa thủ tục hành chính thông qua cơ chế một cửa và những thách thức trong thực hiện*

#### *Định hướng chiến lược*

Những nỗ lực của Việt Nam trong việc đơn giản hoá thủ tục hành chính được thể hiện qua hai quá trình song song: thể chế hoá khái niệm “một cửa” và thiết lập mối liên kết giữa cải cách thủ tục với cải cách thể chế và tổ chức. Về tình hình phát triển mô hình “một cửa”, nhìn chung những quốc gia thực hiện cải cách thủ tục nhấn mạnh vào đầu ra của dịch vụ, coi đó là động lực thúc đẩy chương trình cải cách. Các chỉ số đầu ra của dịch vụ công có xu hướng tập trung vào nội dung giảm các chi phí và thời gian yêu cầu cho việc xử lý các thủ tục. Tuy nhiên, cần quan tâm tới ba vấn đề sau đây khi áp dụng phương pháp tiếp cận nhấn mạnh kết quả đầu ra. Thứ nhất, “khách hàng” rất đa dạng và nhu cầu của họ được quyết định bởi yếu tố bối cảnh đô thị - nông thôn, tầng lớp xã hội và giai cấp, trình độ học vấn và các yếu tố giới. Thứ hai, phương pháp tiếp cận định hướng đầu ra có nhiều hạn chế về hiệu quả tác động đối với việc thay đổi tổ chức; hay nói cách sự hài lòng của khách hàng không nhất thiết làm thay đổi quy trình công việc của cơ quan quản lý nhà nước. Thứ ba, mặc dù phương pháp tiếp cận nhấn mạnh kết quả đầu ra có thể phát huy tác dụng ở những quốc gia có nền pháp quyền phát triển và cơ sở pháp lý rõ ràng, thì ở những quốc gia nơi pháp luật được đề cao cần được củng cố, việc nhấn mạnh đầu ra dịch vụ và sự hài lòng của khách hàng có nhiều hạn chế.

Để cách tiếp cận nhấn mạnh đầu ra của dịch vụ có tính bền vững, bên cung cấp dịch vụ, tức văn phòng một cửa, cần được tổ chức một cách đa dạng hơn, như vận dụng một cửa ngay trong các sở, ban, ngành chuyên môn mà không cần lập một đơn vị riêng như hiện nay, hay thành lập các

đơn vị dịch vụ hoàn toàn tách khỏi các cơ quan quản lý nhà nước để giải quyết thủ tục hành chính. Ngoài ra, phương pháp tiếp cận định hướng đầu ra thông qua cơ chế một cửa cần được kết nối với cải cách thể chế nói chung và cải cách quy trình công việc của các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan nói riêng.

Về mối liên quan chiến lược giữa cải cách thủ tục, tổ chức và hành chính, Việt Nam có thể tham khảo những kinh nghiệm tốt mà một số quốc gia đã và đang phát triển đang áp dụng. Theo cuốn *Vượt qua những rào cản để hướng tới chiến lược đơn giản hoá thủ tục hành chính: Sách hướng dẫn dành cho các nhà hoạch định chính sách* của OECD năm 2009, không có một mô hình thực hiện đơn giản hoá thủ tục hành chính rập khuôn cho tất cả các quốc gia. Khi đề cập tới quy hoạch chiến lược, chính sách đơn giản hoá thủ tục hành chính có thể được thiết kế cho một ngành tại thời điểm cần thiết, hoặc được thiết kế tổng thể, dài hơi. Kế hoạch chiến lược nên theo trình tự: lập kế hoạch, tham vấn ý kiến, thiết kế, thực hiện và đánh giá. Nhìn chung, những bước đi đầu tiên phải theo định hướng ngành, từ đó thu được kết quả và công cụ cần thiết để tiếp tục triển khai, mở rộng sang các lĩnh vực khác. Bên cạnh đó, do hệ thống hành chính được điều chỉnh bởi thể chế, chính sách và công cụ của Nhà nước, khi muốn giảm thiểu những nhiễu, cần phải cải thiện những thể chế, chính sách và công cụ đó<sup>1</sup>. Tài liệu của OECD cho rằng, khi triển khai thực hiện, yếu tố chính của chiến lược cần được tập trung vào ba lĩnh vực hoạt động/kỹ thuật cụ thể bao gồm đơn giản hoá các mục tiêu, khuôn khổ thể chế và công cụ hiện có trước khi bắt tay vào đơn giản hoá nền hành chính<sup>2</sup>.

Dựa trên những phân tích trong mục 2.1, theo chúng tôi cần thiết phải đưa ra hoặc củng cố các biện pháp đơn giản hoá đảm bảo tác động ngắn và trung hạn, trong đó tập trung vào việc nâng cao hiệu quả

---

1. Ý kiến này dựa vào tài liệu của Phòng Chính sách - Pháp chế, Cục Quản lý công và phát triển khu vực, *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers* (OECD, 2009).

2. *Tlđđ*, tr. 17.

thực hiện “một cửa” và mối quan hệ chiến lược giữa cải cách thủ tục, tổ chức và thể chế.

*Đề xuất giải pháp*

1. Đa dạng hóa hình thức tổ chức dịch vụ một cửa
  - Tiến hành nghiên cứu để xác định các mô hình tổ chức dịch vụ một cửa có tính khả thi ở trung ương và các cấp hành chính địa phương, có tính đến quy mô số lượng công dân đến làm thủ tục hành chính và các bối cảnh nông thôn-đô thị, sự cần thiết phải tách chức năng quản lý nhà nước ra khỏi chức năng cung cấp dịch vụ hành chính;
  - Tiến hành thí điểm thay thế dịch vụ một cửa gắn với một đơn vị hành chính với dịch vụ một cửa cho toàn thành phố/toàn tỉnh và các chi nhánh “một cửa”; áp dụng công nghệ thông tin, hướng tới phát triển dịch vụ hành chính điện tử (để cung cấp thông tin, thu xếp các cuộc hẹn, thanh toán, theo dõi nắm bắt các đơn đăng ký, v.v.) và trả kết quả thông qua dịch vụ bưu điện.
2. Thực hiện khảo sát bắt buộc tìm hiểu sự hài lòng của khách hàng đối với từng mối quan hệ xử lý thủ tục hành chính giữa nhà nước và công dân
  - Mở rộng phạm vi dịch vụ cho văn phòng “một cửa liên thông” và xây dựng văn bản pháp luật tạo khuôn khổ pháp lý cho mô hình “một cửa liên thông” tại các cấp hành chính và các ngành có liên quan.
3. Thành lập các tổ công tác cấp quốc gia và địa phương dựa trên các lĩnh vực chính sách để điều phối việc thực hiện cải cách thể chế và thủ tục
  - Xác định những lĩnh vực chính sách đòi hỏi phải có thủ tục liên ngành;
  - Xác định những khâu ách tắc trong quản lý hành chính làm cơ sở cho cải cách thể chế/pháp lý.
4. Thành lập cơ chế giám sát thủ tục hành chính (có thể phối hợp với giải pháp 1)

- Công bố yêu cầu thủ tục hành chính của ngành trên trang thông tin điện tử để thông báo cho công dân/khách hàng biết về những loại giấy phép do cơ quan quản lý nhà nước cấp;
  - Tăng cường vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, nhóm mạng lưới công dân, hoặc của các tổ chức xã hội trong quá trình đơn giản hóa thủ tục và trong việc tiến hành khảo sát/đánh giá dư luận công chúng về thủ tục mới.
5. Gắn các giải pháp dịch vụ một cửa với việc đơn giản hóa/lập lại các quy trình công việc của các đơn vị hành chính liên quan
    - Rà soát các loại giấy phép chuyên môn để bãi bỏ hoặc thay đổi chúng thành điều kiện hoạt động kinh doanh.
  6. Gắn các giải pháp dịch vụ một cửa với việc tiếp tục xác định lại chức năng và thẩm quyền của các đơn vị hành chính liên quan.
  7. Gắn giải pháp 1 và 2 bằng các bản miêu tả công việc cho từng cán bộ, công chức và sứ mệnh “phục vụ” của tổ chức cũng như phân tích quy mô biên chế.

### *3.2.3. Bộ máy tổ chức chưa mang tính đa dạng và chưa đủ năng lực điều phối để tiến tới các mục tiêu phát triển kinh tế quốc gia và địa phương*

#### *Định hướng chiến lược*

Trước mắt, Việt Nam khó có thể áp dụng mô hình tập quyền nhà nước của Đông Á theo đó một cơ quan chủ trì về kinh tế của chính phủ được thiết lập. Dường như cũng không có điều kiện thuận lợi cho sự phát triển mô hình đối tác công - tư hay mô hình phi lợi nhuận thực sự ở Việt Nam. Có ba lý do: thứ nhất, tất cả những mô hình này đòi hỏi phải cơ cấu lại một số bộ chủ chốt và các cơ quan ngành dọc ở địa phương. Đây là quá trình đòi hỏi phải lập kế hoạch hành động kỹ lưỡng, cần nhiều thời gian. Thứ hai, những mô hình này đòi hỏi phải có một đội ngũ chuyên môn có đủ kiến thức và kỹ năng lãnh đạo và quản lý. Thứ ba, chúng đòi hỏi phải có một hệ thống thông tin đáng tin cậy, được cập nhật thường xuyên ở cấp trung ương và địa phương.

Trong thời gian trước mắt và trung hạn, việc tăng cường cơ chế đa ngành, đa chức năng, tăng cường cơ chế điều phối liên ngành, liên cấp

trong quá trình xây dựng và thực hiện kế hoạch ở trung ương và địa phương có thể tiếp tục được nhấn mạnh. Giải pháp kỹ thuật đầu tiên và căn bản nhất là rà soát lại cách tổ chức các đơn vị lập kế hoạch, xác định các chức năng lập kế hoạch, phân biệt rõ các chức năng làm chính sách với chức năng lập kế hoạch. Để nâng cao năng lực lập kế hoạch, cần củng cố năng lực nghiên cứu chính sách và xây dựng bộ thủ tục chuẩn điều chỉnh quan hệ hợp tác giữa các đơn vị lập kế hoạch.

Chương trình tổng thể cải cách hành chính nêu lên các biện pháp nâng cao tính tự chủ của các đơn vị sự nghiệp (xét về phương diện lập kế hoạch, tài chính và nhân sự), song cần phải nỗ lực hơn nữa để cải tiến tính kịp thời, 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 thức tổ chức thể chế cung cấp dịch vụ dựa trên loại hình dịch vụ và nhu cầu thông tin đầu vào.

Hai phương diện tổ chức thể chế cần được xem xét: một là lựa chọn từ nhiều phương án tổ chức thể chế, hai là sự tham gia của các bên thụ hưởng vào giai đoạn thiết kế, cung cấp, theo dõi, giám sát. Những lý thuyết hiện nay về cung cấp dịch vụ công, khi đề cập đến việc lựa chọn các cách thức tổ chức thể chế, tập trung vào hai nhân tố. Nhân tố thứ nhất liên quan đến “tính cạnh tranh” của sản phẩm - một hàm số 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 đối với người mua khi chuyển từ nhà cung cấp này sang nhà cung cấp khác. Những dịch vụ có tính cạnh tranh cao có nghĩa là chi phí đầu vào thấp khi thay đổi nhà cung cấp. Những dịch vụ có tính cạnh tranh cao có thể được cung cấp một cách hiệu quả thông qua cạnh tranh thị trường.

Chất lượng thông tin là nhân tố thứ hai điều chỉnh cách thức tổ chức thể chế. Nhân tố này phụ thuộc vào ba biến số. Biến số thứ nhất là hàng hóa được cung cấp trong đó giữa bên mua, bên cung cấp và khách hàng có ít hoặc không có vấn đề về thông tin. Những hàng hóa có sự cân đối về thông tin có thể giám sát, báo cáo và kiểm toán. Biến số thứ hai là có sự không cân xứng về thông tin giữa bên mua và bên bán trong quá trình

mua hàng hoá. Bên mua chịu thể bất lợi về thông tin so với bên bán. Có khả năng bên bán không đáp ứng các thông số kỹ thuật theo yêu cầu của bên mua, do vậy bên mua sẽ phải xác định nội dung và chuẩn mực hoạt động, đồng thời giám sát đầu vào và đầu ra. Biến số thứ ba là những hàng hóa được trao đổi trong điều kiện bên mua có lợi thế về thông tin hơn so với bên bán. Bên bán không thể cung ứng những hàng hoá loại này nếu bên mua, đối tượng đặt ra tiêu chuẩn hàng hoá, từ chối mua<sup>1</sup>. Một phương án tổ chức thể chế có hệ thống sẽ giúp tăng cường vai trò cung ứng dịch vụ của khu vực hành chính công, khu vực tư nhân hoặc các tổ chức xã hội.

Để xây dựng nền dịch vụ công thực sự phục vụ khách hàng, cần phải có sự tham gia của bên thụ hưởng/khách hàng trong quá trình thiết kế, cung ứng và giám sát chất lượng dịch vụ. Các nhân tố bên mua và bên bán cần được xem xét đầy đủ trong quá trình đổi mới hệ thống cung cấp dịch vụ công.

Ngoài ra, phát triển nguồn nhân lực trong lĩnh vực công là vấn đề mang tính xuyên suốt trong phát triển tổ chức. Các nhà cải cách Việt Nam có thể thí điểm triển khai thực hiện khái niệm “đào tạo dựa trên năng lực chuyên môn” và kết hợp đào tạo với nhiệm vụ của tổ chức và hiệu quả công tác của cá nhân.

#### *Đề xuất giải pháp*

1. Củng cố cơ cấu tổ chức và nhân sự cho các bộ đa ngành, đa chức năng
  - Xác định lại phạm vi chuyên môn dựa trên nhiệm vụ của tổ chức, liên kết với khâu tuyển dụng nhân sự;
  - Phân biệt rõ chức năng và nhiệm vụ giữa các bộ đa ngành, đa chức năng và bộ máy hành chính công ở địa phương cũng như giữa các cấp quản lý hành chính ở địa phương;

---

1. Xem Navin Girishankar: “Bảo đảm lợi ích công bên dưới thiết kế thể chế đa nguyên”, trong Paul Collins, ed.: *Áp dụng hành chính công trong phát triển: Các mốt hướng dẫn đi tới tương lai* (Chichester: John Wiley & Sons, Ltd., 2000), tr. 79-90.

- Thiết kế bộ chỉ số giám sát cơ bản để đo mức độ hoàn thành nhiệm vụ của tổ chức ở tất cả các cấp hành chính.
- 2. Nâng cao năng lực của các bộ đa ngành, đa chức năng và của chính quyền địa phương trong lĩnh vực xây dựng chính sách và kế hoạch phát triển dựa trên cơ sở luận cứ thực tiễn.
- 3. Về lâu dài, thực hiện các dự án nghiên cứu nhằm tìm ra những mô hình khả thi thúc đẩy các cơ quan phụ trách phát triển kinh tế trên cơ sở những cơ quan quản lý nhà nước hiện có, vận dụng hình thức quan hệ đối tác giữa Nhà nước - tư nhân và phi lợi nhuận.
- 4. Tiếp tục làm rõ các cơ chế điều phối giữa các cơ quan chuyên môn để đánh giá việc thực hiện chính sách, chiến lược và kế hoạch.
- 5. Áp dụng các phương thức điều phối mới, trong đó bao gồm chuẩn hoá quy trình làm việc và chất lượng công việc.
- 6. Triển khai thí điểm việc đa dạng hoá các mô hình quản lý hành chính công ở địa phương, có xét đến những điểm khác nhau giữa đô thị và nông thôn, bối cảnh kinh tế-xã hội giữa các vùng và các địa phương khác nhau, giữa nguyên nhân và điều kiện nghèo đói khác nhau.
- 7. Các bộ, ngành trung ương cần rà soát lại các tiêu chí và phương thức tuyển dụng các vị trí làm việc trong lĩnh vực kinh tế, đồng thời tăng cường đào tạo và đào tạo lại theo năng lực công việc gắn với nhiệm vụ phát triển của tổ chức.
- 8. Xây dựng mô hình hợp tác giữa Nhà nước và tư nhân trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ công ở địa phương, trong đó thành lập một đơn vị hành chính đóng vai trò liên lạc.
- 9. Tham khảo ý kiến đóng góp và phản hồi của người sử dụng.

*3.2.4. Phân cấp giữa trung ương và địa phương, giữa các cấp địa phương chưa đem lại hiệu quả tác động về phát triển kinh tế như mong đợi*

#### *Định hướng chiến lược*

Có 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 kinh tế và giảm nghèo hay không còn tùy thuộc vào nhiều yếu tố khác nhau<sup>1</sup>. Cần phải có một số điều kiện để đảm bảo phân cấp được triển khai đúng hướng và đem lại kết quả tích cực như mong đợi. Một là sự phân công trách nhiệm rõ ràng giữa các cấp dựa trên nguyên tắc “giao quyền cho cấp thấp nhất”, 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. Hai là thành lập một cấp trung gian hợp lý phù hợp với mục tiêu, chính sách cụ thể. Một số nghiên cứu về quá trình phân cấp có phân tích kinh nghiệm từ các chương trình phát triển nông thôn vì mục tiêu xoá đói giảm nghèo tại các quốc gia Nam Phi cho rằng, 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 trung gian/cấp vùng thực hiện vai trò kết nối và củng cố kiến nghị hoặc sáng kiến từ dưới lên hoặc khuôn khổ chính sách từ trên xuống một cách hiệu quả<sup>2</sup>. Ba là 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. Bốn là hệ thống trách nhiệm giải trình - nhân tố quan trọng thứ tư dẫn tới thực hiện thành công việc phân cấp. Mỗi hình thức phân cấp cần có cơ chế theo dõi giám sát; trong đó có những lĩnh vực cần giám sát là tài chính, hoạt động và sự hài lòng của người sử dụng đối với dịch vụ được cung ứng.

Quy trình phân cấp đòi hỏi sự hỗ trợ trong tăng cường năng lực và giám sát của chính quyền trung ương. Phân cấp sẽ không thành công

---

1. Xem 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.

2. Xem Deryke Belshaw: “Phân cấp quản trị và giảm nghèo: kinh nghiệm liên quan tại châu Phi và châu Á” trong Collins, tr. 72.

nếu chính quyền trung ương rút lui hoàn toàn khỏi quá trình phân cấp và chỉ tập trung vào quản lý vĩ mô.

*Đề xuất giải pháp*

1. Các bộ, ngành trung ương và địa phương xây dựng một lộ trình phân cấp nhất quán.
  2. Xác định rõ vai trò của cấp trung gian tạo sự liên kết giữa hai quá trình từ trên xuống và từ dưới lên trong lĩnh vực chính sách.
  3. Liên kết phân cấp với tăng cường năng lực và đánh giá hiệu quả hoạt động của tổ chức.
  4. Rà soát lại việc phân công nhiệm vụ trong lĩnh vực chính sách nhằm thúc đẩy cải cách, áp dụng phân tích công việc có hệ thống và bản giao việc vào kế hoạch phân cấp.
  5. Tăng cường đánh giá nội bộ tại các cơ quan, ban, ngành, trung ương.
  6. Tăng cường hệ thống giám sát bên ngoài thông qua Hội đồng nhân dân, Kiểm toán nhà nước và người dân.
- Mở rộng phạm vi tổ chức bỏ phiếu tín nhiệm giữa kỳ đối với các vị trí lãnh đạo ở cấp tỉnh và huyện, coi đây là cơ chế tăng cường trách nhiệm giải trình.
  - Thiết lập diễn đàn tham vấn trong khu vực công và khu vực tư đối với những vấn đề liên quan tới quản trị quốc gia nói chung và cung cấp dịch vụ công trong các lĩnh vực như xoá đói giảm nghèo, bảo vệ môi trường và dự án đầu tư nói riêng.

**3.3. Cách tiếp cận thực hiện các đề xuất giải pháp**

Những đề xuất giải pháp nêu trên là điểm xuất phát cho việc đánh giá sâu và lập kế hoạch gắn kết cải cách hành chính với phát triển kinh tế. Cần có thêm nhiều hoạt động nghiên cứu để tìm hiểu rõ hơn từng vấn đề và sau đó giám sát tác động của các biện pháp nêu trên nhằm đảm bảo hiệu quả của quá trình cải cách hành chính.

**4. Kết luận**

Nội dung của Chương này là tìm hiểu hệ thống hành chính công được

xây dựng trong khuôn khổ của Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhằm đánh giá vai trò của hệ thống hành chính công trong phát triển kinh tế. Ở đây chúng tôi tập trung vào hai khía cạnh của cải cách, một là đơn giản hóa thủ tục hành chính nhằm điều chỉnh mối quan hệ giữa các cơ quan quản lý nhà nước và công dân, hai là cải cách tổ chức nhằm xác định lại các mối quan hệ giữa các ngành, các cấp bên trong nền hành chính công. Chúng tôi cho rằng, Chương trình tổng thể cải cách hành chính của Việt Nam đã và đang thúc đẩy cải cách khu vực công vốn kế thừa từ thời kỳ kế hoạch hóa tập trung. Theo Chương trình này, việc phát triển một nền hành chính là hết sức cần thiết. Đây là một yếu tố tích cực bởi Chương trình tạo lập khuôn khổ cho sự phát triển một nền hành chính quốc gia thống nhất. Dựa vào tổng quan tài liệu, chúng tôi rút ra kết luận rằng việc đơn giản hóa thủ tục hành chính nhìn chung đã mang lại những điều kiện thuận lợi cho phát triển kinh tế. Qua Chương trình, vai trò của Nhà nước với tư cách là đối tác tạo thuận lợi cho phát triển được củng cố, đồng thời khái niệm dịch vụ công một lần nữa được duy trì và phát triển. Cải cách tổ chức theo hình thức đa ngành, đa lĩnh vực về mặt cơ cấu đã giảm được số đầu mối quản lý, tạo điều kiện thúc đẩy việc lồng ghép quá trình hoạch định và thực hiện chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ngắn và dài hạn.

Song vẫn tồn tại nhiều thách thức hạn chế hiệu lực và hiệu quả của hệ thống hành chính. Số lượng thủ tục hành chính điều chỉnh các mối quan hệ nhà nước-xã hội còn rất lớn, trong khi đó năng lực của dịch vụ một cửa và cơ chế dịch vụ một cửa liên thông vẫn còn hạn chế. “Mệnh lệnh hành chính” cơ bản vẫn chưa được thay thế bằng một khái niệm “dịch vụ công”. Chưa có dấu hiệu nào cho thấy mô hình bộ đa ngành, đa chức năng sẽ lồng ghép tốt các chính sách phát triển kinh tế - xã hội tại các cấp hành chính địa phương. Trong khi đó, vẫn còn nhiều biểu hiện cho thấy những yếu kém trong xây dựng chính sách của các bộ, ban, ngành. Cũng có dấu hiệu cho thấy những chính sách tốt thường bị vô hiệu hoá do chậm trễ trong thực hiện hay do nền hành chính quan liêu kém hiệu quả. Bên cạnh đó, không có dấu hiệu cho thấy phân cấp đã trở thành một động lực thúc đẩy việc đạt được những mục tiêu phát triển kinh tế - xã

hội ở địa phương. Có sự khác nhau về mức độ cụ thể hóa phạm vi phân cấp về mặt pháp lý và lợi ích từ việc cụ thể hoá đó ở từng địa phương. Quá trình phân cấp còn nhiều thách thức và không phải là một phương thuốc chữa bách bệnh cho phát triển ở địa phương.

Việc xác định vai trò của nền hành chính Việt Nam trong phát triển kinh tế tại thời điểm tăng trưởng cao là không dễ dàng. Song, tại thời điểm khó khăn khi đất nước đang phải đối mặt với những tác động của cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu, việc nhìn nhận và đánh giá chất lượng hoạt động của hệ thống hành chính lại khá thuận lợi. Cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ khu vực năm 1997 và 1998 có thể được coi là sự kiện kinh tế toàn cầu đầu tiên có hiệu ứng kiểm định tính hiệu lực và hiệu quả của nền hành chính Việt Nam. Chính phủ đã đưa ra một chương trình kích thích kinh tế. Nhiều nhà quan sát nhận xét rằng phản ứng của Chính phủ vẫn còn chậm và nhiều chính sách cũng cần thời gian để có hiệu lực. Trên thực tế, cho tới những năm 2001-2002 mới bước đầu cảm nhận được những tác động của chính sách. Cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu trong thời gian hiện nay (2008-2009), diễn ra sau khủng hoảng tài chính - tiền tệ khu vực một thập kỷ, sẽ là liều thuốc thử khác không chỉ đối với một nền hành chính đã phát triển hơn mà còn đối với những thay đổi cần thiết để nền hành chính của Việt Nam có thể đóng vai trò là động lực tích cực thúc đẩy sự phát triển của Việt Nam trong bối cảnh chịu sức ép từ bối cảnh toàn cầu lẫn các mục tiêu phát triển trong nước.

Nhằm củng cố hơn nữa quá trình cải cách, chúng tôi kêu gọi các sáng kiến và cách tân trong các lĩnh vực gồm xác định vấn đề, phân tích những phương án hướng chiến lược và giải pháp khác nhau cũng như các phương pháp thực hiện. Ở tầm vĩ mô, cần thiết phải hoạch định một phương pháp tiếp cận chiến lược gắn cải cách hành chính với tính hiệu lực và hiệu quả của bộ máy hành chính nhà nước hướng tới các mục tiêu phát triển kinh tế do tất cả các bên liên quan tham gia xây dựng, mối liên kết giữa các biện pháp cải cách hành chính và mối quan hệ đối tác giữa các cơ quan quản lý nhà nước, các bên hữu quan ngoài khu vực nhà nước. Ở phương diện thực thi, chúng tôi đưa ra một số đề xuất liên quan

đến cải cách thủ tục hành chính và cải cách tổ chức. Cách tân, chủ động và cụ thể hoá là những đặc trưng mang tính xuyên suốt của những đề xuất giải pháp này.

Nguồn cảm hứng cho sự thay đổi có được từ kinh nghiệm quốc tế và trong nước. Ở đây chúng tôi cũng đã nêu một số kinh nghiệm quốc tế về vai trò của nền hành chính. Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan và Xingapo được đưa ra làm ví dụ vì những nước và vùng lãnh thổ này đã đạt được những thành công nhất định khi đề cập tới vai trò của nền hành chính công đối với phát triển kinh tế. Thế hệ thứ hai của “những nước phát triển sau” như Thái Lan, Malaixia và Philippin cũng thể hiện những thành công, thất bại vào lúc này hay lúc khác. Việt Nam có thể tham khảo những kinh nghiệm quốc tế này. Các nghiên cứu về những thể hệ khác nhau của các nước phát triển cho thấy các nước phát triển ở từng giai đoạn khác nhau đã tự điều chỉnh mô hình phát triển của mình. Do vậy, trong chương này chúng tôi đi sâu phân tích quá trình phát triển nền hành chính công tại một số địa phương đã hoặc đang trong quá trình trở thành những địa phương có thu nhập bậc trung với ngưỡng 1.000 USD. Bình Dương thuộc thể hệ phát triển đi trước trong khi đó Thừa Thiên - Huế và Vĩnh Phúc là những địa phương đi sau. Ngoài việc tham khảo học tập những biện pháp thực hiện hiệu quả của quốc tế, cần xem xét những kinh nghiệm của các địa phương trong nước để có đầu vào cần thiết cho Việt Nam đạt được và duy trì mức thu nhập bậc trung.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

### Tiếng Anh

1. Asia Program: “Choosing Success: The Lessons of East and Southeast Asia and Vietnam’s Future”. January, 2008.
2. Central Institute For Economic Management: “Strengthening Coordination between the State Management Agencies Responsible for the Service Sector”, Hanoi, 2006.
3. Collins, Paul, ed. Applying Public Administration in Development: Guideposts to the Future. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd., 2000.

4. Deyo, Frederick, ed. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, New York: Cornell University, 1987.
5. *East Asia Decentralizes: Making Local Governments Work*, World Bank, 2005.
6. Elster, Jon; Offe, Claus; and Preuss, Ulrich K. *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
7. Gonzalez III, Joaquin L.; Lauder, Kathleen; and Melles, Brenda: *Opting for Partnership: Governance Innovations in Southeast Asia*. Institute on Governance, Ottawa, Canada and Kuala Lumpur, Malaysia, N.D.
8. GTZ and VCCI: *Vietnamese Business Associations as Policy Advocates: A Lot More Can Still be Done*. Hanoi, 2007.
9. Kammeier, Hans Detlef and Demaine Harvey, eds. *Decentralization, Local Governance and Rural Development*, Bangkok: Asian Institute of Technology, 2000.
10. MacIntyre, Andrew, ed. *Business and Government in Industrializing Asia*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1994.
11. Manor, James: *The Political Economy of Democratic Decentralization*, World Bank, 1999.
12. McCourt, Willy and Minogue, Martin, eds. *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*. Cheltenham: Edward Elgar, 2001.
13. Migdal, Joel S. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1988.
14. Ministry of Labor, Invalids, and Social Affairs and UNDP. *Taking Stock, Planning Ahead: Evaluation of the National Targeted Program on Hunger Eradication and Poverty Reduction and Program 135*. Hanoi, November 2004.
15. MOLISA and UNDP. *Taking Stock, Planning Ahead: Evaluation of the National Targeted Program on Hunger Eradication and Poverty Reduction and Program 135*. Hanoi, Vietnam, November 2004.
16. Nguyen The Dzung: "Capacity Assessment for Viet Nam's National

- Target Program for Hunger Eradication and Poverty Reduction”, VIE/97/017- Strengthening capacity to support the National Target Program for Hunger Eradication and Poverty Alleviation.
17. Perkins, Dwight H. and Vũ Thành Tự Anh: “Vietnam’s Industrial Policy: Designing Policies for Sustainable Development”, Paper presented at the International Workshop on “Vietnam, East Asia, and Beyond” organized by the Center for Southeast Asian Studies, City University of Hong Kong, December 2008.
  18. Robert Bennett, *Decentralization, Local Governments and Markets: Toward a Post-Welfare Agenda*. Oxford: Clarendon, 1990.
  19. Ronnas, Per and Ramamurthy, Bhargavi, eds. *Entrepreneurship in Vietnam: Transformation and Dynamics*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2001.
  20. Sampford, Charles; Condlin, Suzanne; Palmer, Margaret; and Round, Tom, eds. *Asia Pacific Governance: From Crisis to Reform*. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2002.
  21. Shimomura, Yasutami, ed. *The Role of Governance in Asia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003
  22. Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam: Chiến lược toàn diện tăng trưởng và giảm nghèo (CPRGS), Hanoi, November 2003.
  23. Thomas, Caroline: *Global Governance, Development, and Human Security*, London: Pluto Press, 2000.
  24. USAID and VCCI: *The Vietnam Provincial Competitiveness Index 2007: Measuring Economic Governance for Private Sector Development*, Hanoi: Vietnam Competitiveness Initiative, 2007.
  25. Van Arkadie, Brian and Mallon, Raymond, eds. *Vietnam: A Transition Tiger?* Canberra: Asia Pacific Press at the Australian National University, 2003.
  26. Vasavakul, Thaveporn and Nguyễn Thái Vân: “Collaboration Groups in Rural Vietnam: A Background Paper.” Paper commissioned by OXFAM-GB, CARE, and IFAD, 2006.
  27. Vasavakul, Thaveporn: “Politics of Administrative Reform in Post-Socialist Vietnam”; Suiwah Leung, ed. *Vietnam Assessment: Creating*

- a Sound Investment Climate, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1996, pp. 42-68.
28. Vasavakul, Thaveeporn: "Sectoral Politics and Strategies for State and Party Building from the VII to the VIII Congress of the Vietnamese Communist Party (1991-1996)"; Adam Fforde, ed., *Doi Moi: Ten Years after the 1986 Party Congress*; Canberra: Department of Political and Social Change Monograph Series no. 24, 1997, pp. 81-135.
  29. Vasavakul, Thaveeporn: "Vietnam: Sectors, Classes, and the Transformation of a Leninist State", James W. Morley, ed., *Driven By Growth: Political Change in the Asia-Pacific Region* (revised edition). Armonk, New York: M.E. Sharpe, 1999 pp. 58-82.
  30. Vasavakul, Thaveeporn: "Agricultural Land Management Under Doi Moi: Policy Makers' View." Report Prepared for the ACIAR ADP 1/97/092 Project "Impacts of Alternative Agricultural Policy Options on the Agricultural Sector in Vietnam," Jointly Carried Out by University of Sydney and Hanoi Agricultural University I. December 2003.
  31. Vasavakul, Thaveeporn: "Co-Governance and Human Security: Decentralization, Grassroots Democracy, and Poverty Alleviation in Vietnam." Draft paper presented for discussion at the conference on human security in ASEAN organized by the Institute of Security and International Studies, November 2006. Unpublished.
  32. Vasavakul, Thaveeporn: "From Fence Breaking to Networking: Popular Organizations and Policy Influence in Post-Socialist Vietnam," in Benedict Kerkvliet, Russell Heng and David Koh, eds., *Getting Organized in Vietnam: Moving in and Around the Socialist State*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003, pp. 25-61.
  33. Vasavakul, Thaveeporn: "Rebuilding Authority Relations: Public Administration Reform in the Era of Doi Moi." Report Commissioned by the Asian Development Bank, Hanoi, May, 2002.
  34. Vasavakul, Thaveeporn: "Rethinking the Philosophy of Central-Local Relations in Post-Central Planning Vietnam", Mark Turner, ed. *Central-Local Government Relations in the Asia-Pacific Region*, London: Macmillan, 1997, pp. 166-95.



35. Vasavakul, Thaveeporn: "Vietnam: From Revolutionary Heroes to Red Entrepreneurs," in Muthiah Alagappa, ed., *Coercion and Governance: the Declining Political Role of the Military in Asia*; Stanford: Stanford University Press, 2001, pp. 336-56.
36. Vasavakul, Thaveeporn; Nguyễn Quang Ngọc; St. George, Elizabeth; Jones, Richard; Trần Huy Chương; and Nguyễn Thanh Phương: "Decentralization in Vietnam - Working Effectively at Provincial and Local Government Level: "Report Commissioned by the Australian Agency of International Development, Hanoi, December 2000 (through Adam Fforde and Associates Pty Ltd).
37. Vedeld, Trond: "Democratic Decentralization and Poverty Reduction- Exploring the Linkages". Paper presented at the NFU Annual Conference Politics and Poverty, Oslo 23-24 October 2003.
38. Vietnam Development Report 2005, Governance, Joint Donor Report to the Vietnam Consultative Group Meeting, Hanoi, December 1-2, 2005.
39. Vietnam Development Report 2009, Capital Matters, World Bank Report to the Vietnam Consultative Group Meeting, Hanoi, December 4-5, 2008.
40. Vũ Thành Tự Anh, Lê Viết Thái, and Võ Tất Thắng: "Provincial Extra legal Investment Incentives in the Context of Decentralization in Vietnam: Mutually Beneficial or A Race to the Bottom?", UNDP Report, November, 2007.

### Tiếng Việt

1. Bùi Đức Khang: *Phân cấp quản lý trong hệ thống hành chính nhà nước của chính quyền địa phương*, Nxb. Tư Pháp, Hà Nội, 2000.
2. Chu Văn Thành: *Dịch vụ công và xã hội hóa dịch vụ công: một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2004.
3. Đặng Kim Sơn: *Nông nghiệp nông thôn Việt Nam: 20 năm đổi mới và phát triển*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006.
4. Lê Chi Mai: *Phân cấp ngân sách cho chính quyền địa phương: thực trạng và giải pháp*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006.
5. Ngô Thắng Lợi và Vũ Cương: *Đổi mới công tác kế hoạch hóa trong tiến trình hội nhập*, Nxb. Lao động - Xã hội, Hà Nội, 2007.

6. Tạp chí *Quản lý nhà nước*.

**Các văn bản của Nhà nước**

1. Bộ Nội vụ: Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010 và các văn bản triển khai, Hà Nội, 2003.
2. Chính phủ Việt Nam, chính quyền các cấp, Nxb. *Hồng Đức*, Hà Nội, 2008.
3. *Quy định mới về cải cách hành chính*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006.
4. Nghị quyết của Đảng, các Nghị quyết của Chính phủ và báo cáo của các bộ, tỉnh, huyện và xã.

## CHƯƠNG 2

# QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG: TĂNG CƯỜNG HIỆU QUẢ ĐIỀU HÀNH VÀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

CLAY G. WESCOTT, NGUYỄN HỮU HIỆU VÀ VŨ QUỲNH HƯƠNG

---

### Tóm tắt

Một trong các mục tiêu của Việt Nam khi trở thành nước có mức thu nhập bậc trung là xác định được loại hình hệ thống hành chính công và tài chính công cần thiết để duy trì mức thu nhập đó, đảm bảo các chi phí trong khu vực công phù hợp với khả năng chi trả, có tính hiệu quả chi phí và tăng cường năng lực phối kết hợp. Trong quá trình chuyển đổi này, một câu hỏi lớn được đặt ra là: "**Làm thế nào để nâng cao hiệu quả sử dụng đồng tiền thông qua hệ thống hành chính nhà nước của Việt Nam?**".

Phân tích ban đầu so sánh Việt Nam với các nước khác của khu vực trong giai đoạn từ đầu đến giữa thập kỷ 1990 dựa trên hai chỉ số phổ biến: (i) tỷ lệ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước trên tổng số dân và (ii) mức lương trung bình ở các cơ quan trung ương (không kể cán bộ, nhân viên các doanh nghiệp nhà nước và lực lượng vũ trang) tính theo tỷ lệ phần trăm GDP bình quân đầu người. Số liệu thống kê cho thấy, tuy số lượng cán bộ, công nhân viên chức nhà nước tương đối lớn, song mức lương trung bình theo tỷ lệ phần trăm GDP lại thấp nhất trong khu vực. Trong giai đoạn tiếp theo tính đến năm 2001, tỷ lệ cán bộ, công nhân viên chức nhà nước so với dân số giảm mạnh, có lẽ là do vai trò của khu

vực nhà nước đã bị thu hẹp trong nền kinh tế thị trường. Đồng thời, mức lương trung bình theo tỷ lệ phần trăm GDP tăng lên đáng kể, một phần là do sự gia tăng cạnh tranh về trình độ chuyên môn, tay nghề từ phía các doanh nghiệp tư nhân.

Trong giai đoạn 2001-2006, tổng mức gia tăng về quy mô nhân sự là 37%, trong đó viên chức thuộc các đơn vị cung ứng dịch vụ công tăng nhiều nhất (45%); song tỷ lệ cán bộ, công nhân viên chức nhà nước trong dân số cũng tương tự các nước khác được sử dụng để so sánh trong khu vực là Inđônêxia và Philippin. Tình hình tiền lương cũng được cải thiện đáng kể (mức lương trung bình tăng hơn 3,5 lần, hơn hai lần tính theo tỷ lệ phần trăm GDP bình quân đầu người). Hiện nay, mức lương tính theo tỷ lệ phần trăm GDP đầu người ở Việt Nam cao hơn so với các quốc gia được tham khảo để so sánh trong khu vực.

Bên cạnh đó, Việt Nam đã thành công trong việc hạn chế được tình trạng giảm sút mức thu trước đây, tăng mức thu và thu viện trợ tính theo tỷ trọng GDP từ gần 22% lên hơn 27% và giảm mức thâm hụt GDP từ 5% xuống dưới 4%. Khoảng 2/5 mức tăng thu xuất phát từ dầu mỏ.

Những đổi mới của Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 thể hiện ở khía cạnh tăng cường phân cấp ngân sách, nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình, hợp lý hoá bộ máy quản lý và xã hội hoá các dịch vụ, chức năng mà từ trước đến nay vẫn do các cơ quan nhà nước thực hiện.

Mặc dù đã đạt được tiến bộ đáng kể trong lĩnh vực quản lý tài chính công và các cấu phần liên quan trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước (cải cách hành chính) giai đoạn 2001-2010, song cũng đã đến lúc Việt Nam cần tổng kết những kết quả đạt được trong từng lĩnh vực và tiến hành các bước cải thiện mang tính khả thi. Những công việc cụ thể cần tiến hành trong thời gian tới được nêu trong nội dung về quản lý tài chính công của Chương trình tổng thể cải cách hành chính:

**Tăng cường quản lý tài chính công đối với các cơ quan hành chính:**  
Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 đang được sửa đổi trong năm 2009

và cần giải quyết những vấn đề như: (i) tăng cường khả năng dự báo về các luồng vốn đầu tư cho cấp huyện và cấp xã, (ii) làm rõ hơn việc giao nhiệm vụ chi thường xuyên, (iii) mở rộng áp dụng khuôn khổ chi tiêu trung hạn ngoài các ngành và các tỉnh thí điểm và (iv) mở rộng phạm vi ngân sách về các khoản phí, đóng góp, nợ và trái phiếu cho phù hợp với các chuẩn mực quốc tế. Các hoạt động cải cách được ưu tiên khác bao gồm thực hiện đầy đủ Luật Kế toán năm 2003 cùng các văn bản pháp lý và nghị định có liên quan, Hệ thống Tài khoản kế toán mới và Hệ thống Thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS), tăng cường các biện pháp kiểm soát nội bộ về biên chế và tiền lương, thiết lập Văn phòng Quản lý nợ, làm rõ và phân loại nguồn thu theo thông lệ quốc tế, tiến hành đánh giá chi tiêu công và trách nhiệm giải trình về tài chính (PEFA). Cần có một cơ sở pháp lý rõ ràng cho việc áp dụng cơ chế kiểm toán nội bộ được chuyển từ Kiểm toán Nhà nước sang Bộ Tài chính. Để khắc phục khó khăn về nhân lực, Bộ Tài chính có thể xem xét phối hợp với Bộ Nội vụ và Học viện Hành chính Quốc gia xây dựng một chương trình học bổng sau đại học cho các cán bộ chủ chốt của Bộ Tài chính.

*Tăng cường công tác lập kế hoạch:* công tác lập kế hoạch gần đây đã có một số bước tiến bộ như lập Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm tại hai mươi tỉnh/thành, góp phần hài hoà các hoạt động tài trợ trong cải thiện hệ thống của chính phủ, đơn giản hóa thủ tục và cơ chế lập kế hoạch chung. Trên cơ sở đó, việc xây dựng một khuôn khổ mới cho công tác lập kế hoạch hiện đang được triển khai có ý nghĩa hết sức quan trọng. Khuôn khổ này sẽ có tác dụng khuyến khích sự tham gia của người dân, hiện đại hóa quy trình/thủ tục lập kế hoạch, gắn kế hoạch thực hiện với ngân sách, tăng cường theo dõi, giám sát việc thực hiện kế hoạch và xác định rõ vai trò của Nhà nước và khu vực tư nhân.

*Quyền tự chủ về ngân sách đối với các cơ quan hành chính, sự nghiệp:* mặc dù đã đạt được một số kết quả, song việc thực hiện Nghị định số 130/2005/NĐ-CP của Chính phủ đã đặt ra một số vấn đề cần được

ngiên cứu kỹ lưỡng để có cơ sở thông tin cho việc sửa đổi, điều chỉnh một cách mạnh mẽ hơn văn bản này. Tiết kiệm chi tiêu ngân sách là một nội dung chính trong định hướng chính sách mới này trong bối cảnh đòi hỏi phải tăng cường hiệu quả và kết quả thực hiện chức năng cung cấp các dịch vụ công. Việc phân cấp các chức năng và thẩm quyền cho các đơn vị sử dụng ngân sách là không đồng bộ. Thủ trưởng các đơn vị sử dụng ngân sách có toàn quyền quyết định đối với ngân sách, nhưng lại không có toàn quyền quyết định trong việc tuyển dụng, đề bạt và sa thải cán bộ. Nếu không được trao các quyền như vậy, thì khó có thể hy vọng thủ trưởng các cơ quan/đơn vị phát huy trách nhiệm giải trình đối với việc cải thiện kết quả thực hiện nhiệm vụ của cơ quan/đơn vị mình. Luật Cán bộ, công chức năm 2008 có thể tạo cơ hội nâng cao trách nhiệm giải trình, tạo cơ sở pháp lý cho việc đánh giá hiệu quả công tác của cán bộ, công chức và áp dụng các biện pháp kỷ luật đối với những ai không hoàn thành nhiệm vụ.

**Mức lương hợp lý và mang tính cạnh tranh cho hệ thống hành chính công:** mức thu nhập của cán bộ, công nhân viên chức nhà nước nói chung thấp hơn so với người lao động ở khu vực ngoài nhà nước 11%, trong đó mức thu nhập của cán bộ chuyên môn thấp hơn 20% và của cán bộ hành chính thấp hơn 41%, đã được điều chỉnh có tính đến sự chênh lệch về trình độ học vấn và nơi làm việc. Tuy nhiên, mức sống của cán bộ, công nhân viên chức nhà nước khá hơn một chút so với người lao động trong khu vực ngoài nhà nước. Mức sống của cán bộ chuyên môn và cán bộ hành chính vẫn thấp hơn, song mức chênh lệch chỉ ở dưới 5%, thấp hơn nhiều so với mức chênh lệch về thu nhập nói riêng. Cần cập nhật số liệu thống kê thông qua các cuộc điều tra định kỳ về mức lương và mức chi tiêu hộ gia đình.

**Hợp lý hóa công tác quản lý thuế:** đã có những bước tiến đáng kể theo hướng hiện đại hóa công tác quản lý thuế, đặc biệt việc thông qua Luật Quản lý thuế năm 2007 và hiện đang tiếp tục hiện đại hóa việc quản lý thuế thu nhập doanh nghiệp cũng như thuế thu nhập cá nhân. Bước tiếp theo là phân tích một cách bài bản hiệu quả của công tác thu và quản lý

thuế nói chung (đối với tất cả các loại thuế) và đối với từng loại thuế cụ thể. Công việc này phải được thực hiện bởi một cơ quan nghiên cứu độc lập với các cơ quan quản lý thuế và hoạch định chính sách thuế. Cần kết hợp nghiên cứu định lượng và định tính để có thể đưa ra các quyết định dựa trên thực chứng về những nội dung điều chỉnh hay đổi mới chính sách đối với các loại thuế khác nhau trên cơ sở tham khảo những sáng kiến mới rút ra từ thực tế.

*Tăng cường theo dõi và đánh giá các hoạt động cải cách về quản lý tài chính công:* mặc dù nghiên cứu này đã đưa ra nhiều thông tin và kết quả phân tích bổ ích, song cần phải tiếp tục theo dõi, đánh giá sâu hơn ít nhất trên hai mặt: hiểu biết toàn diện hơn về kết quả của công tác quản lý tài chính công theo các chuẩn mực quốc tế như PEFA và am hiểu sâu hơn mối liên quan giữa tiến bộ trong quản lý tài chính công với tiến bộ về kết quả phát triển. Cần hỗ trợ công việc này bằng cách tăng cường các cơ quan tham mưu có liên quan như Viện Nghiên cứu tài chính của Bộ Tài chính.

### **Giới thiệu**

Câu hỏi nghiên cứu chính cần giải quyết ở đây là: làm thế nào để hệ thống hành chính công của Việt Nam nâng cao hiệu quả chi tiêu đối với đồng tiền? Mục tiêu đặt ra đối với Việt Nam khi vươn lên trở thành nước có thu nhập bậc trung là thiết lập được một loại hình tổ chức hành chính công và tài chính công phù hợp để duy trì bền vững mức thu nhập đó của đất nước, nhằm đảm bảo rằng các chi phí của khu vực công có thể đáng đáng được và để cải tiến các năng lực điều phối.

### **Ba câu hỏi tiếp theo của câu hỏi lớn nêu trên là:**

Thực trạng hệ thống dịch vụ hành chính công và quản lý tài chính công trong năm 2001 là như thế nào khi bắt đầu thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính, lý thuyết và thực hành quốc tế đã gợi cho thấy điều gì về con đường cải cách?

Những khuynh hướng và tiến bộ đạt được kể từ năm 2001 về quy mô và chi phí của các hệ thống dịch vụ hành chính công và quản lý tài chính công, nguồn thu, cung cấp dịch vụ và trách nhiệm giải trình là gì?

Những bước tiếp theo Việt Nam cần tiến hành để cải tiến quản lý tài chính công của mình nhằm hỗ trợ cho việc vươn lên thành nước có thu nhập bậc trung?

Những nghiên cứu của Chương này được thực hiện bằng việc kết hợp phân tích định lượng về các số liệu ngân, tài chính và các chỉ số sẵn có khác, với đánh giá định tính về hoạt động của các hệ thống then chốt và các khuynh hướng có thể có. Việc điếm các tài liệu sẵn có đề cập đến các cuộc tranh luận về lý thuyết và thực tiễn của công tác quản lý tài chính công tại các nước phát triển, đang phát triển, rút ra từ các tài liệu có tính chỉ dẫn chủ yếu từ năm 1990 của các học giả và các nhà thực hành. Tiếp theo, chúng tôi thực hiện rà soát những công trình nghiên cứu mới đây về cải cách quản lý tài chính công tại Việt Nam, xem xét tới các vấn đề then chốt và những lỗ hổng.

Ở đây chúng tôi chủ yếu dựa trên các nguồn số liệu cơ sở có tính chất định tính, bao gồm các cuộc phỏng vấn có cấu trúc, sự quan sát về các biện pháp thực hành hành chính, các luật, nghị định và các văn bản quy phạm pháp luật khác. Đồng thời, chúng tôi cũng dựa vào các nguồn số liệu định lượng từ phía Chính phủ và các cơ sở dữ liệu của các đối tác phát triển, các bảng tính và các tài khoản.

Nhóm tác giả sẽ sử dụng phương pháp tiếp cận nghiên cứu hành động như đã được Karl Lewn (1946) và một số người khác phát triển lên, có nghĩa là sẽ cố gắng để tìm hiểu kỹ hơn hệ thống quản lý tài chính công nhằm đạt được sự cải tiến về cách thức hoạt động của hệ thống. Sự khác biệt với các thể loại nghiên cứu khác là nghiên cứu hành động nhấn mạnh sự tham gia của các bên hữu quan trong việc giúp xác định vấn đề, phân tích vấn đề và thống nhất về cách thức hướng tới phía trước. Các bên hữu quan đã tham gia thông qua các cuộc phỏng



vấn có cấu trúc<sup>1</sup>, hội thảo lấy ý kiến ngày 4 tháng 11 năm 2008. UNDP và hai chuyên gia phản biện đã góp ý cho dự thảo báo cáo cuối cùng, đồng thời dự thảo báo cáo cũng được đưa ra lấy ý kiến tại mọi hội thảo khoa học do Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tổ chức vào tháng 3-2009 và tại ba hội thảo vùng được tổ chức vào tháng 4 và tháng 5 năm 2009 tại thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng và Thái Bình.

1. Những người tham gia phỏng vấn gồm ông Đoàn Cường, Vụ trưởng Vụ Tiền lương, Bộ Nội vụ; ông Nguyễn Hoà Bình, Phó vụ trưởng Vụ Cải cách hành chính, Bộ Nội vụ; ông Dương Hồng Loan - chuyên gia về tài chính công, AusAID; ông Trần Anh Tuấn, Viện trưởng Viện Khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ; ông Nguyễn Quang Ngọc, Sida; ông Đỗ Việt Đức, Vụ Ngân sách nhà nước, Bộ Tài chính; ông Nguyễn Việt Hồng, Vụ Hành chính sự nghiệp, Bộ Tài chính; ông Nguyễn Văn Hà, Phó Vụ trưởng Vụ Tài chính, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; ông Trịnh Tiến Dũng - Trưởng phòng Quản trị quốc gia, UNDP; Putu Kamayana, Phó Giám đốc quốc gia ADB; ông Đào Việt Dũng, nhà kinh tế/cán bộ phụ trách mảng Quản trị quốc gia ADB; ông Trần Hữu Huỳnh, Trưởng phòng Pháp lý, VCCI; ông Jago Penrose, PAG; ông Nguyễn Thành Tài, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh; ông Thông, Phó Giám đốc Dự án PAR, UNDP; bà Trần Thị Bình Minh, Trưởng phòng Đăng ký kinh doanh, Sở Kế hoạch và Đầu tư; ông Jonathan Pincus, Trưởng khoa Chương trình Fulbright tại Thành phố Hồ Chí Minh; bà Phạm Thị Kim Lệ, Phó Giám đốc Sở Tài chính thành phố Hồ Chí Minh, ông Tuấn, Phó Chánh văn phòng, ông Phước, ông Đức, ông Liêm, Bà Yên, Sở Tài chính; bà Trần Thị Nhung, Phó phòng Nội vụ, ông Mẫn, phòng Cải cách hành chính, bà Tuyết, Phòng Tài vụ, Ủy ban nhân dân huyện Củ Chi; ông Đặng Văn Thanh, nguyên Phó Trưởng Ban Tài chính của Quốc hội; bà Jacqueline Delima Baril, CIDA; Susanne Frederiksen, Tham tán Sứ quán Đan Mạch; bà Maria Delfina Alcaide Garrido, chuyên gia về Quản trị nhà nước, Ngân hàng Thế giới, Bà Keiko Kubota, chuyên gia kinh tế, Ngân hàng Thế giới, ông Nguyễn Văn Minh, chuyên gia kinh tế, Ngân hàng Thế giới, ông James H. Anderson, chuyên gia về Quản trị quốc gia, Ngân hàng Thế giới, Bà Khánh Diệp, Giám đốc sở Tài chính tỉnh Hoà Bình; ông Khang, Phó Giám đốc Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Hoà Bình; các cán bộ, công chức huyện và xã Tân Lạc, tỉnh Hoà Bình. Ngoài ra còn có hai buổi thảo luận, một với các nhà tài trợ và một với Bộ Nội vụ với sự tham gia của một số cán bộ các vụ, cơ quan trong Bộ.

### **1. Những định hướng mới về nghiên cứu và thực hành quản lý tài chính công trên trường quốc tế**

Quản lý tài chính công giải quyết các vấn đề đánh thuế và chi tiêu của Chính phủ<sup>1</sup>. Việc đánh thuế bắt đầu bằng các văn bản quy phạm pháp luật, quản lý thuế và các biện pháp khác nhằm đảm bảo sự tuân thủ tự nguyện, giảm bớt tình trạng trốn thuế, đảm bảo rằng việc thu thuế và các biện pháp khuyến khích là nhất quán với quy phạm pháp luật. Một nhiệm vụ then chốt khác là dự toán số thu làm cơ sở cho việc lập kế hoạch ngân sách. Phần chi tiêu bao quát chu trình ngân sách, bao gồm cả chuẩn bị ngân sách, các biện pháp kiểm soát nội bộ, kế toán, kiểm toán nội bộ và kiểm toán từ bên ngoài, mua sắm, chế độ báo cáo và kiểm tra (Rosen, 2002).

Bắt đầu từ thập kỷ 1970 và 1980, nhiều nước phát triển đã bắt đầu thực hiện các cuộc cải cách về quản lý tài chính công, trước hết để cắt giảm chi tiêu và giảm bớt thâm hụt tài khóa và thứ hai là để tạo thuận lợi cho việc nâng cao kết quả hoạt động thông qua việc tăng cường tính hiệu quả, hiệu suất và chất lượng các dịch vụ công. Mặc dù có nhiều biến thể tùy thuộc vào quốc gia và bối cảnh chính trị, cải cách tài chính công ở các nước có chung đặc điểm chính là tăng cường kiểm soát chặt chẽ của chính quyền trung ương nhằm mục tiêu tiết kiệm ngân sách, cho phép các đơn vị sử dụng ngân sách được chủ động và linh hoạt hơn trong việc phân bổ lại các nguồn kinh phí trong phạm vi các khoản mục dòng ngân sách, cắt giảm các khoản ngoài ngân sách, tăng việc sử dụng thông tin hoạt động để tạo thuận lợi cho trách nhiệm giải trình, theo dõi và đánh giá các kết quả, các khuôn khổ tài chính và thu ngân sách đa niên, chuyển sang áp dụng chế độ kế toán dồn tích và kiểm toán kết quả hoạt động, mở rộng các hệ thống thông tin tài chính được vi tính hóa, đẩy mạnh phân cấp trong quản lý ngân sách, áp dụng các cơ chế thị trường như các khoản lệ phí người sử dụng và khoản phí về vốn, kiểm nghiệm thị trường, hợp đồng thuê ngoài và các thỏa thuận hoạt động. Những cải cách này được xây dựng trên các lý thuyết về sự lựa chọn công, các thể

---

1. Phần tiếp theo dựa vào công trình nghiên cứu của Westcott 2008, 2009 cùng với các nguồn khác đã được nêu.

chế và chủ - đại lý, song song với các mô hình tư nhân như “quản lý chất lượng tổng thể”, “quản lý đối với kết quả” và việc áp dụng vào khu vực công như “quản lý công kiểu mới”, “tái tạo Chính phủ” (OECD, 1995; OECD/Ngân hàng Thế giới, 2003; Pollitt và Bouckaert, 2004; Diamond và Khemani, 2006; Brumby, 1999; Rubin và Kelly, 2005; Ngân hàng Thế giới, 2000a: Phụ lục 3; Buchanan, 1986; Coase, 1937; Williamson, 1988; North, 1990; Eisenhardt, 1989; Deming, 1986; Drucker, 1954, 2001; Peters, 1986; Hood, 1991; Osborne và Gabler, 1992; Mintzberg, 1996; Hatry 1999; Moynihan và Ingraham, 2003 và Foltin, 2005).

Những ý tưởng cải cách này bắt đầu trở nên phổ biến tại nhiều nước đang phát triển trong thập kỷ 1980 sau cú sốc về giá dầu lửa của thập kỷ 1970, khiến thâm thủng tài khóa của các nước đang phát triển tăng từ 3,5% lên tới 6,3 % GNP trong giai đoạn 1972-1985. Phản ứng đầu tiên của các nước là áp dụng các biện pháp kiểm soát chặt hơn đối với chi tiêu, tuy nhiên sau đó nhiều nước đã tìm cách gắn kết tốt hơn giữa chi tiêu với các ưu tiên chính sách và các cơ hội thông qua việc cho phép các đơn vị chi tiêu được chủ động hơn trong sử dụng khoản ngân sách được phân bổ. Các cơ quan phát triển cũng nhận thấy rằng, các dự án viện trợ đã giúp giải phóng các nguồn lực của chính phủ, song nếu các chính sách và hệ thống tài khóa của chính phủ không hiệu quả thì kết quả đạt được từ những nguồn lực này sẽ ít hơn mong đợi. Tuy nhiên cũng đã có một sự đồng thuận lớn cho rằng, có sự khác nhau đáng kể giữa các nước đang phát triển và các nước phát triển. Điều này đòi hỏi các công cụ quản lý tài chính công phải được sử dụng một cách có chọn lọc và được áp dụng sao cho phù hợp với điều kiện từng nước. Những khác biệt này bao gồm một thực tế là nhiều nước đang phát triển phải đối mặt với các cuộc khủng hoảng tài chính và những yếu kém trong khu vực dịch vụ công sâu sắc hơn nhiều so với các nước phát triển và phải chịu những thâm hụt thể chế có tính kinh niên làm giảm hiệu quả của cải cách; đồng thời phải đối phó với các biện pháp thực hành và các hệ thống chính quy có thể bị xói mòn bởi những biện pháp thực hành phi chính quy, có tính cách tân được theo đuổi bởi những bên hoạt động then chốt để bảo vệ lợi ích của họ. Cũng có những cách diễn giải rất khác nhau của các từ ngữ

như quản lý công, hiệu suất và tính minh bạch khi được dịch sang các thứ ngôn ngữ khác nhau, thậm chí ngay cả trong số những nước có chung các truyền thống về lịch sử và văn hóa. Những cách hiểu khác nhau về thuật ngữ cũng đúng với trường hợp của Việt Nam (Premchand, 1990: 31-7; Allen và các cộng sự, 2004: 4-5; Hagen, 2005; Krafchik, 2003; Lienert, 2005; Robinson, 2006, DfID và các cộng sự, 2007; Filc và Scartascini, 2004; Wildavsky, 1986; Stevens, 2004; Jabbra và Dwivedi, 2005; Fukuyama, 2004; Nwagwu, 1992; Cheung 2005: 274-7; Batley và Larvi, 2004: 5-6, 29-30; Nunberg, 1992). Ngoài ra, sự hỗ trợ quốc tế có thể làm suy yếu tính hiệu quả hành chính thông qua các chi phí giao dịch cao, sự phân tán và điều phối yếu kém của các dự án tài trợ. Sự thiếu lòng ghép các quy trình ngân sách, hiệu ứng tâm lý xấu, giới hạn ngân sách mềm và những yêu cầu tương lai không hạn chế đối với những khoản ngân sách thường xuyên để duy trì hoạt động đầu tư của nhà tài trợ. Sự trợ giúp quốc tế cũng có thể làm suy yếu trách nhiệm giải trình bởi vì các chính phủ có thể huy động tài trợ đáng kể mà không phải dựa vào việc tăng thuế. Do vậy, chính phủ sẽ có ít nhu cầu hơn trong việc tạo lập môi trường kinh doanh thuận lợi và thực hiện trách nhiệm giải trình trước công dân của mình<sup>1</sup>, mặc dù họ có thể phải giải trình trước các nhà tài trợ quốc tế (Brautigam, 1992; Craig và Porter, 2003; Knack, 2001; Godfrey và các cộng sự, 2002; Brautigam và Knack, 2004; World Bank, 2000b: 20; Moss và các cộng sự, 2006; Ear, 2007).

Những vấn đề về năng lực là những thách thức đặc biệt đối với các nước đang phát triển trong việc ứng dụng những biện pháp thực hành có tính kỹ thuật cao về kinh tế vĩ mô, ngân sách, kế toán, kiểm toán, mua sắm và công nghệ thông tin truyền thông - những yếu tố then chốt trong cải cách quản lý tài chính công. Những biện pháp thực hành này có thể xuất phát từ các khía cạnh của các quy trình lãnh đạo và các giá trị, năng lực, hoạt động của con người, năng lực công nghệ, công nghệ thông tin, truyền thông và các quy trình chất lượng. Các nước đang phát triển cũng

---

1. Những nước giàu có về tài nguyên đối mặt với những thách thức tương tự (Collier, 2007).

có thể gặp phải những vấn đề về môi trường hoạt động, bao gồm cả việc kiểm soát các mối quan hệ với bộ máy lập pháp, các bộ phận khác của khu vực hành pháp, cấp chính quyền địa phương và các vấn đề trong việc thiết lập các cơ chế điều phối, quản lý sự manh mún, đôi thừa (Brumby và Dressel, 2008). Sự khác biệt về năng lực sẽ dễ nhận biết hơn tùy thuộc vào vấn đề cải cách quản lý tài chính công hiện đang giải quyết. Ví dụ, Schick (1993) nhận thấy rằng, các chính phủ có một đảng cầm quyền trong những giai đoạn kéo dài có năng lực lớn hơn để định ra và duy trì các ưu tiên, qua đó giúp giảm bớt thâm thủng tài khóa (xem thêm Haggard, 1997). Tại Slovenia, các chính đảng chia rẽ của liên minh cầm quyền trong một số trường hợp đã hạn chế năng lực của chính phủ trong việc đưa ra những lựa chọn cứng rắn; song những quyền lực chính thức và không chính thức của Bộ Tài chính đã cho phép Bộ này điều chỉnh các khoản chi tiêu vào cuối năm lên tới 10% để đạt được một sự cân bằng ngân sách (Leloup, Ferfila và Herzog, 2000). Việc hòa trộn giới tinh hoa hành chính và chính trị với nhau cũng làm giảm bớt các triển vọng của cải cách, như trường hợp đã từng xảy ra với Thái Lan và México (Schneider và Heredia, 2003). Cải cách ngân sách theo kết quả hoạt động tại Ôxtrâyliya bắt đầu từ giữa thập kỷ 1980 đã tạo được sức cuốn hút bởi sức ép tài chính xuất phát từ cuộc suy thoái sâu, kết hợp với mong muốn chính trị để cai trị bộ máy hành chính; trong khi đó, các cuộc cải cách tương tự tại Malaixia bắt đầu từ cuối thập kỷ 1980 lại ít thành công hơn nhiều bất chấp sự ủng hộ của giới quản lý chớp bu kho bạc có đầu óc cải cách, bởi vì vừa không có sức ép tài chính lẫn sự suy thoái kinh tế để thúc đẩy ý chí chính trị (Xavier, 1998). Tuy nhiên, khủng hoảng tài chính không phải lúc nào cũng chuyển biến thành những nỗ lực cải cách thành công nếu những lợi ích vụ lợi đủ mạnh để phong tỏa chúng (Boin, 'T Hart và Stern, 2005). Các hệ thống kiểm soát, các chỉ số về kết quả hoạt động và những công cụ hiện đại khác đều đã được đưa vào áp dụng tại Litva, Rumani và Bungari nhằm đáp ứng các tiêu chí gia nhập Liên minh châu Âu (EU). Song những công cụ này vẫn chưa được thực thi đầy đủ do các hệ thống và các hành vi khó thay đổi được kế thừa từ theo mô hình của Liên Xô; các hệ thống báo cáo không đo lường

các chi phí của các hoạt động, hoặc mối liên hệ giữa nguồn lực và mục tiêu và chỉ có tác dụng làm cơ sở cho một báo cáo tài chính tiền mặt (Vagnoni, 2005). Cuối cùng, việc phân tích các báo cáo đánh giá quản lý tài chính công của một mẫu gồm 31 nước châu Phi cho thấy có tiến bộ lớn hơn trong xây dựng và báo cáo ngân sách so với việc thực hiện ngân sách, việc thông qua các luật và các quy trình mới có nhiều bước tiến hơn so với việc thực thi chúng, cũng như việc thực thi được tập trung vào một nhóm nhỏ các bên thực hiện (ví dụ Vụ Ngân sách, Tổng cục Thuế) sẽ đem lại kết quả tốt hơn so với khi có nhiều cơ quan cùng tham gia (Andrews, 2008; World Bank, 2008c: 51).

Những thách thức về năng lực con người cũng xuất hiện dưới nhiều hình thức. Các cuộc cải cách quản lý tài chính công tại Cộng hòa Séc đã phải đối mặt với những thách thức ban đầu là: “Thiếu một đội ngũ cán bộ chuyên nghiệp có kinh nghiệm ở cấp chính phủ trung ương và chính quyền địa phương, cũng như trong các cơ quan của quốc hội và trong số các đại diện địa phương, những người có khả năng đương đầu với những thay đổi hoàn cảnh nhanh chóng và không ổn định. Có một loạt các văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành. Trong bối cảnh này, năng lực chuyên môn nghiệp vụ và khả năng thích ứng của lãnh đạo địa phương là một trong những nhân tố then chốt dẫn đến sự khác biệt trong kinh nghiệm phát triển của mỗi địa phương”. (Strassman, 1994: 88). Phân tích quản lý tài chính công của Litvia cho thấy sự kế thừa hỗn hợp: một mặt, là những vận hành bất thường như tái lập ngân sách kinh niên, phân phối tiền mặt và những chậm trễ trì hoãn trong việc giải ngân kinh phí của Bộ Tài chính cho đến khi người ta đảm bảo chắc chắn rằng các khoản giải ngân có thể đáp ứng được các nghĩa vụ cấp bách; và mặt khác là các đặc điểm tích cực bao gồm giỏi tính toán kinh tế lượng và kế toán, hiểu biết về việc lập chương trình và kế hoạch và có kinh nghiệm với các tổ chức hành chính có tính chất thứ bậc (Vanagunas, 1995).

Cuối cùng, có rất nhiều nhân tố khiến cho việc đánh giá cải cách quản lý tài chính công gặp khó khăn tại cả các nước phát triển lẫn các nước đang phát triển. Thứ nhất, các yêu cầu cải cách của chính phủ thường vượt xa rất nhiều so với việc triển khai trên thực tế, bởi việc công bố các

cuộc cải cách thường dễ hơn rất nhiều so với việc thực sự tiến hành những cải cách đó. Thứ hai, mặc dù những tuyên bố cải cách thường kêu gọi phải có một chiến lược khúc triết đối với các cải cách có tính chất ràng buộc lẫn nhau, song việc thực thi cải cách trong thực tế thường chỉ được tiến hành từng bước, dựa trên các chỉ tiêu về cơ hội và các hệ thống chính quy có thể bị tổn hại bởi những thực hành phi chính quy là những gì không được ghi lại thành tài liệu hoặc không thể tiếp cận được đối với các chuyên gia đánh giá. Thứ ba, trong khi khối lượng công việc đáng kể đã được thực hiện nhằm cải cách hoạt động ngân sách, quản lý tài chính và có bằng chứng cho thấy một số khía cạnh như hoạt động theo dõi đầu vào, đầu ra đã được cải cách, thì hầu như không có bằng chứng về những tiến bộ của kết quả đạt được làm cơ sở biện giải cho lượng chi phí đáng kể của cải cách. Trong số những nguyên nhân của tình trạng này có thể kể đến nguyên nhân là các cuộc cải cách đã không được thực thi đến nơi đến chốn, hoặc khó có thể thiết lập các mối liên kết nhân quả giữa các cải cách và kết quả đạt được. Những nhân tố khác như nhiều quy tắc, quy định và các quy trình của khu vực công được ban hành với các mục tiêu khác nhau như kiểm soát, trách nhiệm giải trình, tính minh bạch, quyết định, cân đối khu vực và khoa học chính trị của sự thỏa hiệp giữa các nhà lãnh đạo được bầu cử, thông thường làm cản trở tính hiệu quả và hiệu lực trong việc chuyển đổi đầu vào thành các kết quả (Pollitt và Bouckaert, 2004: 103-142, 194-196; Jones và Thompson, 1999).

## 2. Những phát hiện của nghiên cứu

### *Thông tin cơ sở về Việt Nam, 2001*

Phần này sẽ cung cấp tổng quan vắn tắt về hệ thống quản lý tài chính và ngân sách tại Việt Nam thời điểm năm 2001 và những gì Chương trình tổng thể cải cách hành chính kiến nghị cần cải tiến. Do tầm quan trọng của quy mô và chi phí của dịch vụ hành chính công đối với tài chính công, những ước tính về quy mô và chi phí của khu vực dịch vụ hành chính công trong năm 2001 cũng được trình bày trong phần này, song song với các kiến nghị thay đổi của Chương trình tổng thể cải cách hành chính. Cuối cùng, công tác quản lý ngân sách và tài chính đòi hỏi phải có

các kỹ năng chuyên môn nghiệp vụ trong các lĩnh vực như dự báo thu ngân sách, kế toán, kiểm toán, cùng với công nghệ thông tin, truyền thông và các hạ tầng cơ sở khác. Thực trạng của các kỹ năng và hạ tầng này vào năm 2001 sẽ được bàn đến, cùng với các kiến nghị thay đổi của Chương trình tổng thể cải cách hành chính.

Hệ thống kế toán xã hội chủ nghĩa tại Việt Nam chưa thực sự đề cao vấn đề trách nhiệm giải trình công, mà chỉ đơn thuần là ghi chép các giao dịch tài chính và lưu giữ chúng phục vụ mục đích thống kê và doanh thu. Các kế toán viên chỉ được coi như những người lưu giữ sổ sách và pháp luật chỉ quy định trách nhiệm giải trình, chứ không quy định tính hiệu lực và hiệu quả. Điều này bắt đầu thay đổi với việc thông qua Luật Ngân sách nhà nước năm 1996. Những cải tiến đạt được tính đến năm 2001, không kể những cái khác, bao gồm, việc thông qua cuốn Thống kê tài chính chính phủ - hình thức phù hợp để cung cấp thông tin về tình hình tài khóa, ấn hành sổ tay hướng dẫn ngân sách bắt đầu sử dụng cho năm ngân sách 1998, thông qua các quy định thận trọng về sự đủ vốn, hoạt động cho vay giữa các bên có liên quan, các hoạt động ngoại hối, thanh tra ngân hàng, bảo hiểm tiền gửi và các khoản thế chấp, ban hành các chuẩn mực kế toán và kiểm toán, thực hiện công bố ngân sách bắt đầu từ năm 1998 và yêu cầu các xã công khai hoạt động ngân sách bên ngoài trụ sở của ủy ban nhân dân xã. Tuy nhiên, nhiều thách thức vẫn còn tồn tại, bao gồm sự cần thiết phải có những thông tin đáng tin cậy hơn và kịp thời hơn về chi tiêu, những đổi mới trong mục chi tiêu được ưu tiên, tái phân bổ chi tiêu trong từng khu vực để cải thiện kết quả đầu ra, đảo chiều tình trạng suy giảm về thu và chi kể từ năm 1998 với mức khoảng 4 phần trăm của GDP, xây dựng một tầm nhìn tài khóa trung hạn (Painter, 2003; Vagnoni, 2005: 92-3; World Bank, 2000, 2001).

Sự suy giảm về thu ngân sách là một trong số các nguyên nhân dẫn tới những quan tâm lo ngại về quy mô và chi phí của dịch vụ hành chính công. Trong năm 2001, số lượng cán bộ làm việc trong khu vực dịch vụ hành chính công vào khoảng 1,3 triệu người, trong đó khoảng 200.000 người làm việc cho Chính phủ trung ương và 1,1 triệu người làm việc tại cấp tỉnh và huyện. Con số này không tính đến số cán bộ là công an,



những người phục vụ trong quân đội, cán bộ cấp xã, những người làm việc trong các doanh nghiệp nhà nước và những thành viên của Mặt trận Tổ quốc, Hội cựu chiến binh và những đối tượng khác nhận trợ cấp của Chính phủ. Chi phí về tiền công và tiền lương cho khu vực dịch vụ hành chính công, bao gồm tất cả những khoản chi trả bằng tiền mặt, không tính đến các khoản chi trả bằng hiện vật, lương hưu trí, ước tính vào khoảng 3,8% GDP, góp phần đưa mức thâm hụt ngân sách tổng thể lên tới 5% GDP (ADB, 2001; IMF, 2003, 2007).

Chương trình tổng thể cải cách hành chính về đổi mới cơ chế quản lý tài chính đối với các cơ quan, đơn vị hành chính sự nghiệp đã có ba thành tố cần được hoàn thành vào năm 2005. Bộ Tài chính được giao làm cơ quan chủ trì:

- “Thiết lập các tiêu chí mới trong xây dựng và phân bổ ngân sách cho các cơ quan hành chính dựa trên đầu ra, chất lượng của các hoạt động và mức độ hoạt động.
- Thực hiện cơ chế khoán chi phí hoạt động cho các cơ quan hành chính.
- Thiết lập các cơ chế quản lý tài chính phù hợp với các cơ quan, đơn vị sự nghiệp nhằm đảm bảo tính độc lập và tính tự chủ tương đối của những cơ quan, đơn vị đó trong việc ra quyết định đối với các hoạt động của mình nhằm dần dần giảm bớt các khoản chi từ ngân sách nhà nước, tiến tới áp dụng cơ chế tự hạch toán tại các cơ quan, đơn vị đó.”

Chương trình tổng thể cải cách hành chính không đề cập tới các biện pháp cải tiến quản lý nguồn thu, mà việc đó được điều chỉnh bởi các quyết định khác. Liên quan đến quy mô và chi phí của khu vực dịch vụ hành chính công, Chương trình tổng thể cải cách hành chính vạch ra những mục tiêu phải hoàn thành trong năm 2005, với Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ (nay là Bộ Nội vụ) là cơ quan chủ trì:

- “Hệ thống lương cán bộ, công chức sẽ được cải cách một cách cơ bản theo Nghị quyết Đại hội toàn quốc lần thứ IX của Đảng.
- Đến cuối năm 2002, dự án về cải cách tiền lương sẽ hoàn thành để có thể bắt đầu thực hiện vào năm 2003.

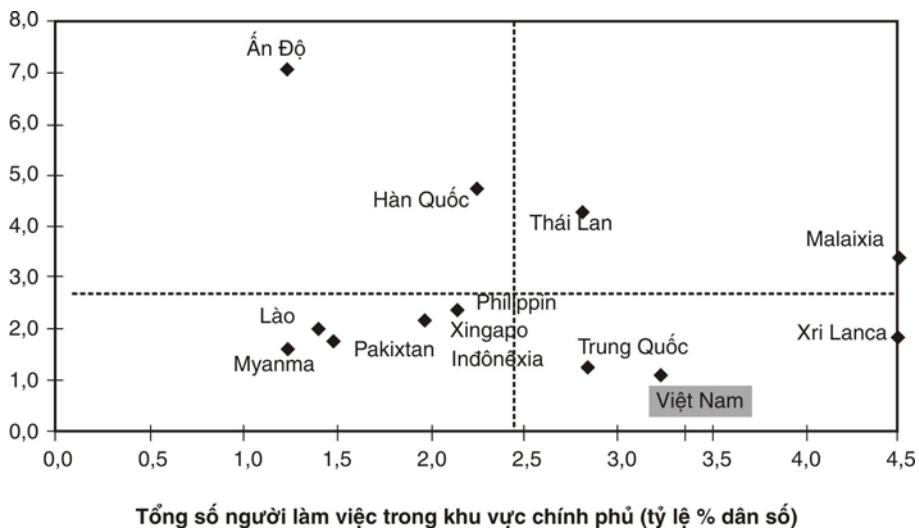
- Các bộ, ngành trung ương và Ủy ban nhân dân tỉnh sẽ tiếp tục rà soát chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức và thực hiện tinh giản biên chế theo Quyết định số 207/1999/QĐ-TTg ngày 25-10-1999 của Thủ tướng Chính phủ và Nghị quyết số 16/2000/NQ-CP ngày 18-10-2000.
- Xây dựng và ban hành các chính sách giải quyết đối tượng dôi dư".

Ở đây chúng tôi sẽ không đi vào chi tiết những vấn đề về cải cách tiền lương mà chỉ tập trung xem xét quá trình tăng lương và các hàm ý đối với chính sách thu - chi ngân sách.

**So sánh với một số quốc gia**

Phần này so sánh quy mô và chi phí của dịch vụ hành chính công tại Việt Nam với các nước trong khu vực. Sau đó dựa trên phần nghiên cứu được khái quát trong phần trên đưa ra gợi ý những gì Việt Nam có thể học hỏi được kinh nghiệm quốc tế.

**HÌNH 2.1: So sánh quy mô và chi phí lao động chính phủ giai đoạn nửa đầu thập kỷ 1990**



Hình 2.1 cho thấy Việt Nam so với các nước trong khu vực vào đầu và giữa thập kỷ 1990 dựa trên hai chỉ số thường được sử dụng là: số người

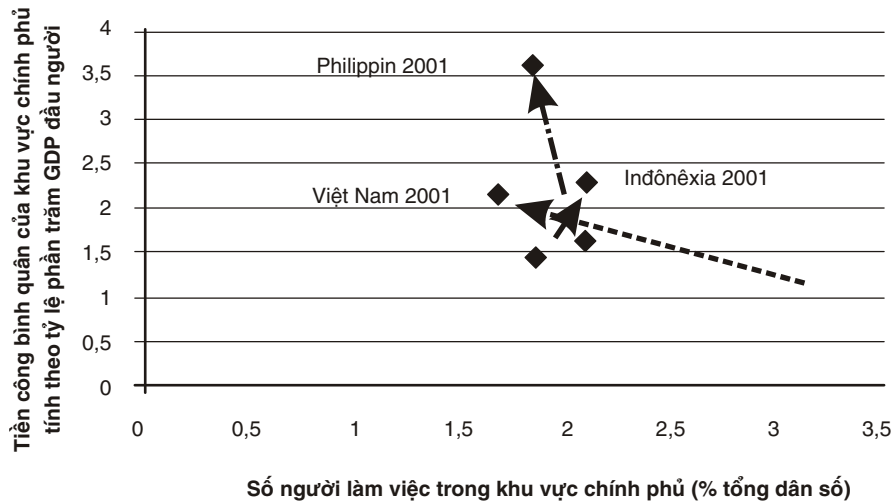
làm việc nói chung trong khu vực Chính phủ tính theo phần trăm dân số và các mức tiền lương bình quân của Chính phủ với tỷ lệ phần trăm của GDP trên đầu người. Số liệu cho thấy, trong khi quy mô đội ngũ cán bộ tương đối lớn, thì tiền lương bình quân lại ở mức thấp nhất trong khu vực tính theo phần trăm của GDP<sup>1</sup>.

Hình 2.2 cho thấy những thay đổi diễn ra ở Việt Nam và một số nước trong khu vực tính đến năm 2001. Việt Nam có sự sụt giảm mạnh về số người làm việc cho khu vực chính phủ tính theo phần trăm của dân số. Cũng có một sự tăng đáng kể về tiền lương tính theo phần trăm của GDP, có lẽ một phần là do cạnh tranh tăng lên từ các doanh nghiệp tư nhân để có các kỹ năng cần có. Khuynh hướng tương tự như vậy cũng diễn ra tại Philippin và Ấn Độ, trừ một điều là tại Ấn Độ số người làm việc trong khu vực chính phủ tăng. Cải cách quản lý tài chính công được phác họa trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính bao gồm: quản lý ngân sách theo kết quả hoạt động, khoán ngân sách cho các cơ quan hành chính và các cơ chế tự chủ tài chính cho các cơ quan, đơn vị sự nghiệp, là khá tương đồng với các mô hình cải cách quản lý tài chính công như đã bàn tới ở phần trên. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy sự thống trị bền vững của một đảng duy nhất cần tạo cho đất nước một năng lực lớn để hoạch định và duy trì các ưu tiên, qua đó giảm thâm hụt ngân sách. Bên cạnh đó kinh nghiệm của các nước khác cũng cho thấy, các cải cách ngân sách theo kết quả hoạt động sẽ khó thực hiện bởi vì nền kinh tế tăng trưởng nhanh chóng và việc thiếu nghiêm trọng một sức ép tài chính đủ mạnh làm động lực thúc đẩy ý chí chính trị. Phần dưới đây sẽ phân tích việc thực hiện cải cách hành chính trong lĩnh vực quản lý tài chính công cho đến nay để thấy được những dự đoán đó đã được kiểm nghiệm như thế nào.

---

1. Những phát hiện này liên quan đến những vấn đề cố hữu về phương pháp thu thập và sử dụng những số liệu như vậy, không kể những thứ khác, bao gồm: một số nước tính gộp cả những người làm việc theo hợp đồng và thời vụ và những nước khác thì không làm như vậy; cán bộ, nhân viên có thể được trả lương từ ngân sách trung ương, nhưng lại không được liệt kê là cán bộ, nhân viên cơ quan trung ương; và những lợi ích khác nhau về hiện vật giữa các nước cũng khiến cho việc so sánh lương trở nên có vấn đề (Schiavo-Campo, Tommaso và Mukherjee, 1997).

**HÌNH 2.2: Các khuynh hướng về quy mô và chi phí của số người làm việc trong khu vực chính phủ tại Việt Nam, Philippin và Indônêxia đầu thập kỷ 1990 và trong năm 2001**



Nguồn: IMF, 2004a, Rohdewohld, Rainer, 2004. IMF, 2004b. Cơ quan Lập kế hoạch Kinh tế Thượng viện, 2005.

### Những tiến bộ đã đạt được

Phần này sẽ xem xét đến mức độ sâu rộng và bao trùm của quá trình cải cách quản lý tài chính công. Vấn đề này bao gồm việc phân tích kết quả thực hiện Luật Ngân sách nhà nước liên quan đến cải cách hành chính và dịch vụ hành chính công, đánh giá thực chứng những cải tiến quản lý tài chính công đã góp phần nâng cao kết quả hoạt động của khu vực hành chính sự nghiệp. Phần này cũng sẽ xem xét đến việc đánh giá nội bộ giữa kỳ cho thấy những gì và tiến bộ đích thực đạt được là gì.

### Các khuynh hướng về quy mô, chi phí của dịch vụ hành chính công và trong thu nhập của Chính phủ, tính từ năm 2001

Bước đầu là xem xét những thay đổi về quy mô và chi phí của nền công vụ kể từ năm 2001. Chương trình tổng thể cải cách hành chính đã thông qua mục tiêu cắt giảm 15% biên chế, dựa trên một Nghị định của

Chính phủ và Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khoá VIII). Trong đó cũng có kêu gọi đổi mới và hợp lý hóa tiền lương. Mặc dù Chương trình tổng thể cải cách hành chính không nêu rõ liệu hai cuộc cải cách này có dẫn đến sự thay đổi đích thực về chi phí của khu vực dịch vụ hành chính công hay không, nhưng báo cáo đánh giá chi tiêu công (PER) được công bố ngay trước đó nêu rõ mục tiêu tăng tỷ trọng thu ngân sách trong GDP (World Bank, 2000: i). Những kết quả về quy mô của dịch vụ hành chính công trong giai đoạn 2001-2006 được trình bày trong Bảng 2.1. Quy mô tổng thể của đội ngũ cán bộ, công chức trong giai đoạn này đã tăng 37%, với sự gia tăng lớn nhất ở mức 45% trong khu vực sự nghiệp. Như vậy, chỉ tiêu giảm biên chế 15% đã không đạt được. Số liệu về tiền công và tiền lương được trình bày trong Bảng 2.2.

**BẢNG 2.1: Quy mô dịch vụ hành chính công (2001-2006)**

Phân loại	2001	2006	% thay đổi
Tổng (không tính cán bộ, công chức xã)	1.300.000	1.778.734	37%
Trong đó:			
<i>Cán bộ, nhân viên sự nghiệp công</i>	<i>990.000</i>	<i>1.434.660</i>	45%
<i>Cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước (từ cấp huyện trở lên đến cấp trung ương)</i>	<i>240.000</i>	<i>344.074</i>	43%
- Trong các cơ quan chính phủ		237.654	
- Trong Văn phòng Quốc hội		467	
- Trong Văn phòng Chủ tịch nước		86	
- Trong Tòa án Nhân dân		12.024	
- Trong Viện Kiểm sát nhân dân		11.840	
- Trong các cơ quan Đảng và đoàn thể - là những người thuộc diện quản lý của Ban Tổ chức Trung ương	70.000	82.003	17%
<i>Cán bộ, công chức xã</i>		<i>192.438</i>	

Nguồn: ADB, 2001 và số liệu do Bộ Nội vụ cung cấp. Cán bộ, công chức xã không được coi là bộ phận của dịch vụ hành chính công trong năm 2001, cho nên số liệu về quy mô không có.

**BẢNG 2.2: Tiền công trung bình trong khu vực chính phủ tại Việt Nam (2001-2006)**

Phân loại	2001	2006	% thay đổi
Tiền công trung bình (USD)	863	3,172	368
GDP theo đầu người (USD)	410	731	178
Tiền công so với tỷ lệ phần trăm GDP theo đầu người	2,105	4,339	206

Nguồn: Các báo cáo Điều IV của IMF.

Có thể nhận thấy sự cải tiến đáng kể về tiền lương, tiền công, trong đó tiền công trung bình đã tăng gấp hơn 3,5 lần và nhiều hơn gấp hai lần so với tỷ lệ phần trăm của GDP theo đầu người.

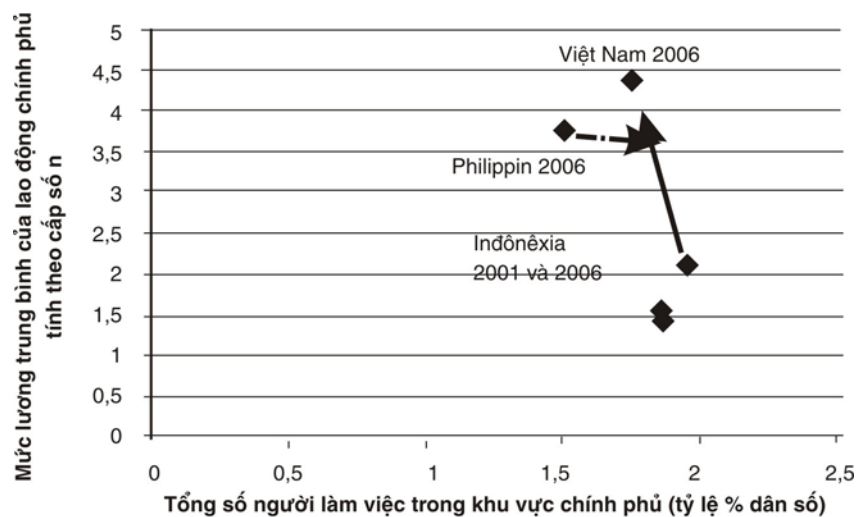
Hình 2.3 xem xét đến khuynh hướng về quy mô và chi phí của dịch vụ hành chính công trong giai đoạn này, có so sánh với hai quốc gia khác trong khu vực. Có thể nhận thấy rõ ràng là so với tổng dân số, quy mô khu vực dịch vụ hành chính công của Việt Nam chưa có dấu hiệu thu nhỏ lại và hiện ở mức thấp hơn Philippin (là nước tăng một cách tỷ lệ thuận) và Ấn Độ (là nước vẫn giữ nguyên)<sup>1</sup>. Tiền công tính theo tỷ lệ phần trăm của GDP theo đầu người ở Việt Nam hiện cao hơn so với hai nước kia<sup>2</sup>. Bảng 2.3 cho thấy khuynh hướng ngân sách tổng thể kể từ năm 2001. Việt Nam thành công trong việc hạn chế đà suy giảm thu ngân sách trước đây, qua đó làm tăng tỷ trọng các khoản thu và viện trợ trong GDP từ dưới 22% lên tới trên 27%, giảm bớt mức thâm hụt ngân sách từ 5% GDP xuống còn dưới 4%. Khoảng 2/5 số tăng thu ngân sách có được nhờ thu nhập từ dầu lửa. Hình 2.4 cho thấy các khuynh hướng thu nhập một cách chi tiết hơn, theo đó có một sự gia tăng lớn trong tỷ

1. Các nước trong Hình 2.1, dựa trên quy mô dân số dự tính năm 2009 và GDP theo đầu người, Philippin (dân số 94 triệu người, GDP theo đầu người 1690 USD) và Ấn Độ (dân số 240 triệu người, GDP theo đầu người 2130 USD) được coi là những đối tượng so sánh tốt nhất cho Việt Nam (dân số 88 triệu người, GDP theo đầu người 1080 USD) (Tạp chí *Economist*, 2008: 117-118).

2. Nguồn: Các báo cáo Điều IV của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), số liệu của Bộ Nội vụ và các nguồn khác. Số liệu của Việt Nam năm 2001 được điều chỉnh bằng việc cộng thêm con số dự tính cán bộ, công chức xã để so sánh.

trọng thuế giá trị gia tăng (VAT) và thuế thu nhập doanh nghiệp (được thúc đẩy bởi doanh thu từ dầu lửa), tăng từ 52% lên 71% tổng thuế thu được trong giai đoạn 2001-2008. Cũng có một sự sụt giảm về tỷ trọng của thuế thương mại mậu dịch trong giai đoạn này, chủ yếu là do các cam kết WTO và Hiệp định Thương mại song phương Việt Nam - Hoa Kỳ.

**HÌNH 2.3. Xu thế về quy mô và chi phí lao động chính phủ ở Việt Nam, Philippin và Indônêxia, 2001-2006**



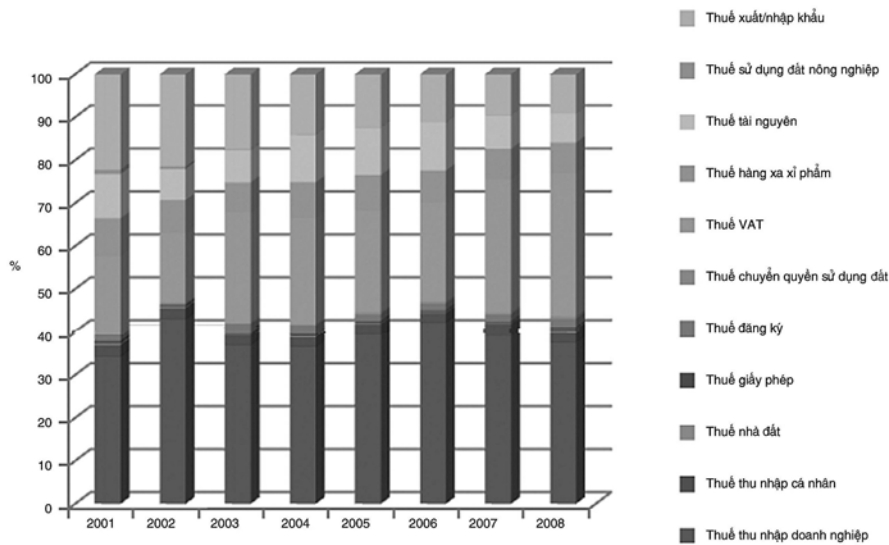
**BẢNG 2.3: Cơ cấu ngân sách**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006 - sơ bộ
<b>% GDP</b>						
Tổng thu ngân sách và viện trợ không hoàn lại	21,6	22,7	24,9	26,7	25,9	27,1
Thu từ dầu khí	7,4	6,8	7	7,9	8,7	9,7
Thu từ các nguồn khác	13,8	15,5	17,4	18,4	16,8	17,1
Tổng chi ngân sách	24,4	24,2	26,1	25,8	27	27,4
Chi thường xuyên	16	15,7	16,7	16,9	18,5	18,6
Tiền lương, tiền công	3,6	3,4	3,7	4,8	7,7	7,8

	2001	2002	2003	2004	2005	2006 - sơ bộ
Chi thường xuyên khác	11,5	11,3	11,9	11,1	9,9	10,8
Chi đầu tư	8,4	8,4	9,4	8,9	8,6	8,8
<b>Cân đối ngân sách chính thức</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,2</b>	<b>0,9</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,3</b>
<b>Chi tiêu ngoài ngân sách</b>	<b>2,2</b>	<b>3,3</b>	<b>5,2</b>	<b>3,7</b>	<b>4,7</b>	<b>3,5</b>
Cho vay ròng (kể cả NHPTVN)	2,2	2,4	3,2	2,4	2,7	2,1
Chi đầu tư ngoài ngân sách	0	0,9	2	1,3	2	1,3
<b>Cân đối ngân sách tổng thể</b>	<b>-5</b>	<b>-4,7</b>	<b>-6,4</b>	<b>-2,8</b>	<b>-5,9</b>	<b>-3,8</b>
<b>Cân đối ngân sách không tính đến dầu khí</b>	<b>-12,4</b>	<b>-11,5</b>	<b>-13,5</b>	<b>-10,7</b>	<b>-14,6</b>	<b>-13,5</b>

Nguồn: Bộ Tài chính và tính toán của chuyên gia IMF.

HÌNH 2.4: Cơ cấu thuế tính theo % tổng thuế



Nguồn: Số liệu công bố ngân sách của Bộ Tài chính (2001-2008).

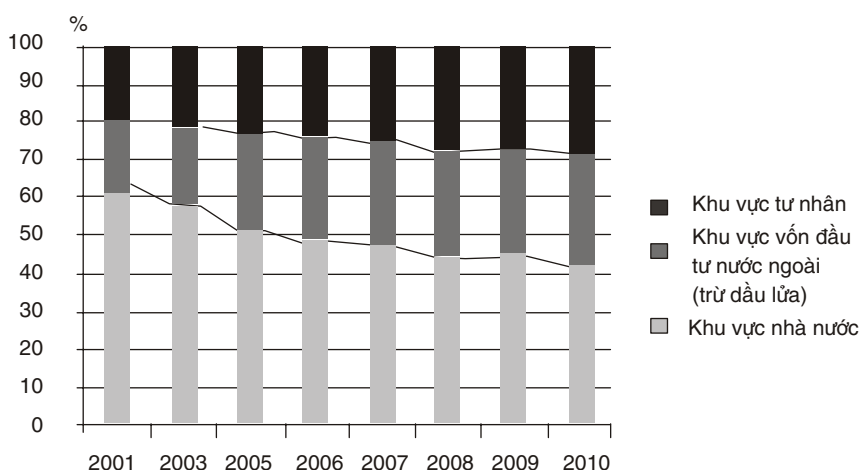
Việc phân tích số thu thuế theo khu vực kinh tế cho thấy khuynh hướng rõ ràng của việc giảm đóng góp từ các doanh nghiệp nhà nước trong khi đóng góp của các doanh nghiệp không thuộc nhà nước lại trên đà tăng lên. Theo đó, trong thập kỷ này, thuế thu được từ các doanh



ng nghiệp nhà nước giảm 20% (từ 64% trong năm 2001 sẽ giảm xuống còn 44% trong năm 2010) trong khi cùng thời gian này, thu từ các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (không kể thu nhập từ dầu lửa) và doanh nghiệp tư nhân tăng lần lượt từ 16% và 19% lên tới 28% và 27% (xem Hình 2.5).

Mặc dù tỷ trọng thu từ thuế VAT và thuế thu nhập doanh nghiệp trong tổng số thu từ thuế ngày càng tăng, cũng cần lưu ý rằng các thủ tục thu những loại thuế này hiện vẫn còn rườm rà. Một công ty quy mô trung bình tại Việt Nam phải mất đến 650 giờ đồng hồ mỗi năm để trả thuế VAT và thuế thu nhập doanh nghiệp - xếp hàng thứ 128 trên 178 nước. Mặc dù xét một cách tương đối đa số người đóng thuế tại thành phố Hồ Chí Minh có cảm nhận là các thủ tục khai thuế là phù hợp, song cũng còn tới 45% số người lại tin rằng các thủ tục hiện còn “phức tạp” (nghĩa là còn bất hợp lý), như được miêu tả trong Hình 2.5. Mặt khác, một phía của sự tiến bộ cho thấy rằng chỉ có 45% các doanh nghiệp cho biết họ cần phải điều đình với các cán bộ thu thuế địa phương, giảm xuống từ mức 75% trong năm 2005 (Sáng kiến Cạnh tranh Việt Nam, 2007).

**HÌNH 2.5: Cơ cấu thu ngân sách theo các khu vực kinh tế**



Nguồn: Số liệu công bố ngân sách của Bộ Tài chính (2001-2008). Dự toán 2009-2010 từ Công bố khuôn khổ chi tiêu trung hạn (MTEF).

**BẢNG 2.4: Điều tra dư luận của Cục thuế thành phố Hồ Chí Minh về cảm nhận đối với các thủ tục khai thuế**

<b>Khảo sát ý kiến</b>		
Ông/bà nhận xét gì về thủ tục hành chính đối với thủ tục khai thuế thực hiện ngày 26-11-2007		
1. Hợp lý	53%	1.673
2. Phức tạp	45%	9.210
3. Không ý kiến	1%	207
Tổng		20.090

Nguồn: Trang web Cục Thuế thành phố Hồ Chí Minh.

Luật Quản lý thuế, có hiệu lực từ ngày 01-7-2007, là một cải cách quan trọng trong việc hiện đại hóa quản lý thuế tại Việt Nam. Luật này đã “làm rõ vai trò và trách nhiệm của những người đóng thuế và của các cơ quan thu thuế, bao gồm các quy định chung về kê khai thuế, đóng thuế, hoàn thuế, công tác quản lý thông tin của cơ quan thuế, thanh tra và cơ chế giải quyết khiếu nại”. Thực tế trước khi ban hành Luật này, những cải cách khác đã mang lại sự đổi mới trong công tác quản lý thuế. Bên cạnh những cải cách khác, cơ chế tự đánh giá thuế và mô hình dịch vụ một cửa đã được áp dụng rộng rãi từ ngày 01-7-2007 sau khi tiến hành áp dụng thí điểm tại một số địa phương. Điều này được phản ánh bằng sự ghi nhận tích cực của giới doanh nghiệp như đề cập trong báo cáo của Ngân hàng Thế giới (2008d).

Mặc dù việc thực thi những cải cách - như việc áp dụng cơ chế một cửa trong quản lý thuế - được thừa nhận là sẽ giúp đơn giản hóa quy trình thu nộp thuế và vì thế giảm bớt chi phí thời gian và chi phí cơ hội cho cơ quan thuế (và cả người đóng thuế), song kết quả đạt được trên thực tế, được đo lường bởi cảm nhận của những người tham gia trả lời trong các cuộc điều tra dư luận do Tổng cục Thuế tiến hành cho thấy còn nhiều vấn đề cần tiếp tục giải quyết. Với 51% người tham gia điều tra cho rằng việc áp dụng dịch vụ một cửa không mang lại thay đổi nào trong công tác quản lý thuế (xem Bảng 2.5). Điều thú vị là một cuộc điều tra tương tự do Cục Thuế thành phố Hồ Chí Minh tiến hành lại cho thấy mức độ cảm nhận tích cực hơn nhiều với chỉ có 11% người

tham gia điều tra có trả lời cho rằng tình hình không có gì thay đổi (xem Bảng 2.6).

Có những yếu kém đáng kể và có tính hệ thống trong quản lý thuế. Mặc dù có một chiến lược cải cách thuế, nhưng vẫn thiếu một tầm nhìn dài hạn với mục tiêu chiến lược rõ ràng đối với Hải quan Việt Nam. Hải quan vẫn còn “thiếu nhạy bén, thiếu nhất quán và dễ bị tham nhũng”. Quản lý thuế vì vậy được đánh giá là “mức độ tuân thủ thấp và dễ bị tham nhũng”.

**BẢNG 2.5: Điều tra dư luận của Tổng cục Thuế về cảm nhận đối với dịch vụ một cửa trong quản lý thuế**

<b>Khảo sát ý kiến</b>		
Ông/bà nhận xét gì về áp dụng cơ chế “một cửa” trong quản lý thuế từ ngày 01-7-2007		
Thuận lợi hơn nhiều cho người nộp thuế	32%	3,941
Thuận lợi hơn cho người nộp thuế	17%	2,055
Chưa có gì thay đổi so với trước	51%	6,279
Tổng		12.275

Nguồn: Tổng cục Thuế: [www.gdt.gov.vn](http://www.gdt.gov.vn)

**BẢNG 2.6: Điều tra dư luận của Cục Thuế thành phố Hồ Chí Minh về cảm nhận đối với dịch vụ một cửa trong quản lý thuế**

<b>Bản thăm dò được thực hiện từ ngày: 09-7-2007</b>		
• <b>Bạn nhận xét gì về cơ chế “một cửa” thực hiện tại cơ quan thuế từ ngày 01-7-2007</b>		
Thuận lợi hơn cho người nộp thuế	81%	4,153
Tăng cường kiểm soát nội bộ của cơ quan thuế	3%	163
Thực hiện cả hai yêu cầu trên	4%	242
Chưa có gì thay đổi so với trước	10%	560
Tổng		5118 phiếu

Nguồn: Trang web Cục Thuế thành phố Hồ Chí Minh: [www.hcmtax.gov.vn](http://www.hcmtax.gov.vn)

Điều này có thể được giải thích bằng một thực tế là môi trường kinh doanh đã trở nên thuận lợi và bình đẳng hơn trước với mức độ bảo hộ

doanh nghiệp nhà nước thấp hơn và môi trường cạnh tranh lành mạnh hơn đối với các khu vực kinh doanh ngoài nhà nước.

Là một nước đang phát triển, Việt Nam nhận được sự hỗ trợ đáng kể từ cộng đồng quốc tế. Hỗ trợ Phát triển Chính thức (ODA) đóng một vai trò quan trọng trong sự phát triển của Việt Nam, đặc biệt về xóa đói giảm nghèo. Các cam kết ODA và các đợt giải ngân đã tăng lên mạnh mẽ và đóng góp một tỷ trọng quan trọng trong ngân sách quốc gia, tương ứng đạt 4,5 tỷ USD và 1,8 tỷ USD trong năm 2006, tăng lần lượt từ mức 3,4 tỷ USD và 1,65 tỷ USD trong năm 2004 (song lại giảm nếu xét về tỷ lệ phần trăm trong tổng thể ngân sách quốc gia - trong giai đoạn 2004-2006, ODA cam kết giảm từ 27% xuống còn 25% và mức độ giải ngân giảm từ 13% xuống còn 10%)<sup>1</sup>. Đã có nhiều nỗ lực nhằm cải cách phương thức cung cấp, tiếp nhận, giải ngân và quản lý ODA. Những hành động cụ thể nhằm đưa những nội dung trong Tuyên bố Pari về hiệu quả viện trợ vào Tuyên bố Hà Nội đã đạt được những kết quả bước đầu nhưng rất quan trọng, mặc dù còn nhiều thách thức phía trước trong việc hài hòa hóa các biện pháp thực hành của Chính phủ và các nhà tài trợ.

Các số liệu sẵn có cho thấy tỷ lệ giải ngân không tăng như mong muốn; quả thực, tỷ lệ này đã giảm từ 70% trong năm 2004 xuống còn 48% trong năm 2006 (xem Hình 2.6) mang lại kết quả là một khối lượng lớn tiền không được giải ngân bao gồm các khoản vay ưu đãi từ các quốc gia, các tổ chức tài chính quốc tế mà Việt Nam phải trả lãi. Các thủ tục hành chính công phức tạp và rườm rà, đặc biệt trong lĩnh vực đầu tư, giải phóng mặt bằng và đền bù là những nguyên nhân của tình trạng tỷ lệ giải ngân thấp ở Việt Nam.

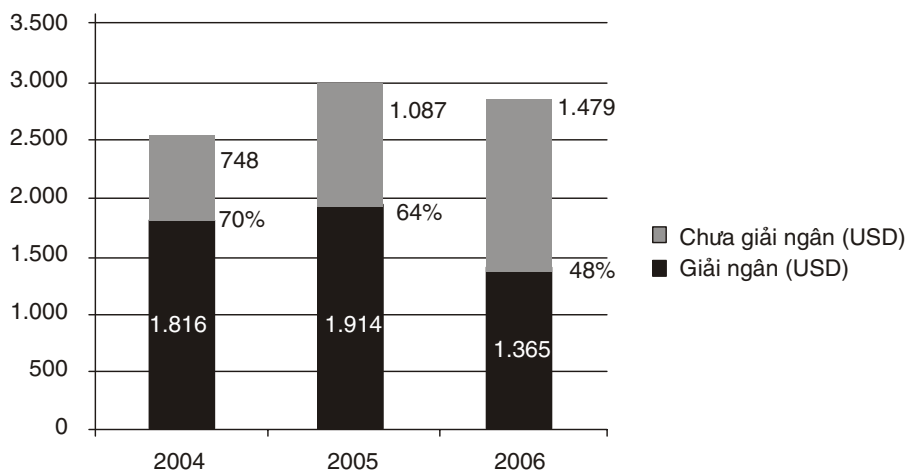
Trước một thực tế là Việt Nam dự kiến sẽ đạt vị trí một nước có thu nhập bậc trung vào năm 2009 với GDP theo đầu người dự báo là 1.080 USD, thì cánh cửa cơ hội để tiếp nhận ODA dưới hình thức viện trợ không hoàn lại và các khoản vay ưu đãi đang đóng lại. Thách thức đặt ra đối với công tác quản lý tài chính công trước tình hình này sẽ là các khoản vay ưu đãi và các khoản viện trợ không hoàn lại bắt đầu giảm đi,

---

1. Đánh giá tính dụng và trách nhiệm giải trình 2007 (CFAA, 2007).

Chính phủ sẽ cần phải tìm các nguồn thay thế khác để tài trợ cho phát triển kết cấu hạ tầng và các ưu tiên khác. Việt Nam sẽ cần tham gia nhiều hơn nữa với các nguồn tài chính phi truyền thống, bao gồm thị trường vốn tư nhân, quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân và các khoản vay phi ưu đãi. Quá trình này sẽ không xảy ra một cách tự động sau khi Việt Nam đã đạt được vị trí nước có thu nhập bậc trung; một nghiên cứu mới đây cho thấy “bất chấp việc Việt Nam tiếp cận với vị trí nước có thu nhập bậc trung, hỗ trợ của nhà tài trợ có thể vẫn tăng lên trong những năm tới” và “khối lượng những khoản viện trợ không hoàn lại sẽ vẫn ổn định trong một tương lai không xa, nhưng khối lượng các khoản vay có thể tăng lên, trước khi quay trở về mức hiện tại trong nửa đầu của thập kỷ tiếp theo”. Vì vậy, việc tối đa hóa tính hiệu quả của viện trợ là điều hết sức quan trọng và việc tăng tỷ lệ giải ngân trở thành một ưu tiên. Dường như có một mức độ cam kết chính sách cao trong cải cách và đơn giản hóa thủ tục hành chính, nhưng các kết quả cho đến nay vẫn còn hạn chế.

**HÌNH 2.6: Cam kết và giải ngân ODA**

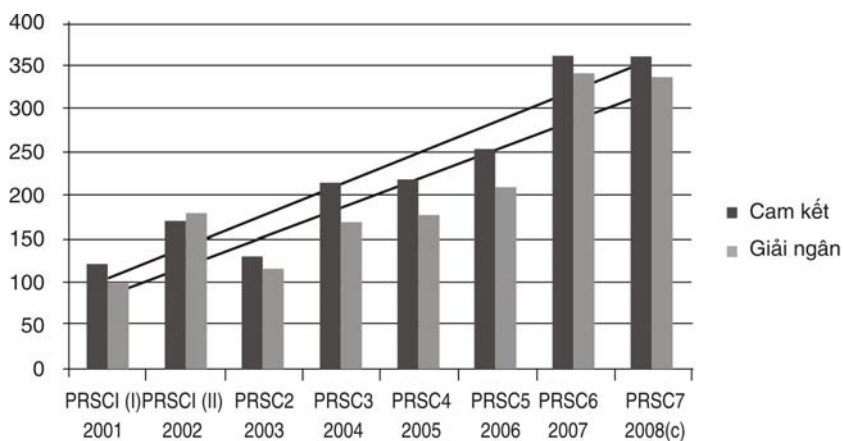


Nguồn: Ngân hàng Thế giới, 2008a.

Trong những năm gần đây, các đối tác phát triển đã thử nghiệm một số phương thức viện trợ mới. Hỗ trợ ngân sách, các phương pháp tiếp cận dựa trên chương trình và toàn ngành là những sáng kiến trong số các

sáng kiến cụ thể, chủ chốt mà các đối tác phát triển và Chính phủ Việt Nam đã, đang thực hiện. Những phương pháp tiếp cận này có nghĩa là sự chuyển dịch từ phương pháp tiếp cận dựa trên dự án theo truyền thống với các hệ thống, thủ tục tương ứng làm tổn hại đến quyền sở hữu và tính bền vững của hỗ trợ. Sử dụng và xây dựng trên cơ sở những hệ thống, quy trình hiện tại, đặc biệt dưới hình thức hỗ trợ ngân sách (trong đó đóng góp tài chính của nhà tài trợ được rót trực tiếp thông qua các hệ thống ngân sách của Chính phủ) làm tăng đáng kể các tỷ lệ giải ngân như minh họa trong Hình 2.7. Theo đó, trong giai đoạn 2004-2006, tỷ lệ giải ngân trung bình cho Chương trình tín dụng chiến lược giảm nghèo (PRSC) là 81% trong khi ODA tổng thể là 60%<sup>1</sup>. Cần có các nỗ lực củng cố các hình thức hỗ trợ ngân sách khác nhau (nhằm vào giáo dục, Chương trình 135 và nói chung cho Chương trình tín dụng chiến lược giảm nghèo) nhằm mục đích học hỏi thông qua kinh nghiệm thực tiễn, cung cấp thông tin cho việc thiết kế các can thiệp và sáng kiến hỗ trợ kỹ thuật để tăng cường hơn nữa các hệ thống của Chính phủ nhưng không hạn chế hệ thống ngân sách và hành chính.

**HÌNH 2.7: Cam kết Chương trình tín dụng chiến lược giảm nghèo (PRSC) so với giải ngân**



Nguồn: Ngân hàng Thế giới, 2008e.

1. Xem Hình 2.7. Số liệu của Ngân hàng Thế giới, 2008a và *World Bank, 2008e*.

### *Luật Ngân sách nhà nước năm 2002*

Hòn đá tảng trong cải cách quản lý tài chính công tại Việt Nam là việc sửa đổi Luật Ngân sách nhà nước được Quốc hội thông qua tháng 12-2002 và có hiệu lực vào tháng 01-2004. Luật này lần đầu tiên đã đưa ra một khuôn khổ toàn diện tổng thể và lồng ghép đối với việc quản lý ngân sách nhà nước, có tính đến các bài học thu được trong việc thực hiện Luật Ngân sách nhà nước năm 1996 và những nhu cầu cần có một hệ thống quản lý ngân sách Nhà nước phù hợp với kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Luật Ngân sách sửa đổi này, được hỗ trợ bởi các văn bản quy phạm pháp luật khác đã tăng cường nền tảng pháp lý cho quản lý ngân sách nhà nước và có tác động đối với cách thức mà các đơn vị chi tiêu, bao gồm cả những đơn vị có các chức năng hành chính, thực thi nhiệm vụ và cung cấp dịch vụ của mình. Bốn khía cạnh được coi là những công cụ và nền tảng quan trọng nhất mà Luật Ngân sách nhà nước mang lại, bao gồm: thúc đẩy phân cấp, tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình, tăng cường hợp lý hóa và tinh giản bộ máy hành chính, phi quốc hữu hóa các dịch vụ và các chức năng mà vốn từ trước đến nay vẫn do các cơ quan nhà nước cung cấp và thực hiện.

### *Tăng cường phân cấp*

Luật Ngân sách nhà nước đã có một bước đổi mới lớn trong việc thúc đẩy phân cấp về tài chính cho các cơ quan hành pháp và lập pháp địa phương. Hội đồng nhân dân tỉnh được trao quyền tự chủ ngân sách lớn hơn so với trường hợp của Luật Ngân sách nhà nước năm 1996 và trách nhiệm giải trình đối với các cơ quan dân cử đã được tăng cường ở cả cấp trung ương và địa phương. Hệ thống ngân sách của Việt Nam được khắc họa bằng một hệ thống kết cấu ngân sách nhà nước bốn cấp trong đó ngân sách cấp dưới được lồng vào ngân sách của cấp trên theo mô hình kiểu búp bê matơrútsoka - theo đó xã báo cáo lên huyện, huyện báo cáo lên tỉnh và tỉnh báo cáo lên trung ương. Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 đã quy định rõ ràng hơn nhiều về phân định vai trò và trách nhiệm

cho cả trung ương và chính quyền địa phương trong hoạt động quản lý ngân sách nhà nước. Các cơ quan dân cử địa phương đã được trao quyền tự chủ trong việc quản lý ngân sách địa phương, bao gồm thẩm quyền đối với khoản thu của địa phương. Chính quyền địa phương cũng được phép huy động các nguồn lực phục vụ phát triển kinh tế - xã hội đáp ứng nhu cầu của địa phương. Thẩm quyền của chính quyền địa phương tăng lên theo Luật Ngân sách nhà nước còn được tăng cường hơn nữa nhờ Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được thông qua năm 2003. Luật này đã quy định rõ hơn về chức năng và tăng cường vai trò của Ủy ban nhân dân trong việc xây dựng dự toán ngân sách trình Hội đồng nhân dân cùng cấp phê chuẩn.

Cùng với các lĩnh vực chính sách khác (lập kế hoạch và đầu tư phát triển, đất đai, tài nguyên thiên nhiên, doanh nghiệp nhà nước, cơ cấu tổ chức và biên chế), ngân sách nhà nước và các hoạt động của chính quyền và các dịch vụ công đã được hưởng lợi từ quá trình phân cấp. Hội đồng nhân dân được quyền chủ động hơn trong việc sử dụng ngân sách địa phương, bao gồm cả việc phân bổ ngân sách và các quyền được vay để đáp ứng nhu cầu phát triển của địa phương. Đồng thời, các trường học và bệnh viện địa phương có quyền kiểm soát tốt hơn đối với ngân sách hoạt động được giao mà không phải xin phép từ các cơ quan cấp trên.

#### *Tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình*

Xây dựng trên các sáng kiến nhằm tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình của các đơn vị sử dụng ngân sách, Luật Ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Ngân sách nhà nước đã mở đường cho việc tăng cường những phương diện này. Số liệu ngân sách tổng hợp quốc gia được công bố công khai trên website của Bộ Tài chính. Ngân sách xã cũng được công bố công khai thông qua các bảng tin niêm yết tại văn phòng trụ sở xã. Tuy nhiên, ngân sách của cấp tỉnh và huyện có ít tiến bộ hơn, xét về phương diện này. Việc chuyển dòng báo cáo của Kiểm toán Nhà nước từ phía Chính phủ sang cho Quốc hội là một diễn biến tích cực trong việc tăng cường kiểm tra và cân đối.

Việc thực hiện các sáng kiến cải cách nhằm làm cho các đơn vị chi tiêu



(bao gồm cả các cơ quan hành chính nhà nước lẫn các đơn vị sự nghiệp) trở nên minh bạch hơn và có trách nhiệm giải trình hơn đã mang lại kết quả quan trọng. Quyền được có thông tin về ngân sách đã được công nhận, điều đó đã tạo cho người dân có thể tiếp cận được những thông tin về hoạt động và các tình hình tài chính của các cơ quan nhà nước. Về nguyên tắc, điều này sẽ tạo sức ép đối với những cơ quan này phải hoạt động tốt hơn. Trên thực tế, việc thừa nhận đầy đủ và quan trọng hơn là việc thực thi quyền hợp pháp này, vẫn chưa là hiện thực, một phần do thiếu nhận thức của công dân và thiếu năng lực thực thi quyền này một cách hiệu quả và thiếu điều kiện tiếp cận thông tin về ngân sách.

#### *Tăng cường hợp lý hóa và tinh giản bộ máy hành chính*

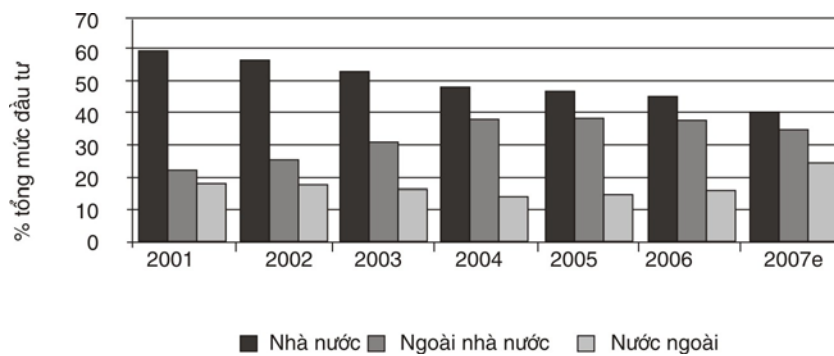
Luật Ngân sách nhà nước đã tiến hành các bước để hợp lý hóa hơn nữa các chức năng hành chính giữa các cơ quan trung ương tham gia vào quản lý ngân sách nhà nước, đặc biệt là Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Có một lịch biểu rõ ràng về ngân sách và tài chính với các thời hạn cho việc hoàn thành các nhiệm vụ trong quy trình ngân sách. Bộ Tài chính là cơ quan chủ trì về lập ngân sách đối với chi thường xuyên với hệ thống Kho bạc Nhà nước cấp dưới chịu trách nhiệm thực hiện ngân sách, các cơ quan quản lý thuế và hải quan chịu trách nhiệm thu thuế tại cấp trung ương. Bộ Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan chủ trì về lập ngân sách đầu tư và các dự án đầu tư công.

#### *Phi quốc hữu hóa các dịch vụ và các chức năng mà vốn từ trước tới nay đều do các cơ quan nhà nước đảm nhiệm*

Thông qua cơ chế xã hội hóa, được hỗ trợ bởi khuôn khổ ngân sách, các nguồn lực từ khu vực ngoài nhà nước đã được huy động cho quá trình phát triển cần nhiều vốn đầu tư, giảm bớt gánh nặng cho ngân sách nhà nước. Một số tỉnh (như thành phố Hồ Chí Minh) đã thiết lập được Quỹ Phát triển hạ tầng cơ sở để huy động nguồn lực cho việc phát triển hạ tầng cơ sở. Hình 2.11 cho thấy sự đóng góp tăng lên của các nguồn ngoài nhà nước. Theo đó, tỷ lệ đóng góp của khu vực ngoài nhà nước cho đầu tư đã tăng từ khoảng 39% trong năm 2001 lên khoảng 60% trong năm 2007.

Việc thực hiện Luật Ngân sách nhà nước thông qua bốn công cụ và nền tảng như bàn tới ở trên đã đạt được một số kết quả bước đầu có ý nghĩa quan trọng góp phần vào việc thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính. Luật Ngân sách nhà nước với kỷ cương về tài khóa và các biện pháp khuyến khích tài chính và ngân sách đã giúp thúc đẩy cải cách công vụ tiến lên phía trước với chính sách tiền lương đối với công chức gần sát hơn với các phương án thị trường. Tiền lương tốt hơn, mặc dù còn xa mới hoàn thiện, giúp khuyến khích động viên cán bộ, nhân viên và đến lượt họ làm tăng cường kết quả hoạt động của các chương trình cải cách quản lý tài chính công.

**HÌNH 2.8: Các tỷ lệ đầu tư chính**



Nguồn: Tổng cục Thống kê như đã được Ngân hàng Thế giới trích dẫn, 2008f.

**Tăng cường tính linh hoạt đối với các cơ quan hành chính và các đơn vị sự nghiệp**

Liên quan tới cải cách hành chính và Luật Ngân sách nhà nước, hai công cụ chính sách quan trọng đang được thực hiện đã có các tác động quan trọng đối với việc thực hiện dịch vụ hành chính công, đó là: Nghị định số 130/2005/NĐ-CP ngày 17-10-2005 của Chính phủ điều tiết các cơ quan hành chính công và Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25-4-2006 của Chính phủ nhằm vào các đơn vị sự nghiệp. Những nghị định này nhằm tăng cường tính tự chủ và trách nhiệm giải trình tài chính đối với các đơn vị sử dụng ngân sách và tách các đơn vị chức năng - tách chức năng hành chính đơn thuần ra khỏi các chức năng cung cấp dịch vụ. Chắc chắn đây

là một hướng đi đúng đắn để tiến hành phương pháp thí điểm và thử nghiệm thận trọng tại một số địa phương và đơn vị.

Liên quan đến các cơ quan hành chính công, sau bốn năm tiến hành thí điểm thành công, khoản ngân sách đã được mở rộng ra 60 tỉnh thành, ba cơ quan trung ương (Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Bộ Giao Thông vận tải và Bộ Tài chính) và trên 1200 cơ quan địa phương, chiếm 1/2 trên tổng số. Một số cơ quan, chính quyền đã thực hành tiết kiệm và phần tiết kiệm này thường được sử dụng để tăng lương, mặc dù không phải trong tất cả các trường hợp đều như vậy. Tuy nhiên, do lương và các định mức chi tiêu khác không được điều chỉnh đầy đủ giữa các địa phương khác nhau để tính đến các cơ cấu chi phí khác nhau, cho nên lợi ích thu được từ cải cách này là không đồng đều. Chu kỳ cấp kinh phí ba năm theo báo cáo cũng là một vấn đề trong thời kỳ lạm phát cao, điều đó khiến cho việc thực hành tiết kiệm gặp nhiều khó khăn.

Dựa trên các kết quả đạt được của Nghị định số 10/2002/NĐ-CP ngày 16-01-2002 của Chính phủ, Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25-4-2006 của Chính phủ đã làm rõ hơn và tách các đơn vị sự nghiệp ra khỏi các chức năng khác trong các cơ quan hành chính. Nghị định này đã trao quyền tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp trong các lĩnh vực biên chế, thực hiện các nhiệm vụ được giao và quản lý tài chính. Các đơn vị sự nghiệp hiện nay được phép lập ngân sách và vay từ các nguồn khác (với những giới hạn và điều kiện nhất định), tận dụng những nguồn lực hiện có. Cần lưu ý là việc cho phép các đơn vị sự nghiệp huy động từ các nguồn khác đã tạo cho các đơn vị sự nghiệp quyền chủ động hơn trong việc lập kế hoạch linh hoạt để thực hiện các nhiệm vụ được giao. Trong năm 2008, toàn bộ 43 cơ quan trung ương đã trao quyền tự chủ tài chính cho các đơn vị sử dụng ngân sách. 23.399 đơn vị sự nghiệp tại cấp địa phương đã được trao cơ chế này - chủ yếu tại cấp tỉnh với mức độ thấp hơn tại cấp huyện.

Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25-4-2006 của Chính phủ tạo ra động cơ mạnh mẽ khiến các đơn vị sự nghiệp phải có trách nhiệm hơn trong mỗi quyết định chi tiêu của mình, bởi vì phần tiết kiệm được từ chi thường xuyên có thể giúp cán bộ, nhân viên tăng thêm thu nhập. Việc

thắt chặt chi thường xuyên có thể có các tác động đối với hành vi của cán bộ, nhân viên do họ sẽ thận trọng hơn trong việc sử dụng các tiện ích công (ví dụ như điện năng, điện thoại). Việc quản lý các đơn vị sự nghiệp chuyển sang chú trọng nhiều hơn tới việc làm thế nào để giảm được tình trạng kém hiệu quả (ví dụ cơ cấu cán bộ và cơ cấu tổ chức).

Các đơn vị sự nghiệp được phép thiết lập cơ cấu tổ chức của mình sao cho tối đa hóa được tính hiệu lực và hiệu quả. Các đơn vị tổ chức hoạt động yếu kém phi hiệu quả giờ đang bị đe dọa đóng cửa và điều đó tạo chỗ cho việc sắp xếp lại nhằm tăng cường tính hiệu lực và hiệu quả hoạt động bao gồm cả việc loại bỏ những chức năng và nhiệm vụ chồng chéo giữa các đơn vị tổ chức khác nhau. Các đơn vị sự nghiệp tích cực hơn trong việc tìm những phương án thay thế để tiến hành công việc của mình với các mức chi phí thấp hơn, ví dụ sử dụng máy vi tính và internet nhiều hơn cho trao đổi thông tin và cho công tác nghiên cứu.

Nghị định này cũng đã tạo ra những khuyến khích mạnh mẽ cho các đơn vị sự nghiệp trong việc đa dạng hóa một cách hợp pháp các hoạt động có thu của mình, nhờ đó có được ngân sách thông thoáng hơn mà họ có thể sử dụng phù hợp với các quy định của pháp luật. Ví dụ, các khóa đào tạo tại chức đối với các cơ sở đào tạo và thăm khám sức khỏe theo yêu cầu tại các bệnh viện.

Nghị định số 130/2005/NĐ-CP trao cho các cơ quan chính phủ quyền chủ động trong việc thiết kế cơ cấu tổ chức và sử dụng nguồn nhân lực của mình để đáp ứng nhu cầu và vai trò của đơn vị mà không phải phụ thuộc quá nhiều vào việc cho phép của cơ quan cấp trên. Đến năm 2008, tại cấp trung ương, 22 trên tổng số 23 cơ quan báo cáo với Bộ Tài chính rằng họ đã trao quyền tự chủ tài chính cho các đơn vị sử dụng ngân sách. Tại cấp tỉnh, 44 trên tổng số 55 tỉnh đã có báo cáo Bộ Tài chính rằng họ đã trao cơ chế này cho các đơn vị chi tiêu tại cấp tỉnh, trong khi đó một số tỉnh thành như thành phố Hồ Chí Minh và tỉnh Bình Dương đã trao quyền đó cho cấp xã<sup>1</sup>.

---

1. Báo cáo số 154/BC-CP ngày 9-10-2008 của Chính phủ cho Quốc hội về tình hình thực hiện Luật Chống lãng phí.

Các đơn vị sử dụng ngân sách có quyền tự chủ lớn hơn trong việc thực hiện các quyền hợp pháp của mình đối với ngân sách chi thường xuyên được giao. Cơ chế này cho phép đơn vị sử dụng ngân sách được linh hoạt trong việc xác định thứ tự ưu tiên những nhiệm vụ quan trọng để thực hiện các chức năng của mình. Công tác kiểm soát chi của kho bạc cũng trở nên thuận lợi nhờ cơ chế này. Các đơn vị chi tiêu không nhất thiết phải đợi xin phép cơ quan cấp trên trong khi đó cơ quan cấp trên không phải “can thiệp” vào công việc của cấp dưới - điều này có thể giúp hạn chế những cơ hội tìm kiếm lợi nhuận một cách không phù hợp.

Dường như có một tỷ lệ lớn các đơn vị sử dụng ngân sách có các quy định kiểm soát chi tiêu nội bộ tạo cơ sở cho cán bộ, nhân viên của mình theo dõi giám sát việc chi tiêu công. Các quy định kiểm soát chi tiêu nội bộ sẽ khiến cho đơn vị sử dụng ngân sách và cán bộ chú ý nhiều hơn tới việc sử dụng các tiện ích (ví dụ như điện năng, điện thoại) được chi trả bằng nguồn chi thường xuyên của đơn vị.

Bên cạnh các kết quả đạt được, việc thực hiện Nghị định số 130/2005/NĐ-CP ngày 17-10-2005 của Chính phủ cũng đặt ra một số vấn đề cần được nghiên cứu kỹ để có thêm thông tin cho việc sửa đổi và điều chỉnh mạnh mẽ hơn nhằm phát huy hơn nữa tác động của chính sách này đối với các cơ quan hành chính công.

Tiết kiệm chi tiêu chỉ là một mục tiêu phụ của Nghị định số 130/2005/NĐ-CP, song đây lại là nội dung chính trong triển khai thực hiện Nghị định này. Những người được đoàn khảo sát phỏng vấn nhấn mạnh nhiều hơn vào kết quả tiết kiệm tài chính mà các cơ quan hành chính công đã nỗ lực đạt được chứ không chú trọng vào vấn đề cải tiến hoạt động cung cấp dịch vụ công.

Dường như có một sự không tương xứng giữa quyền tự chủ trong quản lý tài chính và quản lý nhân sự. Những người đứng đầu cơ quan hành chính công khó có thể sa thải cán bộ, công chức vì công tác yếu kém hoặc không hoàn thành nhiệm vụ vì việc sa thải cán bộ, công chức đòi hỏi quy trình và thủ tục phức tạp, có liên quan tới các bên hữu trách. Vấn đề này đã được Chính phủ thảo luận và hiện đang soạn thảo các quy định để giải quyết một cách hệ thống.

*Những cải cách quản lý tài chính công khác và những cải cách liên quan*

Tìm hiểu hệ thống quản lý tài chính công và các ưu tiên cải cách đã được tăng cường bằng các đánh giá và khuyến nghị chi tiết mà Ngân hàng Thế giới đã đưa ra (Ngân hàng Thế giới, 1996, 2001, 2002, 2005, 2008a; Martinez-Vazquez, 2004; Bartholemew, Leurs và McCarty, 2006; 2AC, 2004 và EC, 2004), là những công việc đã có sự tham gia rộng rãi của Chính phủ, giới doanh nghiệp và các bộ phận khác trong xã hội. Đánh giá chi tiêu công và đánh giá tài chính lồng ghép (PER-IFA) 2004 đã nhận được giải thưởng toàn cầu của Nhóm Đánh giá độc lập của Ngân hàng Thế giới vì biện pháp thực hành tốt nhất trong công trình chẩn đoán có sự tham gia. Các nhà phân tích đồng ý rằng, Việt Nam có khả năng thực hiện được ngân sách đã phê chuẩn của mình, có biện pháp kiểm soát chi tiêu tổng hợp mạnh mẽ, có thể xác định rõ ràng các chương trình mục tiêu quốc gia tập trung vào xóa đói giảm nghèo và thường xuyên vượt các dự toán về thu ngân sách (trung bình 17%, 1999-2003 (Bartholemew, Leurs và McCarty, 2006, 179). Bắt đầu từ năm 2005<sup>1</sup>, các khuôn khổ chi tiêu trung hạn (MTEFs) đã được thí điểm tại bốn bộ (Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Y tế, Bộ Giao thông và Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn) và bốn địa phương (Hà Nội, Hà Tây (cũ), Bình Dương và Vĩnh Long); Bộ Tài chính cam kết sẽ mở rộng thí điểm này sau khi pha tiếp theo của quỹ tín thác quản lý tài chính công được cộng đồng quốc tế tài trợ được triển khai. Diện phủ ngân sách đang được mở rộng để bao quát toàn bộ nợ Chính phủ; điều này và những vấn đề khác sẽ được giải quyết khi sửa đổi Luật Ngân sách nhà nước được dự kiến trong năm 2009. Một mục lục tài khoản mới đang được xây dựng có sử dụng các tiêu chuẩn Thống kê tài chính Chính phủ (GFS) và với năng lực bao gồm các dự án ODA vào ngân sách của Chính phủ và hệ thống kế toán. Hệ thống Thông tin quản lý kho bạc và ngân sách (TABMIS) đang được triển khai và sẽ bắt đầu được tiếp cận dự kiến trong năm 2009 đối với Bộ Kế hoạch và Đầu tư và bốn bộ có địa điểm tại Hà Nội trên tổng số 26. Tính minh bạch về ngân

---

1. Những số liệu dưới đây là lấy từ nguồn Ngân hàng Thế giới, 2008a: Phụ lục 1.

sách và số liệu chi tiêu đã được tăng cường thông qua Quyết định số 192/QĐ-TTg ngày 16-11-2004 và các thông tư hướng dẫn thực hiện ban hành trong năm 2005 và 2006. Dự toán ngân sách nhà nước và các tài khoản tài chính đã được công bố trên website Bộ Tài chính (Bộ Tài chính, 2008). Tính minh bạch cũng đã được cải thiện thông qua các chương trình phát trên truyền hình trực tiếp về các cuộc thảo luận ngân sách nhà nước của Quốc hội và của Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh.

Luật Kiểm toán nhà nước đã có hiệu lực kể từ ngày 01-01-2006, đặt cơ quan Kiểm toán Nhà nước dưới sự giám sát của Quốc hội. Quyết định của Kiểm toán Nhà nước số 03/2007/QĐ-KTNN ngày 26-7-2007, quy định việc công khai các kết quả kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước, bao gồm cả các báo cáo kiểm toán hàng năm, các báo cáo thực hiện khuyến nghị kiểm toán và các kết quả kiểm toán của từng đơn vị. Ngoài ra, đã ban hành một lộ trình<sup>1</sup> để thông qua các chuẩn mực kế toán khu vực công quốc tế (IPSAS) và các chuẩn mực kiểm toán quốc tế.

Những cải cách này đã được hỗ trợ mạnh mẽ bởi việc phát triển năng lực quản lý tài chính công. Ví dụ, tổng số cán bộ, công chức làm việc trong lĩnh vực quản lý tài chính công tại Bộ Tài chính là 64.912 người (2006) - tăng 8% so với năm 2005 và tăng 24% so với năm 1995. Số cán bộ, nhân viên tham dự các khóa đào tạo tập huấn tăng lên từ gần 30% một năm kể từ giai đoạn 2004-2006. Năng lực giám sát của Quốc hội cũng đã được tăng cường thông qua việc thành lập Ủy ban Tài chính và Ngân sách. “Sổ tay giám sát ngân sách của Quốc hội và Ủy ban nhân dân các cấp” đã được ban hành và được các đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân sử dụng, cùng với việc đào tạo rộng rãi nhằm tăng cường giám sát việc thực hiện ngân sách.

### 3. Các kết luận và khuyến nghị chính sách

Nghiên cứu quản lý tài chính công, chúng tôi đã bắt đầu từ tổng quan

---

1. Quyết định số 3915/QĐ-BTC ngày 18-12-2007 của Bộ Tài chính về phê duyệt nội dung và lộ trình về xây dựng và ban hành các tiêu chuẩn kế toán công tại Việt Nam, được Ngân hàng Thế giới trích dẫn (2008a: 22).

vấn tất về các cuộc tranh luận lý thuyết và thực tiễn quản lý tài chính công tại các nước phát triển và đang phát triển trong những năm gần đây có thể đã có ảnh hưởng đến tư duy và thực tiễn cải cách tại Việt Nam. Một loạt cải cách quản lý tài chính công nhằm cắt giảm chi tiêu, giảm bớt thâm hụt ngân sách và tạo thuận lợi cho việc cải tiến hoạt động của các đơn vị sự nghiệp lần đầu tiên được triển khai từ thập kỷ 1970 và 1980 tại các nước phát triển và sau đó tại các nước đang phát triển. Những đặc điểm chính của các cải cách này bao gồm tăng cường kiểm soát chặt chẽ của chính quyền trung ương nhằm mục tiêu tiết kiệm ngân sách, cho phép các đơn vị sử dụng ngân sách được linh hoạt hơn trong việc tái phân bổ các nguồn kinh phí trong phạm vi các khoản mục thuộc dòng ngân sách, giảm bớt các khoản chi ngoài ngân sách, tăng cường việc sử dụng thông tin hoạt động để tạo thuận lợi cho trách nhiệm giải trình, theo dõi giám sát và đánh giá kết quả, các khuôn khổ tài chính và thu ngân sách đa niên, chuyển sang áp dụng chế độ kế toán dồn tích và kiểm toán kết quả hoạt động, mở rộng hệ thống thông tin tài chính được máy tính hóa, đẩy mạnh phân cấp quản lý ngân sách và áp dụng các cơ chế thị trường như lệ phí người sử dụng và lệ phí vốn, kiểm nghiệm thị trường, hợp đồng thuê ngoài thỏa thuận công việc. Cũng bắt đầu từ thập kỷ 1980 và 1990, các nhà tài trợ quốc tế ngày càng nhận thấy các hạn chế của việc trợ dưới hình thức dự án. Mặc dù việc mua sắm và chi tiêu từ kinh phí viện trợ có thể đã được kiểm soát chặt chẽ, việc mua sắm và chi tiêu của Chính phủ thì lại không được như vậy, cho nên hạn chế thành tựu của các kết quả phát triển. Từ đó đến nay ngày càng có nhiều hỗ trợ từ các nhà tài trợ nhằm giúp đổi mới hệ thống quản lý tài chính công và mua sắm của Chính phủ. Kết quả đạt được là đã có những cải tiến nhanh chóng về các công cụ cơ bản đối với xây dựng và báo cáo ngân sách. Những cải tiến này bao gồm việc làm cho ngân sách trở nên minh bạch hơn, đầu vào được kiểm soát tốt hơn và tính dự đoán cao hơn đối với luồng tiền mặt dành cho tiền lương và các khoản chi thiết yếu khác của khu vực chính phủ; việc mua sắm trở nên minh bạch và có tính cạnh tranh cao hơn. Tuy nhiên, với nỗ lực thông qua và áp dụng các công cụ phức tạp hơn, hướng tới kết quả hoạt động nhiều hơn đang được triển



khai tại các nước phát triển, thì lại có ít thành công hơn tại các nước đang phát triển. Thực tế, có ít bằng chứng cả từ các nước phát triển lẫn các nước đang phát triển cho thấy những cải cách đó đã dẫn tới kết quả đầu ra là cải tiến hoạt động mà có thể biện giải cho những chi phí đáng kể của các cải cách. Ở Việt Nam, những nội dung căn bản của quản lý tài chính công đã bắt đầu được đổi mới với Luật Ngân sách nhà nước năm 1996, bao gồm việc phê chuẩn và áp dụng những chuẩn mực quốc tế then chốt, việc công bố ngân sách quốc gia và ngân sách xã.

Do đó, những phát hiện nghiên cứu của chúng tôi cho thấy đã có tiến bộ đáng kể trong quản lý tài chính công và các thành tố liên quan của Chương trình tổng thể cải cách hành chính. Việt Nam hiện cần nỗ lực để củng cố những kết quả đã đạt được trong từng lĩnh vực và có được những đổi mới càng nhiều càng tốt. Phần tiếp theo sẽ phác họa những chi tiết đối với chặng đường mong muốn phía trước trong từng thành tố quản lý tài chính công của Chương trình tổng thể cải cách hành chính và các lĩnh vực liên quan: đổi mới việc lập ngân sách đối với các cơ quan hành chính, lập kế hoạch, nâng cao tính linh hoạt tài khóa đối với các cơ quan hành chính và các đơn vị sự nghiệp, áp dụng các mức lương cạnh tranh, xác định quy mô phù hợp đối với dịch vụ hành chính công và hợp lý hóa công tác quản lý thuế. Chúng tôi cũng đưa ra các phương án lựa chọn để nâng cao việc giám sát và đánh giá kết quả của những cải cách quản lý tài chính công này. Nhiều trong số những kiến nghị của chúng tôi đã được những nghiên cứu khác đưa ra và một số đã được thể hiện trong các quyết định và các nghị định của Chính phủ hiện đang được áp dụng; trong những trường hợp đó, chúng tôi sẽ đề xuất những chiến lược hoặc những nguồn lực bổ sung để đảm bảo việc thực hiện hiệu quả.

#### *Cải tiến lập ngân sách đối với các cơ quan hành chính*

Kế hoạch sửa đổi và cập nhật Luật Ngân sách nhà nước trong năm 2009 của Việt Nam có ý nghĩa hết sức quan trọng trong số những nội dung khác, nhằm đạt được việc phân giao nhiệm vụ rõ ràng hơn giữa các cấp chính quyền. Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 trao cho tỉnh quyền tự chủ trong quản lý nhiệm vụ thu và chi ngân sách và các khoản

chuyển giao cho huyện và xã. Mặc dù điều này đã làm tăng đáng kể quyền tự chủ của tỉnh trong mối liên hệ với trung ương, nhưng nó lại lấy đi tính khả đoán của luồng đầu tư từ huyện và xã, khiến cho việc lập ngân sách và kế hoạch của họ kém hiệu quả hơn. Ngoài ra, các nhiệm vụ chi thường xuyên không minh bạch đã dẫn đến trách nhiệm giải trình yếu kém và nguy cơ một số chức năng nhất định có thể không được thực hiện (hoặc có thể bị trùng lặp). Những vấn đề này và một số vấn đề có liên quan khác sẽ được giải quyết trong Luật Ngân sách nhà nước sửa đổi.

Những sửa đổi của Luật Ngân sách nhà nước cũng cần thiết để mở rộng hơn nữa phạm vi thí điểm khuôn khổ chi tiêu trung hạn sang các tỉnh và ngành khác nhằm biến việc áp dụng khung khổ chi tiêu trung hạn thành xu thế chủ đạo và để cải tiến cơ cấu ngân sách, bao gồm cả việc mở rộng diện phủ liên quan tới các loại phí, các khoản đóng góp, nợ trái phiếu cho phù hợp với các quy phạm được quốc tế chấp thuận. Nhiều khuyến nghị khác trong Báo cáo Đánh giá tín dụng và trách nhiệm giải trình quốc gia mới đây cần được xem xét kỹ lưỡng (Ngân hàng Thế giới, 2008a). Ví dụ, Luật Kế toán năm 2003 và văn bản quy phạm pháp luật, nghị định liên quan cần được thực hiện đầy đủ đối với yêu cầu công bố các báo cáo tài chính và báo cáo kiểm toán của các thực thể liên quan. Tập hợp văn bản quy phạm pháp luật này cũng cần được cập nhật để quy định trách nhiệm rõ ràng hơn và để thay thế những nội dung quy định hiện hành bằng những nội dung hiện đại, toàn diện hơn hỗ trợ cho Hệ thống thông tin quản lý kho bạc và ngân sách và việc thực hiện cải cách quản lý tài chính công khác bao gồm Chuẩn mực kế toán khu vực công quốc tế và Mục lục tài khoản mới và thống nhất, tăng cường kiểm soát chất lượng và giám sát các dịch vụ kế toán chuyên nghiệp tại Việt Nam. Bản chất của thu nhập cần được làm rõ và phân loại theo thông lệ quốc tế. Các hệ thống chi và biện pháp kiểm soát nội bộ cần được đổi mới thông qua tiến hành cân đối hài hòa đều đặn và có hiệu quả giữa hồ sơ sổ sách thực hiện ngân sách của kho bạc và các đơn vị chi tiêu, bằng các biện pháp kiểm soát cam kết coi đó là bộ phận của hệ thống thông tin quản lý kho bạc và ngân sách, tăng cường kiểm soát

nội bộ đối với bảng lương. Cần thiết phải có một cơ sở rõ ràng cho việc đưa vào kiểm toán nội bộ, là điều cần được chuyển giao từ Kiểm toán Nhà nước sang Bộ Tài chính. Luật Quản lý tài sản nhà nước cần được thực hiện hiệu quả để tài sản nhà nước, ngân sách và nguồn nhân lực được quản lý một cách tổng hợp. Cần thành lập Cục Quản lý nợ bên trong Bộ Tài chính phù hợp với thông lệ quốc tế. Những thí điểm với các dự án ODA được lựa chọn trong Mục lục tài khoản mới và Hệ thống thông tin quản lý kho bạc và ngân sách cần được tiến hành, song song với việc tăng cường chế độ kiểm toán với vai trò ban đầu đối với chủ dự án, Bộ Tài chính và Kiểm toán Nhà nước. Quyết toán cần phải tuân thủ với các yêu cầu của Quyết định số 14/2007/QĐ-BTC ngày 15-03-2007 của Bộ Tài chính để nâng cao tính thiết thực của giám sát có hiệu quả và trách nhiệm giải trình. Cần có cơ chế tốt hơn để tăng cường sự tham gia của các cơ quan, ngành và các đơn vị dưới trung ương về xây dựng ngân sách, thực hiện ngân sách và báo cáo. Cần điều phối tốt hơn để đảm bảo ngân sách vốn nhất quán với các khuôn khổ chi tiêu trung hạn khi nào có thể và với những dự toán ngân sách hàng năm. Công việc của Kiểm toán Nhà nước cần được mở rộng để bao quát các báo cáo quyết toán ngân sách năm và để thực hiện kiểm toán về tuân thủ, kiểm toán hoạt động bao quát tất cả mọi lĩnh vực, một phần thông qua phương pháp tiếp cận dựa trên rủi ro phù hợp với các chuẩn mực quốc tế. Cần ban hành một luật mới về kiểm toán độc lập, nêu rõ trách nhiệm của các cơ quan thẩm quyền nhà nước, các hội chuyên nghiệp, các công ty kiểm toán và các bộ được kiểm toán, các thực thể khác. Cuối cùng, cần tiến hành đánh giá chi tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính để cung cấp thông tin tốt hơn cho Bộ Tài chính và các đối tác của Bộ Tài chính về tình hình hoạt động của hệ thống, các quy trình quản lý tài chính công và để cung cấp một mốc ban đầu cho việc đo lường tiến bộ cải cách trong tương lai.

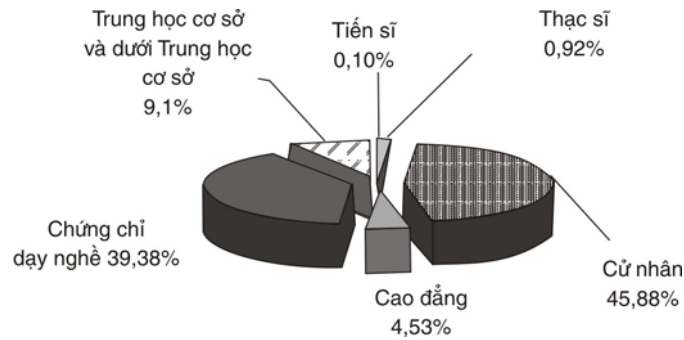
Bước tiếp theo là phân tích chương trình cải cách quản lý tài chính công trong bối cảnh cải cách của Việt Nam. Phương pháp tiếp cận thí điểm (ví dụ khuôn khổ chi tiêu trung hạn, lồng ghép các dự án ODA vào trong Mục lục tài khoản mới và Hệ thống thông tin quản lý kho bạc và ngân sách) được xây dựng trên cơ sở truyền thống các thí nghiệm “xé

rào” bắt đầu bằng những thí điểm, theo dõi giám sát các kết quả và nhân điểm một khi đã có được sự đồng thuận về kết quả của những thí điểm đó. Phương pháp này đã được áp dụng một cách thành công tại Việt Nam (Rama, 2008). Theo kinh nghiệm quốc tế, tình hình của Việt Nam với một đảng cầm quyền trong một thời gian dài là yếu tố thuận lợi để thiết lập, duy trì các ưu tiên ngân sách và giúp kiểm soát thâm hụt tài khóa. Mặt khác, phương pháp tiếp cận thận trọng đối với việc tạo dựng đồng thuận, như đã bàn tới ở phần trên, đã làm giảm một phần của lợi thế này. Việc hợp nhất giới hành chính và chính trị tại Việt Nam cũng có thể trở thành thách thức của cải cách bởi vì nó làm giảm cơ hội mà một nhóm có quyền lực và độc lập có thể gây ảnh hưởng đối với Bộ Tài chính và các cơ quan khác trong quá trình thực hiện các cải cách quản lý tài chính công. Người ta cũng kỳ vọng rằng, noi gương những nước đang phát triển khác, Việt Nam sẽ có được tiến bộ lớn hơn trong việc xây dựng và báo cáo ngân sách so với việc thực hiện ngân sách, tiến bộ lớn hơn trong việc chấp thuận những luật mới và các quy trình mới so với việc thực thi những điều đó và tiến bộ lớn hơn khi mà việc thực hiện được tập trung vào một nhóm nhỏ các bên thực hiện.

Nếu tính đến những cân nhắc này thì có thể nhận định rằng những cải cách có thể tiến hành một cách dễ dàng nhất là những cải cách chủ yếu thuộc sự kiểm soát của Bộ Tài chính, bao gồm Mục lục tài khoản mới và Hệ thống thông tin quản lý kho bạc và ngân sách, các biện pháp kiểm soát nội bộ được tăng cường đối với bảng lương, thành lập Cục Quản lý nợ, làm rõ và phân loại nguồn thu theo thông lệ quốc tế, tiến hành Đánh giá chi tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính.

Kết quả của những cải cách này sẽ được tăng cường hơn nữa thông qua việc tiếp tục tăng cường năng lực tại Bộ Tài chính. Mặc dù có những gia tăng về biên chế và số người tham dự các khóa đào tạo tập huấn như trên đã nêu, nhưng trình độ hiện vẫn còn thấp. Hình 2.9 cho thấy chỉ có 1% số cán bộ, nhân viên của Bộ Tài chính đã có bằng sau đại học và gần một nửa chưa có bằng đại học. Điều này có hậu quả là trút gánh nặng không đáng có lên vai số nhỏ những cán bộ, nhân viên để đảm bảo việc thực hiện có chất lượng cải cách quản lý tài chính công ngày càng hiện đại.

**HÌNH 2.9: Cán bộ, công chức Bộ Tài chính phân loại theo trình độ học vấn và kỹ năng chuyên môn (2006)**



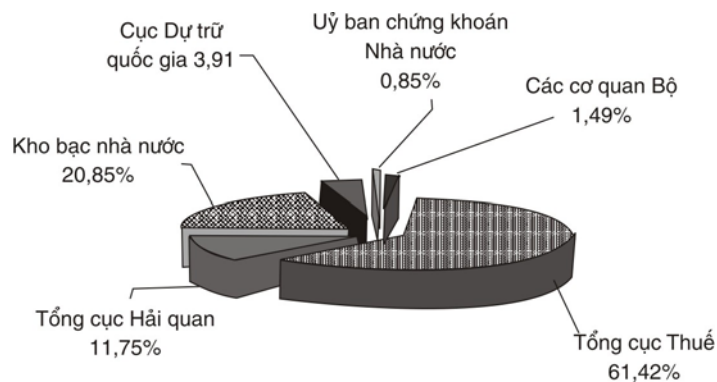
Nguồn: Ngân hàng Thế giới, CFAA, dự thảo tháng 3-2008.

Để giải quyết hạn chế này, Luật Cán bộ, công chức được Quốc hội thông qua ngày 13-11-2008 tạo điều kiện cho việc xem xét tuyển dụng ứng viên có trình độ vào các vị trí công vụ cụ thể. Bên cạnh đó, Bộ Tài chính có thể phải xem xét việc thiết kế, phối hợp với Bộ Nội vụ và Học viện Hành chính Quốc gia, một chương trình học bổng sau đại học cho cán bộ, công chức chủ chốt của Bộ Tài chính. Các bước thực hiện sẽ bao gồm việc phân tích các sáng kiến về trình độ đại học/nghiệp vụ chuyên môn tại Việt Nam, soạn thảo danh sách ngắn các cơ sở giáo dục - đào tạo đại học đủ điều kiện lựa chọn trước tại Việt Nam và ở nước ngoài với các chương trình lấy bằng bao quát các lĩnh vực như lập kế hoạch, kinh tế học, quản lý công, lập ngân sách, thuế, mua sắm và kế toán phù hợp với các học viên được cấp học bổng của Bộ Tài chính, có vấn đề về việc áp dụng và quy trình lựa chọn, các thủ tục giúp duy trì đối thoại với học viên trong khi theo học để đảm bảo đạt kết quả tốt và hỗ trợ trong việc tái hòa nhập và hướng dẫn cho các học viên sau khi học xong trở về đảm bảo môi trường công việc có tính hấp dẫn và hỗ trợ (tham khảo Wescott và Coupland, 2008). Những nhu cầu về kỹ năng cụ thể của các cơ quan khác nhau thuộc Bộ Tài chính (tham khảo Hình 2.10) cũng cần được tính đến.

Những học viên có điểm của Hệ thống Khảo thí ngôn ngữ tiếng Anh quốc tế (IELTS) đạt được yêu cầu nhập học có thể được cử đi theo học tại

các trường đại học nước ngoài, trong khi đó những học viên khác có thể được cử theo học tại các trường đại học tại Việt Nam. Những học bổng như vậy có thể được bổ sung thêm bằng các chương trình thực tập công việc tạm thời tại các nước có hệ thống quản lý tài chính công hiện đại hơn, như Malaixia và Hàn Quốc, để học tập qua làm việc trong một môi trường công việc vận hành tốt, trở thành một phần của văn hóa công việc định hướng hoạt động tốt, để làm việc với các hệ thống và các thủ tục được lên kế hoạch cho việc chấp thuận của Bộ Tài chính trong tương lai gần. Các “chỗ trống” do việc cử cán bộ, công chức theo các suất học bổng sau đại học và việc thực tập công việc tạm thời nên được bổ khuyết bằng việc tuyển dụng các chuyên gia tư vấn tạm thời về quản lý tài chính công, được lựa chọn và tuyển dụng từ các thị trường trong nước và quốc tế nếu cần.

**HÌNH 2.10: Cán bộ, công chức Bộ Tài chính theo đơn vị công tác (2006)**



Nguồn: Ngân hàng Thế giới, CFAA, dự thảo tháng 3-2006.

Ngoài chương trình học bổng sau đại học, Bộ Tài chính cần tiếp tục các chương trình đào tạo kỹ năng hiện đang tiến hành (xem Bảng 2.7). Tuy nhiên, chương trình này tự nó khó có thể tạo dựng được một đội ngũ nhân sự cần thiết có được những kỹ năng chuyên môn nghiệp vụ cao cấp để đảm bảo thực hiện thành công các biện pháp được đề xuất.

**BẢNG 2.7: Hồ sơ đào tạo cán bộ (2004-2006)***Đơn vị: người*

Chuyên ngành đào tạo	Số lượng đào tạo
Đào tạo chính trị	2.522
Quản lý hành chính	5.072
Kiến thức công nghệ thông tin	10.660
Ngoại ngữ	4.307
Kiến thức kỹ thuật chuyên môn (VD: Kế toán, thuế)	52.915
Kỹ năng lãnh đạo	344
Đào tạo khác	10.595

*Nguồn:* Ngân hàng Thế giới, CFAA, dự thảo tháng 3-2008, Bảng 15.1.

Những kỹ năng cao cấp này cũng sẽ cần cho việc thực hiện cải cách khó khăn hơn đòi hỏi có sự hợp tác của các cơ quan khác ngoài Bộ Tài chính. Sửa đổi và cập nhật Luật Ngân sách nhà nước trong năm 2009 và Luật Kế toán và Luật Kiểm toán độc lập vào giai đoạn sau, cùng với nền tảng pháp lý rõ ràng cho việc ban hành kiểm toán nội bộ, sẽ đòi hỏi phải có sự phối kết hợp chặt chẽ với Quốc hội và Ủy ban Tài chính và Ngân sách Quốc hội, Văn phòng Chính phủ, các cơ quan khác. Đảm bảo ngân sách vốn nhất quán với các khuôn khổ chi tiêu trung hạn và các dự toán ngân sách năm sẽ đòi hỏi phải có sự phối kết hợp chặt chẽ với Bộ Kế hoạch và Đầu tư<sup>1</sup> và một số đơn vị chi tiêu khác, cũng như đối với các đề nghị thực hiện để đổi mới việc soạn thảo quyết toán, tăng cường sự tham gia của các cơ quan trong việc xây dựng, thực hiện và báo cáo ngân sách. Lồng ghép các dự án ODA được lựa chọn vào trong Mục lục ngân sách mới và Hệ thống thông tin quản lý kho bạc và

1. Mặc dù có đề nghị sáp nhập chức năng lập ngân sách vốn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư với Bộ Tài chính để đổi mới sự phối kết hợp với chức năng lập ngân sách thường xuyên, như đối với nhiều nước, nhưng đến nay Bộ Tài chính chưa thống nhất đối với kiến nghị đó, điều này là do Bộ Tài chính còn quan ngại về sự quá tải so với năng lực hiện có.

ngân sách sẽ đòi hỏi phải có sự phối kết hợp chặt chẽ với các quan chức đối tác quốc tế, phần lớn trong số họ đều đã có bằng cấp sau đại học. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, những cải cách đòi hỏi phải có sự tham gia, hỗ trợ của nhiều bên sẽ đặt ra nhiều đòi hỏi khắt khe hơn so với những cải cách chỉ tập trung vào một nhóm nhỏ. Trình độ chuyên môn nghiệp vụ tại Bộ Tài chính sẽ cần phải nâng cao để đáp ứng được những yêu cầu đặt ra đối với cải cách này.

Tóm lại, chúng tôi hoàn toàn ủng hộ việc sửa đổi và bổ sung Luật Ngân sách nhà nước hiện nay. Chính phủ cũng cần ưu tiên cải cách quản lý tài chính công dưới sự chủ trì của Bộ Tài chính (ví dụ: bảng nội dung tài khoản mới, Hệ thống thông tin quản lý kho bạc và ngân sách (TEBMIS), củng cố cơ chế kiểm soát nội bộ đối với vấn đề tiền lương, thiết lập cơ quan quản lý nợ, làm rõ và phân loại thu ngân sách theo thông lệ quốc tế, tiến hành đánh giá công trình đánh giá hoạt động chi tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính (PEFA) và tăng cường công tác nâng cao năng lực của Bộ Tài chính.

### ***Đổi mới công tác lập kế hoạch***

Những đổi mới về lập ngân sách và quản lý tài chính công được đề xuất ở phần trên chỉ có thể mang lại kết quả như dự kiến nếu có những đổi mới tương ứng trong chức năng lập kế hoạch<sup>1</sup>. Đã có những đổi mới lớn trong lĩnh vực này trong những năm gần đây. Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội đã đưa ra một khuôn khổ theo dõi giám sát với các chỉ số lượng hóa có thể đo lường được để đo lường các kết quả. Kế hoạch này được soạn thảo với quy trình có sự tham gia mạnh mẽ hơn so với những kế hoạch trước đó. Việc theo dõi giám sát dự án ODA của cán bộ, công chức được thực hiện với mục đích đổi mới việc xây dựng dựa trên một hệ thống các hợp đồng học tập, đào tạo và kiểm tra năng lực thực hành, việc sử dụng một cảm nang mới về theo dõi và đánh giá và được hỗ trợ bởi những cơ quan đi đầu trong việc theo dõi giám sát tại 4 bộ và 7 tỉnh (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2007; VAMESP II, 2006a, 2006b). Các nhà tài trợ

---

1. Phần này được lấy từ Cơ quan Hợp tác kỹ thuật Bỉ, 2007 và một số nguồn khác.



cũng đã đồng ý sử dụng Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và các kế hoạch liên quan để điều chỉnh cho phù hợp sự hỗ trợ của mình và để sử dụng các hệ thống đã được đổi mới của đất nước, các thủ tục đã được đơn giản hóa và các chế độ chung đối với lập kế hoạch, thiết kế, thực hiện và báo cáo về ODA.

Tuy nhiên vẫn còn nhiều việc cần phải làm. Đa số các kế hoạch có chất lượng thấp, chủ định nêu những danh mục chỉ chuyên chú vào dự án. Các kế hoạch tập trung vào các chỉ tiêu kinh tế và sản xuất phản ánh di sản kế thừa của quá khứ chứ không tập trung vào việc cung cấp các dịch vụ công và các chỉ tiêu định tính đối với phát triển kinh tế - xã hội. Việc thiết lập và đáp ứng được những chỉ tiêu này có thể bao gồm cả các chiến lược không mang tính khả thi cao được thấy trong các hệ thống dựa trên chỉ tiêu, hiệu ứng “bánh cóc” (mức độ hoạt động được hạn chế sao cho thấp hơn ranh giới sản xuất có thể đạt được vì biết rằng chỉ tiêu sang năm sẽ là một sự tăng dần dựa trên những gì đạt được trong năm trước), hiệu ứng “ngưỡng” (các chỉ tiêu được dựa trên định mức chuẩn có thể khiến cho những người công tác thuộc diện hàng đầu giảm bớt mức độ hoạt động của mình xuống đúng với chỉ tiêu quy định) và việc “hóa giải” các kết quả được báo cáo (Hood, 2006).

Các ưu tiên không được gắn với các khoản ngân sách và cũng không được gắn với các năng lực khác cần thiết để đạt được những ưu tiên đó. Không có một mối liên hệ hiển nhiên nào giữa các khoản ngân sách năm với các mục tiêu trong Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và không có sự kết nối nào trong các kế hoạch năm với các kế hoạch và ngân sách của những năm trước. Các công cụ dự toán chi phí thì yếu kém. Các khung thời gian phi hiện thực, ví dụ, chỉ có một tháng từ khi hướng dẫn lập kế hoạch được gửi từ các sở kế hoạch và đầu tư của tỉnh xuống đến chính quyền huyện và xã, tới khi các kế hoạch hoàn chỉnh đến được tay sở kế hoạch và đầu tư. Vai trò của cán bộ, công chức thuộc các ngành khác nhau và các cấp khác nhau không được rõ ràng, tạo ra sự chồng chéo và cả những lỗ hổng. Những thách thức này đang được giải quyết bởi các đối tác quốc tế thông qua các sáng kiến cải cách hành chính khác nhau bao gồm cả các thành tố lập kế hoạch, song những nỗ lực này có tính

chất chấp vạ và phân tán, chưa có một tổng kết có tính hệ thống về các bài học thu được từ những nỗ lực khác nhau này (BTC, 2007).

Trong bối cảnh này, nỗ lực tiếp theo để xây dựng một khuôn khổ lập quy mới cho việc lập kế hoạch có tầm quan trọng sống còn. Khuôn khổ này được kỳ vọng sẽ khuyến khích sự tham gia của công dân, hiện đại hóa các thủ tục lập kế hoạch, tăng cường theo dõi giám sát việc thực hiện kế hoạch, quy định rõ ràng vai trò của Chính phủ và khu vực tư nhân. Điều này sẽ tạo điều kiện cho việc chuyển hướng trọng tâm từ các mục tiêu kinh tế và sản xuất sang cung cấp dịch vụ công, dựa trên phương pháp luận tốt về dự toán chi phí. Ở cấp địa phương, điều này giúp làm rõ vai trò của mỗi cơ quan quản lý và tăng lượng thời gian hướng dẫn lập kế hoạch cho các cơ quan, ban, ngành ở địa phương, cũng như kéo dài thời hạn nộp kế hoạch cho các sở kế hoạch và đầu tư. Có thể hy vọng rằng khi khuôn khổ này được ban hành, các nhà tài trợ sẽ sử dụng nó để hỗ trợ cho việc lập kế hoạch ODA của chính họ, chứ không phải bỏ qua hệ thống quy như vẫn thường xảy ra trong quá khứ. Một cơ chế để các nhà tài trợ điều chỉnh cho phù hợp với nền tảng mới là thông qua việc thực hiện Tuyên bố Hà Nội về hiệu quả của viện trợ, qua đó các chỉ tiêu cụ thể về điều chỉnh cho phù hợp với khuôn khổ lập kế hoạch mới được xác định, thống nhất và được thực hiện triệt để (Cơ quan hợp tác kỹ thuật Bỉ, 2007).

### *Nâng cao tính linh hoạt tài chính đối với các cơ quan hành chính*

Bên cạnh những kết quả đạt được, việc thực hiện Nghị định số 130/2005/NĐ-CP cũng đặt ra một số vấn đề cần được nghiên cứu kỹ lưỡng để có thông tin cho việc sửa đổi và điều chỉnh mạnh mẽ hơn nữa chính sách này nhằm phát huy tối đa tiềm năng của nó đối với các cơ quan hành chính công.

Như đã bàn ở trên, việc tiết kiệm chi tiêu dường như trở thành chủ đề chính của chính sách này mà không tính đến tính hiệu quả chức năng và kết quả cung cấp dịch vụ công. Việc phân giao các chức năng và thẩm quyền khác nhau cho các đơn vị chi tiêu không hệ thống. Thủ trưởng các đơn vị chi tiêu có thẩm quyền tự quyết định đối với ngân sách song lại

chưa được tự quyết đối với các vấn đề về biên chế của mình, bao gồm cả việc tuyển dụng, đề bạt và sa thải, như đã nêu ở trên. Không có những biện pháp kiểm soát như vậy, thì khó có thể kỳ vọng thủ trưởng cơ quan phải chịu trách nhiệm giải trình đối với việc đổi mới công tác của cơ quan mình. Luật Cán bộ, công chức có thể tạo ra cơ hội về phương diện này, cung cấp cơ sở pháp lý cho việc đánh giá công tác của cán bộ, công chức và kỷ luật đối với cán bộ, công chức công tác yếu kém. Cần phân tích sâu hơn về cách thức thực hiện đánh giá công tác của cán bộ, công chức, xem đó là một nội dung ưu tiên trong quá trình xây dựng các nghị định hướng dẫn thực thi Luật.

Một bước đi đầy hứa hẹn hiện đang triển khai hướng tới việc giải quyết những yếu kém này là Kế hoạch tổng thể đơn giản hóa thủ tục hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước cho giai đoạn 2007-2010 (Quyết định số 30/2007/QĐ-TTg ngày 10-01-2007, Quyết định số 07/2008/QĐ-TTg ngày 4-01-2008) đang được thực hiện dưới sự chủ trì của Văn phòng Chính phủ. Đổi mới này hứa hẹn một sự giảm đáng kể từ con số 20.000 - 40.000 thủ tục hiện đang có hiệu lực thi hành tại Việt Nam.

#### *Nâng cao tính linh hoạt tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp*

Mặc dù được thừa nhận rộng rãi rằng việc nâng cao tính linh hoạt tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp đã giúp nâng cao được chất lượng hoạt động trong một số trường hợp, nhưng cần phải có sự giám sát rộng hơn nữa. Ví dụ, năng lực của Quốc hội cần được tăng cường để đánh giá các kết quả đầu ra của các quyết định ngân sách của đơn vị sự nghiệp và năng lực thực hiện của Chính phủ. Việc công bố công khai chi tiêu của các đơn vị sự nghiệp cần được đổi mới nhằm đảm bảo tuân thủ đúng với các quy định về công khai.

#### *Quy mô phù hợp đối với dịch vụ hành chính công với các mức tiền lương cạnh tranh*

Các số liệu trong Hình 2.2. và 2.3 cho thấy rằng, tổng nhân dụng trong Chính phủ đã giảm mạnh tính theo tỷ lệ phần trăm của dân số kể từ đầu

thập kỷ 1990, hiện tại tương đối phù hợp với các nền kinh tế thị trường trong khu vực như Philippin và Ấn Độ. Điều này gợi cho thấy rằng những đợt cắt giảm hơn nữa về quy mô không nhất thiết trở thành các ưu tiên cải cách trong trung hạn, mặc dù mức độ tinh giản biên chế có thể là điều cần làm để dọn đường cho những người có trình độ hơn được nắm giữ những vị trí then chốt.

Vấn đề ưu tiên đối với cải cách tiền lương để đảm bảo tính rõ ràng là vấn đề phức tạp hơn. Số liệu trong Hình 2.2. và 2.3 cho thấy những đợt tăng mạnh về tiền lương trung bình của Chính phủ với tỷ lệ phần trăm của GDP theo đầu người trong cả hai giai đoạn, của Việt Nam hiện đang vượt lên dẫn trên cả Philippin và Ấn Độ. Do cả ba nước này đều cần một mặt bằng kỹ năng có thể so sánh được trong các vị trí then chốt để thiết kế và thực thi các chính sách một cách hiệu quả, cho nên điều có thể xảy ra, đây sẽ là một khoản tiền phí xác đáng Việt Nam sẽ phải thanh toán để thu hút được những người có kỹ năng phù hợp từ những nhóm dân số có học vấn thấp hơn của mình. Thế liệu những số tiền phải thanh toán đó cần phải cao hơn nữa hay không?

**BẢNG 2.8: Lương tại các đơn vị cung cấp dịch vụ công và các đơn vị khác**

	Trong khu vực chính phủ	Ngoài khu vực chính phủ	Doanh nghiệp nhà nước	Doanh nghiệp tư nhân	Doanh nghiệp nước ngoài	Tự tạo việc làm
Tổng số	9.568	3.099	10.572	5.143	11.993	1.788
Chuyên môn	10.107	13.539	13.713	14.581	21.201	4.532
Hành chính	5.971	11.515	10.016	9.025	13.770	12.088
Kỹ thuật	9.574	6.483	10.244	6.457	10.099	4.864
Công nhân	6.095	2.206	6.915	4.013	9.853	1.598
Nông nghiệp	7.230	3.981	8.173	5.767	6.000	3.412
Tỷ lệ trong tổng lao động (%)	5,8	94,2	4,7	22,2	0,7	66,5

*Ghi chú:* Những số liệu trên đây bao gồm lương và các khoản thu nhập ngoài lương bằng tiền mặt tính theo tiền Việt Nam đồng. Nông dân và lao động gia đình không thuộc đối tượng hưởng lương không được xét đến trong phân tích này.

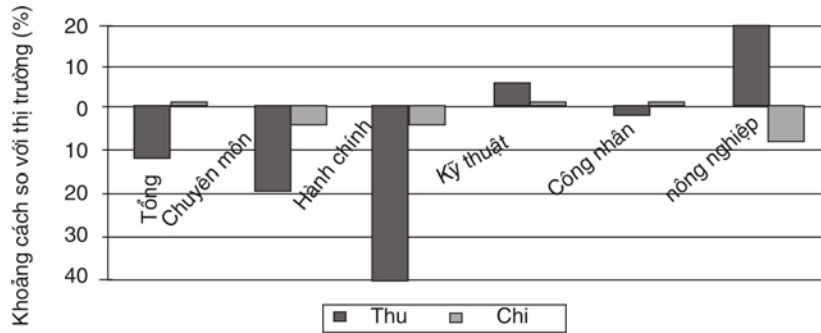
*Nguồn:* Ngân hàng Thế giới, 2005:50, dựa trên Điều tra mức sống hộ gia đình năm 2002.

Bảng 2.8 cho thấy, mức lương trung bình của Chính phủ trong năm 2002 cao hơn mức tiền lương ngoài khu vực chính phủ nói chung, nhưng lại thấp hơn mức lương trong các doanh nghiệp nhà nước và các doanh nghiệp nước ngoài. Khi phân tích chia nhỏ thành các tiểu nhóm nhân dụng, thì đội ngũ những người chuyên môn và đội ngũ hành chính lại bị trả lương thấp một cách tương đối so với những người làm việc ngoài khu vực chính phủ nói chung và mức độ còn hơn thế khi xét tới các doanh nghiệp nhà nước và các doanh nghiệp nước ngoài, trong khi đó đội ngũ kỹ thuật, công nhân và những người làm việc trong nông nghiệp thuộc khu vực chính phủ lại được trả lương cao hơn.

Tuy nhiên, những số liệu này không tính đến cách thức mà cán bộ, nhân viên trong khu vực chính phủ khác với những công nhân ngoài khu vực chính phủ, bao gồm cả giáo dục (13 năm giáo dục chính quy so với 7 năm) và nơi làm việc (1/2 tại các khu vực đô thị so với 1/5 đối với những nhân viên ngoài khu vực chính phủ). Nếu tính đến những nhân tố này sẽ làm thay đổi bức tranh tiền lương tương đối, được thể hiện tại Hình 2.11. Dựa trên những con số được điều chỉnh này, cán bộ, nhân viên khu vực chính phủ có tổng thu nhập là 11% thấp hơn so với những người làm việc ngoài khu vực chính phủ, với những người chuyên môn có thu nhập 20% thấp hơn và những người làm hành chính có thu nhập 41% đều thấp hơn so với những người làm việc ngoài khu vực chính phủ.

Tuy nhiên cần phải có thêm một sự điều chỉnh nữa để xem xét không chỉ tiền lương, mà cần xem xét đến cả mức sống thực tế nữa. Cán bộ, nhân viên khu vực chính phủ có nhiều lợi ích hơn so với những người làm việc ngoài khu vực chính phủ, bao gồm cả tiền lương hưu trí tuổi già, những khoản thu nhập ổn định hơn, những lợi ích hiện vật lớn hơn (ví dụ nhà ở, đào tạo nước ngoài) và các cơ hội có thu nhập bổ sung, như các giáo viên dạy thêm ngoài giờ, cơ hội cho nhiều cán bộ, nhân viên được nhận những khoản thanh toán không được phép hoặc tham nhũng. Có thể giả định rằng khi những khác biệt trong những khoản thu nhập này được tính đến, thì sự chênh lệch về mức sống giữa những người làm việc trong khu vực chính phủ và bên ngoài chính phủ sẽ giảm đi, như được thể hiện trong Hình 2.11.

HÌNH 2.11: Ai khá hơn ai?



*Ghi chú:* Các khoản chi khác được tính theo công thức chuẩn về thu nhập với các biến bao gồm giáo dục kinh nghiệm, giới và nơi ở. Các khoản thu khác được tính dựa trên những đặc tính tương tự, nhưng có xét thêm các đặc tính về gia đình như quy mô hộ độ tuổi và giới của chủ hộ.

*Nguồn:* Ngân hàng Thế giới, 2005.

Nếu đo bằng mức sống thì cán bộ, nhân viên làm việc trong khu vực chính phủ tương đối khá giả hơn so với những người làm việc ngoài khu vực chính phủ. Những người có chuyên môn và làm công tác hành chính vẫn không khá giả bằng, nhưng sự khác biệt là gần 5%, thấp hơn nhiều so với sự khác biệt nếu chỉ tính riêng về thu nhập. Những số liệu này từ năm 2002, trước khi có những đợt tăng lương mạnh trong giai đoạn 2003-2005.

Nhìn chung, trong bối cảnh biên chế nhà nước đã giảm xuống đáng kể so với dân số kể từ đầu thập kỷ 1990 đến nay, việc tiếp tục giảm mạnh biên chế có lẽ không còn là một vấn đề ưu tiên trong cải cách đối với thời gian trung hạn. Song, cũng cần giảm biên chế hiện nay nhằm tạo điều kiện hướng tới nâng cao chất lượng biên chế ở những vị trí then chốt. Nội dung này có thể lồng ghép trong chương trình lớn hướng tới xây dựng nền công vụ dựa trên vị trí việc làm theo tinh thần của Luật Cán bộ, công chức. Cải cách tiền lương cũng cần tiếp tục được nghiên cứu bởi hệ thống quản lý hành chính nhà nước cần thu hút và giữ cán bộ, công chức có trình độ kỹ thuật vốn còn hạn chế trên thị trường lao động. Song, chế độ tiền lương và dữ liệu mức sống cần được xem xét và cập nhật kỹ lưỡng bằng cách tiến

hành khảo sát thường xuyên về lương và chi tiêu hộ gia đình trước khi đưa ra kết luận về việc có cần hay không cần điều chỉnh mức lương và nếu cần thì thực hiện ở cấp độ nào.

### *Hợp lý hóa công tác quản lý thuế*

Đã có những bước đi quan trọng hướng tới việc hiện đại hóa quản lý thuế, đặc biệt là việc ban hành Luật Quản lý thuế năm 2007 và tiếp tục hoàn thiện cả thuế thu nhập doanh nghiệp lẫn thuế thu nhập cá nhân<sup>1</sup>. Theo Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp được Quốc hội thông qua ngày 3-6-2008 và có hiệu lực từ ngày 01-01-2009, mọi doanh nghiệp đều được đối xử bình đẳng đối với các mục đích về thuế bất kể thuộc thành phần kinh tế nào và hình thức sở hữu nào; thị trường sẽ quyết định doanh nghiệp nào sẽ làm ăn phát đạt, chứ không phải là luật thuế. Đối tượng chịu thuế sẽ bao gồm đủ các loại hình thu nhập, cả những khoản thu được từ chuyển quyền sử dụng đất và quyền cho thuê đất. Các quy định về các khoản chi được khấu trừ sẽ được đơn giản hóa, như chi phí đối với các khoản thưởng. Các biện pháp khuyến khích thuế sẽ hợp lý hóa, với những thời hạn xác định rõ ràng. Thuế thu nhập doanh nghiệp sẽ giảm từ mức hiện tại là 28% xuống còn 25%, để phù hợp hơn so với các nước trong khu vực.

Theo Luật Thuế thu nhập cá nhân có hiệu lực từ ngày 01-01-2009, thuế thu nhập cá nhân sẽ được điều chỉnh sao cho không thiên vị một hoạt động cụ thể nào. Cơ sở thuế sẽ được mở rộng để bao quát cả thu nhập của cả người dân trong nước lẫn người nước ngoài, áp dụng một mức ngưỡng thấp hơn và bình đẳng. Thu nhập chịu thuế sẽ bao gồm tất cả thể loại thu nhập, kể cả lương, doanh thu từ kinh doanh, lãi suất, cổ tức và thu nhập từ vốn. Thuế suất lũy tiến cao nhất được giảm từ mức 40% xuống 30%. Mặc dù có những khác biệt về số tiền thu được từ các loại thuế khác nhau, song lại khó có thể phân định mức độ nỗ lực cần thiết để thu và quản lý từng loại thuế của cả phía những người nộp thuế và cơ quan thuế. Điều này gợi cho thấy cần thiết phải có những phân tích

---

1. Phần này trích dẫn công trình nghiên cứu của Lee, 2007.

đến nơi đến chốn về tính hiệu quả của việc thu thuế và quản lý thuế nói chung (đối với tất cả các loại thuế) và đối với từng loại thuế cụ thể. Công việc này cần được thực hiện bởi một cơ quan nghiên cứu thuộc Bộ Tài chính (ví dụ Viện Chính sách và Chiến lược tài chính - đi vào hoạt động theo Nghị định số 118/2008/NĐ-CP ngày 27-11-2008 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài chính), là cơ quan độc lập với cả cơ quan quản lý thuế và Vụ chính sách thuế, nhằm đảm bảo tính khách quan của kết quả. Cần thực hiện đánh giá định tính và định lượng, tạo điều kiện cho việc ra quyết định điều chỉnh chính sách hoặc cải cách dựa trên thực chứng cho từng loại thuế, trong đó xem xét đến những bài học kinh nghiệm từ địa phương.

*Tăng cường theo dõi giám sát và đánh giá các cải cách về quản lý tài chính công*

Ở đây chúng tôi bắt đầu bằng giả thiết về quyền được tiếp cận thông tin. Tức là: (i) đối mặt với những thách thức quốc gia về xã hội, kinh tế, chính trị và môi trường, các nhà hoạch định chính sách buộc phải có thông tin để có được các năng lực có tính xây dựng; (ii) một công dân có thông tin là một công dân được tăng cường quyền năng; và (iii) một công dân có thông tin/được tăng cường quyền năng là một công dân có trách nhiệm đối với cộng đồng/tổ quốc mình. Điều kiện đầu tiên ở Việt Nam là các nhà hoạch định chính sách/công dân lại không có được sự tiếp cận đối với thông tin tổng hợp, dễ dàng và kịp thời, do đó khó hiểu biết cận kề về tình hình cải cách hành chính của đất nước. Cần phải có những công cụ giúp cung cấp một hình ảnh chi tiết về quá trình cải cách hành chính và diễn biến của quá trình đó, nhất là khi xét tới thực tế rằng cải cách hành chính tại Việt Nam đã đem lại những kết quả pha trộn và là quá trình căng thẳng. Nó cho thấy đây là một chương trình có nhiều hy vọng lớn về cải cách Chính phủ, một chiến lược chính sách của các cán bộ Đảng và Nhà nước và một lĩnh vực then chốt rủi ro cao tất yếu đối với hỗ trợ của nhà tài trợ. Một chương trình như vậy đòi hỏi phải có sự theo dõi giám sát và đánh giá sâu rộng để đảm bảo được triển khai đúng hướng. Điều này đặc biệt đúng là trường hợp xảy ra bởi vì nghiên cứu quốc tế



cho thấy, phần nhiều cải cách quản lý tài chính công đang diễn ra chủ yếu, dựa trên cơ sở của ý thức hệ, với ít thực chứng làm nền tảng cho nhiều trụ cột then chốt. Để tránh điều này tại Việt Nam, cần thiết phải nâng cao vốn hiểu biết sâu rộng về nguyên nhân của những thách thức quản lý tài chính công, những biện pháp khuyến khích và những đường hướng chính sách hướng tới sự cải cách, đồng thời cần xử lý những thách thức về mặt tổ chức, từ đó vốn hiểu biết này có thể được vận dụng để cải thiện các quy trình quản lý tài chính công.

Những yếu kém về chất lượng và mức độ sẵn có của số liệu tại Việt Nam đã hạn chế rất lớn năng lực của chính mình trong việc biết được liệu những cải cách có đi đúng hướng hay không. Ví dụ, các luồng thông tin thì bị lệch, theo đó, Tổng cục Thống kê gửi các số liệu cho các Sở Kế hoạch và Đầu tư trong tháng 12, trong khi đó giai đoạn then chốt cho việc lập kế hoạch lại là tháng 7 và tháng 8; để đối phó với tình hình này, các Sở Kế hoạch và Đầu tư phải dựa vào những dự tính của mình và các báo cáo từ các sở, ban, ngành, chứ không phải là những số liệu đáng tin cậy từ Tổng cục Thống kê. Đồng thời cũng không có một khuôn khổ phù hợp cho việc theo dõi giám sát và đánh giá tại các cấp chính quyền địa phương. Các kế hoạch được xây dựng mà không được cấu trúc sao cho có thể đánh giá được - bao gồm các mục tiêu, đầu ra, hoạt động và đầu vào thường bị lẫn lộn, khiến cho hầu như không thể xác định được làm thế nào để việc thực hiện kế hoạch đạt được các mục tiêu đặt ra, hoặc liệu việc thực hiện kế hoạch có đạt được các chỉ tiêu đã đề ra hay không. Các tỉnh đã không được cung cấp những quy định hướng dẫn chặt chẽ, khúc triết về cách thức làm thế nào để thiết lập được các hệ thống theo dõi giám sát và đánh giá (M&E) đối với việc đổi theo hạ tầng cơ sở và cung cấp dịch vụ - và khi thiếu vắng những báo cáo như vậy thì đã không thiết lập được các cách thức để theo dõi các hoạt động của mình, chứ chưa nói tới các kết quả đầu ra (Cơ quan Hợp tác kỹ thuật Bỉ, 2007). Công trình nghiên cứu này chỉ là một trong số các nghiên cứu về quản lý tài chính công được tiến hành từ năm 1996 do các đối tác quốc tế thực hiện có sự phối kết hợp với các chuyên gia Việt Nam và Chính phủ. Mặc dù nhiều thông tin bổ ích và phân tích đã được đưa ra, nhưng cần phải

có sự theo dõi giám sát và đánh giá chặt chẽ hơn nữa ít nhất là trong hai lĩnh vực: đạt một sự hiểu biết toàn diện hơn về hoạt động quản lý tài chính công trong mối liên hệ với các định chuẩn quốc tế và sự hiểu biết tốt hơn về mối liên hệ giữa tiến bộ đối với các hệ thống quản lý tài chính công và những kết quả đầu ra về phát triển được đổi mới. Công việc này sẽ đòi hỏi sự tăng cường các cơ sở nghiên cứu liên quan tại Việt Nam.

Bên cạnh đó, cũng như trong nhiều hệ thống tư pháp khác, những thay đổi về tổ chức là cần thiết để nâng cao chất lượng dữ liệu và phân tích chính sách, làm cơ sở cho các cơ quan, ban, ngành thực hiện chính sách một cách hiệu quả. Đồng thời cũng cần có những đổi mới về cơ cấu tổ chức và cách thức làm việc, văn hoá thông tin mới, các quy trình trao đổi và sử dụng thông tin. Hay nói cách khác, đây là sự kết hợp giữa nâng cao chất lượng và nguồn tiếp cận thông tin, trong đó có việc cải thiện tính năng động về tổ chức và năng lực giao tiếp trong sử dụng thông tin, cũng như niềm tin của tổ chức và cá nhân về thông tin, từ đó hướng tới nâng cao hiệu quả thực hiện (Van de Walle và Boviard, 2008).

### *Theo dõi giám sát toàn diện đối với hoạt động quản lý tài chính công*

Để hiểu được sự cần thiết trong lĩnh vực này, sẽ hữu ích nếu nhắc lại chút ít về lý thuyết quản lý tài chính công<sup>1</sup>. Campos và Pradhan (1996) đã vạch ra ba kết quả lý tưởng của hệ thống quản lý chi tiêu công là: kỷ luật tài khóa, phân bổ nguồn lực theo các ưu tiên chính sách và quản lý tác nghiệp tốt. Kỷ cương tài chính có nghĩa là kiểm soát chi tiêu và quản lý thận trọng thâm hụt ngân sách. Ngay cả đối với các nước phát triển, để đạt được điều này vẫn còn là một thách thức, do một số “những bi kịch của thường dân”, như các chính trị gia tập trung vào việc duy trì quyền lực bằng cách duy trì sự hài lòng của các bên hữu quan và thường toan tính đến việc tài trợ cho chi tiêu thông qua các thâm hụt - những thâm hụt sẽ được trang trải bởi các thế hệ tương lai. Thách thức này lớn hơn tại các nước đang phát triển, nơi mà hỗ trợ chính trị của giới chính khách và các quan chức đứng đầu lại thường có được thông qua việc

---

1. Phần này dựa vào nghiên cứu của Wescott, 2008.

cung cấp sự bao đở. Ngoài sự chi tiêu thâm hụt, một số nước lại cho thấy thiếu vắng kỷ luật tài khóa thông qua việc sử dụng những vận may bất ngờ từ giá của tài nguyên như dầu lửa để tài trợ cho tiêu dùng, chứ không phải là để đầu tư vào các tài sản sinh lời cho các thế hệ tương lai. Kỷ luật tài khóa được dựa trên những dự báo tốt về doanh thu, các hệ thống cho việc lập kế hoạch chính xác, theo dõi giám sát chi tiêu và cho việc phân bổ những điều đó cho các lĩnh vực ưu tiên để đạt được các mục tiêu về phát triển bền vững. Phân bổ chiến lược có nghĩa là các nguồn lực được phân bổ dựa trên các ưu tiên chính sách then chốt của chính phủ. Chỉ có thể thực hiện được với các thu xếp tốt tại cấp trung ương của chính phủ, với sự điều phối thông suốt giữa các cấp chính quyền. Quản lý tác nghiệp tốt có nghĩa là kinh tế (các đầu vào cho chất lượng với mức giá tốt nhất), hiệu suất (các đầu ra với mức chi phí thấp nhất có thể) và hiệu quả (đạt được kết quả chủ định).

Campos và Pradhan tiếp tục cho thấy những khuyến khích về thể chế và những thu xếp khác mà xem ra có vẻ ảnh hưởng tới những kết quả đầu ra này (ví dụ “bi kịch của thường dân” khuyến khích các đơn vị chi tiêu sử dụng nguồn lực công với ít chi phí đối với họ; các chu kỳ bầu cử có thể cản trở việc xác định ưu tiên; sự lệch lạc thông tin có thể gây cản ngại cho việc phân bổ hiệu quả và sử dụng hiệu quả các nguồn lực) và lập luận rằng thành công sẽ tới nếu có những hạn chế ràng buộc để ràng buộc các chính trị gia và các quan chức vào ba kết quả đầu ra. Ví dụ, họ cho thấy việc tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình theo cách thức nhất định (ví dụ, thông qua mở các thị trường tài chính) có thể có tác dụng như một hạn chế ràng buộc như vậy, đòi một chi phí cao đối với các quan chức nếu họ vi phạm các nguyên tắc (Wescott, 2008).

Để xác định vị thế của Việt Nam xét về phương diện ba kết quả đầu ra lý tưởng trong quản lý tài chính công, cần thiết phải có sự đánh giá có tính hệ thống dựa trên các chuẩn mực quốc tế. Quyết định của Bộ Tài chính tiếp tục với một công trình đánh giá hoạt động chi tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính (PEFA) trong năm 2010 và một lần nữa trong các năm 2012-2013, được hoan nghênh trong bối cảnh này. Công cụ đánh giá này hiện đang được thực hiện thông qua quan hệ đối tác gồm 8

đối tác phát triển hợp tác. 40 nước đã hoàn thành (Ban Thư ký PEFA), 2007: Bảng 1 một hoặc một số đánh giá PEFA. Khuôn khổ PEFA bao gồm một bộ 28 chỉ số đối với việc đo lường hoạt động và một khuôn khổ đối với báo cáo. Xây dựng trên ba kết quả đầu ra về ngân sách như được bàn đến ở trên, các chỉ số đo lường sáu phương diện: sự tin nhiệm ngân sách, tính toàn diện và tính minh bạch, đồng bộ với chính sách, tính khả đoán và sự kiểm soát, kế toán và báo cáo và giám sát và kiểm toán của bên ngoài. Mặc dù không có một chỉ số PEFA đối với tham nhũng, nhưng những cải cách trong 28 lĩnh vực có thể giúp giảm bớt các cơ hội cho tham nhũng. PEFA và các chỉ số liên quan khác là hữu ích vì chúng đo lường thực hành đích thực, chứ không phải là cảm nhận hoặc uy tín và chúng xem xét tới hành động có thể trở thành các mục tiêu trực tiếp của cải cách (Wescott, 2008). Các báo cáo đánh giá chi tiêu trung hạn và các đánh giá tin dụng và trách nhiệm giải trình quốc gia, các công cụ khác bao quát một số trong những phương diện này, chứ không bao gồm tất cả, không theo một cách thức cho phép Việt Nam theo dõi một cách có ý nghĩa hoạt động quản lý tài chính công liên quan tới các nước so sánh được. Một PEFA vẫn tất đã được tiến hành tại Việt Nam trong năm 2005 (Bartholomew, Leurs và McCarty 2006: Phụ lục 4) và một đánh giá giống như PEFA đã được tiến hành đối với ba chính phủ trong năm 2008 (Viện Kinh tế học Mêkông (Mekong Economics), 2008b).

***Đánh giá cách thức tiến bộ đạt được với các hệ thống quản lý tài chính công dẫn tới các cải cách tác động phát triển đầu ra***

Một khi hệ thống theo dõi giám sát hoạt động như nêu trên được đưa vào vận hành, thì Việt Nam sẽ có một sự hiểu biết tốt hơn về mối liên hệ giữa các quá trình quản lý tài chính công được tuân thủ như thế nào và các đầu ra quản lý tài chính công đạt được như thế nào, đồng thời đổi mới các quy trình tổ chức dựa trên hiểu biết đó nhằm mục tiêu đạt được kết quả tốt hơn trong công tác quản lý tài chính công. Nghiên cứu quản lý tài chính công lý thuyết và thực chứng của quốc tế như được trích dẫn trong phần trên gợi cho thấy rằng tuân thủ các quá trình như vậy và đạt được các đầu ra như vậy sẽ đưa tới các tác động đầu ra chính sách được

các chính phủ kỳ vọng, bao gồm việc cung cấp dịch vụ có tính nhạy bén đáp ứng và trách nhiệm giải trình hơn đối với người nghèo, góp phần cho tăng trưởng vì người nghèo, giảm nghèo, tăng cường và trao quyền tham gia xã hội của người nghèo. Tuy nhiên, những điều này được dựa trên các giả định có tính chuẩn tắc rút ra từ những kinh nghiệm tại các nước phát triển, mà không phải lúc nào cũng áp dụng được cho các nước đang phát triển là những nước mà tại đó các biện pháp thực hành và các hệ thống chính quy có thể bị phá hỏng do các biện pháp thực hành phi chính quy và có tính cách tân được theo đuổi bởi các bên hoạt động chủ chốt để bảo vệ những lợi ích của họ.

Các đầu vào quản lý tài chính công cấp độ 1 được các đối tác quốc tế hỗ trợ đã đóng góp cho các hiệu quả/hoạt động trực tiếp và đến lượt mình có thể đóng góp cho các đầu ra cấp độ 3 (là điều cần được khẳng định từ đánh giá PEFA như đã bàn ở phần trên). Chuyển tới các tác động đầu ra cấp độ 4 là nơi thực chứng bắt đầu thưa thớt. Các tác động đầu ra 4.1, 4.2, 4.3 và 4.6 đề cập tới những cải cách trong chế độ quản lý và môi trường đầu tư. Những đánh giá mới đây như của Ngân hàng Thế giới (2008b) và Sáng kiến cạnh tranh Việt Nam (VNCI 2007) khẳng định sự tiến bộ trong những lĩnh vực này, song vẫn cần có thêm công trình nghiên cứu về lĩnh vực này. Tuy nhiên, cho tới nay vẫn còn có ít công trình nghiên cứu về mối quan hệ nhân quả có thể có giữa các đầu ra quản lý tài chính công và những tác động đầu ra này. Liên quan tới tác động đầu ra 4.3 và 4.7, một cuộc điều tra theo dõi chi tiêu công đã được tiến hành đối với 6 tỉnh tham gia vào Chương trình mục tiêu quốc gia về giáo dục và báo cáo cuối cùng đang được soạn thảo (Mekong Economics, 2008:6). Cần thực hiện thêm các nghiên cứu tương tự như vậy, bao quát thêm các tỉnh và các dịch vụ khác. Liên quan tới tác động đầu ra 4.5, Điều tra hộ gia đình và mức sống của Bộ Kế hoạch và Đầu tư được kỳ vọng cung cấp phản hồi hữu ích của công dân về sự tin tưởng của họ đối với các thủ tục hành chính và ngân sách. Một khi đã sẵn có thực chứng về mối liên hệ giữa những cải cách quản lý tài chính công và các tác động đầu ra cấp độ 4, thì công việc đánh giá tiếp theo có thể giúp thiết lập các mối liên hệ giữa chúng và tác động cấp độ 5.

Ví dụ, trong vòng một số năm tiếp theo, Việt Nam sẽ tiến hành các hoạt động cấp độ 2 như mở rộng diện phủ ngân sách, thực hiện Mục lục tài khoản mới và Hệ thống thông tin quản lý kho bạc và ngân sách, tăng cường các biện pháp kiểm soát nội bộ, thực hiện kế toán toàn diện hơn dựa trên Chuẩn mực kế toán khu vực công quốc tế (IPSAS) và mở rộng các cuộc kiểm toán, giám sát của khu vực lập pháp. Những hoạt động này được kỳ vọng sẽ dẫn tới các đầu ra cấp độ 3, bao gồm kỷ luật tài khóa, cải cách tính hiệu suất hoạt động, cải cách tính hiệu suất phân bổ và tăng cường trách nhiệm giải trình. Tất cả những đầu ra này có thể đều được theo dõi giám sát, coi đó là một phần của nỗ lực theo dõi giám sát và đánh giá nhằm đảm bảo các cải cách đi đúng hướng. Với việc nghiên cứu kỹ lưỡng, cũng có thể xác định được mức độ của các đầu ra quan sát ở cấp độ 3 được tạo ra bởi các hoạt động quản lý tài chính công cấp độ 2. Đến lượt mình, các đầu ra cấp độ 3 được kỳ vọng sẽ dẫn tới các tác động đầu ra cấp độ 4 như một môi trường đầu tư được cải thiện và việc cung cấp dịch vụ được cải thiện. Những điều này cũng có thể được theo dõi giám sát và công trình nghiên cứu được tiến hành để quyết định mức độ của những tác động đầu ra này được tạo ra bởi các đầu ra cấp độ 3. Cuối cùng, các tác động cấp độ 5 về giảm nghèo và tăng cường quyền năng và trao quyền có thể được theo dõi giám sát và công trình nghiên cứu được tiến hành về mối quan hệ nhân quả với các tác động đầu ra cấp độ 4. Phần nhiều công việc theo dõi giám sát cấp độ 4 và cấp độ 5 hiện đang diễn ra là một phần của quy trình Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Song điều cần thiết là phải thiết lập được mối liên hệ với các cải cách quản lý tài chính công.

#### *Tăng cường năng lực các cơ sở nghiên cứu*

Việt Nam có một truyền thống lâu đời về sử dụng các cơ sở nghiên cứu trong nước để phục vụ cho tham mưu chính sách. Ví dụ năm 1976 ông Võ Văn Kiệt đã thành lập một đơn vị để quy tụ những nguồn lực trí tuệ từ chế độ cũ của miền Nam và để thu hoạch được những ý tưởng sáng giá nhất. Năm 1984, ông Trường Chinh đã thành lập một nhóm do ông Hà Nghiệp và ông Trần Nhâm lãnh đạo để giúp soạn thảo nội dung cho

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI. Vào năm 1989, Học viện Quan hệ Quốc tế đã cho dịch các cuốn sách và tài liệu sang tiếng Việt, bao gồm sách giáo khoa kinh tế học của tác giả Paul Samuelson. Những cơ sở nghiên cứu khác có đóng góp quan trọng bao gồm Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (khuôn khổ pháp lý cho việc đăng ký doanh nghiệp, quản trị công ty và phê duyệt đầu tư và đánh giá cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước), Viện Khoa học Xã hội Việt Nam (các nghiên cứu ngành cần thiết để hỗ trợ cho việc gia nhập WTO và phân tích giảm nghèo), Viện Nghiên cứu Lao động và Xã hội (các chính sách lao động và bảo hiểm xã hội) và các viện thuộc Bộ Y tế (bảo hiểm y tế) Bộ Công thương (cải cách ngành điện năng). Một số tổ chức này đã được thành lập trong những năm trước đây như Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam và các trường đại học quốc gia đã bắt đầu trở nên hiệu quả hơn so với trước đây khi chức năng, nhiệm vụ của những cơ sở này được mở rộng để cung cấp những quan điểm độc lập và với tư cách là những cố vấn tham mưu và các nhà nghiên cứu chủ chốt được lựa chọn dựa trên các kỹ năng chuyên môn chứ không phải chỉ dựa trên sự đồng nhất quan điểm chính trị đơn thuần. Công việc phân tích do các viện nghiên cứu này thực hiện ngày càng đòi hỏi số liệu có chất lượng tốt hơn. Yêu cầu này được hỗ trợ bởi dự toán chính thức đầu tiên về GDP (1989), cuộc điều tra hộ gia đình có tính đại diện quốc gia đầu tiên (1993), các cuộc điều tra doanh nghiệp thường niên của Tổng cục Thống kê (từ năm 2000) và số liệu ngân sách và chi tiêu của Bộ Tài chính ngày càng được cung cấp nhiều hơn từ năm 1999 (Rama, 2008: 35-8).

Một mô hình hiển nhiên từ sự phát triển của tham mưu cố vấn chính sách, mà chìa khóa của sự thành công của công tác tham mưu cố vấn chính sách là việc thuyết phục hiệu quả để Bộ Chính trị chấp thuận điều đó. Ví dụ, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam đã dựa vào Viện trưởng tiến sĩ Đỗ Hoài Nam để tham mưu cố vấn trực tiếp cho Thủ tướng trước vòng đàm phán thứ 8 trong năm 2004. Tương tự, Ban Kinh tế của Đảng dựa vào nguyên Phó ban, tiến sĩ Cao Sỹ Kiêm, để cố vấn tham mưu cho Bộ Chính trị về cải cách ngân hàng (Rama, 2008:35-8).

Một cơ sở nghiên cứu chủ chốt tập trung vào các vấn đề quản lý tài chính công là Viện Nghiên cứu Tài chính thuộc Bộ Tài chính. Thế nhưng hiện Viện này chỉ có vỏn vẹn 7 nghiên cứu viên về quản lý tài chính công, với 3 người đang nghỉ để đi học. Viện này và các cơ sở nghiên cứu liên quan khác cần được tăng cường cả về nhân sự bổ sung có đủ trình độ chuyên môn nghiệp vụ lẫn các mối quan hệ sâu sắc hơn với các trường đại học và các chuyên gia tư vấn tư nhân phù hợp chủ yếu tại Việt Nam, với sự hỗ trợ của các đối tác quốc tế khi có thể.

### *Các bước tiếp theo*

Trong chương này chúng tôi đã đề xuất một số phương án lựa chọn cho các cơ quan có thẩm quyền nghiên cứu xem xét để làm sao cho việc chi tiêu có giá trị hơn từ khu vực dịch vụ hành chính công, nhằm hỗ trợ Việt Nam vươn lên thành một nước có thu nhập bậc trung. Những điều này bao gồm, không kể những cái khác, việc sửa đổi và cập nhật Luật Ngân sách nhà nước trong năm 2009, xác định ưu tiên các cải cách chủ yếu dưới sự kiểm soát của Bộ Tài chính (ví dụ Mục lục tài khoản mới và Hệ thống thông tin quản lý kho bạc và ngân sách, tăng cường các biện pháp kiểm soát nội bộ đối với bảng lương, thành lập Cục Quản lý nợ, làm rõ và phân loại doanh thu theo thông lệ quốc tế và thực hiện đánh giá PEFA), đẩy mạnh việc tăng cường năng lực tại Bộ Tài chính, thực hiện Tuyên bố Hà Nội về hiệu quả viện trợ theo thời gian biểu được thống nhất, tận dụng Luật Cán bộ, công chức mới được thông qua để đổi mới việc đánh giá công tác, siết chặt các chế tài đối với cán bộ có kết quả công tác yếu kém và tuyển dụng cán bộ vào các vị trí với yêu cầu cao về năng lực kỹ thuật, tăng cường năng lực của Quốc hội đối với đánh giá các tác động đầu ra của các quyết định ngân sách và sự tuân thủ của các đơn vị sự nghiệp đối với các quy định về chế độ công khai. Đồng thời, tiến hành các cuộc điều tra khảo sát thường xuyên về tiền lương, chi tiêu hộ gia đình để đảm bảo mức bồi thường cạnh tranh cho cán bộ, công chức, tăng cường phân tích định lượng về hiệu suất của việc thu thuế, nâng cao theo dõi giám sát và đánh giá các cải cách quản lý tài chính công để tạo khả năng nhiều hơn nữa cho những điều chỉnh chính sách với thông tin



phong phú hơn và dựa trên thực chứng và tăng cường các cơ sở nghiên cứu liên quan. Nhiều trong số các hoạt động được kiến nghị này đã nằm trong nghị trình của Chính phủ dưới một hình thức nhất định, nhưng việc thực thi thành công sẽ đòi hỏi phải tăng cường quản lý, năng lực chuyên môn nghiệp vụ và nguồn lực tài chính bổ sung. Giai đoạn tiếp theo là tham gia mạnh mẽ của các cơ quan chức năng để quyết định tính khả thi của những cải cách này, một khung thời gian hợp lý và sự hỗ trợ cần thiết từ các đối tác quốc tế trong giai đoạn tiếp theo của cải cách hành chính từ năm 2011 đến năm 2020.

Thực hiện thành công những biện pháp tăng cường và nâng cao nền hành chính công, tài chính công này sẽ giúp cải thiện các năng lực điều phối, để đảm bảo rằng các chi phí của khu vực công có thể chấp nhận được và xây dựng một nền hành chính vững chắc để Việt Nam có thể trở thành nước có mức thu nhập bậc trung và có khả năng duy trì được điều đó trong những thập kỷ tới.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

### Một số văn bản của Chính phủ Việt Nam<sup>1</sup>

1. Quyết định số 30/2007/QĐ-TTg ngày 10-1-2007 của Thủ tướng Chính phủ và Quyết định số 07/2008/QĐ-TTg ngày 4-1-2008, Phê duyệt Đề án và Kế hoạch thực hiện Đề án đơn giản hoá thủ tục hành chính trên các lĩnh vực quản lý nhà nước giai đoạn 2007-2010.
2. Quyết định số 136/2007/QĐ-TTg ngày 17-9-2001 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước (2001-2010).
3. Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25-4-2006 của Chính phủ quy định quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập.
4. Nghị định số 86/2002/NĐ-CP ngày 5-11-2002 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy các bộ và

---

1. Những tài liệu khác được nêu trong báo cáo này.

cơ quan ngang bộ

5. Nghị định số 115/2005/NĐ-CP ngày 5-9-2005 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ và tự chịu trách nhiệm của tổ chức khoa học, công nghệ công lập
6. Nghị định số 130/2005/NĐ-CP ngày 17-10-2005 của Chính phủ quy định chế độ tự chủ và tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với cơ quan nhà nước (thay thế Nghị định số 86/2002/NĐ-CP)
7. Chỉ thị số 09/2005/CT-TTg ngày 5-4-2005 của Thủ tướng Chính phủ về việc tiếp tục đẩy mạnh công tác cải cách hành chính
8. Luật Bồi thường nhà nước (dự thảo số 4), của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam
9. Luật Cán bộ, công năm 2008
10. Chương trình xây dựng luật của Quốc hội khóa XII (2007-2011)
11. Hỗ trợ thực hiện Đề án đơn giản hóa thủ tục hành chính trên các lĩnh vực quản lý nhà nước, Văn phòng Chính phủ, 2007.
12. Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện giai đoạn I (2001-2005) của Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước (2001-2010)

#### **Tài liệu tham khảo khác**

1. 2AC, 2004. Viet Nam Public Finance Management Diagnostic Study March-May 2004 - draft final report, June 2004, 2AC Associés Audit et Conseil.
2. ADB, 2001. Strategy for Viet Nam and Asian Development Bank Partnership In Governance - Revised Final Draft.
3. Allen, R., Schiavo-Campo, S. and Garrity, T.C. 2004. Assessing and Reforming Public Financial Management: A New Approach. World Bank. <http://www.pefa.org/PEFAfinalPDFs.pdf>
4. Andrews, Matthew, 2008. Managing Money for (A) Change Themes and challenges for African Public Financial Management. Draft Report Produced for the Brookings Institution - Transparency and Accountability Project and the World Bank -Africa Region, August.
5. Bartholomew, Ann, Robert Leurs and Adam McCarty, 2006. Viet

- Nam Country Report-- Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004 Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda, Edgbaston, Birmingham, U.K.: International Development Department, School of Public Policy, University of Birmingham. May.
6. Batley, Richard and George A. Larbi, 2004. *Changing Role of Government the Reform of Public Services in Developing Countries*. Basingstoke Hampshire (UK): Palgrave Macmillan.
  7. Belgian Technical Cooperation (BTC), 2007. Technical & Financial File - Strengthening of Planning Reform at Central And Decentralized Level - Viet Nam. Brussels.
  8. Boin, A., T Hart, P., & Stern, E. 2005. *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*. New York: Cambridge University Press.
  9. Bräutigam, D. 1992. Governance, Economy, and foreign aid. *Studies in Comparative International Development*, 27(3).
  10. Bräutigam, D. & Knack, S. 2004. Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa. *Economic Development and Cultural Change*, 52(2).
  11. Brumby, Jim 1999. Budgeting Reforms in OECD Member Countries. In Salvatore Schiavo-Campo and Daniel Tommasi, eds. *Managing Government Expenditure*. Manila: ADB: 349-62.
  12. Brumby, Jim and Dressel, Bjorn, 2008. Reforming for Results: Can Public Finance Management Reform Improve Government Performance? Presented at CAPE Public Finance Conference 2008. <http://www.odi.org.uk/events/details.asp?id=295&title=reforming-results-can-public-finance-management-reform-improve-government-performance>
  13. Buchanan, James M. 1986. The Constitution of Economic Policy. *American Economic Review*, 77(3): 243-50.
  14. Campos, Ed and Sanjay Pradhan, 1996. Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal performance. *Policy Research Working Paper* 1646. Washington, DC: World Bank.
  15. Cheung, Anthony B. L., 2005. The Politics of Administrative Reforms

- in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities. *Governance*. 18(2): 257-282.
16. Coase, R. 1937. The Nature of the Firm, *Economica*, 4.
  17. Collier, P. 2007. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What can be done about It*. Oxford: Oxford University
  18. Craig, David, and Doug Porter. 2003. Poverty Reduction Strategy Papers: A New Convergence. *World Development* 31(1): 53-69
  19. Deming, W. Edwards, 1986. *Out of the Crisis*. Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology, Center for Advanced Engineering Study.
  20. DfID, UNDP and World Bank Institute. 2007. Donor Consultation on Parliamentary Development and Financial Accountability Report. Hosted by the Government of Belgium. Brussels, Belgium, May 21-22. <http://www.gsdr.org/docs/open/PO56.pdf>
  21. Diamond, Jack and Pokar Khemani, 2006. Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries. *OECD Journal on Budgeting*. 5( 3): 102 - 138.
  22. Drucker, Peter, 2001. *The Essential Drucker: Selections from the Management Works of Peter F. Drucker*. New York: HarperBusiness.
  23. Ear, Sopal. 2007. Does Aid Dependence Worsen Governance? *International Public Management Journal*, 10(3): 259-286.
  24. EC, 2004. Aid Delivery Methods, Volume 2: Guidelines and Management of General Budget Support. Brussels: EC.
  25. Economist, 2008. The World in 2009.
  26. Eisenhardt, K. (1989) Agency Theory: An Assessment and Review, *Academy of Management Review*, 14(1): 57-74.
  27. Filc, Gabriel and Carlos Scartascini, 2004. Budget Institutions and Fiscal Outcomes Ten Years of Inquiry on Fiscal Matters at the Research Department. Paper prepared for Presentation at the Research Department 10<sup>th</sup> Year Anniversary Conference Washington, DC, 17 September. Office of Evaluation and Oversight Inter-American Development Bank. <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubS-247.pdf>

28. Foltin, Craig. 2005 Finding Your Way Through the Government Performance Maze. *Journal of Government Financial Management*, 54(3):16 - 26.
29. Fukuyama, Francis 2004. Why there is no Science of Public Administration. *Journal of International Affairs*, 58(1): 189-201.
30. Godfrey, Martin, Chan Sophal, Toshiyasu Kato, Long Vou Piseth, Pon Dorina, Tep Saravy, Tia Savora and So Sovannarith. 2002. Technical Assistance and Capacity Development in an Aid-dependent Economy: The Experience of Cambodia. *World Development* 30(3): 355-373
31. Haggard, Stephan, 1997. Reform of the State in Latin America. In Shahid Javed Burki and Guillermo Perry, eds. *Development in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: World Bank.
32. Hatry, Harry P., 1999. *Performance Measurement: Getting Results*. Washington, D.C. : Urban Institute Press.
33. Hood, Christopher 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69: 3-19.
34. Hood, Christopher, Craig Beeston and Ruth Dixon. 2007. Rating the Rankings: Assessing International Rankings of Public Service Performance. Paper prepared for the IPMN Workshop, 'Ranking and Rating Public Services', Worcester College, Oxford, 7-9 August 2007.
35. IMF, 2007. Viet Nam: 2006 Article IV Consultation-Staff Report
36. IMF, 2004a. Indonesia: 2004 Article IV Consultation-Staff Report
37. IMF, 2004b. Philippines: 2004 Article IV Consultation-Staff Report
38. IMF, 2003. Viet Nam: 2003 Article IV Consultation-Staff Report
39. Jabbara, Joseph G. and O. P. Dwivedi, eds. 2005. *Administrative Culture in a Global Context* Whitby, Ontario: de Sitter Publications.
40. Knack, S. 2001. Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests. *Southern Economic Journal*, 682:310-29.
41. Krafchik Warren, 2003. What Role Can Civil Society and Parliament Play in Strengthening the External Auditing Function? Paper presented at an African regional workshop, Towards Auditing Effectiveness, Organized by the World Bank Institute and Held in

- Ethiopia May 12 - 15. Washington: International Budget Project.  
<http://www.internationalbudget.org/auditorgeneral.htm>
42. Lee, Il Houng, 2007. Viet Nam's Budget Structure: Status and Outlook. IMF Presentation at the Institute of Financial Research, MOF Hanoi, August.
  43. Leloup, Lance T., Ferfila, Bogomil and Christina Herzog, 2000. Budgeting in Slovenia During the Democratic Transition. *Public Budgeting and Finance*. 20 (3): pp. 51-79.
  44. Lewin, K. 1946. Action Research and Minority Problems. *J Soc. Issues* 2(4): 34-46.
  45. Lienert, Ian 2005. Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive? Working Paper WP/05/115. Washington: International Monetary Fund.  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05115.pdf>
  46. Martinez-Vazquez, Jorge, 2004. Making Fiscal Decentralization Work in Viet Nam. Background paper for PER 2004. May.
  47. McNabb, David E. 2008. *Research Methods in Public Administration and Nonprofit Management: Quantitative and qualitative approaches*, 2nd ed. Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe.
  48. Mekong Economics, 2008a. Mekong Economics Newsletter. 2, July.
  49. Mekong Economics, 2008b. Public Financial Management Assessment in Thanh Hoa, Ha Tinh and Soc Trang. Final Report. Ha Noi.
  50. Ministry of Finance, 2008. The Ministry of Finance of the Socialist Republic of Viet Nam.  
<http://www.mof.gov.vn/DefaultE.aspx?tabid=197>
  51. Ministry of Planning and Investment, 2007. Monitoring and Evaluation Manual - Monitoring Practice Module 27 August.
  52. Mintzberg, Henry, 1996. Managing Government Governing Management. *Harvard Business Review*, 74(3): 75 - 83.
  53. Moss, Todd, Gunilla Pettersson, and Nicolas van de Walle, 2006. An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa. Washington, DC: Center for Global Development, Working Paper 74.

54. Moynihan, D. and P. Ingraham, 2003. Look for the Silver Lining: Managing for Results in State Governments, *Journal of Public Administration and Theory*. 13(4): 469-490.
55. Myers, C. Bernard, 1998. Budgetary Reform in Haiti from 1996-98: A Case Study of Issues and Obstacles in Implementing Change. *Public Budgeting and Finance*, 20(2): 74-90.
56. North, Douglass, 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
57. Nwagwu, Emeka O. C. 1992. Budgeting for Development: the Case of Nigeria. *Public Budgeting and Finance*. 12(1): 73-82.
58. Nunberg, Barbara. 1992. Managing the Civil Service: What LDCs Can Learn from Developed Country Reforms. Policy Research Working Paper 945. Washington: World Bank.
59. OECD, 1995. *Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management*. Paris: OECD.
60. OECD/World Bank 2003. Budget Practices and Procedures Database. <http://ocde.dyndns.org/>
61. Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co.
62. PEFA Secretariat, 2005. Public Financial Management, Performance Measurement Framework. Washington DC: World Bank. [http://www.pefa.org/about\\_test.htm](http://www.pefa.org/about_test.htm)
63. Peters, T. 1986. What Gets Measured Gets Done. [http://www.tompeters.com/col\\_entries.php?note=005143&year=1986](http://www.tompeters.com/col_entries.php?note=005143&year=1986)
64. Pollitt, Christopher, and Geert Bouchaert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Revised Edition. Oxford: Oxford University Press.
65. Premchand, A., 1990. Management of Public Money: Issues on Government Financial Management. In A. Premchand, ed. *Government Financial Management: Issues and Country Studies*. Washington: IMF: 28-37.
66. Rainer, 2004. Indonesia. In Jack Rabin, ed. *Encyclopaedia of Public Administration and Public Policy*. Boca Raton: CRC Press.

67. Rama, Martin, 2008. Making Difficult Choices: Viet Nam in Transition. Working Paper No. 40, Commission on Growth and Development. Washington: World Bank.  
<http://www.growthcommission.org/storage/cgdev/documents/gcwp040bilingualweb.pdf>
68. Robinson, Mark. 2006. Budget Analysis and Policy Advocacy: The Role of Nongovernmental Public Action. *IDS Working Paper 279*, September.  
<http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp279.pdf>
69. Rosen, Harvey. 2002. *Public Finance*. Boston, MA: McGraw-Hill.
70. Rubin Irene S. and Joanne Kelly. 2005. Budget and Accounting Reforms in Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr. and Christopher Pollitt. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press: 562-90.
71. Schiavo-Campo, S. and Sundaram, P. 2001. *To Serve and To Preserve: Improving Public Administration in the Competitive World*. Manila: ADB
72. Schiavo-Campo, Salvatore, Giulio de Tommaso, and Amitabha Mukherjee, 1997. Government Employment And Pay In Global Perspective: A Selective Synthesis Of International Facts, Policies And Experience. Working Paper 1771. Washington, DC: World Bank.
73. Schick, Allen, 1993. Governments Versus Budget Deficits. In Weaver, R. Kent and Bert A Rockman, eds. *Do Institutions Matter?* Washington, DC: Brookings Institution.
74. Senate Economic Planning Office, 2005. Reengineering the Bureaucracy: Issues and Problems. In Policy Insights, April. Manila.
75. Stevens, Mike, 2004. Institutional and Incentive Issues in Public Financial Management Reform in Poor Countries Washington: PEFA.
76. Straussman, Jeffrey D., 1996. Ideals and Reality in the Evolution of Fiscal Reform in Central and Eastern Europe. *Public Budgeting and Finance* 16 (2) : 79-95.
77. Vagnoni, Emidia, 2005. Eastern European Nations and New Public



- Financial Management, in James Guthrie, Christopher Humphrey, L.R. Jones and Olov Olson, eds. *International Public Financial Management Reform: Progress, Contradictions and Challenges*. Greenwich, Conn.: Information Age Publishing: 87-108.
78. Vanagunas, Stanley, 1995. Problems of Budgeting During “The Great Transition”. *Public Budgeting and Finance*. 15 (1): 85-86.
79. Van de Walle, S. International Comparisons of Public Sector Performance: How to Move Ahead? *Public Management Review*, in Press.
80. Van de Walle, S. and T. Bovaird, 2008. Debate: In the Know or Out of the Loop? *Public Money & Management*. 28(4): 196-8.
81. Viet Nam Australia Monitoring and Evaluation Strengthening Project (Phase II) (VAMESP II), 2006a. Government of Viet Nam Case study of M&E Capacity Building in Viet Nam. 16 December.
82. Viet Nam Australia Monitoring and Evaluation Strengthening Project (Phase II) (VAMESP II), 2006b. Government of Viet Nam Case Study - Partnerships for M&E Tools in Viet Nam. 17 December.
83. Viet Nam Chamber of Commerce and Industry (VNCCI), 2007. The Viet Nam Provincial Competitiveness Index, 2007. VNCCI Policy Paper #12. Hanoi.
84. Wescott, Clay, 2008. World Bank Support for Public Financial Management: Conceptual Roots and Evidence of Impact– Background Paper to Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support. *IEG Working Paper* 2008. Washington, D.C.: Independent Evaluation Group, World Bank.  
[http://siteresources.worldbank.org/EXTPUBSECREP/Resources/pfm\\_wescott.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTPUBSECREP/Resources/pfm_wescott.pdf)
85. Wescott, Clay, 2006. Decentralization Policy and Practice in Viet Nam: 1991-2001, in Paul Smoke, Eduardo Gomez and George Peterson, eds. *Decentralization in Asia and Latin America: A Comparative Interdisciplinary Perspective*. Northampton, Mass.: Edward Elgar Press.

86. Wescott, Clay and Emma Coupland, 2008. Initial Proposal for Professional Development Program (PDP) - Final Report. Dili: Ministry of Finance.
87. Wildavsky, Aaron. 1986. *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Revised Edition. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
88. Williamson, O.E. 1988. Corporate Finance and Corporate Governance. *Journal of Finance* 43/3 (July): 567-591.
89. World Bank, 2008a. Country Financial Accountability Assessment. Draft report.
90. World Bank, 2008b. Doing Business - Viet Nam.  
<http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/?economyid=202>
91. World Bank, 2008c. Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support. Washington, D.C.: Independent Evaluation Group, World Bank.
92. World Bank, 2008d. Doing Business 2009. Washington: World Bank.
93. World Bank, 2008e. Seventh Poverty Reduction Support Operation. Washington: World Bank.
94. World Bank, 2008f. Viet Nam Development Report, 2009. Ha Noi: World Bank.
95. World Bank, 2005. Viet Nam Development Report. Ha Noi: World Bank.
96. World Bank, 2005a. Viet Nam Managing Public Expenditure for Poverty Reduction and Growth (In Two Volumes) Volume I: Cross Sectoral Issues Public Expenditure Review and Integrated Fiduciary Assessment. Washington: World Bank.
97. World Bank, 2002. Viet Nam Country Procurement Assessment Report. Transforming Public Procurement. Hanoi: World Bank
98. World Bank, 2001. Viet Nam Country Financial Accountability Assessment.
99. World Bank, 2000. Viet Nam Managing Public Resources Better Public Expenditure Review. 2 Vols.
100. World Bank, 2000a. Indonesia Public Spending in a Time of Change

101. World Bank, 2000b. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*. Washington, D.C.
102. World Bank, 1996. *Public Expenditure Review*.
103. Xavier, John Antony, 1998. Budget Reform in Malaysia and Australia Compared. *Public Budgeting and Finance*, 18(1): 99-118.
104. Yang, Kaifeng and Gerald J. Miller, eds., 2008. *Handbook of Research Methods in Public Administration*, 2nd ed. Boca Raton: CRC Press.

### CHƯƠNG 3

## CẢI CÁCH HỆ THỐNG CÔNG VỤ KHI VIỆT NAM TRỞ THÀNH QUỐC GIA CÓ MỨC THU NHẬP BẬC TRUNG

YEOW POON, NGUYỄN KHẮC HÙNG VÀ ĐỖ XUÂN TRƯỜNG

---

#### Tóm tắt

Việt Nam có mục tiêu lâu dài là xây dựng một nền công vụ **dân chủ, gọn nhẹ, hiệu quả và hiện đại**. Đã có nhiều nỗ lực trong việc nâng cao chất lượng dịch vụ công và quản lý cán bộ, công chức, thể hiện qua việc ban hành Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998, sửa đổi năm 2000 và 2003 và ban hành Luật Cán bộ, công chức năm 2008 có hiệu lực từ ngày 01-01-2010. Tuy nhiên vẫn còn có nhiều điểm yếu như quản lý và phát triển nhân lực còn hạn chế, tiền lương chưa thỏa đáng, động lực làm việc thấp, đạo đức công vụ yếu, kết quả hoạt động công vụ chưa cao, thiếu minh bạch và tham nhũng có tính hệ thống. Các yếu điểm này đang làm hạn chế hiệu quả của Chính phủ.

Một câu hỏi quan trọng được đặt ra là khi Việt Nam đạt mục tiêu trở thành một quốc gia có mức thu nhập bậc trung thì cần tiếp tục đổi mới như thế nào để nền công vụ đáp ứng nhu cầu quản lý nền kinh tế, xã hội và các nguồn lực?

Bài học kinh nghiệm của các quốc gia láng giềng cho thấy, đổi mới công vụ ở Việt Nam trong 10 năm tới cần dựa trên khuôn khổ tổng hợp về quản lý và phát triển nguồn nhân lực dựa trên nguyên tắc thực tài, hiệu quả công tác và khách quan. Một hệ thống tuyển dụng và bổ nhiệm

dựa trên thực tài, công bằng và không thiên vị sẽ khuyến khích tính chuyên nghiệp của nền công vụ. Để đảm bảo công việc được thực thi cần có một hệ thống đánh giá nhân lực hiệu quả, dựa trên các năng lực cần thiết và mục tiêu công việc. Nguyên tắc khách quan ngày càng trở nên quan trọng, bởi lẽ để Việt Nam có thể cạnh tranh thành công và phát triển trong môi trường toàn cầu hóa thì rất cần những tham mưu, khuyến nghị chuyên môn khách quan có chất lượng cao.

Luật Cán bộ, công chức mới được ban hành đã mở ra một số cơ hội cho cải cách lớn theo hướng chuyển nền công vụ hiện nay sang kết hợp giữa chức nghiệp và vị trí việc làm, dựa trên thực lực. Luật đã tạo ra bước chuyển lớn khi thay đổi đối tượng nhân sự công vụ là chỉ điều chỉnh cán bộ và công chức, không điều chỉnh hầu hết nhân sự làm việc tại các đơn vị sự nghiệp và doanh nghiệp nhà nước. Một bước chuyển nữa là Luật mở đường cho việc xây dựng các khuôn khổ quản lý riêng cho cán bộ, công chức nói chung và cán bộ, công chức cấp xã.

Sự phân tách ba nhóm này mở ra khả năng xây dựng các quy định riêng về quyền, nghĩa vụ, tuyển dụng, đào tạo và các vấn đề quản lý nhân sự khác. Việc không đưa các đối tượng không phải lãnh đạo các đơn vị sự nghiệp vào phạm vi điều chỉnh của Luật sẽ dẫn tới việc áp dụng các cách thức quản lý nhân sự linh động hơn trong các đơn vị sự nghiệp. Bỏ phạt và trách nhiệm của đối tượng này cũng có thể được làm rõ hơn, tập trung vào đánh giá hiệu quả công tác và trách nhiệm giải trình.

Để triển khai thực hiện hiệu quả Luật Cán bộ, công chức cần tiến hành một loạt các nội dung thay đổi trong đó có các khuyến nghị dưới đây:

Thúc đẩy nguyên tắc thực tài và hiệu quả công tác, coi đây là nguyên tắc cốt lõi trong quản lý công chức. Áp dụng nguyên tắc thực tài và hiệu quả công tác đòi hỏi cơ cấu tổ chức và hệ thống gắn kết các mục tiêu của tổ chức với các mục tiêu công việc cá nhân, năng lực cần thiết, các tiêu chí và quy trình đánh giá hiệu quả công tác. Nguyên tắc thực tài cần được công bố rõ ràng và có cơ chế bảo vệ. Cần có cơ chế kiểm tra độc lập để đảm bảo đạt được các tiêu chuẩn tối thiểu.

- Xây dựng khuôn khổ năng lực quốc gia làm nền tảng cho quản lý công chức dựa trên nguyên tắc thực tài. Khuôn khổ này đưa ra các mức năng lực trong quá trình thăng tiến chức nghiệp để chỉ rõ lộ trình phát triển nghề nghiệp, đề bạt và đào tạo. Cách đánh giá công chức hiện nay cần được gắn với khuôn khổ năng lực và các cách thức đánh giá áp dụng cho nhiều bối cảnh công việc khác nhau thay vì áp dụng một quy trình đánh giá duy nhất cho cả nền công vụ.
- Xây dựng các chính sách và cách làm phù hợp trong quản lý các nhóm khác nhau như cán bộ, công chức hành chính, viên chức sự nghiệp. Cơ chế song trùng trong quản lý nhân sự của tổ chức đảng và chính quyền cần minh bạch hơn, tuân thủ chặt chẽ hơn nguyên tắc “đảng lãnh đạo, chính quyền quản lý”. Cách giải quyết vấn đề này là xây dựng một luật riêng cho cán bộ trong tương lai.
- Tăng cường năng lực cho Bộ Nội vụ trong xây dựng, thực hiện chính sách và thành lập một ủy ban có chức năng giám sát việc tuân thủ nguyên tắc thực tài để bảo vệ nguyên tắc này. Trong điều kiện lý tưởng, cơ quan này báo cáo trực tiếp cho Thủ tướng Chính phủ hoặc do chính Thủ tướng Chính phủ đứng đầu. Thành viên của ủy ban này gồm những người tham gia vào quá trình xây dựng chính sách quản lý công chức và những chuyên gia bên ngoài như các nhà nghiên cứu và giảng viên các trường đại học.
- Sử dụng các công cụ của hệ thống quản lý nhân sự theo vị trí việc làm và dựa trên thực tài như đánh giá công việc, mô tả công việc. Đánh giá công việc là cơ sở cho tuyển dụng, bổ nhiệm, đào tạo và trả lương. Áp dụng một cách hợp lý các công cụ này sẽ làm cho việc đánh giá nhân viên minh bạch và khách quan hơn, tạo động lực thực thi công việc cho công chức và hạn chế cơ hội lạm dụng hệ thống đánh giá để thiên vị cá nhân.
- Tạo yếu tố cạnh tranh trong đào tạo công chức, đặc biệt là đào tạo theo năng lực bằng cách mở ra cơ hội tham gia cho các cơ sở đào tạo ngoài khu vực nhà nước. Các cơ quan nhà nước phải được

khuyến khích sử dụng dịch vụ đào tạo tốt nhất của cả các cơ sở đào tạo nhà nước lẫn các cơ sở đào tạo tư nhân.

Có lẽ hai bước thay đổi quan trọng đầu tiên là thể chế hóa mô tả công việc làm cơ sở tuyển dụng, đề bạt và áp dụng việc xây dựng các mục tiêu công việc làm cơ sở cho đánh giá thực thi công việc. Kết hợp hai nội dung này sẽ tạo cơ sở cho quản lý nhân sự dựa trên thực tài. Vai trò và năng lực của người quản lý trực tiếp sẽ là yếu tố quan trọng không chỉ trong đánh giá mà còn trong quản lý hiệu quả công tác.

Điều quan trọng cần nhìn nhận là đổi mới quản lý nhân sự trong khu vực công cần tiếp cận một cách tổng thể và có hệ thống. Không thể chỉ thay đổi nội dung này hay nội dung khác vì đổi mới chỉ có hiệu quả khi tất cả nội dung đều được cân nhắc và thay đổi một cách hợp lý. Đổi mới quản lý công chức trong 10 năm tới sẽ dựa trên khuôn khổ tổng thể về quản lý và phát triển nguồn nhân lực với cơ sở là các nguyên tắc thực lực, hiệu quả công tác và khách quan.

### **Giới thiệu**

Việt Nam đạt tốc độ tăng trưởng kinh tế cao trong 10 năm qua nên có thể trở thành nước có mức thu nhập bậc trung vào năm 2010. Song song với công cuộc cải cách kinh tế, Việt Nam cũng rất nỗ lực tiến hành cải cách hành chính để có thể quản lý thành công quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên, khi đạt được mục tiêu trở thành nước có mức thu nhập bậc trung thì Việt Nam sẽ phải đối mặt với những thách thức mới như quy mô viện trợ phát triển giảm, kỳ vọng của dân chúng tăng lên và phải cạnh tranh với các nước có mức thu nhập bậc trung khác trên khắp thế giới. Vì vậy, cần phải tiếp tục tiến hành những hoạt động cải cách gì để đảm bảo cho nền công vụ của Việt Nam có thể đáp ứng yêu cầu mới trong việc quản lý nền kinh tế, con người và các nguồn lực, làm cho đất nước ngày càng phồn vinh?

Mục đích của Chương này là phân tích và xác định các phương án đổi mới công tác quản lý và phát triển đội ngũ công chức trong 10 năm tới khi Việt Nam trở thành nước có mức thu nhập bậc trung.

Có thể rút ra nhiều bài học kinh nghiệm, cả tích cực và tiêu cực, từ các

mô hình công vụ trên thế giới. Việt Nam sắp đạt được ngưỡng quốc gia có mức thu nhập bậc trung, do đó một câu hỏi đặt ra là Việt Nam có thể tiếp thu những bài học so sánh gì từ công cuộc cải cách của các nước đang phát triển đã chuyển đổi từ nước thu nhập thấp thành nước thu nhập bậc trung. Ngoài ra, vì hệ thống công vụ hiện nay của Việt Nam mang một số nét riêng mà nhiều nước khác không có nên hệ thống công vụ hiện nay được nghiên cứu kỹ để có thể hiểu rõ hơn về cách thức xây dựng và triển khai các biện pháp cải cách tiếp theo. Những ý tưởng này được bổ sung, hoàn thiện thông qua các cuộc phỏng vấn với cán bộ, công chức ở trung ương và địa phương, các đối tác<sup>1</sup>, cũng như thông qua hội thảo tại Học viện Hành chính Quốc gia và hội thảo với các nhà tài trợ phát triển. UNDP, cùng với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cũng đã tổ chức lấy ý kiến hoàn thiện bản báo cáo từ các chuyên gia trong hội thảo tháng 3 năm 2008 tại Hà Nội.

Mở đầu của Chương này là phần mô tả ngắn gọn về hệ thống công vụ hiện nay ở Việt Nam, phân tích các chính sách của Đảng về công vụ,

---

1. Danh sách những người tham gia phỏng vấn: ông Jairo Acuña-Alfaro, cố vấn chính sách về cải cách hành chính và chống tham nhũng (UNDP); ông Pan Suk Kim, Giám đốc Viện Nghiên cứu và Phát triển khu vực, Đại học Yonsei, Hàn Quốc; ông Đào Việt Dũng, cán bộ Chương trình phụ trách kinh tế (Ngân hàng Phát triển châu Á - ADB); ông Vũ Việt Thịnh, Vụ trưởng Vụ Hợp tác quốc tế, Bộ Nội vụ; Bà Hoàng Thị Việt Hòa, Giám đốc Ban quản lý dự án Chương trình cho vay của ADB, Bộ Nội vụ; ông Trần Anh Tuấn, Phó vụ trưởng Vụ Cán bộ, công chức, Bộ Nội vụ; ông Vũ Anh Xuân, Phó vụ trưởng Vụ Đào tạo, Bộ Nội vụ; ông Nguyễn Kim Huệ, chuyên gia Bộ Nội vụ; ông Võ Kim Sơn, Học viện Hành chính; ông Nguyễn Đăng Thành, Phó Giám đốc Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh; ông David Koh, nhà nghiên cứu, Viện Nghiên cứu Chiến lược vùng Đông Nam Á, Xingapo; ông Nguyễn Xuân Sơn, Giám đốc Trung tâm Đào tạo và Bồi dưỡng, Ban Tổ chức Trung ương; ông Vũ Sơn Hải, Trưởng phòng Cải cách hành chính, ông Phạm Nam Hồng, Phó phòng, ông Phan Bình Minh, Phó phòng và ông Nguyễn Văn Khánh, chuyên viên, Sở Nội vụ tỉnh Lào Cai; ông Nguyễn Mạnh Hùng, Trưởng phòng Cải cách hành chính và ông Trần Quốc Khánh, chuyên viên, Sở Nội vụ tỉnh Điện Biên; và ông Nguyễn Văn Sự, Giám đốc Sở Nội vụ tỉnh Đắk Lắk.



đánh giá xu hướng cải cách trong công tác quản lý công chức bắt đầu bằng công cuộc đổi mới vào giữa thập kỷ 80 và những tác động của Luật Cán bộ, công chức mới ban hành năm 2008. Tiếp theo là phần trình bày các bài học và kinh nghiệm so sánh ở các nước khác, trong đó mô tả khái quát những điểm mạnh và điểm yếu của các loại hình công vụ chính hiện nay trên thế giới cũng như những đặc điểm chủ yếu của hệ thống công vụ theo chức nghiệp và hệ thống công vụ dựa trên vị trí việc làm, sau đó là phần phân tích chi tiết hơn các bài học có khả năng được áp dụng và những cải cách có thể phù hợp với Việt Nam. Phần tiếp theo của Chương này là đi sâu vào góc độ chính sách và căn cứ vào bối cảnh chính trị ở Việt Nam đưa ra những yếu tố quyết định thành công và các nguyên tắc thực tài, thực thi công việc và khách quan tạo cơ sở để xây dựng một khuôn khổ cải cách công vụ của Việt Nam trong 10 năm tới. Chúng tôi cũng xem xét cách tiếp cận tổng thể có thể áp dụng để triển khai một chương trình cải cách nhằm hướng tới mục tiêu tăng cường năng lực cũng như những hướng đi trong cải cách. Cuối cùng, chúng tôi đưa ra khuyến nghị về những bước tiếp theo để triển khai những ý tưởng trình bày trong Chương này.

## **1. Nền công vụ Việt Nam**

Phần này giới thiệu những đặc điểm chung của nền công vụ ở Việt Nam, tóm tắt những hoạt động cải cách đã triển khai, tình hình hiện nay, những điểm yếu của nền công vụ Việt Nam và kết thúc bằng những nhận định về ý nghĩa tác động của Luật Cán bộ, công chức mới ban hành.

### ***1.1. Những đặc điểm chung của nền công vụ ở Việt Nam***

Là nước đang chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, có thể nói Việt Nam mới bắt đầu đề cập nhiều về nền công vụ khi công cuộc "Đổi mới" được triển khai cách đây hơn hai thập kỷ. Xuất phát từ hoàn cảnh lịch sử và văn hoá của Việt Nam, có một số yếu tố đặc biệt ảnh hưởng sâu sắc tới nền công vụ, cụ thể như sau:

*Thứ nhất*, nền công vụ được hình thành qua một thế kỷ đô hộ của thực dân Pháp chú trọng xây dựng bộ máy quan lại để cai trị xã hội hơn là một nền công vụ phục vụ nhân dân. Một thời gian dài chiến tranh sau đó lại cản trở Việt Nam xây dựng hệ thống công vụ mang những đặc điểm của một nền công vụ hiện đại.

*Thứ hai*, trong một thời gian dài, Việt Nam đã áp dụng cơ chế kế hoạch hoá tập trung ít nhiều theo mô hình của Liên Xô và một hệ thống "cán bộ" mà trong đó không phân biệt rõ chức danh công chức và cán bộ. Như vậy, nền công vụ của Việt Nam dựa trên "hệ thống cán bộ" (một khái niệm được sử dụng bởi hầu hết các nước xã hội chủ nghĩa trước đây như Liên Xô, các nước Đông Âu, Trung Quốc, Việt Nam và Lào). Không có định nghĩa rõ ràng về công vụ và cũng không có sự phối hợp nỗ lực chính thức để phát triển khái niệm này một cách hệ thống. Đặc điểm chính ở đây là có ít sự lựa chọn về việc làm trong khu vực tư nhân mà chủ yếu là trong khu vực nhà nước.

*Thứ ba*, Việt Nam là nước có một đảng cầm quyền và Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo của Chính phủ. Hầu hết cán bộ của các cơ quan trong khu vực công là đảng viên và khái niệm về "tính trung lập của công chức" đang có ở nhiều nước chưa bao giờ được đặt ra. Hệ thống quản lý nhân sự của Đảng tồn tại cùng với hệ thống quản lý nhân sự của Chính phủ. Hệ thống song trùng phụ thuộc như vậy mang lại những lợi ích thiết thực, song cũng có những bất lợi như sự trùng lặp về hoạt động và đôi khi nảy sinh mâu thuẫn giữa yêu cầu của Đảng (về chính trị) với yêu cầu của bộ máy hành chính (tính khách quan và năng lực chuyên môn...).

Ba yếu tố này có ý nghĩa rất quan trọng vì chúng cho thấy rõ tình hình phát triển và thực trạng hiện nay của hệ thống công vụ và sẽ tiếp tục tác động đáng kể tới sự phát triển, vận hành của nền công vụ trong tương lai. Ngay cả khi Việt Nam trở thành nước có mức thu nhập bậc trung và nền công vụ cần được cải cách để đáp ứng những thách thức mới thì những đặc điểm này và ý nghĩa của chúng cũng vẫn cần được xem xét khi phân tích hệ thống công vụ để đưa ra các phương án chính sách nhằm tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống này. Yếu tố thứ ba có ý nghĩa đặc biệt quan trọng:

“Chúng ta không bao giờ có thể tách rời hai đối tượng cán bộ và công chức vì họ đã luôn kề vai sát cánh với nhau trong suốt chiều dài lịch sử của đất nước. Điều quan trọng là nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của hai đối tượng này”<sup>1</sup>.

Theo Luật Cán bộ, công chức<sup>2</sup>, nhân sự của các cơ quan trong khu vực công ở Việt Nam được chia thành ba nhóm: cán bộ<sup>3</sup>, công chức và cán bộ, công chức cấp xã. Cán bộ là những người được bầu ra hay phân công đảm nhiệm những vị trí lãnh đạo theo nhiệm kỳ; công chức nói chung được tuyển dụng để làm việc lâu dài. Cán bộ, công chức có thể làm việc trong các cơ quan của Đảng, các tổ chức chính trị - xã hội và các cơ quan hành chính. Cán bộ, công chức cấp xã không khác nhiều với cán bộ, công chức song có điều họ làm việc ở cấp xã. Luật không áp dụng cho đối tượng "viên chức" là những người làm việc trong các cơ quan sự nghiệp và nhóm này sẽ chịu sự điều chỉnh của một luật khác.

Hiện nay không có số liệu thống kê chính xác về số lượng nhân sự của khu vực công. Ước tính con số cán bộ, công chức ở cấp trung ương, cấp tỉnh và cấp huyện là 300.000 người; con số viên chức làm việc trong các cơ quan sự nghiệp là 1.400.000 người; và con số cán bộ, công chức cấp xã là 200.000 người<sup>4</sup>.

Công chức phân thành cách ngạch: "Chuyên viên cao cấp" (Nhóm A), "Chuyên viên chính" (Nhóm B), "Chuyên viên" (Nhóm C) và "Cán sự" (Nhóm D). Việc thăng tiến theo ngạch chủ yếu dựa vào thâm niên công tác và kết quả thi nâng ngạch. Theo thông lệ, phải mất 9 năm để tiến từ ngạch "chuyên viên" lên ngạch "chuyên viên chính" và 6 năm từ ngạch "chuyên viên chính" lên ngạch "chuyên viên cao cấp". Cán bộ, công chức cấp xã được phân biệt: cán bộ được bầu (ví dụ Chủ tịch

1. Trích từ các cuộc phỏng vấn cán bộ chính quyền.

2. Luật Cán bộ, công chức đã được Quốc hội thông qua và sẽ có hiệu lực thi hành từ ngày 01-01-2010.

3. Từ "cán bộ" được dịch sang tiếng Anh là "public officials" hay "cadre".

4. Số liệu trích từ "Báo cáo đánh giá tác động của dự thảo Luật Công vụ" do Bộ Nội vụ, ADB và Dự án nâng cao năng lực cạnh tranh (VNCI) phối hợp xây dựng.

và Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân), công chức được tuyển (công chức chuyên môn).

Nhìn chung, nền công vụ ở Việt Nam chủ yếu được tổ chức theo hệ thống gắn với chức nghiệp. Để được nhận vào làm trong hệ thống công vụ, công chức phải trải qua quá trình thi tuyển và giai đoạn thử việc. Sau khi hoàn thành tốt giai đoạn thử việc, công chức mới có hy vọng thăng tiến theo các ngạch như trên. Thăng tiến chức nghiệp theo các ngạch công chức có ý nghĩa quan trọng để có cơ hội được bổ nhiệm vào các vị trí quản lý và lãnh đạo. Ví dụ, ứng cử viên của vị trí vụ trưởng phải là chuyên viên chính.

### **1.2. Những cải cách trong quản lý công vụ kể từ khi bắt đầu Đổi mới**

Mục tiêu của Việt Nam là xây dựng một nền công vụ dân chủ, trong sạch, vững mạnh và hiện đại. Kể từ khi bắt đầu công cuộc Đổi mới đến nay, Việt Nam đã triển khai thực hiện một số sáng kiến nhằm hoàn thiện khung pháp lý về công vụ. Những mốc chính trong quá trình xây dựng khung pháp lý đó bao gồm:

- Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998;
- Pháp lệnh Cán bộ, công chức sửa đổi năm 2000 và 2003;
- Luật Cán bộ, công chức sẽ có hiệu lực thi hành từ ngày 01-01-2010.

Kể từ khi Pháp lệnh Cán bộ, công chức được ban hành năm 1998, các chính sách và quy trình, thủ tục quản lý công vụ được xây dựng một cách hệ thống hơn so với giai đoạn trước đó. Đáng chú ý là việc sửa đổi Pháp lệnh này năm 2003 đã góp phần cải thiện công tác phân loại và các chính sách về quản lý công chức ở các cơ quan hành chính và viên chức ở các cơ quan sự nghiệp.

Việc công bố Chương trình tổng thể cải cách hành chính (2001-2010)<sup>1</sup> là một nỗ lực cải cách có ý nghĩa quan trọng nhằm xây dựng một nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; một nền hành chính nhà nước dân

---

1. Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg, ngày 17-9-2001 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình tổng thể về cải cách hành chính (2001-2010).

chủ, trong sạch, vững mạnh và hiện đại; một đội ngũ cán bộ, công chức vừa hồng vừa chuyên; các cơ quan nhà nước hoạt động có hiệu lực, hiệu quả và phù hợp với cơ chế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa; và hội nhập với nền kinh tế toàn cầu để đáp ứng nhu cầu phát triển nhanh chóng và bền vững của đất nước.

Một trong số bốn nội dung của Chương trình tổng thể cải cách hành chính là nâng cao chất lượng của đội ngũ cán bộ, công chức. Mục tiêu đề ra là đến năm 2010, đội ngũ cán bộ, công chức có số lượng hợp lý, mang tính chuyên nghiệp và có đủ năng lực thực thi công vụ. Để đạt được mục tiêu này cần phải đổi mới công tác quản lý cán bộ, công chức; tăng cường năng lực của cán bộ, công chức; nâng cao trách nhiệm giải trình và đạo đức của cán bộ, công chức; đề ra các tiêu chuẩn và quy tắc về chuyên môn cũng như khuyến khích ý thức trách nhiệm giải trình và minh bạch trong các hoạt động phục vụ người dân. Một mục tiêu khác là cải cách hệ thống tiền lương sao cho lương của cán bộ, công chức đủ để đảm bảo cuộc sống.

Chương trình tổng thể cải cách hành chính đã thu được một số thành công. Nhiều chức năng quản lý nhân lực về mặt chuyên môn đã được phân cấp cho các bộ chủ quản và chính quyền địa phương. Các chính sách và phương pháp tuyển dụng đã thay đổi rất nhiều so với trước đây. Ví dụ, công chức, kể cả cán bộ xã, được tuyển dụng và đề bạt thông qua thi cử mang tính cạnh tranh theo quy chế mới. Chế độ tiền lương đã được tiến hành cải cách nhằm xây dựng từng bước cơ cấu lương có mức chênh lệch thoả đáng giữa các đối tượng để động viên, khuyến khích và phản ánh năng lực, kết quả thực thi công việc của cán bộ, công chức. Thông qua cải cách chế độ tiền lương, mức lương tối thiểu đã tăng từ 180.000 đồng năm 1999 lên 540.000 đồng năm 2008 và 650.000 đồng từ ngày 01-5-2009. Hệ số chênh lệch giữa mức lương tối thiểu, mức lương trung bình và mức lương tối đa đã tăng từ 1,0 - 1,78 - 8,50 lên 1,0 - 2,34 - 10<sup>1</sup>.

---

1. Nguyễn Trọng Diệu (Ed.) (2005), tr. 59.

Việc tăng cường quyền tự chủ về tài chính thông qua cơ chế khoán kinh phí đã cho phép các cơ quan nhà nước và sự nghiệp quản lý biên chế cũng như các khoản thu và chi của từng cơ quan. Các cơ quan có thể sắp xếp thứ tự ưu tiên và phân bổ lại mức chi tiêu giữa các hạng mục (với một số trường hợp ngoại lệ) và giảm biên chế. Mọi khoản tiết kiệm từ việc giảm chi phí về lương, nâng cao hiệu quả công tác hành chính và tạo thu nhập trong trường hợp các cơ quan sự nghiệp có thể được giữ lại và sử dụng để bổ sung vào lương.

Tất cả cán bộ, công chức của các cơ quan hành chính đã được đào tạo cơ bản. Chương trình đào tạo và đào tạo lại về quản lý nhà nước cũng như chương trình đào tạo lại cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã đã được đổi mới ở các mức độ khác nhau. Một điều ngày càng được nhiều người ghi nhận hơn, đó là công chức cần có đủ năng lực để thực thi công việc của mình và đạt được kết quả đề ra, cần phải nâng cao hơn nữa hiệu quả của công tác đào tạo để giúp công chức làm việc tốt hơn.

“Cần phải tiến hành đào tạo gắn với năng lực để nâng cao chất lượng của cán bộ, công chức. Chúng tôi đã xây dựng chương trình đào tạo khung và sẽ biên soạn cuốn sổ tay hướng dẫn xây dựng giáo trình phục vụ cho việc đào tạo và đào tạo lại”<sup>1</sup>.

Tuy nhiên, cuộc sơ kết thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính<sup>2</sup> chỉ ra một số hạn chế trong quá trình thực hiện cải cách công vụ giai đoạn 2001-2005. Mặc dù đã đạt được một số chuyển biến nhất định, song việc đổi mới công tác quản lý công chức, ví dụ trong lĩnh vực tuyển dụng, đào tạo, đánh giá kết quả thực thi công việc và đề bạt, tiến triển còn chậm và thành công chưa đồng đều. Hơn nữa, việc phân cấp quản lý nhân sự chưa nhất quán và có lẽ chưa đạt được tiến độ như mong muốn.

1. Trích từ các cuộc phỏng vấn cán bộ chính quyền.

2. Xem báo cáo sơ kết thực hiện Kế hoạch tổng thể cải cách hành chính của Ban chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ, tháng 4-2006.

“Hiện nay, Sở Nội vụ đang hoạt động như trong một cái lồng với thẩm quyền quản lý nhân sự hạn chế. Trong thời đại kinh tế tăng trưởng, chúng tôi mong muốn có đủ khả năng giải quyết những vấn đề cụ thể của tỉnh chúng tôi”<sup>1</sup>.

“Là cơ quan quản lý công vụ ở cấp trung ương, Bộ Nội vụ cần phải tập trung vào công tác xây dựng chính sách nhân sự và để cho các cơ quan, ban, ngành và địa phương quyết định các vấn đề tác nghiệp”<sup>2</sup>.

Hậu quả là đội ngũ công chức hiện nay vẫn chưa đáp ứng các yêu cầu về năng lực chuyên môn và có đạo đức, ý thức trách nhiệm giải trình thấp. Giai đoạn sau của Chương trình tổng thể cải cách hành chính (2006-2010) đề ra các hoạt động cải cách như tiếp tục bố trí lại và phân loại lại cơ cấu công chức, đưa ra hệ thống đánh giá kết quả thực thi công việc của công chức và chế độ thanh tra, kiểm tra nghiêm ngặt hơn cũng như xây dựng các sáng kiến thu hút nhân tài và khen thưởng thành tích công tác tốt.

Do kết quả cải cách công vụ còn hạn chế, nên việc giữ những công chức có năng lực vẫn là một thách thức lớn đối với Chính phủ Việt Nam và cần phải tiếp tục cải cách để theo kịp với tình hình mới. Cần phải tạo ra một khung quy chế có hiệu lực hơn và hỗ trợ tốt hơn cho việc xây dựng một đội ngũ công chức có năng lực, chuyên nghiệp, có động cơ làm việc và đạo đức công vụ tốt. Từ đầu năm 2007, Chính phủ đã tiến hành xây dựng một luật mới về cán bộ, công chức. Luật này đã được Quốc hội thông qua vào ngày 13-11-2008 và sẽ có hiệu lực thi hành từ ngày 01-01-2010. Luật Cán bộ, công chức đưa ra các nguyên tắc và định hướng chính cho việc cải cách công vụ trong 10-15 năm tới. Luật Cán bộ, công chức sẽ được đề cập chi tiết hơn ở cuối phần này.

### ***1.3. Tình hình và những điểm yếu hiện nay trong công tác quản lý công vụ***

Công tác quản lý công vụ ở Việt Nam còn tồn tại một số hạn chế đáng kể như công tác quy hoạch nhân sự còn yếu, vẫn còn các hiện tượng tiêu cực

1, 2. Trích từ các cuộc phỏng vấn cán bộ chính quyền.

và gian lận trong công tác tuyển dụng<sup>1</sup>, mức lương còn thấp, đánh giá kết quả thực thi công việc của công chức chưa sát với thực tế, đề bạt chưa căn cứ vào năng lực và tình trạng tham nhũng còn nhiều. Mặc dù các nỗ lực cải cách trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính đã tạo ra một số chuyển biến tích cực, song môi trường làm việc trong các cơ quan chính phủ nói chung vẫn còn thiếu những yếu tố như sự tin cậy, sự minh bạch, trách nhiệm giải trình và hiệu quả. Mặc dù các hoạt động đào tạo được thực hiện khá nhiều, đội ngũ công chức hiện nay nói chung vẫn bị coi là thiếu năng lực, yếu về đạo đức nghề nghiệp và động cơ phấn đấu để đáp ứng các yêu cầu phát triển của đất nước.

Mặc dù xảy ra ở các mức độ rất khác nhau, song tham nhũng vẫn được coi là hiện tượng khá phổ biến ở Việt Nam. Các hình thức tham nhũng thường gặp là đòi hối lộ bằng cách gây khó khăn, dành ưu tiên, ưu ái sau khi có lót tay và sử dụng tài sản công vào mục đích cá nhân. Gần đây, Chính phủ đã chú trọng nhiều hơn tới việc hạn chế tham nhũng bằng các biện pháp mang tính tích cực và hệ thống. Trái với các biện pháp chủ yếu mang tính chế tài áp dụng trước đây, các biện pháp mới bao gồm tăng cường sự minh bạch, giảm thiểu tính quan liêu và nâng cao trách nhiệm giải trình của các cán bộ chính quyền. Hiệu quả của các biện pháp này phụ thuộc vào chất lượng hoạt động quản lý nhân sự như quy hoạch nguồn nhân lực, phân tích và mô tả công việc, tuyển dụng và đề bạt, đào tạo, thù lao và đánh giá kết quả thực thi công việc của công chức, trong đó có cả vấn đề năng lực của cán bộ lãnh đạo ngành trong việc thực hiện nhiệm vụ quản lý nhân sự.

#### *Quy hoạch nguồn nhân lực*

Hiện chưa có quy hoạch nguồn nhân lực mang tính hệ thống và quy củ

---

1. Ví dụ vụ bê bối trong thi tuyển ở Bộ Giáo dục và Đào tạo tháng 9-2006 dẫn đến việc một trưởng phòng bị cách chức (*Nguồn: "Thôi chức trưởng phòng vụ tiêu cực tại Bộ Giáo dục và Đào tạo" [www.xaluan.com.vn](http://www.xaluan.com.vn) ngày 29-6-2006*). Một ví dụ khác là vụ tiêu cực tại tỉnh Bắc Kạn khi điểm thi tuyển công chức bị chữa, một số đối tượng có quan hệ được nâng điểm và đỗ trong khi một số người khác bị hạ điểm. *Nguồn: "Thi công chức: hạ điểm con dân, nâng điểm cháu quan" [www.dantri.com.vn](http://www.dantri.com.vn) ngày 20 -5- 2005*).



trong kế hoạch phát triển tổng thể của các cơ quan, tổ chức dựa trên kết quả phân tích hiện trạng nhân lực, các mục tiêu hoạt động và dự báo những thay đổi về nhân sự có thể xảy ra trong tương lai, cả về số lượng và chất lượng, để đảm bảo đạt được các nhu cầu và mục tiêu của các cơ quan, tổ chức đó. Quy hoạch nguồn nhân lực dựa trên chỉ tiêu biên chế và chỉ tiêu này lại chủ yếu căn cứ vào đề xuất của từng cơ quan. Những đề xuất về biên chế đó không phải lúc nào cũng xuất phát từ nhu cầu thực tế, dẫn đến những khoản chi tiêu ngân sách không cần thiết và tình trạng nhân sự vừa thừa lại vừa thiếu. Mặc dù không có số liệu thống kê cho cả nước nhưng báo cáo của các tỉnh về một số ngành ít phản ánh được mức độ của vấn đề này. Ví dụ năm 2006 tỉnh Nghệ An thừa 3.400 giáo viên<sup>1</sup>.

Một vài khía cạnh của công tác quy hoạch nhân sự đã được thực hiện ở một số bộ, ngành và địa phương, như triển khai thí điểm kế hoạch phát triển nguồn nhân lực với sự hỗ trợ của các cơ quan, tổ chức tài trợ (như dự án do DANIDA tài trợ cho Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Dự án tăng cường năng lực quản lý đất đai và môi trường (SEMLA) do Sida (Thụy Điển) tài trợ cho Bộ Tài nguyên và Môi trường. Một số tỉnh và thành phố như thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng và Đồng Nai đã xây dựng kế hoạch phát triển nguồn nhân lực "vĩ mô", thực sự phản ánh các yêu cầu về lực lượng lao động để hoàn thành chỉ tiêu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, trong đó công tác phát triển công chức là một phần của kế hoạch.

#### *Phân tích và mô tả công việc*

Hoạt động phân tích và mô tả công việc do các cơ quan nhà nước tiến hành, song chỉ giới hạn trong việc xác định chức năng, nhiệm vụ cho các ngạch, bậc công chức chung chung như chuyên viên và chuyên viên chính hay các ngạch, bậc chuyên môn như giảng viên và kế toán. Tuy nhiên, để hỗ trợ các hoạt động quản lý như đánh giá thực hiện công việc và xác định nhu cầu đào tạo thì cần phải mô tả chi tiết hơn về công việc. Ngoài các tiêu chuẩn chung của ngạch, bậc công chức, cần bổ sung thêm

---

1. Nam Xuân, Nghệ An thừa hơn 3.400 giáo viên, [www.dantri.com.vn](http://www.dantri.com.vn), ngày 11-8-2006.

các tiêu chuẩn cụ thể gắn với các vị trí công tác cũng như các kỹ năng và năng lực chuyên môn cần thiết.

Một số hoạt động đã được thực hiện, chủ yếu sử dụng nguồn vốn tài trợ, để cải thiện việc phân tích và mô tả công việc<sup>1</sup>. Tuy nhiên, trở ngại lớn nhất là chưa có một khuôn khổ ngang tầm quốc gia để cung cấp một hệ thống năng lực công chức mang tính nhất quán cho các ngạch, bậc, vị trí và loại công việc. Khung năng lực này không chỉ xác định yêu cầu về tri thức và kỹ năng để làm một công việc cụ thể mà còn đưa ra những yếu tố căn bản giúp cho công chức có được các hành vi và kết quả thực thi công việc xuất sắc. Một khung quốc gia về năng lực công chức có ý nghĩa thiết yếu để làm cơ sở thực hiện nguyên tắc năng lực và tạo nền móng cho việc quản lý kết quả thực thi công việc của công chức và quản lý nhân lực theo hướng hiện đại.

#### *Tuyển dụng và đề bạt*

Các chính sách và phương pháp tuyển dụng đã được thay đổi nhiều so với trước đây. Đã có xu hướng áp dụng các phương pháp lựa chọn dựa trên năng lực vì công chức, kể cả cán bộ xã, được tuyển dụng và đề bạt thông qua thi cử mang tính cạnh tranh. Phần lớn công việc tuyển dụng đã được phân cấp và các cơ quan sự nghiệp, nếu đủ năng lực, cũng có thể tự tổ chức các cuộc thi tuyển của riêng mình. Tuy nhiên, điểm hạn chế trong công tác tuyển dụng và đề bạt hiện nay là các cuộc thi chỉ chủ yếu nhằm đảm bảo công bằng, công khai và khách quan. Do nội dung thi tuyển không liên quan tới công việc nên không thể chọn ra được những ứng cử viên tốt nhất theo yêu cầu của công việc. Ngoài ra, hiện tượng chạy chọt, quen biết trong công tác tuyển dụng vẫn còn nhiều ở cả cấp trung ương và địa phương<sup>2</sup>.

---

1. Ví dụ: (1) Quỹ hỗ trợ cải cách hành chính tại Bộ Nội vụ đã thực hiện thí điểm việc phân tích công việc ở các tỉnh Bắc Ninh, Nam Định và Thái Bình (Dự án VIE... của UNDP) và (2) Dự án do DANIDA tài trợ cho Học viện Hành chính Quốc gia 2002-2006.

2. “Đánh giá cải cách hành chính và các biện pháp tăng cường cải cách hành chính ở Việt Nam”, báo cáo chuyên đề của GS. TS. Đào Trí Úc, Viện Nghiên cứu nhà nước và pháp luật thuộc Viện Khoa học xã hội Việt Nam, 2007.

Nội dung thi tuyển có xu hướng khuyến khích các thí sinh học thuộc lòng và nhớ kiến thức một cách máy móc thay vì hiểu và vận dụng kiến thức một cách sáng tạo. Một ví dụ điển hình về dạng bài thi như vậy là yêu cầu thí sinh nhớ lại các nội dung được đề cập trong các văn bản pháp quy. Kết quả là các công chức có xu hướng đạt yêu cầu về mặt lý thuyết nhưng lại thiếu các kỹ năng, nghiệp vụ thực tế về công tác hành chính và quản lý.

Nền công vụ của Việt Nam ngày càng gặp khó khăn trong việc tuyển dụng được sinh viên tốt nghiệp có chất lượng cao. Ví dụ, chỉ có 17 trong số 300 sinh viên xuất sắc tốt nghiệp từ các trường đại học tại Hà Nội trong giai đoạn 2003 - 2005 lựa chọn làm việc cho các cơ quan nhà nước. Các cơ quan nhà nước cũng phải đối mặt với nạn "chảy máu chất xám" đang ngày càng gia tăng, gây trở ngại cho hoạt động của các cơ quan này (Hộp 3.1).

### **HỘP 3.1: “Làn sóng” rời bỏ các cơ quan nhà nước**

Trong giai đoạn 2003-2007, hơn 16.000 công chức đã xin ra khỏi các cơ quan nhà nước. Riêng tại thành phố Hồ Chí Minh, con số này là 6.400. Những công chức có năng lực tìm đến các công ty tư nhân và nước ngoài vì ở đó họ được trả lương cao hơn nhiều. Trước kia, những người xin đi thường là sinh viên tốt nghiệp mới bước vào nghề và nhân viên cấp dưới. Giờ đây, khá nhiều cán bộ quản lý, lãnh đạo rời bỏ các cơ quan nhà nước. Một số cơ quan thuộc Chính phủ như Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Bộ Tài chính và Ủy ban Chứng khoán Nhà nước chịu ảnh hưởng nghiêm trọng nhất bởi nạn "chảy máu chất xám" vì nhu cầu về lao động có trình độ trong lĩnh vực tài chính - ngân hàng của khu vực tư nhân ở Việt Nam gần đây đã tăng lên.

Một nghiên cứu về "nghề công chức"<sup>1</sup> do Học viện Hành chính Quốc gia tiến hành đã điều tra 500 công chức ở cấp trung ương và địa phương. Theo kết quả điều tra, nguyên nhân chính dẫn đến việc công chức rời bỏ các cơ quan nhà nước là mức lương không thỏa đáng, thiếu các biện pháp khuyến khích và thiếu cơ hội phát triển. Lý do phổ biến nhất cho việc chấp nhận làm công chức là bản thân công việc và sự đảm bảo về việc làm.

1. Xem bài “Công chức mong muốn điều gì” của Nguyễn Thu Linh, VietnamNet, ngày 01-08-2008, [www.vnn.vn](http://www.vnn.vn).

### Hộp 3.2: “Nghỉ án” chạy chức ở Cà Mau

Tại cuộc họp của Thường vụ Tỉnh ủy Cà Mau ngày 8-4-2008, Bí thư Tỉnh ủy đã đưa nộp 100 triệu đồng và cho biết đó là số tiền của một người đưa đến nhà ông liên quan đến đợt bổ nhiệm cán bộ tỉnh đang tiến hành. Ông này còn cho biết thêm là có thể thu được hàng tỷ đồng nếu nhận những khoản hối lộ như vậy. Một báo cáo kiểm điểm về quá trình sắp xếp tổ chức của các cơ quan trung ương của Đảng và Chính phủ cho thấy các thủ tục và quy định về bổ nhiệm không được tuân thủ một cách chặt chẽ, ảnh hưởng nghiêm trọng tới tính minh bạch của quá trình bổ nhiệm. Nhiều trường hợp quyết định bổ nhiệm không phải xuất phát từ yêu cầu của công việc và năng lực của cán bộ được bổ nhiệm. Có một số cán bộ không được đặt vào đúng vị trí. Mặc dù có bằng chứng khá rõ ràng nghỉ án "chạy chức" ở Cà Mau vẫn không thể khẳng định. Ông Bí thư Tỉnh ủy bị kỷ luật và cuối cùng bị miễn nhiệm.

Gần đây đã có những nỗ lực đổi mới hoạt động đề bạt cán bộ lãnh đạo nhằm nâng cao tính minh bạch và chất lượng cán bộ được đề bạt bằng cách tạo ra một tập hợp ứng viên lớn hơn và có năng lực hơn để lựa chọn. Tuy nhiên, những nỗ lực này và kết quả của nó vẫn còn gây tranh luận như minh họa trong Hộp 3.3 dưới đây.

### Hộp 3.3: Đổi mới đề bạt cán bộ lãnh đạo ở Bộ Giáo dục và Đào tạo<sup>1</sup>

Tháng 6-2008, Bộ Giáo dục và Đào tạo gửi thông báo đến các trường đại học và các địa phương đề nghị giới thiệu ứng viên cho một vị trí thứ trưởng. Trong thông báo Bộ đưa ra các trách nhiệm công việc và yêu cầu đối với vị trí này. Đặc biệt Bộ cũng đưa ra một ứng viên đã được xem xét và người này đã từng là giám đốc một trường đại học quốc gia. Động thái được xem là chưa có tiền lệ này của Bộ Giáo dục và Đào tạo đã dẫn tới những tranh luận về khả năng các cơ quan nhà nước bắt đầu thay đổi cách thức đề bạt cán bộ lãnh đạo. Một số cơ quan hữu quan cho rằng, Bộ đã không theo quy trình bổ nhiệm cán

1. Xem Mai Minh (2008); Le Minh và Duy Tuấn (2008); Viet Anh (2008).

bộ nhưng Bộ phản bác rằng Bộ vẫn tuân thủ quy trình và chỉ muốn có nhiều ứng viên có năng lực hơn để lựa chọn được người đáp ứng tốt yêu cầu công việc của vị trí thứ trưởng. Cuối cùng, Bộ có được một danh sách 13 ứng viên trong đó có 1 Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, 6 hiệu trưởng các trường đại học, 5 lãnh đạo cấp vụ và 1 giám đốc sở giáo dục và đào tạo. Tuy nhiên, kết quả thăm dò ý kiến cho thấy ứng viên ban đầu (cựu giám đốc trường đại học quốc gia) nhận được sự ủng hộ rộng rãi nên Bộ đã chọn người này và trình lên cấp có thẩm quyền quyết định bổ nhiệm.

### *Đào tạo và phát triển công chức*

Các chương trình đào tạo, bồi dưỡng chủ yếu dành cho công chức là các khoá học tại chức bắt buộc về chính trị và quản lý nhà nước. Các khoá học này được xây dựng nhằm đáp ứng các yêu cầu chung của ngạch chuyên viên, chuyên viên chính và chuyên viên cao cấp. Như vậy, nội dung đào tạo không gắn nhiều với thực tiễn công tác của người học và có xu hướng giống như bằng cấp. Ngoại ngữ và vi tính cũng là những khoá đào tạo bắt buộc.

Tuy đang được đổi mới, song công tác đào tạo và phát triển cán bộ hiện nay nói chung vẫn chưa hiệu quả, bởi phương pháp đào tạo tập trung quá nhiều vào việc truyền đạt thông tin luật pháp và lý thuyết chung chứ không phải vào phát triển kỹ năng và năng lực chuyên môn. Ngoài ra, trong các cơ quan nhà nước còn có quá ít hay thậm chí chưa có văn hoá học tập thường xuyên. Hầu như chưa có các hoạt động phát triển dài hạn như không ngừng trau dồi chuyên môn và triển khai thực hiện sau đào tạo như hướng dẫn và kèm cặp.

### *Tiền lương*

Mỗi vị trí hay ngạch, bậc trên thang lương bao gồm nhiều mức. Mỗi mức lương tương ứng với một hệ số. Lương của mỗi công chức được tính bằng cách nhân mức lương tối thiểu với hệ số. Mức lương tối thiểu đã tăng 125% trong giai đoạn 1999 - 2009 (xem Bảng 3.1).

**BẢNG 3.1. Mức lương tối thiểu tăng trong giai đoạn 1999-2009**

Năm tăng lương	Mức lương tối thiểu (VND)	Tỷ lệ tăng so với trước (%)	Tỷ lệ tăng tích lũy (%)
1999	180,000	-	
2001	210,000	17	17
2003	290,000	38	55
2005	350,000	21	76
2007	450,000	29	105
2009 <sup>1</sup>	540,000	20	125
Tháng 5-2009	650,000	20	145

Mặc dù Chính phủ đã cố gắng tăng lương, song mức lương của công chức ở Việt Nam nói chung còn thấp và không đủ đáp ứng chi phí sinh hoạt. Ví dụ, lương khởi điểm hiện nay của một công chức là sinh viên mới tốt nghiệp đại học khoảng 1.300.000 đồng/tháng (tương đương 72 USD). Chính phủ cũng đang cố gắng xây dựng một cơ cấu lương thể hiện rõ sự khác biệt giữa các đối tượng để có tác dụng khuyến khích, động viên và phản ánh năng lực và kết quả thực thi công việc của cán bộ, công chức. Hệ thống lương hiện nay vẫn chú trọng vào tính công bằng của thu nhập, do đó đã thu hẹp sự khác biệt về lương giữa các ngạch, bậc.

*Đánh giá kết quả thực thi công việc của công chức*

Hiện nay, việc đánh giá nhân viên dựa vào 8 tiêu chí<sup>2</sup>. Tuy nhiên, đây là những tiêu chí chung được áp dụng cho tất cả đối tượng. Như vậy, hệ thống hiện nay không có khả năng đánh giá công việc của cán bộ, công chức một cách chặt chẽ để thu được những kết quả đánh giá có ý nghĩa

1. Chính phủ có kế hoạch nâng lương tối thiểu từ tháng 1-2009, song do thiếu hụt ngân sách, việc nâng lương đã bị hoãn sang tháng 4-2009.

2. Quyết định số 11/1998/ QĐ-BTCCP - Tám tiêu chí chung là: chấp hành luật pháp và chính sách của Nhà nước, kết quả công tác, tuân thủ các nội quy, quy chế làm việc và tổ chức, hợp tác trong công việc, trung thực, có đạo đức, có tinh thần học hỏi và thái độ phục vụ nhân dân.

về thực chất kết quả làm việc của họ. Trên thực tế, đôi khi các tiêu chí này được sử dụng sai mục đích như cơ chế biểu quyết để lựa chọn ứng cử viên cho các vị trí cần đề bạt.

“Hiện nay, việc đánh giá kết quả thực thi công việc của công chức chỉ là một thủ tục mang tính hình thức. Phương pháp và tiêu chí đánh giá không phù hợp và không chú trọng vào kết quả, hiệu quả công việc... Hệ thống đánh giá công chức không giúp Chính phủ nắm được năng lực làm việc của từng cá nhân để có thể sử dụng đúng người, đúng chỗ...”<sup>1</sup>.

Những hoạt động cải cách gần đây trong công tác quản lý nhân sự đã thúc ép phải đổi mới cách thức đánh giá nhân viên. Ví dụ, việc các cơ quan cung cấp dịch vụ được trao quyền tự chủ cao hơn đã tạo cơ hội (cũng như yêu cầu) buộc các cơ quan này phải áp dụng phương pháp đánh giá kết quả thực thi công việc của nhân viên một cách hiệu quả hơn. Các cơ quan sự nghiệp có thu có điều kiện để khuyến khích nhân viên của mình bằng hình thức thưởng vật chất vì họ được phép thiết lập và toàn quyền sử dụng quỹ khen thưởng. Trong số này, một vài cơ quan, đặc biệt là các trường đại học và các viện nghiên cứu, hiện đang đi tiên phong trong việc đánh giá kết quả thực thi công việc của nhân viên bằng những biện pháp mới hiệu quả hơn.

### *Kỷ luật*

Việc kỷ luật công chức được quy định rõ trong Nghị định số 35/2005/NĐ-CP. Các hình thức kỷ luật đối với công chức bao gồm khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, hạ ngạch, giáng chức và buộc thôi việc. Tuy nhiên, việc thi hành chặt chẽ các quy định là một vấn đề nan giải. Việc kỷ luật có xu hướng không được nghiêm khắc vì đặc điểm văn hoá của người Việt Nam là không muốn làm tổn thương người khác. Ngoài ra, hệ thống sử dụng lao động suốt đời và gắn với chức nghiệp không đưa ra chế tài cao nhất là thải loại những cá nhân không có năng lực hay không hoàn thành nhiệm vụ được giao.

---

1. Báo cáo đánh giá tác động của dự thảo Luật Công vụ năm 2008.

#### *1.4. Luật Cán bộ, công chức và tác động của nó*

Được ban hành sau 10 năm từ khi thực thi Pháp lệnh Cán bộ, công chức, Luật Cán bộ, công chức năm 2008 được coi là khởi đầu của một chu kỳ hoạch định chính sách mới cho công tác quản lý công vụ. Luật định hướng giải quyết những hạn chế trong quản lý cán bộ, công chức như phân tích ở phần trên đưa ra các nguyên tắc và phương hướng chính cho việc cải cách công vụ trong 10 năm tới. Tuy nhiên vẫn còn phải chờ xem Luật có thể hoàn thành sứ mệnh của nó hay không. Những điểm quan trọng nhất trong Luật Cán bộ, công chức và tác động của nó được trình bày dưới đây (xem phân tích cụ thể hơn tại Phụ lục).

Mục đích của Luật Cán bộ, công chức là góp phần hoàn thiện các quy định về quản lý cán bộ, công chức, đảm bảo sự minh bạch, công khai và chịu trách nhiệm về hoạt động công vụ phù hợp với điều kiện của Việt Nam.

Luật tạo ra một bước chuyển mới khi hạn chế phạm vi so với Pháp lệnh Cán bộ, công chức và chỉ được áp dụng cho cán bộ, công chức. Luật không áp dụng cho hai nhóm còn lại là viên chức làm việc ở các cơ quan sự nghiệp và cán bộ quản lý của các doanh nghiệp nhà nước, mà sẽ có các luật khác dành riêng cho hai nhóm đối tượng này. Điều này mở ra cơ hội xã hội hóa các dịch vụ công và linh động hơn trong quản lý nhân sự. Tuy nhiên, cần phải giải quyết vấn đề thực tiễn trong công tác quản lý nhân sự nảy sinh từ Luật này, đó là cán bộ lãnh đạo cao nhất trong các doanh nghiệp nhà nước là công chức và nhân viên mà họ quản lý lại chịu sự điều chỉnh của các luật khác nhau. Điều này có thể gây ra những khó khăn trong quản lý nhân sự ở các tổ chức này.

Một thay đổi nữa là Luật đưa ra định nghĩa riêng về từng đối tượng cán bộ, công chức và quy định khung quy chế khác nhau cho hai nhóm đối tượng này. Luật còn đưa ra định nghĩa về cán bộ, công chức cấp xã được coi là một nhóm riêng khác với cán bộ, công chức cấp trung ương, cấp tỉnh và cấp huyện. Việc phân định giữa 3 nhóm này mở ra cơ hội quy định rõ ràng về quyền, nghĩa vụ, các quy định về tuyển dụng, đào



tạo và các vấn đề khác. Cần phải xây dựng những quy định và hướng dẫn tiếp theo về quản lý và phát triển nhân sự cho từng nhóm này.

Về cơ cấu và công tác quản lý nền công vụ, Luật mới tổng hợp những gì đã có trong các quy định pháp lý trước đây. So với Pháp lệnh Cán bộ, công chức, Luật mới tiếp tục làm rõ hơn các nguyên tắc minh bạch, tính khách quan, hiệu quả và bình đẳng trong công tác tuyển dụng và đề bạt. Việc không đưa những đối tượng làm việc trong các cơ quan sự nghiệp vào Luật có thể mở đường cho việc áp dụng cơ chế tuyển dụng theo hợp đồng và các cơ chế quản lý nhân sự khác giống như trong khu vực tư nhân. Luật cũng cho rằng nên tổ chức nền công vụ theo hướng kết hợp cơ chế gắn với chức nghiệp và với việc làm cần tiếp tục có các nghiên cứu về việc kết hợp như thế nào cho phù hợp và đưa ra các quy định cụ thể về cách thức áp dụng.

Luật nhấn mạnh và trình bày chi tiết hơn các nghĩa vụ cũng như làm rõ các nghĩa vụ và trách nhiệm bổ sung đối với những công chức nắm giữ vị trí quản lý và lãnh đạo. Có thể tiếp tục phát triển những nghĩa vụ này để xây dựng một khung hành vi hay bộ quy tắc ứng xử đối với công chức. Luật đã chú ý nhiều hơn tới việc đánh giá kết quả thực thi công việc và trách nhiệm giải trình của công chức cũng như gắn cơ hội tăng lương và đề bạt với chất lượng, kết quả công tác.

“Trong tương lai, cần phải nâng cao trách nhiệm chính trị của các cán bộ được bầu; triển khai một số ý tưởng đổi mới nêu trong Luật Cán bộ, công chức như chế độ sử dụng người có năng lực và tài năng, thi đầu vào mang tính cạnh tranh và đề bạt dựa trên thi cử, v.v. để nâng cao chất lượng của nền công vụ”<sup>1</sup>.

Để đánh giá chính xác kết quả thực thi công việc của công chức đòi hỏi phải đưa ra hệ thống các nội dung đánh giá và mô tả công việc, khung năng lực công chức và các chỉ số đo kết quả công việc. Luật quy định phải có các tiêu chuẩn cho mỗi vị trí công việc nên đây là điều

1. Phòng vấn thực hiện tháng 8-2008.

kiện ban đầu để xây dựng tập hợp năng lực cho công chức. Mặc dù khái niệm "năng lực" được đề cập trong Luật, song đó chưa được coi là yếu tố nổi bật và cốt lõi trong công vụ. Tuy nhiên đã có các bước đi như gắn thẩm quyền tuyển dụng với sử dụng, đánh giá năng lực công chức khi thi tuyển và xác định trách nhiệm cá nhân. Yếu tố năng lực cần phải được tăng cường để trở thành nền tảng cơ bản của nền công vụ Việt Nam.

## **2. Các hệ thống và bài học kinh nghiệm so sánh**

Phần này xem xét các bài học kinh nghiệm có thể rút ra từ mô hình công vụ ở những nước khác và so sánh hệ thống công vụ của Việt Nam với hệ thống công vụ của các nước thuộc ba nhóm lớn: Liên bang Nga, Trung Quốc và các nước ASEAN (như Malaixia, Ấn Độ, Philippin, Xingapo và Thái Lan) trong đó Việt Nam là một thành viên. Mục đích của phần này là nêu ra những điểm yếu tương tự và những gì mà các nước đó đã làm để cải cách nền công vụ cũng như các lĩnh vực khác với Việt Nam nhưng có thể cung cấp những bài học kinh nghiệm hữu ích.

### **2.1. Các mô hình công vụ cơ bản**

Như đã nêu ở trên, nền công vụ của Việt Nam đã hình thành và phát triển từ mức tương đối thấp, vì vậy, trong quá trình cải cách hiện nay, Việt Nam cần phải học hỏi kinh nghiệm của các nước về cách thức xây dựng, phát triển nền công vụ và khắc phục những thiếu sót cũng như tiếp thu các bài học và kinh nghiệm khác của những nước đó. Có ý kiến cho rằng, các nước khác với Việt Nam về nhiều phương diện, như vị trí địa lý, mức độ phát triển, quy mô dân số, hoàn cảnh xã hội, kinh tế và chính trị, v.v. nên khó có thể rút ra những bài học chung. Đúng là các hệ thống công vụ không giống nhau, song vẫn có những đặc điểm và kinh nghiệm chung tương tự về cơ cấu và hoạt động mà các nước có thể trao đổi và học hỏi lẫn nhau.

Về cơ bản, có thể chia các loại hình chính phủ trên thế giới thành bốn

nhóm mô hình lớn dựa trên các truyền thống của châu Âu (Loughlin 1994) và nhóm thứ 5 dựa vào hệ thống cán bộ:

- **Ănglô Sắcxông** (nhà nước tối thiểu) dựa trên một khế ước xã hội giữa nhà nước và người dân, việc tách rời hệ thống chính trị và hệ thống hành chính và mức độ phân cấp cao - mô hình này rất khác với hệ thống của Việt Nam.
- **Châu Âu lục địa: Đức** (theo thuyết hữu cơ) dựa trên mô hình liên bang hợp tác, trong đó nhà nước và người dân được xem như một thể hữu cơ thống nhất và công chức là hiện thân của nhà nước và nhà nước là một thực thể tối thượng - mô hình này có vẻ gần với hệ thống của Việt Nam hơn.
- **Châu Âu lục địa: Pháp** (theo chế độ Napoléông), trong đó nhà nước là một thực thể thống nhất, không thể chia cắt và có mức độ tập trung quyền lực cao - mô hình này có lẽ gần với hệ thống hiện nay của Việt Nam nhất.
- **Xcăngđinavi** (hỗn hợp của mô hình Ănglô Sắcxông và mô hình Đức), kết hợp ý tưởng về nhà nước và người dân trong một thể hữu cơ thống nhất và tư tưởng tự chủ ở cấp địa phương với sự tham gia của người dân.
- **Hệ thống cán bộ**, công chức dựa trên khái niệm "tập trung dân chủ" đã phát triển và vẫn tiếp tục phát triển từ một số nước xã hội chủ nghĩa như Trung Quốc và Việt Nam.

Nhìn chung, lịch sử và hệ thống chính trị - xã hội của một quốc gia có ý nghĩa quyết định tới việc hình thành cơ cấu công vụ của quốc gia đó. Ví dụ, các nước như Vương quốc Anh, Đan Mạch và Đức có truyền thống quân chủ mạnh mẽ và lúc đầu điều này có nghĩa là công chức trực tiếp phục vụ quốc vương. Qua thời gian, nó đã phát triển thành văn hóa quản lý công vụ dựa trên nguyên tắc thương thảo và hợp đồng, dẫn đến hình thành hệ thống việc làm hay vị trí làm việc. Tuy nhiên, các nước khác như Pháp, Tây Ban Nha và Hy Lạp đã trải qua các phong trào cách mạng trước đây và thấy cần thiết phải đề ra các quy chế để đảm bảo nền công vụ mang tính khách quan và quân bình nhằm chống lại hệ thống

chính trị độc đoán, chuyên quyền, điều đó dẫn đến sự ra đời của hệ thống gắn với chức nghiệp là chủ yếu<sup>1</sup>.

Có hai loại hệ thống công vụ được gọi là "hệ thống theo chức nghiệp" và "hệ thống theo vị trí việc làm". Hệ thống theo chức nghiệp là hệ thống có tính "khép kín", có nghĩa là công chức thường bắt đầu sự nghiệp ở cấp thấp, sau đó các vị trí cao hơn sẽ do chính những cán bộ trong số này đảm nhiệm. Trong khi đó "hệ thống theo vị trí việc làm" (hay còn gọi là hệ thống việc làm trong cấp bậc) lại chú trọng vào việc lựa chọn ứng cử viên phù hợp cho công việc, vị trí cần được bố trí nhân sự<sup>2</sup>.

Các đặc điểm chính của hai hệ thống được trình bày trong Bảng 3.2 sau<sup>3</sup>:

**BẢNG 3.2. Đặc điểm hệ thống công vụ theo chức nghiệp và vị trí việc làm**

Đặc điểm	Chức nghiệp	Vị trí việc làm
Cơ chế sử dụng lao động	Suốt đời	Hợp đồng
Mức độ ổn định	Cao	Thấp hơn
Mức độ linh hoạt	Thấp hơn	Cao
Trọng tâm	Chú trọng vào các giá trị chung và sự nhất quán	Chú trọng vào thực thi công việc và kết quả làm việc của cá nhân
Tuyển dụng	Cạnh tranh công khai thời gian đầu đối với những người mới bước vào sự nghiệp công chức	Cạnh tranh công khai ở tất cả các cấp căn cứ vào yêu cầu công việc
Đề bạt	Thời gian công tác và mức độ thâm niên trong nghề nghiệp	Các năng lực cần có để đảm đương công việc
Khu vực tư nhân	Mang tính chất khép kín, ít tương tác với khu vực tư nhân	Tương tác nhiều với khu vực tư nhân và sử dụng nhiều hơn phương pháp quản lý nhân sự của khu vực này

1. Crema, Giovanni (Báo cáo viên) (2003).

2. Ghi nhận của UNDP về thực tiễn cải cách hành chính.

3. Trích từ Richard Lucking (2003).

Ngày càng có nhiều người nhất trí cho rằng hệ thống theo chức nghiệp hiện nay trong nền công vụ Việt Nam là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến những yếu kém của hệ thống. Luật Cán bộ, công chức thể hiện mối quan tâm ngày càng tăng đối với hệ thống công vụ gắn với việc làm. Tuy nhiên, ngoài việc nêu lên sự cần thiết "phải kết hợp hai hệ thống theo chức nghiệp và theo vị trí việc làm", Luật Cán bộ, công chức chưa chỉ ra nội dung và cách thức để thúc đẩy hệ thống đi theo hướng vị trí việc làm nhiều hơn. Những đặc điểm chính của hệ thống theo vị trí việc làm mà nền công vụ đang chủ yếu theo chức nghiệp của Việt Nam hiện nay là:

- Tuyển dụng và đề bạt đúng người, đúng việc với kỹ năng và trình độ phù hợp.
- Các tiêu chí tuyển dụng và đề bạt phải dựa trên yêu cầu của công việc .

## 2.2. Các ví dụ so sánh

### *Phạm vi và chức năng, nhiệm vụ pháp lý*

Xét về phạm vi hoạt động của nền công vụ, trừ hệ thống của Philippin là bao trùm tất cả các lĩnh vực hành pháp, lập pháp và tư pháp, còn hệ thống công vụ ở các nước ASEAN khác và hầu hết các nước trên thế giới chủ yếu liên quan tới mảng hành pháp trong bộ máy của chính phủ. Tuy nhiên, nền công vụ của Việt Nam dựa vào "hệ thống cán bộ" và Luật Cán bộ, công chức mới được thông qua để điều chỉnh nền công vụ. Ví dụ, trong mô hình của Liên Xô, chức năng quản lý nhân sự được đưa vào hệ thống quản lý cán bộ mang tính quan liêu đặc quyền, đặc lợi (nomenklatura). Việc liên kết chức năng quản lý nhân sự với hệ thống nomenklatura đã kìm hãm sự phát triển của các chức năng quản lý nhân sự thông thường và khiến cho công tác quản lý nhân sự mang nhiều đặc điểm liên quan tới nomenklatura (như bí mật, thiếu minh bạch và trách nhiệm giải trình). Nền công vụ của Việt Nam cũng có một số đặc điểm tiêu cực này.

Hầu hết các nước đều có luật công vụ và việc thi hành luật này góp

phần tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước cung cấp các dịch vụ công. Trong khu vực ASEAN, Luật Công vụ của Ấn Độ được ban hành năm 1974 và sửa đổi theo Luật 43/99. Ở Philippin, công vụ được quy định trong Hiến pháp cũng như trong Bộ luật Hành chính năm 1987. Thái Lan ban hành Luật Công vụ năm 1992. Một số nước như Xingapo và Malaixia ban hành luật hay đạo luật riêng cho cơ quan trung ương chịu trách nhiệm quản lý công chức.

Ngay cả những nước có hệ thống cán bộ cũng đang theo xu hướng xây dựng luật để xác định rõ nền công vụ và tách chức năng quản lý công chức ra khỏi chức năng quản lý cán bộ. Ví dụ, Liên bang Nga xây dựng và ban hành Luật Công vụ năm 1995 và thực hiện một số điều chỉnh trong những năm sau đó. Trung Quốc thiết lập Bộ Nhân sự năm 1998 dựa trên quy định tạm thời về công chức nhà nước năm 1993 và ban hành Luật Công vụ vào tháng 1-2006. Luật Cán bộ, công chức năm 2008 của Việt Nam có một số điểm tương đồng với Luật Công vụ của Trung Quốc, cụ thể ở chỗ chú trọng các quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của công chức, tuân thủ đường lối và sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản, áp dụng cho rất nhiều đối tượng công chức và không quy định rõ vai trò của cơ quan quản lý nhân sự cấp trung ương<sup>1</sup>.

### *Cơ cấu công chức*

Hầu hết các nước ASEAN, như nhiều nước khác trên thế giới, áp dụng một trong hai hệ thống theo chức nghiệp hay theo vị trí việc làm. Giống như các nước khác, công chức Việt Nam nói chung được phân loại theo thứ bậc căn cứ vào phương thức làm việc và yêu cầu của công việc hay ngạch bậc. Ví dụ, sự phân chia đội ngũ công chức thành các ngạch chuyên viên, chuyên viên chính và chuyên viên cao cấp ở Việt Nam phản ánh sự khác nhau về mức độ phức tạp của công việc, yêu cầu đối với những người nắm giữ các vị trí cũng như trách nhiệm chung và trách nhiệm giải trình. Sự thăng tiến trên con đường chức nghiệp phải trải qua các đợt thi cử, nhưng trên thực tế lại bị ảnh hưởng

---

1. Xem Pan Suk Kim (2008).

bởi hệ thống “đỡ đầu” thiếu minh bạch và dẫn đến các hiện tượng tiêu cực như “chạy chức”.

Nhìn chung, công cuộc cải cách ở các nước đã cố gắng hạn chế những yếu kém trong hệ thống chức nghiệp dựa trên sự bảo trợ bằng cách đưa ra nhiều cách thức bổ nhiệm hay đề bạt công chức. Ví dụ, ở Nga, một số công chức thuộc Nhóm A được bổ nhiệm thông qua bầu cử, còn các trường hợp khác được các cơ quan nhà nước liên bang trực tiếp đề cử. Nhóm B là những công chức do các cơ quan thuộc Nhóm A đề cử, còn các công chức thuộc Nhóm C là do các cơ quan không thuộc nhà nước liên bang đề cử<sup>1</sup>. Ở một số nước khác như Philippin, các vị trí công chức được phân chia thành hai loại: chức nghiệp và phi chức nghiệp và mỗi loại có cơ chế đầu vào và tuyển dụng khác nhau. Luật Công vụ năm 2006 của Trung Quốc cũng có những quy định cụ thể đối với các viên chức nhà nước thuộc nhóm phi chức nghiệp.

#### *Tuyển dụng, đề bạt và nghỉ hưu*

Các tiêu chí để trở thành một công chức mang tính khá phổ biến và thường bao gồm các yếu tố như quốc tịch, yêu cầu về độ tuổi, trình độ học vấn, thể lực và trí tuệ, kinh nghiệm, đào tạo và trình độ chuyên môn. Đối với một số vị trí, cũng cần phải xét thêm các tố chất cá nhân và đạo đức khác như khả năng lãnh đạo, động cơ, kỹ năng giao tiếp, tinh thần, thái độ và sự cam kết. Sự khác biệt chính giữa Việt Nam và các nước thu nhập bậc trung đã thành công là ở cách thức tiến hành công tác tuyển dụng và đề bạt.

Ở hầu hết các nước đó, hệ thống tuyển dụng mang tính cạnh tranh và được phân cấp. Hệ thống công vụ ở cấp trung ương đưa ra các tiêu chuẩn và hướng dẫn tuyển dụng, song quyết định cuối cùng thuộc về từng cơ quan của chính phủ hay chính quyền địa phương. Ví dụ, ở Xingapo, Ủy ban Dịch vụ công là một cơ quan độc lập có thẩm quyền bổ nhiệm cán bộ vào cơ quan hành chính cũng như bổ nhiệm và đề bạt cán bộ vào các vị trí quản lý cấp cao. Vai trò của Ủy ban này là đảm bảo chọn

---

1. Xem Timo Aarevaara (1999), tr. 34.

đúng người, đúng việc và quá trình lựa chọn được tiến hành một cách khách quan. Ngoài ra, Ban phúc tra là cơ quan thực hiện việc kiểm tra và điều chỉnh các quyết định về nhân sự trong nền công vụ và đảm bảo cho công chức được đối xử một cách công bằng và nhất quán.

Việt Nam cũng đã giao nhiều chức năng quản lý công chức cho bộ chủ quản và cấp tỉnh. Các bộ và các tỉnh lại giao một số chức năng cho các cục/vụ/sở và các huyện. Việt Nam cũng đang cố gắng áp dụng cơ chế thi tuyển mang tính công khai, cạnh tranh và chú trọng nhiều hơn vào kết quả. Tuy nhiên, việc thực hiện gặp khó khăn do thiếu các tiêu chuẩn và hướng dẫn về công tác nhân sự. Một ví dụ về tiêu chuẩn chất lượng trong công tác nhân sự là danh hiệu "Chuyên gia phát triển con người" ở Xingapo. Đây là một chương trình cấp chứng chỉ với thời gian thực hiện ba năm nhằm cung cấp cho các cơ quan, tổ chức trong khu vực công quy trình mang tính hệ thống để đánh giá công tác quản lý con người, phát triển nhân viên và nâng cao hiệu quả đào tạo.

Hầu hết các hệ thống công vụ đều quy định độ tuổi nghỉ hưu bắt buộc. Tuy nhiên, yêu cầu về độ tuổi nghỉ hưu dao động từ 55 tuổi đến 65 tuổi và nói chung công chức phải có đủ số năm công tác tối thiểu theo quy định để được hưởng trợ cấp hưu trí. Ở Việt Nam, độ tuổi nghỉ hưu của nam và nữ công chức khác nhau (nam là 60 tuổi, nữ là 55 tuổi)<sup>1</sup>. Quy định giờ làm việc mỗi ngày cũng khác nhau giữa các nước. Ở Campuchia, Việt Nam và Philippin, công chức làm việc 8 giờ/ngày và 5 ngày/tuần (từ thứ Hai đến thứ Sáu), trong khi đó công chức ở Thái Lan chỉ làm việc 7 giờ/ngày.

### *Lương*

Tất cả các hệ thống công vụ đều quy định cơ cấu/thang lương để làm cơ sở trả lương cho công chức. Cơ cấu lương liên quan tới nhiều yếu tố như bậc lương được quy định trong các hệ thống cụ thể, phân loại công việc,

---

1. Có những ý kiến tán thành và phản đối về quy định tuổi nghỉ hưu khác nhau giữa nam và nữ công chức ở Việt Nam, tuy nhiên, cho đến nay, cuộc tranh luận vẫn chưa hoàn toàn ngã ngũ.



cấp, bậc hiện nay của công chức trong cơ cấu lương. Ở Ấn Độ và Việt Nam, thâm niên công tác cũng là một yếu tố được xem xét. Ở Philippin, Hiến pháp quy định việc chuẩn hoá mức thù lao cho khu vực công. Các bậc lương được quy định trong Luật Chuẩn hoá mức lương hay Đạo luật Cộng hoà số 6758, là bộ luật thực thi quy định đó của Hiến pháp.

Trừ Xingapo, nhìn chung lương của công chức các nước thấp hơn so với khu vực tư nhân. Tuy nhiên, ngoài lương cơ bản, công chức còn nhận được các khoản trợ cấp và mức trợ cấp phụ thuộc vào mức lương của họ trong cơ cấu lương cũng như chức năng công việc của họ. Bên cạnh lương cơ bản được quy định trong cơ cấu tài chính, công chức còn được hưởng các khoản trợ cấp bổ sung như trợ cấp gia đình, trợ cấp giáo dục (đối với giáo viên ở Campuchia), trợ cấp cơ cấu và chức năng (ở Ấn Độ), thù lao làm ngoài giờ và các khoản trợ cấp cụ thể cho công chức làm công tác quản lý và trong các lĩnh vực chuyên môn. Ở Philippin và Thái Lan, công chức còn được hưởng các khoản trợ cấp về trách nhiệm đại diện cho cơ quan và phương tiện đi lại khi đi công tác. Ngoài ra, ở Philippin, Xingapo và Thái Lan, công chức còn được hưởng các khoản trợ cấp phi tài chính như các ngày nghỉ (kỳ nghỉ, nghỉ ốm/chữa bệnh, nghỉ đẻ và nghỉ để học tập). Ở Thái Lan, công chức cũng có thể được nghỉ vì lý do liên quan tới tôn giáo và quân sự. Ở hầu hết các nước, công chức còn được hưởng bảo hiểm y tế, trợ cấp khuyết tật và trợ cấp vay tiền mua nhà.

Các nước như Cộng hoà Dân chủ Nhân dân Lào và Việt Nam áp dụng cơ cấu lương mang tính quân bình, tức là mức lương thấp nhất và cao nhất chênh nhau rất ít. Ví dụ, ở Lào, "cơ cấu lương đối với công chức làm việc cho các cơ quan chính phủ không hoàn toàn gắn với kết quả thực thi công việc hay "giá trị công việc" và không có một hệ thống phân loại công việc hay hệ thống mô tả công việc được xây dựng hoàn chỉnh, rất khó có thể so sánh các công việc cụ thể trong hệ thống công vụ với các công việc "tương đương" trong khu vực tư nhân"<sup>1</sup>. Đây cũng là trường hợp xảy ra ở Việt Nam<sup>2</sup>.

1. Xem Timo Aarevaara (1999), tr.19.

2. Xem Nguyễn Khắc Hùng (2006) để biết thêm chi tiết.

*Thực thi công việc và năng lực*

Ở hầu hết các nền công vụ, việc nâng cao tính hiệu quả của công chức vốn là mối quan tâm. Do vậy, thúc đẩy hoạt động thực thi công vụ luôn là một đặc điểm trong cải cách của hầu hết các quốc gia. Nhiều nước có các chế độ khuyến khích như trả lương theo kết quả công việc. Chẳng hạn ở Xingapo, 25% số lương trả cho nhóm công chức cấp cao nhất và các bộ trưởng có liên hệ đến mức tăng GDP của nước này. Năm 2008, mức thưởng cho kết quả thực thi công việc cho các bộ trưởng (MR4) tăng từ 6 đến 8 tháng và từ 0 đến 8,5 tháng cho các nhóm công chức cao cấp (SR9). Tuy nhiên, chế độ trả lương của Xingapo được thực hiện một cách linh hoạt, trong đó mức chi trả có thể cao hoặc thấp. Chẳng hạn mức lương trả năm 2009 cho nhóm công chức ở ngạch cao nhất dự kiến sẽ giảm từ 12% đến 19% do hậu quả của suy thoái kinh tế<sup>1</sup>.

Sự thành công của hệ thống thưởng dựa trên kết quả thực thi công việc và nó phụ thuộc rất nhiều vào độ tin cậy của hệ thống đánh giá thực thi công việc. Nếu hệ thống này không công bằng, không công khai và không dựa trên thành tích đạt được thì hệ thống trả lương sẽ nhanh chóng bị thất bại. Có nhiều phương pháp để đánh giá hoạt động thực thi công việc của công chức. Chẳng hạn Chính phủ Philippin và Thái Lan thực hiện đánh giá thực thi công việc của công chức hai năm một lần dựa trên cơ sở các tiêu chuẩn đã được xác định. Cả hai quốc gia này đều sử dụng các kết quả đầu vào định tính và định lượng của công chức làm thước đo trong đánh giá. Việc đánh giá thực thi công việc được đo lường trên cơ sở đối chiếu với các mục tiêu được xác định vào đầu năm dựa vào quy chế do các cơ quan quản lý nhân sự quy định.

Giống như Trung Quốc, Việt Nam gần đây cũng đã bắt đầu áp dụng việc đánh giá thực thi công việc, nhưng do chưa xây dựng được các mục tiêu liên quan đến năng lực và công việc nên khó có thể xác định được một cơ chế phù hợp để thực hiện việc đánh giá. Ở Malaixia, khung quản lý nguồn nhân lực dựa trên năng lực bao gồm các yếu tố - tuyển dụng, lựa chọn, thưởng, phát triển chức nghiệp, đào tạo và quản lý thực thi

---

1. <http://www.straitstimes.com/STI/STIMEDIA/pdf/20090119/Reply.pdf>

công việc - được kết hợp trong một hệ thống nhân sự thống nhất. Hệ thống này tạo cơ sở cho công tác đánh giá cán bộ để xác định việc nâng lương và đề bạt. Khung quản lý này chỉ rõ công chức cần có những thái độ gì trong thực thi công việc để có thể được đánh giá tốt, từ đó có được cơ sở tốt hơn cho công tác kế hoạch phát triển chức nghiệp và phát triển cán bộ kế cận. Gần đây, Thái Lan cũng đã xây dựng một khung năng lực thực thi công vụ tổng thể để phục vụ công tác quản lý và phát triển nền công vụ của nước này.

#### *Phát triển nguồn nhân lực*

Mọi nền công vụ đều luôn đặt ưu tiên cao cho công tác phát triển năng lực của công chức. Kể từ khi ban hành Luật Công vụ năm 1995, Chính phủ Liên bang Nga luôn tập trung nỗ lực vào công tác phát triển nguồn nhân lực, đặc biệt là trong công tác đào tạo công chức. Việc xác định công tác đào tạo được quy định trong Chỉ thị (*ukaz*) số 983 của Tổng thống Nga ban hành ngày 2-9-1997 về việc hoàn thiện các phương pháp đào tạo công chức nhà nước. Chỉ thị này bao gồm cả nội dung đào tạo liên tục về chuyên môn, nâng cao trình độ và đào tạo ngoài nước<sup>1</sup>. Ở Trung Quốc, với việc thành lập Trường Hành chính Quốc gia năm 1998 và sau đó là việc hợp lý hóa các trường đào tạo công vụ ở các tỉnh, thành, cán bộ, công chức của Trung Quốc đã được tham gia rất nhiều loại hình đào tạo để nâng cao hiệu quả thực thi công vụ. Trung Quốc cũng đã bắt đầu áp dụng yếu tố cạnh tranh trong đào tạo. Bên cạnh các cơ sở đào tạo công vụ đã được thiết lập, các cơ quan chính phủ cũng có thể ký hợp đồng với các cơ sở đào tạo khác, trong trường hợp có yêu cầu, để tổ chức các hoạt động đào tạo công chức.

Ở Philippin, các chính sách chủ yếu về phát triển nguồn nhân lực bao gồm: (i) Hoạt động phát triển nguồn nhân lực cho mỗi công chức mỗi năm; (ii) Phân cấp một số chức năng phát triển nguồn nhân lực cho người đứng đầu các đơn vị, như người đứng đầu các đơn vị chịu trách nhiệm về một số quyết định liên quan đến phát triển nguồn nhân lực: đào tạo, học bổng, phát triển chức nghiệp của công chức; và (iii) Phân bổ 5% ngân sách hàng năm của đơn vị cho các hoạt động phát triển nguồn

---

1. Xem Timo Aareevaara (1999), tr. 43.

nhân lực. Nội các Thái Lan đã thông qua chính sách đào tạo và phát triển công vụ năm 1996, trong đó bao gồm các nội dung quan trọng như công tác đào tạo, phát triển có hệ thống và liên tục phải được thực hiện, và đào tạo và phát triển phải hướng vào trang bị cho công chức các kiến thức và kỹ năng hiện đại cũng như các thái độ công tác phù hợp để phục vụ nhân dân có hiệu quả. Để thực hiện có hiệu quả chính sách này, Ủy ban Công vụ Thái Lan hàng năm ra các tài liệu hướng dẫn trong đó chi tiết hóa các biện pháp mà các bộ, ngành và các đơn vị phải thực hiện trong xây dựng các chính sách phát triển công vụ cho cơ quan, đơn vị mình. Các chính sách này phải phù hợp với các nội dung chính sách và khuôn khổ ngân sách của chính phủ.

Ở Malaixia, đào tạo và phát triển có liên hệ mật thiết với khung quản lý nguồn nhân lực dựa trên năng lực. Mục đích là nhằm giảm chi phí có liên quan đến các hoạt động đào tạo phi kế hoạch và nhằm tập trung đào tạo các năng lực có tác dụng thúc đẩy tốt nhất sự tiến bộ trong công việc. Khung đào tạo tổng thể hướng dẫn các mục tiêu học tập, thiết kế giáo trình và tổ chức công tác đào tạo được dựa trên sự phân loại của Bloom về các mục tiêu đào tạo. Chẳng hạn, nhóm công chức quản lý và chuyên môn phải đạt 6 cấp về năng lực (kiến thức, sự hiểu biết, khả năng áp dụng, khả năng phân tích, tổng hợp và đánh giá). Việc đánh giá tác động của công tác đào tạo dựa trên 4 cấp đánh giá của Kirkpatrick (ý kiến phản hồi, linh hoạt kiến thức, thay đổi hành vi và nâng cao kết quả công việc).

### **2.3. Các chiến lược cải cách**

Nhìn chung, cải cách công vụ ở hầu hết các quốc gia thường theo hướng góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, tăng cường phục vụ nhân dân, khuyến khích sự tham gia của người dân và tăng cường tính công khai, tính trách nhiệm. Tuy có thể còn có những hạn chế trong thành công, song các chương trình và chiến lược cải cách công vụ được mô tả dưới đây có nhiều đặc điểm chung. Và vì Việt Nam đã bắt đầu công cuộc cải cách tương đối muộn nên nền công vụ có rất nhiều cơ hội để học hỏi và áp dụng các ý tưởng, các thành công và khắc phục được các thất bại của các quốc gia đi trước.

Chẳng hạn ở Nga, cải cách công vụ được bắt đầu từ những năm 1998-1999 nhằm biến nền công vụ từ “phục vụ tầng lớp trên” sang một nền công vụ mang tính dân sự hơn. Các biện pháp cải cách hành chính và công vụ được chi tiết hóa<sup>1</sup> bao gồm việc xác định rõ hơn vị thế của công chức chức nghiệp so với các quan chức chính trị được bổ nhiệm và việc xây dựng bộ máy chính phủ được dựa trên cơ sở tài năng. Điều này đã dẫn đến kết quả là việc lựa chọn cán bộ được thực hiện chủ yếu dựa trên cơ sở cạnh tranh, đề bạt và giữ chân được hầu hết các cán bộ có kỹ năng cao, công tác quản lý được dựa trên cơ sở tài năng và cho phép áp dụng kỹ thuật quản lý hiện đại. Công chức trở nên có trách nhiệm hơn và họ được bảo vệ trước pháp luật trong việc chống lại sự lạm dụng chức quyền, trong đấu tranh với các quan chức kém năng lực và trong quan hệ với giới truyền thông. Việc giảm chi phí của bộ máy công vụ và các biện pháp liên quan được thực hiện có tác dụng làm giảm các khoản khuyến khích vật chất gián tiếp và các khoản thưởng “chui”.

Hệ thống công vụ của Trung Quốc, bao gồm các cơ quan đảng, chính phủ, các đơn vị hoạt động phi lợi nhuận của nhà nước và các hội đoàn do chính phủ lãnh đạo, tất cả khoảng 105,3 triệu người<sup>2</sup>. Các cải cách đầu tiên trong những năm 1980 tập trung vào tái cơ cấu và hợp lý hóa các chức năng. Trong khi đó, hầu hết các cải cách gần đây tập trung vào hệ thống nhân sự, như thể chế hóa chế độ tài năng trong công tác quản lý nhân sự nhằm tăng cường tính hiệu quả và giảm các tiêu cực như thiếu công khai và quan hệ quyền thuộc. Các lĩnh vực chủ yếu trong các cải cách<sup>3</sup> bao gồm việc chuyển đổi từ chế độ quản lý cán bộ sang hệ thống quản lý công vụ, tức là tuân thủ một quy trình chuyên môn, tinh giản biên chế, giữ những cán bộ có năng lực và tuân thủ theo yêu cầu công việc. Cải cách nhân sự bao gồm việc thi tuyển mang tính cạnh tranh được sử dụng để tuyển các công chức có kiến thức, kỹ năng và trình độ; đào tạo gắn với yêu cầu công việc; đồng thời áp dụng chế độ đánh giá thực thi công việc.

Đã có những tập trung lớn vào việc quản lý theo luật và nâng cao tính

---

1. Xem Timo Aarevaara, (1999), tr. 50-52.

2. Xem Yu Keping, (2006).

3. Xem Chou Kwok Ping, (2007).

trách nhiệm thông qua việc áp dụng các chế độ và hệ thống mới như "hệ thống trách nhiệm của cán bộ đứng đầu", "hệ thống đảm bảo thực thi công vụ" và "hệ thống điều tra tính trách nhiệm" ở các cấp của các cơ quan chính phủ. Tính công khai cũng được tăng cường thông qua việc thiết lập một "nhóm công tác về cán bộ lãnh đạo ở cấp quốc gia trong các công việc của nền hành chính", "hệ thống mở các chính sách công", "hệ thống mở thông tin" và "hệ thống các phát ngôn viên của chính phủ". Ở cấp địa phương, các cơ quan đang thí điểm hệ thống đánh giá tổ chức và chất lượng công tác của cán bộ, công nhân viên chức. Tuy nhiên, một hạn chế quan trọng trong các chiến lược cải cách là cần phải duy trì sự cân bằng giữa nhịp độ của cải cách hành chính, vốn luôn đi sau các cải cách kinh tế, với yêu cầu ổn định xã hội. Do vậy, các cải cách trước đây và sau này vẫn được thực hiện từng bước trong một mục tiêu tổng thể chung. Tuy các cải cách hành chính trong vòng 20 năm qua đã "mang lại lợi ích cho hàng chục triệu công chức và tinh giản được vài triệu công chức, chúng ta đã duy trì được sự ổn định chính trị và xã hội và đã đảm bảo được trật tự trong cải cách"<sup>1</sup>.

Ở Philippin, cải cách công vụ trong 5 năm qua tập trung vào đổi mới và tăng cường hệ thống kiểm tra công vụ theo chế độ chức nghiệp; thể chế hóa hệ thống cam kết thực thi công vụ; thay đổi thái độ thông qua đề cao và quan tâm đến vấn đề giới trong công vụ; và chống tham nhũng thông qua kiểm tra sự liêm chính và lối sống của công chức. Ở Thái Lan, kế hoạch chiến lược 5 năm, bắt đầu từ năm 2003, nhằm cải tiến chất lượng công vụ, định biên các cơ quan chính phủ, tăng cường năng lực thực thi công việc của công chức khu vực công và đảm bảo sự thích ứng với một nền quản lý mang tính dân chủ thông qua 7 chiến lược chủ yếu trong đó bao gồm: xây dựng lại quy trình; cơ cấu lại công tác quản lý các tổ chức khu vực công; cải cách hệ thống ngân sách và tài chính; rà soát lại hệ thống quản lý nguồn nhân lực và hệ thống lương; áp dụng mới các phương thức, văn hóa và giá trị quản lý thay đổi; hiện đại hóa thông qua xây dựng hệ thống chính phủ điện tử; và khuyến khích sự tham gia của nhân dân trong các công việc của hệ thống chính quyền.

---

1. Xem Xu Songtao, (2005).

Điểm quan trọng cần nêu ra ở đây là cải cách công vụ thường được thực hiện theo giai đoạn, trên các lĩnh vực có tính hỗ trợ lẫn nhau và có một cơ chế chỉ đạo, như được minh họa ở Hộp 3.4.

### HỘP 3.4: Cải cách hành chính ở Malaixia<sup>1</sup>

Giai đoạn đầu của cải cách hành chính ở Malaixia được bắt đầu vào năm 1966 nhằm mục đích “cải tiến hệ thống hành chính và đạt được hiệu quả cao trong đội ngũ lãnh đạo của nền công vụ nhằm đáp ứng các yêu cầu phát triển nhanh và năng động của đất nước”. Các hoạt động cải cách chủ yếu bao gồm việc thành lập Nha Hành chính Phát triển (DAU) với đội ngũ cán bộ là các nhà phân tích về quản lý có chuyên môn của Văn phòng Thủ tướng, cải tiến hệ thống giáo dục và đào tạo tại chức của chính phủ và tăng cường năng lực chuyên môn của nền công vụ. Các hoạt động cải cách tập trung vào 7 “yếu kém nghiêm trọng” làm chậm tốc độ phát triển kinh tế, đặc biệt là ở vùng nông thôn.

Đến giữa thập kỷ 1970, yêu cầu của tình hình mới đã đặt ra nhu cầu cần thay đổi nhiệm vụ được quy định lúc đầu cho Nha Hành chính Phát triển. Do vậy, trong giai đoạn 2 của cải cách từ năm 1977, Cơ quan Hoạch định nguồn nhân lực và hiện đại hóa hành chính của Malaixia (MAMPU) được thành lập để thúc đẩy công cuộc cải cách. Cơ quan này cung cấp các dịch vụ tư vấn, tăng cường năng lực hành chính và phối hợp công tác hoạch định và phát triển nguồn nhân lực.

Giai đoạn 3 của cải cách bắt đầu vào thập kỷ 1980 với việc áp dụng các phương thức quản lý mang tính doanh nghiệp, tư nhân hóa và tập trung phát triển các giá trị quan trọng về chất lượng, hiệu suất công việc, sức sáng tạo, sự liêm chính, tính kỷ luật, tính trách nhiệm và tính chuyên nghiệp. Một ủy ban thường trực mang tên Ủy ban Cải tiến Công vụ, do Tổng trưởng Nội các của chính phủ đứng đầu, được thành lập để đưa ra các ý tưởng và xây dựng các biện pháp cụ thể trong cải cách nền hành chính.

Trong thập kỷ 1990, quản lý chất lượng tổng thể được áp dụng và MAMPU được giao nhiệm vụ khuyến khích và theo dõi sự tiến triển của các chu trình kiểm soát chất lượng ở tất cả các cấp hành chính. Đồng thời, Học viện Hành chính Quốc gia (INTAN) có nhiệm vụ tập trung vào công tác đào tạo. Cam kết với khách hàng cũng được áp dụng như là một sự đảm bảo về chất lượng của các dịch vụ của chính phủ. Giai đoạn cải cách này cũng tập trung vào việc cải tiến các điểm giao dịch và văn hóa của nhân viên các quầy dịch vụ để đáp ứng tốt hơn các yêu cầu dịch vụ của nhân dân.

1. Xem Abdullah Sanusi B. Ahmad (2001).

Xingapo là trường hợp ngoại lệ. Nước này hầu như không có một chương trình cải cách hành chính chính thức nào<sup>1</sup>. Tuy nhiên, Xingapo luôn coi trọng đến vấn đề thực thi công vụ ở khu vực công. Luật khiếu nại trong công vụ được coi là một bước thúc đẩy cải cách trong đó mọi thư từ của người dân gửi cho báo chí khiếu nại về các tiêu chuẩn dịch vụ đều được các quan chức chính trị, thậm chí các bộ trưởng, xem xét kỹ lưỡng. Xingapo cũng liên tục chú trọng đến việc sử dụng các công cụ đánh giá thực thi công việc; gắn lương của công chức cấp cao với mức độ phát triển của nền kinh tế; các chế độ học bổng để thu hút và duy trì những cán bộ có tài năng nhất ở lại với nền công vụ; và đặc biệt nhất là duy trì ý chí chính trị mạnh mẽ trong nền công vụ.

### **3. Các giải pháp và phương hướng cải cách mang tính chiến lược**

Phần này làm rõ các yếu tố đóng vai trò quan trọng trong xây dựng chính sách cải cách công vụ trong thập kỷ tới, đồng thời đưa ra một tập hợp các nguyên tắc hỗ trợ chính sách cải cách. Tiếp đó là phần đề cập đến các phương pháp tiếp cận và phương hướng cải cách.

#### **3.1. Các yếu tố thành công**

Trong bối cảnh Chương trình tổng thể cải cách hành chính (2001-2010) sắp kết thúc, có nhiều ý kiến được đưa ra liên quan đến vấn đề cải cách hành chính của Việt Nam sẽ được tiếp tục như thế nào và nền công vụ của Việt Nam sẽ phát triển như thế nào khi Việt Nam gia nhập các quốc gia có mức thu nhập bậc trung. Một vấn đề quan trọng là khuôn khổ cải cách trong 10 năm tới cần đưa ra được các nguyên tắc có tính cơ sở trong việc làm thế nào để có thể chuyển đổi công tác quản lý công chức từ chỗ chỉ là “quản lý nhân sự” mang tính hành chính sang phương thức “quản lý nguồn nhân lực”, trong đó công chức sẽ có được năng lực và các kỹ năng thực tiễn về chuyên môn để cho phép Việt Nam phát triển một cách bền vững trong môi trường quốc tế ngày càng cạnh tranh. Câu trả

---

1. Xem Janet Tay, (2005).



lời là không đơn giản nhưng theo quan điểm của chúng tôi thì các yếu tố dưới đây sẽ đóng vai trò quan trọng.

*Thứ nhất*, cải cách công vụ luôn bao gồm các vấn đề văn hóa, xã hội và chính trị phức tạp<sup>1</sup>. Điều đó có nghĩa là việc xây dựng các chính sách cải cách công vụ cần phải dựa trên cơ sở các phân tích thấu đáo, có tính đến bối cảnh chính trị, xã hội cũng như nhịp độ cải cách mong muốn để có thể xác định được các giải pháp khả thi. Cần phải xác định rõ vai trò cực kỳ quan trọng của Đảng Cộng sản Việt Nam, bởi các cải cách của Việt Nam được thực hiện trên cơ sở các nghị quyết và các nguyên tắc của Đảng và kết quả đạt được phải nhằm tiếp tục tăng cường vị thế pháp lý của Đảng<sup>2</sup>.

*Thứ hai*, cần thực tế đối với thời gian cần có để đạt được các kết quả có ý nghĩa trong cải cách cũng như trong việc xác định thời điểm bắt đầu và bước đi của cải cách, tức là cần xác định được đâu là cải cách mang tính cơ sở cần thực hiện để giải quyết các vấn đề ban đầu của tình hình, từ đó tạo cơ sở cho những cải cách tiếp theo. Một điều cũng quan trọng không kém cần nhận thấy là những thành công mang tính đơn lẻ và khiêm tốn cũng có thể tạo cơ sở cho các tiến triển về sau hoặc tạo đà cho các thay đổi mạnh mẽ sau này. Khuôn khổ định hướng cho cải cách nền công vụ của Việt Nam trong những năm tới cần có sự kết hợp giữa những cải cách mang tính tuần tự với những cải cách mang tính đột phá trong một chiến lược thực hiện mang tính tổng thể, tuy nhiên với một nhịp độ có thể chấp nhận được không gây nên những bất ổn.

---

1. Xem Ngân hàng Thế giới, (2008).

2. Nghị quyết 17 năm 2007 nêu định hướng “làm cho hệ thống các cơ quan nhà nước hoạt động có hiệu quả phù hợp với các quy luật của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế (và) đáp ứng tốt hơn các yêu cầu phát triển nhanh và bền vững của đất nước”. Nghị quyết có ý nghĩa chỉ đạo nhằm xây dựng được các chính sách cải cách trong đó xây dựng được một đội ngũ cán bộ, công chức “có quan điểm chính trị tốt, có trình độ chuyên môn và có trách nhiệm và tận tâm phục vụ nhân dân”, đồng thời “tăng cường dân chủ trong đời sống xã hội; huy động và tận dụng có hiệu quả các nguồn lực và tăng cường sự tham gia của mọi công dân trong quá trình phát triển đất nước”.

*Thứ ba*, một chương trình cải cách công vụ thành công cần phải có một tầm nhìn đủ rộng để xác định đúng hiện trạng cần thay đổi và định hình được tương lai cần đạt tới. Kèm theo đó là một chiến lược thực hiện hợp lý trong đó xác định rõ các mục tiêu có thể đo lường được các định hướng quan trọng, xây dựng được một cơ chế chỉ đạo và đưa ra được các công cụ phân tích tốt để có thể thẩm định, thực hiện có kết quả các hoạt động cải cách. Cũng cần xác định được các điều kiện để có thể duy trì các nỗ lực trong cải cách. Nội dung này bao gồm các chiến lược xử lý những chống đối trong cải cách cũng như yêu cầu cân bằng giữa xây dựng chính sách cải cách với năng lực thực hiện chính sách cải cách. Một chính sách dù được xây dựng tốt đến đâu nhưng nếu tổ chức kém hiệu quả hay không đạt tiến độ thì nhanh chóng bị mất giá trị trong thực tiễn.

### **3.2. Đề xuất các nguyên tắc cải cách**

Đảng và Chính phủ Việt Nam cần xem xét áp dụng các nguyên tắc về thực tài, thực thi công vụ và khách quan làm cơ sở chủ yếu cho việc xây dựng khuôn khổ cải cách công vụ cho 10 năm tới. Các nguyên tắc này và ý nghĩa của chúng trong xây dựng chính sách cải cách công vụ như thế nào sẽ được phân tích ở phần dưới đây.

#### *Nguyên tắc thực tài*

Yếu tố quan trọng nhất để cải cách công vụ có hiệu quả là nguyên tắc thực tài, có nghĩa là “người có khả năng nhất để làm một công việc sẽ được nhận công việc đó”. Một hệ thống dựa trên thực tài được xây dựng trên cơ sở không phân biệt đối xử và công bằng trong việc gia nhập công vụ sẽ thúc đẩy sự phát triển của tính trung lập và tính chuyên nghiệp của một nền công vụ, đồng thời phù hợp với cách tiếp cận trên cơ sở quyền con người trong quản lý công vụ. Nếu không áp dụng nguyên tắc thực tài thì một tổ chức hay một cơ quan không thể hoạt động đúng chức năng và không thể có hiệu quả được vì ở đó người không đúng vị trí hay không đủ năng lực được tuyển dụng, khen thưởng và đề bạt.

Tuy nhiên, hầu hết các nước đều áp dụng chế độ bổ nhiệm về chính trị, trong đó cho phép xây dựng một đội ngũ công chức, đặc biệt là công

chức cấp cao, trung thành, để thực hiện chính sách của đảng cầm quyền. Ở Việt Nam, chế độ bổ nhiệm chính trị được thực hiện trong một hệ thống song trùng giữa quản lý cán bộ của Đảng và quản lý công chức của Chính phủ. Mọi công chức đều được khuyến khích trở thành đảng viên cộng sản và việc đề bạt, đặc biệt là đối với công chức ở các vị trí thuộc ngạch trung cấp trở lên, hầu hết đều phụ thuộc vào uy tín chính trị được chấp thuận. Một yếu tố phức tạp hơn, đó là hiện tượng “chạy chức”, đang ảnh hưởng tới việc xây dựng một nền công vụ dựa trên năng lực.

Với bối cảnh của Việt Nam, có lẽ trong tương lai gần cần có một đường hướng chính sách trung hạn mang tính thực tế hơn, đó là xây dựng một chế độ kiểm soát nhằm hạn chế quyền lực của cá nhân các cán bộ lãnh đạo của Đảng và Chính phủ trong việc tuyển dụng, khen thưởng và đề bạt công chức. Bước tiếp theo là gắn hệ thống bảo trợ về chính trị với các phương thức tuyển chọn dựa trên năng lực để người có năng lực nhất trong số các ứng viên có đủ tiêu chuẩn chính trị được giao công việc.

Trong tương lai dài hạn, việc tăng cường nguyên tắc thực tài trong nền công vụ của Việt Nam theo thời gian cần được bổ sung dần các yếu tố sau đây<sup>1</sup>:

- Nguyên tắc thực tài cần được củng cố bằng cách hướng toàn bộ máy hành chính đến việc ủng hộ nguyên tắc thực tài. Chẳng hạn, quy trình tuyển dụng công khai và công bằng chỉ có thể có hiệu quả nếu các cán bộ làm công tác nhân sự, các cán bộ quản lý và lãnh đạo quen với việc xây dựng các bản mô tả công việc và xây dựng các tiêu chí đánh giá các ứng viên. Mặt khác, họ phải được đào tạo cách tổ chức thi tuyển và đánh giá những người dự tuyển. Nói cách khác, nguyên tắc thực tài cần được xây dựng trong tất cả các hệ thống và quy trình quản lý nguồn nhân lực.
- Nguyên tắc thực tài cần được thể chế hóa thông qua một bộ quy tắc công vụ hay bộ quy tắc ứng xử, trong đó quy định cụ thể các

---

1. Xem Poon Y và Do XT, (2007).

giá trị và phong cách ứng xử của công chức, cả những điều công chức không được làm. Bộ quy tắc đạo đức này phải được trở thành nếp văn hóa tổ chức của nền công vụ và có hiệu lực thực sự với các quy định rõ ràng về kỷ luật nếu vi phạm. Đồng thời, cũng phải xây dựng được một cơ chế khiếu nại độc lập để tránh sự lạm dụng và cho phép khiếu nại. Nội dung này sẽ được bàn cụ thể ở phần dưới.

- Nguyên tắc thực tài cần được bảo vệ thông qua các cơ chế khiếu nại độc lập để theo dõi, thẩm tra và ngăn ngừa sự lạm dụng. Đến một giai đoạn nhất định, khi chế độ thực tài đã phát triển trong nền công vụ, sẽ thiết lập một ủy ban, tòa án hay một cơ quan giám sát độc lập. Công chức cảm thấy mình bị đối xử không công bằng, có thể tìm đến cơ quan này để khiếu nại.

#### *Nguyên tắc thực thi công vụ*

Tiêu chuẩn quan trọng tiếp theo là nguyên tắc thực thi công vụ bởi vì vai trò của chính phủ đã có những thay đổi đáng kể, từ chỗ thực hiện một cách quan liêu các quy chế và quy định sang xây dựng một môi trường pháp lý công vụ mang tính khuyến khích sự tham gia của người dân và có tác dụng thúc đẩy sự tăng trưởng kinh tế trên cơ sở công bằng và bền vững. Môi trường pháp lý này cũng tập trung vào việc nâng cao chất lượng dịch vụ công và đạt được các kết quả của nền công vụ. Tuy nhiên, việc tập trung vào kết quả của nền công vụ chỉ mang tính khả thi nếu nguyên tắc thực tài được gắn chặt chẽ với công tác quản lý thực thi công việc. Nói cách khác, công tác lập kế hoạch của một tổ chức, bao gồm cả việc xác định các mục tiêu, các kết quả và phân công công việc, phải gắn rất chặt với hệ thống quản lý nguồn nhân lực để đảm bảo có được một đội ngũ công chức có năng lực để thực thi công việc.

Điểm cực kỳ quan trọng trong việc gắn kết giữa hệ thống lập kế hoạch thực thi công việc với hệ thống quản lý nguồn nhân lực là quy trình đánh giá công chức. Ba yếu tố để xác định một quy trình đánh giá công chức là:

- Các năng lực cần phải có để làm công việc đó;

- Các kết quả và chỉ số hoàn thành công việc; và
- Mục tiêu hàng năm.

Các năng lực bao gồm một loạt các yêu cầu về kiến thức, kỹ năng và thái độ cần phải có để thực hiện công việc theo yêu cầu của một vị trí công việc cụ thể. Các kết quả và chỉ số hoàn thành công việc cho biết những gì cần phải đạt được trong công việc. Mục tiêu hàng năm thể hiện mức độ hoàn thành công việc. Đồng thời, phải có một quy trình đánh giá công chức để có thể xác định được các nhu cầu về đào tạo, các vấn đề thưởng phạt và đề bạt. Các nội dung trên còn cung cấp các thông tin làm cơ sở cho việc xây dựng các bản mô tả công việc, từ đó có căn cứ phục vụ công tác tuyển dụng đào tạo và xây dựng thang bảng lương.

Một hệ thống dựa trên kết quả thực thi công việc chỉ có giá trị nếu nguyên tắc thực tài được tôn trọng. Chẳng hạn, hệ thống đánh giá công chức có thể có tác động tiêu cực đối với việc khuyến khích công chức nếu mọi người cảm thấy rằng người cán bộ này không có thực tài nhưng vẫn được trọng dụng. Và nguyên tắc dựa trên kết quả thực thi công việc sẽ khó thực hiện được nếu không duy trì được các nguyên tắc công khai, trách nhiệm và liêm chính.

#### *Nguyên tắc khách quan*

Các nỗ lực cải cách công vụ trên thế giới đều có xu hướng dần dần phi chính trị hóa nền công vụ. Các cải cách không những chú trọng đến một nền công vụ dựa trên cơ sở năng lực mà chú ý cả yếu tố trung lập. Điều này giúp đảm bảo cho công chức tập trung vào công tác tham mưu một cách khách quan khoa học và hợp lý để thực hiện các mục tiêu chính sách của chính phủ.

Ở hầu hết các quốc gia, các hệ thống quản lý cán bộ của đảng thường độc lập và riêng biệt khỏi hệ thống công vụ. Một đặc điểm riêng của Việt Nam và ở một số ít các quốc gia, là hệ thống quản lý nhân sự của Đảng tồn tại song hành với hệ thống quản lý công chức của Chính phủ. Hệ thống mang tính song trùng này có tác dụng là Đảng có thể kiểm soát đáng kể để đảm bảo cho các chính sách được thực thi có hiệu quả. Hệ thống này cũng cho phép thu hút công chức

thu được kinh nghiệm thông qua việc được cả hệ thống của Đảng và Chính phủ đề bạt.

Đã có các cuộc tranh luận cả bên các cơ quan đảng và chính phủ về việc có nên tách hai hệ thống quản lý nhân sự này không. Tuy vậy, với thực tế là công chức trước hết phải là cán bộ trung thành với Đảng, Nhà nước và nhân dân. Do vậy việc tách biệt về cơ bản hai hệ thống này là khó và sẽ mất một thời gian dài. Nhưng trong bối cảnh nền công vụ đang ngày càng áp dụng chế độ dựa trên thực tài và theo vị trí công việc thì tách bạch ở mức độ nhất định hoặc ít nhất là việc làm rõ vai trò của hai hệ thống này là điều cần thiết. Về lâu dài có thể tiếp tục cân nhắc xây dựng riêng Luật Viên chức thay vì luật chung cho cả cán bộ và công chức như hiện nay.

Yêu cầu có sự kiểm soát và cân bằng để hạn chế ảnh hưởng cá nhân của cán bộ đảng trong công tác quản lý nhân sự, cụ thể là trong lĩnh vực tuyển dụng và đề bạt, đã được đề cập trong phần về nguyên tắc thực tài. Bên cạnh đó, cũng cần có giải pháp cho một số chức năng không có hiệu quả trong chế độ song trùng quản lý này. Chẳng hạn, tuy các chỉ thị của Đảng là tối quan trọng và công chức phải chấp hành, thực thi chính sách của Đảng, song để Việt Nam có thể cạnh tranh thắng lợi trong thu hút đầu tư và để phát triển có hiệu quả trong môi trường toàn cầu, công tác tham mưu chuyên môn hợp lý và khách quan cũng có ý nghĩa không kém phần quan trọng. Do vậy, theo thời gian, nguyên tắc khách quan, công tâm... sẽ đóng vai trò quan trọng. Tuy nhiên, về lâu dài, không thể biết trước được liệu hai hệ thống này tách ra và độc lập với nhau hay hệ thống song trùng này sẽ vẫn tiếp tục phát triển để trở thành một hệ thống quản lý công chức có hiệu quả hơn.

### *3.3. Các phương pháp tiếp cận trong cải cách*

Có nhiều cách tiếp cận khác nhau để thực hiện khuôn khổ và các nguyên tắc cải cách nêu ở phần trên. Cách thứ nhất là tiến hành những thay đổi nhỏ hoặc thực hiện cải cách một cách tuần tự. Mục đích của phương pháp tiếp cận này là cải thiện từng bước tính hiệu quả và hiệu lực của hệ

thống, thông qua đưa vào một số nhân tố mới trong cải cách khu vực công mà không làm thay đổi lớn kết cấu hay cấu trúc cơ bản của hệ thống hành chính hiện tại. Lý giải cho việc áp dụng phương pháp tiếp cận này là để đi được chặng đường ngàn dặm cần cất những bước đi đầu tiên; và tiến bộ của bước đầu tiên sẽ tạo tiền đề cho các bước tiếp theo. Những người đề xướng phương pháp tiếp cận này thường nhấn mạnh đến các cải cách thí điểm trên quy mô nhỏ, vừa làm vừa thuyết phục và thông qua đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ.

Mặt khác, các nhà bình luận chỉ ra rằng để có sự thay đổi trên phạm vi rộng, để vượt qua các chống đối về văn hóa vốn đã bắt rễ sâu và để chuyển đổi hệ thống hành chính tập trung quan liêu sang một hệ thống văn hóa hành chính hướng vào kết quả thì cần áp dụng một phương pháp tiếp cận được thiết kế lại một cách cơ bản<sup>1</sup>. Cần có một sự thay đổi lớn để tạo cú sốc ban đầu có thể làm thay đổi cơ cấu vận hành của hệ thống và thay đổi lối tư duy của công chức trong việc theo đuổi lợi ích trong công vụ, từ đó mở đường cho những thay đổi tiếp theo. Cải cách công vụ ở nhiều quốc gia bắt đầu với việc áp dụng một phần hay toàn bộ “Phương thức quản lý mới” (*New Public Management*).

Một sự thay đổi căn bản từ một hệ thống quan liêu sang một hệ thống theo “Phương thức quản lý mới” hay “Phương thức quản lý dựa trên quyền con người” cần có một sự thay đổi mạnh về triết lý của nền công vụ và phương thức hoạt động của nó. Chẳng hạn, mối quan hệ giữa nhà nước và công dân sẽ thay đổi từ chỗ là quan hệ phục tùng sang chế độ được hưởng những quyền hạn và các dịch vụ nhất định. Công chức sẽ trở nên có trách nhiệm với người dân hay những người sử dụng dịch vụ của nhà nước. Sự tập trung của các quy trình và tiêu chuẩn về hành chính nhằm đạt kết quả sẽ được thay đổi từ chỗ đảm bảo sự tuân thủ các quy chế quy định sang đạt được các kết quả một cách có hiệu quả, hiệu suất và bảo vệ các quyền của công dân.

Trên giác độ chính sách, Chương trình tổng thể cải cách hành chính

---

1. Xem Alex Matheson, (2000).

giai đoạn 2001-2010 chứa đựng nhiều yếu tố của “Phương thức quản lý mới” (như cải cách cơ cấu tổ chức, phân cấp và áp dụng các phương thức quản lý hiện đại) và một số điểm của phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người (chẳng hạn các nguyên tắc về “quyền làm chủ của nhân dân” trong giám sát hoạt động của chính quyền địa phương được quy định trong Quy chế dân chủ cơ sở). Tuy nhiên, việc thực hiện các chính sách này lại dựa trên phương pháp tiếp cận kiểu hành chính và kết quả đạt được thiếu đồng bộ. Với cơ cấu cán bộ công chức hiện tại, việc áp dụng ngay một phương pháp mạnh nhằm thay đổi một cách căn bản hệ thống công vụ của Việt Nam trong 10 năm tới là không thực tế.

Nếu tiếp tục cách tiếp cận theo kiểu hành chính tập trung quan liêu trong 10 năm tới thì có nghĩa là công cuộc cải cách công vụ của Việt Nam cũng sẽ được thực hiện tương tự như 10 năm qua, tức là quá trình cải cách sẽ lại diễn ra một cách chậm chạp và rời rạc ở nơi này nơi kia. Và hướng đi có tính thực tế chỉ có thể có được trên cơ sở thực tiễn chính trị ở Việt Nam. Nếu phương pháp tiếp cận này được thực hiện thì công cuộc cải cách có thể đạt được hiệu quả trong trường hợp hướng đi của cải cách được thể hiện trong một khuôn khổ dựa trên thực lực, xác định được các vấn đề cải cách trước và các bước đi tiếp theo, đồng thời duy trì được các điều kiện của cải cách trong khuôn khổ thời gian dài. Đây có thể là cơ sở tốt cho phép dần dần xây dựng được nền móng hay đạt được các bước đi để từ đó có thể đưa đến các cải cách tiếp theo.

#### **3.4. Đề xuất các hướng đi trong cải cách**

Nguyên tắc chủ đạo của một hệ thống chức nghiệp mà nền công vụ Việt Nam cần áp dụng từ hệ thống vị trí việc làm đó là “đúng người với đúng kỹ năng, trình độ và kinh nghiệm thực hiện đúng việc”. Nếu đúng vậy thì các hướng đi trong cải cách được tập hợp theo một lộ trình trong giai đoạn 10 năm tới được trình bày dưới đây có thể tạo ra một cơ sở vững chắc cho một nền công vụ Việt Nam có hiệu quả, phù hợp với mục tiêu mong muốn.

*Thứ nhất*, áp dụng và tăng cường các nguyên tắc về thực tài và thực thi công vụ theo hướng kết quả, làm cho chúng trở thành nguyên tắc chủ



đạo. Việc áp dụng nguyên tắc này cần phải có các cơ cấu và hệ thống trong đó gắn các mục đích, mục tiêu chính sách với công việc; phải có các yêu cầu về năng lực, các chỉ số trong thực thi công việc và các quy trình đánh giá công chức. Trước hết, cần phải làm rõ các nguyên tắc về năng lực và xây dựng được một cơ chế bảo đảm thực hiện nguyên tắc này. Cũng cần phải có một hệ thống độc lập trong kiểm tra thực hiện nhằm đảm bảo cho nguyên tắc này đạt được các tiêu chuẩn tối thiểu.

*Thứ hai*, xây dựng một khuôn khổ năng lực công chức ở cấp quốc gia nhằm tạo cơ sở cho việc thực hiện cơ chế quản lý công chức và quản lý thực thi công việc hiện đại dựa trên năng lực. Khuôn khổ năng lực công chức quốc gia này cũng quy định các cấp độ về năng lực trong hệ thống thứ bậc và thể hiện rõ con đường phát triển chức nghiệp, công tác đề bạt và đào tạo. Chế độ đánh giá thực hiện công việc hiện hành cần được gắn với khuôn khổ về năng lực và chế độ đánh giá hiện nay cần được xây dựng cụ thể cho từng nội dung công việc chứ không nên chỉ áp dụng một quy trình chung cho toàn bộ hệ thống công vụ.

*Thứ ba*, tiếp tục xây dựng các chính sách và chế độ phù hợp đối với công tác định biên, quản lý các nhóm đối tượng cán bộ, công chức cụ thể như nhóm cán bộ làm việc tại các cơ quan đảng và các tổ chức chính trị - xã hội, công chức hành chính và nhóm đối tượng là viên chức làm việc tại các cơ quan sự nghiệp, các cán bộ lãnh đạo và quản lý các doanh nghiệp nhà nước. Vấn đề song trùng phụ thuộc cần được giải quyết trên cơ sở có sự phân biệt rõ ràng và minh bạch hơn trong khái niệm Đảng "lãnh đạo", Nhà nước "quản lý". Có thể có một cách để giải quyết vấn đề này là trong tương lai có thể xây dựng và thông qua một luật riêng về cán bộ.

*Thứ tư*, về nâng cao năng lực xây dựng, thực hiện chính sách, cải tiến công tác quản lý và phát triển công chức. Bên cạnh tăng cường năng lực cho Bộ Nội vụ trong thực hiện cả hai vai trò này, một giải pháp khác là thiết lập một cơ quan độc lập để thực hiện chức năng giám sát, làm nhiệm vụ theo dõi, đánh giá và bảo vệ nguyên tắc thực tài trong nền công vụ. Tốt nhất, cơ quan này được đặt trực tiếp dưới quyền của Thủ tướng hoặc do Thủ tướng Chính phủ đứng đầu. Các thành viên của cơ

quan này có thể bao gồm các cán bộ đã tham gia quá trình xây dựng chính sách về quản lý công chức và các chuyên gia bên ngoài như các học giả của các viện nghiên cứu và các trường đại học.

*Thứ năm*, tận dụng các công cụ quan trọng trong hệ thống về thực lực và hệ thống dựa trên vị trí công việc, bao gồm nội dung đánh giá công việc, mô tả công việc, đánh giá thực thi công việc, là những cơ sở cho các cải cách trong công tác tuyển dụng, đề bạt, đào tạo và phát triển và chế độ đãi ngộ. Xây dựng một cách phù hợp các công cụ này sẽ tạo điều kiện cho việc xây dựng một hệ thống đánh giá công chức minh bạch và khách quan hơn, tạo điều kiện khuyến khích sự hăng hái của công chức và giảm các cơ hội sai phạm, lạm quyền.

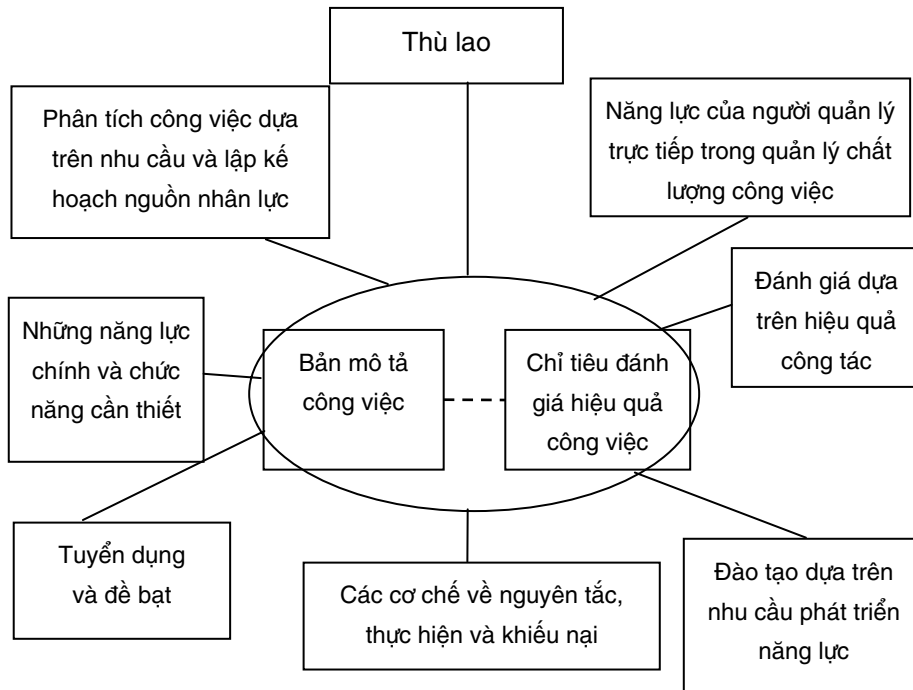
*Thứ sáu*, đưa yếu tố cạnh tranh vào công tác đào tạo công vụ, đặc biệt là trong đào tạo dựa trên cơ sở năng lực, thông qua mở rộng đối tượng cung cấp đào tạo sang khu vực tư. Các cơ quan chính phủ cần được khuyến khích trong việc thuê các dịch vụ đào tạo tốt nhất từ các cơ sở đào tạo ở cả trong và ngoài khu vực nhà nước.

Về vấn đề quản lý nguồn nhân lực, việc thực hiện các đường hướng cải cách nêu trên sẽ đưa đến việc thực hiện một cách có hệ thống các hoạt động cải cách cụ thể sau:

- Thay đổi công tác quy hoạch nguồn nhân lực từ các công thức có tính chuẩn hóa sang đáp ứng các đòi hỏi yêu cầu cụ thể của công việc.
- Xây dựng hệ thống các năng lực, phân tích và mô tả công việc.
- Thay đổi các tiêu chí trong tuyển dụng từ tiêu chuẩn ngạch bậc và năng lực chung chung sang các tiêu chí đáp ứng yêu cầu cụ thể hơn của công việc.
- Thay đổi các tiêu chí trong đề bạt và thăng tiến từ chế độ dựa trên thâm niên sang chế độ dựa trên năng lực và thực thi nhiệm vụ.
- Thay đổi công tác đánh giá thực thi công việc từ chế độ tập trung vào tuân thủ quy định sang chế độ hướng vào kết quả công việc.
- Mở rộng chế độ đãi ngộ và khuyến khích để tạo động lực cho công chức làm việc tốt hơn và giữ được các công chức có năng lực.

- Thay đổi công tác đào tạo từ chỗ đáp ứng tiêu chuẩn ngạch công chức sang chế độ đào tạo tăng cường năng lực thực thi công việc.
- Tăng cường vai trò và năng lực của cán bộ quản lý trong thực hiện công tác quản lý nguồn nhân lực.
- Tổ chức đào tạo về quản lý nguồn nhân lực cho các nhóm đối tượng cán bộ làm công tác quản lý nhân sự trong các cơ quan của chính phủ.
- Tăng cường các quy chế về kỷ luật và thực thi chính sách cũng như các cơ chế khiếu nại trong công vụ.

Trong số những hành động cụ thể nêu trên, hai hành động quan trọng nhất là thể chế hoá yêu cầu cần phải có bản mô tả công việc làm cơ sở cho việc tuyển dụng và tiêu chí đánh giá chất lượng công tác của cán bộ, công chức. Nếu thực hiện được cả hai việc này sẽ tạo lập được nền tảng cho việc xây dựng các chức năng của nguồn nhân lực như miêu tả trong sơ đồ dưới đây:



Để xây dựng được những bản mô tả công việc có chất lượng đòi hỏi phải phân tích công việc dựa trên nhu cầu công việc và quy hoạch nguồn nhân lực. Điều này sẽ tạo điều kiện cho việc xác định rõ những yêu cầu chính và các chức năng phù hợp cho một công việc cụ thể. Một bản mô tả công việc tốt sẽ là cơ sở cho việc lựa chọn những ứng viên phù hợp trong quá trình tuyển chọn và đề bạt. Khi kết hợp với các mục tiêu đánh giá hiệu quả công tác, bản mô tả công việc sẽ tạo cơ sở cho một hệ thống đánh giá hiệu quả công tác của cán bộ, công chức. Một yếu tố khác không kém phần quan trọng, đó là vai trò và năng lực của người quản lý trực tiếp, không chỉ trong việc đánh giá hiệu quả công tác mà quan trọng hơn là trong quản lý quá trình thực thi công tác.

Điều hết sức quan trọng là việc nhận thức được cải cách công tác quản lý nguồn nhân lực của một nền công vụ đòi hỏi một hướng tiếp cận tổng hợp và hệ thống. Việc đổi mới trong một lĩnh vực cụ thể là không đủ, bởi lẽ một lĩnh vực chỉ có thể đạt được hiệu quả khi nó xem xét mọi vấn đề của lĩnh vực nhân sự.

#### **4. Kết luận và đề xuất những bước tiếp theo**

Nhiều nội dung chính sách và biện pháp cải cách được bàn thảo trong Chương này có thể đã được đề cập trong các nghị quyết của Đảng và việc thực hiện các chính sách này cũng đã được thể hiện trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010. Cũng có thể tìm thấy nhiều nội dung này trong Luật Cán bộ, công chức năm 2008. Điểm quan trọng mà ở đây chúng tôi muốn nêu ra là các chương trình cải cách công vụ giai đoạn 2011-2020 cần được dựa trên khuôn khổ quản lý và phát triển nguồn nhân lực thống nhất theo nguyên tắc thực tài, hiệu quả công việc và khách quan. Hợp lý hoá và hiện thực hoá hệ thống đánh giá công chức và nâng cao hiệu quả trong đánh giá việc thực hiện các công việc cụ thể là một bước đi quan trọng. Tuy nhiên, việc đánh giá công chức có hiệu quả lại phụ thuộc vào việc phải có những bản mô tả công việc chi tiết và hợp lý, bởi chỉ có một hệ thống như vậy mới tạo ra cơ sở cho toàn bộ công tác quản lý nhân sự được vận hành trong một hệ thống dựa trên năng lực

và có được một hệ thống quy hoạch thực thi công việc trong đó xác định các kết quả và mục tiêu công việc.

Một vấn đề thú vị cần lưu ý là, nhân lực tại các cơ quan cung cấp dịch vụ công sẽ được quản lý theo một văn bản luật khác. Vì vậy, cần xem xét tách cải cách công vụ và cải cách dịch vụ công. Mặc dù nhiều vấn đề liên quan đến việc áp dụng năng lực, chất lượng công tác và tính khách quan có nhiều điểm tương đồng, song các dịch vụ công nhìn chung được dư luận xã hội quan tâm nhiều hơn so với các dịch vụ hành chính công. Vì vậy, nhu cầu cần có các dịch vụ công hiệu quả, tính minh bạch và tính giải trình của các cơ quan cung cấp dịch vụ công sẽ là vấn đề mà công chúng thực sự quan tâm. Vì vậy, việc tách dịch vụ công ra khỏi chức năng quản lý nhà nước có thể tạo cơ hội cho xây dựng các hệ thống phát triển và quản lý nguồn nhân lực dựa trên nhu cầu và linh hoạt hơn.

Nếu các ý tưởng của chúng tôi được chấp thuận thì bước tiếp theo sẽ là thực hiện rà soát lại một cách có hệ thống các năng lực cần có để xây dựng chương trình cải cách, phối hợp công tác thực hiện và theo dõi kết quả. Hiện nay, năng lực để hỗ trợ một cách hiệu quả trong thực hiện có hệ thống cải cách công vụ đang còn yếu ở cả cấp trung ương và cấp địa phương. Công tác rà soát này sẽ phải xác định được các năng lực nào cần được xây dựng và hỗ trợ như thế nào, ai là người chịu trách nhiệm, khi nào phải thực hiện công việc gì và cần các nguồn lực gì. Đặc biệt, cũng cần xem xét đến cả vai trò của các cơ sở đào tạo của chính phủ, các trường chính trị của các tỉnh, các trường đại học và các cơ sở đào tạo tư nhân trong công tác phổ biến thông tin, xây dựng năng lực.

Một bước đi cần thiết nữa là, xây dựng và tiến hành chương trình thí điểm tại cả các cơ quan công vụ và dịch vụ công, qua đó rút ra những bài học kinh nghiệm và thực chứng cần thiết để xây dựng một khuôn khổ phát triển và quản lý nguồn nhân lực ở tầm quốc gia cũng như các hướng dẫn thực hiện cho các bộ, ngành ở trung ương và địa phương. Chương trình này đòi hỏi có sự cam kết về nguồn lực trong thời gian ít nhất là ba năm.

Cuối cùng, cải cách công vụ không thể thực hiện một cách thiếu đồng bộ. Các nỗ lực cải cách công vụ phải được phối hợp chặt chẽ với các nội

dung khác của cải cách hành chính của đất nước, trong đó bao gồm các cải cách về thể chế, tổ chức và tài chính cũng như công tác chống tham nhũng. Và cũng cần nhìn nhận cải cách này trong một bức tranh rộng lớn hơn của cải cách hiện nay của các cơ quan nhà nước, của hệ thống chính trị (bao gồm các cơ quan Quốc hội, Chính phủ, Tòa án và Viện Kiểm sát) vốn được khởi xướng và thực hiện trong quá trình đổi mới của hơn hai thập kỷ qua và đang được tiếp tục trong những năm tới.

**Phụ lục: Ý nghĩa của Luật Cán bộ, công chức**

Bảng sau nêu ra một số phân tích về ý nghĩa của Luật Cán bộ, công chức đến các vấn đề về đổi mới quản lý công chức.

Các đặc điểm đổi mới	Luật Cán bộ, công chức	
	Ý nghĩa	Các vấn đề rộng hơn
Phạm vi điều chỉnh	Thu hẹp so với Pháp lệnh. Luật hầu như không điều chỉnh những người làm trong khu vực sự nghiệp. Chỉ cán bộ quản lý cao cấp của doanh nghiệp được coi là công chức.	Cần có luật riêng cho công chức/ Ý nghĩa về quản lý nhân sự là gì khi lãnh đạo và nhân viên doanh nghiệp nhà nước chịu sự điều chỉnh của các luật khác nhau?
Cơ cấu công chức	Luật phân biệt cán bộ, công chức và cán bộ, công chức cấp xã. Về ngạch và chức danh luật hoàn thiện các quy định đã có trong các văn bản pháp quy. Luật đưa ra thuật ngữ “cơ cấu công chức của đơn vị”.	Cần xây dựng các quy định riêng cho các nhóm. Hợp lý hóa cơ cấu cần được tiến hành nếu các thành tố của vị trí công việc được tăng cường.
Trách nhiệm của cán bộ, công chức	Trách nhiệm cán bộ, công chức được quy định cụ thể hơn. Làm rõ thêm trách nhiệm của công chức làm ở các vị trí lãnh đạo và quản lý. Cán bộ, công chức lãnh đạo được quy định thêm trách nhiệm	Các trách nhiệm này cần được thực hiện thông qua khuôn khổ hành vi bao gồm năng lực, giá trị, quy tắc ứng xử, v.v..

Các đặc điểm đổi mới	Luật Cán bộ, công chức	
	Ý nghĩa	Các vấn đề rộng hơn
Tuyển dụng	So với Pháp lệnh Luật đưa ra các nguyên tắc tuyển dụng như minh bạch, khách quan, hiệu quả và chất lượng, v.v. chọn người có năng lực bằng tuyển chọn cạnh tranh.	Việc không bao gồm các đối tượng trong khu vực sự nghiệp có thể tạo điểm cho thuê theo hợp đồng và các biện pháp quản lý khác như khu vực tư nhân vẫn làm.
Tiền lương	Gắn tiền lương với thực thi công việc, ví dụ tăng lương cho những người có thành tích tốt nhất.	Có sự thay đổi về cách trả lương theo thang bảng lương truyền thống. Ví dụ lương hợp đồng cho Giám đốc doanh nghiệp nhà nước (thí điểm tuyển cạnh tranh) và thành phố Hồ Chí Minh trả phụ cấp cho cán bộ, công chức trên địa bàn thành phố để bù đắp lạm phát.
Thăng tiến	Thăng tiến chức nghiệp dựa trên thi cử trong hệ thống chức nghiệp.	Dịch chuyển sang hệ thống theo vị trí việc làm đòi hỏi thăng tiến cần công khai và cạnh tranh hơn.
Đào tạo	Không có dấu hiệu rõ ràng về thay đổi trong lập kế hoạch, quản lý và thực hiện đào tạo.	Đào tạo công chức cần tập trung vào xây dựng năng lực và theo nhu cầu.
Quản lý và đánh giá thực hiện công việc	Chú trọng hơn vào việc đánh giá hiệu quả công việc và trách nhiệm giải trình. Tìm những cách thức đánh giá hiệu quả công việc tốt hơn.	Trong đánh giá hiệu quả công việc đòi hỏi cần phải đưa vào vận dụng có hệ thống bản mô tả công việc và các chỉ số hiệu quả công việc.
Năng lực và thực tài	Luật đề cập thuật ngữ năng lực nhiều lần. Tuy nhiên thuật ngữ này có thể hiểu theo nhiều cách trong tiếng Việt, chứ không hẳn là sự kết hợp giữa kiến thức, kỹ năng và thái độ. Mặc dù thuật ngữ thực tài được nhắc đến nhưng nó không làm tâm điểm của quản lý công chức.	Luật đưa ra một số bước giúp đưa nguyên tắc thực tài thành nguyên tắc cơ bản của công vụ ở Việt Nam Một tập hợp năng lực chung cho công chức cần sớm được xây dựng.

Các đặc điểm đổi mới	Luật Cán bộ, công chức	
	Ý nghĩa	Các vấn đề rộng hơn
Giới và các biện pháp điều chỉnh	Quan tâm hơn đến vấn đề giới.	Đảm bảo các biện pháp điều chỉnh phù hợp với nguyên tắc thực tài
Tách bạch giữa Đảng và chính quyền	Sự phân biệt giữa cán bộ (Đảng và các tổ chức chính trị - xã hội) và công chức có thể gợi ý sự khởi đầu tách bạch giữa hai hệ thống.	Có một số bằng chứng sự kiểm soát của Đảng về nhân sự sẽ được nới lỏng trong tương lai: ví dụ tuyển dụng công khai Giám đốc điều hành doanh nghiệp nhà nước và bầu trực tiếp chủ tịch xã.

### Tài liệu tham khảo

1. Aareevaara, Timo (1999), Restructuring Civil Service in Russian Public Administration. Research Report 17/99. Helsinki
2. Abdullah Sanusi B. Ahmad (2001), PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS IN MALAYSIA: A Developing Country Perspective
3. Crema, Giovanni (Rapporteur) (2003) Civil Service Reform in Europe. Doc. 9711. Committee on Economic Affairs and Development. Parliamentary Assembly. Council of Europe.
4. Chou Kwok Ping (2007), China's Civil Service Reform: Success and Pitfalls. EAI Background Brief No. 338.
5. Ban Nội chính Trung ương (2005), Đảng Cộng sản Việt Nam, Báo cáo về tình hình tham nhũng và các biện pháp phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam, Hà Nội, Việt Nam.
6. T.U. Đào (2007), Đánh giá cải cách hành chính và các biện pháp tăng cường cải cách hành chính ở Việt Nam, Báo cáo chuyên đề, Viện Nghiên cứu nhà nước và pháp luật thuộc Viện Khoa học xã hội Việt Nam, 2007.
7. Harvard University (2008), "Choosing success: the lessons of East and Southeast Asia and Vietnam's future", *A Policy Framework for Vietnam's Socioeconomic Development, 2011-2020*.
8. Nguyễn Khắc Hùng (2005), So sánh hệ thống công chức và công tác đào tạo, bồi dưỡng công chức của Nhật Bản và Việt Nam: Các bài học và kinh nghiệm. Tôkyô: Nhật Bản IDE-JETRO.



9. Nguyễn Khắc Hùng (Ed) (2006), Cơ chế phân cấp để giải quyết bế tắc về tình hình kinh tế của công chức, viên chức trong nền hành chính nhà nước của Việt Nam - thu nhập bổ sung và tiền thưởng. Do tổ chức GTZ của Đức xuất bản.
10. Lucking, Richard (2003), "*Lessons in Civil Service Training: A Comparative Study about Eastern European Countries and Former Soviet Unions*", a report for UNDP.
11. Bộ Nội vụ (2007), *Báo cáo kết quả điều tra công chức*.
12. Bộ Nội vụ (2008), *Báo cáo 5 năm thực hiện Pháp lệnh Cán bộ, Công chức*.
13. Nguyễn Thu Linh (2008), "*Công chức mong muốn điều gì?*", *Vietnamnet* ([www.vnn.vn](http://www.vnn.vn)), 1 tháng 8.
14. Matheson, Alex (2000). "Building Capacities for Governance: Civil Service Reform in Commonwealth Countries", *Asian Review of Public Administration*, Vol. XII, No. 1 (January-June 2000).
16. MOHA, ADB and VNCI (2008), "*Regulatory Impact Assessment (RIA) report of the draft civil service law*".
17. Painter, M (2002), "Public administration reform in Vietnam: problems and prospects", *Public Administration Development*, 23, 3, 259-271.
18. Painter, M. (2006), "Sequencing civil service pay reforms in Vietnam: transition or leapfrog", *Governance*, 19, 2, 325-346.
19. Pan Suk Kim (2008), "*A Brief Comparative Study on Civil Service Laws in Four Asian Countries: China, Japan, Korea, and Viet Nam*", UNDP Policy Note.
20. Parison, Neil (2000), Russia: Public Administration Reform: Issues and Options. WB Conference of Post-Election Strategy: Moscow April 2000.
21. Poon, Yeow & Đỗ Xuân Trường (2007), *Civil Servant Management in Vietnam: the Challenges and the Way Ahead*, Báo cáo xây dựng theo yêu cầu của Ngân hàng Phát triển Châu Á, không xuất bản.
22. Princeton University et al (2009), *Implementation of Civil Service*

*Legislation in Vietnam: Strengthening Elements of a Position-Based System*

23. RIA report (2008) "*Regulatory impact assessment report of the draft civil service law.*" ADB-VNCI
24. Transparency International (2008) *2007 Corruption Perception Index – Regional Highlights: Asia Pacific Region*, Berlin, Germany.
25. Tay, Janet (2005). Public Service Reform in Singapore. [http://mirror.undp.org/magnet/Docs/psreform/civil\\_service\\_reform\\_in\\_singapore.htm](http://mirror.undp.org/magnet/Docs/psreform/civil_service_reform_in_singapore.htm)
26. Báo Tuổi trẻ (2008) "TP HCM: hơn 6400 cán bộ, công chức thôi việc", [www.tuoitre.com.vn](http://www.tuoitre.com.vn), 3 tháng 6.
27. UNDP (2004), Public Administration Reform: Practice Note,
28. UN Public Administration network and Eastern Regional Organisation for Public Administration (2004). Civil Service System in the ASEAN Region – A Comparative Perspective. Philippines: Manila.
29. Vietnam Economics Times (2008) "*Tăng lương thời tăng giá*", [www.vneconomy.com.vn](http://www.vneconomy.com.vn), 16 tháng 4.
30. Vietnamnet (2008) "Chỉ tăng lương không giữ nổi công chức", [www.vnn.vn](http://www.vnn.vn), 12/08.
31. Vnexpress ([www.vnexpress.net](http://www.vnexpress.net)) (2006) "Nhiều thủ khoa từ chối "mời gọi" của Hà Nội", [www.vnexpress.net](http://www.vnexpress.net), 22 August.
32. World Bank (2004) *Vietnam Development Report 2005 – Governance*, New York
33. World Bank (2006) *Vietnam Aiming High*, Vietnam Development Report 2007, New York.
34. World Bank (2008), Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support.
35. Xu Songtao (2005) China's Public Administration Reform: New Approaches.
36. Yu Keping (2006), *China makes headway in public administration*, China Daily.

## CHƯƠNG 4

# 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

DAVID KOH, ĐẶNG ĐỨC ĐẠM VÀ NGUYỄN THỊ KIM CHUNG

---

### Tóm tắt

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 thoả 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 triển và các quốc gia có trình độ phát triển cao hơn thể hiện qua sự phát triển kinh tế - xã hội cụ thể, 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 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 dịch vụ 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 thời kỳ 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 kỷ 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 tách 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, 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 do những đơn vị nhà nước cung cấp, chừng đó người sử dụng còn có những mối nghi ngờ và không hài lòng thay vì có niềm tin vào các quyết định của bộ máy hành chính nhà nước. Một lĩnh vực nổi cộm hiện nay 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.

Kinh nghiệm của các quốc gia khác cho thấy, 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 mà 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 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 hiệu quả 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 hiệu quả 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 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 logic 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 đẩy 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, dịch vụ công do các bộ, ngành cung cấp, 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 hiện nay tách các đơn vị cung cấp dịch vụ ra khỏi các đơn vị quản lý, song vẫn tồn tại việc các cơ quan đảng và các bộ, ngành 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 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 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.

### **Giới thiệu**

Dịch vụ công hoàn hảo không phải là một giấc mơ xa vời, nó cũng không phải là một cái gì đó mà chỉ các nước giàu mới có thể thực hiện được. Nếu có nguồn lực thích hợp, có cơ cấu và tổ chức hợp lý, được kết hợp với nhau và được điều hành một cách có hiệu quả thì bộ máy công quyền tại các nước đang phát triển và đối tác của họ vẫn có thể cung cấp được dịch vụ công với chất lượng cao. Trong một hệ thống mà quan điểm nhà nước là trung tâm đã tồn tại rất lâu thì việc phát triển một nền văn hóa dịch vụ công hướng tới chất lượng tốt nhất - coi con người là trung tâm trong các thiết kế chính sách - sẽ cần đến vài thập kỷ. Xét dưới góc độ này thì cơ cấu chính phủ có thể kìm hãm hoặc tạo điều kiện cho sự phát triển nền văn hóa nêu trên. Và cũng chính vì vậy, cơ cấu chính phủ phải luôn luôn được cải cách nhằm tập trung mọi nỗ lực vào nhiệm vụ hoàn thiện hơn nữa việc cung cấp dịch vụ công. Đó là một ý tưởng tốt và khả thi nếu nhiệm vụ được trao cho các cơ quan chuyên môn có thẩm quyền thích hợp và có cơ chế đánh giá công việc của các cơ quan này.

Mục đích của Chương này là phân tích sự cải cách diễn ra trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ Việt Nam và cơ cấu đó đã đóng góp gì vào việc cải thiện dịch vụ công. Chúng tôi cũng khuyến nghị một số biện pháp cải cách cơ cấu này nhằm tiến tới một nền dịch vụ công tốt nhất. Chúng tôi cũng sẽ nghiên cứu cách nhìn nhận của người Việt Nam về cơ cấu của Chính phủ. Để làm việc này, chúng tôi đã gặp gỡ và phỏng vấn



một số quan chức Việt Nam và cũng đã tham khảo các bài viết của một số người đã phỏng vấn và một số người khác<sup>1</sup>.

Chương này được trình bày theo một bố cục đơn giản. Phần 1 tập trung nghiên cứu quá trình và lý do cải cách hành chính nói chung và những thay đổi trong cơ cấu chính phủ nói riêng. Trong Chương này chúng tôi cũng tìm hiểu những lý do cải cách cung cấp dịch vụ công. Phần 2 sẽ đánh giá hiện trạng cơ cấu chính phủ và công tác cung cấp dịch vụ công tại Việt Nam. Phần 3 đưa ra 5 nhóm khuyến nghị liên quan đến các mảng dịch vụ công cần nâng cấp và cơ cấu chính phủ có thể được vận hành thế nào để đạt được các mục tiêu đó.

Cụ thể, nhóm khuyến nghị thứ nhất đề nghị thành lập các cơ quan quản lý giám sát công tác cung cấp dịch vụ công và các cơ quan này cũng sẽ đảm bảo một sự cân đối giữa nhu cầu cạnh tranh, công bằng xã hội, đặc biệt là trong lĩnh vực những dịch vụ công thiết yếu. Cũng theo hướng đó, nhóm khuyến nghị thứ hai đề nghị thành lập một cơ quan mới trực thuộc Văn phòng Chính phủ được trao quyền hạn và phương tiện để thiết lập, duy trì và khen thưởng thành tích trong cung cấp dịch vụ công. Nhóm khuyến nghị thứ ba tập trung vào khu vực nông thôn, nơi có 70% dân cư sinh sống và có nguy cơ bị quá trình đô thị hóa và cạnh tranh toàn cầu phá hủy. Chúng tôi đề nghị áp dụng những biện pháp kiên quyết trong quản lý đất đai và các dịch vụ công khác tại nông thôn nhằm tránh những bất mãn chính trị bắt nguồn từ quá trình sa sút

---

1. Danh sách những người đã phỏng vấn: Nguyễn Đăng Dung, Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu Nhân quyền, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội (17-10-2008); Võ Kim Sơn, Khoa Tổ chức và quản lý nhân sự, Học viện Hành chính (18-1-2008); Thang Văn Phúc, nguyên Thứ trưởng Bộ Nội vụ (20-1-2008); Vũ Minh Giang, Phó Giám đốc, Đại học Quốc gia Hà Nội (20-10-2008); Đặng Xuân Phương, Vụ phó, Vụ Tổ chức Cán bộ, Tổng cục Biển và Hải đảo, Bộ Tài nguyên và Môi trường (22-10-2008); Nguyễn Đức Chiến, nguyên Vụ trưởng, Vụ Tổ chức Biên chế, Bộ Nội vụ (23-10-2008); Lê Chi Mai, Trưởng khoa, Khoa Quản lý tài chính công, Học viện Hành chính (14-11-2008); Trần Việt Phương, nghiên cứu viên, Viện Nghiên cứu Phát triển (15-11-2008); Dương Quang Tung, nguyên Viện phó Viện Khoa học Tổ chức Nhà nước, Bộ Nội vụ (17-11-2008); và Nguyễn Quang A, Viện trưởng Viện Nghiên cứu Phát triển (20-12-2008).

trong khu vực nông thôn. Hai nhóm khuyến nghị tiếp theo hướng vào quản lý đô thị, nhà ở cho người nghèo tại thành thị và các vấn đề giáo dục, đào tạo lao động.

### **1. Cải cách hành chính công: lý do của những thay đổi trước đây và bước tiếp theo**

Quản trị nhà nước có hiệu quả đòi hỏi chính phủ phải luôn rà soát công tác của chính mình, bao gồm cả việc các ban, ngành được cơ cấu, tổ chức và điều hành thế nào và mức độ kết hợp có hiệu quả giữa các cơ quan với nhau. Các thay đổi về kinh tế - xã hội thường xuyên diễn ra trong đời sống xã hội và đòi hỏi sự phục vụ, hỗ trợ từ hành chính công, vì vậy luôn luôn phải tiến hành cải cách hành chính công. Phát triển kinh tế dài hạn sẽ không bền vững nếu không đi kèm với cải cách hành chính công. Đó là lý do chính giải thích tại sao các tổ chức quốc tế dành nhiều thời gian quan sát và đo lường công tác quản trị tại tất cả các quốc gia. Toàn cầu hóa làm cho đòi hỏi này cấp thiết hơn so với trong một thế giới liên hệ lỏng lẻo.

Dịch vụ công tồi là tình trạng xảy ra ở hệ thống các nước xã hội chủ nghĩa trước đây. Tại Việt Nam trong những năm qua đã có những điển hình tốt về cung cấp dịch vụ công nhưng đó chỉ là rất ít. Có rất nhiều báo cáo về sự háms lợi, nhấms tâm của một số cán bộ lạm dụng chức quyền của mình đối với dân chúng. Một thủ tục hành chính đơn giản chỉ cần đến cơ quan công quyền giải quyết một lần nhưng thường bị trì hoãn và vì vậy người dân phải đi lại nhiều lần mới giải quyết xong. Ý tưởng “phục vụ nhân dân” có nguy cơ trở thành “nhân dân phục vụ” trong tâm trí của một số cán bộ quan liêu và do đó sẽ làm ảnh hưởng đến chủ trương cải cách hệ thống hành chính công của Đảng và Nhà nước Việt Nam. Theo cách nói của Martin Painter, “văn hóa phục vụ dân sự”<sup>1</sup> tập trung vào việc cung cấp phúc lợi của người dân, không chỉ được thể hiện trong các

---

1. Martin Painter (2008): “Chính phủ chất lượng thấp: Tình thế tiến thoái lưỡng nan trong quản trị tại Trung Quốc và Việt Nam”, tài liệu chưa công bố, City University of Hong Kong, tr. 1.

chính sách mà còn phải được thực hiện hàng ngày qua việc cung cấp dịch vụ công...

### **1.1. Chậm đầ cải cách hành chính công tại Việt Nam**

Sau hơn hai thập kỷ *Đổi mới* và gần 15 năm chính thức thực hiện cải cách hành chính công nhiều thay đổi đã diễn ra trong hệ thống hành chính công tại Việt Nam. Ở đây chúng tôi không có ý định điềm lại những bước tiến bộ cũng như thụt lùi, chỉ cần một đánh giá chung là đủ. Ta có thể tìm hiểu được điều này thông qua các ý kiến được viết và nói ra bởi người dân, các quan chức chính phủ và của Đảng Cộng sản Việt Nam cũng như từ các nhà quan sát nước ngoài và độc lập. Đa số cho rằng Việt Nam cần giữ vững đầ cải cách hiện nay. Nhất là hệ thống hành chính công đang bị tệt tham nhũng và tệt quan liêu làm tăng chi phí giao dịch<sup>1</sup>. Người ta cũng có thể nhận thấy có một khoảng cách giữa một bên là mong muốn của các nhà lãnh đạo về cải cách hành chính công và các cuộc cải cách khác, còn một bên là năng lực và sự tự nguyện của bộ máy hành chính tham gia thực hiện quá trình này.

Ngược lại với sự cần thiết phải cải cách không ngừng, tốc độ mà hệ thống hành chính công không kịp theo sát các thay đổi về kinh tế - xã hội khác rộng lớn hơn đang diễn ra tại Việt Nam. Tình hình này tuy có khá hơn một chút tại khu vực thành thị và tại một vài địa phương khác có các lãnh đạo kiên quyết ủng hộ chính sách (Bình Dương năm 1990 và Đà Nẵng trong thời gian gần đây là những ví dụ điển hình về thay đổi do lãnh đạo quyết tâm ủng hộ chính sách) nhưng tại các vùng nông thôn lại kém hơn. Thành công về kinh tế trong 7 năm gần đây, từ năm 2000 đến năm 2007, đặc biệt trong khoảng thời gian 2006-2007 đã đạt mức cao nhất về đầu tư nước ngoài và GDP trên đầu người và sau khi Việt Nam vượt

---

1. Một đánh giá điển hình: Phạm Tuấn Khải (2008): "Tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo yêu cầu của nhà nước pháp quyền Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam", tài liệu chưa công bố, tháng 10 (Phạm Tuấn Khải, Văn phòng Chính phủ, Việt Nam). Và xem thêm Chương 6 của sách này hoặc Gainsborough, Martin và các tác giả khác (2009) "Tham nhũng, cải cách hành chính công và phát triển: thách thức và cơ hội trong quá trình Việt Nam tiến đến mức thu nhập bình quân", UNDP, Hà Nội, Việt Nam.

qua khủng hoảng tài chính - tiền tệ châu Á năm 1997 có thể đã làm giảm đi tính cấp thiết về cải cách hành chính công từ năm 1997.

Chính phủ cần xác định những mục tiêu nhất quán và dài hạn đối với hệ thống hành chính công và các yếu tố cần thiết trong hệ thống phù hợp với mục tiêu đó. Quá trình bắt đầu bằng việc xác định mục tiêu về nhận thức, một tiêu chuẩn lý tưởng và một tuyên bố sứ mệnh về mục tiêu cơ bản, về đối tượng phục vụ của hệ thống hành chính công và hệ thống đó hoạt động thế nào. Phúc lợi công cộng hoặc phúc lợi chung phải là mục tiêu tối thượng mà bộ máy công quyền mang lại. Mức độ thành công của chính phủ trong việc mang lại phúc lợi công cộng phụ thuộc vào dịch vụ dân sự.

Chính vì vậy, chúng tôi khuyến nghị Chính phủ chấp nhận quan điểm cho rằng việc cung cấp dịch vụ công luôn luôn có thể cải thiện tốt hơn được và nó phải luôn trong tình trạng được đổi mới, làm tốt hơn ngay từ hôm nay. Nhưng phục vụ ai và phục vụ tốt hơn so với gì? Trong trường hợp dịch vụ hành chính công thì đó là mức độ hài lòng của người sử dụng dịch vụ và mức độ hài lòng đó phải liên tục được đo lường và kiểm tra. Sự đánh giá phải dựa trên một loạt các yếu tố như chất lượng của dịch vụ, chi phí và liệu các nhóm dân cư có nhu cầu khác nhau có được quan tâm đầy đủ không. Trong số những vấn đề cần quan tâm liên tục đổi mới là xem xét liệu mô hình cung cấp dịch vụ và cơ cấu chính phủ có đóng góp vào thành công không. Trên quan điểm cung cấp dịch vụ công tốt nhất thì đây chính là lý do tại sao phải nghiên cứu cơ cấu chính phủ, cũng bởi lý do Chính phủ cũng nằm trong mô hình cung cấp dịch vụ công đó.

### ***1.2. Những nguyên tắc cơ bản về cơ cấu chính phủ và tiêu chuẩn cung cấp dịch vụ công***

Câu hỏi cần đặt ra là: một cơ cấu chính phủ lý tưởng cho việc cung cấp dịch vụ công hiệu quả là gì? Để trả lời câu hỏi này, trước hết cần xem xét bản chất cơ cấu chính phủ là gì và các dịch vụ công có đòi hỏi gì từ cơ cấu chính phủ.

#### ***Cơ cấu chính phủ***

Cơ cấu chính phủ khác nhau ở từng nước. Trừ trường hợp một số có quy

mô quá nhỏ, còn các nước đều theo đuổi thông lệ đã được kiểm nghiệm qua thời gian là tổ chức chính phủ theo các nguyên tắc về chức năng hoặc địa lý, nhưng hầu hết là kết hợp cả hai nguyên tắc trên. Theo cách thứ nhất, người ta thành lập các bộ dựa trên từng lĩnh vực có chuyên môn riêng để giải quyết những vấn đề vượt quá giới hạn hành chính thông thường. Theo cách đó người ta cần các chuyên gia theo từng lĩnh vực làm việc tại các bộ. Cách thức phân công lao động theo chức năng như trên tồn tại song song với phân công lao động theo vùng lãnh thổ, nhưng những nước nhỏ hoặc thiên về tập trung hóa hơn là phi tập trung hóa sẽ có xu hướng phân công lao động theo chức năng hơn là theo vùng lãnh thổ. Điều đó có nghĩa là sự tồn tại của các bộ không phụ thuộc vào quy mô của từng nước, trong khi quy mô phân công lao động theo lãnh thổ địa lý lại thay đổi theo từng vùng. Hãy lấy ví dụ một nước nhỏ như Xingapo vẫn có trên 15 bộ, không ít hơn số bộ của Việt Nam, một nước có diện tích lớn hơn khoảng 500 lần và có dân số gấp 20 lần. Trừ một hoặc hai ngoại lệ, các bộ ở Xingapo không có các sở theo ngành dọc tại địa phương do diện tích quá nhỏ. Con số các bộ cũng phụ thuộc vào việc phân công và hợp lý hóa lao động. Nếu muốn hợp lý hóa và tiết kiệm, có thể gộp các chức năng liên quan vào một bộ, nếu không có thể để chúng thuộc nhiều bộ khác nhau. Nếu một nước chỉ có đô thị thì số bộ mà chính phủ cần sẽ ít hơn so với trường hợp có cả vùng nông thôn.

Trong trường hợp áp dụng cả phân công lao động theo chức năng và theo lãnh thổ thì giữa các sở và người đứng đầu tại các địa phương dễ chòng chéo chức năng<sup>1</sup>. Có thể giải quyết vấn đề này bằng cách

---

1. Có thể dễ dàng thấy được tranh chấp trong lĩnh vực quản lý tài chính công tại địa phương. Tại mỗi tỉnh đều có một Sở Tài chính trực thuộc Ủy ban nhân dân. Sở Tài chính có nhiệm vụ quản lý tài chính công ở địa phương. Nhưng ngoài ra mỗi tỉnh còn có các cơ quan khác cũng tham gia quản lý một phần nào đó tài chính công, ví dụ là Cục Thuế và Kho bạc nhà nước tỉnh. Cả hai cơ quan đều không trực thuộc tỉnh mà trực thuộc Bộ Tài chính. Những cơ quan này quản lý lĩnh vực chuyên môn của mình theo sự ủy quyền của Bộ Tài chính. Các giám đốc Sở Tài chính thường than phiền rằng họ không có quyền quản lý toàn bộ lĩnh vực tài chính công trong tỉnh mà trên thực tế họ chỉ chịu trách nhiệm về chi tiêu ngân sách trong tỉnh.

phân công rõ ràng nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan trong các văn bản quy phạm pháp luật, tránh chồng chéo trong quá trình phân công công việc và trao quyền. Phân công lao động theo cách phối hợp giữa nguồn lực và quyền lực cũng thay đổi tùy theo từng chức năng, nên vấn đề chính ở đây là phải quy định rõ trong các văn bản pháp quy để mọi người đều hiểu rõ ai chịu trách nhiệm làm việc gì. Đối với các dịch vụ khẩn cấp như cứu hỏa hoặc công an thì quy định rõ ràng là đặc biệt cần thiết.

Tại các quốc gia đơn nhất mỗi bộ đều có các chi nhánh (sở) của mình tại các địa phương. Các sở này thể hiện tính thống nhất của nhà nước, chỉ chuyên phụ trách công tác thuộc lĩnh vực chuyên môn của mình và có thể có hoặc không chịu sự giám sát trên danh nghĩa của chính quyền địa phương. Kế hoạch công tác chuyên ngành tuân theo quy trình kế hoạch hóa toàn quốc, được thực hiện tại cấp trung ương. Cấp trung ương chỉ định hầu hết nhân sự tại địa phương và ở một chừng mực nhất định, không cần quan tâm đến người giữ chức vụ đó có phải là người địa phương hay không. Các cơ quan chính quyền địa phương cũng có thể được bầu độc lập với các bộ và chính quyền trung ương. Tuy vậy, các quốc gia đơn nhất vẫn có xu hướng theo nguyên tắc tập trung hóa. Tại các quốc gia không đơn nhất, ví dụ như liên bang hoặc liên minh, người ta có xu hướng theo nguyên tắc tự trị và phi tập trung hóa nhưng vẫn xác lập vai trò, nhiệm vụ của chính quyền trung ương và các bộ thông qua việc quy định rõ vai trò, nhiệm vụ của họ. Một vài lĩnh vực như quốc phòng và đối ngoại không dễ phân chia theo lãnh thổ địa lý vì những lý do kiểm soát và do vậy không thể trao quyền cho cấp địa phương hoặc phi tập trung hóa được.

Những điều mô tả trên chỉ là những nguyên tắc cơ bản của cơ cấu chính phủ hiện đại mà xung quanh đó có rất nhiều biến thể. Việt Nam cũng là một trong những dạng biến thể đó và chúng tôi sẽ mô tả kỹ hơn trong phần sau. Về cơ bản hầu hết các chính phủ lựa chọn một cơ cấu cơ bản, phân chia các chức năng rõ ràng như các lát cắt trên một chiếc bánh pizza và chia cho mỗi bộ một miếng. Câu hỏi tiếp theo là, người ta sẽ giải

quyết như thế nào những rắc rối gây ra do không thể cắt gọn và rõ ràng những chỗ khó cắt như chỗ phomat chảy mềm hay những miếng thịt và giambông trên chiếc bánh pizza. Vì vậy, người tổ chức phải có một con dao thật sắc và loại bỏ được tất cả những chỗ không rõ trên mép những lát cắt.

#### *Bản chất của dịch vụ công*

Hàng hóa và dịch vụ công khác dịch vụ tư ở chỗ chính phủ hoặc các cơ quan do chính phủ chỉ định có trách nhiệm cung cấp dịch vụ công cho mọi đối tượng thuộc bất kể tầng lớp nào và có địa vị ra sao. Do bản chất hàng hóa công là như vậy nên khu vực tư nhân, với mục tiêu theo đuổi là lợi nhuận, không thích hợp đóng vai trò là người cung cấp dịch vụ công duy nhất. Nếu phó thác hoàn toàn cho khu vực tư nhân thì người nghèo có thể sẽ không có khả năng tiếp cận được dịch vụ công và như vậy xã hội sẽ bị mất công bằng nghiêm trọng và vai trò của nhà nước hiện đại sẽ trở thành vô hiệu. Đôi khi, những dịch vụ này mang tính thiết yếu hàng ngày đối với sự tồn tại của con người, như cấp nước và điện tại các thành phố. Nhóm dịch vụ công thứ hai mà nhà nước luôn đảm nhận là các công việc hành chính công ví dụ như khai sinh, khai tử, tuyên quân, đăng ký kết hôn, cấp hộ chiếu và chứng minh thư, cấp phép, bằng sáng chế, cho phép các hoạt động liên quan đến trật tự công cộng, v.v.. Nhà nước muốn biết, muốn quản lý, kiểm soát bất cứ thứ gì cũng có thể bắt buộc người dân thực thi các công việc hành chính liên quan. Về phía người dân, họ mong muốn chỉ phải làm những loại công việc này ở mức tối thiểu, hoặc thực hiện những công việc đó với mức độ phiền toái ít nhất và chi phí tối thiểu.

Với xu thế chuyển sang thu phí sử dụng và thuê nhà cung cấp dịch vụ bên ngoài, ranh giới giữa dịch vụ công và dịch vụ tư ngày càng trở nên mỏng manh hơn bao giờ hết. Một ví dụ là dịch vụ bưu chính mà trong nửa đầu thế kỷ XX là loại dịch vụ công do nhà nước cung cấp tại hầu hết, nếu không nói là toàn bộ các quốc gia. Dịch vụ ngân hàng trong kinh tế kế hoạch hóa tập trung là dịch vụ công vì tất cả các ngân hàng

đều thuộc sở hữu nhà nước. Nhưng ngày nay, hầu hết các ngân hàng tại các nước đang chuyển đổi thuộc sở hữu tư nhân hoặc sở hữu công cộng thông qua niêm yết trên thị trường chứng khoán nên dịch vụ ngân hàng đã trở thành dịch vụ tư. Tuy nhiên, trong một nền kinh tế mà dịch vụ tài chính đã rất phát triển, việc cung cấp dịch vụ ngân hàng cho mọi người trở nên quan trọng đến mức mà những chính phủ như chính phủ Xingapo thấy cần phải yêu cầu các ngân hàng phải cung cấp thật nhiều quầy giao dịch và chi nhánh, đồng thời quy định và cưỡng chế để đảm bảo có sự cạnh tranh giữa các ngân hàng trong việc cung cấp loại dịch vụ có quy mô lớn này. Hoặc lấy thêm ví dụ là dịch vụ internet, một bộ phận máu chốt trong nền kinh tế tri thức. Chính phủ Xingapo và Chính phủ Hàn Quốc đã lập kế hoạch tổng thể về sử dụng internet và thuyết phục các nhà cung cấp truy cập với giá rẻ. Khởi đầu với dịch vụ tại các sân bay, truy cập không dây được cung cấp miễn phí như là một dịch vụ công. Thêm vào đó, một số cơ quan đặc biệt đã được thành lập nhằm đảm bảo nắm vững được kế hoạch tổng thể và quá trình thực hiện kế hoạch đó. Những cơ quan này nằm ngoài các bộ nhằm đảm bảo tính năng động và phản ứng nhanh.

Một câu hỏi lớn thường được đặt ra là nếu chính phủ thành lập các pháp nhân thương mại theo nguyên tắc cung cấp dịch vụ công có thu (nằm trong sáng kiến của chính phủ) thì những pháp nhân này có được phép có lợi nhuận không và nên cho phép quy mô các pháp nhân này ở mức độ nào. Ở Xingapo những dịch vụ như ngân hàng bán lẻ, bưu chính, giao thông công cộng và tiện ích cơ bản đã được tách khỏi các bộ của nhà nước, không do nhà nước trực tiếp cung cấp và đã trở thành các pháp nhân thương mại tư nhân. Nhiều định chế thương mại này đã trở thành những công ty lớn (một số đã chiếm vị thế độc quyền, một số khác trở thành độc quyền thiểu số) niêm yết trên thị trường chứng khoán chịu trách nhiệm trước hết đối với cổ đông của họ. Chính phủ, với một tầm nhìn chiến lược đã lập ra các cơ quan quản lý để giám sát các công ty này và một trong các nhiệm vụ là xem xét mức phí mà họ đặt ra có cao quá không, nhất là trong các lĩnh vực bị độc quyền thiểu số. Nhìn chung,



Chính phủ Xingapo tránh đưa ra các mệnh lệnh về giá đối với các công ty này và thay vào đó giảm gánh nặng tăng giá cho công chúng sử dụng dịch vụ thông qua hỗ trợ bằng tiền, chuyển trực tiếp cho các gia đình khó khăn. Mục đích của việc làm này là tránh cho chính phủ can thiệp vào giá cả thị trường và hiệu suất kinh tế. Mặt khác, chính phủ luôn cố gắng tạo ra cạnh tranh giữa các công ty cung cấp dịch vụ với nhau bằng cách cấp nhiều giấy phép cung cấp cùng một loại dịch vụ nhằm giữ giá ở mức thấp. Rõ ràng câu trả lời của Chính phủ Xingapo đối với vấn đề lợi nhuận của các công ty này, ở chừng mực tối đa có thể, là câu trả lời của thị trường tự do về sản xuất và phân phối, chính phủ tiến hành trợ cấp trực tiếp cho người dân chứ không phải cho công ty. Tuy vậy, công thức này cũng không thể sử dụng cho mọi loại dịch vụ công. Trong một vài trường hợp chính phủ cũng can thiệp (nhưng thường là thông qua các cơ quan quản lý) ép các công ty tư nhân có vị thế độc quyền thiểu số (ví dụ các ngân hàng) cùng hợp tác cung cấp các dịch vụ cơ bản cho quảng đại công chúng (mà thực chất là ngân hàng phải hỗ trợ vốn) như đầu tư vào các máy rút tiền tự động. Nói cách khác, mô hình cung cấp dịch vụ công tùy thuộc vào từng ngành và đặc điểm riêng của loại dịch vụ công đó tương ứng với mục tiêu lý tưởng mà chính phủ cho rằng cần phải đạt được trong từng lĩnh vực.

Vậy, việc cung cấp dịch vụ công hoàn toàn phụ thuộc vào câu hỏi cơ bản là phải tổ chức chính phủ ra sao để có thể cung cấp dịch vụ công ở mức tốt nhất? Hiện nay Việt Nam đi theo hướng thị trường điều hành việc phân phối nguồn lực. Trong hoàn cảnh đó những nguyên tắc cơ bản cung cấp dịch vụ công đang nằm giữa những ranh giới chính trị và kinh tế. Những nguyên tắc đó cần phải cân đối giữa một bên là thị trường tự do, dịch vụ có thu và bên kia là yêu cầu giải quyết những khiếm khuyết của thị trường, trong đó trách nhiệm xã hội và nghĩa vụ của Nhà nước đối với nhóm người thiệt thòi phải được chú trọng và thực hiện. Có lẽ ví dụ điển hình nhất là cung cấp dịch vụ xe buýt tới các vùng hẻo lánh, nơi những công ty tư nhân cạnh tranh tự do không nhìn thấy lợi nhuận nếu mở tuyến đến đó.

Nhà nước có nghĩa vụ đảm bảo rằng dịch vụ phải được cung cấp với mức phí vừa phải và không cho phép thất bại của thị trường gây bất lợi cho bất cứ thành viên nào trong dân chúng. Ngoài ra, do các công ty cung cấp dịch vụ tự chủ kinh doanh nên các cơ quan chính phủ phải thường xuyên theo dõi việc cung cấp dịch vụ công. Và công chúng cũng có quyền đề nghị thay đổi nếu các nhà cung cấp tư nhân không thỏa mãn những đòi hỏi do chính phủ đề ra.

Thiếu sót của chính phủ là không khuyến khích được nhân viên cố gắng hết sức. Tình trạng phổ biến trên thế giới là lương công chức thấp, nghiêm trọng hơn nữa là dưới mức chi phí sinh hoạt. Điều đó dễ làm cho công chức nhà nước phạm phải tham nhũng, đi làm thêm việc khác và không khuyến khích họ cống hiến hết mình, làm việc một cách chuyên nghiệp chứ đừng nói gì đến việc theo đuổi viễn kiến cung cấp dịch vụ cho người dân. Vì vậy, việc nhà nước cung cấp trực tiếp dịch vụ công sẽ gặp phải trì trệ. Mặt khác, thị trường chủ yếu do các công ty tư nhân hợp thành nên sẽ theo đuổi mục tiêu lợi nhuận mà coi nhẹ hoàn cảnh của những thành viên trong xã hội bị thiệt thòi bởi nhiều lý do không do họ gây ra, như lý do về địa lý. Đòi hỏi cố hữu đối với mỗi chính phủ là làm tốt vai trò cân bằng giữa nhu cầu của các vùng bị thiệt thòi với nhu cầu của các công ty cung cấp dịch vụ và vai trò là một người tạo điều kiện cho nhóm người thiệt thòi và cho thị trường.

Vì những cản trở đó nên rõ ràng không thể coi khu vực tư nhân với khuynh hướng tìm lợi nhuận tối đa vốn có của nó là chủ thể duy nhất cung cấp các loại dịch vụ này được. Trong một nền kinh tế thị trường tự do thì không có cơ sở pháp lý hay hệ tư tưởng nào cho phép chính phủ hoặc nhà nước ra lệnh cho bất cứ một công ty nào cung cấp dịch vụ mà bị lỗ, trừ trường hợp đó là công ty nhà nước hoặc một pháp nhân thương mại đã được trao một hợp đồng có lãi trong việc cung cấp những dịch vụ công này dựa vào hiệu quả quy mô; những khoản thu được ở vùng có lãi sẽ được dùng để trợ giá cho vùng nông thôn.

Vì vậy, thị trường thông thường là tốt, nhưng không phải lúc nào cũng là giải pháp tốt hơn chính phủ trong việc cung cấp dịch vụ công.

Vấn đề chính ở đây là hình thức sản xuất và phân phối nào thích hợp nhất đối với hoàn cảnh được đánh giá bởi nhà nước thông qua hai biến số chính yếu: tầm quan trọng chính trị của việc cung cấp và chi phí cung cấp mà trong đó chi phí cung cấp của chính phủ được so sánh với chi phí cung cấp của tư nhân. Dù sao, người ta cũng phấn khởi khi thấy rằng trên thực tế luôn luôn tồn tại một sự kết hợp cả hai cách tiếp cận cho bất cứ chính phủ nào.

Ngoài ra cũng có những sáng kiến dành cho vùng nông thôn hoặc những vùng trải trên một diện rộng rất khó cung cấp dịch vụ công cho từng cộng đồng sống trong đó. Ví dụ, Ôxtrâyliia là lục địa mà tại nhiều vùng các loại dịch vụ công như chăm sóc y tế cơ sở, dịch vụ thú y cho nông dân (ngành nuôi cừu, một ngành quan trọng) hoặc cứu hỏa (cháy rừng) không thể cung cấp cho từng thị trấn trong số vài chục thị trấn với chi phí thấp được. Để giải quyết vấn đề, các công ty cung cấp dịch vụ phải bay đến tận nơi (nếu phần lớn địa hình bằng phẳng) theo một lịch bay cố định hoặc trong trường hợp khẩn cấp. Trong trường hợp không khẩn cấp người dân được dạy những kiến thức cơ bản để tự cứu mình. Chỉ cần một cuộc gọi điện thoại là có thể được tư vấn hoặc được trợ giúp ở quy mô lớn. Trong trường hợp này tất nhiên phải giả định rằng điều kiện giao thông là tốt.

Do dịch vụ công được cung cấp với số lượng lớn nên ngày nay chính phủ phải thiết kế những cơ cấu và định chế đặc biệt đảm bảo cung cấp dịch vụ công hiệu quả và kinh tế. Các chính phủ có thể và thực tế đã vượt qua ranh giới của cách làm an toàn là tổ chức theo chức năng hoặc lãnh thổ địa lý; nhưng vì lý do kinh tế và hiệu quả có lẽ đã đến lúc thoát khỏi mô hình các bộ (theo chức năng) và ủy ban nhân dân (theo lãnh thổ địa lý) và tiến tới lập ra các cơ quan chuyên môn và tập trung hóa, năng lực của các cơ quan này sẽ không bị hạn chế bởi chúng không phải là cơ quan nhà nước vốn luôn bị trì trệ cố hữu. Các bộ và các ủy ban nhân dân có quá nhiều quy tắc làm giảm hiệu quả và các cơ quan này cũng lo quá nhiều việc như ta đã biết họ vẫn phải chịu đựng khổ sở ra sao.

## **2. Cơ cấu chính phủ và dịch vụ công có nghĩa là gì ở Việt Nam?**

“Chính phủ” trong bối cảnh Việt Nam có nghĩa là cơ quan chấp hành được trao nhiệm vụ thực hiện chính sách do Đảng Cộng sản đặt ra và ở một mức độ nào đó được luật hóa trong các luật do Quốc hội ban hành. Theo Luật Tổ chức Chính phủ, Thủ tướng do Quốc hội bầu ra và trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị về việc bổ nhiệm đối với Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Căn cứ vào Nghị quyết của Quốc hội, Chủ tịch nước bổ nhiệm đối với Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Thủ tướng, các Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ là thành viên Chính phủ. “Chính phủ” ở Việt Nam còn có một nghĩa nữa: Chính phủ cũng bao gồm các bộ vì bộ trưởng là người đứng đầu các bộ. Vì vậy, theo nghĩa thứ hai, Chính phủ tại Việt Nam bao gồm các bộ trưởng và các bộ, cơ quan ngang bộ, ở cấp trung ương, nhưng không bao gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp. Vì vậy, khi nói đến các hội đồng địa phương chúng ta dùng từ “chính quyền địa phương”. Vấn đề chính chúng tôi muốn nêu rõ ở đây là từ “chính phủ” chỉ dùng để chỉ cơ quan chấp hành cấp trung ương, cấp bộ chứ không dùng để chỉ toàn bộ hệ thống nhà nước trên cả nước.

Cuộc thảo luận về “chính phủ” và “chính quyền địa phương” có ảnh hưởng lớn tới việc tìm ra các cơ quan chịu trách nhiệm cung cấp dịch vụ công. Giữa chính phủ và chính quyền địa phương tồn tại một sự phân công lao động. Chính phủ bao gồm cả các bộ đề ra chính sách cho cả nước và để cho chính quyền địa phương các cấp thực hiện. Về mặt lý thuyết, chính phủ có trách nhiệm cung cấp dịch vụ công. Trên thực tế chính quyền địa phương - hay nói cách khác là các cơ quan địa phương của chính phủ - đã và đang cung cấp dịch vụ cho công chúng. Cho nên, xét về mặt cung cấp dịch vụ công thì tại Việt Nam chính phủ trung ương đề ra chính sách và thể chế cho việc cung cấp, còn việc cung cấp thì được giao cho các cấp chính quyền thấp hơn và đến lượt họ chính quyền địa phương lại thành lập các pháp nhân thương mại trực thuộc để lo việc cung cấp. Ví dụ, tại mỗi thành phố đều có một công ty thu gom rác. Hay

lấy ví dụ về cung cấp điện, trong khi Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN) chịu trách nhiệm sản xuất và bán sỉ điện thì các công ty địa phương tại các tỉnh mới chính là người cấp điện đến từng hộ và thu phí. Một ví dụ nữa là dịch vụ tại sân bay. Không phải tỉnh nào cũng có sân bay. Các sân bay trong vùng được gộp lại với nhau và được quản lý theo cụm, nhưng việc cung cấp dịch vụ lại được giao cho công ty thương mại về dịch vụ mặt đất của sân bay đó. Về cơ bản, có rất nhiều sự kết hợp giữa chính quyền và công ty thương mại ở trung ương và địa phương trong việc cung cấp dịch vụ công tại Việt Nam hiện nay.

Ngoài ra, tuy đây cũng chỉ là một điểm nhỏ, “dịch vụ công” tại Việt Nam là một khái niệm chung bao gồm hai loại dịch vụ - loại dịch vụ thứ nhất là nhiệm vụ hành chính mà Nhà nước phải thực hiện, loại dịch vụ thứ hai là cung cấp những sản phẩm thiết yếu. Ví dụ về loại dịch vụ thứ nhất là khai sinh, khai tử và các công việc tương tự đòi hỏi người dân phải đáp ứng đầy đủ thủ tục hành chính của Nhà nước. Ví dụ về loại dịch vụ thứ hai là cấp nước, cấp điện và những thứ khác nằm ngoài dịch vụ cơ bản do nhà nước bán hoặc giao cho các công ty thương mại bán cho công chúng.

### **2.1. Đánh giá cơ cấu hiện thời của Chính phủ tại Việt Nam**

Cơ cấu chính phủ trung ương ở Việt Nam với lịch sử lâu dài trong lĩnh vực tổ chức nhà nước đã bớt cồng kềnh và được đơn giản hóa theo thời gian. Bảng 4.1 tóm tắt con số các bộ và cơ quan ngang bộ trong khoảng thời gian 1945-2011 (17 nhiệm kỳ). Số lượng các bộ đạt đỉnh điểm trong thời kỳ 1976-1992. Tại các tỉnh, số sở đã giảm từ khoảng 35-40 năm 1986 xuống còn 20-25 sau năm 2001. Số phòng, ban ở cấp huyện giảm từ 20-25 xuống còn 10-15<sup>1</sup>. Kể từ cuối những năm 1990, cơ cấu chính phủ cũng tiếp tục thay đổi sau khi tách vai trò hoạch định chính sách của chính phủ ra khỏi công việc cung cấp dịch vụ hành chính và dịch vụ

---

1. Trần Văn Tuấn: “Tiếp tục đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước và xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức trong tình hình hiện nay”, *Tạp chí Cộng sản*, 28 tháng 11-2007.

công hàng ngày<sup>1</sup>. Cơ cấu chính phủ, tính theo số bộ, một lần nữa lại giảm xuống còn 22 bộ vào năm 2007.

Kế hoạch giảm quy mô chính phủ từ năm 1992 là giảm mức độ quản lý của các bộ đối với các doanh nghiệp và những tổ chức cung cấp dịch vụ công trực tiếp, các bộ tập trung vào hoạch định chính sách. Theo đó, các doanh nghiệp và các pháp nhân cung cấp dịch vụ công trực tiếp cho công chúng được tách khỏi sự quản lý trực tiếp của các bộ hoặc tổ chức lại để làm sao không trực thuộc trực tiếp vào một bộ trưởng hoặc bộ nào nữa<sup>2</sup>. Lần thu hẹp gần đây nhất diễn ra năm 2007 cũng chưa chắc đã phải là lần cuối vì vẫn tồn tại câu hỏi liệu quy mô chính phủ, thể hiện qua số bộ, có còn tiếp tục giảm nữa không. Suy cho cùng, nên đặt câu hỏi rằng những bộ có quy mô quá lớn đã làm giảm hiệu quả thế nào. Vấn đề tiếp theo có lẽ không phải là tiếp tục cắt giảm số bộ mà phải tinh giản công chức gián tiếp hoặc trực tiếp trong biên chế chính phủ. Theo tiến sĩ Nguyễn Quang A, bộ máy nhà nước quá lớn so với chức năng mà nó phải làm. Lương thấp số nhân viên cao mà hiệu quả thấp. Ý kiến của ông, cũng được nhiều người chia sẻ, là có thể cắt giảm 2/3 con số những người hoạt động không hiệu quả, số tiền tiết kiệm được có thể dùng để chi cho 1/3 số còn lại làm việc có hiệu quả. Bằng cách đó có thể tăng lương, đồng thời nâng hiệu quả của chính phủ lên vài mức<sup>3</sup>.

Cái chúng ta đã thấy là xu hướng phát triển dài hạn trong vòng 20 năm qua tại Việt Nam. Chính phủ đã cắt giảm số bộ và cơ quan, hợp lý hóa chức năng để làm sao có ít cơ quan có thẩm quyền hơn đồng thời trao trách nhiệm cho một hoặc một vài cơ quan phụ trách một lĩnh vực. Tuy nhiên, cũng rất khó nghiên cứu hiệu quả của những thay đổi này do thiếu phân tích tỉ mỉ.

---

1. Đặng Đức Đạm: “Đổi mới tổ chức bộ máy quản lý nhà nước nhằm thực hiện tốt các chức năng quản lý nhà nước về kinh tế”, tài liệu chưa công bố, tr. 1. Sự tách biệt này được quyết định trong Nghị quyết kỳ họp thứ bảy, Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VIII, nhiệm kỳ 1996-2001.

2. Đinh Duy Hoà: “Đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước”, Tạp chí *Tổ chức Nhà nước*, số 1+2, 2008, tr. 20.

3. Phỏng vấn tiến sĩ Nguyễn Quang A, tháng 12-2008.

**BẢNG 4.1: Cơ cấu chính phủ Việt Nam**

Nhiệm kỳ	Số bộ	Số các cơ quan ngang bộ	Tổng số
Chính phủ lâm thời ra mắt quốc dân đồng bào ngày 2-9-1945	12	0	12
Chính phủ liên hiệp lâm thời (thành lập ngày 1-1-1946)	13	0	13
Chính phủ liên hiệp kháng chiến (thành lập ngày 2-3-1946)	10	0	10
Chính phủ mới (trình tại kỳ họp thứ 2, Quốc hội khóa I thông qua ngày 3-11-1946) được bổ sung năm 1955	13	1	14
Chính phủ mở rộng (thông qua tại kỳ họp thứ 5, Quốc hội khóa I ngày 20-9-1955) và được bổ sung tại kỳ họp thứ 10, Quốc hội khóa I ngày 27-5-1959)	18	2	20
Chính phủ nhiệm kỳ Quốc hội khóa II (1960-1964)	18	7	25
Chính phủ nhiệm kỳ Quốc hội khóa III (1964-1971)	23	10	33
Chính phủ nhiệm kỳ Quốc hội khóa IV (1971-1975)	21	10	31
Chính phủ nhiệm kỳ Quốc hội khóa V (1975-1976)	19	9	28
Chính phủ Cách mạng lâm thời Cộng hòa miền Nam Việt Nam (do Đại hội đại biểu quốc dân miền Nam họp từ ngày 6-6-1969 đến ngày 8-6-1969)	8	0	8
Chính phủ nhiệm kỳ Quốc hội khóa VI (1976-1981)	28	9	37
Chính phủ nhiệm kỳ Quốc hội khóa VII (1981-1987)	29	8	37
Chính phủ nhiệm kỳ Quốc hội khóa VIII (1987-1992)	25	12	37
Chính phủ nhiệm kỳ Quốc hội khóa IX (1992-1997)	21	7	28
Chính phủ nhiệm kỳ Quốc hội khóa X (1997-2002)	17	8	25
Chính phủ nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI (2002-2007)	20	6	26
Chính phủ nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII (2007-2011)	18	4	22

Nguồn: Chính phủ Việt Nam giai đoạn 1945-2003, Sự thật và con số, Nxb. Thông tấn xã Việt Nam, Hà Nội, 2004; Nghị quyết số 01/2007/QH12 ngày 31-7-2007 về cơ cấu tổ chức của Chính phủ và số Phó Thủ tướng Chính phủ nhiệm kỳ khoá XII.

Tuy vậy, vấn đề chính cần quan tâm là mối liên hệ giữa cơ cấu chính phủ và hiệu quả hoạt động của nó. Một chính phủ có quy mô và cơ cấu hợp lý không nhất thiết phục vụ công chúng tốt hơn (thông qua dịch vụ công). Tính hà tiện sẽ làm cho người ta làm ít việc hơn và làm không đủ mức tối thiểu, tuy lúc đầu có thể có vài tác động tích cực. Việt Nam đã thay đổi cơ cấu và quy mô chính phủ, hợp lý hóa các chức năng. Vì vậy, các bộ trở thành các bộ đa ngành, đa lĩnh vực (xem Bảng 4.2), không theo thông lệ một bộ - một chức năng như trước đây. Chất lượng hoạt động của Chính phủ cũng được cải thiện, người dân dễ tiếp cận và cắt giảm được rất nhiều thủ tục hành chính rườm rà trong những năm qua. Nhưng quy chuẩn luôn là một vấn đề hóc búa mà chúng ta sẽ thảo luận sau.

**BẢNG 4.2: Một số thay đổi trong cơ cấu chính phủ từ năm 1992 đến nay**

<b>Từ nhiệm kỳ 1992-1997</b>		<b>Đến nhiệm kỳ 1997-2002</b>
+ Bộ Năng lượng + Bộ Công nghiệp nhẹ + Bộ Công nghiệp nặng	Bộ Công nghiệp	Bộ Công nghiệp
+ Bộ Nông nghiệp và Công nghiệp Thực phẩm + Bộ Lâm nghiệp + Bộ Thủy lợi	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
<b>Từ nhiệm kỳ 1997-2002</b>		<b>Đến nhiệm kỳ 2002-2007</b>
+ Tổng cục Địa chính + Tổng cục Khí tượng thủy văn + Cục Môi trường (Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường) + Cục Địa chất và khoáng sản (Bộ Công nghiệp) + Bộ phận quản lý tài nguyên nước thuộc Cục Quản lý nước và công trình thủy lợi (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn)		Bộ Tài nguyên và Môi trường
+ Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ + Học viện Hành chính quốc gia		Bộ Nội vụ
Tổng cục Bưu điện		Bộ Bưu chính Viễn thông
+ Ủy ban Dân số và Kế hoạch hóa gia đình + Ủy ban Bảo vệ Bà mẹ Trẻ em		Ủy ban Dân số, Gia đình và Trẻ em



+ Bộ Tài chính + Tổng cục Hải quan + Ban Vật giá Chính phủ	Bộ Tài chính
+ Bộ Giao thông vận tải + Cục Hàng không dân dụng Việt Nam	Bộ Giao thông vận tải
<b>Từ nhiệm kỳ 2002-2007</b>	<b>Đến nhiệm kỳ 2007-2011</b>
+ Bộ Văn hóa Thông tin (phần văn hóa) + Tổng cục Du lịch + Ủy ban Thể dục thể thao + Chức năng gia đình (thuộc Ủy ban Dân số, Gia đình và Trẻ em)	Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch
+ Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn + Bộ Thủy sản	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
+ Bộ Công nghiệp + Bộ Thương mại	Bộ Công thương
+ Bộ Y tế + Chức năng dân số (thuộc Ủy ban Dân số, Gia đình và Trẻ em)	Bộ Y tế
+ Bộ Bưu chính Viễn thông + Cục Báo chí và Cục xuất bản (thuộc Bộ Văn hóa - Thông tin)	Bộ Thông tin Truyền thông
+ Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội + Chức năng trẻ em (thuộc Ủy ban Dân số, Gia đình và Trẻ em)	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
+ Bộ Nội vụ + Ban Cơ yếu Chính phủ + Ban Tôn giáo Chính phủ + Ban Thi đua khen thưởng Trung ương	Bộ Nội vụ
+ Bộ Kế hoạch và Đầu tư + Tổng cục Thống kê	Bộ Kế hoạch và Đầu tư

*Nguồn: Chính phủ Việt Nam giai đoạn 1945-2003, Sự thật và Con số, Nxb. Thông tấn xã Việt Nam, Hà Nội, 2004; Nghị quyết số 01/2007/QH12, ngày 31-7-2007 về cơ cấu tổ chức Chính phủ và số Phó Thủ tướng Chính phủ nhiệm kỳ khoá XII; Nghị quyết số 2/2002/QH11 ngày 5-8-2002; <http://www.monre.gov.vn/monreNet/Default.aspx?tabid=201>; Quyết định số 113/2002/QĐ-TTg ngày 4-9-2002; Quyết định số 121/2002/QĐ-TTg ngày 19-12-2002; Quyết định số 122/2002/QĐ-TTg ngày 19-12-2002; Quyết định số 123/2002/QĐ-TTg ngày 19-1-2002; Nghị quyết số 1/2007/QH12 ngày 31-7-2007; Nghị định số 1/2007/NĐ-CP ngày 4-1-2007; Nghị định số 8/2007/NĐ-CP ngày 8-8-2007; Nghị định số 9/2007/NĐ-CP ngày 8-8-2007; Quyết định số 1000/2007/QĐ-TTg ngày 8-8-2007; Quyết định số 1001/2007/QĐ-TTg ngày 8-8-2007.*

Về thẩm quyền của chính phủ, các yếu tố trong mô hình đơn nhất đã tạo nên cơ cấu chính phủ và nhà nước cơ bản tại Việt Nam mà trong đó rất nhiều thẩm quyền được trao cho chính quyền địa phương không chỉ trong vấn đề chuyển tải chính sách từ trung ương xuống địa phương mà còn cả trong vấn đề sắp xếp nhân sự vào các vị trí chủ chốt trong chính quyền địa phương. Việt Nam không phải là một quốc gia liên bang nhưng mô hình đơn nhất cũng không giữ lại được đủ quyền lực cho chính quyền trung ương để có thể hành động theo ý muốn. Cấp trung ương vẫn có quyền cao hơn địa phương thông qua một quá trình phức tạp và thông thường người ta không muốn làm như vậy vì muốn giữ được sự đồng thuận. Vì vậy người ta thường nói “phép vua thua lệ làng” và “chính quyền địa phương là nhà nước nhỏ”.

Những thay đổi tích cực trong cơ cấu chính phủ đã dần mất đi động lực của mình, làm cho hệ thống mất dần khả năng tự tạo ra động lực mới cho các thay đổi trong giai đoạn tiếp theo. Kết quả còn lại của hệ thống công quyền được tóm tắt như sau, theo một ý kiến từ Việt Nam: “Về mặt nhiệt tình, thái độ của các cơ quan chức năng và quan chức hiện nay và hệ thống hành chính công thể hiện qua nhiều mặt xa rời người dân, làm khó cho dân thay vì tạo điều kiện khai thác tiềm lực của họ. Các cơ quan chức năng và quan chức vẫn coi mình là cấp trên của dân, ban phát bổng lộc, bắt nạt và gây khó khăn cho dân. Sau 15 năm cải cách người ta vẫn chưa học thuộc bài học lấy dân làm gốc, mà thậm chí còn bị sao lãng”<sup>1</sup>.

Nói chung, tính hiệu quả hoặc thiếu hiệu quả của Chính phủ Việt Nam đều bắt nguồn từ một vài yếu điểm mang tính logic và cơ cấu do lịch sử để lại từ tư duy theo kiểu cũ. *Trước hết*, do bị ảnh hưởng từ nền kinh tế kế hoạch tập trung nên Chính phủ dù thấy cần phải tăng cường vai trò của thị trường nhưng cũng không thể rũ bỏ hoàn toàn tàn dư ấy một cách nhanh chóng được. Sự tồn tại của các nhóm lợi ích là một

---

1. Đặng Đức Đạm: “Đổi mới tổ chức bộ máy quản lý nhà nước nhằm thực hiện tốt các chức năng quản lý nhà nước về kinh tế”, tài liệu chưa công bố, tr. 6.

minh chứng; nhưng có nhiều trung tâm quyền lực thì các nhóm lợi ích mới đạt được điều họ muốn và điều đó làm chậm quá trình cải cách. Ví dụ, các doanh nghiệp nhà nước vẫn muốn được giữ là doanh nghiệp nhà nước vì dễ tiếp cận với nguồn vốn nhà nước hơn là theo nguyên tắc thị trường và họ có thể dễ dàng gây ảnh hưởng của mình hoặc bảo vệ quyền lợi của mình bằng cách đề cao vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Các bộ quản lý các doanh nghiệp lớn nhất và quan trọng nhất (thông qua bổ nhiệm cán bộ), ngay cả khi các doanh nghiệp này đã bị chuyển đổi thành các tập đoàn, vẫn gây ảnh hưởng rất lớn.

Thứ hai, tình trạng quyền lực không tập trung ở Việt Nam lại bị làm trầm trọng thêm bởi xuất hiện văn hóa quan liêu, tránh rủi ro nhưng khi thấy có thể kiếm lợi được thì lại rất liều lĩnh trong đó, địa phương được phân quyền sẽ chấp nhận rủi ro đi quá quyền hạn của mình nếu cần bảo vệ quyền lợi đi kèm và sẽ đẩy trách nhiệm lên cấp cao hơn nếu thấy có rủi ro đối với những quyết định mà họ có đủ thẩm quyền quyết định. Các chỉ thị của các bộ và đặc biệt là của Thủ tướng Chính phủ chấn chỉnh các hành động vượt quyền thường bị bỏ qua và cấp trung ương thường phải dành quá nhiều thời gian giải quyết những vấn đề mà thực chất phải do cấp dưới giải quyết. Bên cạnh đó việc trung ương giải quyết vấn đề của cấp địa phương cũng có một phần nguồn gốc từ sự thiếu tin tưởng vào địa phương.

Thứ ba, việc đặt sai vị trí trách nhiệm cá nhân làm trầm trọng thêm khi gượng ép kết hợp trách nhiệm cá nhân và trách nhiệm tập thể với nhau. Rất khó đưa một người nào đó ra khỏi vị trí ra quyết định sau khi người đó đã ra một quyết định sai lầm hoặc phải trả giá cao. Lý do ở đây là quá trình ra quyết định liên quan đến quá nhiều bên có lợi ích liên quan và ai cũng có rất nhiều quyền cho ý kiến; quyết định được đưa ra thường là những văn bản chính thức có nội dung mâu thuẫn vì nó phải thể hiện mọi ý kiến, mà những ý kiến đó thường mâu thuẫn lẫn nhau. Khi truy cứu trách nhiệm, thông thường người ta sẽ tìm được một nhóm mà trong đó không ai chịu trách nhiệm, bộ trưởng và những người đứng đầu các cơ quan ngang bộ khác không thể bãi miễn chức

vụ của những người không có năng lực ngay được trừ trường hợp phạm luật rõ ràng.

## **2.2. Cung cấp dịch vụ công tại Việt Nam**

Tại các nước xã hội chủ nghĩa, nhà nước “trực tiếp cung cấp dịch vụ công thể hiện mối quan hệ giữa các cơ quan công quyền của nhà nước với người dân”<sup>1</sup>. Trước đây, dịch vụ công không những dễ tiếp cận mà còn được cung cấp miễn phí hoặc với giá rất thấp. Nếu xem xét quá trình cải cách trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ công tại Việt Nam sẽ thấy tình hình những năm 1980 khi “Đổi mới” bắt đầu không có gì thay đổi so với hiện nay.

Hoàn cảnh những năm 1980 đòi hỏi Chính phủ phải giải phóng năng lực sản xuất xã hội, giảm bớt kế hoạch và kiểm soát tập trung. Mặt khác, do Chính phủ thiếu nguồn lực (thu thuế thấp, các doanh nghiệp nhà nước kinh doanh lỗ hoặc lãi thấp) nên việc cung cấp dịch vụ công cũng bị hạn chế trong khi quyền được hưởng những dịch vụ và hàng hóa do Nhà nước cung cấp trong chế độ xã hội chủ nghĩa đã tạo ra những kỳ vọng lớn khó thỏa mãn. Do đó, Chính phủ đã phải tìm nguồn lực bên ngoài nhà nước và bên ngoài khu vực quốc doanh để đảm bảo cung cấp những dịch vụ đó. Về cơ bản đó chính là động lực của cái gọi là “xã hội hóa” các dịch vụ công, chuyển một phần gánh nặng sang xã hội, tức là người dân. Hiện tượng “nhà nước nhỏ đi, xã hội lớn lên” này chính là một xu hướng đã được bắt đầu trên thế giới từ những năm 1970 (hay còn được gọi là chủ nghĩa Thatcher hoặc Kinh tế học Reagan) hướng tới việc giảm gánh nặng cho nhà nước và hướng tới nguyên tắc thu phí từ phía người sử dụng nhằm vận hành và sử dụng tối ưu nguồn lực kinh tế quốc gia. Ngoài ra, những người có điều kiện có thể lựa chọn sử dụng dịch vụ tốt hơn như dịch vụ y tế cao cấp, giáo dục đại học (một số người cho rằng đây không phải là dịch vụ công) và giao thông công cộng. Thực tế, tuy nhìn bề ngoài, dịch vụ công còn chậm và yếu trong hầu hết các lĩnh vực, nhưng cũng có thể có được dịch vụ công với chất lượng tốt hơn nếu người hưởng dịch vụ công chịu chi tiền dứt lốt hoặc chi với mức cao hơn giá được công bố để làm cho nhanh, ví dụ như khi làm hộ chiếu hoặc

---

1. Lê Chi Mai: *Dịch vụ hành chính công*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, 2006, tr. 6.

giao dịch một cửa tại thành phố. Những cách làm như vậy đi ngược lại với ý tưởng về quyền công dân vì người ta mong đợi dịch vụ công phải được cung cấp bình đẳng, bất kể địa vị xã hội là gì.

Không thể thực hiện được ý tưởng nhà nước lo dịch vụ cho dân bởi tình hình tài chính khó khăn đã hạn chế khả năng cung cấp dịch vụ công, nhất là trong tình trạng nhân lực và vật tư rất thiếu. Kể từ cuối những năm 1980 vùng đô thị Việt Nam, nhất là thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội phát triển nhanh, dân số chính thức thấp hơn dân số thực tế nhiều; người dân đã tự xây dựng các khu nhà ở quanh thành phố. Điều đó đã làm tăng dân số đô thị và sức ép của nó lên dịch vụ công đã lên đến mức phải thay đổi về mô hình cung cấp dịch vụ công. Việc đó đã được thực hiện thông qua Nghị quyết số 90/CP ngày 21-8-1997, mạnh dạn giao việc cung cấp dịch vụ công cho các pháp nhân ngoài nhà nước và hoan nghênh khu vực tư nhân tham gia. Tư duy về cung cấp dịch vụ công tại Việt Nam đã thay đổi từ chỗ cho rằng Nhà nước phải là nhà cung cấp dịch vụ chính sang các pháp nhân nằm ngoài các bộ. Nói cách khác, trong khi Nhà nước vẫn chịu trách nhiệm chung thì công việc hàng ngày được chuyển cho các tổ chức bên ngoài và quan chức các bộ không phải bận tâm đến. Quan chức các bộ có thể tập trung vào công tác lập chính sách<sup>1</sup>.

Trong báo cáo chuyên đề Đánh giá cải cách hành chính nhà nước trong lĩnh vực tổ chức bộ máy hành chính nhà nước - vai trò, chức năng, trách nhiệm và cơ cấu của Ban Chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ, Tổ thư ký (với sự tài trợ của UNDP) năm 2000, Chính phủ Việt Nam được đánh giá là đã có những cơ quan được phân công trách nhiệm rõ ràng về quản lý nhà nước và cung cấp dịch vụ công. Cơ cấu chính phủ đã thay đổi khi các cơ quan chính phủ quyết định không cung cấp dịch vụ công và giao hầu hết hoặc toàn bộ trách nhiệm này cho các doanh nghiệp<sup>2</sup>.

---

1. Phạm Tuấn Khải: "Tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo yêu cầu của nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa", tài liệu chưa xuất bản, tháng 10-2008, tr. 3.

2. Ban Thư ký Ban Chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ: "Báo cáo nhóm 3: Đánh giá cải cách hành chính công trên lĩnh vực cơ cấu tổ chức bộ máy chính phủ và quản lý nhà nước - vai trò, chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu, tháng 6-2000", bản tiếng Việt, tr. 8.

Theo ông Trần Việt Phương, một người đã làm việc vài chục năm trong cơ cấu chính phủ, Nhà nước chịu trách nhiệm trước dân đảm bảo cung cấp tất cả các dịch vụ công, nhưng để có hiệu quả Nhà nước chỉ nên trực tiếp cung cấp một số dịch vụ cơ bản. Những dịch vụ khác ít cơ bản hơn nên giao cho các tổ chức ngoài nhà nước làm, nhưng Nhà nước vẫn phải giám sát và đặt ra các tiêu chuẩn (vì Nhà nước chịu trách nhiệm đảm bảo cung cấp mọi loại dịch vụ công). Ngoài ra, các bộ cũng nhận ra rằng có nhiều lĩnh vực chồng chéo và cần thay đổi một cách toàn diện ở cấp ra quyết định. Vì thế, số bộ đã giảm đi<sup>1</sup>. Tuy nhiên, những thay đổi này dường như không được thực hiện triệt để, như đã nêu trên. Kết quả là do thiếu triệt để nên đã ảnh hưởng tới hiệu quả chính sách do không tách rời hoàn toàn chức năng làm chính sách với chức năng thực hiện chính sách và cung cấp trực tiếp dịch vụ công<sup>2</sup>.

### **2.3. Đánh giá hiện trạng cung cấp dịch vụ công tại Việt Nam**

Vì vậy, không có gì ngạc nhiên khi khu vực tư nhân chỉ đảm đương một phần nhỏ những dịch vụ công mà trước đây nhà nước cung cấp<sup>3</sup>. Lý do vì sao? Một số ngành vẫn cần Nhà nước phải giữ vai trò trong việc cung cấp dịch vụ, nhưng vai trò của Nhà nước trong lĩnh vực này, nếu đem so sánh với các nước khác thì cũng không khác là bao xét về khía cạnh tập trung xây dựng đất nước. Tại các nước thị trường tự do như Xingapo, Anh, Mỹ, giáo dục phổ thông vẫn do nhà nước cung cấp một phần hoặc toàn bộ, dịch vụ y tế cơ bản cũng vậy tuy rằng cũng có thêm sự lựa chọn từ khu vực tư nhân (vì lợi nhuận) và xã hội (phi lợi nhuận). Nói cách khác, hạn chế về cải cách hành chính công trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ công tại Việt Nam không lớn hơn tại các nước khác, tuy tiêu chuẩn dịch vụ lại là một vấn đề khác khi nghiên cứu kỹ lưỡng từng lĩnh vực. Theo bà Lê Chi Mai, nhà nước Việt Nam vẫn trực tiếp cung cấp dịch vụ

1, 2. *Tlđđ*, tr. 20, 21

3. Lê Chi Mai: *Cải cách dịch vụ công ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003, tr. 120.

công trong những lĩnh vực không được coi là dịch vụ công do những dịch vụ này không đúng với định nghĩa về dịch vụ công<sup>1</sup>.

Nhưng các báo cáo của Chính phủ lại nhìn nhận tình hình như là một quá trình tiến lên chỉ có điều những bước cải cách tiếp theo bị chậm. Trong Báo cáo số 1 của Ban Chỉ đạo cải cách hành chính công đánh giá giai đoạn 1 cải cách hành chính công (2001-2005) có lưu ý rằng trong việc cung cấp dịch vụ công (trang 9) cuộc cải cách hành chính đã thành công trong việc tách quản lý nhà nước ra khỏi các đơn vị cung cấp dịch vụ công. Báo cáo chuyên đề Đánh giá cải cách hành chính nhà nước trong lĩnh vực tổ chức bộ máy hành chính nhà nước - vai trò, chức năng, trách nhiệm và cơ cấu của Ban Chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ, Tổ thư ký (với sự tài trợ của UNDP) năm 2000 cũng đồng ý với ý kiến này. Trong báo cáo của Ban Chỉ đạo không chỉ ra một mối liên hệ tích cực nào giữa cải cách cơ cấu chính phủ với dịch vụ công hoàn hảo.

Để đánh giá cụ thể hơn ta hãy bắt đầu với thủ tục hành chính trong cải cách hành chính công. Đã có rất nhiều tiến bộ trong việc sửa đổi bộ máy nhà nước làm cho thủ tục hành chính đơn giản hơn. Cụ thể, thẩm quyền cấp phép đã được giao cho các sở trực thuộc các bộ<sup>2</sup>. Việc cung cấp dịch vụ một cửa cho các dịch vụ công nhằm giảm bớt phiền hà cho dân đỡ phải đi lại nhiều lần và gặp quá nhiều cơ quan chức năng là những cố gắng đáng kể trong cải cách thủ tục hành chính. Xem xét lại những thủ tục đã cải cách cho thấy dịch vụ xuất nhập cảnh và dịch vụ hải quan đã có tác động trực tiếp tới cảm nhận của dân chúng về cải cách hành chính công. Những tiến bộ này đều ít nhiều do chịu tác động của người nước ngoài, những người tiên phong trong nước hoặc do Việt Nam phải tuân thủ các cam kết quốc tế. Ví dụ, tiến bộ trong lĩnh vực hải quan có thể dễ dàng được giải thích bởi nguyện vọng gia nhập WTO và tuân thủ với quy định của NAFTA. Hàng năm, Chính phủ tổ chức các buổi đối thoại với cộng đồng các doanh

---

1. Lê Chi Mai: *Dịch vụ hành chính công*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, 2006, tr. 20-21.

2. Đinh Duy Hòa: “Đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước”, Tạp chí *Tổ chức Nhà nước*, số 1+2, 2008, tr. 20-23.

ngành, trong đó có nhiều doanh nghiệp nước ngoài, để tìm ra các vấn đề mà các doanh nghiệp đang gặp phải.

Về giáo dục, Việt Nam đã tiến những bước lớn trong xã hội hóa giáo dục đại học và cao đẳng, nhưng giáo dục phổ thông 12 năm vẫn được coi là một loại dịch vụ công thuộc trách nhiệm nhà nước. Điều đó lại càng đúng hơn đối với những vùng xa và nghèo, nơi khu vực tư nhân không với tới và giáo dục chính là chìa khóa để nâng cao đời sống cho người nghèo và đồng bào dân tộc thiểu số. Trong hệ thống các trường ở Việt Nam, khoảng 2/3 là trường tiểu học và trung cơ sở. Chính sách của Chính phủ là cố gắng xây một trường tiểu học và trung học cơ sở tại mỗi xã và tối thiểu một trường trung học phổ thông tại mỗi huyện. Chi phí cho các trường do Nhà nước đài thọ hầu như toàn bộ và ngân sách giáo dục được giao cho địa phương quản lý. Ngân sách giáo dục tăng đều hàng năm. Mức tăng năm 1996 là 10%, năm 2000 là 15,5% và năm 2008 là 20% (xem Bảng 4.3).

**BẢNG 4.3: Số học sinh và ngân sách giáo dục 2000-2008**

		2000	2005	2006	2007	2008
1	Số sinh viên và học sinh trên 1.000 dân	287	277	274	269	266
2	Số sinh viên trên 10.000 dân	118	167	179	188	194
3	Tỷ lệ học sinh/sinh viên học trường công (%)	88,20	85,20	84,40	84,62	84,94
3.1	Mầm non	47,22	41,79	42,73	43,63	48,86
3.2	Tiểu học	99,72	99,55	99,46	99,42	99,40
3.3	Trung học cơ sở	96,82	98,20	98,59	98,83	98,91
3.4	Trung học phổ thông	65,21	69,54	69,40	72,90	79,03
3.5	Dạy nghề	70,70	73,80	71,17	70,71	63,35
3.6	Trung cấp nghề	97,10	84,49	81,78	81,57	81,33
3.7	Cao đẳng, đại học	88,64	88,43	87,13	88,22	88,40
4	Ngân sách giáo dục/GDP (%)	4,1	5,1	5,6	5,5	5,6
5	Ngân sách giáo dục/Ngân sách nhà nước (%)	15,5	17,9	18,4	19,0	20,0

Nguồn: Đề án đổi mới cơ chế tài chính giáo dục của Bộ Giáo dục và Đào tạo (2009-2014), do Chính phủ trình Quốc hội tháng 5-2009.



So với Xingapo tỷ lệ này vẫn thấp hơn vài điểm phần trăm<sup>1</sup>. Trong đợt ngân sách đầu tiên, nhiệm kỳ thứ hai, chính phủ của Tổng thống Indônêxia đã chi khoản lớn nhất bằng 20% ngân sách cho giáo dục, trong đó chưa tính đến chi lương Bộ Giáo dục<sup>2</sup>.

Trong tình hình gánh nặng ngân sách quốc gia ngày càng tăng, Chính phủ bắt đầu khuyến khích tư nhân tham gia ngành giáo dục, kể cả giáo dục cơ sở nhằm đóng góp vào việc cung cấp dịch vụ công này. Cần lưu ý rằng, cải cách giáo dục cho phép tư nhân tham gia mở trường đã bắt đầu từ năm 1986 mặc dù khi đó người ta không biết đến một phong trào lớn hơn về tư nhân hóa cung cấp dịch vụ công đang diễn ra trên thế giới.

Tác động của quá trình xã hội hóa giao cho khu vực tư nhân cung cấp dịch vụ công đồng thời giữ nguyên vai trò kiểm soát của Nhà nước tỏ ra khá khả quan mặc dù vẫn còn chưa rõ ràng lắm. Trong vòng 15 năm trở lại đây, số trường và số học sinh, bao gồm cả tiểu học, trung học, đại học và dạy nghề đều tăng lên. Nhà nước vẫn là người cung cấp chủ đạo dịch vụ đối với giáo dục tiểu học và trung học cơ sở, trong khi tư nhân tham gia nhiều hơn vào cung cấp dịch vụ giáo dục mẫu giáo mầm non và 21% giáo dục phổ thông trung học, tức là khoảng 12% số học sinh (số liệu năm 2008). Tỷ lệ học sinh trường công khá ổn định trong vòng 8 năm qua (xem Bảng 4.3).

Những thành tựu trong việc mở rộng nguồn cung đồng thời cũng có nghĩa là không thể kiểm tra hết chất lượng học sinh và chất lượng dịch vụ (do tăng quá nhanh nhằm đáp ứng nhu cầu thị trường) và ngoài ra học phí cũng quá cao đối với nhóm dân cư nghèo. Các trường tư thục tập trung tại thành thị là nơi người dân có thu nhập cao hơn những vùng khác. Vấn đề chính trong giải pháp cổ phần hoá hiện nay ở Việt Nam là không quản lý được đầy đủ các tiêu chuẩn dịch vụ do tư nhân cung cấp, nhất là đối với giáo dục cao đẳng và đại học, dẫn đến dịch vụ kém chất

1. Số liệu Xingapo giai đoạn 1996-2008 có tại: [www.mof.gov.sg/budget\\_archives/index/html](http://www.mof.gov.sg/budget_archives/index/html)

2. Xem <http://thejakartaglobe.com/home/yudhoyono-presents-2010-proposal-for-indonesias-budget/321974>

lượng và hiện tượng lừa đảo<sup>1</sup>. Ngược lại, dịch vụ giáo dục do các trường đại học nước ngoài cung cấp, nhất là những trường danh tiếng, lại được đòi hỏi nhiều. Các cơ sở giáo dục và cựu sinh viên cung cấp thông tin về những dịch vụ này trên cơ sở phi lợi nhuận<sup>2</sup>. Điều này nên khuyến khích.

Nhìn chung, xã hội hóa với tư cách là một giải pháp giúp làm giảm gánh nặng của Chính phủ không nâng cao chất lượng giáo dục. Năm 2008, UNESCO đã xếp Việt Nam thứ 79 trong số 129 nước về chỉ số phát triển giáo dục. Thực tế, đây là một sự đi xuống so với thời điểm UNESCO mới bắt đầu theo dõi chỉ số phát triển giáo dục (EDI- Education Development Index) năm 2004. Trong thời gian đó chỉ số EDI của Việt Nam đã bị Ấn Độ, Trung Quốc và Malaixia vượt qua<sup>3</sup>.

Trong ngành y tế, chủ trương xây dựng một trạm y tế cho 7.000 dân là rất tốt. Ở Việt Nam có một mạng lưới các bệnh viện nhà nước - 30 bệnh viện cấp trung ương, 196 bệnh viện tuyến tỉnh và 596 bệnh viện tuyến huyện. Tại 9.920 xã trong cả nước đã có trạm y tế cấp cơ sở, ngoài ra các doanh nghiệp và các cơ quan nhà nước lớn cũng có riêng bệnh viện của doanh nghiệp. Trong 20 năm Đổi mới nhiều chỉ số về y tế công cộng đã được cải thiện, nhất là tuổi thọ, tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh và sức khỏe sinh sản. Ấn tượng hơn nữa là dịch vụ y tế được miễn phí, tuy rằng tiêu chuẩn còn thấp. Do hệ thống không phát triển bền vững được nên Chính phủ đã phải thu tiền viện phí, bắt đầu từ năm 1989. Theo một ước lượng, chi y tế của Chính phủ trong năm 2008 chiếm khoảng 6,1% chi ngân sách và con số này chỉ đáp ứng khoảng 40% tổng chi trong ngành y tế<sup>4</sup>. Nói cách khác, 60% chi y tế do dân chịu. Những người có đủ tiền chi thì lại

---

1. Thanh Hà: "Cần làm rõ việc "bung" ra nhiều trường cao đẳng, đại học", *Tuổi Trẻ*, 19-12-2008, tr. 8. Kể từ khi Chính phủ cho phép mở rộng không giới hạn các trường cao đẳng năm 2005 cho tới tháng 8-2008 đã có 232 trường đại học và dạy nghề mới được thành lập hoặc nâng cấp, trong đó có 78 trường dạy nghề. Bộ Giáo dục và Đào tạo cũng đã công bố các hướng dẫn nghiêm ngặt về thành lập các cơ sở giáo dục cao đẳng. Tuy nhiên nhiều trường không đạt yêu cầu vẫn được thành lập.

2. *Viet Nam News*, 18-10-2008, tr. 2.

3. "Ngành giáo dục đang nợ một lời giải thích", *Vietnamnet*, 28-11-2008.

4. *Vietnamnet*, 18-4-2008.

được chia ra làm hai nhóm, những người lựa chọn dịch vụ do Nhà nước cung cấp và những người chọn dịch vụ do tư nhân cung cấp. Mặt tích cực ở đây là tư nhân hóa dịch vụ y tế đã giảm một nửa gánh nặng cho các cơ sở nhà nước<sup>1</sup>. Tuy nhiên, phong trào vận động toàn dân mua bảo hiểm y tế đã gặp phải hai chướng ngại. *Thứ nhất*, do điều kiện chi trả từ bảo hiểm y tế lỏng lẻo nên quỹ bảo hiểm y tế đã mất khả năng thanh toán năm 2007 và 2008. Sự việc này đã làm ảnh hưởng đến chương trình bảo hiểm y tế như là một công cụ đưa cơ chế thị trường vào lĩnh vực y tế và làm giảm lòng tin của người dân vào khả năng thanh toán của bảo hiểm y tế. *Thứ hai*, nếu muốn làm cho chế độ bảo hiểm y tế hiện nay vững về tài chính thì ngoài việc thắt chặt điều kiện chi trả, còn có thể phải nâng mức phí, nhưng làm như vậy sẽ ảnh hưởng tới khả năng tham gia của người nghèo<sup>2</sup>. Đặc biệt, các bệnh viện và bác sĩ đã đẩy cầu về dịch vụ y tế lên cao một cách không cần thiết dẫn đến đòi bù đắp từ bảo hiểm y tế tăng cao và đó là lý do chính tại sao hệ thống bảo hiểm y tế bị đổ vỡ<sup>3</sup>. Về mặt này, Chính phủ đã không kiên quyết kiểm tra và lường trước những vấn đề có thể xảy ra đối với bảo hiểm y tế.

Xu hướng tương tự diễn ra trong dịch vụ vận tải mà trước đây hoàn toàn do Nhà nước cung cấp. Sau khi khu vực tư nhân được phép tham gia khối lượng và chất lượng dịch vụ đã tăng lên tuy rằng còn thiếu sự kiểm soát của Nhà nước về tiêu chuẩn dịch vụ và đó chính là lĩnh vực chạy theo lợi nhuận, thiếu sự công bằng đối với người sử dụng và cần sửa đổi nhiều. Trong ngành vận tải người sử dụng cũng chuyển sang sử dụng dịch vụ của khối tư nhân nhiều hơn trong ngành y tế.

Tóm lại, kết quả mà Nhà nước Việt Nam đạt được trong các lĩnh vực giao thông, cấp thoát nước và các dịch vụ cơ bản khác rất khác nhau. Tuy đã đạt được những kết quả nhất định nhưng những dịch vụ công này chưa được cung cấp theo quy mô và chất lượng cao hơn mong đợi; vấn

---

1. Lê Chi Mai (2003), tr. 160 và Bảng 2.3.

2. Sự đánh giá chung về lĩnh vực giáo dục và y tế được trích dẫn từ nguồn Lê Chi Mai (2003), tr. 125-134.

3. Trao đổi với một bác sĩ làm tư vấn chính sách về y tế, tháng 12-2008.

đề còn tồn tại một vài loại dịch vụ này đáng lẽ phải được quan tâm tốt hơn thì khi quy hoạch và triển khai các khu đô thị mới lại rất yếu kém. Ví dụ, chúng ta vẫn còn nhớ tháng 10-2008 và tháng 7-2009, sau vài ngày mưa to khác thường Hà Nội đã bị ngập lụt nghiêm trọng. Về vấn đề thoát nước, các khu phố cổ Hà Nội có khả năng thoát nước tốt hơn các khu đô thị mới. Ngoài ra còn có nhiều khu trong thành phố chưa được cấp nước sạch<sup>1</sup>. Đường Hồ Chí Minh đã hoàn thành một phần nhưng vẫn chưa có nhiều xe đi vì khoảng cách xa và dọc đường chưa cung cấp các dịch vụ đi kèm. Qua đó có thể thấy quy hoạch chưa tổng thể đã làm cho chính sách cung cấp dịch vụ công nhiều khi không hiệu quả.

Có thể đánh giá việc cung cấp dịch vụ công bằng cách lấy ý kiến của người dân. Nhưng không dễ khảo sát được ý kiến đại diện, ở Việt Nam đây là một ngành còn non trẻ. Không giống như ở các nước phát triển, người ta không điều tra ý kiến công chúng về công việc của chính phủ, chứ đừng nói gì đến việc điều tra về uy tín của chính phủ hay các chính trị gia. Vì vậy, Báo cáo Chỉ số hài lòng của Viện Nghiên cứu Phát triển thành phố Hồ Chí Minh là một khởi đầu tốt. Cuộc điều tra đã thu thập ý kiến của người sử dụng và mức độ hài lòng của họ đối với 7 lĩnh vực dịch vụ công cơ bản trong năm 2008. Phát hiện chủ yếu của cuộc điều tra là sự giảm sút mức độ hài lòng trong số người sử dụng các dịch vụ được lựa chọn tại thành phố Hồ Chí Minh so với năm 2006. Trong số 7 lĩnh vực điều tra thì địa chính, y tế và giao thông công cộng bị giảm mức độ hài lòng nhiều nhất (xem Hình 4.1). Một phát hiện nữa là tỷ lệ người trung lập hoặc từ chối phát biểu ý kiến tăng lên. Cuộc điều tra đã chỉ rõ rằng, cần có những tiêu chuẩn tốt hơn trong việc cung cấp dịch vụ công và hiện nay các tiêu chuẩn đó không theo kịp mong muốn.

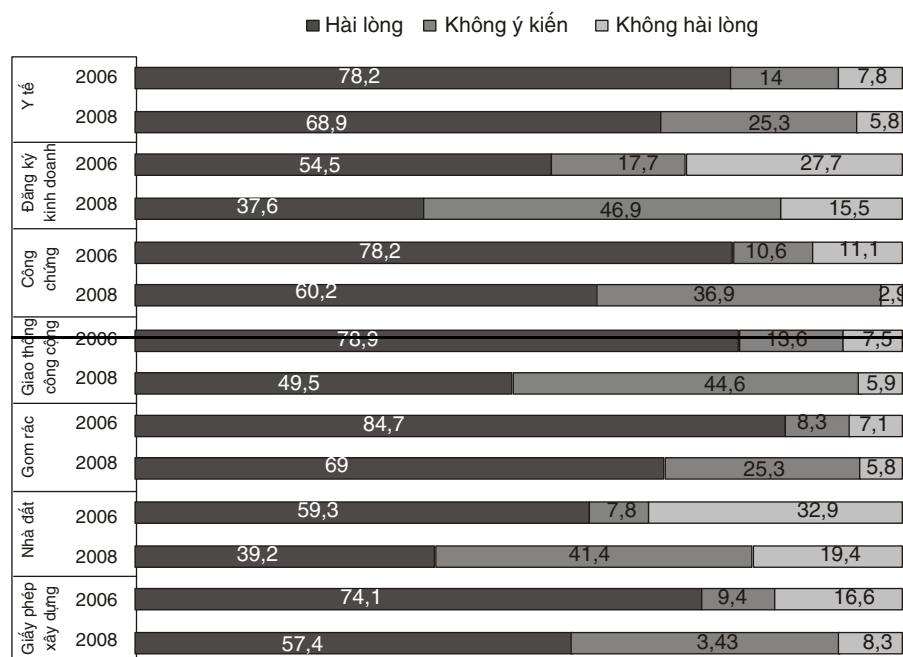
Trong hoàn cảnh chất lượng dịch vụ công còn xa mới đạt yêu cầu ngay cả khi Chính phủ đã cố gắng thay đổi cơ cấu và giao cho công ty tư nhân và thương mại đảm trách, hiện nay chỉ có hai cách nâng cao chất lượng dịch vụ. *Thứ nhất*, nâng cao tiêu chuẩn đòi hỏi từ phía các cơ quan có thẩm quyền đi thuê ngoài đối với các nhà cung cấp dịch vụ, và *thứ hai*

---

1. "Sống ở Thủ đô vẫn thiếu nước sạch hàng chục năm", Vietnamnet, 4-3-2009.

phải tạo được văn hóa công chức để công chức thấy rằng phấn đấu đạt quy chuẩn dịch vụ công là một phần trong công việc hàng ngày của họ. Để đạt được hai mong muốn thay đổi đó chúng tôi khuyến nghị như sau.

**HÌNH 4.1: Thành phố Hồ Chí Minh: sự hài lòng của khách hàng đối với các dịch vụ công được lựa chọn, 2006-2008**



*Nguồn:* Điều tra mức độ hài lòng của công chúng đối với dịch vụ công tại thành phố Hồ Chí Minh, 2006 và 2008. Bảng 5, tr. 6.

### 3. Khuyến nghị

Phần này sẽ đưa ra năm nhóm khuyến nghị về cải cách hành chính công liên quan đến khía cạnh cung cấp dịch vụ công. Trước hết là ba nhóm khuyến nghị về tạo điều kiện thực hiện và sau đó là hai nhóm về thay đổi.

*Nguyên tắc thứ nhất là xây dựng văn hóa hướng tới khách hàng trong thế giới kinh doanh.* Bất cứ doanh nghiệp nào đạt được mức độ hài lòng cao của khách hàng cũng nhận được sự ủng hộ của khách hàng trung thành và kinh doanh có lãi. Vậy ai là khách hàng của bộ

máy hành chính không chạy theo lợi nhuận? Nói chung đó là người dân, còn cụ thể hơn đó là những người từng ngày từng phút sử dụng dịch vụ công. Chính vì lý do đó nên nguyên tắc thứ nhất trong cải cách hành chính công trên lĩnh vực cung cấp dịch vụ công phải tạo được văn hóa coi sự hài lòng của công chúng là thước đo cuối cùng đối với hiệu quả của bộ máy hành chính. Trên thực tế văn hóa này dường như đang thiếu vắng tại Việt Nam.

*Nguyên tắc thứ hai là sẽ không có mô hình tốt nhất có thể vay mượn và đưa vào Việt Nam mà không phải chọn lọc và cấy ghép.* Ta có thể thấy có nhiều thông lệ hiệu quả, Việt Nam đã và đang tham khảo những ý tưởng đó từ bên ngoài để thực hiện cải cách hành chính công của mình. Nhưng những thông lệ ở các nước được xây dựng tùy theo điều kiện về thời gian và hoàn cảnh đặc biệt tương ứng với môi trường kinh tế, chính trị và xã hội. Do đó cần phải vận dụng mang tính chọn lọc các ý tưởng áp dụng dựa vào hoàn cảnh Việt Nam. Hoàn cảnh địa phương cũng có thể được lấy làm căn cứ để không thực hiện cải cách. Vì vậy, nguyên tắc này, trong điều kiện mọi yếu tố khác không đổi, sẽ phải sau nguyên tắc về phục vụ khách hàng.

*Nguyên tắc thứ ba là vấn đề cải cách cơ cấu tổ chức chính phủ.* Cải cách không phải là tìm cách cắt giảm số bộ và phát triển theo đường thẳng. Ngược lại, dịch vụ công tốt có thể đòi hỏi mở rộng bộ máy chính phủ, hoặc tái cơ cấu chính phủ (không nhất thiết nhằm mục đích tinh giản bộ máy) nhằm làm cho việc cung cấp dịch vụ công hoàn hảo trở thành mục tiêu ưu tiên của chính phủ. Cuối cùng, việc sắp xếp và phân quyền cho các bộ và các cơ quan liên quan phải dựa trên nguyên tắc trước tiên về tổ chức là chuyên môn hóa và thứ hai là loại công việc thứ cấp mà một bộ có thể đảm nhận nhằm thay mặt chính phủ tăng cường phúc lợi. Họ phải có bộ máy và nhân sự để hoạt động. Thêm vào đó, bộ máy các bộ cũng phải được bổ sung bằng các mối liên kết qua lại. Vì vậy, cơ cấu và quy tắc hoạt động mà theo đó các bộ có thể lấy ý kiến của nhau thường xuyên sẽ rất hữu ích. Không chỉ ở cấp không chính thức mà cả ở cấp chính thức, các bộ phải biến thành quy tắc tham vấn ý kiến bộ khác trước khi ra quyết định về một vấn đề dịch vụ công và các ý kiến khác nhau không bị gác lại mà phải được giải quyết để đảm bảo một chính sách về dịch vụ công chỉ có một quan điểm của chính

phủ và chỉ có một bộ chịu trách nhiệm về một chính sách dịch vụ công hoặc vấn đề cưỡng chế đi kèm. Bất cứ vấn đề nào liên quan đến nhiều cơ quan cũng chỉ được giải quyết bởi một cơ quan cùng với sự tư vấn và hỗ trợ của các cơ quan khác. Tuy chuyên môn và chức năng có thể chồng chéo nhưng thẩm quyền quyết định liên quan đến chính sách dịch vụ công thì không được phép như vậy. Do đó, một cơ quan như vậy cần được chính phủ hoặc quốc hội trao quyền.

Có thể thấy rằng, nhiều lĩnh vực trong công tác cung cấp dịch vụ công tại Việt Nam cần được lưu tâm gấp. Do điều kiện không cho phép nghiên cứu toàn bộ nên chúng tôi đã chọn phương pháp tiếp cận là chọn ra một vài lĩnh vực cấp thiết và còn nhiều tranh cãi nhất.

### ***3.1. Nhóm khuyến nghị số 1: thành lập các cơ quan quản lý đại diện và thực hiện công tác giám sát của Chính phủ (nhưng không trực tiếp cung cấp dịch vụ công)***

Các cơ quan này sẽ là tai, mắt, chân, tay của Chính phủ trong việc giám sát các chiến lược và thực hiện việc cung cấp dịch vụ công trong từng lĩnh vực cụ thể, như thông tin đại chúng, giao thông công cộng hoặc phát triển công nghiệp. Các cơ quan này khác các bộ ở chỗ nó trực tiếp tương tác với các công ty và nhà cung cấp dịch vụ, trung gian giữa những người lập chính sách tại các bộ và các công ty. Các cơ quan quản lý này phải được trực tiếp thành lập bởi luật của Quốc hội (do Chính phủ đề nghị và dự thảo) và luật phải coi các cơ quan đó là thiết chế của Chính phủ trong chính sách cụ thể đó. Về mặt nhân sự, Chính phủ chỉ nên giới hạn vai trò của mình ở việc chỉ định một số chuyên gia giỏi vào hội đồng quản trị. Hội đồng quản trị này sẽ có quyền cao nhất đối với cơ quan quản lý đó, cơ quan duy nhất có quyền chỉ định tổng giám đốc. Cơ quan quản lý chịu sự quản lý của bộ nhưng cơ quan này phải nộp báo cáo hàng năm lên Quốc hội và cả bộ lẫn cơ quan này đều có trách nhiệm giải trình trước Quốc hội. Mô hình cơ quan quản lý như vậy được hình thành bởi quyền lực chính trị (bao gồm cả chính phủ và quốc hội). Chính phủ chịu trách nhiệm kiểm soát chính sách. Ngoài phạm vi đó, hội đồng quản trị (bao gồm đại diện từ các bộ liên quan và từ bên ngoài, thậm chí

có thể cả từ các hiệp hội nghề nghiệp nước ngoài) sẽ đưa ra phương hướng chiến lược chung và thảo luận kế hoạch với bộ chủ quản.

Có nhiều lĩnh vực có thể áp dụng mô hình này và mô hình đã được áp dụng thành công tại nhiều nước và vùng lãnh thổ như Anh, Hàn Quốc, Hồng Kông, Đài Loan, Xingapo, Malaixia, Thái Lan, Ấn Độ, v.v.. Mô hình này được áp dụng tại Xingapo thành công tới mức mà mấy chục năm sau chính phủ vẫn tiếp tục thành lập các cơ quan quản lý mới, nhất là trong các lĩnh vực dịch vụ công cần sự giám sát chặt chẽ của chính phủ nhằm đảm bảo rằng cơ cấu và hoạt động của chính phủ theo kịp sự thay đổi môi trường bên ngoài. Lý do mà nhiều nước áp dụng mô hình này chính là lợi ích nó mang lại. Cái lợi đầu tiên là tập trung công việc vào quản lý một lĩnh vực chuyên môn cụ thể và tập hợp công việc vào tay một nhóm các nhà chuyên môn về lĩnh vực đó (hội đồng quản trị, tổng giám đốc, các trưởng ban của cơ quan quản lý đều là các nhà chuyên môn có bằng cấp về chuyên môn đó chứ không phải có bằng cấp chung chung hoặc là những chuyên gia thực hành có uy tín nghề nghiệp cao). Bằng cách đó, bộ phận thông thường vẫn làm công tác quản lý trong bộ có thể được tách ra để thành lập cơ quan quản lý mới. Qua đó tránh được chính phủ phình to lên và cũng tránh được chùng chểnh trong cơ cấu chính phủ.

Cái lợi thứ hai, không có khoảng cách giữa người làm chính sách (bộ), người lập kế hoạch và người thực hiện (cơ quan quản lý). Kết quả chính trị tích cực là chính phủ là người chịu trách nhiệm cuối cùng về giám sát việc cung cấp dịch vụ công và không thể đứng ngoài chuyện này. Chính phủ có thể buộc một cơ quan bán độc lập, cụ thể là hội đồng quản trị và tổng giám đốc chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động. Thay đổi nhân sự cũng dễ hơn vì nhân viên sẽ làm việc theo hợp đồng có thời hạn, nếu kết quả công tác không tốt sẽ không được ký lại hợp đồng, ngay cả đối với tổng giám đốc và các thành viên hội đồng quản trị cũng vậy. Tính chất bán độc lập sẽ khuyến khích tranh luận vào vấn đề thực chất thông qua các tương tác giữa hội đồng quản trị và bộ, sẽ đi đến những quyết sách tốt hơn. Qua đó các quan chức ở bộ sẽ duy trì được bức tranh tổng thể về hướng phát triển cho mọi công việc thuộc thẩm quyền của bộ trong khi những người thuộc cơ quan quản lý có điều kiện phản hồi về những gì



có thể hoặc không thể làm được và đâu là những thông lệ tốt trên thế giới liên quan đến lĩnh vực trách nhiệm của họ.

Cái lợi thứ ba, do khoảng cách giữa hoạch định chính sách và thực hiện chính sách, giữa các quan chức của bộ và nhân viên cơ quan quản lý tăng lên, nên tham nhũng (xảy ra khi cơ quan cung cấp dịch vụ công hối lộ cho những người làm chính sách) sẽ giảm đi, nhất là khi cơ quan quản lý không có nhiều quyền hành và những hạn chế này cũng phải được thể chế hóa trong luật và các quy định kèm theo. Cơ quan quản lý có thể lập doanh nghiệp để thực hiện chính sách với điều kiện doanh nghiệp đó không nhận vốn từ hội đồng quản trị và phải được vận hành như một doanh nghiệp vô thời hạn và cũng được dùng như công cụ giúp thực hiện chính sách thành công, ví dụ để tăng cường cạnh tranh (làm giảm giá) hoặc để phục vụ tại nơi mà doanh nghiệp tư nhân không muốn vào do chi phí cố định cao và doanh thu thấp.

Cụ thể là những bộ phận như vậy trực thuộc cơ quan quản lý sẽ làm gì trong lĩnh vực của mình? Như đã nêu, cơ quan quản lý sẽ thay mặt nhà nước, chính phủ và một bộ nào đó làm một số việc như: a) phát triển ngành thông qua xây dựng chiến lược (giúp bộ); b) đảm bảo rằng chiến lược được thực hiện theo các tiêu chuẩn của ngành và tiêu chuẩn về dịch vụ công (về công nghệ, chất lượng sản phẩm, sở hữu trí tuệ, v.v.); c) theo dõi những tiến bộ mới nhất và là người khởi xướng thay đổi tại cấp bộ; d) thay mặt nhà nước thực hiện các nhiệm vụ hành chính, trong đó bao gồm cả việc cấp phép cho công ty cung cấp dịch vụ công hoặc người dân thực hiện một số hoạt động cụ thể<sup>1</sup>.

---

1. Tại Xingapo hầu hết các loại giấy phép không liên quan nhiều đến trật tự an toàn đều được cấp bởi các cơ quan nằm ngoài các bộ. Một số cơ quan cũng thu tiền hoặc cấp phép giúp các bộ khác không liên quan nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho dân với điều kiện những loại phí thu và giấy phép mà họ phụ trách cũng được thực hiện cùng một địa điểm với cơ quan kia. Ví dụ, cơ quan chịu trách nhiệm thu thuế đường cũng có thể thu phí radio trên xe giúp cơ quan truyền thông. Một vài nhà cung cấp dịch vụ công, ví dụ các công ty bưu chính làm nhiều công việc khác ngoài việc đưa thư; họ cũng thay mặt chính phủ cung cấp dịch vụ công và thu phí dịch vụ. Ngay cả các ngân hàng cũng dùng chung máy rút tiền để tạo thuận lợi cho khách. Điều đó cho thấy văn hóa phục vụ trên hết đã thấm sâu vào xã hội.

Kinh nghiệm của Xingapo về vấn đề này rất đáng được xem xét. Tuy số bộ ở Xingapo ít nhưng nó che đi một số lớn các cơ quan quản lý đóng vai trò như một bộ nhỏ đứng đằng sau và quản lý chính sách công và dịch vụ công<sup>1</sup>. Mức độ độc lập của các cơ quan quản lý này là khác nhau; một số được tổ chức nằm trực tiếp trong bộ và chịu quyền giám sát hoàn toàn của bộ, còn một số khác thì do Quốc hội thành lập dựa trên đề nghị của bộ và số này được quyền hoạt động khá độc lập, nhất là trong việc chỉ định, tuyển dụng cán bộ. Kết quả là nhiều lĩnh vực chính sách công thuộc sự quản lý của các cơ quan chuyên ngành có khả năng hoạt động linh hoạt và không bị bó buộc bởi những quy tắc mà đáng lẽ được áp dụng nếu một bộ nào đó trực tiếp thực hiện. Cơ quan quản lý cũng được phép thu phí đối với dịch vụ công nhưng chỉ ở mức đủ bù chi phí. Thông thường, dịch vụ hành chính cơ bản được cung cấp miễn phí.

Ở Việt Nam chính quyền địa phương cũng tham gia vào quản trị nên người ta cũng sẽ lập các chi nhánh cấp tỉnh và cấp huyện của cơ quan quản lý. Nói chung, nên khuyến khích việc mở rộng như vậy nhưng nên hạn chế con số nhân sự và nhân sự phải do hội đồng quản trị bổ nhiệm. Những người này làm việc độc lập với chính quyền địa phương và không chịu trách nhiệm giải trình trước Ủy ban nhân dân địa phương. Chỉ cần vài người ở cấp tỉnh là đủ. Trong công việc, hội đồng quản trị nên áp dụng tiến bộ công nghệ, như chính phủ điện tử mà về đề tài này đã có nghiên cứu và dự án triển khai được tiến hành. Ví dụ, chính phủ điện tử cho phép người dân ở xa như Cà Mau hoặc Lai Châu cũng có thể xin được giấy phép loại mà thông thường chỉ cấp ở Hà Nội hoặc thành phố Hồ Chí Minh. Các nhân viên địa phương có thể lắp đặt các quầy điện tử (e-kiosk) phục vụ nhân dân đến đăng ký dịch vụ trực tuyến và nếu có thể, dịch vụ sẽ được miễn phí. Hoặc, thay vì chính phủ điện tử, ở những địa phương có thể áp dụng, cho phép người dân đăng ký dịch vụ

---

1. Danh bạ Chính phủ Xingapo đăng trên <http://app.sgdi.gov.sg/index.asp>. Trong bản in danh bạ này các tổ chức do Chính phủ Xingapo lập nên để giám sát cung cấp dịch vụ công được gộp vào một chương phục vụ người tra cứu biết được cơ quan nào phù hợp với nhu cầu của họ.

công qua đường bưu điện. Việc này hoàn toàn có thể làm được. Thư bảo đảm sẽ làm cho những người thực hiện không vin vào lý do chưa nhận được thư. Nói ngắn gọn, chính phủ điện tử sẽ làm cho chi nhánh địa phương của cơ quan quản lý trở nên không cần thiết. Thêm vào đó, khi tổng giám đốc có quyền tuyển dụng và sa thải thì họ sẽ có khả năng buộc nhân viên tuân thủ đúng tiêu chuẩn dịch vụ và nếu họ không duy trì và cải thiện được thì điều đó nguy hại cho chính chức vụ của họ.

Những loại dịch vụ công hoặc lĩnh vực chính sách nào cần đến các cơ quan quản lý như trên?

Theo các nhà nghiên cứu Việt Nam, rất nhiều loại dịch vụ công hiện nay do Chính phủ trực tiếp cung cấp hoặc do Chính phủ kiểm soát chặt chẽ thông qua các bộ. Vấn đề hiện nay là tùy thuộc vào Chính phủ quyết định thực hiện ý tưởng về cơ quan quản lý thế nào và có tiến hành nghiên cứu đối với tất cả các loại dịch vụ công hay không. Những nghiên cứu này sẽ xem xét nhu cầu thực tế trong từng lĩnh vực và trả lời câu hỏi: cần có những thay đổi gì đối với mô hình chung để phù hợp với đặc thù của từng loại dịch vụ công. Đối với mỗi lĩnh vực chỉ nên có duy nhất một cơ quan quản lý và cơ quan quản lý phải tạo điều kiện hết sức dễ dàng cho bất cứ người dân nào cũng có thể tiếp cận được, bất kể khoảng cách, tầng lớp và địa vị xã hội. Cơ quan quản lý một khi đã được thành lập - trở lại câu hỏi hệ thống hành chính công phục vụ cái gì - phải luôn đặt ra mục tiêu phát triển lĩnh vực mình quản lý hơn nữa, mang lại phúc lợi tốt hơn và phấn đấu cung cấp dịch vụ công hoàn hảo. Một vấn đề có thể nảy sinh là các bộ sẽ không muốn thành lập hội đồng quản trị hoặc quản lý vì quyền bỏ nhiệm nhân sự và điều hành công việc hàng ngày mà họ vẫn làm sẽ bị giảm.

#### *Mô hình kinh doanh: mức độ cạnh tranh*

Tiếp theo sẽ là câu hỏi cơ quan quản lý sẽ cho phép hoặc khuyến khích mô hình kinh doanh nào hoạt động trong lĩnh vực mình phụ trách. Đây là một câu hỏi hay vì nó sẽ có tác động đến chi phí và giá cả dịch vụ công. Không nhất thiết phải theo ý kiến cứng nhắc rằng sự độc quyền nhà nước hay tư nhân hoặc thị trường hoàn hảo sẽ thích hợp hơn trong

việc theo đuổi phúc lợi công cộng. Tuy nhiên, trường phái kinh tế chắc chắn sẽ khẳng định rằng cạnh tranh sẽ thúc đẩy phúc lợi vì nó đảm bảo điểm tối ưu pareto. Thực tế là bất cứ một doanh nghiệp nào cũng theo đuổi lợi nhuận tối đa; doanh nghiệp sẽ không bao giờ mong muốn thị trường hoàn hảo nhất và thích độc quyền nhất. Nếu cho phép doanh nghiệp tư nhân cung cấp dịch vụ công trong quá trình xã hội hóa thì cần lưu ý đến mục tiêu lợi nhuận của họ nhưng cũng phải cân đối với mục tiêu xã hội cung cấp dịch vụ bình đẳng cho mọi người. Khi chính phủ không cung cấp dịch vụ công trực tiếp có hiệu quả và bản chất của tư nhân là bóc lột thì điều cần thiết ở đây là phải cân đối và kết hợp được mặt mạnh của cả hai phía.

Điều đó có nghĩa là cơ quan quản lý phải thực hiện chức năng gác công, đảm bảo một số nguyên tắc, như đảm bảo dịch vụ được cung cấp đồng đều cho mọi người ở mức tối thiểu và cho phép thu phí đối với những dịch vụ cao cấp hơn nhưng không được phép làm ảnh hưởng tới những người hưởng dịch vụ tối thiểu. Theo mô hình kinh doanh này thì điều quan trọng là phải tạo ra sản phẩm khác biệt (để tối ưu lợi nhuận từ phía những người sử dụng dịch vụ cao cấp) và đạt được lợi thế về quy mô. Để đạt được ý thứ hai, cơ quan quản lý có thể xem xét cho phép nhà cung cấp dịch vụ có độc quyền gắn liền với điều kiện về mục tiêu xã hội. Những điều kiện đó có thể là cho phép một khoảng giá tối đa và tối thiểu tùy thuộc vào hoàn cảnh thị trường, bao cấp nhiều hơn cho vùng khó khăn và nghĩa vụ cung cấp dịch vụ đến những vùng khó tiếp cận. Nếu một ngành nào đó yêu cầu đầu tư ban đầu cao thì chính phủ cũng có thể trợ giúp một phần đầu tư vào công trình kết cấu hạ tầng giúp giảm nhẹ gánh nặng chi phí cố định cho doanh nghiệp. Sau cùng, doanh nghiệp cung cấp dịch vụ công phải được phép thu được một khoản lợi nhuận vừa phải. Nếu các doanh nghiệp phải đầu tư thường xuyên để nâng cấp dịch vụ (trong trường hợp phải nâng cấp đầu tư mới, đòi hỏi nhiều vốn thì mới nâng cấp được dịch vụ) thì cũng phải có quy định pháp lý đòi hỏi các công ty này tích lũy vốn phục vụ tái đầu tư để đảm bảo luôn luôn cung cấp dịch vụ đạt tiêu chuẩn cao.

Một trụ cột nữa góp phần hỗ trợ công việc của cơ quan quản lý là xã

hội dân sự. Câu hỏi còn bỏ ngỏ về định nghĩa và sự tồn tại của xã hội dân sự tại Việt Nam không nứu chân chúng ta tại đây, nhưng rõ ràng rằng Chính phủ Việt Nam cũng rất linh hoạt trong việc nhìn nhận vai trò của xã hội dân sự trong quản trị. Tiến sĩ Thang Văn Phúc, nguyên Thứ trưởng Bộ Nội vụ, trong một cuộc phỏng vấn dành cho các tác giả đã cho rằng vai trò của các tổ chức xã hội dân sự vẫn còn bị coi nhẹ tại Việt Nam. Ông cho rằng cần tăng cường vai trò này, đặc biệt là trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ công. Ông nêu ví dụ việc cấp chứng nhận hành nghề luật sư có thể giao cho Hội Luật sư thay vì do Bộ Tư pháp trực tiếp thực hiện. Chúng tôi, cho rằng nếu chức năng cấp chứng nhận được giao cho các tổ chức xã hội dân sự thì điều đó không có nghĩa là chính phủ đánh mất vai trò mà chỉ có nghĩa là chính phủ đặt ra tiêu chuẩn cấp chứng nhận (có tham khảo ý kiến của các nhà chuyên môn) và Hội Luật sư phải tuân theo. Tuy tiến sĩ không nói rõ như vậy nhưng chúng tôi tin rằng ông sẽ đồng ý với ý kiến đó.

Một lĩnh vực khác mà xã hội dân sự cũng có tác dụng là cuộc chiến chống HIV/AIDS<sup>1</sup>. Nó cho thấy xã hội dân sự có thể giữ một vai trò trong việc phản hồi chân thực và thậm chí cũng có thể cung cấp dịch vụ công nếu các công ty tư nhân không sẵn sàng làm. Ví dụ, các hiệp hội nghề nghiệp vốn từ lâu đã luôn luôn giữ một vai trò trong việc phát triển một ngành nghề nào đó. Nên yêu cầu các hiệp hội đó nắm một vai trò tích cực hơn hỗ trợ các cơ quan quản lý, nhất là trong việc định hướng chiến lược cho ngành. Quan trọng hơn là các tổ chức này

---

1. Khuất Thị Hải Oanh: “Đương đầu với HIV/AIDS ở Việt Nam: Từ góc nhìn của xã hội dân sự”, Viện Nghiên cứu Phát triển Xã hội, Hà Nội, tháng 11-2007. Có thể mô hình cơ quan quản lý không hợp với lĩnh vực HIV/AIDS vì lĩnh vực này cần chú ý đến khía cạnh xã hội và y tế của vấn đề hơn là hiệu quả thương mại và phát triển ngành. Nói chung, đối với những lĩnh vực xã hội không đặt vấn đề lợi nhuận lên hàng đầu thì một mô hình cơ quan quản lý và các pháp nhân thương mại cung cấp dịch vụ công có thể không hữu dụng. Nhưng như thế không có nghĩa là chính phủ không cần tập trung quyền và quyết định chiến lược vào một cơ quan duy nhất thay vì dàn trải ra nhiều cơ quan. Chính sự dàn trải này đã làm kém hiệu quả công tác chống HIV/AIDS.

có thể cung cấp phản hồi về công tác cung cấp dịch vụ công cho các bộ. Các hiệp hội nghề từ lâu đã luôn tư vấn cho chính phủ. Nếu họ được mời cử đại diện tham gia hội đồng quản trị các cơ quan quản lý ngành chuyên môn của mình thì không những công tác quản trị có đầy đủ đại diện hơn mà chính sách đưa ra cũng phù hợp hơn vì có các nhà thực hành tham gia xây dựng chính sách. Tại Việt Nam, các hiệp hội nghề tuy do Nhà nước hỗ trợ nhưng qua báo chí có thể thấy những người đứng đầu hiệp hội không phải luôn luôn đồng ý với chính sách của chính phủ. Những hiệp hội này cũng được tổ chức gọn nhẹ và sẽ không phình ra thành những bộ máy lớn và hoạt động giống như hoặc cạnh tranh với chính quyền địa phương.

### ***3.2. Nhóm khuyến nghị số 2: thiết lập, duy trì và khen thưởng thành tích xuất sắc trong cung cấp dịch vụ công***

Tuy bộ máy chính phủ đã gọn nhẹ và cơ cấu chính phủ được hợp lý hóa nhưng vẫn còn nhiều vấn đề trong lĩnh vực dịch vụ công. Không có một đánh giá độc lập nào về việc hợp lý hóa cơ cấu chính phủ đã cải thiện chất lượng dịch vụ công do các bộ cung cấp đến mức độ nào. Điều đó không có nghĩa là Chính phủ Việt Nam không đánh giá nghiêm túc hoạt động của bộ máy hành chính. Điều được khuyến nghị ở đây là thành lập một cơ quan theo dõi chặt chẽ chất lượng cung cấp dịch vụ công.

Chúng tôi khuyến nghị lập Văn phòng Dịch vụ công xuất sắc. Nhiệm vụ của văn phòng này là thiết lập, duy trì và đề nghị Chính phủ khen thưởng thành tích xuất sắc trong việc cung cấp dịch vụ công trong nội bộ Chính phủ. Văn phòng này có thể trực thuộc Văn phòng Chính phủ hoặc tách ra độc lập như một cơ quan quản lý và báo cáo với Văn phòng Chính phủ. Hoặc có thể tổ chức theo cách khác là thành lập Viện Dịch vụ công xuất sắc trực thuộc Học viện Hành chính hoặc Văn phòng Chính phủ.

#### ***Thiết lập thành tích xuất sắc***

Nhiệm vụ của Văn phòng Dịch vụ công xuất sắc là theo dõi các xu thế cung cấp dịch vụ công trên thế giới nhằm mục đích áp dụng, nếu không

áp dụng toàn bộ cách thức thì áp dụng ý tưởng về thành tích xuất sắc trong dịch vụ công trên thế giới. Văn phòng sẽ phải áp dụng những ý tưởng này vào lộ trình đạt tới thành tích xuất sắc và đưa ra những giải pháp tổng thể cho các bộ hoặc giải pháp cụ thể cho từng bộ. Văn phòng sẽ đề ra những khái niệm cơ bản về công việc của mình dựa trên kinh nghiệm thế giới nhưng kết quả cụ thể của họ là những khuyến nghị chính sách. Tuy nhiên, Văn phòng sẽ có trách nhiệm liên tục đưa ra những đề xuất thay đổi cơ cấu chính phủ nhằm tạo cơ sở và thúc đẩy thành tích xuất sắc trong dịch vụ công.

#### *Duy trì thành tích xuất sắc*

Đánh giá của các bộ về công tác của chính họ, nói một cách tích cực nhất là bản tự kiểm điểm, còn nếu nói một cách tiêu cực nhất là rủi ro đạo đức. Hiện nay các bộ vẫn tự đánh giá hiệu quả của mình<sup>1</sup>. Cái cần ở đây là những cơ quan độc lập (hoặc những cơ quan được trao quyền đánh giá và khuyến nghị) đảm trách đánh giá thường xuyên công tác của các bộ trong việc cung cấp dịch vụ công. Trong khi Thủ tướng Chính phủ và Quốc hội vẫn còn đảm nhiệm việc đánh giá các bộ thì nên chia nhỏ công việc ra hơn nữa để đánh giá được chính xác và cụ thể hơn. Phạm vi công việc của các bộ rất rộng (nhất là khi hợp lý hóa công tác lại tạo ra các bộ đảm nhận đa chức năng) và dịch vụ công lại là một lĩnh vực lớn mà ta có thể tách ra khỏi đánh giá về xây dựng chính sách được. Văn phòng Dịch vụ công xuất sắc có thể trở thành một tổ chức thường xuyên đánh giá việc cung cấp dịch vụ công của các bộ và các cơ quan được giao khác với mục tiêu luôn duy trì động lực và thúc đẩy thành tích xuất sắc cung cấp dịch vụ công.

Văn phòng có thể làm việc đó thế nào? Có thể tiến hành điều tra hoặc phản hồi bằng nhiều hình thức khác nhau để xác định mục tiêu và lập cơ sở đánh giá. Văn phòng có thể thuê các tổ chức phi chính phủ hoặc các tổ chức của người tiêu dùng tiến hành một số công việc này, nhưng không

---

1. Đinh Duy Hòa: “Đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước”, Tạp chí *Tổ chức Nhà nước*, số 1 + 2, 2008, tr. 23.

nên thuê các cá nhân làm việc tại các cơ quan trực thuộc các bộ, bất kể bộ đó đang nằm trong diện đánh giá hay không<sup>1</sup>.

#### *Khen thưởng thành tích xuất sắc*

Thiết lập văn hóa cung cấp dịch vụ công hoàn hảo đòi hỏi phải làm nhiều việc và một trong số đó là khen thưởng cho thái độ làm việc tốt. Vì vậy, xây dựng văn hóa cung cấp dịch vụ công cũng phải khen thưởng những người nỗ lực đạt thành tích xuất sắc. Do đó, Văn phòng phải tổ chức các cuộc thi đua được nhiều người biết đến, thưởng vật chất cho những bộ phận và công ty chứng tỏ được phúc lợi công giữ vị trí trung tâm trong công việc hàng ngày của họ. Hình thức thi đua và khen thưởng tùy thuộc vào sáng kiến của Văn phòng và thực tế có thể được coi như thu nhập không thường xuyên của các bộ, cơ quan quản lý và các công ty (trên cơ sở giả định rằng điều tra và đánh giá khách quan). Tuy nhiên, nếu mô hình kinh doanh theo hướng thị trường thì ưu tiên hàng đầu không nhất thiết là dịch vụ khách hàng, nhưng sẽ đúng là như vậy nếu cạnh tranh trong môi trường độc quyền thiểu số. Vì vậy, Văn phòng phải nghiên cứu kỹ lưỡng hình thức cạnh tranh và khen thưởng sao cho phù hợp với từng lĩnh vực và phải đưa ra được các tiêu chuẩn đánh giá. Đối nghịch với khen thưởng là hình phạt, nên Văn phòng cũng sẽ là nơi tiếp nhận khiếu nại về các công ty cung cấp dịch vụ công và được quyền công bố các vấn đề, đề nghị lên Thủ tướng Chính phủ (hoặc một người chịu trách nhiệm về dịch vụ công) các biện pháp phản ứng thích hợp. Như vậy có nghĩa là Văn phòng sẽ tiếp nhận vai trò khiển trách hiện nay của Quốc hội và các cơ quan chính phủ khác. Ngoài ra, mỗi bộ đều phải có một đường dây nóng tiếp nhận khiếu nại và phản hồi; phải quy định các bộ có trách nhiệm báo cáo lên Văn phòng những khiếu nại, phản hồi ấy và bộ đã làm gì để giải quyết.

---

1. Về mặt này, Chỉ số hài lòng là một dự án còn sớm nhưng đang tiếp tục tiến hành. Đáng khen là, tuy viện nghiên cứu tập hợp số liệu về các đơn vị trực thuộc chính quyền thành phố Hồ Chí Minh, nhưng báo cáo trung thực và thẳng thắn, thể hiện một sự hài lòng dưới mức trung bình đối với dịch vụ công do thành phố cung cấp.



### *3.3. Nhóm khuyến nghị số 3: tăng cường cung cấp dịch vụ công đến vùng nông thôn*

Dân số nông thôn Việt Nam chiếm khoảng 70% trong tổng số dân. Hiện nay quá trình đô thị hóa đã lên tới đỉnh điểm và kéo theo dân số đô thị tăng. Tuy vậy, nhiều làng hiện nay, nhất là vùng ven đô, vẫn trong tình trạng kinh tế hỗn hợp, nửa thành phố, nửa nông thôn. Khó xảy ra khả năng vùng nông thôn và kinh tế nông thôn, đã có hàng thế kỷ phát triển, sẽ biến mất hoàn toàn. Để tiếp tục cuộc sống tại các vùng nông thôn cho 70% dân số thì chủ trương cải thiện dịch vụ công tại đây là dân chủ, quảng đại và đúng đắn. Một điều cũng rất quan trọng nữa là Chính phủ nên chủ động hơn nữa trong lĩnh vực dịch vụ công tại nông thôn và tránh làm cho tình trạng thiếu dịch vụ công trở thành một vấn đề chia rẽ chính trị gây ra bởi sự lạc hậu của vùng nông thôn (điều này đang xảy ra tại Thái Lan).

Hiện nay đô thị Việt Nam đang thu hút nhiều dân cư đến sống vì ở đó có cơ hội việc làm và dịch vụ công tốt hơn, hỗ trợ một mức sống cao hơn, như dịch vụ y tế, giáo dục và vệ sinh đều tốt hơn. Hầu hết dân số nông thôn đều muốn có dịch vụ tốt hơn và đó là lý do kéo họ đến đô thị, ngoài lý do việc làm. Những người trẻ tuổi từ nông thôn chuyển đến thành phố, để lại những người già yếu.

Muốn làm cho cuộc sống tại nông thôn hấp dẫn hơn, cần phải nâng cao ba loại dịch vụ công sau đây: y tế, giáo dục và môi trường sống. Ngoài ra, nếu coi dịch vụ công cũng bao gồm các loại dịch vụ khác của Chính phủ giúp nâng cao năng suất lao động tại nông thôn thì việc cung cấp dịch vụ công lại càng cấp thiết hơn nữa. Những loại dịch vụ này trước hết nên bao gồm hỗ trợ và tư vấn cho nông dân về ứng dụng công nghệ trong canh tác nâng cao năng suất (giá trị cao hơn tạo tiền đề cho thu nhập cao hơn); dự báo về các xu hướng trong nông nghiệp và phổ biến kiến thức về kết quả nghiên cứu trong nông nghiệp bao gồm cả sản phẩm công nghệ biến đổi gen mang lại giá trị và giá trị xuất khẩu gia tăng cao hơn; hoạt động của các doanh nghiệp thu mua hàng hóa nhằm ổn định giá nông sản, phổ biến và cập nhật thông tin về những thay đổi

trong tiêu chuẩn hàng hóa do các nước nhập khẩu nông sản áp dụng, thu thập thông tin thị trường xuất khẩu, v.v..

Chính phủ cần nghiêm túc xem xét mở rộng hệ thống cơ sở nghiên cứu nông nghiệp trong Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn hiện nay, kết hợp các đơn vị lại với nhau thành cơ quan nghiên cứu chung và cho phép cơ quan mới thành lập này có quyền bán độc lập về nghiên cứu, tư vấn và thông tin phục vụ nông nghiệp và phát triển nông thôn. Cơ quan nghiên cứu mở rộng cấp trung ương này nên có một hội đồng quản trị gồm các nhà khoa học, chuyên gia nông nghiệp nước ngoài đến từ các đối tác thương mại quan trọng (về sản phẩm nông nghiệp), đại diện giới doanh nghiệp và đại diện từ Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Hội đồng này được phép chỉ định tổng giám đốc và có các ban phụ trách các vùng được xác định theo địa hình và khu vực. Cơ quan nghiên cứu mở rộng này (có thể bao gồm một vài viện nghiên cứu nhỏ) cũng sẽ là nơi duy trì tiêu chuẩn quốc gia về sản phẩm nông nghiệp, bảo quản giống, v.v.. Nó sẽ chịu trách nhiệm về chiến lược phát triển kinh tế - xã hội cho vùng nông thôn (hướng tới kinh doanh và an ninh lương thực) và được phép thực hiện từng bước cụ thể triển khai chiến lược. Điều này trên thực tế có nghĩa là tách bộ phận chiến lược ra khỏi Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và khi đó vai trò của Bộ chỉ là đề ra chính sách hướng dẫn chiến lược. Sau đó cơ quan nghiên cứu sẽ được gắn vào cơ quan quản lý chịu trách nhiệm cho từng lĩnh vực dịch vụ công.

Một lựa chọn khả dĩ là gộp sở nông nghiệp và phát triển nông thôn và Hội nông dân ở tỉnh thành một tổ chức và đảm bảo rằng các cán bộ lãnh đạo hoạt động theo chiến lược do hệ thống cơ quan nghiên cứu đề ra. Có ý kiến không đồng ý với quan điểm này cho rằng như vậy sẽ tạo ra sự chồng chéo trong sở nông nghiệp và phát triển nông thôn. Ngoài ra, Hội nông dân đúng ra là một tổ chức chính trị hơn là một tổ chức chuyên môn hoặc là một phường hội phục vụ phát triển nông thôn. Theo chúng tôi nếu Hội nông dân, do Chính phủ trả lương, không đóng góp chính sách hoặc tư vấn nghề nghiệp, thì Hội nên xem lại vai trò của mình hoặc giải thể sau khi cơ quan nghiên cứu và cơ quan thực hiện được thành lập.

Điều mà chúng tôi muốn khuyến nghị ở đây là một cơ quan về phát

triển nông nghiệp và nông thôn chủ động hơn nữa trong việc cải thiện điều kiện sống và làm việc tại nông thôn, chủ động tư vấn cho Chính phủ về cách thức cung cấp dịch vụ công cho nông thôn tạo điều kiện cho nông thôn đóng góp nhiều hơn nữa vào nền kinh tế và thay đổi cuộc sống tại nông thôn thông qua dịch vụ công có chất lượng. Có hai lý do phải làm điều đó. *Thứ nhất*, dân số đông đúc tại nông thôn phải nâng cao năng suất lao động và thu nhập trên đầu người để trở thành nhân tố quan trọng trong GDP, thậm chí cả trong GNP (xuất khẩu nông nghiệp). *Thứ hai*, khu vực nông thôn có thể trở nên hấp dẫn và cạnh tranh với thành thị về thu hút người đến sinh sống vì ở đó sẽ xuất hiện một mô hình phát triển mới và một phong cách sống mới hơn so với thành thị.

#### *Quản lý đất đai và các dịch vụ công liên quan*

Một vấn đề trong quá trình đô thị hóa và tái phát triển đã trở thành vấn đề chính trị nóng bỏng trong khoảng 20 năm qua là thu hồi đất. Bên ngoài, đây chỉ là vấn đề quản lý đất đai; người ta thường lý luận rằng do không có sở hữu tư nhân về đất đai (tất cả đất đai đều là thuê của nhà nước) nên không thể định giá đất theo thị trường được. Kết quả cái gọi là “giá thị trường” không sát thực tế dẫn đến khoảng cách lớn trong kỳ vọng của một bên là người có đất bị nhà nước thu hồi theo giá rẻ và bên kia là các công ty nước ngoài, công ty nhà nước hay công ty tư nhân phát triển dự án. Trên thực tế, những người được tái định cư thường đòi được bồi thường theo giá mà họ cho là giá thị trường (thường là lấy theo giá bán của lô đất bên cạnh) và sẽ không chịu chấp nhận giá thấp hơn. Nông dân cũng không chịu tái định cư do lo sợ thất nghiệp sau khi đất bị thu hồi.

Nhiều cuộc phản đối thu hồi đất nhắc nhở chúng ta rằng những vấn đề cơ bản trong thu hồi đất vẫn chưa được giải quyết và quyền lợi của các bên liên quan vẫn chưa được giải quyết thỏa đáng. Vấn đề chính là nông dân coi những người thu hồi đất với giá rẻ là kẻ lừa đảo. Ngay cả khi chính phủ định giá, chính quyền địa phương vẫn tìm được cách hạ giá đền bù xuống để sau đó bán lại cho các nhà đầu tư với giá cao để thu lợi. Nông dân coi các nhà đầu tư là kẻ bóc lột, mua đất với giá thấp để sau đó sử dụng đất vào những mục đích có lợi hơn, không đúng với mục

đích ban đầu hoặc bán đất dự án với một giá cao hơn rất nhiều so với giá mua. Họ cũng bị cho rằng móc ngoặc với quan chức địa phương để làm những việc đó... Vấn đề này rất phức tạp nhưng có thể tóm tắt đơn giản và dễ hiểu rằng do người ta cảm nhận một sự không công bằng nên đã phản đối hoặc trì hoãn bàn giao mặt bằng.

Chênh lệch giá cả chỉ là biểu hiện của sự bất bình. Sự bất bình này bắt nguồn từ khác biệt về kỳ vọng. Rõ ràng rằng các nhà đầu tư, dù họ có lấy đất nông nghiệp làm nhà ở hay phát triển công nghiệp cũng đều kiếm lời từ chênh lệch giá trị và họ đáng được hưởng cái đó vì họ có ý tưởng và chịu rủi ro đầu tư. Vấn đề chủ yếu đối với các nhà đầu tư là cách thuyết phục, vận động của họ đối với những người bị thu hồi đất. Cũng phải nhìn nhận người dân dưới góc độ rằng họ phản ứng dựa trên thông tin mà họ có được và cảm nhận chung là tham nhũng rất phổ biến trong cán bộ. Ngoài ra cũng có trường hợp người dân ý ra không chịu di chuyển, đến phút cuối cùng lại được đền bù nhiều hơn những người khác, cho nên trong tương lai cũng có thể có những người khác học tập bài học này và họ sẽ chơi bài “trên miệng hổ chiến tranh”.

Xét về vai trò của Chính phủ trong phát triển thì thu hồi đất đai là một dịch vụ công vì nó tác động đến nhiều gia đình và ảnh hưởng tới chính sách công cộng về quản lý đất đai. Trách nhiệm của Chính phủ nằm trong việc quản lý đất đai. Thu hồi đất theo kiểu hiện nay chủ yếu là do địa phương xử lý, theo hướng dẫn của trung ương về sử dụng đất và giá đất. Quá trình thu hồi đất chỉ được bắt đầu khi một dự án đầu tư được xác định trong một địa phương và sau khi trung ương và địa phương xác định vị trí cụ thể của dự án đó. Đây là một quy trình không hợp lý, bởi trên thực tế cán bộ địa phương thường giấu quy hoạch tổng thể sử dụng đất và chỉ cho một nhóm nhỏ trong số họ biết để đầu cơ đất. Tuy Chính phủ đã buộc địa phương phải công bố các bản đồ quy hoạch nhưng điều này thường bị bỏ qua hoặc làm chiếu lệ.

Vì vậy, chúng tôi khuyến nghị nên lập một cơ quan thu hồi đất. Cơ quan này sẽ đưa ra các quy trình tiêu chuẩn mà các bên liên quan phải tôn trọng và tuân thủ. Cơ quan này sẽ lập giá đất, thông báo những điều cần thiết cho các bên và không cần phải thông qua chính quyền địa

phương trong các quyết định về thu hồi đất. Các hoạt động, quyết định của cơ quan này và những thông tin mà nó dựa vào để làm việc phải minh bạch và mọi người đều có thể tiếp cận được. Cơ quan này phải hoạt động độc lập với chính quyền địa phương và phải được tiếp xúc trực tiếp với những người bị thu hồi đất tại các cuộc họp công khai. Cơ quan thu hồi đất sẽ là người phán quyết và giữ tiền, sẽ hoạt động theo kinh phí do Chính phủ cấp. Nếu chính quyền địa phương không cung cấp thông tin minh bạch cho công chúng, cơ quan thu hồi đất này sẽ làm điều đó, bao gồm cả việc cung cấp bản đồ quy hoạch tổng thể và in thành ấn bản để ai cũng có thể dễ dàng mua với giá rẻ. Cán bộ làm việc trong cơ quan này sẽ phải trung thực, một yếu tố có thể giúp cơ quan này thành công hoặc thất bại.

Một lợi thế của cơ quan thu hồi đất đai này là trong công việc hàng ngày nó không hoạt động bên trong một bộ nào của Chính phủ hoặc chính quyền địa phương. Do đó nó sẽ có một sự độc lập nhất định trong quá trình ra quyết định. Quyết định của nó sẽ được coi như là đưa ra độc lập chứ không bị ảnh hưởng bởi những quan chức có quyền lợi liên quan. Một hình ảnh như vậy rất cần thiết để hoạt động trôi chảy trong điều kiện chính quyền địa phương bị coi là móc ngoặc với các nhà đầu tư, còn người có đất bị thu hồi thì bị coi là đòi hỏi quá đáng. Những người phán quyết độc lập sẽ giúp vượt qua tình trạng thiếu lòng tin. Đồng thời, cơ quan này cũng có thể đóng vai trò trung gian để đảm bảo giá thống nhất sẽ công bằng đối với các bên. Tài sản quý giá nhất của cơ quan này chính là sự liêm chính của nó vì nó không hoạt động trên danh nghĩa chính quyền địa phương. Có thể mời người nước ngoài làm chuyên gia tư vấn vì có nhiều cơ hội họ được coi là độc lập hơn so với cán bộ Việt Nam. Cơ quan này cũng sẽ giúp vượt qua những khiếm khuyết nghiêm trọng trong phương pháp thu hồi đất hiện nay. Chính quyền địa phương hiện nay đang chịu trách nhiệm làm công tác này nhưng không có đủ nghiệp vụ vì nhân viên không được đào tạo đúng chuyên ngành. Ngoài ra, chính quyền địa phương cũng không có đủ tiền đền bù cho những người bị thu hồi đất. Do vậy, họ thường yêu cầu nhà đầu tư ứng trước hoặc vay tiền từ nhà đầu tư cho công tác thu hồi. Chính điều này gây ra nhiều

phức tạp, ví dụ mâu thuẫn về quyền lợi. Dù sai hay đúng, những cảm nhận về mâu thuẫn quyền lợi này cũng không được phép xuất hiện trong khi thu hồi đất. Cơ quan thu hồi đất phải luôn ghi nhớ điều này.

#### **3.4. Nhóm khuyến nghị số 4: nhà ở công cộng và các vấn đề đô thị**

Ở Việt Nam, việc nhà nước cấp nhà ở đã có từ lâu. Mọi người được quyền cấp nhà ở bởi doanh nghiệp nhà nước hoặc cơ quan nơi họ làm việc. Tình hình kinh tế khó khăn trong những năm 1980 bắt đầu loại bỏ dần chế độ cấp nhà ở này, lý do là có sự thay đổi về tư duy quản lý. Ngày nay ít ai mong đợi cơ quan hoặc doanh nghiệp nhà nước cấp nhà, tuy nhiên một số cơ quan vẫn cấp đất cho nhân viên xây nhà hoặc xây căn hộ rồi bán lại cho nhân viên với giá rẻ.

Tuy hiện nay thị trường quyết định đến lượng nhà cũng như quyết định xây nhà, cỡ nhà, loại nhà nhưng vẫn còn vấn đề lớn về công bằng xã hội liên quan đến khả năng mua nhà của lớp người nghèo, thậm chí cả những người có thu nhập trung bình. Nhà nước vẫn giữ một vai trò quan trọng trong việc xây nhà với giá vừa phải cho lớp người này. Tuy nhiên, hiện nay dường như các dự án xây nhà loại này không nhằm phục vụ tất cả người nghèo và thu nhập trung bình mà chỉ tập trung vào người nghèo ở nông thôn và những người có công với cách mạng (Quyết định số 167/2008/QĐ-TTg ngày 12-12-2008 của Thủ tướng Chính phủ). Người thuộc diện nghèo do chính quyền địa phương xác định dựa vào kiến thức địa phương thay vì dựa vào số liệu đóng thuế mà đáng lẽ dựa vào đó người ta sẽ biết được chính xác ai nghèo. Thêm vào đó những ngôi nhà này được cho không cho người nghèo. Nhà được xây dựng với số lượng ít và rải rác với mục tiêu chủ yếu là không di dời dân, nếu không sẽ tách họ khỏi môi trường xã hội quen thuộc. Việc làm này phục vụ hoàn cảnh đặc biệt tại nông thôn và có mục đích xóa nghèo đồng thời không cách ly người dân. Do quy mô nhỏ của nó tại vùng nông thôn nên chính quyền địa phương cần tiếp tục quan tâm đến vấn đề này.

Trên một bình diện khác người nghèo tại đô thị chịu khó khăn hơn. Trừ phi họ có sẵn nhà, người nghèo thành phố không thể tìm được chỗ ở thay thế chứ đừng nói gì đến nâng cấp. Những người có nhà tại thành

phổ thuộc diện tái định cư để phát triển đô thị có thể được đền bù theo giá thị trường đối với đất ở theo kiểu một đổi một hoặc với điều kiện ưu đãi hơn khi mua hoặc thuê - mua. Nhưng còn có những người khác ở thành phố không may mắn như vậy. Trong số này có những người nhập cư từ nông thôn. Họ phải chi một khoản lớn so với thu nhập của họ vào thuê nhà. Hoặc lấy ví dụ những người sống ở vùng ngoại thành, những người bị người khác mua mất đất nông nghiệp với giá rẻ và bây giờ lại phải mua đất ở với giá đắt cũng ngay tại chỗ đó. Về phía cung thì phát triển đô thị, đặc biệt là phát triển nhà ở đô thị đang theo hướng các giải pháp tư nhân (cơ chế giá) trong khi các cơ quan và doanh nghiệp nhà nước vẫn tiếp tục chương trình cho nhân viên thuê hoặc mua nhà của họ. Những người nghèo không thuộc diện này chắc chắn sẽ bị loại ra ngoài. Những đối tượng này và các gia đình trẻ muốn ra ở riêng chịu rất nhiều áp lực không chỉ vì phải lo tiền mua nhà mà cả áp lực phải tạm thời sống với gia đình chồng hoặc vợ, họ hàng và bạn bè trong trường hợp không đủ tiền.

Vì vậy, Chính phủ có thể xem xét giúp lớp người đô thị này bằng cách coi nhà ở cho người nghèo thành phố là một dịch vụ công. Một trong những giải pháp là cung cấp nhà giá rẻ để bán với những điều khoản thế chấp hấp dẫn tạo điều kiện dễ mua nhà. Giải pháp phải đi cùng những điều kiện nhằm tránh lạm dụng trợ giá và Chính phủ có thể lập quỹ tín dụng.

Đó là những nhu cầu mà cơ cấu tổ chức chính phủ hiện tại không thể giải quyết tốt. Trước đây Bộ Xây dựng, các bộ, các ngành, chính quyền địa phương và các doanh nghiệp nhà nước chịu trách nhiệm xây dựng và phân phối nhà và căn hộ. Bộ Xây dựng có các sở tại địa phương và các công ty trực thuộc thực hiện việc xây dựng sau khi kế hoạch xây dựng nhà ở của các ngành và các địa phương được trung ương duyệt. Một vài bộ cũng có công ty xây dựng riêng. Do đó hình thức đơn giản là sự tự lực của các bộ, các ngành và sự kết hợp được thực hiện thông qua con số kế hoạch phân bổ từ trên qua Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Khuyến nghị của chúng tôi là gộp tất cả các vấn đề nhà ở đô thị và nửa đô thị vào một cơ quan duy nhất và định hướng lại hoạt động của cơ

quan này là chỉ cung cấp nhà ở công cộng cho tầng lớp nghèo, cận nghèo và thu nhập trung bình. Cơ quan này không cần phải xây dựng nhà cửa, mà công việc đó giao cho tư nhân hiệu quả hơn. Thay vào đó, cơ quan này lập kế hoạch theo định hướng bao nhiêu phần trăm dân số thành phố sẽ có nhà ở và phân bổ ngân sách nhà nước cho công tác xây dựng, sau đó tạo điều kiện hoặc cấp tín dụng cho hợp đồng thuê - mua. Cần quy định một tỷ lệ lãi nhỏ cho cơ quan này để bù vào chi phí lát vật. Ngoài ra, cơ quan này nên chủ trì thiết kế nhà loại này (chủ yếu là các căn hộ thuộc khu nhà cao tầng được đưa vào quy hoạch thành phố) và quy định điều kiện mua hoặc thuê có lợi cho những đối tượng khó khăn. Phải có những biện pháp bảo vệ để ngăn chặn lạm dụng, ví dụ chứng minh thu nhập thấp, các quy định pháp lý hạn chế chuyển đổi và cho thuê lại, nghĩa vụ trả nợ, kiểm tra thu nhập và chỉ cho phép mua căn hộ của chính phủ một lần trong đời đối với mỗi đôi vợ chồng.

#### *Hội đồng đô thị*

Hội đồng đô thị là cơ quan quản lý một khu đô thị với quy mô nhất định được thấy ở nhiều nước. Đứng đầu là một thị trưởng giống như tổng giám đốc lãnh đạo một nhóm các nhà quản lý có chuyên môn có nhiệm vụ quản lý đô thị. Thị trưởng thường được bầu cho một nhiệm kỳ nhất định. Hội đồng đô thị có quyền quyết định về công tác bảo dưỡng và các công trình nhỏ, còn những công trình lớn như quy hoạch đô thị, đường sá, kiến trúc, phân vùng, v.v. thì thuộc về cơ quan trung ương. Hội đồng đô thị được phép thu phí bảo dưỡng từ người dân trong phạm vi quản lý của mình và sử dụng số phí thu được cho công tác bảo dưỡng và chỉ một ít vào công trình công cộng mà họ được phép quyết. Mô hình quản lý này cho phép quản lý thận trọng những vấn đề hàng ngày tại địa bàn và công tác tự quản.

Hiện nay, quản lý đô thị thuộc quyền Ủy ban nhân dân các quận, thị xã. Mô hình này hoạt động không hiệu quả vì cán bộ lãnh đạo được lấy từ Hội đồng nhân dân, còn nhân viên thì do các bộ chỉ định hoặc do Ủy ban nhân dân tuyển dụng làm việc tại các phòng, ban chuyên môn. Nhưng, ở các khu đô thị mới công tác bảo dưỡng các khu nhà cao tầng



lại thường để cho các hội đồng nhà ở riêng rẽ lo, làm cho khu vực đô thị bị xé lẻ thành nhiều vùng nhỏ gồm có Ủy ban nhân dân và ban quản lý có thẩm quyền khác và ít khi hợp tác với nhau. Ở đây có cơ hội kết hợp công tác bảo dưỡng giữa các khu nhằm đạt hiệu quả quy mô và đồng thời bầu người vào các vị trí thực hiện công tác quản lý các vấn đề trên địa bàn. Chúng tôi khuyến nghị bỏ cấp phường tại thành phố và chuyển các Ủy ban nhân dân tại thành phố thành các Hội đồng đô thị và đồng thời bỏ các Hội đồng nhân dân cấp quận. Các vấn đề đô thị của các thành phố lớn theo đó có thể được giải quyết bởi một số hội đồng đô thị dưới sự kiểm soát của Ủy ban nhân dân tỉnh hoặc thành phố. Tại mỗi hội đồng đô thị sẽ thiết lập một văn phòng quản lý các vấn đề đô thị, có đường dây nóng cho người dân gọi đến hỏi về các loại dịch vụ công, nhất là công tác làm sạch, bảo dưỡng các khu nhà ở như thoát nước, vệ sinh, sơn, sửa chữa công trình công cộng, chiếu sáng công cộng, v.v.. Ý tưởng ở đây là tạo điều kiện cho người dân dễ tiếp cận với cán bộ thành phố (tức là hội đồng đô thị) và cho phép hội đồng đô thị quyết định các vấn đề này mà không cần phải hỏi ý kiến thành phố (trừ trường hợp các vấn đề toàn thành phố hoặc vấn đề quốc gia). Có thể tìm ra cơ chế bầu ra các nhà quản lý có năng lực lãnh đạo hội đồng đô thị, hoặc lựa chọn một đại biểu Quốc hội tại địa phương (thành viên Quốc hội được bầu theo đơn vị quận, huyện) giữ chức thị trưởng và đó là một công việc toàn thời gian. Nhân viên hội đồng đô thị không nên là công chức chính phủ.

### *3.5. Nhóm khuyến nghị số 5: các vấn đề giáo dục và lao động*

Trong nhiều thập kỷ, tại Việt Nam giáo dục là một chính sách công nóng bỏng. Chính sách hiện nay của Nhà nước là bao cấp phần lớn cho giáo dục phổ thông đến lớp 12. Trong xã hội có một sự phản đối mạnh mẽ đối với xã hội hóa hơn nữa giáo dục cơ sở và phổ thông trung học ngoài những gì đã làm. Tuy Chính phủ khuyến khích mở trường tư ở cả cấp cơ sở và trung học nhưng con số những trường này rất ít và hầu hết phụ huynh vẫn thích trường công hơn trường tư. Năm 2008, Quốc hội đã bác bỏ đề nghị tăng học phí nhằm giảm bớt gánh nặng cho ngân sách, hạn chế hơn nữa nguồn lực mà Chính phủ có thể dùng để nâng cao chất

lượng giáo dục cơ bản và xóa bỏ tham ô trong ngành giáo dục. Tuy nhiên đề xuất đã được thông qua năm 2009.

Có thể thấy rằng còn nhiều vấn đề cần cải cách ngay trong hệ thống giáo dục ngoài vấn đề học phí và xã hội hóa. Ví dụ, đào tạo nghề cũng là một mảng quan trọng trong hệ thống giáo dục, nhất là trong hoàn cảnh đang thiếu công nhân và lực lượng kỹ thuật có tay nghề. Ở Xingapo, một phần thành công của kinh tế chính là câu chuyện làm thế nào có thể tạo ra được một lực lượng lao động có tay nghề thỏa mãn nhu cầu của các nhà đầu tư trong khi không cố gắng thỏa mãn mọi ước mơ về giáo dục cao đẳng và đại học. Ở Việt Nam, số học sinh cao đẳng cao gấp nhiều lần số học sinh trung học.

Chính phủ Việt Nam cần tích cực thiết lập mạng lưới các trường dạy nghề phục vụ học sinh không tiếp tục đi học sau khi tốt nghiệp tiểu học và trung học (11, 14 và 17 tuổi và bất cứ lứa tuổi nào) với mục tiêu, đào tạo nghề miễn phí nhằm giải quyết bớt dôi thừa lao động và cung cấp đủ số công nhân và kỹ thuật viên có tay nghề cũng như trang bị tay nghề cho số lao động ra nước ngoài làm việc.

Hiện nay, công tác giáo dục phụ thuộc rất nhiều vào năng lực của chính quyền địa phương. Mỗi tỉnh có một sở giáo dục và đào tạo, và mỗi huyện có một phòng giáo dục và đào tạo. Tổ chức giáo dục theo cách này chỉ làm phình bộ máy một cách không cần thiết và lãng phí trong khi hầu hết mọi việc đều có thể giải quyết được bởi sự chỉ đạo từ một, hoặc hai, ba trung tâm. Đặc biệt, dạy nghề cần sự quan tâm từ cấp trung ương hoặc cao hơn nữa và có lẽ Bộ Giáo dục và Đào tạo cần tự tái tổ chức và quan tâm nhiều hơn đến vấn đề thay đổi cơ cấu tổ chức công tác hành chính trong giáo dục sẽ tăng cường sự quan tâm và nguồn lực cho lĩnh vực này thế nào. Một trong những người mà chúng tôi đã phỏng vấn, Tiến sĩ Nguyễn Quang A, cho rằng tái tổ chức sẽ cho phép Bộ Giáo dục và Đào tạo tập trung vào các vấn đề quản lý giáo dục vĩ mô và Bộ không nên can thiệp hay tham gia vào công tác quản lý của các trường đại học, nhất là các việc như phong giáo sư, hoặc các vấn đề quản lý vi mô như giáo trình, thi đại học. Giảm thiểu các cấp quản lý và tập trung thẩm quyền quyết định về cấp trung ương sẽ thích hợp cho thời kỳ yêu cầu có những thay đổi lớn trong hệ thống giáo dục.

Chúng tôi khuyến nghị, thay vì duy trì các sở và phòng giáo dục, Bộ Giáo dục và Đào tạo nên tính đến thành lập 3 văn phòng tại 3 vùng chính và bỏ quản lý hành chính của các sở và phòng giáo dục đối với giáo viên và các trường. Ba văn phòng vùng này (đặt tại Hà Nội, Huế và thành phố Hồ Chí Minh) sẽ phụ trách các vùng đó và sẽ là đại diện của Bộ tại vùng chứ không do tỉnh quản lý. Ngoài ra, cũng cần xây dựng các cơ sở dạy nghề như là một trụ cột cơ bản của hệ thống giáo dục và đào tạo. Mục đích của hệ thống này không phải là đưa được số người đã tốt nghiệp tối đa vào đại học, mặc dù về lâu dài, khi nền kinh tế phát triển sẽ cần nhiều người tốt nghiệp đại học hơn nữa. Với ý đó, Bộ Giáo dục và Đào tạo có thể cần phải cắt con số các trường đại học tư thông qua kiểm soát chất lượng.

**BẢNG 4.4: Số học sinh giai đoạn 1999-2007**

Số học sinh	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Mẫu giáo	2.496.788	2.479.788	2.487.755	2.547.430	2.588.837	2.754.094	3.024.662	3.147.252
So với năm trước (%)	-	0,68	0,32	2,40	1,63	6,38	9,82	4,05
Phổ thông cơ sở	17.806.158	17.869.398	17.925.422	17.796.998	17.578.497	17.246.299	16.757.129	16.371.049
So với năm trước (%)	-	0,00	0,00	-0,01	-0,01	-0,02	-0,03	-0,02
Phổ thông trung học	182.994	200.225	194.831	389.326	360.392	456.504	500.252	515.670
So với năm trước (%)	-	9,42	-2,29	99,83	-7,44	29,44	7,23	3,08
Đại học, cao đẳng	893.754	918.228	974.119	1.020.667	1.131.030	1.319.754	1.363.167	1.540.201
So với năm trước (%)	-	2,74	6,09	4,78	10,81	16,69	3,29	12,99
So với phổ thông trung học (%)	488,46	458,59	499,98	262,16	313,83	282,90	272,49	298,67
Tổng số	21.379.694	21.467.639	21.582.127	21.754.421	21.658.756	21.786.651	21.645.210	21.574.172
So với năm trước (%)	-	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01	-0,01	-0,02
Học sinh/1000 dân	279	277	274	273	268	256	260	256

*Nguồn:* Dự án của Bộ Giáo dục và Đào tạo về cải cách cơ chế cấp vốn giáo dục (2009-2014), Chính phủ trình Quốc hội tháng 5-2009.

### *Xuất khẩu lao động*

Hiện tại có trên 500.000 người Việt Nam đang làm việc tại nước ngoài<sup>1</sup>. Những người này gửi ngoại tệ về nước và làm giảm áp lực thị trường lao động trong nước. Do lực lượng lao động lớn và vấn đề bóc lột muôn thuở (hãy đọc về thất bại của thị trường) mà người lao động phải đối mặt đã đến lúc Chính phủ Việt Nam xem xét coi phúc lợi dành cho những người đi xuất khẩu lao động là một dịch vụ công.

Người lao động phải đối mặt với những vấn đề rất lớn. Họ thường phải trả những khoản tiền lớn cho người môi giới và nhiều người vì quá cần việc làm nên đã phải vay những khoản tiền lớn. Người lao động vay tiền và hy vọng có công ăn việc làm đều đặn ở nước ngoài sẽ gửi tiền về trả nợ. Nhưng nhiều người đã rơi vào hoàn cảnh khó khăn và bị bóc lột, khác với những gì môi giới đã hứa khi thu phí môi giới và còn ở nhà. Các công ty môi giới thường trốn tránh trách nhiệm sau khi đưa được người lao động ra nước ngoài. Một số môi giới còn cố ý lừa dối, dụ người lao động đến đăng ký và trả tiền trước. Một số môi giới khác còn là vỏ bọc cho bọn buôn người. Trong thời kỳ khó khăn như khủng hoảng kinh tế và tài chính người lao động từ nước ngoài trở về nước càng gây thêm áp lực cho thị trường lao động.

Rõ ràng cần phải quản lý thị trường này nhưng một số người cho rằng chỉ quản lý không thì chưa đủ. Quản lý chỉ làm cho các công ty môi giới đối xử công bằng hơn đối với người lao động nhưng không thể giải quyết được các vấn đề về điều kiện sống tại nơi đến. Chính phủ có thể nghiên cứu thay thế các công ty môi giới hiện nay bằng một cơ quan lao động mới và chuyển tất cả các nhu cầu về lao động Việt Nam hiện đang được thực hiện thông qua các đại sứ quán về một cơ quan mới là Cơ quan Xuất khẩu Lao động Việt Nam. Cơ quan này sẽ cung cấp thông tin, khớp cung với cầu và đảm bảo rằng những người đi lao động xuất khẩu có đủ tay nghề và đáp ứng tiêu chuẩn (để làm sao chủ không còn lý do

---

1. Số liệu do Cục Quản lý lao động ngoài nước, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội cung cấp ngày 8-4-2009.

phần nản nữa) và, quan trọng nhất là chỉ thu phí vừa phải, thấp hơn nhiều so với mức mà các công ty đang thu hiện nay.

Người ta cũng có thể phản bác rằng tư nhân có khả năng cạnh tranh và cung cấp dịch vụ tốt hơn. Câu trả lời ở đây là tồn tại một sự mất cân đối về thông tin trong ngành. Người lao động không được tiếp cận với nguồn thông tin và không biết được mình sẽ được gì và phải làm gì. Ngoài ra, họ phải trả chi phí quá cao cho thông tin này và các công ty môi giới vì theo đuổi lợi nhuận tối đa nên cố gắng tuyển càng nhiều lao động ra nước ngoài càng tốt, không quan tâm đến điều kiện thị trường. Nhiều người lao động kêu ca rằng họ không có việc làm khi sang đến nơi và phải quay trở về ngay. Một số liệu ở lại lao động phi pháp và gặp rắc rối. Nói tóm lại, cơ chế thị trường đã thất bại khi phó mặc một số lượng lớn lao động xuất khẩu cho một số nhỏ các công ty môi giới và điều đó đòi hỏi Chính phủ phải nắm lấy vai trò này, thành lập một cơ quan (không hưởng lương của Chính phủ, mà hoạt động trên cơ sở phi lợi nhuận và lấy thu bù đủ chi) nhằm đảm bảo rằng xuất khẩu lao động được tiến hành trong một môi trường đặt phúc lợi của người lao động lên hàng đầu. Cuối cùng, cũng cần đến Chính phủ khi đàm phán với các chính phủ nước ngoài về các điều kiện sống tối thiểu cho người lao động Việt Nam ở nước ngoài.

### **Kết luận**

Sau cuộc khủng hoảng tài chính năm 2008, bóng ma dân tộc chủ nghĩa và bảo hộ đã xuất hiện. Đồng thời cũng xuất hiện thách thức với quan niệm được chấp nhận rộng rãi từ xưa tới nay là chính phủ nên ngừng tham gia cung cấp dịch vụ công trong một số lĩnh vực. Việc cung cấp dịch vụ công trên toàn thế giới kể từ năm 2009 trở đi sẽ đối mặt với câu hỏi về quyền bá chủ của ý tưởng tư nhân hóa trong vòng ba thập kỷ qua. Ở mọi nơi công chúng đang yêu cầu chính phủ quay trở lại cứu các ngân hàng, các công ty cũng như đảm nhận cung cấp phúc lợi hòng cứu những người đó ra khỏi những khó khăn của khủng hoảng. Liệu tư nhân hóa dịch vụ công có phải là khôn ngoan không, hay chúng ta phải làm lại từ đầu? Những xu hướng này cũng tác động lên một câu hỏi lớn hơn

là liệu những chính phủ quy mô nhỏ, trong hoàn cảnh dựa vào nền kinh tế thị trường và vai trò áp đảo của khu vực tư nhân, có phải là cách quản trị tốt nhất, nhất là trong quá trình theo đuổi cung cấp dịch vụ công hoàn hảo hay không?

Từ cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008, dựa trên những phân tích sơ bộ có thể thấy rằng bây giờ là lúc nên xem lại những ý tưởng chính thống về xã hội hóa. Nếu cuộc khủng hoảng càng làm mất lòng tin trên toàn thế giới vào khả năng của thị trường có thể tự phục hồi được mà không cần sự can thiệp của nhà nước thì điều gì sẽ xảy ra với dịch vụ công mà một phần lớn trong đó đang được vận hành bởi các công ty tư nhân do nhà nước cấp giấy phép và đang phải đối mặt với vấn đề bền vững tài chính? Cuộc khủng hoảng tài chính đang đặt ra câu hỏi đối với uy thế, sự khôn ngoan của tư nhân hóa và của các chính phủ quy mô nhỏ.

Câu trả lời cho câu hỏi này có lẽ là nếu tư nhân hóa và xã hội hóa dịch vụ công giúp tăng cường hiệu quả phân bổ nguồn lực và tăng cường năng lực cạnh tranh của đất nước thì nó vẫn cần thiết trong thời gian dài. Cuộc khủng hoảng hiện nay là cuộc khủng hoảng hệ thống, không liên quan gì đến năng lực cạnh tranh. Đó là một chu kỳ giảm phát tác động đến sức mua của mọi người. Không nghi ngờ gì, nhà nước phải ra tay giúp các công ty tư nhân cung cấp dịch vụ công qua được thời kỳ khó khăn bị lỗ vốn hoặc không có lãi và/hoặc giúp các gia đình không có khả năng chi trả dịch vụ trong thời kỳ đi xuống. Nhưng vấn đề năng lực cạnh tranh là vấn đề dài hơi hơn vấn đề chu kỳ giảm phát và trong bất cứ chu kỳ kinh doanh nào các nước đang phát triển cũng phải nhắm đến mục tiêu đó. Trong bất cứ môi trường kinh doanh nào đầu tư cũng chảy vào nơi có lãi cao nhất, cho nên môi trường kinh doanh nào cũng phải có năng lực cạnh tranh cao.

Điểm quan trọng hơn chính là sự hoàn hảo của dịch vụ công phải được biết đến và luôn luôn phải là mục tiêu phấn đấu, bất kể nó được cung cấp trong bối cảnh ý thức hệ nào. Khó có thể chối cãi được rằng dịch vụ công hoàn hảo làm tăng tính văn hóa và tao nhã của cuộc sống, tăng năng lực của hệ thống quản trị và sức mạnh của hệ thống chính trị.

Giá trị của dịch vụ công hoàn hảo sẽ còn rõ hơn nữa nếu, với tư cách là một bộ phận trong hệ thống hành chính công, nó giúp xã hội vận hành tốt hơn để đạt được tiến bộ. Vấn đề chủ chốt ở đây là quản lý chứ không phải đơn thuần là tư nhân hóa.

Việt Nam có nguy cơ bị rơi vào bẫy phát triển giá trị thấp do cung cấp dịch vụ công tồi. Các nhà đầu tư (kể cả các nhà đầu tư nước ngoài, trừ khi thị trường bị đóng cửa để bảo vệ công nghiệp trong nước) và trí tuệ sẽ tìm đến những nơi mà họ được đối xử trân trọng, được tạo môi trường thích hợp để phát triển. Những bộ óc giỏi nhất thế giới, bên cạnh việc tìm kiếm những công việc được trả lương cao nhất, sẽ tìm những nơi có môi trường sống tốt. Đối với những dịch vụ công chủ chốt, Việt Nam có sẵn một số bậc thang để leo lên. Hàng hóa và dịch vụ mà mọi người cần đều có sẵn, nhưng giá cao hơn so với trong vùng hoặc với những nước có cùng trình độ phát triển; các hàng hóa công cơ bản trong kết cấu hạ tầng như giao thông, nước, không khí, trường học, cơ sở y tế, v.v. có chất lượng thấp hơn các nơi khác. Những khiếm khuyết này cần các giải pháp cơ bản, bắt đầu với việc thay đổi quan điểm của những người lập chính sách và tìm ra cách thức, phương tiện để thực hiện hiệu quả các chính sách thay đổi đó. Để làm được điều đó phải thay đổi cách nhìn của những nhà hoạch định chính sách đối với bản chất của hàng hóa và dịch vụ đó<sup>1</sup>.

Vấn đề phát triển bền vững đứng đằng sau cải cách hành chính công tại Việt Nam. Sau 20 năm tiến hành cải cách hành chính công có lẽ Việt Nam vẫn cần trợ giúp từ nước ngoài, từ tài trợ tài chính đến thiết kế. Cần lưu ý là có lẽ cải cách hành chính công sẽ đi nhanh hơn nữa nếu Chính phủ quyết tâm đẩy nhanh, coi dịch vụ hoàn hảo là mục tiêu cơ bản và nhắm đến đích tạo ra được một động lực hữu cơ thúc đẩy tiến trình này. Lý do là những cuộc cải cách tự khởi xướng, do có quyền lợi sát sườn, sẽ mang tính cấp thiết hơn là những cuộc cải cách do nước ngoài tài trợ

---

1. Về vấn đề cung cấp dịch vụ công tồi làm ảnh hưởng tới nền kinh tế Việt Nam thế nào, xem thêm Lê Chi Mai: *Dịch vụ hành chính công*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, 2006, tr. 7.

hoặc khởi xướng. Sáng kiến tự khởi xướng đòi hỏi phải thay đổi tư duy của người sử dụng dịch vụ công, các nhà quản lý công, những người làm chính sách và cách thức làm việc của Chính phủ Việt Nam. Trong trường hợp không phải là sáng kiến tự khởi xướng thì những tuyên bố về sứ mệnh do nhà tài trợ hoặc các bộ soạn thảo sẽ không chuyển tải hết được mức độ cấp thiết - nếu không nói là còn bị lãng phí. Người ta đã đánh giá rằng các bộ tại Việt Nam và các cơ quan chính phủ rất bị hạn chế trong việc tự đánh giá và đề xuất cải tiến trong cải cách hành chính công<sup>1</sup>. Trong điều kiện còn có rủi ro về đạo đức thì điều này cũng không có gì là ngạc nhiên.

Vì vậy, việc cần làm ở đây là **những người trong bộ máy hành chính hoặc trong các cơ quan quản lý phải đặt trọng tâm dứt khoát vào “phục vụ nhân dân” trong quá trình cung cấp dịch vụ công**. Trọng tâm đó phải bao hàm các tiêu chuẩn rõ ràng về hành vi và những hành vi đó phải có một mục tiêu rõ ràng. Ngoài ra phải hạn chế tối thiểu những vi phạm nghiêm trọng đối với những tiêu chuẩn này (tính nghiêm trọng cũng phải được định nghĩa rõ ràng). Những cuộc cải cách này không những cần được khởi xướng, mà các giai đoạn tiếp theo cũng phải được phát động từ trong bộ máy hành chính nhằm tạo ra động lực tiếp tục cải tiến. Chỉ khi cải cách được khởi xướng một cách hữu cơ từ bên trong bộ máy thì họ mới có tinh thần làm chủ đối với nó. Khi đó dễ đi đến thành công hơn là do bị áp đặt từ bên ngoài một cách không phù hợp.

---

1. Đinh Duy Hoà: “Đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước”, Tạp chí *Tổ chức Nhà nước*, số 1 + 2, 2008, tr. 23.



## CHƯƠNG 5

# CẢI CÁCH THỂ CHẾ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

MARTIN PAINTER, HÀ HOÀNG HỢP VÀ CHU QUANG KHÔI

---

### Tóm tắt

Nguyên tắc định hướng cho cải cách thể chế ở Việt Nam trước hết là xây dựng cơ sở pháp lý cho việc thực hiện cơ chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và sau đó là xây dựng chính phủ dựa trên nguyên tắc “chế độ pháp quyền xã hội chủ nghĩa”. Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước (cải cách hành chính) giai đoạn 2001-2010 nêu lên bốn lĩnh vực cải cách thể chế chính, bao gồm: (i) đưa vào thực hiện các văn bản luật điều tiết thị trường, hệ thống hành chính công, quy định về “mối quan hệ giữa Nhà nước và nhân dân”, như xử lý khiếu nại của nhân dân và vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế; (ii) đổi mới quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật; (iii) các cơ quan công quyền nghiêm chỉnh và minh bạch trong pháp luật; và (iv) cải cách thủ tục hành chính.

Điều đó cho thấy rõ tầm bao quát rộng về phạm vi của chương trình cải cách thể chế. Khi Việt Nam phát triển cao hơn, vấn đề then chốt ở đây là cải cách thể chế thuộc Chương trình tổng thể cải cách hành chính sẽ không tạo ra những bước tiến quan trọng nếu những cải cách đó không được hậu thuẫn và gắn kết với những tiến bộ đạt được từ những cải cách vĩ mô hơn trong lĩnh vực hiến pháp, luật pháp và chính trị tại các cơ quan quản lý nhà nước ở Việt Nam. Quan điểm này được

xem xét thông qua phân tích lý thuyết và thực tiễn, trong đó có tham khảo kinh nghiệm quốc tế. Qua nghiên cứu chúng tôi thấy rằng một số giả định quan trọng xuất phát từ khuôn khổ pháp lý điều chỉnh công tác quản lý nhà nước ở Việt Nam và cách thức thực hiện khuôn khổ pháp lý đó chứa đựng những căng thẳng và sự thiếu rõ ràng, gây cản trở tới việc đạt được các mục tiêu cải cách thể chế trong lĩnh vực hành chính nhà nước.

Ý nghĩa của một “nhà nước pháp quyền” đã được tranh luận nhiều ở Việt Nam, tập trung vào ít nhất là ba ý tưởng chủ đạo. Thứ nhất, “pháp quyền”, nghĩa là luật pháp là tối thượng trong việc vận dụng quyền lực của Nhà nước; thứ hai, tính trung lập của luật pháp trong mối quan hệ với con người, hay sự bình đẳng trước pháp luật; và thứ ba, tầm quan trọng to lớn của việc điều tiết quyền lực nhà nước *bằng* luật pháp, đòi hỏi phải có sự tách biệt nhất định giữa luật pháp và chính trị.

Kết quả phân tích kinh nghiệm của các quốc gia đang phát triển đã trải qua những thách thức trong thực hiện cải cách thể chế cho thấy, một hệ thống luật pháp độc lập về thể chế và không bị tác động bởi yếu tố chính trị và một nền công vụ vận hành trên nền tảng của trí đức là những thành tố chính dẫn tới thành công. Dữ liệu về “chất lượng của chính phủ” thu được từ việc so sánh các quốc gia cho thấy rõ định hướng này (xem Bảng 5.1).

Từ kinh nghiệm thực tiễn trên, chúng tôi đề xuất ba nguyên tắc căn bản về xây dựng luật pháp phù hợp với công cuộc cải cách thể chế bộ máy hành chính công, bao gồm:

- (1) Sự phân biệt về thể chế theo cách thức cho phép xây dựng và thể chế hóa các logic và tập hợp những kỹ năng tách biệt của quá trình ra quyết định về chính trị, hành chính-kỹ thuật và tư pháp.
- (2) Các cơ chế khiến cho quan chức nhà nước có trách nhiệm với những hành động của họ theo một quy trình phù hợp.
- (3) Các hệ thống giám sát độc lập nhằm đảm bảo các quan chức nhà nước ở mọi cấp (kể cả các nhà lãnh đạo chính trị và công chức) tuân thủ theo các chuẩn mực của sự hợp pháp, đặc biệt là trong khi xử lý các vấn đề công.

Mặc dù vậy, giải quyết những vấn đề trên như thế nào là điều cần quan tâm không chỉ đối với cải cách hành chính mà còn đối với cải cách hiến pháp. Do đó, một vấn đề khá nghịch lý ở đây là chương trình cải cách thể chế hành chính nhà nước ở Việt Nam cho đến nay vừa rộng lại vừa hẹp. Một số cải cách thể chế cần thiết lại được thực hiện bên ngoài lĩnh vực hành chính công; và những cải cách hành chính cần thiết cần được kết nối hoặc lồng ghép vào những cải cách khác trong trường hợp đây là những cải cách sẽ đem lại thành công.

Một câu hỏi đặt ra là: *Chiến lược cải cách thể chế nào trong khuôn khổ cải cách hành chính có thể tạo cơ hội tốt nhất để kết nối với những vấn đề rộng lớn hơn?*

Kết quả phân tích hai trường hợp khảo sát về nội dung cải cách thể chế trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính - bao gồm cơ chế “một cửa” và đơn giản hoá thủ tục hành chính - có tác dụng xác định tiềm năng cho những thành công trong tương lai. Chẳng hạn, cơ chế “một cửa” cho tới nay đã đem lại những cải thiện nhất định về chất lượng và điều kiện tiếp cận các dịch vụ bên cạnh việc nâng cao trách nhiệm giải trình của các cán bộ địa phương. Một số nguyên nhân dẫn tới thành công ở địa phương là:

- Một nhóm chủ trương cải cách mạnh trong bộ máy chính quyền tỉnh đã khuyến khích và hỗ trợ các sáng kiến địa phương;
- Một phương pháp tiếp cận cải cách từ dưới lên trong đó cán bộ hành chính địa phương được yêu cầu đề xuất các dự án cải cách hành chính dựa trên nhu cầu của địa phương và đấu thầu tìm nguồn lực;
- Sự xác định rõ ràng trách nhiệm cho các mục tiêu và kết quả của dự án phản ánh “tính làm chủ” dự án của địa phương;
- Sự tham gia tích cực của các nhóm và bên liên quan ở các cấp địa phương trong việc hình thành các dự án ở địa phương theo hướng đáp ứng và phù hợp với những nhu cầu tại chỗ;
- Một cơ chế theo dõi và đánh giá để ghi lại những thành tựu và phổ biến các kết quả.

Trong lĩnh vực đơn giản hoá thủ tục hành chính, ở những địa phương -

nơi thường có sự ngăn cản - thì hai yếu tố thành công khác cũng cần được lưu ý đó là:

- Sự điều phối tập trung cao độ của những người trong Văn phòng Chính phủ;
- Sự tham gia tích cực của các tổ chức xã hội trong giám sát quy trình thực hiện.

Tuy nhiên, bên cạnh đó trong Chương này chúng tôi cũng nhấn mạnh sự cần thiết phải cẩn trọng với một chiến lược cải cách đòi hỏi chi phí điều phối cao và yêu cầu kỹ thuật phức tạp thông qua một quy trình từ trên xuống, đòi hỏi phải đáp ứng các yêu cầu về thời hạn hoàn thành. Việc thực hiện cải cách hành chính cho tới nay mang nặng “tư duy tuân thủ” xuất phát từ những cơ chế từ trên xuống như vậy.

Những bài học rút ra từ nghiên cứu của chúng tôi cho thấy cải cách thể chế bộ máy hành chính nhà nước và các dự án cải cách hành chính cần được đánh giá dựa trên các câu hỏi sau:

- Liệu chúng có nâng cao tính nhất quán và rõ ràng trong các quy định và thủ tục để nhờ đó người dân biết được những yêu cầu chính đáng của họ về các dịch vụ công?
- Liệu chúng có tạo ra cơ chế cho người dân khiếu nại và tố cáo khi cần?
- Liệu chúng có đảm bảo được những mong mỏi và yêu cầu chính đáng của người dân có được đáp ứng nhờ sự đối xử không thiên vị?
- Liệu chúng có tăng quyền cho cán bộ địa phương những người chịu trách nhiệm đáp ứng yêu cầu của người dân?
- Liệu những cán bộ địa phương có nhận được hỗ trợ và khuyến khích trực tiếp từ các cấp cao hơn theo một cách thức đơn giản và hiệu quả trong trường hợp có vướng mắc?

Nhằm tạo điều kiện tốt nhất để cải cách hành chính có thể dẫn tới một loạt những thay đổi cơ cấu sâu sắc hơn, ngoài việc thực hiện có hiệu quả cơ chế “một cửa” và đơn giản hoá các thủ tục hành chính, cần xem xét thêm nhiều biện pháp khác để thực hiện đánh giá theo các tiêu chí trên, ví dụ thông qua cải cách nhằm tăng cường quyền được thông tin của

người dân và nâng cao tính minh bạch; thông qua các cơ chế khiếu nại của người dân; toà án hành chính; các cơ chế “hiến chương công dân” và “phiếu ghi điểm” nhằm lấy ý kiến người dân và khách hàng để đánh giá chất lượng dịch vụ. Việc tập trung cho các dự án cải cách hành chính thích hợp có thể đem lại những tiến bộ lớn “từ dưới lên”, góp phần vào công cuộc cải cách thể chế ở quy mô rộng lớn hơn.

### **Giới thiệu**

Mục tiêu chung của Chương này là phân tích cách thức hệ thống hành chính của Việt Nam đang được chuyển đổi và cải cách, cũng như nó đang đóng góp như thế nào vào việc xây dựng các thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Nội dung Chương này hướng tới đáp ứng mục tiêu trên thông qua các phân tích lý thuyết và thực tiễn. Trước hết, chúng tôi tiến hành phân tích khung quy chuẩn cho cải cách thể chế ở Việt Nam. Cụ thể là tìm cách hiểu rõ hơn ý nghĩa của khái niệm “nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa” và những ảnh hưởng của nó như một khung chỉ đạo về phạm vi và nội dung của Chương trình nghị sự về cải cách thể chế. Chương này được đặt trong ngữ cảnh của tài liệu lý luận quốc tế về ý nghĩa của từ “pháp quyền”. Một mặt, chúng tôi ghi nhận có những yếu tố quan trọng trong quan niệm của Việt Nam nhấn mạnh đến nhu cầu về một hệ thống dựa trên cơ sở pháp quyền của nền hành chính nhà nước. Mặt khác, chúng tôi quan sát những thông lệ về chính trị và hành chính được gắn với các mô hình hiến pháp khác về nền dân chủ xã hội chủ nghĩa một đảng và thấy chúng mâu thuẫn với các yếu tố vừa nêu. Chúng tôi cũng lưu ý bạn đọc đến phạm vi mà những vấn đề này đang được tranh luận ở Việt Nam, cùng khá nhiều quan điểm khác nhau về chủ đề này.

Tiếp đến, chúng tôi đánh giá quan niệm của Việt Nam về cải cách thể chế có tham chiếu những kinh nghiệm phát triển quốc tế. Phần phân tích này tìm cách đánh giá sự phù hợp đối với sự phát triển trong tương lai của các ý nghĩa và sự áp dụng hiện hành của khái niệm “nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa”. Chúng tôi gợi ý rằng những mâu thuẫn nội tại được chỉ ra trong phần đầu của Chương này đang tạo ra

những hạn chế tiên quyết đối với việc thiết lập các cách bố trí thể chế đã thành nền tảng cho những quỹ đạo phát triển của các nền kinh tế thành công trên thế giới.

Nhằm bổ sung chi tiết về phân tích khung quy chuẩn cho cải cách thể chế, cũng như những tác động của nó đến việc xây dựng các hệ thống hành chính nhà nước có hiệu quả, trong phần tiếp theo, chúng tôi sẽ trao đổi về những kinh nghiệm và thành tựu của Chương trình tổng thể cải cách hành chính ở Việt Nam. Chúng tôi ghi nhận rằng trong chừng mực nào đó, phân tích thực hiện bởi Chính phủ Việt Nam cho thấy sự lo ngại và sự không hài lòng đối với một vài khía cạnh của tiến bộ đã đạt được.

Những phân tích dựa trên kinh nghiệm chi tiết hơn được thể hiện thông qua hai nghiên cứu trường hợp về các khu vực chính của cải cách thể chế - cơ chế “một cửa” và cải cách thủ tục hành chính. Chúng tôi ghi nhận những thành tựu cũng như các hạn chế đáng kể và liên hệ trực tiếp những hạn chế này với thất bại trong việc đẩy mạnh chương trình nghị sự về cải cách thể chế trên cơ sở pháp quyền. Chúng tôi chỉ ra một số lĩnh vực tiềm năng cho việc tiếp tục mở rộng những sáng kiến cải cách như vậy nhằm cải thiện một cách đáng kể chất lượng nền hành chính nhà nước ở Việt Nam.

Phần kết luận đề xuất một chiến lược rộng cho sự thay đổi thể chế. Điều dễ nhận thấy là một chương trình nghị sự như vậy đang gặp phải những trở ngại về mặt chính trị. Những trở ngại này hạn chế những cơ hội cho các sáng kiến từ trên xuống. Tuy nhiên, với phân tích mang tính lý luận về cách thức mà thay đổi thể chế có thể thực sự diễn ra, chúng tôi muốn nhấn mạnh tầm quan trọng của tiềm năng tạo ra những kết quả bất ngờ từ việc triển khai những sáng kiến từ dưới lên và “những thay đổi nhỏ”. Có khả năng những thay đổi như vậy sẽ là những sáng kiến thực tế cấp địa phương được thực hiện bởi những nhân tố tìm cách đối phó với những áp lực gặp phải trong quá trình chuyển đổi và thị trường hóa. Chúng tôi gợi ý một chiến lược cải cách “song hành” - một mặt khuyến khích thí điểm mang tính thực tế cấp địa phương, mặt khác hỗ trợ việc xây dựng các tầm nhìn và khuôn khổ khác cho công cuộc cải cách. Một vài tầm nhìn và khuôn khổ đã được phối thai trong phần

thuộc khung quy chuẩn “nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa” Việt Nam nhấn mạnh đến tầm quan trọng của tính hợp pháp và việc tách Đảng khỏi Nhà nước.

Về phương pháp nghiên cứu, trước hết chúng tôi rà soát những thông tin thứ cấp của địa phương và quốc tế đề cập đến khung quy chuẩn về “nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa”; thứ hai, chúng tôi rà soát những thông tin/tài liệu sơ cấp như các chỉ thị của Đảng, các quyết định, thông tư và bộ luật của Chính phủ, các văn kiện công tác nội bộ của Chính phủ Việt Nam, của các tổ chức quốc tế và trong nước khác nhau hoạt động trong lĩnh vực hỗ trợ cải cách hành chính; thứ ba, phỏng vấn các quan chức của Đảng và Nhà nước, các thành viên của “cộng đồng các nhà tài trợ” (cả quốc tế và Việt Nam); thứ tư, các cuộc đi khảo sát thực tế ở tỉnh Ninh Bình, đến Văn phòng quản lý dự án cải cách hành chính, huyện Gia Viễn và xã Cúc Phương<sup>1</sup>.

Những bằng chứng và nhận định trong Chương này là kết quả của sự tham gia rộng rãi từ các nhà nghiên cứu, những người được phỏng vấn và ý kiến của các nhà chuyên môn của Việt Nam. Chúng tôi chân thành cảm ơn tiến sĩ Thang Văn Phúc và ông Đinh Duy Hòa đã có những ý kiến đóng góp và nhận xét quý báu cho bản thảo lần đầu của báo cáo tại

---

1. Danh sách những người được phỏng vấn: TS. Đào Minh Châu, cán bộ Chương trình cao cấp, SDC; TS. Trịnh Tiến Dũng, trợ lý Giám đốc Chương trình phát triển Liên hợp quốc, Trưởng phòng Hỗ trợ Quản lý Nhà nước, UNDP; TS. Karin Voigt, cố vấn kỹ thuật cao cấp, Helvetas; TS. Thang Văn Phúc, nguyên Thứ trưởng Bộ Nội vụ; bà Nguyễn Thị Kim Liên, cố vấn về quản trị quốc gia, DFID; TS. Vũ Phạm Quyết Thắng, nguyên Phó Tổng thanh tra, Thanh tra Nhà nước; GS. TS. Trần Hậu, Ủy viên Ban Chấp hành Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; TS. Nguyễn Đăng Vang, Phó Chủ nhiệm Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường, Quốc hội; bà Trần Thị Lan Hương, điều phối viên chương trình, Đại sứ quán Phần Lan; bà Vũ Thị Yến, chuyên gia về phát triển, CIDA; ông Andrew Smith, phụ trách viện trợ, CIDA; ông Nguyễn Minh Nhạn, Giám đốc Dự án Cải cách hành chính, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; TS. Jim Winkler, Giám đốc VNCI; ông Phạm Văn Bằng, Giám đốc Dự án Cải cách hành chính tỉnh Ninh Bình; ông Alf Persson, cố vấn kỹ thuật cao cấp của Dự án Cải cách hành chính tỉnh Ninh Bình; ông Bùi Văn Hòa, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Gia Viễn, Ninh Bình; ông Đinh Thúc Chiến, Chủ tịch xã Cúc Phương.

hội thảo quốc gia về cải cách hành chính công: hiện trạng và giải pháp do Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và Trung tâm Nghiên cứu phát triển hỗ trợ cộng đồng (CECODES) tổ chức ngày 12 tháng 3 năm 2009. Chúng tôi chủ yếu dựa vào sự đánh giá của các chuyên gia và những hồi tưởng chi tiết của những người được gặp để hỏi chuyện. Tuy nhiên, chúng tôi đã sử dụng một khung trình bày riêng để định hình các phân tích và kết luận của tập thể nhóm nghiên cứu, trong đó chủ biên chịu trách nhiệm nội dung được trình bày.

### **1. Vấn đề nghiên cứu**

Cải cách thể chế, theo định nghĩa trong Chương này (và sẽ được làm rõ thêm trong phần tiếp theo), không phải là một vấn đề mang tính kỹ thuật, mặc dù đôi khi nó được coi là như vậy trong những văn kiện chính thức về cải cách hành chính cũng như trong việc triển khai các chương trình và dự án khác nhau. Nhìn chung, chủ đề này mang tính quy chuẩn liên quan đến những giả định, dựa vào đó người ta đưa ra các quy định và cấu trúc cho khái niệm nhà nước “pháp quyền xã hội chủ nghĩa” Việt Nam.

Luận cứ chủ đạo của Chương này là Chương trình cải cách thể chế hành chính nhà nước chứa đựng những căng thẳng và mâu thuẫn liên hệ với mô thức “nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa”. Kết quả là một loạt những hạn chế mang tính tự áp đặt đối với các mục tiêu và kết quả của công cuộc cải cách. Chúng tạo ra quan tâm, lo ngại và không hài lòng trong những người ủng hộ cải cách, gồm cả người Việt, những người quan sát bên ngoài và các nhà tài trợ. Trong hoàn cảnh này, các giải pháp cho vấn đề không thể dễ dàng được thông qua trong một cuộc thảo luận ở đó chỉ tập trung vào câu hỏi “tiếp theo là gì?” trong chương trình cải cách hành chính nhà nước. Thực tế, chúng tôi nhận thấy rằng một số khía cạnh của chương trình cải cách thể chế hành chính nhà nước lại thuộc phạm vi cải cách trong những lĩnh vực khác.

Phân tích hiến pháp thông thường của các nhà nước cộng sản thể hiện quan điểm chủ đạo cho rằng thuyết pháp hiến là một “công cụ”. Hiến pháp bản thân nó chỉ là một công cụ của cai trị và không bao giờ là điều kiện cản trở đối với cai trị. Tuy nhiên, các cuộc tranh luận về hiến pháp ở



Việt Nam đưa ra ngày càng nhiều câu hỏi về một mô hình hiến pháp như vậy. Trong các cuộc tranh luận về cải cách Hiến pháp trong giai đoạn 2001-2002 và trong các cuộc thảo luận trước thềm Đại hội X (2005), những câu hỏi sau đã được đưa ra: Việc cải cách thể chế nên diễn ra tới đâu trong việc đưa nguyên tắc tôn trọng luật pháp vào cuộc sống khi nguyên tắc này khác hẳn với nguyên tắc truyền thống về tôn trọng luật pháp xã hội chủ nghĩa? Một Nhà nước dựa trên luật pháp sẽ điều chỉnh hoạt động của Đảng như thế nào, nếu thực sự có một sự điều chỉnh nào đó? Có nên sửa đổi Điều 4 của Hiến pháp 1992 không?<sup>1</sup> Có nên thiết lập một “bộ máy tư pháp độc lập” nhằm bảo vệ các quyền hợp pháp của cá nhân, nếu có, bộ máy này sẽ được thành lập dưới dạng nào? Việc xem xét lại Hiến pháp nên được thể chế hóa dưới hình thức nào?, v.v..

Hiện nay, những cuộc tranh luận như vậy đang diễn ra rất thường xuyên và mỗi câu chuyện đều mở rộng ranh giới quanh nó. Nhiều vấn đề “nhạy cảm” đã được thảo luận, thậm chí được khuyến khích bởi vì Đảng tin rằng mình có thể kiểm soát được những kết quả cuối cùng thông qua thực hiện “các quá trình sau khi tranh luận, sau khi đã thực hiện chính sách”<sup>2</sup>. Những trí thức theo chủ nghĩa lập hiến cấp tiến không còn bị coi là những “kẻ bất đồng chính kiến”. Sidel lập luận rằng tính hợp hiến của Đảng sẽ càng được củng cố bởi việc cho phép những người như vậy được phát biểu, qua đó làm tăng khả năng của Đảng kiểm soát được mọi hậu quả. Tuy nhiên, điểm mấu chốt về tình hình “quá độ” là chương trình nghị sự cho những điều có thể đang được liên tục mở rộng.

---

1. Điều 4 ghi: “Đảng Cộng sản Việt Nam, đội tiên phong của giai cấp công nhân Việt Nam, đại biểu trung thành quyền lợi của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, theo chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Mọi tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật.” Phần quan trọng nhất chính là tuyên bố Đảng “là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội” (phần nhấn mạnh là của tác giả) - điều mà các lực lượng chống đối đã cố tình hiểu là nhằm thanh minh cho sự lãnh đạo độc quyền của Đảng cũng như cho việc cấm đoán bất đồng chính trị.

2. Mark Sidel, *Law and Society in Vietnam: The transition from Socialism in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p44.

Bằng việc chỉ ra sự tồn tại của một vực ngăn cách khổng lồ giữa những gì có thể đạt được trong chương trình cải cách hành chính hiện nay với những gì có thể giải quyết được dưới các tầm nhìn khác, câu hỏi “Tiếp theo sẽ là gì?” có thể được đề cập đến dưới một góc độ mới. Điều này có thể thu hút sự chú ý của chúng ta tới những giải pháp khắc phục nhằm (như một trường hợp cụ thể) tạo ra các hệ thống cởi mở và minh bạch hơn cho việc phổ biến thông tin về các dịch vụ và quyền công dân...

Với những nhận xét sơ bộ trên, phần tiếp theo sẽ đề cập đến những vấn đề mang tính quy chuẩn nhìn từ góc độ quan điểm chính thức và những cuộc tranh luận nội bộ. Cụ thể chúng tôi sẽ đề cập đến điều có nghĩa và được tranh luận như là “nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa”. Phần tiếp sau sử dụng một giác độ so sánh, đồng thời ghi nhận những cam bẫy về phương pháp luận và những cam bẫy khác xuất phát từ sự trông cậy quá mức vào các “mô hình của nước ngoài” và vào sự “nhập khẩu” các mô hình đó.

## **2. Khung quy chuẩn của cải cách thể chế ở Việt Nam**

Thể chế là tập hợp những quy tắc chi phối các lĩnh vực cụ thể của các mối quan hệ và quá trình xã hội, kinh tế và chính trị. Như là một chủ thể của cải cách hành chính, cải cách thể chế là sự thiết lập và thực thi các quy tắc và thủ tục nhằm cải thiện chất lượng của nền hành chính nhà nước, cụ thể là cải thiện các mối quan hệ giữa nhà nước và xã hội, nhằm tạo điều kiện cho “cơ chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa” hoạt động có hiệu quả. Đây là điều căn bản đối với tất cả các chủ đề khác của cải cách hành chính.

Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010 liệt kê bốn chủ đề chính của cải cách thể chế được định nghĩa như “Tiểu chương trình quốc gia 1”:

1/ Cải cách bốn nhóm thể chế chính:

- Các thể chế điều tiết thị trường (các bộ luật về hoạt động của doanh nghiệp, thị trường lao động, v.v.);
- Các thể chế điều tiết việc tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước;

- Các thể chế hành chính điều tiết “mối quan hệ giữa Nhà nước và nhân dân”, ví dụ các hệ thống xử lý khiếu nại;
- Các thể chế thực hiện vai trò điều tiết của Nhà nước trong nền kinh tế với tư cách vừa là chủ sở hữu vừa là người vận hành các hoạt động doanh nghiệp.

2/ Đổi mới quy trình ban hành các văn bản pháp luật.

3/ Các thiết chế công quyền thực thi pháp luật một cách nghiêm chỉnh và minh bạch.

4/ Cải cách các thủ tục hành chính.

Do vậy, chương trình cải cách thể chế hành chính nhà nước khẳng định lại những mục tiêu là tạo ra khung thể chế và pháp lý cho một nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa bằng việc thông qua các luật mới phù hợp và vận hành các cơ chế thực thi. Trong bối cảnh *Đổi mới*, thách thức của việc tạo những điều kiện thuận lợi để phát triển các hoạt động kinh tế dựa trên thị trường - đan xen cải cách thể chế với cải cách kinh tế - là ưu tiên cao nhất. Một trong những lý do chính cho việc xây dựng khái niệm “pháp quyền” xã hội chủ nghĩa là nhu cầu cải cách đối với hệ thống pháp luật để làm cho nó phù hợp hơn với cách vận hành của các thể chế thị trường. Để lãnh đạo và quản lý các chủ thể thị trường, quan điểm được chấp nhận rộng rãi cho rằng đảm bảo tính có thể dự đoán và tính phổ quát của các công cụ pháp luật rõ ràng, bên cạnh những cơ chế thực thi có hiệu lực và hiệu quả là một lợi thế. Với nhịp độ ngày càng tăng, các luật và quy định mới đã được ban hành để điều chỉnh thị trường và khu vực tư nhân. Theo một nguồn tài liệu, Quốc hội Việt Nam từ năm 1946 đến năm 1987 đã thông qua 34 luật và bộ luật; từ năm 1987 đến năm 2002 thông qua 105 luật và bộ luật; từ năm 2002 đến năm 2007 thông qua 125 luật và bộ luật.<sup>1</sup>

Vượt qua giới hạn nhiệm vụ ban hành các luật mới, phạm vi của chương trình cải cách thể chế có thể là rất rộng lớn. Nó có thể bao gồm tất cả các khía cạnh liên quan đến cách thức Nhà nước tổ chức và điều

1. Xem Viện Luật pháp và Phát triển “Đánh giá quy trình xây dựng các văn bản pháp luật: Thực trạng hiện nay và những giải pháp”.

tiết các cơ cấu, quá trình ra quyết định, thực hiện nội bộ và cả cách thức Nhà nước điều tiết các hoạt động của khu vực tư nhân trong cuộc sống và công việc hàng ngày của họ. Trong quá trình xây dựng chương trình nghị sự này, có một giả định vững chắc là những vấn đề nêu trên sẽ được giải quyết thông qua những quy trình tương xứng; rằng chúng sẽ được sử dụng để bảo vệ các quyền hợp pháp của công dân; rằng chúng sẽ cải thiện cả về chất lượng và trách nhiệm của chính quyền khi làm việc với các doanh nghiệp và người dân. Rõ ràng là việc đưa các vấn đề này vào đã làm cho phạm vi của cải cách thể chế bước qua ranh giới của cải cách hành chính.

Vì vậy, những nền tảng của chương trình cải cách này liên quan đến những vấn đề mang tính quy chuẩn và chính trị tập trung vào cách thức Nhà nước được cấu thành từ các mối quan hệ của nó với xã hội. Thực tế, có thể lập luận rằng đây là gốc rễ của một vấn đề chủ yếu đối với chương trình cải cách hành chính nhà nước như nó được quan niệm trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính: nó mang đến cho chương trình cải cách hành chính những vấn đề không thể được giả quyết một cách đơn lẻ trong bối cảnh cải cách hành chính<sup>1</sup>. Chúng ta sẽ trở lại điểm này trong phần thảo luận các chiến lược và phương án cải cách sắp tới. Tuy nhiên, do các nguyên tắc về pháp hiến và cơ cấu sâu xa này rất quan trọng cho việc hiểu kết quả của tiến trình cải cách thể chế hành chính nhà nước đến thời điểm hiện tại, chúng ta đề cập những đặc trưng quan trọng và thăm dò những hàm ý cho các khía cạnh thực tiễn của cải cách.

Những nguyên tắc chủ đạo và những giả định quy chuẩn của phương thức tiếp cận cải cách thể chế của Chính phủ Việt Nam là gì?

Các nguyên tắc chính đối với chiến lược cải cách hiện nay là:

- (1) Xây dựng cơ sở pháp lý cho hoạt động của cơ chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

---

1. Điểm này được ông Đinh Duy Hòa, Vụ trưởng Vụ Cải cách hành chính, Bộ Nội vụ đã góp ý cho những nghiên cứu của chúng tôi: "... nếu Việt Nam chuẩn bị đánh giá 10 năm cải cách hành chính thì nội dung cải cách thể chế có nằm trong cải cách hành chính không?".

- (2) Xây dựng một hệ thống chính quyền trên nền tảng “pháp quyền xã hội chủ nghĩa”.

Cho đến nay việc ở đó cải cách thể chế hành chính và cải cách luật pháp (bao gồm cả cải cách tư pháp và cả cải cách pháp hiến) đang có sự chông chéo. Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 4-5-2005 về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020, Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 2-6-2005 về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020, giai đoạn 2006-2010 và Nghị quyết số 17-NQ/TW ngày 1-8-2007 về đẩy nhanh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý bộ máy nhà nước của Bộ Chính trị là những mốc quan trọng đối với việc xác định vai trò trung tâm của cải cách thể chế. Nghị quyết số 48-NQ/TW đã đưa ra một bộ các mục tiêu phản ánh khung quy chuẩn hiện hành cho cải cách thể chế:

“Xây dựng và hoàn thiện một hệ thống luật pháp nhất quán, đầy đủ, khả thi và minh bạch với trọng tâm là sự hoàn chỉnh những quy định pháp lý về nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; xây dựng một nhà nước Việt Nam pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân; đổi mới cơ bản các cơ chế xây dựng và thực thi luật pháp; tăng cường vai trò và hiệu quả của luật pháp trong việc đóng góp cho công tác quản lý xã hội tốt, duy trì ổn định xã hội, phát triển kinh tế quốc dân, hội nhập quốc tế, xây dựng một nhà nước trong sạch và vững mạnh, thực thi các quyền con người và dân chủ, sự tự do của công dân và làm cho Việt Nam trở thành một nước công nghiệp hóa, hiện đại hoá vào năm 2020”.

Cụm từ chủ yếu trong các Nghị quyết trên là khái niệm “nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”. Vậy cụm từ đó có ý nghĩa gì?

Có thể nhận thấy sự giống nhau và khác nhau giữa các ý tưởng về “pháp quyền” của phương Tây và của Việt Nam. Cả hai đều lồng ghép ý tưởng cơ bản về “pháp trị” coi việc áp dụng các bộ luật đã được thông qua là trên hết trong quá trình thực thi quyền lực của nhà nước. Một bộ luật “được thông qua” là bộ luật được đưa vào cuộc sống sau một quá trình được quy định bởi luật hay bởi các thể chế pháp lý. Những khái

niệm phổ biến khác bao gồm tính trung lập của luật pháp đối với công dân và tính bình đẳng trước luật pháp.

Một đặc tính quan trọng nữa là tầm quan trọng không những của việc cai trị bằng luật - luật pháp như là công cụ của cai trị - mà còn là việc sử dụng quyền lực của chính quyền cũng phải tuân theo pháp luật<sup>1</sup>. Luật pháp điều chỉnh việc sử dụng quyền lực, ví dụ việc bảo vệ các quyền cơ bản. Trong hầu hết các trường hợp, khái niệm pháp quyền được hiểu là bao gồm cả những bố trí cụ thể về thể chế như các cơ chế về tính trách nhiệm giải trình và minh bạch nhằm buộc những người làm luật và thực thi pháp luật phải tuân thủ nó; tính độc lập của nghề luật sư; một ngành tư pháp có thể đưa ra các quyết định mà không chịu can thiệp chính trị; ngành thực thi pháp luật phải khách quan<sup>2</sup>. Khi chúng ta tìm hiểu kỹ những đặc điểm về thể chế này của phương Tây, thì sự khác biệt của chúng so với khái niệm pháp quyền của Việt Nam trở nên thật rõ ràng.

Ở Việt Nam, khái niệm pháp quyền được diễn giải theo nhiều cách khác nhau ở từng thời kỳ lịch sử. Chủ tịch Hồ Chí Minh đề ra ba “nguyên tắc để thực thi tốt chức năng của nhà nước”, trong đó nguyên tắc đầu tiên là “thượng tôn pháp luật”:

“Một sự lẫn lộn tai hại đang diễn ra giữa quyền lực và quyền... Vì vậy, nguyên tắc chung cần phải được công bố là tất cả mọi người, kể cả những người có chút quyền lực, đều phải tuân theo luật pháp... Để kết tội những người chịu trách nhiệm và áp dụng luật hình sự đối với họ, nhất thiết cơ chế quan tòa phải toàn quyền tự do và độc lập với cấp trên trong hệ thống quan tòa và Đảng...”<sup>3</sup>.

1. Randall Peerenboom (2004): “Varieties of Rule of Law”, in Peerenboom (ed.) *Asian Discourses of Rule of Law: Theories and Implementation of Rule of Law in Twelve Asian Countries, France and the U.S.*, London: Routledge, tr.2.

2. Geoffrey de Q. Walker, *The Rule of Law: Foundations of a Constitutional Democracy*, Melbourne: Melbourne University Press, 1988.

3. Trích dẫn từ cuộc nói chuyện giữa GS. Nguyễn Mạnh Tường và Chủ tịch Hồ Chí Minh, Xuân 1952, (*Tạp chí Xưa và Nay*), 286, tháng 6, 2007.

Nguyên tắc thứ hai là “tách biệt hoạt động của Đảng và hoạt động của Nhà nước”:

“Nói Đảng lãnh đạo Nhà nước, điều đó không ai có ý kiến gì khác. Nhưng hai hoạt động phải tách riêng nhau và sự tách rời đó phải thực hiện triệt để suốt dọc đường ranh giới... Một cơ quan không thể kiêm nhiệm cả hai chức năng lãnh đạo”<sup>1</sup>.

Nguyên tắc thứ ba là “phải có ý thức rất rõ về Đảng, về những khả năng của Đảng”.

Khái niệm hiện được dùng chính thức là “nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa” bắt nguồn từ các cuộc tranh luận trước khi sửa lại Hiến pháp năm 1992. Khi đó, những thay đổi đáng kể đã được đưa ra nhằm làm rõ vai trò, chức năng và tổ chức của Nhà nước. Thách thức lúc đó là làm sao chấp nhận những mối quan hệ về tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị, hành chính và luật pháp nhằm đáp ứng những đòi hỏi của một nền kinh tế phức hợp, “đa thành phần” đang hiện đại hóa và với khu vực thị trường đang tăng lên. Những ý tưởng và thể chế thừa hưởng từ thời kinh tế tập trung cần được sửa đổi cho phù hợp với tình hình mới.

Theo khái niệm “nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa”, các cơ chế và công cụ pháp lý được sử dụng để điều chỉnh hành vi của các chủ thể nhà nước và người dân. Nhà nước là một “nhà nước của luật”. Theo như diễn giải của một nhà bình luận, trích lời phát biểu của Chủ tịch Hồ Chí Minh, khi Đảng Cộng sản vẫn là “lực lượng chính trị dẫn dắt hệ thống chính trị”... thì Đảng không thay thế vai trò của Nhà nước và “chính sách và hệ tư tưởng... không thể thay thế luật pháp”<sup>2</sup>. Theo quan điểm này, Đảng thực hiện vai trò lãnh đạo bằng việc đưa ra các định hướng chính sách cho Chính phủ thực hiện, bằng việc kiểm soát nội dung luật

1. *Tlđđ*.

2. Trương Trọng Nghĩa: “*Pháp quyền ở Việt Nam: Lý thuyết và thực tiễn*”, trong *The Rule of Law: Perspectives from the Pacific Rim*, Mansfield Papers, 2000, tr.131. Trương Trọng Nghĩa là luật sư và thành viên của Hội Luật gia thành phố Hồ Chí Minh, nguyên Phó Chủ tịch Trung tâm Phát triển ngoại thương và đầu tư, thành viên Ủy ban chấp hành Hội Luật gia Việt Nam.

và bằng cách trực tiếp giám sát cơ chế hành chính, chứ không đứng trên hay bỏ qua luật pháp hoặc làm thay vai trò quản lý nhà nước.

Nhưng trong thực tế, vẫn chưa có sự tách riêng giữa hoạt động của Đảng với hoạt động của Nhà nước. Đảng đưa ra định hướng chung cho các cơ quan nhà nước thực hiện, và vẫn còn có sự can thiệp vào công tác điều hành và quản lý của Nhà nước. Vẫn còn có những bất cập trong cách cán bộ thực thi quyền hạn của họ, trong việc nghiêm chỉnh chấp hành kỷ luật, trong quản lý và bố trí cán bộ. Điều này có thể hiểu được rằng việc thể chế hoá pháp quyền xã hội chủ nghĩa là một “quá trình đang còn dang dở”<sup>1</sup>.

Tóm lại, khung quy chuẩn cho cải cách thể chế ở Việt Nam chứa đựng các yếu tố chưa rõ ràng một cách cơ bản. Một mặt có một tuyên bố rõ ràng về sự cần thiết của một “nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa” trong đó có sự phân định rạch ròi vai trò lãnh đạo của Đảng ra khỏi các hoạt động hàng ngày của Nhà nước trên phạm vi hành pháp và tư pháp; mặt khác, sự phân định này vẫn đang bị hạn chế.

Nếu chúng ta xem một vài tuyên bố và nguyên tắc của nền “pháp quyền xã hội chủ nghĩa” theo giá trị bề ngoài của chúng (cụ thể như nguyên tắc bình đẳng trước pháp luật và nguyên tắc phi thiên vị của hệ thống tư pháp; việc tách Đảng ra khỏi Nhà nước; sự phân chia rõ rệt các chức năng chính trị, hành chính và pháp lý trong nội bộ nhà nước giữa ba nhánh lập pháp, hành pháp và tư pháp), thì có thể thấy cơ sở cho cải cách thể chế có thể tạo ra thể chế hóa tính hợp pháp và nền hành chính “hợp lý về pháp lý”.

Tuy nhiên, thực tiễn xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong nhiều năm qua cho thấy, những nguyên tắc nêu trên vẫn chưa

---

1. Để tìm hiểu thêm về vai trò lãnh đạo của Đảng trong mối quan hệ với Nhà nước, tham khảo Martin Painter, Hà Hoàng Hợp và Chu Quang Khôi: *Institutional Reform for Public Administration in Contemporary Vietnam*. Báo cáo cuối cùng (Tiếng Anh), 2009. Trong UNDP (2009). Series of Public Administration Reform and Anti-corruption Policy Papers. Hanoi: UNDP Viet Nam. URL: <http://www.undp.org.vn/detail/publications/publication-details/?contentId=3013&languageId=1&categoryName=All&CategoryConditionUse=>.



được thực hiện triệt để. Vẫn tồn tại những quan niệm và đôi khi là cách làm mâu thuẫn với nhau.

Trong Chương này, chúng tôi chọn cách lấy các tuyên bố của chủ thuyết “nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa” ở Việt Nam xác nhận tính hợp pháp như là nguyên tắc cơ bản và cũng xác nhận sự cần thiết tách biệt một cách rõ ràng vai trò lãnh đạo của Đảng khỏi các hoạt động quản lý hàng ngày của các cơ quan nhà nước. Chúng tôi sẽ tiếp tục dựa trên nền tảng này bởi nó là những nguyên tắc căn bản cho cải cách thể chế ở Việt Nam.

Phần tiếp theo sẽ giải thích quan điểm này thông qua xem xét những kinh nghiệm mang tính quốc tế và so sánh.

### **3. Khung quy chuẩn từ góc độ so sánh**

Trong mô thức “pháp quyền xã hội chủ nghĩa” theo định nghĩa của Đảng Cộng sản Việt Nam, người ta cho rằng hệ thống hành chính nhà nước đang được cải cách theo hướng đảm bảo tính nhất thể trong hành xử, tính có thể dự đoán được, tính rõ ràng và quy trình chuẩn - tất cả là những khía cạnh của tính hợp pháp cao trong hành xử hàng ngày với người dân và doanh nghiệp. Nhưng điều gì có thể đảm bảo rằng những giải pháp trên sẽ mang lại sự áp dụng đồng nhất các tiêu chuẩn của tính hợp pháp bởi các tác nhân nhà nước trong việc sử dụng quyền lực của Nhà nước, ví dụ trong những việc liên quan đến kinh doanh?

Nói một cách logic, để tính hợp pháp có thể được thể chế hóa trong cách thức quản lý kinh doanh ở cả khu vực nhà nước và tư nhân, việc thực thi quyền lực chính trị, sự quan liêu và thẩm quyền bởi các công chức, người sở hữu quyền lực nhà nước, phải bị hạn chế và điều chỉnh bởi một vài công cụ nào đấy. Nếu không, sẽ xảy ra sự chuyên quyền, sự bất công và các hình thức lạm dụng luật pháp.

Chỉ có sự tự điều chỉnh và ảnh hưởng của đạo đức với tư cách một phương tiện đảm bảo rằng cán bộ, công chức tuân thủ các chuẩn mực của tính hợp pháp đã được chứng minh trên thế giới là điều không thể trông đợi. Các quy tắc đạo đức và tự kiểm chế bản thân không chưa đủ. Hơn nữa, thanh tra và kiểm soát từ bên trong là một cơ chế không hiệu

quả nếu thiếu các cơ chế kiểm soát khác đi cùng nó để ngăn chặn một tổ chức “tự vun vén cho mình”.

Bằng chứng rõ ràng nhất là từ quan sát kinh nghiệm của các nước và vùng lãnh thổ thành công trong chống nạn tham nhũng ở mức độ cao. Ví dụ: ở Hồng Kông và Xingapo, chìa khóa mang lại các giải pháp chống tham nhũng thành công là một thiết chế bên ngoài độc lập có quyền tiến hành điều tra và trừng phạt tất cả công chức tham nhũng dưới con mắt của công chúng mà không hề phải lo sợ hay lấy lòng ai. Tách biệt thể chế và sự minh bạch của các thủ tục (một khi các cuộc thanh tra hoàn tất) là những yếu tố hết sức quan trọng ngoài sự thuyết phục về đạo đức, học vấn, các quy tắc ứng xử, luật pháp nghiêm minh, hình phạt nghiêm khắc, quyền lực mạnh cho công tác điều tra và nguồn lực dồi dào<sup>1</sup>.

Ở tầm khái quát cao hơn, một thành phần chủ chốt của áp dụng pháp quyền là một hệ thống tư pháp “độc lập”. Khái niệm tư pháp độc lập có nhiều thành phần. Chúng ta có thể phân biệt giữa độc lập về thể chế và độc lập trong việc ra quyết định. Độc lập về thể chế bao gồm các cơ chế khác nhau đảm bảo ngành tư pháp là một bộ phận riêng tách khỏi các nhánh khác của Nhà nước và không bị chúng kiểm soát. Độc lập trong việc ra quyết định liên quan đến khả năng các quan tòa đưa ra những quyết định không bị ép buộc hay can thiệp bởi bên ngoài kể cả các chính trị gia và quan chức ngành hành chính. Một số cơ chế thông dụng trong các hệ thống quyền khác gồm các quy định trong hiến pháp về thiết lập các nhánh riêng của bộ máy nhà nước (như việc “tách riêng quyền lực” ở Hoa Kỳ)<sup>2</sup>; những quy định về chỉ định người và nhiệm kỳ làm việc của quan tòa nhằm đảm bảo việc họ sẽ không bị ảnh hưởng bởi bất cứ thế lực bên ngoài nào; và một ngành nghề pháp lý tương đối tự quản.

Tuyệt đại đa số những điều kiện cho sự độc lập về thể chế và độc lập trong ra quyết định nêu trên không tồn tại trong các thể chế chính quyền ở

---

1. John S. Quah, *Curbng Corruption in Asia: A Comparative Analysis in Six Countries*, Singapore: Eastern Universities Press, 2003.

2. “Phân tách quyền lực” theo nghĩa này không được áp dụng tại nhiều hệ thống ở châu Âu và châu Á, mặc dù đang tồn tại những hình thức độc lập về thể chế và ra quyết định khác.

Việt Nam. Hơn nữa, các đề xuất cho cải cách chưa bao hàm khái niệm này. Ví dụ, Nghị quyết số 49 về cải cách tư pháp do Bộ Chính trị ban hành năm 2005 chỉ ra một chương trình nghị sự cần thiết khá rộng nhằm hoàn thiện tính hiệu quả, mức độ chuyên nghiệp và chất lượng của quá trình xét xử, cũng như của các quan chức ngành tòa án. Như tuyên bố về “các nguyên tắc cơ bản” nói rõ việc “hiện đại hóa” có lẽ sẽ làm “từng bước một” “dưới sự lãnh đạo của Đảng” và “nhằm đảm bảo quyền lực thống nhất của Nhà nước, đi cùng với sự phân bổ và hợp tác giữa các cơ quan nhà nước trong các lĩnh vực lập pháp, hành pháp và tư pháp”. Ngoài ra, về “cơ chế Đảng lãnh đạo trong công tác của ngành tư pháp”, Nghị quyết nêu rõ:

“Đảng chỉ đạo chặt chẽ công việc của ngành tư pháp và hoạt động của các cơ quan tư pháp về chính trị, tổ chức và nhân sự. Cần phải đề phòng tình huống trong đó các đơn vị cơ sở của Đảng không chú ý đến vai trò lãnh đạo của mình, hoặc can thiệp không đúng đắn vào các hoạt động xét xử”.

Trong mô hình này, việc “giám sát” quyền lực hợp pháp cũng được xem xét dưới góc độ “quyền lực của nhân dân”. Nghị quyết số 49 đề cập đến “tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến và giáo dục về pháp luật” và đặc biệt đề cập đến vai trò của Mặt trận Tổ quốc trong việc thực hiện nhiệm vụ “khuyến khích nhân dân phát hiện ra những trở ngại và hạn chế trong các cơ quan tư pháp và yêu cầu các cơ quan này xem xét và khắc phục chúng<sup>1</sup>”.

Rõ ràng khái niệm “nền tư pháp độc lập” có một ý nghĩa cụ thể trong Nhà nước “pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”. Mục tiêu là một hệ thống chuyên nghiệp và hiệu quả hơn dưới sự lãnh đạo của Đảng và sự giám sát của nhân dân, với một quan điểm để đảm bảo rằng nó phù hợp với nhiệm vụ thực thi luật pháp một cách trung thành và nhất quán, để phân xử những xung đột về pháp lý mang tính chuyên môn theo một quy trình chuẩn. Những cải cách cụ thể gồm có tập huấn về tư pháp; củng cố hệ thống tòa án; làm rõ quyền hạn của các cơ quan điều tra và

1. Những căng thẳng và tranh luận tương tự như vậy xảy ra ở Hoa Kỳ liên quan đến tính độc lập của ngành tư pháp, do ở một số bang và địa phương các quan tòa được bầu ra, hay được chỉ định theo nhiệm kỳ nhất định bởi các cơ quan lập pháp.

xét xử; củng cố “tính chuyên nghiệp” trong đội ngũ những người làm công tác luật pháp, v.v.. Trong khi đó, người ta thừa nhận sự tồn tại của nhiều cơ quan đảng và nhà nước, ngoài lĩnh vực tư pháp, được giao những thẩm quyền khác nhau trong việc theo dõi, điều tra và xét xử; nhu cầu hợp lý hóa hệ thống tư pháp được nêu lên, nhưng tất cả mới dừng ở đó mà không đi vào chi tiết. Nghị quyết số 49 nhấn mạnh rằng việc chấp thuận các mô hình “phương Tây” không phải là mục tiêu:

“Cải cách tư pháp phải xuất phát từ các truyền thống pháp lý và những thành tựu trong quá khứ của nền tư pháp xã hội chủ nghĩa của Việt Nam, sự chấp nhận có lựa chọn những kinh nghiệm quốc tế theo bối cảnh cụ thể của đất nước, theo những yêu cầu của việc hội nhập quốc tế một cách tích cực và các xu hướng phát triển xã hội trong tương lai”.

Trước khi kết luận về tính phù hợp hoặc liệu nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam có phù hợp trong bối cảnh một đảng cầm quyền như là một nền tảng cho cải cách thể chế và phát triển trong tương lai hay không, lịch sử cho thấy sự phát triển kinh tế thành công thông qua các cơ chế thị trường trong hệ thống tư bản chủ nghĩa toàn cầu không đòi hỏi phải có bất cứ mô hình cụ thể về các thể chế pháp lý nào được thiết lập ở bất cứ thời điểm cụ thể nào. Các mô hình pháp lý và các truyền thống của Đông Á là khác hẳn với những gì đã được thiết lập ở Hoa Kỳ hay nước Anh và những mô hình này lại khác hẳn những gì tương tự được phát triển ở lục địa châu Âu<sup>1</sup>.

Ví dụ: một đặc tính của các nước phát triển ở Đông Á, cụ thể là Nhật Bản, là việc sử dụng quyền hạn hành chính, “sự hướng dẫn” và những mạng lưới không chính thức các mối quan hệ nhà nước - doanh nghiệp, chứ không phải là các thể chế “pháp quyền” hoặc các mối quan hệ theo phong cách Anh - Mỹ, theo đó các doanh nghiệp hoạt động trong thị trường ít chịu tác động của nhà nước, nhưng lại bị chi phối bởi ngành tư

---

1. Kanishka Jayasuriya, “Introduction: A framework for the analysis of legal institutions in East Asia”; in Jayasuriya (ed), *Law Capitalism and Power in Asia*, London: Routledge, 1999, tr. 1-27.

pháp đầy quyền lực. Trong giai đoạn nhà nước phát triển ở Đông Á trước đây, các chính sách và hướng dẫn của chính phủ được thương thuyết trong khuôn khổ các mối quan hệ giữa nhà nước và doanh nghiệp theo chủ nghĩa "ngành đoàn". Các công cụ được sử dụng như các loại giấy phép và các khoản bao cấp thể hiện tính pháp lý một cách chính thống, song lại tạo ra cho các quan chức trong bộ máy hành chính quan liêu quyền tự do hành động trong những phạm vi rất rộng. Bộ máy hành chính thường chi phối các nhà lãnh đạo chính trị và có mức độ tự chủ cao; và hệ thống tư pháp mặc dù hoạt động độc lập song lại phần nào mang tính hình thức vì hầu hết các trường hợp mâu thuẫn/bất đồng được giải quyết thông qua những phương tiện khác trong khuôn khổ hướng dẫn chung của bộ máy hành chính.

Mặc dù quyền tự quyết của bộ máy hành chính và các cơ chế được dàn xếp giữa "các đối tác" nhà nước và doanh nghiệp là những công cụ quan trọng của chính sách phát triển kinh tế, song khung hiến pháp của "nhà nước pháp quyền" và sự tồn tại của hệ thống tư pháp độc lập là những yếu tố quan trọng tạo cơ sở cho tính hợp pháp của quyền lực bộ máy hành chính<sup>1</sup>. "Luật pháp" với nghĩa này (theo truyền thống lục địa mà Nhật Bản đã học hỏi kinh nghiệm để xây dựng hiến pháp và hệ thống pháp luật của mình vào cuối thế kỷ XIX) được khai thác để tạo quyền lực cho nhà nước chứ không phải được thiết lập như một lĩnh vực tự chủ tách khỏi nhánh hành pháp của chính phủ (ví dụ như ở Hoa Kỳ). Tuy nhiên, luật pháp theo truyền thống "Rechtsstaat" (nhà nước pháp quyền) như vậy vẫn còn điều chỉnh bản thân nhà nước, mặc dù có những mảng rất lớn trong luật được dành cho các quan chức trong bộ máy hành chính quan liêu tự do hành động (phần lớn liên quan tới đào tạo về pháp luật). Gần đây, việc tự do hóa và mở cửa thị trường đã làm nảy sinh quá trình "tư pháp hóa" ở Đông Á, qua đó tòa án và thẩm phán có vai trò rõ

---

1. Về vai trò của hệ thống luật pháp trong lĩnh vực phát triển ở Nhật Bản, xem Haley, J. O. "The Rule of Law in Japan", Hội thảo so sánh các khái niệm pháp quyền ở châu Á, Đại học Hồng Công, 21-21 tháng 6 năm 2001; và Haley, J. O. "Japan's Postwar Civil Service: The Legal Framework" trong H. K. Kim, M. Muramatsu, T. J. Pempel và K. Yamamura (eds.) *The Japanese Civil Service and Economic Development* (Oxford: Clarendon Press, 1995).

rệt hơn trong việc điều chỉnh cách thức nhà nước quan hệ với công dân (trong các mô hình học tập kinh nghiệm quy trình từ châu Âu cũng như các truyền thống pháp quyền Anglo Xắcxông)<sup>1</sup>.

Một điểm nữa cần lưu ý là trong tất cả những ví dụ lịch sử này, thậm chí khi không có một học thuyết mang tính hợp hiến về "tam quyền phân lập", thì vai trò, chức năng và "kỹ năng, nghiệp vụ" riêng biệt của các nhánh quyền lực trong nhà nước phát triển theo các bộ quy tắc và chuẩn mực riêng có tác dụng bảo vệ và bồi dưỡng năng lực cho họ. Điều này áp dụng đối với hệ thống hành chính cũng như hệ thống tư pháp. Một trong những bài học chính rút ra qua sự xuất hiện của các quốc gia và nền kinh tế thành công và đạt thành tích cao ở Đông Á là tầm quan trọng của cái mà Peter Evans gọi là "quyền tự chủ không thể tách rời" của bộ máy nhà nước, đặc biệt là bộ máy hành chính. Một nhà nước vững mạnh với một hệ thống quản lý hành chính có năng lực, "hợp pháp - hợp lý" và một đội ngũ cán bộ kỹ trị kiêm hành chính vững mạnh là nhân tố chính cho phát triển.<sup>2</sup>

Ví dụ, ở Đài Loan, một chính quyền như vậy đã xuất hiện trong thập kỷ 50 và 60 dưới sự cai trị mang tính độc đoán, chuyên quyền của hệ thống chính trị một đảng cầm quyền<sup>3</sup>. Chính ý kiến tư vấn và viện trợ của Hoa Kỳ là động cơ thúc đẩy việc hiện đại hóa bộ máy hành chính. Việc viện trợ được đề xuất và chấp thuận vào thời điểm cuộc chiến tranh lạnh làm cho chế độ trở nên dễ bị tổn thương và khiến Hoa Kỳ có lý do

---

1. Tom Ginsburg và Albert H.Y. Chen (eds), *Administrative Law and Governance in Asia: Comparative Perspectives*, London: Routledge, 2008

2. Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press, 1995. Cụm từ "quyền tự chủ không thể tách rời" thể hiện ý tưởng về một nhà nước vừa có mối liên hệ với xã hội thông qua mạng lưới của những thể lực chính (đặc biệt với giới doanh nghiệp), song đồng thời cũng mang tính tự chủ trong xã hội nhờ vào năng lực và tính độc lập về thể chế của nhà nước đó, tới mức nó có thể xây dựng các chiến lược phát triển dài hạn ở tầm cao hơn và vượt lên trên sự đòi hỏi về lợi ích của các bộ phận trong xã hội.

3. Phần mô tả ngắn gọn này dựa trên Tak-Wing Ngo và Yi-Chi Chen, "The Genesis of Responsible Government under Authoritarian Conditions: Taiwan during Martial Law", *The China Review*, 8(2), 2008, tr.15-48.

để ra tay bảo vệ nó. Các biện pháp nâng cao hiệu quả và trách nhiệm giải trình của bộ máy hành chính đã được thực hiện. Các biện pháp này đã được thể chế hóa (bắt chấp di sản mà chính quyền của một đảng - Quốc dân Đảng - cầm quyền để lại là tình trạng chính trị hóa, chủ nghĩa bè phái và tham nhũng ở mức độ cao) vì hai lý do: thứ nhất, trong bộ máy hành chính đã có sẵn một nhóm cán bộ đủ mạnh theo tư tưởng kỹ trị tạo nền tảng để tiếp tục phát huy; và thứ hai (quan trọng nhất), đội ngũ lãnh đạo đã nhận thức được tầm quan trọng của phát triển kinh tế đối với sự sống còn của họ và cho phép sự tham gia đóng góp của các thể chế tự chủ và cách tân.

Con đường cải cách trong trường hợp này giống, ít nhất về một khía cạnh nào đó, với con đường cải cách được xúc tiến tại Việt Nam vào đầu thập kỷ 90 của thế kỷ XX thông qua nỗ lực tách rời hệ thống đảng và hệ thống nhà nước. Như chúng ta đã thấy, đó là ý định của các nhà cách tân khi soạn thảo các phần trong Hiến pháp năm 1992 xác định vai trò và chức năng riêng biệt của các nhánh quyền lực trong nhà nước. Tuy nhiên, như chúng tôi đã đề cập ở phần trước, các học thuyết và áp lực đi ngược lại quan điểm trên chưa thấy kết quả thực hiện trọn vẹn mô hình này.

Bằng chứng từ nhiều nguồn khác nhau đều cho thấy rằng các thể chế luật độc lập, có hiệu quả, cũng như nền hành chính quốc gia tương đối độc lập, trọng dụng nhân tài và có chất lượng cao đóng góp rất nhiều vào sự phát triển<sup>1</sup>. Ngoài ra, trong đa số trường hợp, những đặc tính này thường được tìm thấy dưới dạng “cả gói”. Kinh tế thị trường được xây dựng thành công trong những hệ thống ở đó việc thể chế hóa tính hợp pháp đạt được cùng sự phối hợp với một chuỗi các cơ chế thể chế hoạt động, kiểm soát và trách nhiệm giải trình được tách riêng.

Ngành “khoa học” về đo lường mối quan hệ nhiều chiều giữa “điều hành Nhà nước tốt” và phát triển kinh tế là ngành còn nhiều vấn đề

---

1. Peter Evans và James E. Rauch, *Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Growth*, *American Sociological Review*, 64(5), 1999, pp. 748-65; Daniel Kaufman, Aart Kray và Massimo Mastruzzi, *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007*, Policy Research Working Paper 4654, World Bank Institute, 2008.

phải bàn. Viện Nghiên cứu Chất lượng Chính quyền tại đại học Gothenburg đã làm một “siêu phân tích” trên các chỉ số về “điều hành nhà nước tốt”. Việc cho điểm dựa trên cơ sở nhiều dữ liệu đo lường theo thời gian với “ý kiến chuyên gia” về những khía cạnh khác nhau của bố trí điều hành nhà nước ở các nước khác nhau. Nhìn chung, họ không đo được các “yếu tố” khách quan, vì thế họ rơi vào hoàn cảnh chủ quan văn hóa hoặc chính trị, thậm chí méo mó và nhầm lẫn. Thêm vào đó, nhiều chỉ số như chỉ số “hiệu quả của chính phủ” do Ngân hàng Thế giới đưa ra là những thống kê phức hợp dẫn xuất từ nhiều cuộc khảo sát riêng lẻ khác nhau. Các cuộc khảo sát riêng rẽ đo lường những khía cạnh khác nhau của hoạt động của chính quyền được coi là có liên hệ đến một thuộc tính cơ bản và đôi khi sự phối hợp các kết quả của chúng làm cho thuộc tính này trở nên không rõ ràng về những gì mà con số cuối cùng muốn thực sự phản ánh.<sup>1</sup>

Lưu ý đến những nghi ngại và chất lượng chuyên môn, theo nghiên cứu của Đại học Gothenburg, ba chỉ số chính về chất lượng của chính quyền là tương quan chặt chẽ với nhau, cụ thể là hai chỉ số của Ngân hàng Thế giới về “hiệu quả chính phủ” và “pháp quyền”, đánh giá của Tổ chức Minh bạch quốc tế về tiến bộ trong chống tham nhũng.<sup>2</sup> Phân tích thống kê trên cơ sở xuyên quốc gia về những tương quan giữa các chỉ số về chất lượng của chính phủ và các đại lượng gộp chung cho phát

---

1. Christopher Pollitt: “Moderation in All Things: Government Quality and Performance Measurement”, Conference on New Public Management and Quality of Government, Quality of Government Institute, University of Gothenburg, November 13-15, 2008. See also Jak Jabes, *On the (F)utility of Governance Indicators: Lessons from Countries in Transition*, International Institute of Administrative Sciences Second Specialized International Conference, New Delhi, 2002.

2. “Tính hiệu quả của chính quyền” đo lường những quan điểm về chất lượng của dịch vụ công, dịch vụ công dân và mức độ các dịch vụ này độc lập khỏi áp lực chính trị, chất lượng của việc xây dựng và thực hiện chính sách và mức độ tín nhiệm của những cam kết của chính quyền đối với những chính sách đó; “Pháp quyền” đo lường những quan niệm về mức độ các cơ quan công quyền tin cậy và tuân thủ các quy định của xã hội, cụ thể là chất lượng của sự tôn trọng hợp đồng, quyền tác giả, cơ quan công an và tòa án, cũng như khả năng xảy ra tội ác và bạo lực (Daniel Kaufman, Aart Kray và Massimo Mastruzzi, *Tlđđ.*, tr. 7-8).



triển như GDP và các chỉ số về chất lượng cuộc sống, đưa ra những phát hiện thú vị được tổng hợp trong Bảng 5.1<sup>1</sup>.

**BẢNG 5.1: Những phát hiện của nghiên cứu xuyên quốc gia về “Chất lượng của chính quyền (QOG)”**

Các thông số kết quả	Pháp quyền	Tính hiệu quả của chính quyền	Tham nhũng ít	Tác động của QOG
Tuổi thọ	+ .62*	+ .44	+ .37	Tích cực ++
Môi trường bền vững	+ .50	+ .51	+ .54	Tích cực ++
GDP theo đầu người	+ .88	+ .87	+ .87	Tích cực +++
Tăng trưởng GDP	+ .10	_ .00	+ .20	Tích cực
Bất bình đẳng	- .44	- .44	- .46	Tích cực ++**
Chỉ số Phát triển Con người (HDI)	+ .71	+ .73	+ .70	Tích cực +++
Chỉ số xã hội văn minh	+ .83	+ .84	+ .83	Tích cực +++

\* Sự tương quan (R)

\*\* Ít bất bình đẳng hơn.

*Nguồn:* S Holmberg, B Rothstein, N Nasiritousi, Chất lượng của chính quyền: Bạn nhận được cái gì”, QoG Working Paper 2008:21, Viện nghiên cứu Chất lượng của Chính quyền, Đại học Gothenburg.

Nhìn chung, các nước “thành công” có kết quả cao hơn trong các chỉ số về chất lượng của chính phủ. Điều này gợi ý rằng, trong một hoặc một vài hình thức nào đó, việc xây dựng một nền điều hành nhà nước tốt thường đi cùng với sự phát triển về kinh tế. Đồng thời, mặc dù “điều hành nhà nước tốt” có vẻ là một nét chung ở tất cả các nước có mức sống cao, con đường để mang lại sự phát triển lại không mấy rõ ràng như vậy. Sự tương quan yếu nhất là giữa chất lượng của chính quyền và tốc độ tăng trưởng. Các nước với chỉ số không mấy cao về điều hành nhà nước tốt theo định nghĩa của nghiên cứu trên vẫn có thể trở nên giàu hơn và cải thiện được chất lượng cuộc sống cho công dân của họ. Thêm vào đó,

1. Định nghĩa của các biến được cung cấp trong tài liệu gốc, có thể truy cập online.

như Mary Grindle lập luận, sự phát hiện rằng một loạt những thuộc tính của quản lý nhà nước hiệu quả liên quan tích cực đến những kết quả mong đợi khác nhau, lại không giúp gì trong việc bảo những người ủng hộ cải cách “điều gì là quan trọng và điều gì là không quan trọng, điều gì cần đến trước, điều gì phải đến sau...”<sup>1</sup>.

Trong khi tất cả các nước phát triển (kể cả một số nước ở châu Á như Nhật Bản và Hàn Quốc) đã đạt được sự phát triển nhanh chóng thông qua các chiến lược theo định hướng thị trường, cùng với những cải cách về hành chính và pháp luật nhằm hoàn thiện chất lượng của chính quyền, không có một mô hình chung hay cảm nang nào về các thể chế cụ thể để có thể (hoặc đã từng) sao chép với ý định tạo ra một “lối đi tắt”. Ngay cả trong các trường hợp điển hình nhất của “sự học hỏi kinh nghiệm” (Ví dụ như Nhật Bản vào cuối thế kỷ XIX), những đặc trưng và sự ưu tiên quốc gia là nhân tố căn bản trong việc lựa chọn và điều chỉnh các mô hình để cạnh tranh<sup>2</sup>. Trong tất cả các bố trí điều hành nhà nước ở các nước đều thấy sự đa dạng cao về chính trị và văn hóa. Những nước có nền kinh tế phát triển cao như Anh, Pháp, Xingapo, Nhật Bản và Hoa Kỳ có các thể chế chính trị quốc gia rất khác nhau. Các yếu tố về văn hóa và chính trị có ảnh hưởng đến cách thức thể chế, như những bố trí pháp lý chính thức, được thể hiện thông qua các chuẩn mực, quy ước và cách cư xử của những nhân tố chính. Không có hệ thống nào là “hoàn hảo” hay “thoả mãn” tất cả những đòi hỏi có thể có, cho dù “hệ thống lý tưởng” được định nghĩa như thế nào.

Tóm lại, các bằng chứng và kinh nghiệm phát triển của các nước trên thế giới đã gợi ý rằng, những “đặc trưng thiết kế” cơ bản của các thể chế công có mối quan hệ chặt chẽ và tích cực với kết quả phát triển. Các thiết kế này bao hàm một nhà nước pháp quyền và một tập hợp

---

1. Mary Grindle, ‘Good Enough Governance: Poverty reduction and Reform in Developing Countries’, *Governance*, 17(4), 2004, tr. 525 - 48.

2. Martin Painter, *Legacies Remembered, Lessons Forgotten: the Case of Japan’ Conference on Governing By Looking Back: How History Matters in Society, Politics and Government*, Research School of Social Sciences/College of Arts and Social Sciences, The Australian National University, 12-14 tháng 12 năm 2007.

thể chế điều hành là hiện thân của việc phân định vai trò và sự bố trí nhân sự hợp lý giữa các chức năng (cụ thể, một mức độ tự chủ và độc lập cho hệ thống hành chính và tư pháp), cho phép thể chế hóa các chuẩn mực, các kỹ năng và thủ tục khác nhau phù hợp với bản chất của chức năng. Đồng thời, các bằng chứng cũng gợi ý rằng có nhiều phương thức khác nhau để đi đến “mục tiêu” và rằng những mức độ tự chủ khác nhau của hệ thống hành chính và tư pháp trong các trường hợp thực tế cần được lưu tâm.

Trong một nhà nước pháp quyền với cơ chế thực tài, sự phân biệt về thể chế cũng liên quan tới một tập hợp “những đảm bảo về tính độc lập” để giúp cho các thể chế này phát triển theo logic riêng của chúng. Theo cách này, những phương thức, cơ sở cho việc ra các quyết định có trách nhiệm và trách nhiệm giải trình có thể được xây dựng. Tới một chừng mức mà những logic này đối nghịch nhau, ví dụ khi luật pháp đối đầu với sự lạm dụng quyền lực của chính trị, thì phải có những cách thức giải quyết sự va chạm này. Trong một nhà nước pháp quyền, các giải pháp này bao gồm những hình thức đa dạng theo giúp ngành tư pháp giám sát ngành hành pháp (ví dụ: thông qua tòa Hiến pháp và một hệ thống tòa án hành chính) và các cơ chế tương đương (như các ủy ban dân cử của quốc hội) sẽ giám sát việc sử dụng quyền lực tư pháp.

Mô hình cải cách thể chế của Việt Nam thừa nhận tầm quan trọng của việc xây dựng trình độ chuyên môn, nghiệp vụ trong nhà nước, kể cả việc thể chế hóa tính hợp pháp và cải cách công vụ, nhưng lại không thừa nhận việc tách những hoạt động này ra khỏi sự can dự của Đảng.

Không đề cập đến một thể giới cụ thể thực tế hoặc những mô hình lý tưởng, chúng tôi kiến nghị ba nguyên tắc thiết kế cơ bản để cải cách thể chế. Thể chế hóa tính hợp pháp không chỉ đòi hỏi các bộ luật hoàn chỉnh và các thủ tục hành chính chặt chẽ, mà nó còn đòi hỏi:

1. Sự phân biệt về thể chế theo cách thức cho phép các logic và tập hợp những kỹ năng tách biệt của quá trình ra quyết định về chính trị, hành chính - kỹ thuật và tư pháp được xây dựng và thể chế hóa.
2. Các cơ chế khiến cho các quan chức nhà nước có trách nhiệm giải

trình những hoạt động của họ theo một quy trình tương xứng trong lĩnh vực công và theo kết quả công việc của họ.

3. Các hệ thống theo dõi và phân xử độc lập nhằm đảm bảo các quan chức nhà nước ở mọi cấp (kể cả các nhà lãnh đạo chính trị và công chức) tuân thủ theo các chuẩn mực của sự hợp pháp, đặc biệt là trong khi xử lý các vấn đề công.

Từ sự phân tích và thảo luận, chúng tôi trình bày hai kết luận chính:

1. Mô hình cải cách thể chế hiện tại đã có những yếu tố thuộc phạm vi nguyên tắc bố trí hệ thống điều hành ở các nền kinh tế phát triển thành công nhưng rõ ràng lại đang thiếu vắng những yếu tố khác. Sự thực là, mô hình bao hàm những đặc trưng mâu thuẫn với những yếu tố này. Vì vậy, rất cần thiết phải mở rộng chương trình nghị sự cải cách thể chế để bao hàm những yếu tố khác này, ở mức độ phù hợp với thực tiễn và điều kiện hiện tại ở Việt Nam.
2. Như đã nêu, rất dễ thấy là các yếu tố khác này của cải cách thể chế nằm ngoài phạm vi cải cách hành chính, chúng liên quan đến cải cách hiến pháp và đổi mới chính trị. Nghĩa là, cải cách hành chính đơn thuần sẽ là không đủ để tạo ra những phương thức cần thiết đảm bảo thành công của cải cách thể chế; do đó, chúng ta không thể trông đợi quá nhiều từ *bản thân* cải cách hành chính trong việc đạt được những mục tiêu rộng lớn hơn của cải cách thể chế.

Kết luận có phần nghịch lý là chương trình nghị sự cải cách thể chế hành chính nhà nước trong phạm vi Chương trình tổng thể cải cách hành chính vừa quá rộng lại vừa quá hẹp. Nó quá rộng bởi các vấn đề nêu ra nằm ngoài phạm vi hành chính của chính phủ; nó quá hẹp bởi các vấn đề về cấu trúc và hệ thống phải được xem xét một cách đồng thời với các chiều kích hành chính. Thực tế là, các vấn đề về cấu trúc và hệ thống đến trước vì nếu không có những yếu tố cơ bản của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa được thể chế hóa một cách rõ ràng thì cải cách hành chính sẽ tiếp tục chỉ tạo ra sự tiến bộ rất giới hạn.

Ở những phần tiếp theo, chúng tôi tập trung vào chương trình nghị sự cải cách thể chế hành chính nhà nước hiện tại (phạm vi hẹp) thay vì

tiếp tục thảo luận những biện pháp thúc đẩy chương trình nghị sự cải cách hiến pháp và chính trị rộng lớn. Tuy nhiên, chúng tôi cũng đánh giá chương trình cải cách thể chế hành chính nhà nước trong mối liên hệ với những vấn đề hẹp hơn hoặc rộng lớn hơn. Thực tế cải cách hành chính không phải là một thể giới của những công cụ kỹ thuật hoặc pháp lý cô lập; nó được đan kết trong một tập hợp cơ cấu nhà nước và chính trị rộng lớn hơn. Những mối liên hệ qua lại nảy sinh từ những yếu tố này cần được lưu ý khi đánh giá các thành quả và triển vọng của cải cách thể chế hành chính nhà nước.

#### **4. Cải cách thể chế và kế hoạch chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước**

Chúng ta có thể tóm tắt ba yếu tố chính của chương trình nghị sự cải cách thể chế hành chính nhà nước, như đã được nêu trong Kế hoạch tổng thể cải cách hành chính như sau:

1. Cải thiện chất lượng và mức độ đáp ứng của quy trình làm luật thông qua những cải cách trong quá trình soạn thảo, tranh luận và duyệt các văn kiện pháp lý, bao gồm cả việc làm rõ ai có thẩm quyền ra các văn bản dưới luật.
2. Sắp xếp lại các cơ chế thực thi luật pháp thông qua loại bỏ những chồng chéo, song trùng và chậm trễ, bao gồm cả việc xóa bỏ những quy định không cần thiết, những thẩm định kém hiệu quả cùng những quy trình hành chính khác.

Cải tiến các cơ chế trách nhiệm giải trình trực tiếp của các quan chức chính quyền đối với công dân, để họ trở nên nhanh nhạy hơn và các dịch vụ công trở nên “hướng tới khách hàng” hơn. Ba yếu tố cải cách này hậu thuẫn cho nỗ lực sâu rộng trong việc xây dựng và thực thi một tập hợp nhiều luật và quy định mới, tất cả tập trung vào việc hỗ trợ cho sự phát triển của nền kinh tế thị trường tại Việt Nam.

Trong phần này, chúng tôi mô tả và đánh giá những thành tựu của Kế hoạch tổng thể cải cách hành chính trong lĩnh vực cải cách thể chế với mục tiêu đã được tuyên bố và đưa ra ý kiến bình luận về khung

quy chuẩn hiện hành đã nêu trong phần trước, xem xét chúng trong bối cảnh cụ thể của Kế hoạch tổng thể cải cách hành chính. Chúng tôi đưa ra hai bộ câu hỏi:

1. Các giải pháp được sử dụng trong kế hoạch đã đạt được các chỉ tiêu và mục tiêu đưa ra trong khung của Kế hoạch tổng thể cải cách hành chính chưa? Nếu chưa, tại sao?
2. Các giải pháp được sử dụng trong kế hoạch đã đóng góp đáng kể cho việc đưa Việt Nam vào con đường dẫn đến một nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa hay không? Nếu không, tại sao?

Để trả lời những câu hỏi trên trước hết cần xem xét tổng thể chung về tốc độ đạt được sự tiến bộ cùng các thành tựu của chương trình; tiếp theo là thông qua trình bày hai trường hợp điển hình đánh giá những khía cạnh chính của cải cách thể chế.

Báo cáo của Ban Chỉ đạo cải cách hành chính về đánh giá giữa kỳ (2001-2006) việc thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính ghi nhận những tiến bộ trong thực hiện và nêu các bước tiếp theo cần làm. Báo cáo nhấn mạnh tiến bộ thể hiện trong số lượng văn bản luật được thông qua và những văn bản luật này có phạm vi điều chỉnh rộng trên những lĩnh vực chủ chốt. Đặc biệt đáng chú ý là các văn bản pháp luật về dân chủ cơ sở, Luật Khiếu nại, tố cáo, cơ chế “một cửa”, cơ chế đăng ký và công khai tài chính, ngân sách và các quy định về thanh tra nhân dân.

Tất cả các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương đã thực hiện cơ chế “một cửa” hoàn toàn tại bốn sở; 98% số huyện và 78% số xã đã thực hiện cơ chế “một cửa” và đạt mục tiêu đề ra. Các kết quả cụ thể khác trong cải cách thủ tục hành chính cũng được ghi nhận, bao gồm việc đơn giản và minh bạch hóa trong thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũng như các nguyên tắc và quy định thu phí có cơ sở và minh bạch hơn.

Báo cáo đánh giá giữa kỳ nêu những điều chưa đạt được:

1. Mặc dù số lượng các văn bản pháp lý gia tăng nhưng chất lượng văn bản vẫn là vấn đề nan giải.

2. Trong việc xây dựng các văn bản pháp luật, sự phối hợp giữa các cơ quan liên quan còn yếu.
3. Nhiều văn bản pháp luật mới vẫn chưa được thực thi trong thực tế do sự chậm trễ trong việc ban hành các văn bản dưới luật.
4. Cơ chế “một cửa” được thực hiện “mang tính hình thức” ở một số nơi.
5. Không phải toàn bộ các thủ tục hành chính đều được đơn giản hóa: các loại “giấy phép con” mới đang tái hiện sau khi cải cách thủ tục hành chính.

Báo cáo đánh giá đã nêu lên những nguyên nhân sau đây:

1. Nhận thức chưa đầy đủ về chương trình cải cách và các mục tiêu của nó.
2. “Tính cục bộ” trong hệ thống hành chính dẫn đến hành vi ích kỷ và sự chống đối.
3. Chậm trễ trong các hợp phần quan trọng trong quy trình lập kế hoạch và thực hiện.
4. Thiếu kiên quyết trong một bộ phận cán bộ lãnh đạo hành chính.
5. Thiếu sự rõ ràng trong chức năng, nhiệm vụ dẫn đến trốn tránh trách nhiệm đối với các kết quả cải cách.

Những phát hiện của cuộc đánh giá giữa kỳ (2001-2006) đã phần nào bị hạn chế bởi nó được thực hiện như một cuộc đánh giá nội bộ mà không có sự liên hệ hay so sánh với bên ngoài nào. “Những bằng chứng” thu được gồm có việc xem xét các báo cáo tiến độ do các Ban Chỉ đạo cải cách hành chính địa phương gửi về Bộ Nội vụ và báo cáo của Ban Chỉ đạo Trung ương. Những báo cáo này có khả năng phản ánh “tâm lý tuân thủ”, tất nhiên là chúng còn chứa những chi tiết cụ thể có giá trị về những hoạt động của dự án. Tuy nhiên, đã không có một đánh giá khách quan nào phục vụ cho đánh giá giữa kỳ ở cấp chương trình hay cấp dự án.

Những quyết định đến sau đợt đánh giá giữa kỳ cũng không đưa ra những định hướng hay sáng kiến chính và mới nào trong chiến lược thực hiện lĩnh vực cải cách thể chế. Nghị quyết số 17-QĐ/TW ngày 01-8-2007 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về đẩy mạnh cải cách hành chính

nhấn mạnh nhu cầu hài hòa hóa cải cách hành chính với cải cách luật pháp. Nó đặc biệt nhấn mạnh vào nhu cầu xem xét lại các thủ tục hành chính. Tuy nhiên, đã không có phương pháp hay chiến lược mới nào được đưa ra trong Quyết định này. Nghị quyết số 53/2007/NQ-CP ngày 7-11-2007 của Chính phủ đưa Nghị quyết số 17-NQ/TW trên vào cuộc sống với một danh sách những hoạt động và mục tiêu, tuy lặp lại những danh sách trước đây nhưng không đặt chúng ở mức độ ưu tiên cao hơn.

Quan điểm chung của những người được chúng tôi hỏi ý kiến về tiến bộ đạt được của cải cách thể chế liên quan đến cải cách hành chính là không thoải mái và có phần thất vọng. Kế hoạch tổng thể cải cách hành chính hứa hẹn một chương trình cải cách toàn diện, được thực hiện thông qua các chương trình hành động, lịch trình và cơ chế chỉ đạo điều phối một cách tập trung. Trên thực tế, ngoài những thành quả đạt được, các thiếu sót có thể từ những nguyên nhân như sự không thành công của hệ thống, phạm vi toàn diện, chiến lược chỉ đạo từ trên xuống nhằm đạt sự thay đổi nhanh chóng:

- “Số lượng” không được phân biệt rõ với “chất lượng” trong quá trình đánh giá kết quả: sự tiến bộ về số lượng các luật mới được ban hành và việc thực hiện cơ chế “một cửa” chưa phải là thước đo thành công của cải cách.
- Việc thực hiện từ trên xuống và cách báo cáo kết quả thực hiện mục tiêu với những mốc son dễ dẫn đến trạng thái tâm lý bằng lòng với kết quả thay vì cam kết tiếp tục thực hiện những kết quả cải cách cụ thể.
- Chưa rút ra các bài học kinh nghiệm từ nguyên nhân của các thành công ở địa phương để tổng kết thành các điều kiện chung đảm bảo thành công của chương trình cải cách. “Các nhân tố thành công chủ chốt” giúp thực hiện mục tiêu đã đề ra chưa được xác định rõ để tiện cho việc theo dõi và đánh giá kết quả.

Ban Chỉ đạo cải cách hành chính và Bộ Nội vụ đã không thoát ra khỏi việc dò tìm sự tuân thủ ở một loạt các chỉ tiêu và tiểu chương trình trong một lĩnh vực hoạt động rộng lớn thay vì từ những bài học kinh nghiệm thành công ở địa phương.



Những thành tích trong cải cách thể chế là không thể phủ nhận, cụ thể là một số lượng đáng kể các đạo luật mới; những tiến bộ trong việc đơn giản hóa một số thủ tục hành chính; cùng những cải cách liên quan đến áp dụng một số mô hình cung cấp dịch vụ công nhanh nhạy và “gần gũi với công dân” ở một số địa phương ban, ngành, đặc biệt là ở những nơi áp dụng thành công cơ chế “một cửa”. Tuy nhiên, những cải cách đạt được là không đồng đều và những dấu hiệu “mệt mỏi vì cải cách” đã trở nên khá rõ ràng.

Phù hợp với lập luận được nêu trong phần trước, một lý do chưa đạt được kết quả như mong muốn có thể là những kỳ vọng về cải cách thể chế trong phạm vi cải cách hành chính không mang tính thiết thực vì bối cảnh rộng hơn của cải cách thể chế không được đề cập tới. Để minh họa, chúng ta hãy xem xét trường hợp về quy trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật và xây dựng luật. Kết quả chẩn đoán vấn đề “chất lượng” trong các văn bản pháp lý (khác với thành tích thuần túy về mặt số lượng văn bản) có thể được giải thích là do những trục trặc “kỹ thuật” hay đúng hơn là do những vấn đề cản trở thuộc về hệ thống. Một nguyên nhân phổ biến dẫn đến tình trạng kém chất lượng là những khó khăn gặp phải trong quy trình xây dựng luật phức tạp. Một báo cáo mới đây của Viện Nghiên cứu chính sách, pháp luật và phát triển phân tích một cách toàn diện về vấn đề này cho thấy không chỉ có những yếu kém về mặt kỹ thuật mà còn có những thiếu sót nghiêm trọng trong việc khâu nối các công đoạn của quy trình xây dựng luật trong hệ thống quốc gia của Chính phủ<sup>1</sup>.

Những yếu kém về mặt “kỹ thuật” không chỉ thể hiện ở tình trạng thiếu kỹ năng, nghiệp vụ cần thiết để khái quát hóa một cách hiệu quả các vấn đề chính sách; xác định các công cụ chính sách phù hợp; soạn thảo các văn bản pháp lý một cách chuẩn xác; và các phương pháp thẩm định, đánh giá áp dụng cho các cán bộ thẩm định; mà còn ở những yếu tố như quy trình làm việc và hoàn thành công việc đúng thời hạn. Các

---

1. Viện Nghiên cứu chính sách, pháp luật và phát triển “Đánh giá quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật: hiện trạng và giải pháp”.

vấn đề "thuộc về hệ thống" đặc biệt liên quan tới loạt vấn đề thứ hai này và bao gồm cả tình trạng thiếu hiểu biết, thiếu sự tôn trọng đối với vai trò đa dạng song cần thiết của các chuyên gia kỹ thuật trong mối quan hệ với vai trò của các thành viên trong hệ thống hành pháp chính trị và Đảng; còn lúng túng (tuy đã có quy định cụ thể, chi tiết) không biết bộ, ngành hay cơ quan nào trong Chính phủ phụ trách khâu nào trong quy trình và chịu trách nhiệm phát huy các nhân tố khác nhau; thiếu sự gắn kết và quyết tâm ở các nhà lãnh đạo chính trị trong việc bám sát quy trình, lịch biểu xây dựng luật đã đề ra.

Ví dụ, ngay sau khi Chính phủ phê duyệt kế hoạch xây dựng luật thì lập tức một loạt dự án mới được bổ sung vì những lý do đặc biệt... Sau khi phê duyệt, một cơ quan liên quan có thể rút lại dự án hay trì hoãn việc trình dự án. Việc xin phép thay đổi hay lui lại dự án là những trường hợp ngoại lệ, không phải là quy định. Những thay đổi về nội dung các khuyến nghị từ phía cơ quan trình dự án làm cho Quốc hội không thể giải quyết được và không thể hoàn thành nhiệm vụ của mình trong việc xây dựng luật<sup>1</sup>.

Những vấn đề này là biểu hiện rõ rệt của tình trạng chông chéo và lẫn lộn về vai trò của các nhóm cơ quan và chủ thể khác nhau trong quá trình điều hành. Vị trí thẩm quyền hành pháp và yêu cầu hoàn thành tốt nhiệm vụ không hài hòa với nhau.

Nếu kết quả chẩn đoán trên là đúng thì cải cách hành chính không thể giải quyết mọi vấn đề liên quan tới việc nâng cao chất lượng của công tác xây dựng luật; điều cần làm lúc này là tiến hành cải cách cơ cấu ở mức độ sâu sắc hơn nữa cho tới khi vai trò và quyền hạn được phân bổ giữa Đảng và Nhà nước cũng như trong nội bộ của hệ thống hành pháp chính trị. Đồng thời, các mặt quan trọng của cải cách hành chính như cải cách công vụ, đổi mới tổ chức và đào tạo kỹ thuật sẽ góp phần giải quyết một số vấn đề. Tuy nhiên, thành công của cải cách như thiết lập được hệ thống công vụ còn phụ thuộc vào việc cải cách cơ cấu trên phạm vi rộng hơn.

1. Như trên, tr. 9

Một câu hỏi đặt ra: Chiến lược cải cách thể chế nào trong khuôn khổ cải cách hành chính có thể tạo cơ hội tốt nhất để tác động vào những vấn đề cơ cấu chủ chốt song không vượt ra ngoài lĩnh vực hành chính nhà nước và không đụng chạm tới những trở ngại về cơ cấu khó khắc phục?

Phần còn lại của Chương này sẽ đề cập tới vấn đề này. Chúng tôi cho rằng lĩnh vực thứ hai và thứ ba trong khuôn khổ trụ cột về cải cách thể chế quản lý hành chính đã giới thiệu từ đầu trong phần này (“tinh giản cơ chế thực hiện luật pháp” và “hoàn chỉnh cơ chế nâng cao trách nhiệm giải trình trực tiếp của cán bộ, công chức đối với người dân”, tạo điều kiện tốt nhất cho việc phát triển hệ thống hành chính công theo hướng phù hợp với các mục tiêu lớn hơn của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Đây chính là điểm đóng góp quan trọng nhất của cải cách hành chính khi so với cải cách luật pháp hay tư pháp.

Để góp phần tìm ra lời giải đáp cho câu hỏi trên, Chương này trình bày hai nghiên cứu điển hình, trong đó chúng tôi đánh giá các kết quả đạt được, chẩn đoán các thiếu sót và đề xuất các ưu tiên trong thời gian tới. Kết quả phân tích các trường hợp nghiên cứu điển hình thường xuyên đón nhận các ý kiến phê bình. Về bản chất, các trường hợp nghiên cứu này mang tính chọn lọc và không “đại diện cho toàn bộ bức tranh”. Bất cứ phương pháp nghiên cứu khoa học nào cũng vậy. Song, nói đúng hơn, các trường hợp nghiên cứu điển hình bị phê phán là không mang tính “đại diện” hay được lựa chọn vì những lý do thiên lệch, không khách quan để bóp méo sự thật.

Chúng tôi đã áp dụng những tiêu chí lựa chọn gì? Chúng tôi chọn hai lĩnh vực cải cách thể chế, đó là cơ chế một cửa và cải tiến thủ tục hành chính (theo Quyết định số 30) không nhằm mục đích phân tích một bộ phận tiêu biểu của chương trình cải cách thể chế, mà vì đây là những chủ đề được chúng tôi xác định trong quá trình nghiên cứu là nằm trong số những vấn đề có nhiều khả năng tiếp tục được bổ sung trong giai đoạn cải cách hành chính tiếp theo. Một lý do là cả hai đều mở ra những cơ hội rõ rệt về mặt “kỹ thuật” cho sự thành công, đồng thời đẩy lùi ranh giới của các rào cản tiềm tàng về mặt cơ cấu.

Như vậy, hai trường hợp nghiên cứu điển hình của chúng tôi không mang tính "đại diện" cho toàn bộ chương trình cải cách thể chế trong khuôn khổ cải cách hành chính, mà nhằm nêu bật các khía cạnh khác nhau nhưng quan trọng của các vấn đề được làm sáng tỏ và xác định trong phần trước của Chương này là cần phải giải quyết để có thể tiến hành các bước cải cách thể chế tiếp theo<sup>1</sup>.

Bảng 5.2 cho thấy những khác biệt và tương đồng có ý nghĩa về một số đặc điểm cơ bản của hai trường hợp nghiên cứu điển hình. Một đặc điểm chung quan trọng là ý nghĩa của việc triển khai thực hiện ở địa phương; và cả hai đều là những lĩnh vực cải cách đã gặp phải sự phản ứng từ phía bộ máy hành chính mang tính quan liêu (đặc biệt trong trường hợp thứ hai). Việc giải quyết hai vấn đề mang tính xuyên suốt này - sáng kiến và sự phản kháng của bộ máy hành chính địa phương - có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với phương hướng cải cách hành chính trong thời gian tới.

**BẢNG 5.2: Lựa chọn trường hợp điển hình**

	Địa điểm	Độ phức tạp về chuyên môn	Lợi ích về chính trị	Làm thí điểm	Mức độ kháng cự của khu vực hành chính nhà nước	Cơ quan chủ quản
Cơ chế "một cửa"	Địa phương	Thấp	Thấp/ Trung bình	Có	Trung bình	Bộ Nội vụ
Đơn giản hóa thủ tục hành chính	Địa phương/ trung ương	Cao	Cao/ Trung bình	Không	Cao	Văn phòng Chính phủ

1. Vấn đề hệ thống xây dựng pháp luật và quy trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật cũng được đưa ra xem xét để nghiên cứu chi tiết, song thời gian và nguồn lực không cho phép hoàn thành nghiên cứu điển hình thứ ba. Để biết các kết quả phân tích có giá trị về chủ đề này, đề nghị xem: Viện Nghiên cứu chính sách, pháp luật và phát triển: "Đánh giá quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật: hiện trạng và giải pháp".

## 5. Khảo sát: cơ chế “một cửa”

Trên thế giới, cơ chế “một cửa” là khá phổ biến và có một lịch sử lâu đời. Ví dụ, ở Vương quốc Anh hiện nay, nhiều chính quyền địa phương đang hoạt động thông qua các mạng lưới “một cửa” triển khai tại các đơn vị hành chính cấp dưới (tương đương với quận, huyện, xã ở Việt Nam). Với mục đích cung cấp trường hợp điển hình, dưới đây là mô tả về “một cửa” do Hội đồng thành phố Liverpool cung cấp:<sup>1</sup>

*Cơ chế “một cửa” là gì? Cơ chế “một cửa” là tòa nhà của Hội đồng đặt ở một cộng đồng nơi những công dân của Liverpool có thể gặp riêng tư vấn về các dịch vụ khách hàng. Khách hàng có thể:*

- *Yêu cầu một dịch vụ của Hội đồng;*
- *Tiếp cận các dịch vụ đối tác khác (nếu có);*
- *Tiếp cận các thông tin và tư vấn;*
- *Thực hiện bất cứ công việc nào khác của Hội đồng;*
- *Tự phục vụ thông qua các kiốt.*

*Tất cả tư vấn cho khách hàng về cơ chế “một cửa” đều được đào tạo đặc biệt trong nhiều lĩnh vực dịch vụ có thể cung cấp. Ở bất cứ nơi nào có thể, họ sẽ cố gắng đáp ứng tại chỗ câu hỏi của bạn. Điều này có nghĩa tất cả công việc của bạn với Hội đồng có thể được xử lý tại một địa điểm.*

*Những hình thức dịch vụ nào được áp dụng trong cơ chế “một cửa”? Chúng tôi đang bổ sung thêm các dịch vụ, nhưng hiện nay bạn có thể có được những dịch vụ sau:*

- *Tiện ích về nhà ở (theo cuộc hẹn);*
- *Thuế của Hội đồng (theo cuộc hẹn);*
- *Những phần thưởng cho giáo dục;*
- *Quản lý nhà ở;*

1. [http://www.liverpool.gov.uk/One\\_stop\\_shops/index.asp](http://www.liverpool.gov.uk/One_stop_shops/index.asp), truy cập ngày 18-01-2009.

2. Các “kiốt” với máy tính nối mạng cung cấp các dịch vụ chính quyền điện tử, trường hợp lý tưởng là khi chúng cho phép các giao dịch được thực hiện trực tuyến; phổ biến hơn, chúng cung cấp một mức độ thấp hơn các dịch vụ của chính quyền điện tử giới hạn ở việc tiếp cận thông tin và gửi các thông điệp qua email.

- *Cho phép đỗ xe với những người tàn tật (Thẻ xanh);*
- *Giấy phép lái taxi (riêng cho thành phố);*
- *Các dịch vụ về môi trường bao gồm kiểm soát vật nuôi trong nhà và chiếu sáng đường phố;*
- *Các tiêu chuẩn về thương mại;*
- *Đăng ký bầu cử;*
- *Dịch vụ xã hội - tiếp cận đến các dịch vụ cho trẻ em;*
- *Tiếp cận nhân viên quản lý hồ sơ;*
- *Du lịch;*
- *Đỗ xe để xem bóng đá;*
- *Phạt do đỗ xe sai quy định (riêng cho thành phố).*

Một số nguyên tắc chung, phổ quát của cơ chế “một cửa”:

- Tiếp cận nhiều hình thức dịch vụ ở địa phương, tại một văn phòng;
- Được tư vấn và thông tin về khả năng tiếp cận dịch vụ từ những người được đào tạo chuyên môn;
- Cùng một lúc có thể tiếp cận nhiều dịch vụ do người phụ trách nhiều lĩnh vực và chức năng khác nhau làm việc cùng một địa điểm;
- Các giải pháp “dịch vụ khách hàng” như “lời hứa/cam kết”; được đáp ứng đúng hạn và hiệu quả.

Trong một số sáng kiến áp dụng cơ chế “một cửa”, văn phòng địa phương không chỉ là nơi các dịch vụ và nhân viên của chính quyền được bố trí cùng một nơi, mà nó còn là một trung tâm để vươn tới các cộng đồng, để các cộng đồng được tham gia và tuyên truyền. Một thử nghiệm sớm đã được triển khai ở Coburg, Melbourne, Ôxtrâyliia năm 1975 bằng việc thành lập trung tâm “NOW Centre”. Trung tâm này là nơi bố trí của nhiều hình thức dịch vụ và nhân viên chính quyền địa phương, bang và quốc gia. Đây cũng là nơi làm việc của các nhân viên cộng đồng và những người tổ chức thực hiện cơ chế “một cửa”. Họ được cung cấp các phòng họp và Trung tâm thành lập một Ủy ban tư vấn để lắng nghe những quan điểm, ý kiến về các nhu cầu của địa phương và cung cấp

phản hồi về chất lượng của các dịch vụ<sup>1</sup>. Thí nghiệm này đã gặp phải nhiều khó khăn, chủ yếu do tính phức tạp của việc duy trì sự đồng thuận của cả ba cấp chính quyền trong hệ thống liên bang về các nguồn hỗ trợ liên tục, phần khác là do những sự căng thẳng và xung đột giữa những cân nhắc về chất lượng dịch vụ kỹ thuật (như việc không đủ nhân viên cao cấp ở địa phương để xác định các trường hợp) với những cân nhắc về vươn tới và tiếp cận các cộng đồng địa phương. Sự căng thẳng cơ bản xảy ra giữa một bên là tạo điều kiện cho các cá nhân tiếp cận được các dịch vụ chung của nhà nước, mặt khác là sự khuyến khích “tiếng nói tập thể” của cộng đồng để thách thức và gây ảnh hưởng đến các chính sách, quy định.

Một sáng kiến gần đây ở Vương quốc Anh là Trung tâm công lý cộng đồng vùng bắc Liverpool, bao gồm cả một tòa án hành chính địa phương, được đánh giá tích cực không chỉ vì đã xử lý nhanh các trường hợp mà còn giúp cải thiện được tính hiệu quả của những dịch vụ liên quan và những dịch vụ theo sau như phục hồi và hỗ trợ các nạn nhân. Chia khóa cho thành công này là mức độ nhận thức và tham gia cao của cộng đồng thông qua thực hiện các công việc của Trung tâm<sup>2</sup>.

Cơ chế “một cửa” ở Việt Nam chỉ liên quan đến sự bố trí cùng một nơi của các cơ quan và dịch vụ hành chính giúp người dân tiếp cận được các dịch vụ của chính quyền. Cơ chế “một cửa” được thí điểm lần đầu tiên ở Việt Nam vào giữa những năm 1990, sau đó nó được nhân rộng sang nhiều tỉnh khác. Quyết định số 181/2003/QĐ-TTg ngày 4-9-2003 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế thực hiện cơ chế “một cửa” tại cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Theo Quy chế ban hành kèm theo Quyết định số 181/2003/QĐ-TTg, yêu cầu từ ngày 01-01-2004 cơ chế “một cửa” phải được áp dụng ở tất cả các tỉnh, huyện và bắt đầu

---

1. Martin Painter, “Access: the Public Service and the Public”, in R.F.I Smith and Patrick Weller (eds), *Public Service Inquiries in Australia*, Brisbane: University of Queensland Press, 1978, pp. 236-248. Thí điểm này đã không được nhân rộng.

2. Katherine McKenna, ECOTEC Research & Consulting, *Evaluation of the North Liverpool Community Justice Centre*, Ministry of Justice Research Series, 12-07- 2007

triển khai xuống từng xã từ ngày 01-01-2005. Bộ Nội vụ được giao nhiệm vụ phân phát “các hướng dẫn thực hiện trên toàn quốc” và theo dõi việc thực hiện chúng (bởi các tỉnh) ở cấp huyện và xã<sup>1</sup>. Các cán bộ của Bộ Nội vụ và các Sở Nội vụ cung cấp tập huấn và các hỗ trợ khác cho việc thực hiện liên quan đến cơ chế “một cửa” ở các văn phòng địa phương.

Điều 1 của Quy chế mô tả các mục tiêu của cơ chế “một cửa”:

- “Một cửa” là cơ chế giải quyết công việc của tổ chức công dân thuộc thẩm quyền của các cơ quan hành chính nhà nước từ tiếp nhận yêu cầu, hồ sơ đến trả lại kết quả thông qua một đầu mối là “bộ phận tiếp nhận và trả kết quả” tại cơ quan hành chính nhà nước.
- Việc thực hiện cơ chế “một cửa” nhằm đạt được bước chuyển cơ bản trong quan hệ và thủ tục giải quyết công việc giữa cơ quan hành chính nhà nước với tổ chức công dân, chống tệ quan liêu, tham nhũng, cửa quyền của các cán bộ, công chức nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

Những yêu cầu cơ bản là:

1. Các văn phòng riêng được giao nhiệm vụ là các cơ quan “tiếp nhận yêu cầu và trả kết quả” (văn phòng tiếp dân) đối với các dịch vụ cụ thể.
2. Các thủ tục (như những loại giấy tờ cần xuất trình), các loại phí (nếu có) và thời hạn cho việc giải quyết các hồ sơ được công bố công khai (phổ biến nhất là dưới hình thức các thông báo dán trên tường ở các văn phòng tiếp dân).
3. Đơn vị hành chính của văn phòng có trách nhiệm đảm bảo rằng các yêu cầu dịch vụ được đáp ứng, các thủ tục nội bộ sẵn sàng để giải quyết công việc có kết quả (ví dụ: đảm bảo các hồ sơ được chuyển đi và xem xét bởi cơ quan có thẩm quyền và theo đúng thời hạn quy định).
4. Đảm bảo dịch vụ là nhanh chóng, chính xác và hiệu quả.

---

1. Bộ Nội vụ: *Hướng dẫn thực hiện “Cơ chế một cửa” tại các Ủy ban nhân dân xã, phường và thị trấn*, Hà Nội, tháng 10 -2004.



Việc triển khai cơ chế “một cửa” thường đòi hỏi việc thiết lập các văn phòng mới trong khu vực văn phòng các cơ quan hành chính hiện tại để tiếp nhận và giải quyết công việc với người dân, thiết lập các khu vực chờ đợi, cửa tiếp nhận và trả hồ sơ, bảng thông báo, v.v.. Các cán bộ làm việc này có thể được đào tạo về cách thức làm việc với công chúng và (trong một số trường hợp) xây dựng một tác phong, ý thức làm việc “gần dân” nhằm thể hiện một tác phong thân thiện với khách hàng, làm việc hiệu quả đối với công chúng.

Trong thực tế, các thủ tục và hình thức đảm bảo dịch vụ cụ thể là khác nhau giữa các văn phòng tiếp dân và giữa các loại dịch vụ. Điều này phụ thuộc vào năng lực của chính quyền nơi đặt văn phòng tiếp dân, sự bố trí của những công chức địa phương có năng lực ra quyết định; địa điểm đặt văn phòng (gần hay xa khu vực dân cư), dạng và mức độ phức tạp của quyết định, v.v..

Điều kiện “lý tưởng” cho cơ chế “một cửa liên thông” đòi hỏi tất cả công chức với chức năng khác nhau cùng được bố trí sau “một cửa” tiếp nhận để khách hàng có thể nhận được lời khuyên và dịch vụ tại một điểm. Việc áp dụng “một cửa một dịch vụ” là phổ biến hơn - ở đó khách hàng nộp yêu cầu cho một cán bộ, sau đó các thủ tục nội bộ được triển khai để chuyển hồ sơ tới cán bộ đúng chức năng (thường ngồi ở chỗ khác), cuối cùng hồ sơ đã giải quyết được chuyển trở lại cho khách hàng tại cùng văn phòng đó.

Có một số cơ chế và thủ tục như sau:<sup>1</sup>

- Ở các xã có quy mô nhỏ và nghèo với diện tích văn phòng làm việc hạn chế, văn phòng dịch vụ “một cửa” chỉ đơn giản là nơi mà người dân nộp yêu cầu của mình rồi nhận được xác nhận bởi một công chức địa phương. Công chức này không trực tiếp cung cấp tư vấn hay phản hồi cho người nộp hồ sơ.
- Ở các xã có quy mô lớn hơn, các chuyên viên của huyện đến xã làm việc theo lịch đã hẹn sẵn. Lúc đó họ có thể giải quyết các yêu

1. Bộ Nội vụ và SDC: “Đánh giá việc thực hiện cơ chế một cửa ở các xã và phường”, Hà Nội, 2003.

cầu của người dân, đôi khi chỉ giải quyết được một phần (tiếp nhận và ủy nhiệm việc nộp các giấy tờ cần thiết từ người dân), sau đó trực tiếp mang hồ sơ về “văn phòng chính” để giải quyết triệt để.

- Ở cấp huyện, các công chức chuyên trách có mặt trực tiếp hoặc ở gần cửa tiếp dân để làm việc trực tiếp với khách hàng. Trong một số trường hợp, Chủ tịch hoặc Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân (những người trong nhiều trường hợp thường “đóng dấu” vào quyết định cuối cùng) cũng có mặt và làm việc tại văn phòng áp dụng cơ chế “một cửa” trong những ngày nhất định để giải quyết những yêu cầu hay khiếu nại của người dân.

Báo cáo đánh giá giữa kỳ năm 2006 phản ánh:

- Tất cả hầu hết các tỉnh, và thành phố trực thuộc Trung ương đã thực hiện cơ chế “một cửa” tại bốn sở (Lao động, Thương binh và Xã hội; Tài nguyên và Môi trường; Kế hoạch và Đầu tư; và Xây dựng).
- 95,7% bốn sở trong toàn quốc đã thực hiện cơ chế “một cửa”.
- 52% các sở còn lại đã thực hiện cơ chế “một cửa”.
- 11 địa phương đã thực hiện cơ chế “một cửa” tại hơn 80% các sở còn lại và 6 địa phương đã thực hiện cơ chế “một cửa” tại tất cả các sở còn lại.
- 98% số huyện đã thực hiện cơ chế “một cửa”.
- Tại hầu hết các tỉnh, trừ 12 tỉnh, 100% các huyện đã thực hiện cơ chế “một cửa”.
- 78% số xã đã đạt mục tiêu thực hiện của năm 2005.

Báo cáo cho rằng những lợi ích lớn nhất là:

- Việc công bố các thủ tục hành chính.
- Giảm thời gian chờ đợi cho công dân.
- Cải thiện ý thức trách nhiệm trong cung cấp dịch vụ của đội ngũ công chức.
- Xây dựng được một nền văn hóa hướng dịch vụ.

Đã có nhiều ý kiến cho rằng, cơ chế “một cửa” là “chiếc gậy thần kỳ” để giải quyết một loạt các vấn đề liên quan đến cung cấp dịch vụ công và cách thức đối xử của chính quyền đối với công dân mong muốn có được

những quyết định hành chính nhà nước công bằng, cởi mở và hiệu quả. Ví dụ, tài liệu “hướng dẫn” của Bộ Nội vụ đưa ra những mục tiêu sau:

- Giảm thiểu sự phiền hà, những nhiễu đối với các tổ chức và người dân tìm đến các dịch vụ.
- Phòng ngừa tham nhũng và “tác phong cửa quyền”, tăng cường giải trình trách nhiệm.
- Cải thiện chất lượng và hiệu quả dịch vụ.
- Phân biệt rõ hơn các trách nhiệm về mặt hành chính đối với các cơ quan và cán bộ, công chức khác nhau trong các cơ quan hành chính nhà nước trong làm việc với các tổ chức và người dân.
- Sắp xếp lại về mặt tổ chức các cơ quan hành chính nhà nước nhằm cải thiện tính đơn giản và hiệu quả.

Điều rõ ràng là bản thân cơ chế “một cửa” không thể tự nó giải quyết được mọi vấn đề. Ví dụ: kể cả khi một văn phòng “một cửa” được mở ra ở một huyện, điều này cũng không ngăn cản được việc các tổ chức và người dân ở đó được mời chào hay tìm cách giải quyết vấn đề của mình qua “cửa sau” thông qua hình thức đối xử ưu đãi trực tiếp do một quan chức địa phương. Thêm vào đó, nhiều lợi ích của cơ chế đòi hỏi phải có thêm sự cam kết và nguồn lực để đạt được những kết quả khác như việc tổ chức lại trách nhiệm cung cấp dịch vụ và tái lập các công việc.

Điều quan trọng nhất là cơ chế “một cửa” có ít giá trị với tư cách là cơ chế giúp cải thiện tính minh bạch và hiệu quả cung cấp dịch vụ trừ khi nó đi cùng với các thủ tục hành chính “phía sau cửa tiếp dân” ít nhất phải là ổn định và được thể chế hóa đầy đủ, còn tốt nhất là được xem xét lại một cách toàn diện nhằm đảm bảo tính hợp pháp và phù hợp, tạo ra được sự đơn giản hóa. Nếu vẫn còn những giấy phép con hay những khoản phí bất hợp pháp ở một địa phương, thì chúng sẽ không biến mất một cách đơn giản chỉ vì ở đó đang áp dụng cơ chế “một cửa”.

Cơ chế “một cửa” có những chi phí và hạn chế cố hữu sau:

- “Một cửa” có thể trở thành “một cửa, nhiều khóa” bởi vì văn phòng tiếp dân chỉ là cửa đầu tiên; khách hàng vẫn phải vượt qua những rào cản thực sự để đến với dịch vụ tốt mà chúng thường nằm ở “văn phòng phía sau”.

- Sự bố trí các cán bộ chức năng từ các phòng ban khác nhau ngồi cùng chỗ tại những “điểm cung cấp dịch vụ có thể tiếp cận được” đôi khi là không hiệu quả.
- Việc bố trí cán bộ chức năng tại các văn phòng cơ chế “một cửa” khiến họ bị tách rời khỏi “trụ sở chính” với những mạng lưới và hệ thống hỗ trợ công việc của họ.
- Các cán bộ chức năng ngồi sau cửa tiếp dân có thể không có đủ kiến thức, kinh nghiệm và thẩm quyền để giải quyết công việc có kết quả; liệu họ cần phải có những gì để xử lý những vấn đề nằm ngoài phạm vi chức năng của họ?
- Liên lạc trở thành một vấn đề khi các bộ hồ sơ được tập hợp và xử lý ở những điểm ngoài “trụ sở chính”; các trang thiết bị công nghệ thông tin đắt tiền cùng các phương tiện liên lạc khác cần phải được lắp đặt để tối đa hóa các lợi ích.

Tuy nhiên, phải nói rằng cơ chế “một cửa” có khả năng mang lại, hoặc khởi động một sự chuyển đổi lớn trong mối quan hệ hàng ngày giữa các quan chức hành chính với công dân và doanh nghiệp. Việc thành lập một văn phòng dịch vụ thân thiện với khách hàng; làm rõ và đưa ra những thông tin liên quan đến thời gian biểu, lệ phí, nghĩa vụ và quyền lợi trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ công (ví dụ, treo biển lớn trong văn phòng liệt kê các loại phí và mô tả những thủ tục cần thiết để được phục vụ), đang đóng góp to lớn cho việc xây dựng một nền “văn hóa dịch vụ”. Đào tạo cho những công chức để đảm bảo rằng họ có thể quen thuộc với những cách làm này cũng đóng góp rất lớn cho mục tiêu. Cơ chế “một cửa” hoạt động một cách trơn tru được coi là một trong những cơ chế giúp cho đội ngũ công chức trở nên có trách nhiệm giải trình trước công chúng đối với những công việc của họ (cung cấp các dịch vụ và thực hiện trách nhiệm công).

Theo bản hướng dẫn, các cơ chế “một cửa” bao gồm những công cụ như các hộp lấy ý kiến được bố trí một cách trang trọng trong văn phòng và những thủ tục giải quyết khiếu nại để sử dụng trong trường hợp những lời hứa không được thực hiện. Do người dân biết được về mức lệ phí chính thức và thời gian cần thiết để hoàn thành một dịch vụ, họ sẽ có

khả năng chống lại đòi hỏi phải chi tiền “bôi trơn”. Tất nhiên, ở những nơi mà tham nhũng đã ăn sâu vào hệ thống, các cơ chế “một cửa” có khả năng trở thành một bộ thủ tục hành chính mới bị thực hiện một cách sai lệch, thậm chí là bị lợi dụng. Tuy nhiên, các cơ chế “một cửa” nếu được thực hiện một cách nghiêm túc có thể góp phần đáng kể vào việc chống tham nhũng, mặc dù công cuộc chống tham nhũng còn dựa vào những điểm khác.

Quan sát riêng của nhóm nghiên cứu về các văn phòng “một cửa”, cùng với các cuộc thảo luận với cán bộ địa phương đã giúp chúng tôi đưa ra những phát hiện sau (những phát hiện này ủng hộ một quan điểm tích cực về những lợi ích của cơ chế “một cửa” đang được thực hiện ở Việt Nam)<sup>1</sup>:

1. Một mô hình “một cửa” được thiết kế và vận hành tốt có tác động làm tăng hiểu biết của người dân về các quyền của họ và giúp các công chức địa phương có được không chỉ văn hóa tôn trọng luật pháp, cung cấp dịch vụ một cách khách quan và có hiệu quả, mà còn là văn hóa làm việc có kết quả.
2. Do cơ chế “một cửa” tạo điều kiện cho việc đưa ra những khiếu nại và gợi ý đối với các dịch vụ kém chất lượng, nó cung cấp một điểm tiếp cận công bằng cho việc giải quyết và cải thiện tình hình; lãnh đạo địa phương sẽ làm việc theo hướng cải thiện các dịch vụ nhằm làm giảm đi những khiếu nại và làm hài lòng lãnh đạo cấp trên của họ.
3. Những khiếu nại ở địa phương, dù không phổ biến, nhưng lại tạo ra sự phản ứng dẫn tới những can thiệp để “giảm thiểu” chúng trong các sổ sách theo dõi tới khi cơ chế “một cửa” vẫn còn là một ưu tiên và mục tiêu hành động chính trên phạm vi toàn quốc trong quá trình cải cách hành chính.
4. Chủ tịch Ủy ban nhân dân và lãnh đạo địa phương khác, một khi

---

1. Những quan sát này được thực hiện sau các cuộc thanh tra và phỏng vấn ở huyện Gia Viễn và xã Cúc Phương, tỉnh Ninh Bình.

nhận thức được sự ủng hộ của dân chúng địa phương đối với những dịch vụ có hiệu quả, sẽ trở thành những người tuyên truyền và đi đầu trong việc tiếp tục cải thiện những dịch vụ này (và thực hiện những lời hứa của mình lúc tranh cử).

5. Cơ chế “một cửa” trở thành đầu mối cho sự liên lạc và liên hệ giữa lãnh đạo và nhân dân địa phương, cung cấp những cơ chế cụ thể cho việc tăng cường trách nhiệm giải trình của họ trước công chúng.
6. Ở cấp độ địa phương (cụ thể là cấp xã/phường), việc đưa ra các cơ chế “một cửa” có thể gây ra, hoặc là một phần của, một quá trình lớn hơn - sự tham gia và giáo dục của cộng đồng vào quá trình cải cách. Ví dụ: như đã nêu trong một số trường hợp quốc tế ở phần trước, trách nhiệm giải trình và sự đáp ứng trước công chúng có thể được tăng cường thông qua triển khai các chương trình phổ biến và giáo dục cộng đồng về các cơ chế khiếu nại và các quyền pháp lý<sup>1</sup>.

Tóm lại, cơ chế “một cửa” có tiềm năng to lớn cho việc khởi động cải cách và xây dựng một nền văn hóa quy chuẩn của các cơ quan hành chính nhà nước với tư cách là “đầy tớ của nhân dân”. Nó khuyến khích tính tuân thủ luật pháp; đối xử công bằng theo những tiêu chuẩn và quy định cụ thể mang tính toàn cầu về cung cấp dịch vụ; một văn hóa dịch vụ; và một trách nhiệm giải trình trước người dân về kết quả làm việc của mình. Đây là những mục tiêu chủ chốt của chương trình nghị sự về cải cách thể chế.

Bên cạnh đó, cơ chế “một cửa” có nguy cơ trở thành một thủ tục phải thực hiện và báo cáo nếu tiềm năng của nó không được phát triển và xây dựng thông qua các sáng kiến thực hiện. Trên thực tế nguy cơ này đã xảy ra tại vài nơi ở Việt Nam. Sự mệt mỏi về công cuộc cải cách, việc giảm

---

1. Chúng tôi được biết, ví dụ: sáng kiến thành lập một “Trung tâm giáo dục thường xuyên” của xã Cúc Phương tạo điều kiện cho các chuyến tham quan và giảng bài của Hội Luật gia Việt Nam về ý nghĩa của cải cách pháp luật cho người dân địa phương.

bớt sự chú ý và phân tán các nguồn lực sang những lĩnh vực khác có thể mang lại hậu quả làm xóa bỏ những thành tựu đã đạt được.

Chúng tôi đã quan sát một số thành công cấp địa phương ở tỉnh Ninh Bình và ghi nhận các nguyên nhân dẫn tới thành công như sau:

- Một nhóm cải cách mạnh trong bộ máy chính quyền tỉnh đã khuyến khích và hỗ trợ các sáng kiến địa phương.
- Một phương pháp tiếp cận cải cách từ dưới lên trong đó các cán bộ hành chính địa phương được yêu cầu đề xuất các dự án cải cách hành chính dựa trên nhu cầu của địa phương và đấu thầu tìm nguồn lực.
- Sự xác định rõ ràng trách nhiệm cho các mục tiêu và kết quả của dự án phản ánh “tính làm chủ” dự án của địa phương.
- Sự tham gia tích cực ở các cấp độ địa phương bởi các nhóm và bên liên quan chủ chốt trong việc hình thành các dự án tại chỗ theo hướng đáp ứng và phù hợp với những nhu cầu của địa phương.
- Một cơ chế theo dõi, đánh giá để ghi lại những thành tựu và phổ biến các kết quả.

Cách thức thực hiện mang tính chiến lược có thể là tiếp tục cấp vốn, hỗ trợ việc nhân rộng và củng cố mô hình “một cửa”. Điều này là cần thiết, nhưng bản thân nó là chưa đủ để khai thác hết tiềm năng. Những sáng kiến khác nhằm hỗ trợ và củng cố những thành tựu của cơ chế “một cửa” cần được triển khai tại những tỉnh, huyện và xã đã thực hiện có kết quả, sau đó sẽ tiến hành nhân rộng nếu tiếp tục thành công. Các sáng kiến có thể bao gồm:

- Đầu tư vào công nghệ thông tin để cải thiện sự liên lạc (ví dụ: sự truyền tin điện tử các tài liệu giữa các văn phòng) và những sáng kiến “hiện đại hóa” khác.
- Tập huấn và các giải pháp khác nhằm giúp các chuyên viên địa phương đảm nhiệm được “đa chức năng”.
- Bố trí cùng một nơi các cửa hành chính và văn phòng với các chức năng về “cộng đồng” trong tòa nhà cơ chế “một cửa”, như trung tâm giáo dục pháp luật, qua đó không chỉ đưa các cơ quan nhà

nước, mà còn cả các tổ chức cộng đồng địa phương tham gia vào quản lý các hoạt động liên quan đến tạo ra một hệ thống hành chính nhạy bén và gần gũi người dân.

- Những giải pháp tiếp theo nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình trực tiếp của lãnh đạo địa phương đối với người dân (ví dụ: bầu cử trực tiếp Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã thông qua cơ chế ứng cử và bầu cử cạnh tranh).
- Tái cơ cấu lại về tổ chức các cơ quan và đơn vị “phía sau”.
- Sắp xếp lại các thủ tục hành chính nhằm làm giảm số lượng và mức độ phức tạp của các loại “giấy phép con”, lệ phí và các quy định khác cùng với các cơ chế “một cửa”, với mục đích và kết quả được lồng ghép vào các chỉ tiêu, thời gian biểu về dịch vụ được cải thiện.

Các biện pháp này bao gồm cả cải cách về kỹ thuật và cải cách thể chế rộng lớn hơn giải quyết những giá trị chính đã được xác định trong phần trên. Tóm lại, cơ chế “một cửa” có thể là một bộ phóng và khơi dậy một loạt các sáng kiến ở cấp địa phương nhằm đạt mục đích tạo ra các cơ quan hành chính nhà nước có hiệu quả và theo định hướng dịch vụ; nâng cao trách nhiệm giải trình của cán bộ nhà nước đối với những hoạt động của họ theo một quy trình cần thiết trong lĩnh vực công.

#### **6. Khảo sát: đơn giản hóa các thủ tục hành chính (Quyết định số 30)**

Việc cải cách các thủ tục hành chính được nêu tại điểm (4) trong “Tiểu chương trình quốc gia số 1” của Chương trình tổng thể cải cách hành chính, với trách nhiệm Ban Chỉ đạo Cải cách hành chính được giao cho Bộ Nội vụ và Bộ Tư pháp. Trong đợt đánh giá giữa kỳ, cải cách thủ tục hành chính được báo cáo là “được phối hợp với việc triển khai cơ chế “một cửa””, trong khi lĩnh vực này “đã thu hút sự chú ý đặc biệt và sự chỉ đạo của Thủ tướng và của Chính phủ”. Điều không đáng ngạc nhiên là công cuộc cải cách thủ tục hành chính lại nhận được sự chú ý đặc biệt như vậy. Thành công trong việc tạo ra một hệ thống thiết chế nhà nước hỗ trợ cho phát triển kinh tế phần lớn dựa vào kết quả hoạt động của cán bộ nhà nước cấp địa phương liên quan đến các nhiệm vụ



điều tiết hoạt động của khối doanh nghiệp và cung cấp các dịch vụ kinh tế.

Cải cách thủ tục hành chính không chỉ là vấn đề được ưu tiên cao, mà còn là một vấn đề mang tính tiếp diễn khó giải quyết. Những phàn nàn về chi phí và gánh nặng liên quan đến các thủ tục hành chính đối với việc kinh doanh ở Việt Nam vẫn đang là một vấn đề liên tục được nhắc đến trên các phương tiện truyền thông, trong các cuộc thảo luận với các nhà tài trợ nước ngoài và trong nội bộ các cơ quan chính quyền và Đảng. Vấn đề này đã trở thành một tiêu điểm cho các cuộc tranh luận đang diễn ra về tốc độ và phương hướng cho việc đẩy mạnh cải cách kinh tế.

Trong một số trường hợp, những cuộc tranh luận này có cả những yếu tố về tư tưởng. Ví dụ trong thời kỳ thảo luận về Luật Doanh nghiệp (năm 1999 và 2005), “những người bảo thủ” lập luận rằng các doanh nghiệp tư nhân và nước ngoài cần phải chịu sự giám sát chặt chẽ và liên tục bởi các cơ quan nhà nước thông qua việc cấp giấy phép và các quy định khác nhằm đảm bảo chúng tuân thủ với các mục tiêu “kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa”. Các quan chức của Bộ Công nghiệp đã tranh luận rằng, sự chặt chẽ trong cấp giấy phép là cần thiết nhằm ngăn cản các doanh nghiệp bóc lột “giai cấp lao động” và việc thả nổi quá đáng về thị trường là một sự thách thức vai trò lãnh đạo cao nhất của Đảng<sup>1</sup>. Những người ủng hộ cải cách lại lập luận rằng, điều cần thiết lúc đó là một phương thức tiếp cận thông thoáng hơn nhằm tạo điều kiện cho các doanh nghiệp thành đạt trên thị trường.

Mặc dù có nhiều ý kiến khác nhau, song người ta ghi nhận rằng cải cách thể chế trong lĩnh vực cải cách thủ tục hành chính và cải thiện các dịch vụ tại địa phương là một thành tố quan trọng trong việc xây dựng một nền kinh tế thị trường có hiệu quả. Như các tác giả của một nghiên cứu gần đây về sự khác biệt giữa các tỉnh trong chất lượng dịch vụ chính quyền cung cấp cho doanh nghiệp đã kết luận:

---

1. Gillespie: *Sđd*, tr. 160.

“Các kết quả chỉ ra rằng, những phương thức điều hành chính quyền... có ý nghĩa cả về mặt thống kê và mặt kinh tế trong việc giải thích những khác biệt về hiệu quả kinh tế của các doanh nghiệp giữa các tỉnh... Một điểm phần trăm cải thiện trong phương thức điều hành chính quyền có thể làm tăng giá trị của doanh nghiệp trung bình với một lượng gần bằng 3 lần tăng trong GDP tính trên đầu người hàng ngày”<sup>1</sup>.

Tính phức tạp và khó thực hiện của vấn đề cải cách thủ tục hành chính nhìn chung là do những đặc tính cấu trúc đã tồn tại từ lâu trong hệ thống nhà nước ở Việt Nam. Như đã nêu trong phần trên, thẩm quyền của Đảng và quyền hạn hợp pháp của Nhà nước nhìn chung là bị đan xen và khó có thể phân biệt nổi, đặc biệt là ở các cấp cơ sở. Một hệ thống “lãnh đạo bằng nghị quyết” tạo ra những quy định, hướng dẫn và quyết định từ cả các cơ quan của Đảng và Nhà nước ở mọi cấp độ.

Trong quá khứ, việc phân biệt giữa quyền lực và vị thế của một “văn kiện pháp lý” với một “chỉ thị của Đảng” là rất khó. Ngoài ra, nguồn gốc khác nhau và việc thiếu sự phối hợp giữa các văn kiện pháp lý đôi khi tạo ra những quy định mâu thuẫn. Việc thực hiện thẩm quyền hành chính địa phương trong công việc hàng ngày còn gặp phải sự can thiệp của các quan chức Đảng ở cấp địa phương.

Như vậy, những thất bại trong lĩnh vực đơn giản hóa các thủ tục hành chính không chỉ cho thấy sự không nhất trí về mặt tư tưởng do một số nhà lập chính sách đưa ra đối với quan điểm điều tiết theo kiểu “thân thiện với kinh doanh” và “vì thị trường”, mà còn cho thấy vấn đề học búa mang tước cổ điển liên quan đến cải cách hành chính và chính sách ở Việt Nam<sup>2</sup>. Thaveeporn Vasavakul lập luận rằng, một phần điều này bắt nguồn từ cách thức chính quyền địa phương “lấp đầy khoảng trống” gây ra bởi việc xóa bỏ nền kinh tế kế hoạch tập trung khi các đạo luật và quy

1. Thi Bich Tran, R. Quentin Grafton and Tom Kompas “Institutions Matter: The Case of Vietnam”, Tạp chí *Kinh tế - Xã hội*, số 38, 2009, *The Journal of Socio-Economics*, tr.1-12.

2. Về tình trạng “không thể thực hiện được” một cách kinh niên ở Việt Nam, xem Adam Fforde, *Strategic Issues in Vietnamese Development Policy: State Owned Enterprises (SOEs), Agricultural Cooperatives and Public Administration Reform (PAR)*. Paper presented at the Political and Social Change, RSPAS, ANU, Canberra, 1998.

định liên quan đến việc bước vào thị trường và làm kinh doanh vẫn chưa được xây dựng. Các quan chức địa phương tự mình đưa ra những quy định và các sáng kiến trong hoàn cảnh thiếu các đạo luật và chính sách rõ ràng ở cấp trung ương<sup>1</sup>. Các biện pháp được áp dụng trong những năm 1990 nhằm đưa cơ cấu hành chính địa phương và cấp tỉnh vào hệ thống cấp bậc của Nhà nước, nhưng các “cải cách về chính sách... đã không xóa bỏ hẳn mô hình cũ của các mối quan hệ quyền lực và Nhà nước hành chính Việt Nam tiếp tục bị phân tán”<sup>2</sup>.

Trong những năm gần đây, Chính phủ đã thể hiện cam kết đơn giản hóa các thủ tục hành chính thông qua một loạt các quyết định, trong đó có Quyết định số 30/2007/QĐ-TTg ngày 10-01-2007. Điều này là đáng chú ý bởi vì đi đầu trong những vấn đề này không phải là Bộ Nội vụ mà là Văn phòng Chính phủ dưới sáng kiến trực tiếp của Thủ tướng Chính phủ. Một lý do thực tế cho điều này là Thủ tướng Chính phủ đã thực hiện các quyền giám sát và kiểm soát trực tiếp đối với các vấn đề cấp tỉnh theo Hiến pháp<sup>3</sup>.

Nội dung đầu đề của các văn kiện này cung cấp một vài gợi ý về những biểu hiện đáng lưu ý trong quá trình triển khai:

- Quyết định số 181/2003/QĐ-TTg ngày 4-9-2009 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế thực hiện “một cửa” tại cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương.
- Quyết định số 23/2005/QĐ-TTg ngày 26-01-2005 của Thủ tướng Chính phủ về việc thành lập nhóm công tác liên ngành để xử lý các vướng mắc và kiến nghị của doanh nghiệp về các thủ tục hành chính.
- Quyết định số 22/2006/QĐ-TTg ngày 24-01-2006 giao nhiệm vụ

1, 2. Thaveeporn Vasavakul, “Rethinking the Philosophy of Central-Local Relations in Post-Central-Planning Vietnam”, in Mark Turner (ed.), *Central-Local Relations in the Asia-Pacific*, London: Macmillan, 1999, pp. 166-195, 189.

3. Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền vừa phê duyệt việc bầu và miễn nhiệm các thành viên của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, vừa có quyền dừng thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội hủy bỏ chúng.

xử lý các vướng mắc, kiến nghị của các cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp về thủ tục hành chính.

- Chỉ thị số 32/2006/CT-TTg ngày 7-9-2006 của Thủ tướng Chính phủ về một số biện pháp cần làm ngay để chấn chỉnh kỷ luật, kỷ cương hành chính trong giải quyết công việc của người dân và doanh nghiệp.
- Công văn số 1877/TTg-CCHC yêu cầu thực hiện Chỉ thị 32/2006/CT-TTg.
- Nghị quyết số 01/2007/NQ-CP ngày 3-01-2007 về phiên họp Chính phủ định kỳ tháng 12-2006.
- Quyết định số 30/QĐ-TTg ngày 10-01-2007 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án về đơn giản hóa các thủ tục hành chính trên các lĩnh vực quản lý nhà nước giai đoạn 2007-2010.

Trong tuyệt đại đa số trường hợp, đường lối chính thức của Đảng và Chính phủ trong các tuyên bố chính sách về cải cách thông thường là nhất quán với giả định của những người ủng hộ cải cách rằng bản chất của vấn đề là việc có quá nhiều quy định và tính không hiệu quả của nền hành chính đã cản trở sự phát triển của nền kinh tế. Nhà nước cần tạo điều kiện cho sự phát triển kinh tế theo hướng thị trường kể cả khi điều tiết nó. Tâm lý “quản lý sự vụ một cách vụn vặt” kế thừa từ thời kinh tế kế hoạch hoá tập trung cần được xóa bỏ. Thiết kế tổng thể và nội dung của Luật Doanh nghiệp đã phản ánh quan điểm này, cũng như các tuyên bố chính sách trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính.

Cụ thể hơn, đối với Đảng sự việc tự nó đưa ra như một vấn đề của kiểm soát và kỷ luật nội bộ. Điều này có nghĩa là theo một khía cạnh nào đó Đảng coi cải cách các thủ tục hành chính như một cách thức cụ thể theo đó “tính hợp pháp” có thể áp dụng nhằm thiết lập lại sự kiểm soát và kỷ luật. Trong một vài trường hợp, các lợi ích của Đảng và chính quyền ở địa phương tìm cách bảo vệ những lĩnh vực về quyền lực hành chính và thẩm quyền của mình và chống lại sự cải cách bằng cách “ngáng chân” hoặc thông qua những chính sách đi ngược với định hướng chung. Đối với một số quan chức tham nhũng, các thủ tục hành chính phức tạp là một nguồn để làm giàu thông qua các cơ hội đòi hỏi

tiền “bôi trơn” và các hình thức nhận hối lộ khác. Kể cả khi các công cụ như Luật Doanh nghiệp làm giảm bớt các cơ hội như vậy, một số quan chức địa phương đã tìm cách tái lập chúng thông qua một số thủ thuật và thực hiện các “giấy phép con”.

Nói một cách nghiêm túc thì những quy định này là bất hợp pháp, nhưng rất khó kiểm soát bởi năng lực giám sát và theo dõi hạn chế của các bộ, ngành trung ương. Khi những hành động chuyên quyền địa phương gây ra sự phản kháng ở địa phương hoặc tố cáo và khiếu nại, thì Đảng phải hành động. Để cải thiện tình trạng này, một số biện pháp được đưa ra trực tiếp hướng đến hoàn thiện các cơ chế cho việc đưa ra và giải quyết khiếu nại. Đây được coi như một cách tạo ra sự giám sát của người dân đối với những hành động phi pháp của các quan chức (đây là một đặc trưng của văn hóa chính trị Việt Nam, nó có nhiều cơ hội lớn cho việc hình thành các phương thức kiểm soát và điều chỉnh dân chủ đối với những vi phạm hành chính).

Đề án đơn giản hoá thủ tục hành chính trên các lĩnh vực quản lý nhà nước giai đoạn 2007-2010<sup>1</sup> được phê duyệt theo Quyết định số 30/2007/QĐ-TTg (gọi tắt là Đề án 30) đặc biệt nêu bật những nguyên nhân dẫn tới những “kẻ hở trong thực hiện”:

- “... vẫn còn tồn tại khá phổ biến xu hướng cơ quan hành chính giành thuận lợi cho mình, đẩy khó khăn cho cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp...”
- “... vẫn còn tư tưởng bao cấp, cục bộ của các bộ, ngành khi xây dựng và ban hành thủ tục hành chính...”
- “... thiếu trách nhiệm trong kiểm tra việc tổ chức thực hiện...”

Lời nói đầu của Đề án 30 cũng nêu lên sự thiếu bắt buộc phải thi hành và hành động của một bộ phận các cơ quan hành chính địa phương kể cả khi họ nhận được các báo cáo và những khẩn cầu về những thủ tục hành chính bất hợp lý.

---

1. Xem “Đề án đơn giản hóa thủ tục hành chính trên các lĩnh vực quản lý nhà nước giai đoạn 2007 – 2010. Phê duyệt kèm theo Quyết định số 30/QĐ-TTg ngày 10-01-2007 của Thủ tướng Chính phủ. Hà Nội: Chính phủ Việt Nam, 2007, tr. 2.

Đề án 30 vạch ra một chương trình đầy tham vọng nhằm xem xét và đơn giản hóa tất cả các thủ tục hành chính trong giai đoạn ba năm, nhằm loại bỏ những gì không phù hợp, gây ra sự phiền hà và dẫn tới sự lạm dụng quyền lực hay tham nhũng. Sự hỗ trợ của các nhà tài trợ (kể cả sự tài trợ của USAID) được cung cấp thông qua một dự án đặt tại văn phòng của Phòng thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI). Phương pháp nhân rộng những vận dụng khác trong cải cách quy định - sử dụng một phương pháp tiếp cận gọi là “máy chém” đã được áp dụng ở một số nước Đông Âu. Theo phương pháp này, bao gồm sự giám sát một cách tích cực của một cơ quan có tầm cỡ ở trung ương chịu trách nhiệm xem xét các quy định, một nhóm công tác được thành lập trong Văn phòng Chính phủ (đóng vai trò chính dưới sự chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ) nhằm cung cấp sự hỗ trợ cho chương trình quốc gia và tạo ra một cơ sở dữ liệu thống kê hay kiểm kê tất cả các thủ tục hành chính. Các nhóm công tác cũng được thành lập ở cấp tỉnh.

Tất cả các sở, ban, ngành được yêu cầu rà soát lại từng thủ tục hành chính trong ba năm gần đây và đặt ra 3 câu hỏi cơ bản: Nó có hợp pháp không? Nó có cần thiết không? Nó có thân thiện với người dân không? Những câu hỏi này có vẻ vô hại nhưng lại mang những ý nghĩa quan trọng cho sự phát triển tiếp theo của công cuộc cải cách hành chính ở Việt Nam. Câu hỏi “Nó có hợp pháp không?” đi thẳng vào trung tâm của điều mà chương trình cải cách thể chế hành chính nhà nước muốn tìm cách đạt được. Giả thiết rằng việc tạo ra nền “pháp quyền xã hội chủ nghĩa” đang diễn ra, chúng ta có thể mong đợi một câu hỏi có vẻ đơn giản như vậy sẽ buộc người ta phải suy nghĩ.

Tuy nhiên, nếu các câu trả lời là có căn cứ và được đưa ra trên cơ sở các tiêu chuẩn đề cao tính hợp pháp, thì đây sẽ là một bước tiến dài theo hướng củng cố nền tảng cho một sự tuân thủ mang tính toàn hệ thống đối với tính hợp pháp trong cả việc thông qua, áp dụng các văn bản pháp lý và thủ tục hành chính. Câu hỏi thứ hai cũng có tầm quan trọng to lớn trong việc làm cho các quan chức nhà nước phải suy nghĩ về tầm quan trọng của việc đánh giá và kiểm chế những chi phí về mặt kinh tế của chính quyền trong một nền kinh tế thị trường. Cuối cùng, câu hỏi

thứ ba rõ ràng là cơ sở cho những nỗ lực tạo ra một nền hành chính nhà nước vừa có tính pháp lý vừa có trách nhiệm giải trình với bên ngoài về những hoạt động của mình.

Một công thức chung sẽ được sử dụng cho từng cơ quan công quyền đóng góp chủ yếu bằng cách đề cập đến ba câu hỏi cho từng thủ tục hành chính. Các nhóm công tác cấp tỉnh sẽ có khả năng kiểm tra những đóng góp này. Những câu hỏi cần được hỏi theo cách chúng liên quan đến nội dung của các quy định như các giấy phép và đăng ký hành nghề; các quy trình xử lý; những yêu cầu về thông tin của hồ sơ; các loại phí và lệ phí; thời hạn; các cơ chế phối hợp và điều chuyển, v.v...

Trong khi thi hành Quyết định số 30/2007/QĐ-TTg, các cơ quan được yêu cầu điều chỉnh hay huỷ bỏ những quy định không phù hợp nếu chúng ở trong phạm vi thẩm quyền của mình. Các Ủy ban nhân dân tỉnh và thành phố được yêu cầu điều phối và giám sát quá trình rà soát, triển khai công tác điều chỉnh hoặc huỷ bỏ (nếu họ có thẩm quyền) hoặc trình lên cơ quan cấp trên để giải quyết. Họ sẽ công bố tất cả các biểu mẫu hành chính và mẫu khai báo, sau đó thiết lập các cơ sở dữ liệu riêng của họ mà công chúng có thể truy cập được, tương thích với cơ sở dữ liệu quốc gia của Văn phòng Chính phủ. Các báo cáo 6 tháng sẽ được gửi về Thủ tướng Chính phủ theo yêu cầu để trình bày những tiến bộ đã được thực hiện về những vấn đề trên. Việc kiểm kê các thủ tục hành chính cũng được thiết kế để trở thành một cơ chế cho việc theo dõi những quy định mới và tác động của chúng.

Đây là một chương trình chi tiết và tốn kém về nguồn lực, đòi hỏi các hoạt động song song và được điều phối ở tất cả các tỉnh, cơ quan địa phương, các bộ, ban, ngành. Việc phổ biến các kỹ năng và kiến thức riêng đã là một nhiệm vụ to lớn, chưa kể đến việc duy trì tiến bộ và giám sát sự tuân thủ. Năng lực điều phối cả theo ngành dọc và ngành ngang sẽ được kéo căng đến mức tới hạn. Cụ thể là trong khi có thể tạo ra một cuộc kiểm kê và thu được “sự tuân thủ trên giấy” trong quá trình rà soát, việc có thể duy trì và biến nó trở thành một hệ thống kiểm soát và giám sát được vận hành là một câu hỏi. Nếu kinh nghiệm là tất cả những gì cần làm theo, cán bộ chính quyền địa phương sẽ đợi cho đến khi tình

hình bớt căng thẳng (áp lực đi, sự chú ý giảm bớt...) rồi lại bắt đầu tham gia vào việc đưa ra quá nhiều các “giấy phép con” và quy định của địa phương.

Lưu ý đáng lạc quan hơn là một thành phần quan trọng trong chương trình là một Ban cố vấn được thành lập từ khối doanh nghiệp tư nhân. Ban này sẽ cung cấp những phản hồi cho Thủ tướng về những tiến bộ của quá trình thực hiện và cung cấp một kênh phổ biến thông tin trực tiếp đến các doanh nghiệp và tổ chức trực tiếp bị ảnh hưởng bởi chương trình này. Những cơ quan như vậy ở cấp tỉnh cũng có thể được xây dựng. Trong trường hợp này, cùng với việc kiểm kê công khai, các tổ chức và cá nhân thuộc các tổ chức xã hội sẽ đóng vai trò theo dõi việc thực hiện cuộc rà soát các thủ tục hành chính. Về lâu dài, họ có thể tiếp tục cung cấp những phản hồi về hiệu quả và chất lượng của các quy định. Cân nhắc những đảm bảo về mặt chính trị và nguồn lực hành chính đáng kể cần huy động để tiến hành thành công quá trình cải cách, sự tồn tại của các áp lực doanh nghiệp từ bên ngoài và sự theo dõi của các phương tiện truyền thông sẽ là cực kỳ quan trọng. Việc theo dõi như vậy sẽ được khuyến khích bằng các điều khoản về minh bạch đã được nêu trong Đề án 30.

Những điều khoản (của luật pháp quy định) về tính minh bạch và tham vấn các bên liên quan phản ánh một xu thế rộng rãi hơn có thể đóng vai trò quan trọng đối với các bố trí về chính trị, văn hóa và quản lý nhà nước ở Việt Nam. Xu thế minh bạch hoá có được một phần do áp lực của việc Việt Nam trở thành thành viên của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) và việc ký Hiệp định thương mại song phương Việt Nam - Hoa Kỳ (BTA). Ví dụ: dưới “Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật”, tất cả các văn kiện pháp lý mới bây giờ phải được công bố ít nhất 15 ngày trên Công báo. Kết quả là (kết hợp với tốc độ đưa ra các bộ luật mới ngày càng nhanh) từ năm 2001 đến năm 2007 số trang của tờ Công báo đã tăng lên 16 lần.

Những điều khoản quy định tương tự cho các văn bản pháp lý quy chuẩn địa phương lần đầu tiên đã tạo ra các tờ Công báo cấp tỉnh. Như



đã nêu trong phần trước, yêu cầu công bố công khai về các khoản phí và lệ phí, cùng những chi tiết khác ở các văn phòng cơ chế “một cửa” là một ví dụ nữa về xu thế này. Những cuộc khảo sát về Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) ở Việt Nam chỉ ra một số cải thiện về mức độ minh bạch trong thời gian qua. Ví dụ: các doanh nghiệp báo cáo rằng việc tiếp cận đến các tài liệu về lập kế hoạch cấp tỉnh đang trở nên dễ dàng hơn<sup>1</sup>. Những yêu cầu về tính minh bạch của Đề án 30, nếu được thực hiện, sẽ là một bước tiến quan trọng khác. Việc tiếp cận của người dân đến các thông tin rõ ràng là một điều kiện tiên quyết đối với trách nhiệm giải trình trước công chúng của các công chức nhà nước.

Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) cũng là một sự phát triển có ý nghĩa trong việc tạo ra cơ chế làm cho chính quyền và đội ngũ công chức có trách nhiệm giải trình. Đây là một sáng kiến chung của của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam và các nhà tài trợ bên ngoài bao gồm Asia Foundation và USAID. Các chỉ số phản ánh năng lực của chính quyền tỉnh trong việc đáp ứng một số tiêu chuẩn về “quản lý nhà nước về kinh tế có hiệu quả” của hai năm 2006 và 2007 đã được thu thập và công bố. Thông tin (chất lượng quản lý nhà nước cấp tỉnh về kinh tế) này không chỉ cung cấp những tin tức quan trọng cho các doanh nghiệp và cá nhân về chất lượng của chính quyền và mức độ dễ dàng cho kinh doanh tại những vùng khác nhau ở Việt Nam (do vậy có thể ảnh hưởng đến những quyết định kinh doanh), mà nó còn đặt các nhà lãnh đạo cấp tỉnh “dưới sự chú ý của công luận” liên quan đến sự tuân thủ và những tiến bộ của họ trong việc thực hiện mục tiêu chính trị quan trọng của Chính phủ. Các biện pháp và tiêu chuẩn nội bộ của Đảng vẫn là những yếu tố quyết định chính đối với sự nghiệp chính trị của các quan chức trên. Nhưng sự xuất hiện công khai của các “bảng xếp hạng” đối với những “tỉnh dẫn đầu và tụt hậu” thông qua các thông tin về năng lực quản lý kinh tế của chúng chỉ ra một cơ hội chuyển đổi nhẹ nhàng nhưng có ý

---

1. VNCI (Sáng kiến về tính cạnh tranh ở Việt Nam): *Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh ở Việt Nam năm 2007*, tr. 50.

nghĩa liên quan đến cách làm cho các nhà lãnh đạo cấp tỉnh chịu trách nhiệm giải trình về kết quả làm việc của họ.

Việc đơn giản hóa các hành thủ tục chính là lĩnh vực mà cả Chính phủ và Đảng nhìn nhận là đã có những hạn chế khá lớn. Từ việc quan sát những phản hồi của Chính phủ và của những bên liên quan chính như VCCI, chúng tôi rút ra một số kết luận quan trọng:

- Là một lĩnh vực ưu tiên cao nhưng khó khăn của công cuộc cải cách là do sự chưa nhất quán trong nội bộ và những cản trở khác, đã xuất hiện một nhu cầu đòi hỏi phải có một sự điều phối và kiểm soát tập trung bởi một cơ quan cấp trung ương nhằm “chèo lái” công cuộc cải cách trong Chính phủ. Trong quá trình triển khai Ban Chỉ đạo cải cách hành chính đã bị bỏ qua và sự vụ đã được đưa lên trực tiếp thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ.
- Khi điều này xảy ra, có các dấu hiệu khá rõ về nhu cầu cần có sự hỗ trợ từ bên ngoài và các cơ hội thành công
- Việc thực hiện thành công Đề án 30 thông qua một hoặc một vài cơ chế là một “thí nghiệm” quan trọng cho việc thực hiện thành công về ngắn hạn và trung hạn cải cách hành chính ở Việt Nam. Nếu thất bại, thì đây sẽ là một bước thụt lùi lớn đối với công cuộc thể chế hóa tính hợp pháp và là sự khuyến khích những quyền lợi bất di bất dịch “phản đối cải cách”.
- Một số yếu tố trong mô hình thực hiện Đề án 30 đã chỉ ra một tiềm năng đáng kể cho việc tiếp tục phát triển và áp dụng trong những lĩnh vực khác. Tuân thủ những nguyên tắc đã được nêu trong phần trước của Chương này, những điều khoản quy định về tính minh bạch và vai trò theo dõi của xã hội dân sự có một tầm quan trọng đặc biệt bởi chúng thúc đẩy nguyên tắc cơ bản - làm cho các công chức có trách nhiệm giải trình trước công chúng về kết quả công việc của họ.
- Những yếu tố khác của mô hình thực hiện không báo trước điều gì lạc quan, cụ thể là nhu cầu phổ biến các yêu cầu về chuyên

môn và kỹ năng đối với tất cả các bộ, ngành và các tỉnh; đặc tính đòi hỏi chi phí cao về nguồn lực trong việc thu thập các dữ liệu, trong các quy trình xây dựng và theo dõi công tác kiểm kê; các chi phí cao về hành chính và điều phối đối với những yêu cầu về báo cáo và hành động.

### 7. Kết luận: những bước đi tiếp theo?

Chúng tôi đã kết luận trong phần đầu của Chương này rằng cải cách thể chế ở Việt Nam đòi hỏi phải xem xét một số vấn đề quan trọng mang tính cơ cấu liên quan đến toàn bộ hệ thống chính quyền, cũng như các cải cách đối với hệ thống của hành chính nhà nước. Cải cách thể chế hành chính nhà nước không chỉ trùng lặp với cải cách pháp lý, nó còn có mối tương thuộc với các cải cách cơ cấu, có nghĩa rằng nó liên quan đến sự thay đổi mang tính hiến pháp và chính trị.

Đồng thời, hai trường hợp khảo sát cũng minh họa rằng cải cách thể chế hành chính nhà nước được định nghĩa với phạm vi quá hẹp, nó hàm chứa những khả năng mở rộng cho chương trình nghị sự cải cách thể chế rộng lớn hơn nếu được hậu thuẫn bởi những chiến lược thay đổi phù hợp.

“Cải cách thể chế”, như một mục đích và một chương trình, dường như đã mâu thuẫn với các ý nghĩa của nó. Các thể chế như các hệ thống chuẩn mực và quy định theo định nghĩa là hầu như ổn định và không thay đổi, hoặc ít nhất là chống lại thay đổi. “Thể chế hóa”, với tư cách một khái niệm, thường được hiểu theo nghĩa là củng cố việc thực hành các quy tắc và chuẩn mực. Các lý thuyết về thể chế có xu hướng mạnh trong việc giải thích tại sao các thể chế không thay đổi, nhưng lại yếu hơn trong việc tìm hiểu nguyên nhân và cách thức chúng thay đổi.

Cải cách thể chế có thể xuất hiện từ một loạt các quá trình và bước đi mà về lâu dài chúng có thể vượt qua các mâu thuẫn như vậy. Điều này có thể xảy ra như thế nào? Cái gì giải thích sự thay đổi về thể chế? Một phương pháp tiếp cận nhằm hiểu được các vấn đề trên được tìm thấy

trong các học thuyết xã hội học về “khuyh hướng thể chế lịch sử”<sup>1</sup>. Giả định cơ bản của khuyh hướng thể chế lịch sử là những lựa chọn ban đầu, được đưa ra ở thời điểm khởi động một chương trình hoặc một cấu trúc, tạo ra một hình mẫu hay “lối đi” và những lựa chọn tiếp theo, ở một mức độ nào đó chỉ đơn giản là đi theo lối này. Những lựa chọn ban đầu trong câu hỏi có thể đã được đưa ra từ trước và có thể không được viết ra, nhưng các quốc gia “lệ thuộc vào lối đi” hình như là được gắn vào các hệ thống này.

Phương pháp tiếp cận này đưa ra một vài vấn đề khi giải thích về thay đổi. Một câu trả lời là ghi nhận rằng “các điểm chốt” xuất hiện theo dòng các sự kiện, ví dụ một cuộc khủng hoảng bên ngoài (thất bại trong chiến tranh hay sự xâm chiếm của nước ngoài). Logic của nó là một thay đổi riêng rẽ trên phạm vi rộng. Nhưng điều này không trùng khớp với những gì chúng tôi quan sát từ phương thức các hệ thống chính quyền thay đổi trong thực tế. Tuyệt đại đa số các nhà quan sát có xu hướng mô tả những sự thay đổi nhỏ trong các thể chế thuộc khu vực công, đặc biệt là trong bộ máy hành chính nhà nước.

Một số nghiên cứu so sánh gần đây đã đặt câu hỏi về thuộc tính xác định của quốc gia lệ thuộc vào con đường đã chọn<sup>2</sup>. Một vài học giả gợi ý rằng các thể chế hùng mạnh cũng có thể sản sinh ra các hình mẫu mang tính nội sinh và từ từ hình thành của một sự thay đổi có ảnh hưởng sâu rộng. Những người khác nhấn mạnh rằng các thể chế không được tạo ra “một cách đơn lẻ” mà kết nối các logic và trật tự khác nhau, mỗi thể chế

---

1. Thelen, K. (2003) ‘How Institutions evolve: insights from comparative historical analysis’ in J. Mahoney and D. Rueschemeyer (eds.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (New York: Cambridge University Press); Peters, B. G. (2004) *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, 2nd edn (London: Continuum).

2. Pierson, P. (2004) *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis* (Princeton, N.J.: Princeton University Press); Streeck, W. and Thelen, K. (eds.) (2005) *Beyond continuities: Institutional Change in Advanced Political Economies* (New York: Oxford University Press).

có sự hỗ trợ về thời gian của riêng chúng<sup>1</sup>. Một số thành tố thể chế nhất định trong một hệ thống hành chính có thể không vững mạnh như các thành tố khác (được bảo vệ một cách yếu ớt hoặc được gắn lỏng lẻo với các liên kết vững chắc) do đó chúng trở nên dễ “biến tướng” hơn (Clemens và Cook, 1999) và dễ dàng chuyển đổi hơn thông qua các cuộc cải cách<sup>2</sup>.

Ở đây có một nghịch lý: nhìn lại quá khứ, chúng ta có thể thấy các thể chế đã thay đổi nhiều và theo xu hướng không thể đảo ngược qua thời gian như thế nào, ví dụ bằng cách đưa ra những thành tố mới - chúng được chấp nhận trong khuôn khổ thể chế tại một thời điểm vì đã giải quyết được một vấn đề nóng bỏng; nhưng chúng ta lại không thể chắc chắn rằng tại thời điểm được giới thiệu chúng có thể có một ảnh hưởng lâu dài liên quan đến việc giới thiệu “những trật tự và logic mới”. Những kiểu giải thích như vậy không trao nhiều vai trò cho một “thiết kế hoành tráng” (grand design) trong quá trình thay đổi về thể chế. Hoặc nếu có đi nữa, thiết kế sẽ nổi lên để điều chỉnh phương thức vì yếu tố sau được đánh giá cao hơn.

Nhất quán với quan điểm này về thay đổi thể chế, một số bài học quý giá về quá trình thay đổi có thể được rút ra từ các nghiên cứu gần đây của vấn đề cải cách trong chính quyền địa phương ở Trung Quốc. Các nghiên cứu này gợi ý rằng các biện pháp cụ thể - như sáng kiến của chính quyền trung ương nhằm giảm bớt gánh nặng về thuế và lệ phí địa phương đánh vào người nông dân - có thể khơi mào cho sự

---

1. Orren, K. and Skowronek, S. (1994) “Beyond the Iconography of Order: Notes for a New Institutionalism” in C. D. Lawrence and C. Jillson (eds.) *The Dynamics of American Politics: Approaches và Interpretation* (Boulder: Westview Press). Bezes, P. và Le Lidec, P. (2007) “French Top Civil Servants Within Changing Configurations. From Monopolisation to Challenged Places and Roles?” in E. C. Page and V. Wright (eds) *From the active to the enabling state. The changing roles of top officials in European Nations* (London: Palgrave MacMillan).

2. Clemens, E. S. and Cook, J. M. (1999): “Politics and institutionalism: explaining durability and change”, *Annual Review of Sociology*, 25, pp. 441-466.

phát triển dẫn đến thể chế hóa một số kết quả không được mong đợi<sup>1</sup>. Điều này xảy ra khi cán bộ địa phương chịu trách nhiệm thực hiện sự thay đổi trong chính sách có cam kết đối với các ý tưởng và thông lệ mới trong phạm vi của họ, trong khi những người khác vẫn còn “dậm chân tại chỗ”. Sự va chạm của các logic và sự cọ sát thường xảy ra giữa chúng tạo ra những căng thẳng có thể là có ích trong việc tiếp tục sự thay đổi và thể chế hóa. Điều này có thể xảy ra từ những nguồn không được mong đợi. Ở một địa phương, các biện pháp cắt giảm chi phí bao gồm “gửi cả đội ngũ cán bộ” tới các thành phố ven biển như một cách vừa xóa tên họ khỏi bảng lương vừa giúp họ nâng cao kỹ năng. Giờ đây những người ra đi có các quan điểm và sự quan tâm mới. Khi về, họ trở thành những tác nhân của sự thay đổi và hỗ trợ cho các cải cách rộng rãi về tài chính, được thực thi sau đó.

Những kiểu quá trình như vậy, với sự tiếp nối của mới và cũ, với những gián đoạn của quá khứ và tương lai, đang xảy ra liên tục như một điều thường thấy ở tất cả các lĩnh vực nhà nước và xã hội trong những tình huống chuyển đổi mà Trung quốc và Việt Nam đang gặp phải. Những giải thích cho các quá trình chuyển đổi và cải cách ở Việt Nam, cụ thể là cho sự xuất hiện của những lực lượng và lợi ích ủng hộ thị trường hóa và công cuộc đổi mới một cách rộng rãi hơn, sử dụng các khái niệm như “phá rào” (sự giải tỏa một phần và không chính thức những gò bó theo sau một hành động nhất thời) và nhấn mạnh thuộc tính tương tác lẫn nhau, đi từ dưới lên của sự thay đổi<sup>2</sup>. Tuy nhiên, những đầu máy như vậy của sự thay đổi có thể vừa “tốt” lại vừa “xấu” (ví dụ: chúng có thể dẫn đến sự xuất hiện của tình trạng tham

---

1. Phần này được trích ra từ nghiên cứu của Linda Li về cải cách tài khóa địa phương ở Trung Quốc. Xem Linda Chelan Li, “Embedded institutionalization: Sustaining Rural Tax Reform”, in Linda Li (ed), *The Chinese State in Transition: Processes and Contests in Local China*, London: Routledge, 2009, pp. 55-73.

2. S. De Vylder and A. Fforde: *Vietnam: an Economy in Transition*, Stockholm: Sida, 1988.

những kinh niên)<sup>1</sup>. Từ quan điểm cải cách, vấn đề cơ bản là đạt được sự thể chế của những thay đổi “tốt”.

Để tóm lược lập luận cho điểm này: bằng chứng từ Việt Nam và những quốc gia khác gợi ý rằng những thay đổi nhỏ có thể mang tính quyết định trong việc tạo ra những thể chế và sự thay đổi thể chế về một con đường mới, thường qua thử nghiệm ở địa phương hay phương thức mới hình thành một cách cấp bách để đương đầu với những vấn đề cố hữu trong hệ thống đang tồn tại. Các trường hợp khảo sát của chúng tôi đã cho thấy, cơ chế một cửa và đánh giá thủ tục hành chính mang theo chúng những hạt giống thay đổi đầu được tích tụ và chúng có thể mang lại sự thay đổi thể chế theo chiều sâu hơn - ví dụ, trong trường hợp cơ chế một cửa, các quy định mới và kỳ vọng về tính liêm chính và trách nhiệm của cán bộ, công chức. Vì thế, để xử lý những khía cạnh của cải cách thể chế hành chính nhà nước, vẫn tồn tại những cơ hội kết nối với chương trình nghị sự cải cách thể chế rộng lớn hơn và các vấn đề cơ cấu sâu hơn đã được nhấn mạnh trong phần đầu của Chương này.

Đây là thời điểm mà “các thiết kế lớn” được bàn đến. Như đã lập luận trong phần trước, mô hình hoặc điểm cuối của cuộc cải cách thể chế ở Việt Nam là rõ ràng. Điều này được tuyên bố trong các chính sách và chương trình của Đảng là xây dựng được một nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Các chương trình cụ thể về cải cách các văn bản pháp lý, cải thiện việc tiếp cận và trách nhiệm giải trình tại giao diện giữa công dân và Nhà nước, v.v. đã được làm rõ trong mô hình này.

Kết luận chính mang tính chất như một nghịch lý: các ưu tiên cải cách thể chế hành chính nhà nước nên hướng tới những chủ đề và dự án mang tính hiện thực trong phạm vi lĩnh vực hành chính; tuy nhiên các chủ đề và dự án này sẽ không thể đạt được những mục tiêu cơ bản của cải cách thể chế trừ khi chúng có mối quan hệ rõ ràng với chương trình nghị sự rộng lớn hơn.

Các cơ chế cơ bản về tuân thủ luật pháp và trách nhiệm trong giao dịch trực tiếp giữa người dân và bộ máy hành chính công (và trong bản

---

1. Linda Chelan Li, “Introduction: the State in Transition”, in Li *op.cit.*, pp. 8-9.

thân hệ thống thứ bậc hành chính) cung cấp một kênh chung trong việc kết nối các dự án cải cách thể chế hành chính nhà nước với chương trình nghị sự cải cách thể chế rộng lớn hơn.

Các kết luận và bài học rút ra từ việc đánh giá thực thi cải cách thể chế hành chính nhà nước và từ hai trường hợp khảo sát - cơ chế một cửa và cải cách thủ tục hành chính - chỉ ra rằng các biện pháp cải cách thể chế hành chính nhà nước trong tương lai (và cả các dự án hỗ trợ) nên được đánh giá theo các tiêu chí sau:

Liệu chúng có cải thiện sự nhất quán và tính rõ ràng trong các quy định và thủ tục để nhờ đó người dân biết được những yêu cầu chính đáng của họ theo chính sách và chương trình của Chính phủ?

Liệu chúng có mang lại khả năng qua đó những mong đợi chính đáng về việc cung ứng dịch vụ công và được đối xử một cách không thiên vị của người dân sẽ được thỏa mãn một cách tốt hơn theo chính sách và chương trình của Chính phủ?

Liệu chúng có mang lại những cơ chế không chỉ đơn thuần là hoạt động thông báo cho người dân về những nhu cầu chính đáng của họ nhưng không hỗ trợ họ trong việc nêu ra những yêu cầu để có thể được đáp ứng (bao gồm những trợ giúp) liên quan đến nhu cầu này?

Liệu chúng có giúp nhận dạng được và trao quyền cho những cán bộ địa phương, những người sẽ có vai trò trong việc xem xét và thỏa mãn những yêu cầu?

Và, liệu các cán bộ, công chức địa phương có nhận được sự hỗ trợ và khuyến khích trực tiếp, theo một cách thức đơn giản và hiệu quả, từ các cấp cao hơn trong trường hợp gặp khó khăn và trở ngại?

Một loạt các biện pháp bên cạnh việc thực thi cơ chế một cửa và cải cách thủ tục hành chính cần được xem xét, đánh giá theo những tiêu chí này, ví dụ các cải cách đa dạng nhằm tăng cường tiếp cận thông tin và vấn đề minh bạch hóa; các cơ chế khiếu nại của người dân; một hệ thống “tòa hành chính” cho các lĩnh vực dịch vụ cụ thể; “hiển chương công dân” và các cơ chế “thẻ điểm” liên quan đến ý kiến của người dân/khách hàng trong đánh giá chất lượng dịch vụ; v.v.. Một vài trong những biện pháp này sẽ kết nối lại cùng với các khía cạnh của cải cách



hành chính và hệ thống pháp luật. Các biện pháp khác có thể gắn với cải cách quản lý và tài chính trong các đơn vị của chính phủ và các cơ quan ở địa phương.

Kết luận: về phạm vi: việc thực thi một cách đầy đủ và hiệu quả nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa không thể bị xem xét một cách tách rời trong phạm vi cải cách hành chính. Chương trình nghị sự cải cách thể chế sẽ không thể thành công trừ khi nó được mở rộng từ việc xem xét các kỹ thuật và năng lực hành chính và pháp luật cụ thể để kết nối với các vấn đề cơ cấu rộng lớn hơn. Điều này sẽ giúp định hình các cơ chế đa phức hợp về trách nhiệm của cán bộ, công chức. Ở đây, một “thiết kế lớn” dựa trên nguyện vọng của Việt Nam về nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, với kinh nghiệm phù hợp của thế giới là cơ sở quan trọng cho việc làm rõ các mục tiêu, ý tưởng và “điểm cuối”. Nếu các cải cách thể chế hành chính nhà nước thành công, chúng sẽ không chỉ kéo theo những cải cách về luật pháp, tư pháp và công vụ mà còn kéo theo cả những cải cách cơ cấu rộng lớn hơn.

Về chiến lược, định hướng và tiến độ của các cải cách trong phạm vi rộng lớn hơn sẽ tiếp tục định hình và giới hạn các cải cách thể chế hành chính nhà nước. Tuy nhiên, một trọng tâm của những vấn đề “hẹp hơn” và các dự án “địa phương” trong cải cách thể chế hành chính nhà nước có thể vẫn mang lại những kết quả đáng kể “trong thực tế” (đặc biệt là ở cấp địa phương nơi mà hệ thống hành chính tiếp xúc trực tiếp với công chúng). Chừng nào các sáng kiến này cung cấp tiềm năng cho việc nuôi dưỡng và cung cấp các nhân tố (người dân và cán bộ, công chức) có thể chứng kiến lợi ích của các bố trí thể chế mới theo hướng nhất quán với các mục tiêu dài hạn và rộng lớn, chúng sẽ thúc đẩy tiến trình cải cách và thể chế hóa rộng lớn hơn theo hướng “từ dưới lên”.

## CHƯƠNG 6

# THAM NHŨNG, CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH VÀ PHÁT TRIỂN: THÁCH THỨC VÀ CƠ HỘI KHI VIỆT NAM TRỞ THÀNH QUỐC GIA CÓ MỨC THU NHẬP BẬC TRUNG

MARTIN GAINSBOROUGH, ĐẶNG NGỌC DINH VÀ  
TRẦN THANH PHƯƠNG

---

### Tóm tắt

Các cấp hoạch định chính sách cao nhất ở Việt Nam đã ghi nhận nguy cơ xảy ra hậu quả tiêu cực nếu không ngăn chặn và kiểm soát được tình trạng tham nhũng. Trên thực tế, tính chất và mức độ của vấn đề tham nhũng ở Việt Nam được phân loại theo nhiều cách, như tham nhũng trong từng lĩnh vực; hành chính, chính trị, tư pháp; tham nhũng trong từng khu vực: khu vực nhà nước và khu vực tư nhân; hay tham nhũng vặt (thường được gọi là tham nhũng quy mô nhỏ, tham nhũng thường nhật) và tham nhũng lớn (tham nhũng quy mô lớn). Tại Việt Nam, cũng như ở nhiều quốc gia khác, thực chất vấn đề tham nhũng diễn ra ở tất cả các cấp, các ngành.

Để chống tham nhũng và khắc phục những yếu kém kèm theo trong nền hành chính nhà nước, điều hết sức quan trọng là phải nắm được các nguyên nhân dẫn đến tham nhũng. Ở Việt Nam, chúng ta thường nghe nói tham nhũng xảy ra vì cán bộ, công chức được tự do hành xử trên phạm vi quá rộng hay tham nhũng là kết quả của ý thức đạo đức kém, thậm chí có ý kiến nhận định rằng đạo đức công vụ đã bị giảm sút trong

thời kỳ *Đổi mới*. Nhiều ý kiến giải thích khác về tham nhũng ở Việt Nam cho rằng, đó là hậu quả của việc cải cách chưa thấu đáo; mức lương thấp; tàn dư của thời kỳ kế hoạch hoá tập trung quan liêu, bao cấp, đặc biệt là cơ chế xin - cho; và sự kém hiệu quả trong thực thi luật pháp và các quy định có liên quan.

Tuy những phân tích đó có giá trị, song mới chỉ chú trọng vào việc nêu lên những sai sót, nhược điểm của các cá nhân, tính không rõ ràng của các quy định và sự kém hiệu quả trong thực thi các quy định đó. Những yếu tố này ít nhiều dẫn tới hay liên quan đến tham nhũng, nhưng sẽ là sai lầm nếu xem chúng là những vấn đề trung tâm trong phân tích vấn đề tham nhũng. **Nói một cách đơn giản, tham nhũng ở Việt Nam là một vấn đề thuộc hệ thống.**

Có thể hiểu quan niệm tham nhũng là một vấn đề thuộc hệ thống trên cơ sở xem xét ba xu thế chính sau đây đang tồn tại ở Việt Nam: (i) coi công quyền như công cụ để làm giàu cá nhân; (ii) chăm lo phục vụ mạng lưới bảo trợ cá nhân hơn là phấn đấu cho lợi ích công; (iii) lợi dụng sự bất cập và thiếu rõ ràng của các quy định làm công cụ thực hiện quyền lực.

Xu thế coi công quyền như *công cụ để làm giàu cá nhân* là có căn cứ nếu xét tới nhiều vụ việc "chạy chức, chạy quyền" ở Việt Nam. Hơn nữa, cán bộ, công chức hay những đối tượng có xu hướng "mua" một chức vụ nào đó không phải vì mục đích tốt xuất phát từ cái tâm của mình mà vì vụ lợi (ví dụ để thu lại khoản đầu tư ban đầu mà họ đã bỏ ra).

Về xu thế *chăm lo phục vụ mạng lưới bảo trợ cá nhân* hơn là phấn đấu cho lợi ích công, điều đáng nói ở đây là trong hệ thống ở Việt Nam, việc chăm lo giúp đỡ những người có quan hệ trực tiếp với cá nhân hay trong mạng lưới bảo trợ của cá nhân được coi là một phù hợp với văn hóa bản địa. Trên thực tế, nếu không làm như thế lại bị coi là yếu kém trong hành xử. Điều đó lý giải tại sao tỷ lệ đề bạt, bổ nhiệm dựa trên mối quan hệ thân hữu vẫn còn cao, mặc dù đã có những biện pháp chính thống để xóa bỏ tập quán này.

Ngoài ra, tình trạng các *văn bản pháp lý ở Việt Nam thường không rõ ràng và bị chông chéo* không phải do khâu thiết kế, cũng không phải là

hiệu quả công tác của bất kỳ cán bộ, công chức nào (ví dụ, cán bộ tham gia soạn thảo các quy định đó còn thiếu kinh nghiệm). Trên thực tế, nhiều quy định không rõ ràng tồn tại là do có một luận điểm mang tính cố hữu trong hệ thống đòi hỏi các quy định phải như vậy để làm phương tiện thực thi quyền lực và nhằm tạo cơ hội thu lợi cho cá nhân. Một ví dụ điển hình là những khó khăn vẫn tồn tại từ bao lâu nay liên quan tới cải cách hành chính, cụ thể trong việc đưa ra mô tả công việc rõ ràng cho các chức danh. Từ đó có thể kết luận, tuy đã có cam kết chính thức về xây dựng bản mô tả công việc, song mức độ thực hiện trên thực tế còn rất nhiều hạn chế, vì nếu mô tả công việc một cách rõ ràng hơn có thể dẫn tới những hạn chế trong khả năng lợi dụng chức vụ công quyền của các đối tượng nắm giữ những vị trí đó.

Một khi đã hiểu được tính hệ thống của tham nhũng, sẽ tìm được các biện pháp giải quyết thoả đáng phục vụ cho quá trình xây dựng chiến lược phòng chống tham nhũng và củng cố nền hành chính nhà nước. Rõ ràng nhiều nguyên nhân được đưa ra để giải thích về sự tồn tại của tham nhũng ở Việt Nam chỉ mang tính thứ yếu; nguyên nhân cốt lõi của vấn đề vẫn chưa được xác định rõ. Ví dụ, tham nhũng ở Việt Nam không phải chủ yếu là vấn đề đạo đức: hầu hết người Việt Nam là những người tốt, song khi vào làm việc cho hệ thống, nhiều người buộc phải thực hiện một số hành vi nhất định để có thể tồn tại trong hệ thống đó, để nuôi gia đình hay giải quyết được công việc.

Hiểu tham nhũng là một vấn đề thuộc hệ thống cũng giúp làm sáng tỏ vấn đề tại sao lương thấp không phải là nguyên nhân căn bản của tham nhũng, bởi nếu trả lương cao hơn cho cán bộ, công chức cũng không dứt khoát giải quyết được tham nhũng. Hơn nữa, khi xác định tham nhũng là một vấn đề thuộc hệ thống, việc làm rõ các quy định cũng không thể dẫn tới việc thay đổi hành vi. Như đã thấy qua hơn một thập kỷ thực hiện cải cách hành chính, việc làm rõ các quy định hầu như không thể thực hiện được. Nguyên nhân không phải vì các cá nhân thiếu năng lực mà vì bản thân hệ thống cản trở điều đó (có nghĩa là với cách thức cơ cấu hệ thống như vậy thì không thể tồn tại các biện pháp khuyến khích cải cách).

Nhận thức bản chất thuộc hệ thống của vấn đề tham nhũng cũng cho thấy rõ phương thức chống tham nhũng mang tính tổng hợp cần quan tâm đặc biệt tới việc tăng cường tính minh bạch và nâng cao hiệu quả thực thi. Về lâu dài, mục tiêu chính đặt ra là tăng cường trách nhiệm giải trình của hệ thống và có các biện pháp cần thiết để những hành vi tham nhũng phải trả giá nhiều hơn. Việc tăng cường vai trò tham gia của các tổ chức xã hội và các cơ quan thông tin đại chúng trong công cuộc đấu tranh chống tham nhũng có ý nghĩa hết sức quan trọng, vì song song với tính minh bạch và hiệu quả thực thi, sự tham gia của các nhân tố này có tác dụng nâng cao trách nhiệm giải trình của hệ thống.

Để thúc đẩy tính minh bạch cần tập trung chú ý vào tất cả các khía cạnh hoạt động của Nhà nước. Bên cạnh đó, cần hướng tới công khai đầy đủ tất cả các cuộc kiểm tra/thanh tra, kiểm toán do Thanh tra Chính phủ và cơ quan Kiểm toán nhà nước tiến hành, công bố hoạt động của các cơ quan công tố, biên bản xử án và phán quyết của tòa án. Để xác định chính xác cách thức nâng cao hơn nữa tính minh bạch ở Việt Nam cần phải nghiên cứu chi tiết hơn, song bước khởi đầu cần thiết mà Chính phủ có thể áp dụng đó là xây dựng "lộ trình minh bạch", trong đó nêu rõ những công việc cụ thể mà các cơ quan có thẩm quyền cần thực hiện theo khung thời gian nhất định. Các ngành cũng có thể xây dựng lộ trình riêng của mình, trong đó đề ra kế hoạch chi tiết cho việc nâng cao tính minh bạch của mỗi ngành.

Về vấn đề hiệu quả thực thi, điều căn bản là phải dựa vào các cơ cấu thể chế hiện có, đồng thời quan tâm đặc biệt tới cách thức phối hợp giữa các cơ quan. Việt Nam chưa cần tính đến việc thiết lập các cơ quan phòng chống tham nhũng mới trong thời gian trước mắt. Tuy nhiên, về lâu dài vai trò của Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng chống tham nhũng và cơ quan giúp việc của Ban Chỉ đạo sẽ có thay đổi, điều này đòi hỏi cần thực hiện theo dõi, đánh giá chặt chẽ hơn mối quan hệ giữa Ban Chỉ đạo với các cơ quan khác (như Thanh tra Chính phủ) để tránh chồng chéo về thẩm quyền và chức năng.

Một số khuyến nghị liên quan tới việc thực thi, đặc biệt trong thời gian trước mắt là:

- Thiết lập một cơ quan giám sát để đánh giá hoạt động của Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng và báo cáo hằng năm của cơ quan này sẽ được công bố, làm tư liệu để Quốc hội thảo luận;
- Giải quyết các mâu thuẫn về lợi ích với các ban thanh tra địa phương bằng cách đảm bảo cho cán bộ Chánh thanh tra địa phương có đủ mức độ độc lập với Chủ tịch Ủy ban nhân dân trong thực hiện các nhiệm vụ công tác; và,
- Thành lập ban giải quyết khiếu nại độc lập để tiếp nhận các đơn thư khiếu nại của người dân (và cung cấp đủ phương tiện cho ban này hoạt động).

Ngoài ra, nội dung trọng tâm của Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng hiện nay là 5 nhóm giải pháp sau đây: (i) tăng cường công khai, minh bạch, (ii) cải cách hành chính, (iii) cải thiện môi trường kinh doanh, kể cả khu vực tư nhân, (iv) thực thi quyền lực nhà nước, và (v) tăng cường vai trò của xã hội và các cơ quan thông tin đại chúng. Đây là những nhiệm vụ lớn, song Chính phủ có thể áp dụng phương thức tiếp cận mang tính chiến lược hơn, trên cơ sở xác định được thứ tự ưu tiên các đầu việc thay vì thử làm mỗi thứ một ít. Đây là một điểm yếu của Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng mới được đưa vào thực hiện theo Nghị quyết số 21/2009/NQ-CP ngày 12-5-2009 của Chính phủ ban hành Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020.

Hơn nữa, trong các nhóm giải pháp nêu trên cần coi nhóm giải pháp (i), (iv) và (v) là *phương tiện* để thực hiện các nhóm giải pháp còn lại [hay nói cách khác, các nhóm giải pháp (ii) và (iii) là mục đích]. Điều đó có nghĩa là mức độ minh bạch cao hơn, việc thực thi quyền lực nhà nước tốt hơn, vai trò mạnh mẽ hơn của xã hội dân sự và các cơ quan thông tin đại chúng - tất cả đều nhằm tăng cường tính minh bạch của hệ thống - là phương tiện để cải thiện chất lượng cung cấp dịch vụ công và quản trị nền kinh tế. Hiện nay, Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng dường như chưa phân biệt được phương tiện và mục đích.

Mặc dù nhóm giải pháp (ii) và (iii) có ý nghĩa quan trọng, song nếu chỉ nỗ lực thực hiện các biện pháp này thì khó có thể thành công vì làm như

vậy sẽ không giải quyết được vấn đề cơ cấu khuyến khích căn bản có tác dụng chi phối hệ thống. Chỉ bằng cách nâng cao tính minh bạch, cải thiện việc thực thi và tăng cường vai trò giám sát của các tổ chức xã hội và các cơ quan thông tin đại chúng mới có thể đạt được các mục tiêu cuối cùng của công cuộc cải cách hành chính và phòng chống tham nhũng.

### **Giới thiệu**

#### *Bối cảnh nghiên cứu*

Những nghiên cứu trong Chương này đặt ra câu hỏi tại sao các can thiệp của Chính phủ Việt Nam liên quan đến cải cách hành chính và phòng chống tham nhũng nói chung đã không đạt được hiệu quả mong muốn và những vấn đề mà chương trình nghị sự về cải cách hành chính được thiết kế để giải quyết vẫn còn đó. Ở đây chúng tôi đưa ra quan sát này trong khi ghi nhận sự tiến bộ rất lớn mà Việt Nam đã đạt được. Thứ nhất, vấn đề tham nhũng và các vấn đề liên quan đến nền hành chính công được nêu lên trên tinh thần cởi mở hơn. Thứ hai, Đảng Cộng sản Việt Nam và Chính phủ Việt Nam đã có các bước đi to lớn hướng tới giải quyết vấn đề đó. Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa X) trong tháng 8-2006 đã tập trung cụ thể vào vấn đề tham nhũng. Quan trọng hơn, lần đầu tiên Việt Nam thông qua Luật Phòng chống tham nhũng năm 2005 (Davidson và cộng sự, năm 2008) và tháng 5-2009 Chính phủ ban hành Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020 (Chính phủ Việt Nam, 2009).

Về tổng thể, những nghiên cứu trong chương này nhằm mục đích nêu bật kết quả đã đạt được trong quá trình cải cách hành chính tại Việt Nam, phân tích những yếu kém và những bất cập, rà soát những việc cần thực hiện, từ đó đề xuất một số chính sách cụ thể. Điểm mấu chốt của những nghiên cứu trong Chương này là sự ghi nhận các thể chế đang phát triển không ngừng, với điểm kết thúc không thể xác định được và các mục tiêu của cải cách thể chế cần được điều chỉnh<sup>1</sup>. Song điều đáng ghi nhận là các thể chế tạo ra những cơ chế khuyến khích chi phối hành vi chính trị và hoạt động kinh tế. Điều Việt Nam cần hiện nay là một

---

1. Xem bản quy định tham chiếu cho công việc này.

phân tích thấu đáo về cách thức các thể chế hoạt động với mục đích tìm ra cách cải thiện tình hình. Bối cảnh nghiên cứu của Chương này phù hợp với bối cảnh công cuộc cải cách hành chính nhà nước mà Việt Nam đã và đang theo đuổi kể từ giữa thập kỷ 1990 cho tới nay đạt được nhiều kết quả khác nhau (Painter 2005; Ban Chỉ đạo cải cách hành chính, 2006; Ngân hàng Thế giới, 2006b). Vấn đề này cần được xem xét thấu đáo không chỉ bởi cải cách hành chính đã thu hút nguồn tài chính khổng lồ, trong đó có vốn đóng góp của cộng đồng tài trợ quốc tế, mà cũng vì nhiều vấn đề nghiêm trọng còn tồn tại và vẫn đang tiếp diễn trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ công. Đây là khía cạnh có thể gây nên những tác động tiêu cực tới sự phát triển của đất nước nếu chưa được giải quyết (Acuña-Alfaro, 2008b; Chính phủ Việt Nam, 2009).

Với tiêu đề “Tham nhũng, cải cách hành chính và phát triển: thách thức và cơ hội”, chúng tôi tập trung vào vấn đề tham nhũng và cụ thể là mối quan hệ giữa công tác phòng, chống tham nhũng và cải cách hành chính. Vì lý do lịch sử và có thể lý do thực tiễn, công tác phòng chống tham nhũng và cải cách hành chính được xem là lĩnh vực nhạy cảm tại Việt Nam, do đó công tác giám sát của Chính phủ diễn ra theo từng dự án riêng biệt và các chức năng, nhiệm vụ của mỗi lĩnh vực là khác nhau<sup>1</sup>. Tuy nhiên có thể đặt ra câu hỏi: có thực sự hữu ích hay không nếu lồng ghép hai lĩnh vực phòng chống tham nhũng và cải cách hành chính công? Cụ thể hơn, một trong những vấn đề chúng tôi quan tâm là mối liên hệ giữa công tác phòng chống tham nhũng và cải cách hành chính về lý luận và thực tiễn. Một vài câu hỏi đặt ra là: liệu cải cách hành chính thành công có tác dụng giảm thiểu tham nhũng hay không? Hoặc ngược

---

1. Cả Chương trình tổng thể cải cách hành chính lẫn Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020 được khắc họa bởi sự tham gia của nhiều cơ quan, tổ chức. Chương trình tổng thể cải cách hành chính được tiến hành dưới sự giám sát của Ban chỉ đạo cải cách hành chính có trách nhiệm báo cáo với Thủ tướng Chính phủ. Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng được đặt dưới sự chỉ đạo của Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng chống tham nhũng. Văn phòng Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng chống tham nhũng đứng đầu là Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên sẽ là sai lầm nếu chỉ nhìn nhận chuỗi mệnh lệnh về thể chế theo bề ngoài hoặc xem đó là đương nhiên.



lại, cải cách hành chính thành công có lệ thuộc kết quả của công tác phòng chống tham nhũng hay không?<sup>1</sup>

### *Phương pháp luận*

Nội dung của Chương này được dẫn dắt bởi bốn vấn đề quan tâm chính. Thứ nhất, phương pháp tiếp cận làm việc theo nhóm gồm cả chuyên gia Việt Nam lẫn chuyên gia quốc tế. Điều tất yếu là các chuyên gia trong nhóm nghiên cứu sẽ mang lại các kỹ năng, kinh nghiệm, vốn hiểu biết chuyên sâu. Hình thức làm việc theo nhóm này rất hữu ích bởi chúng tôi tin rằng những kinh nghiệm khác nhau sẽ làm phong phú thêm cho nội dung của Chương này. Thứ hai, nghiên cứu có sự tham gia và tham vấn rộng rãi với đại diện của các cơ quan, ban, ngành trong nước, tổ chức quốc tế và cá nhân tại các giai đoạn của quá trình nghiên cứu<sup>2</sup>, thông qua

1. Về những câu hỏi này, xem Acuca-Alfaro, 2008b.

2. Chúng tôi đã thực hiện phỏng vấn và trao đổi với: ông Nguyễn Quang A, Chủ tịch Viện Nghiên cứu Phát triển Việt Nam; ông James Anderson, chuyên gia tư vấn cao cấp về quản lý - điều hành của Ngân hàng Thế giới (World Bank); ông Christophe Bahuet, Phó Giám đốc phụ trách Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP); ông Nicholas Booth, cố vấn chính sách về pháp quyền và tiếp cận công lý (UNDP); Dorte Chortsen, Tham tán (chính trị/phát triển), đại sứ quán Đan Mạch; Hoàng Văn Chương, Vụ trưởng Vụ Pháp chế, Kiểm toán Nhà nước Việt Nam; ông Nguyễn Đình Cự, Giám đốc Viện Dân số và Nghiên cứu xã hội, Đại học Quốc gia; Maeve Collins, đại sứ, Đại sứ quán Ailen; ông Phan Đăng Cường, cố vấn về Phát triển xã hội, Đại sứ quán Ailen; ông Nguyễn Trọng Điều, Phó Giám đốc Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh; Tove Degnbol, Tham tán, Đại sứ quán Đan Mạch; ông Trịnh Tiên Dũng, Trưởng phòng Quản lý - điều hành (UNDP); ông Nguyễn Hữu Hiệu, Giám đốc điều hành, Stoxplus; Sean Hoy, Trưởng bộ phận phát triển, Cơ quan Hỗ trợ quốc tế Ailen; bà Trần Thị Lan Hương, điều phối chương trình, Đại sứ quán Phần Lan; bà Nguyễn Thị Kim Liên, cố vấn về quản lý - điều hành, Cơ quan Phát triển quốc tế Anh (DFID); Molly Lien, tham tán, Đại sứ quán Thụy Điển; ông Lê Mạnh Luân, Phó Chủ nhiệm Văn phòng Ban Chỉ đạo quốc gia về phòng, chống tham nhũng; bà Catherine McKinley, chuyên gia tư vấn; ông Đinh Văn Minh, Phó Giám đốc Viện Nghiên cứu Thanh tra Chính phủ; ông Trần Ngọc Nhân, Trưởng ban Dân chủ và Pháp luật, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; Peter Rooke, thành viên ban cố vấn, Tổ chức Minh bạch Quốc tế; Matthieu Salomon, chuyên gia về quản lý - điều hành; Phạm Bích San, Phó Tổng thư ký, Liên hiệp các Hội Khoa học - kỹ thuật Việt Nam; TS. Nguyễn Sĩ Dũng, Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội; ông Alex Warren-Rodriguez, chuyên gia kinh tế phát triển, Phòng Kinh tế quốc gia, UNDP.

các cuộc phỏng vấn và trao đổi tại một số hội thảo<sup>1</sup>. Thứ ba, phương pháp tiếp cận dựa trên thực chứng đối với công trình nghiên cứu được đưa vào áp dụng. Có một nhận định phổ biến khi đánh giá công tác hoạch định chính sách không chỉ riêng ở Việt Nam là chính sách thường được xây dựng thiếu cơ sở thực chứng vững chắc. Tuy nhiên, để giải quyết vấn đề này khi bàn về một vấn đề nhạy cảm như tham nhũng thì không dễ dàng, nhưng chúng tôi đã cố gắng trong khả năng của mình làm được điều đó (và ở đâu có thiếu sót, chúng tôi sẽ nêu rõ). Thứ tư, chúng tôi nhấn mạnh ưu tiên đề xuất những chính sách sau khi xem xét thấu đáo bối cảnh của Việt Nam. Chương này không chỉ đưa ra các kịch bản chính sách cụ thể mà còn đề xuất làm thế nào những kịch bản đó có thể thực hiện được, đồng thời giả định những thách thức khi áp dụng những đề xuất chính sách đó.

Trong quá trình nghiên cứu chúng tôi đã thực hiện tổng quan các tài liệu học thuật, chính sách về cải cách hành chính và phòng chống tham nhũng của Việt Nam, quốc tế. Các cuộc phỏng vấn phục vụ nghiên cứu đã được tiến hành trong khoảng thời gian hai tuần trong tháng 9 và tháng 10-2008.

#### *Cấu trúc chương và lập luận*

Chương này được chia thành 4 phần: Phần 1 giới thiệu nghiên cứu, phương pháp luận, cấu trúc của chương và tổng quan lý luận; Phần 2 tổng kết kinh nghiệm quốc tế trong phòng chống tham nhũng; Phần 3 tìm hiểu mối liên hệ giữa cải cách hành chính và phòng chống tham nhũng, phân tích bản chất thay đổi của tham nhũng tại Việt Nam, nguyên nhân và hậu quả của tham nhũng; và Phần 4 tóm tắt nội dung của chương, giới thiệu một số ý nghĩa chính sách phù hợp với chương

---

1. Một phiên bản trước của Chương này đã được trình trước Học viện Hành chính và hội nghị đại diện cộng đồng các nhà tài trợ quốc tế đều diễn ra trong tháng 10-2008. Ngoài ra, một cuộc thảo luận phi chính quy liên quan đến các phát hiện ban đầu của Chương này đã được tổ chức cùng với Văn phòng Ban Chỉ đạo phòng chống Tham nhũng và Thanh tra Chính phủ trong tháng 12-2008.

trình hành động của Chính phủ Việt Nam hiện nay. Phần này giới thiệu một số đề xuất chính sách và cách thức thực hiện.

Lập luận chính của Chương này là tham nhũng và những yếu kém đi kèm trong nền hành chính công chủ yếu mang tính hệ thống. Ý nghĩa của nhận định này là những hành vi tiêu cực được thực hiện theo một logic thể chế cụ thể hoặc tồn tại một cơ chế tạo điều kiện những hành vi đó tự thân tồn tại. Do đó, bất cứ can thiệp nào để giải quyết những hành vi tiêu cực đó có xu hướng thất bại, bởi nếu xét về logic hệ thống những yếu tố tiêu cực đó có thể hiểu như những yêu cầu cần phải có. Chúng tôi cho rằng, điều này lý giải tại sao cải cách hành chính và công tác phòng chống tham nhũng cho đến nay còn nhiều yếu kém<sup>1</sup>. Để phòng chống tham nhũng hiệu quả hơn, cần hiểu rõ cấu trúc bên trong của hệ thống trước khi đưa ra các biện pháp can thiệp hiệu quả nhất và dự báo những thách thức có thể làm lệch hướng cải cách trong tương lai. Có thể nhận định này là không chính xác, nhưng các chính sách hiện nay hầu như thiếu những phân tích như vậy.

Về các đề xuất chính sách, chúng tôi cho rằng không có một công thức hay một phương pháp tiếp cận duy nhất nào có thể áp dụng để nâng cao hiệu quả của nền hành chính công và giảm thiểu tham nhũng tại Việt Nam. Nói đúng hơn, Việt Nam cần theo đuổi một số phương pháp tiếp cận từng bước nhằm thay đổi những động cơ tham nhũng hiện đang tồn tại trong hệ thống và sau đó thay đổi hành vi công vụ. Việt Nam có thể học hỏi được một số kinh nghiệm quốc tế, đặc biệt là trong việc ưu tiên các lĩnh vực cải cách. Trong các đề xuất chính sách, chúng tôi đặc biệt nhấn mạnh vào việc nâng cao tính minh bạch, tăng cường vai trò của các tổ chức xã hội và thông tin đại chúng, đẩy mạnh thi hành luật bằng cách nâng cao trách nhiệm giải trình của hệ thống, đồng thời từng bước tăng cường nguồn lực cho công tác phòng chống tham nhũng. Cụ thể hơn, chúng tôi đề xuất cần ưu tiên hơn nữa cho ba trong số các nhóm giải pháp được đề ra trong Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020 của

---

1. Do chúng tôi chỉ trình bày lập luận của mình một cách sơ lược, nên số liệu hỗ trợ liên quan sẽ được cung cấp vào phần sau của Chương này.

Chính phủ (Chính phủ Việt Nam, 2009), coi đó là phương tiện thực hiện các nhóm giải pháp khác. Đề xuất này sẽ được chi tiết hoá trong phần 3 của Chương này.

### **1. Kinh nghiệm quốc tế**

Phần này giới thiệu một số kinh nghiệm quốc tế về phòng chống tham nhũng, các quan điểm khác nhau về nguyên nhân của tham nhũng, hậu quả của tham nhũng đối với phát triển và những gì được coi là “biện pháp thực hành tốt” trong phòng chống tham nhũng.

Trong khi tất cả các nước đều có thể học hỏi các kinh nghiệm của các nước khác thì mỗi nước lại có những đặc tính riêng biệt. Vì vậy, điều quan trọng là không nên áp dụng kinh nghiệm quốc tế một cách máy móc, mà phải vận dụng sao cho phù hợp với điều kiện đặc thù của mỗi nước. Hiện có rất nhiều tài liệu về lĩnh vực phòng chống tham nhũng có tác dụng đưa ra các chỉ báo về phòng chống tham nhũng.

Một quan điểm chủ đạo cho rằng tham nhũng không có lợi cho phát triển, rằng người nghèo phải gánh chịu gánh nặng do tham nhũng gây nên và rằng tham nhũng làm suy yếu nền chính trị chính thống (OECD, 2006; Tổ chức Minh bạch Quốc tế, 1998; Tổ chức Minh bạch Quốc tế, 2007; UNDP, 2008; Ngân hàng Thế giới, 2006a). Thông điệp mở đầu báo cáo của UNDP “Chống tham nhũng: Chuyển hoá cuộc sống” đã tóm tắt quan điểm này hết sức rõ ràng như sau:

“Tham nhũng gây ra nhiều tác hại: làm suy yếu các thể chế quốc gia, gây nên sự bất công trong việc tiếp cận các dịch vụ xã hội, tòa án xét xử không công bằng - cùng với hiệu quả kinh tế yếu kém và khai thác môi trường không kiểm soát. Tham nhũng gây tổn hại lớn nhất đối với người nghèo - là những người thường phải lệ thuộc nặng nề vào các dịch vụ công và môi trường thiên nhiên, là những người có ít điều kiện kinh tế đưa hối lộ để có được các dịch vụ thiết yếu cho cuộc sống mà lẽ ra họ có quyền được hưởng” (UNDP, 2008: 1).

Rõ ràng, tất cả những điều nêu trên đều có lý và những lập luận đó dựa trên một số bằng chứng thực tiễn (Ades và Di Tella, 1997; Bardhan, 1997; Gray và Kaufman, 1998; Gupta và công sự, 1998; Hall và Jones, 1999;

Mauro, 1995; Mauro, 2002; Ngân hàng Thế giới, 2004). Tuy nhiên, bằng chứng liên quan tới các hậu quả của tham nhũng nhiều khi hoặc không chặt chẽ hoặc có thể bị bác bỏ. Có công trình nghiên cứu cho thấy hình thức tham nhũng khác nhau có những tác động khác nhau và một số hình thức tham nhũng gây ảnh hưởng xấu đối với phát triển và sự ổn định chính trị hơn so với những loại hình tham nhũng khác. Ví dụ, một số học giả lập luận rằng, tham nhũng được tập trung chủ yếu trong giới chức chính trị cố kết thì ít gây ảnh hưởng xấu tới sự phát triển hơn so với một số hình thức tham nhũng khác (Rock và Bonnett, 2004). Theo quan điểm nghiên cứu, điều quan trọng là liệu việc bảo trợ của nhà nước có “chơi tay trên” trong mối liên hệ với các khách hàng xã hội hay không và liệu giới chức chính trị có ý định tham nhũng lâu dài hay ngắn hạn<sup>1</sup>. Một câu hỏi nữa được đặt ra là liệu tham nhũng có tính khả đoán hay không (Malesky và Samphantharak, 2008) và liệu những lợi ích thu được từ tham nhũng có được tái đầu tư một cách hiệu quả hay không, hay chỉ được gửi vào các tài khoản ngân hàng ở nước ngoài, hay được tiêu xài phung phí mặc dù xét trên một góc độ nào đó, việc tiêu xài phung phí này có thể đem lại một số lợi ích kinh tế cho đất nước (Hutchcroft, 1997; Khan 1996 và 1998, Khan và Jomo, 2000; Rock và Bonnett, 2004).

Tiếp tục lôgic này, cũng có lập luận cho rằng cái hay được gọi là tham nhũng chỉ đơn thuần là một quá trình tích lũy tư bản - mặc dù nó không công bằng, chính trực, nhưng lại cần thiết cho sự phát triển kinh tế (Khan và Jomo, 2000; Wood, 1999). Cũng theo quan điểm này, những gì đang xảy ra tại các nước đang phát triển - mà ngày hôm nay được gọi là tham nhũng - giống với những gì đã từng xảy ra tại các nước phát triển tại một thời điểm mà các nước đó tiến hành công nghiệp hóa (Khan và Jomo, 2000; Wood, 1995). Trong khi đó, về mặt chính trị, án binh bất động

---

1. Đề cập tới các phương pháp tiếp cận dài hạn và ngắn hạn đối với tham nhũng, sự phân biệt ở đây được đưa ra giữa một bên là các quan chức tham gia vào tham nhũng “thận trọng và tương đối khiêm tốn” hoặc giả đó có phải là một phương pháp tiếp cận “không hề chần chừ”, “ăn cắp càng nhiều càng tốt càng nhanh càng tốt”. Xem Khan, 1998 và Rock và Bonnett, 2004.

trước nạn tham nhũng có thể gọi là một khuyến nghị tồi và không thể chấp nhận được, thì ngược lại, việc hiểu rõ những tác hại của tham nhũng đối với một đất nước cụ thể rõ ràng hết sức quan trọng khi quyết định làm thế nào để giải quyết tham nhũng, bao gồm cả vấn đề nguồn lực đầu tư cho việc đấu tranh chống tham nhũng.

Khi giải quyết tham nhũng, nhiều nước đã thử nghiệm các phương pháp tiếp cận khác nhau cho dù các cơ quan chuyên về lĩnh vực phòng chống tham nhũng đầu ngành trên thế giới có xu hướng nhấn mạnh một tập hợp những gì họ coi là “biện pháp thực hành tốt” một cách tương đối nhất quán. Ở khía cạnh tổng quát hơn, cần thiết phải giải quyết các nguyên nhân của tham nhũng chứ không chỉ các triệu chứng của tham nhũng, cùng với việc tìm ra cách thức xây dựng các thể chế nhằm tạo ra được cơ chế khuyến khích hỗ trợ việc thực hiện của người dân (Tổ chức Minh bạch Quốc tế, 1998; Ngân hàng Thế giới, 2006a). Tầm quan trọng của cạnh tranh chính trị và kinh tế, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình cũng được nhấn mạnh thường xuyên trong các tài liệu quốc tế về phòng chống tham nhũng (OECD, 2006; Ngân hàng Thế giới, 2006a). Ví dụ tổ chức OECD nhấn mạnh tầm quan trọng của tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và liêm chính trong cả khu vực công lẫn khu vực tư nhân, mặc dù tổ chức này cũng cho rằng cần phải có pháp luật hình sự nghiêm khắc hơn, thúc đẩy hợp tác quốc tế và xây dựng các cơ chế mạnh trong phòng chống tham nhũng. Một trong những nội dung OECD ưu tiên tập trung giải quyết là mặt “cung” của tham nhũng, từ đó xây dựng các cơ chế để giảm thiểu việc đưa hối lộ (OECD, 2006).

Những “biện pháp thực hành tốt” thường được nhắc đến trong phòng chống tham nhũng bao gồm: thúc đẩy thượng tôn pháp luật, thu hẹp quy mô khu vực công, hạn chế sự tùy tiện trong thẩm quyền ra quyết định của nhà nước, huy động xã hội dân sự và thông tin đại chúng, nâng cao nhận thức công chúng, tăng tiền lương khu vực công, tăng cường độc lập tư pháp và giám sát của quốc hội (Shah, 2005; Tổ chức Minh bạch Quốc tế, 2007; UNDP, 2008). Đồng tình với một phần quan điểm này, Tổ chức Minh bạch Quốc tế đã làm rõ tầm quan trọng của bốn vấn đề coi đó là điều quan trọng trong phòng chống tham

những tại Đông Á và Đông Nam Á: “ý chí chính trị”; việc thành lập một cơ quan chuyên về phòng chống tham nhũng; huy động xã hội dân sự và thông tin đại chúng; và áp dụng phương pháp tiếp cận theo ngành nhờ đó những lĩnh vực tham nhũng nhất sẽ được xử lý trước (Tổ chức Minh bạch Quốc tế, 2007). Không những vậy UNDP cho rằng cho dù mỗi quốc gia hay địa phương có đặc điểm phức tạp riêng, một số phương pháp tiếp cận nhất định có thể sẽ phù hợp đối với nhiều quốc gia. Những phương pháp tiếp cận này bao gồm hợp tác quốc tế trong phòng chống tham nhũng (như phê chuẩn Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng); xem tiếp cận thông tin là quyền của con người; khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân và công dân trong phòng chống tham nhũng; và sử dụng các công nghệ mới nhằm hỗ trợ cho việc phát hiện tố cáo tham nhũng (UNDP, 2008). Hộp 6.1 nêu tóm tắt chiến lược phòng chống tham nhũng của Hồng Kông.

#### **HỘP 6.1: Chiến lược phòng chống tham nhũng của Hồng Kông**

Trong hai thập kỷ 1960 và 1970, Hồng Kông được coi là lãnh thổ có tham nhũng cao độ. Song ngày nay tham nhũng ở Hồng Kông xem như đã được kiểm soát. Ủy ban Độc lập phòng chống tham nhũng của Hồng Kông (ICAC) được thành lập vào năm 1974 đã áp dụng phương pháp tiếp cận gồm ba nhánh nội dung chính để giải quyết tham nhũng, tập trung vào ngăn chặn, phòng ngừa tham nhũng và giáo dục nâng cao nhận thức. Chiến lược phòng ngừa tham nhũng của Hồng Kông bao gồm: không khoan nhượng với tham nhũng; một hệ thống hiệu quả nhằm khuyến khích người dân tố cáo tham nhũng; các hệ thống được thiết kế để tạo điều kiện đáp ứng nhanh đối với các khiếu nại; và một hệ thống rà soát đánh giá nhằm đảm bảo tất cả các cuộc điều tra được tiến hành phù hợp và không có can thiệp chính trị. Xét về phương diện phòng ngừa, ICAC nhấn mạnh vào việc giảm thiểu các cơ hội tham nhũng thông qua đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tất cả các công việc của chính quyền. Chiến lược giáo dục của ICAC tập trung vào công bố công khai thông qua các phương tiện thông tin đại chúng, bao gồm sản xuất các chương trình quảng cáo thương mại và phim tài liệu, đi đôi với việc tăng cường các quy định về đạo đức và hành vi ứng xử đạo đức trong chính quyền, kinh doanh và trong các trường học.

*Nguồn: Kwok, 2008.*

Mặc dù lời khuyên này phần nhiều là hợp lý, song sẽ là sai lầm nếu cho rằng có sự đồng thuận về những gì có hiệu quả tác dụng (hoặc không có hiệu quả tác dụng), hoặc cho rằng luôn có các chứng cứ tốt chứng minh cho các kết luận nhất định. Cũng như đối với các hậu quả của tham nhũng, chứng cứ hiếm khi mang tính kết luận: một điều gì đó được coi là có tác dụng tại một nước thì không có nghĩa nó cũng sẽ có tác dụng hoặc phù hợp với một nước khác. Tổ chức Minh bạch Quốc tế cũng thừa nhận rằng không phải tất cả các nước và vùng lãnh thổ tại Đông Á và Đông Nam Á đều đã thành lập cơ quan chuyên về phòng chống tham nhũng - mặc dù đây chính là điều được cổ súy là biện pháp thực hành tốt nhất (Tổ chức Minh bạch Quốc tế 2007). Hơn nữa tại những nước vẫn chưa thành lập một cơ quan chuyên về phòng chống tham nhũng (ví dụ như Philippin, Trung Quốc, Campuchia, Nhật Bản), thì cũng không thể nói rằng đây là nguyên nhân của tham nhũng.

Ngoài ra, điều vẫn thường được nhắc đến là cần phải tranh thủ sự hỗ trợ của các tổ chức xã hội là điều cốt yếu trong phòng chống tham nhũng. Tuy nhiên cũng có lưu ý rằng, thành công của Xingapo trong việc giải quyết tham nhũng dường như đã đạt được mà không phải dựa vào sự hỗ trợ này (Tổ chức Minh bạch Quốc tế, 2007). Cho dù chấp nhận lời khẳng định này theo vẻ bề ngoài của nó, điều quan trọng là không được vội vã đưa ra các kết luận. Do vậy, một lần nữa, đối với những nước tìm cách rút ra các kết luận từ kinh nghiệm quốc tế thì các bài học là đã rõ ràng: trong khi có thể có những lợi ích từ việc xem xét các kinh nghiệm của những nước khác, thì những bài học tiềm tàng cần được cân nhắc kỹ lưỡng cả về tính thiết thực lẫn chứng cứ có hay không để hỗ trợ cho những nhận định đang được bênh vực.

Một ý kiến tranh luận khác trong nhiều ý kiến về phòng chống tham nhũng là: nhiều cơ quan nghiên cứu rất giỏi đưa ra tư vấn về việc cần phải làm gì để phòng chống tham nhũng, song họ lại không có nhiều đề tư vấn về cách thức các quốc gia cần làm gì để đạt được những gì họ khuyến nghị. Việc tập trung vào “ý chí chính trị”, coi đây là điều quan trọng trong phòng chống tham nhũng chính, là một ví dụ. Không có nghi ngờ gì khi nói rằng ý chí chính trị là điều quan



trọng, tại tất cả các cấp độ của hệ thống chính trị và xã hội, thế nhưng làm thế nào để người ta tạo ra được ý chí chính trị, đặc biệt là một môi trường mà tại đó tham nhũng có tính hệ thống, thì lại rất hiếm khi được nêu ra. Tương tự, từ tổng quan tài liệu có thể thấy hầu như không có gợi ý nào về việc tăng cường tính minh bạch tại một môi trường mà ở đó nhà nước và công dân đều không quen với khái niệm “minh bạch”. Hơn nữa, ý tưởng về một phương pháp tiếp cận theo ngành, có nghĩa là ưu tiên các ngành nhất định trong công tác phòng chống tham nhũng, có thể sẽ có lý khi xét theo quan điểm quản lý các nguồn lực hữu hạn. Câu hỏi đặt ra là liệu có hiện thực không khi trông đợi các bên hoạt động trong một ngành thay đổi hành vi của họ trong bối cảnh toàn bộ hệ thống bị tha hóa?

Một số nội dung thú vị nhất và bổ ích nhất của công tác nghiên cứu trong lĩnh vực phòng chống tham nhũng có liên quan tới câu hỏi về sắp xếp trình tự các cuộc cải cách và điều đó đi vào cốt lõi của câu hỏi làm thế nào để phá vỡ được thói quen tham nhũng trong bối cảnh tham nhũng đã trở thành cấu phần của thể chế. Điều những tài liệu này lập luận là trong những bối cảnh mà tại đó tham nhũng có tính hệ thống, thì các phương pháp tiếp cận nhất định bị thất bại, đơn thuần chỉ vì các hình thức khuyến khích của hệ thống là những hình thức không thể giúp cho việc chấm dứt tình trạng tham nhũng (Shah, 2005). Để minh họa điều này chúng ta chỉ cần suy nghĩ về một doanh nhân là người không thể đảm bảo có được một hợp đồng mà không phải đưa hối lộ, người công dân không thể nào có được một giấy phép xây nhà nếu như không làm điều tương tự, người bệnh cảm thấy buộc phải chi tiền cho bác sĩ và điều dưỡng viên để được chăm sóc y tế miễn phí, phụ huynh lo sợ con mình thi trượt nếu không chi tiền cho giáo viên, hoặc một cơ quan chính phủ không dừng được việc thu nhận những khoản thanh toán phi chính thức từ công chúng cho dù muốn bởi ngân sách của đơn vị đó lệ thuộc vào nguồn thu phi chính thức.

Trong một môi trường như vậy có lập luận rằng, việc nâng cao nhận thức về tham nhũng rất có thể sẽ chỉ có ít tác động đối với hành vi. Tương tự, trong khi tăng tiền lương khu vực công có thể là điều đúng

đần cần làm nếu tiền lương hiện tại rất thấp, điều đó cũng không thể tạo ra tác động lớn đối với chống tham nhũng trong bối cảnh mà tại đó tham nhũng tràn lan. Cũng tương tự như vậy, trong một bối cảnh mà tại đó tham nhũng đã ăn sâu vào hệ thống, hay còn gọi là “bị thể chế hoá”, thì những nỗ lực tăng cường giám sát của quốc hội hoặc xây dựng một nền công vụ định hướng thực tài đức - trong khi tự thân những việc đó cũng đã là những mục đích cuối cùng tốt đẹp - thì lại không phải là những ưu tiên khi nói tới vấn đề giải quyết tham nhũng (Shah, 2005). Thay vào đó, điều quan trọng hơn nhiều là tập trung sự chú ý vào tăng cường pháp quyền, xây dựng thông tin đại chúng và độc lập tư pháp, nâng cao mức độ tham gia của công dân vào đấu tranh chống tham nhũng, cải cách chính sách kinh tế, bao gồm việc giảm quy mô của khu vực công (Shah, 2005). Tuy nhiên một lần nữa, trong khi nghiên cứu này tương đối phức tạp liên quan tới việc xác định ưu tiên, thì lại không có nhiều điều để nói về cách thức làm thế nào người ta đạt được những điều này. Hơn nữa cũng còn có câu hỏi là liệu có thực tế hay không để chính phủ chấm dứt một số việc nhất định đơn thuần chỉ vì chúng không là ưu tiên trong phòng chống tham nhũng và đặc biệt nếu chúng có giá trị quý báu vì những lý do khác (ví dụ sự công bằng). Mặc dù có những vấn đề cần xem xét kỹ, song chúng tôi cho rằng, từ những tài liệu này có thể rút ra một số kinh nghiệm hữu ích cho Việt Nam như sau:

- Sự hoạt động mạnh mẽ của nền kinh tế Việt Nam trong thời kỳ đổi mới bắt chập những mức độ tham nhũng cao, tạo niềm tin cho những học giả quốc tế tranh luận rằng tác động của tham nhũng đối với phát triển là có tính đa dạng<sup>1</sup>.
- Trong một môi trường tham nhũng tương đối cao - như của Việt Nam - những biện pháp nhất định sẽ khó có thể có tác dụng

---

1. Cần lưu ý rằng đề xuất này không có nghĩa là không làm gì hoặc tham nhũng thực sự là vấn đề nghiêm trọng. Song việc công nhận tác động của tham nhũng tới phát triển mang tính đa dạng, muôn màu muôn vẻ có thể mang ý nghĩa chính sách trong bối cảnh cần thiết phải có đủ nguồn lực tối thiểu ở những lĩnh vực cần ưu tiên.

nhiều trong việc giảm tham nhũng. Bao gồm việc tăng tiền lương khu vực công, nâng cao nhận thức về tham nhũng; tăng cường giám sát của Quốc hội; và nỗ lực xây dựng một nền công vụ định hướng thực tài đức.

- Các biện pháp sẽ hiệu quả hơn trong việc phòng chống tham nhũng là những biện pháp đánh trúng vào cốt lõi của cơ cấu khuyến khích làm nền tảng của hệ thống. Ở đây bao gồm những biện pháp được thiết kế để tăng cường trách nhiệm giải trình và tính minh bạch, để giảm phạm vi quyền quyết định tùy tiện của quan chức. Điều quan trọng ở đây là nâng cao mức độ tham gia của công dân và thông tin đại chúng trong phòng chống tham nhũng.

Tính thiết thực và khả năng áp dụng của những bài học này đối với Việt Nam sẽ được bàn cụ thể hơn trong phần sau.

## 2. Những thách thức trong cải cách

Phần này gồm bốn nội dung: (i) mối quan hệ giữa cải cách hành chính và phòng chống tham nhũng, cả lý thuyết lẫn thực hành; (ii) bản chất thay đổi của tham nhũng, các hệ lụy của nó (cụ thể là đối với cung cấp dịch vụ công); (iii) các nguyên nhân của tham nhũng; và (iv) lập luận về bản chất thuộc hệ thống của tham nhũng tại Việt Nam.

### 2.1. Cải cách hành chính và phòng chống tham nhũng tại Việt Nam

Trong nhận thức về mối liên hệ giữa cải cách hành chính và công tác phòng chống tham nhũng, phân tích logic nhất là cả hai đều có mối quan hệ qua lại với nhau, mặc dù trong từng trường hợp mối quan hệ này không thể hiện chặt chẽ. Vậy khi nói tới cải cách hành chính, trong Báo cáo đánh giá giai đoạn thứ nhất của Chương trình tổng thể cải cách hành chính, đã nêu một trong những mối quan ngại then chốt chính là tham nhũng, mặc dù có thể cải cách hành chính liên quan đến các lĩnh vực vượt trên tầm của vấn đề tham nhũng (Ban Chỉ đạo cải cách hành chính, 2006). Ví dụ, trong phần ba của tài liệu đã dẫn cho thấy vẫn còn có những mối quan tâm và lo ngại nghiêm trọng về chất lượng của công chức và điều này rõ ràng là có liên quan tới các quan tâm và lo ngại về tham nhũng:

“Mặc dù đã có một số cải tiến nhất định trong nội dung và phương pháp đào tạo, những cải cách cơ bản được xác định trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính vẫn không được thực hiện. Chất lượng đạo đức của một bộ phận không nhỏ đội ngũ cán bộ công chức bị xuống cấp, thậm chí tham nhũng và cửa quyền. Họ thiếu tinh thần trách nhiệm và tinh thần phục vụ. Họ vô cảm với những yêu cầu của người dân và của xã hội”. (Ban Chỉ đạo cải cách hành chính 2006: 12).

Tương tự, việc Ban Chỉ đạo cải cách hành chính tập trung làm rõ trách nhiệm và nhiệm vụ của các cơ quan khác nhau, giảm bớt phạm vi can thiệp của các cơ quan nhà nước và về cải cách tiền lương đều đang được triển khai, còn có ý kiến cần khắc phục sự lơ là mối quan tâm đối với tham nhũng, vì cho rằng điều này không được tuyên bố chính thức tại từng giai đoạn.

Tương tự, xem xét đến Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng của Chính phủ thì người ta cũng thấy cách thức chiến lược đó nêu các vấn đề có liên quan tới cải cách hành chính. Mục tiêu tổng thể của chiến lược đó được miêu tả là xây dựng một “Bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh” với “một đội ngũ cán bộ, công chức có đạo đức và không tham nhũng” (Chính phủ Việt Nam, 2009: 3). Hơn nữa, trong số 5 nhóm giải pháp của mình thì trong nhóm giải pháp thứ hai của Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng tập trung rõ ràng vào việc thực hiện quyền lực nhà nước và công vụ, cũng giống như cải cách hành chính nêu rõ sự cần thiết phải làm rõ trách nhiệm của các cơ quan khác nhau, cải tiến chất lượng công chức và giải quyết vấn đề tiền lương thấp trong khu vực công (Chính phủ Việt Nam, 2009: 4). Khi nói tới sự cần thiết phải xóa bỏ “các cơ hội và các điều kiện dẫn đến tham nhũng” (Chính phủ Việt Nam, 2009: 3), Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng cũng đưa ra một tín hiệu rõ ràng về sự cần thiết đối với một giải pháp thể chế để giải quyết tệ tham nhũng<sup>1</sup>.

---

1. Nghị quyết Trung ương 3 (khoá X), tháng 8-2006 và Luật Phòng chống tham nhũng đều đề cập tới các vấn đề liên quan đến cải cách hành chính nhà nước. Các tác giả trân trọng cảm ơn ông Lê Văn Lân, lãnh đạo Văn phòng Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng đã lưu ý chúng tôi về nội dung này.

“Nếu thành công trong cải cách hành chính thì chúng ta sẽ tạo ra được một cơ sở tốt đối với phòng chống tham nhũng. Nếu chúng ta không thành công trong cải cách hành chính, thì chúng ta sẽ tạo nhiều cơ hội hơn cho tham nhũng” (phỏng vấn chuyên gia quốc tế về quản trị quốc gia, tháng 10-2008).

Trong khi cải cách hành chính và công tác phòng chống tham nhũng có mối quan hệ lẫn nhau và thành công của chúng đều quan trọng thì hai lĩnh vực này lại không giải quyết với các vấn đề và các phương diện giống nhau. Ví dụ, công tác phòng chống tham nhũng chú trọng hơn vào cải cách hành chính không phải vì tham nhũng không chỉ đơn thuần là một cái gì đó chỉ xảy ra trong khu vực công. Hơn nữa, vì tập trung vào cung cấp dịch vụ công, nên cải cách hành chính một cách tự nhiên đã lồng ghép các tranh luận về thể loại dịch vụ công mà Việt Nam mong muốn đạt được và những cách thức khác nhau cung cấp dịch vụ công, đó chính là điều vượt ra ngoài phạm vi của bất kỳ chiến lược phòng chống tham nhũng nào. Không kể những nhận xét như vậy, nó có tầm quan trọng chặt chẽ giữa Chương trình tổng thể cải cách hành chính và Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng để xem xét liệu có nguy cơ trùng lặp hay không giữa hai lĩnh vực này và vì thế cần có sự đồng bộ hóa lớn hơn.

Một vấn đề cũng quan trọng là liệu có hay không những bài học thu được từ kinh nghiệm thực hiện cải cách hành chính, là thiết thực khi Việt Nam hướng tới việc thực hiện Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng. Cụ thể, có ý kiến cho rằng, cải cách hành chính mang nghĩa quá rộng và quá nhiều nội dung, vì thế khó điều phối. Trong khi điều này là tất yếu đối với một chương trình phức tạp như cải cách hành chính, song cũng nên đặt ra câu hỏi liệu có hay không những sự việc nhất định có thể được làm theo cách khác, nhờ đó có tác động đối với công tác phòng chống tham nhũng tại Việt Nam để hướng tới phía trước. Vấn đề này và vấn đề đồng bộ hóa giữa cải cách hành chính và công tác phòng chống tham nhũng sẽ được đề cập sâu hơn trong phần 3 của Chương này.

Như đã phân tích ở trên, giữa cải cách hành chính và công tác phòng chống tham nhũng tại Việt Nam về mặt lý thuyết có mối quan hệ qua lại chặt chẽ, điều quan trọng là phải xem xét mối quan hệ này đã được thực hiện trong thực tiễn như thế nào. Nói cách khác, cải cách hành chính đã

tạo ra những cuộc thâm nhập có ý nghĩa vào việc giải quyết vấn đề tham nhũng trong khi nó tồn tại hay không? Hoặc liệu công tác phòng chống tham nhũng đã tạo sự khác biệt về mặt cải tiến chất lượng của các thủ tục hành chính hay không?

Trong tình hình thực tiễn hết sức phức tạp và đa dạng (Malesky, 2008), sự tác động tổng thể vẫn còn nhỏ. Tức là cải cách hành chính nói chung vẫn chưa làm cho tham nhũng diễn ra ở mức độ thấp trong khi công tác phòng chống tham nhũng cũng chưa giúp cải cách các thủ tục hành chính. Hơn nữa, nhận định này không chỉ dựa trên những phát hiện nghiên cứu của chúng tôi; nó còn được nêu rõ trong báo cáo đánh giá giai đoạn đầu của Chương trình tổng thể cải cách hành chính, trong khi nêu những thành công của cải cách hành chính cũng đã thừa nhận các vấn đề tồn tại, bao gồm cả vấn đề tham nhũng. Điều này bao gồm cả sự liên hệ chặt chẽ trong trí óc mọi người giữa công vụ và kiếm tiền, tiếp tục lan tràn “móc ngoặc” trong bổ nhiệm và mức độ cao về hối lộ, gian dối và tham ô (Vasavakul, 2008). Đặc biệt, liên quan tới phân tích của chúng tôi là hiện tượng được nêu trong báo cáo giai đoạn đầu của Chương trình tổng thể cải cách hành chính đối với việc hình thành nhiều tổ chức bên trong các sở của tỉnh thành, các phòng của huyện và các ngành của bộ và cơ quan trung ương, trực tiếp mâu thuẫn với các nỗ lực trong cải cách hành chính để tinh giảm bộ máy hành chính (Ban Chỉ đạo cải cách hành chính, 2006: 8-9). Điều này đến lượt mình làm rõ cách thức theo đó hệ thống có khuynh hướng tái tạo bản thân bất chấp các nỗ lực tiến hành cải cách theo hướng ngược lại. Bên cạnh đó, người ta có thể nghi ngờ về sự tồn tại của mối quan hệ chặt chẽ giữa việc thành lập tràn lan cơ quan quản lý nhà nước và tham nhũng, vì có xu hướng cho thấy đồng thời với việc giải thể một số cơ quan là sự ra đời của các cơ quan mới, có thể vì mục đích duy trì công ăn việc làm cho người dân và để duy trì phương tiện tạo thu nhập.

“[Lý do hiện còn có quá nhiều thủ tục hành chính là vì] người ta lo sợ mất quyền lực và thu nhập vì thế họ không muốn thấy có sự giảm bớt” (phỏng vấn quan chức Chính phủ, tháng 10-2008).

Vì thế, nếu tác động của cải cách hành chính đối với tham nhũng vẫn còn tương đối nhỏ thì tác động của công tác phòng chống tham nhũng đối với cải cách hành chính như thế nào?

Một lần nữa, nghiên cứu cho thấy hiện các tác động vẫn còn hạn chế. Cụ thể, nghiên cứu chỉ ra sự tồn tại của một phạm vi rộng các chỉ số định lượng, định tính và tính chất dai dẳng của tham nhũng ở Việt Nam, trong đó bao gồm tham nhũng trong lĩnh vực hành chính công, đồng thời cũng khẳng định rằng tham nhũng đã tăng lên trong thời kỳ đổi mới (Ban Nội chính Trung ương 2005; Chính phủ Việt Nam 2009; Tổ chức Minh bạch Quốc tế 2006)<sup>1</sup>.

Phần dưới đây sẽ trình bày kỹ hơn bản chất thay đổi của tham nhũng tại Việt Nam.

## 2.2. Bản chất thay đổi của tham nhũng tại Việt Nam

Trong khi cố gắng tìm hiểu bản chất thay đổi của tham nhũng tại Việt Nam, chúng tôi quan tâm đến hai điều: *thứ nhất*, tham nhũng xuất hiện với mức độ thường xuyên như thế nào và *thứ hai*, những cách thức khác nhau xuất hiện tham nhũng. Liên quan đến câu hỏi thứ nhất, chúng tôi nhận thức được rằng không thể đo lường chính xác được tham nhũng bởi bản chất phức tạp của nó. Điều này có nghĩa là không bao giờ có được con số các hành vi tham nhũng xảy ra tại Việt Nam vào bất kỳ thời điểm nào. Số tiền bị “mất” vì tham nhũng cũng không thể đo đếm được, mặc dù cần lưu ý rằng tham nhũng không phải lúc nào cũng liên quan đến tiền bạc. Theo tài liệu quốc tế về tham nhũng, các loại hình tham nhũng khác nhau có tác động đến phát triển ở mức độ và cấp độ khác nhau.

*“Từ tháng 10-2007 đến tháng 8-2008, số vụ tham nhũng bị đưa ra xét xử tại tòa án giảm đi. Thanh tra Chính phủ cho biết đây là một thành tựu. Tuy nhiên, những người khác lại nói rằng tuyên bố này hoàn toàn không đúng bởi vì có thể chỉ là do họ đã không phát hiện được tham nhũng mà thôi” (phỏng vấn quan chức có trách nhiệm trong lĩnh vực phòng chống tham nhũng, tháng 10-2008).*

Bất chấp những điều báo trước này, có thể nói với một mức độ tin tưởng tương đối rằng kể từ thời kỳ đổi mới cả số lượng trường hợp tham nhũng lẫn những khoản tiền can dự vào tham nhũng đều đã tăng lên và

1. Phần bổ sung làm rõ điểm này được cung cấp trong các phần 2.2, 2.3 và 2.4 của Chương này, tại đó các vấn đề này được xem xét một cách chi tiết.

hầu như chắc chắn đã gia tăng đáng kể. Nói như vậy không có nghĩa là tham nhũng không tồn tại dưới thời kỳ kế hoạch tập trung. Nhiều tài liệu của giới học thuật cho thấy, cách thức tồn tại của tham nhũng dưới thời kỳ kế hoạch hóa tập trung (Fforde 1993 và 1996; Kerkvliet 2005; Koh, 2004). Tuy nhiên, trong bối cảnh hiện nay, có thể nói rằng thị trường hóa và hội nhập quốc tế đã tạo ra nhiều cơ hội hơn cho tham nhũng, không phải do Việt Nam hiện có nguồn lực tài chính lớn. Trong quá trình tự do hóa tại Việt Nam, Nhà nước vẫn đóng vai trò chủ đạo đối với sự vận hành của môi trường kinh doanh và điều này cũng đã góp phần cung cấp các cơ hội cho tham nhũng (Gainsborough, 2003a)<sup>1</sup>.

Trong hơn hai mươi năm đổi mới, xét theo một phương diện nào đó, những thể loại hành vi tham nhũng nhất định đã trở nên được chấp nhận hơn, hoặc ít nhất cũng được cho là bình thường. Hơn nữa, mặc dù các nỗ lực chính thức nhằm thắt chặt các cơ chế thanh tra, kiểm toán và xiết chặt hơn nữa đối với tham nhũng, thì có thể sẽ dễ dàng hơn theo một số phương diện đối với những ai dính líu vào tham nhũng mà không bị phát hiện. Điều này phần lớn là vì giàu có hiện được chấp nhận hơn - và được coi là bình thường - tới mức mà những phô trương khác thường về sự giàu có ngày nay ít thu hút sự chú ý hơn, thậm chí chúng đã kiếm được bằng những biện pháp tham nhũng<sup>2</sup>. Số liệu từ Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh Việt Nam (VPCI) 2008 cho thấy tầm quan trọng của hối lộ (được đề cập đến là “lệ phí phi chính thức”) vẫn không giảm xuống kể từ năm 2006. Ngoài ra, số liệu về VPCI cũng nhấn mạnh một thực tế rằng, chi phí thời gian cho việc xử lý hành chính mang tính quan liêu và các quy định hành chính vẫn còn cao (Malesky, 2008). Xem Hình 6.1 và 6.2 dưới đây.

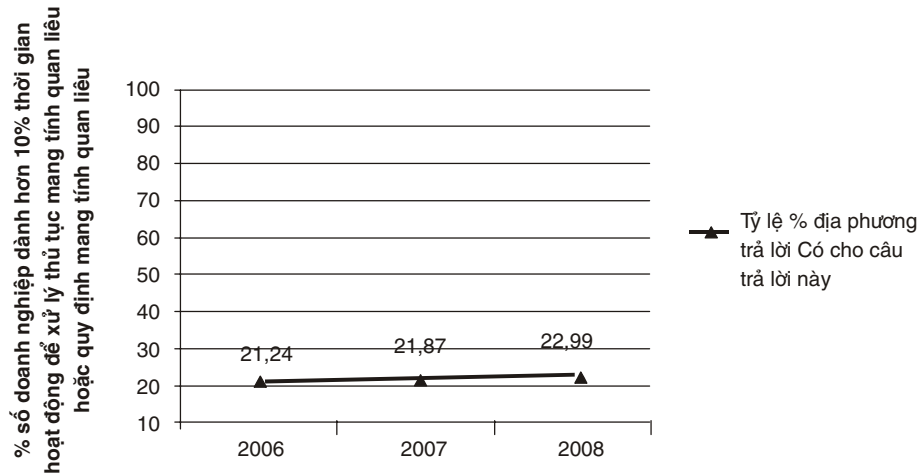
---

1. Điều này không chỉ riêng đối với Việt Nam mà là một mẫu hình của các nước trong tiểu khu vực Mekong mở rộng. Xem Gainsborough, 2008 và Walker, 1999.

2. Không phải lúc nào cũng là trường hợp như vậy. Các nhà báo viết vào cuối thập kỷ 1990 về các vụ Tamexco và Minh Phụng – Epcoc tại thành phố Hồ Chí Minh đặt câu hỏi làm thế nào mà một quan chức lại có thể trả lại một số tiền lớn như vậy theo báo cáo là thu được một cách bất hợp pháp trong hoàn cảnh người đó sống bằng đồng lương công chức. Xem Gainsborough, 2003a: 88.



**HÌNH 6.1: So sánh chi phí của việc tuân thủ quy định, giai đoạn 2006-2008**



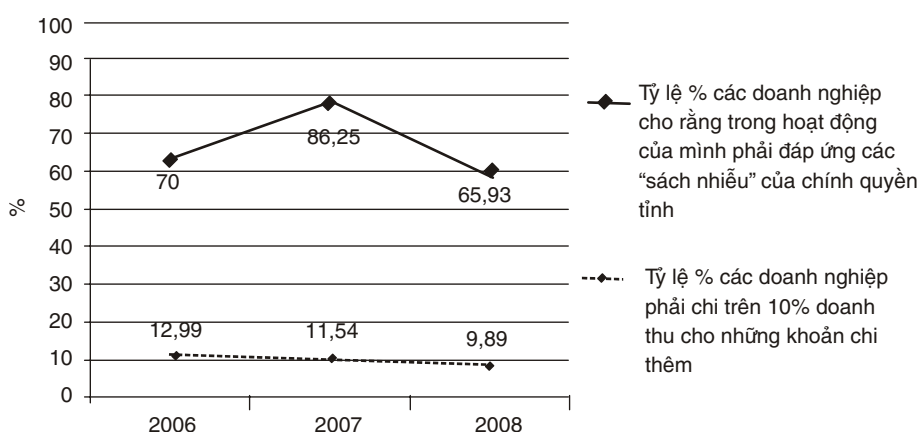
Nguồn: Makesky, 2008.

Lĩnh vực thứ hai được quan tâm khi đánh giá bản chất thay đổi của tham nhũng ở Việt Nam, đó là những vấn đề liên quan đến loại hình tham nhũng đang tồn tại ở Việt Nam hiện nay. Các tài liệu nghiên cứu về Việt Nam có xu hướng phân loại tham nhũng theo nhiều cách thức khác nhau. Một số đề cập - tương đối thẳng thắn đến sự tồn tại của tham nhũng hành chính, chính trị và tư pháp tại Việt Nam (Trung tâm Nguồn phòng chống tham nhũng, 2006). Những người khác đã phân biệt giữa tham nhũng khu vực công và tham nhũng khu vực tư. Một số nhà bình luận phân loại thành tham nhũng vặt và tham nhũng lớn với tham nhũng vặt có khuynh hướng được hiểu là tham nhũng ở quy mô nhỏ, thường nhật và tham nhũng lớn là tham nhũng ở quy mô lớn hơn và có sự liên can của các quan chức cấp cao hoặc trực tiếp hoặc thông qua bao che (UNDP, 2008). Các cách phân loại tham nhũng khác nhau có tác dụng riêng, mặc dù điều quan trọng ở đây là Việt Nam có cả hai loại và cả hai loại đều nghiêm trọng (Tổ chức Minh bạch Quốc tế, 2006)<sup>1</sup>. Bên cạnh đó, có thể có tác dụng nếu phân loại tham nhũng theo khu vực

1. Về vấn đề tham nhũng lớn, xin tham khảo Gainsborough, 2003b and 2007a.

công và khu vực tư, song thực tế giới hạn giữa công và tư không rõ ràng tại Việt Nam đặt ra câu hỏi nếu chỉ đấu tranh với tham nhũng trong “khu vực tư nhân” liệu có đem đến hiệu quả gì hay không<sup>1</sup>.

**HÌNH 6.2: So sánh những loại phí/lệ phí chính thức**



Nguồn: Malesky, 2008.

Nếu phân tích sâu hơn, có thể thấy tham nhũng tại Việt Nam xuất hiện tại mọi cấp và trong tất cả các khu vực, bao gồm cả khu vực công và khu vực tư nhân. Cả công dân lẫn doanh nhân, những người được phỏng vấn trong nghiên cứu của chúng tôi, đã nhiều lần khẳng định họ “không có sự lựa chọn” nào ngoài việc đưa hối lộ để được việc của mình, hoặc đồng ý thanh toán một tỷ lệ phần trăm nếu họ muốn được xem xét để nhận một hợp đồng của chính quyền. Ngoài ra, người ta thường không hoàn toàn chắc chắn liệu hành vi như vậy là sai trái hay không (các cuộc phỏng vấn với doanh nhân, Hà Nội, tháng 10-2008).

“Chúng tôi không muốn đưa tiền nhưng không còn có cách nào khác” (phỏng vấn một công chức, tháng 10-2008).

Về tổng thể, xem ra có vẻ như tham nhũng tương đối có tính khả đoán tại Việt Nam và nói như vậy có nghĩa là người ta biết “giá phải

1. Điều này liên quan đến quan điểm của chúng tôi mà chúng tôi thiết lập ở phần sau của Chương này cho rằng tham nhũng cần được hiểu một cách hệ thống.

trả” là bao nhiêu, chẳng hạn để đảm bảo có được một vị trí công tác hoặc một vụ đấu thầu xây dựng (Gainsborough, 2009a; Malesky, 2008: 94; Salomon, 2008). Hơn nữa, tại Việt Nam nói rộng ra người ta có thể có được những gì mà họ trả tiền và điều đáng lưu ý, đây không phải là một đặc điểm chung của tất cả các nước. Tham nhũng khả đoán xét về một số phương diện là khó xử lý bởi nó không nhất thiết bị coi là có vấn đề. Trong bối cảnh đó tạo dựng một ý chí chính trị để giải quyết tham nhũng là khó hơn. Tuy nhiên, những hậu quả tham nhũng khả đoán đối với phát triển cũng có thể gây ít tác hại hơn.

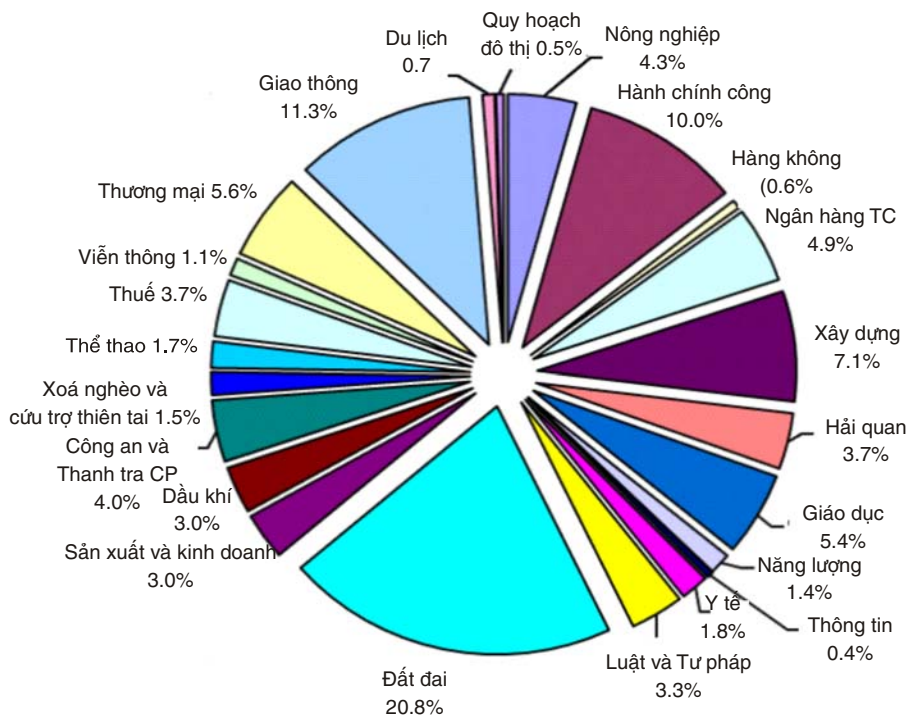
Điều vẫn hay được đề cập tới là tham nhũng tại Việt Nam, mặc dù là một vấn đề lớn, song lại không nghiêm trọng bằng trường hợp của Nga và Campuchia. Minh chứng cho nhận định này không thật sự vững chắc nhưng lại liên quan tới các quan điểm về sự thâu tóm nhà nước. Theo quan điểm này, sự thâu tóm nhà nước ở Nga lớn hơn ở Việt Nam (Trung tâm Nguồn phòng chống tham nhũng, 2008) và mức độ nhà nước xử lý các trường hợp tham nhũng nhưng không áp dụng hình thức trừng phạt nào là phổ biến ở Nga hơn ở Campuchia và Việt Nam (Gottesman, 2002; Hughes, 2000). Hơn nữa, đã có đề xuất rằng, Nhà nước Việt Nam đã hiệu quả hơn trong việc giữ cho tham nhũng bên trong các giới hạn nhất định so với các nền kinh tế đang chuyển đổi khác, ví dụ khi so sánh cổ phần hóa tại Việt Nam với tư nhân hóa tại Nga (Gainsborough, 2009b sắp công bố).

“Nếu báo thuế của anh bị muộn, anh chịu một mức phạt lớn. Thế nhưng tránh được điều đó thật dễ. Anh chỉ cần đưa vào báo cáo của anh trong một tệp đựng tài liệu bằng nhựa với 500.000 đồng ẩn sau hai tờ giấy trắng, trao đổi số điện thoại di động [với cán bộ thuế] và [họ] sẽ thay đổi ngày nhận báo cáo” (phỏng vấn với một công chức, tháng 10-2008).

Đề cập đến khu vực công tại Việt Nam, điều vẫn thường được nói tới là một số khu vực nhất định thì tham nhũng nhiều hơn những khu vực khác, song điều này có một mức độ chân thực nhất định. Chẳng hạn, nghiên cứu chẩn đoán về tham nhũng được tiến hành trong năm 2005 do Ban Nội chính Trung ương chủ trì đã bộc lộ rằng những người trả lời phỏng vấn suy nghĩ rằng cảnh sát giao thông cùng với các cơ quan có trách nhiệm đối

với đất đai, hải quan, xây dựng và thuế vụ là những nhóm người tham nhũng nhiều nhất (Ban Nội chính Trung ương, 2005). Những phát hiện của chúng tôi cũng được củng cố thêm bởi một nghiên cứu khác tiến hành cùng thời gian tương tự (được trích dẫn tại Ngân hàng Thế giới, 2006b). Song danh sách “hàng đầu” này cũng đã bỏ qua những khu vực quan trọng (ví dụ những cơ quan có trách nhiệm quyết định các trường hợp bổ nhiệm) và thực tế là tất cả các khu vực đều có tham nhũng, thậm chí một số khu vực có lẽ dễ có tham nhũng hơn những khu vực khác. Xem Hình 6.3 để có thêm các số liệu mới về sự hiện diện của tham nhũng giữa các khu vực khác nhau và Hình 6.4 nêu số liệu về phân bố địa lý của tham nhũng tại Việt Nam. Kể từ khi ban hành Luật Phòng chống tham nhũng trong năm 2005, đã có nhận thức rõ hơn của các cơ quan phòng chống tham nhũng tại Việt Nam đối với tệ tham nhũng.

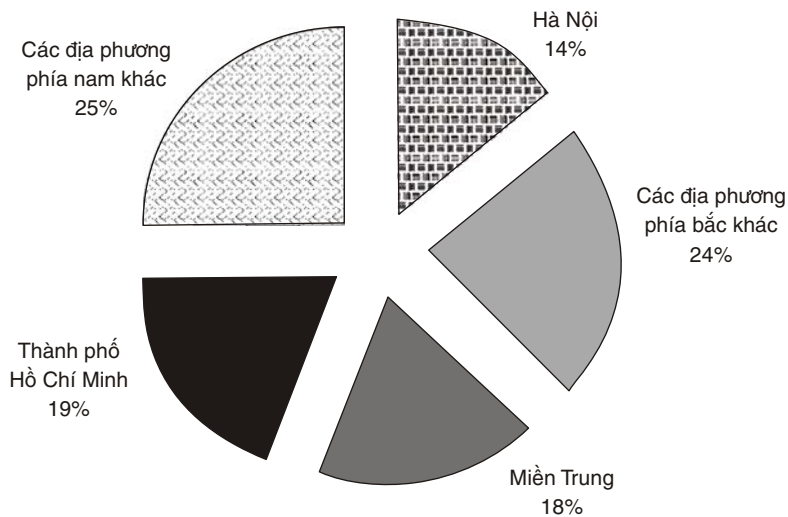
**HÌNH 6.3: Tham nhũng theo ngành**



Nguồn: McKinley, Catherine (2008): “Báo cáo thông tin đại chúng đưa tin về tham nhũng cho đối thoại chống tham nhũng”, tháng 11- 2008.

Phân tích trên cung cấp những phác họa rộng về bản chất của tham nhũng tại Việt Nam và làm rõ tính chất hiện diện, được thể chế hóa của tham nhũng. Có nhiều điều cần nói hơn xét về cách thức chính xác theo đó tham nhũng xuất hiện tại Việt Nam và điều này đang thay đổi như thế nào. Trong các bài viết vào thập kỷ 1990, Gainsborough (2003a) đã khám phá cách thức theo đó ra đời của thị trường đất đai và sự chuyển dịch ra khỏi hệ thống ngân hàng duy nhất, đặc biệt sự thành lập các ngân hàng thương mại cổ phần, đã tạo ra nhiều cơ hội mới cho tham nhũng, do cán bộ, công chức nắm được thông tin nội bộ về quy hoạch phát triển đô thị để mua hết những lô đất rẻ trước khi giá của những lô đất đó trở nên rõ ràng. Những người khác đã có những bài viết về tham nhũng trong mối liên hệ với cải cách doanh nghiệp nhà nước, bao gồm cả cổ phần hóa, qua đó tài sản nhà nước bị “rút ruột” và sau đó tìm đường - thông thường là bất hợp pháp - trở thành sở hữu của tư nhân (Fforde, 2004 và Gainsborough, 2003a và 2009b). Những tác giả khác cũng viết về việc làm thế nào mà các hình mẫu sở hữu công ty tinh vi, đặc biệt là với sự thành lập của công ty con, chi nhánh đã được sử dụng để tiếp cận tín dụng từ hệ thống ngân hàng thương mại thông thường bằng việc đem thế chấp cũng những tài sản đó lần này qua lần khác (Gainsborough, 2003a và 2003b). Trong khi hành vi như vậy là tương đối mới vào thập kỷ 1990 thì đến ngày nay vẫn tiếp diễn, dù có những biến thể. Ví dụ, hiện nay có xu hướng lớn hơn đối với những người hoạt động dưới nhãn mác khu vực tư nhân để tham gia vào những hành vi như vậy so sánh với một thập kỷ trước đây, phản ánh một phần niềm tin lớn hơn về khu vực tư nhân. Tuy nhiên, số người có những hành vi như vậy hiện vẫn tiếp tục ở trong cả khu vực công lẫn khu vực tư nhân gần tương đương như nhau (Cheshier và Penrose, 2007).

**HÌNH 6.4. Tham nhũng theo vùng địa lý**



Nguồn: McKinley, Catherine (2008): Báo cáo thông tin đại chúng đưa tin về tham nhũng cho đối thoại chống tham nhũng, tháng 11- 2008.

Trong thời kỳ đổi mới, tham nhũng xảy ra dưới một trong ba cách thức: tiền bôi trơn hoặc tiền thúc đẩy nhanh công việc; tư nhân hóa bất hợp pháp tài sản của nhà nước; và bán quyền lực nhà nước (Vasavakul, 2008). Một số những cách thức này trùng lặp với sự phân tích ở phần trên song vẫn bổ ích. Tiền bôi trơn hoặc tiền thúc đẩy nhanh công việc đề cập đến quan chức nhà nước đưa ra một dịch vụ tốt hơn hoặc nhanh chóng hơn cho công dân hoặc cho quan chức khác đổi lấy việc được thanh toán. Tiền bôi trơn tồn tại ở nhiều ngành, lĩnh vực tại Việt Nam, bao gồm cả ngành giáo dục<sup>1</sup>.

Việc tư nhân hóa bất hợp pháp tài sản của Nhà nước đề cập đến việc cán bộ, công chức lợi dụng vị trí của mình để có tư lợi thông qua gian lận, tham ô, moi tiền, buôn lậu hoặc thu thuế bất hợp pháp.

Việc bán quyền lực nhà nước bao gồm nhận hối lộ liên quan đến tuyển

1. Lưu ý rằng Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh Việt Nam 2008 (Malesky, 2008) cũng nói đến cùng một vấn đề là sự tồn tại dai dẳng của các hình thức phí và lệ phí phi chính quy và chi phí thời gian của việc tuân thủ các quy định. Xem Hình 6.1 và 6.2.

dụng hoặc đề bạt liên quan đến các chức vụ trong khu vực nhà nước. Nó cũng có thể bao gồm việc bán các dịch vụ thông thường được thực hiện bởi cán bộ, công chức cho tư nhân, bao gồm cả tội phạm có tổ chức. Điều này đã xảy ra tại Việt Nam liên quan đến ngành tư pháp và cảnh sát, nổi tiếng nhất là trường hợp liên quan đến vụ tham nhũng Năm Cam (Vasavakul, 2008 và Salomon, 2008). Bản chất bị thể chế hóa của tham nhũng tại Việt Nam hiện có thể biểu hiện qua một mạng lưới những “người mua”, “kẻ bán” và “kẻ môi giới”. Những kẻ bán thông thường là các cán bộ, công chức của Đảng và Chính phủ tại tất cả các cấp trong khi đó người mua có khuynh hướng bao gồm cả cán bộ, công chức lẫn doanh nghiệp tư nhân (Vasavakul, 2008: 8). Một số nhà nghiên cứu về tham nhũng khác cũng đề cập đến việc tham nhũng đã thâm thấu vào quy trình xây dựng pháp luật như thế nào và các văn bản luật được xây dựng vẫn còn các lỗ hổng và bảo vệ lợi ích cục bộ<sup>1</sup>.

Trong các bài viết về tham nhũng tại Việt Nam, Chính phủ Việt Nam đã đề cập đến cách thức tham nhũng không bao giờ cố định mà liên tục thay hình đổi dạng theo những cách mới (Chính phủ Việt Nam, 2008). Ví dụ, Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020 lưu ý rằng, việc phát triển thị trường chứng khoán và các công cụ tài chính khác cùng với tăng cường hội nhập quốc tế đã tạo ra các cơ hội mới cho tham nhũng, bao gồm cả việc thông qua tội phạm có tổ chức (Chính phủ Việt Nam, 2009: 2). Trong khi điều này chắc chắn là đúng - và đặt ra những thách thức thực sự cho các cơ quan thi hành pháp luật - thì nó vẫn là một lĩnh vực chưa được nghiên cứu đầy đủ.

### **2.3. Hậu quả của tham nhũng, kể cả đối với cung cấp dịch vụ công**

Tiềm năng đối với hậu quả tiêu cực nếu tham nhũng không bị kiểm soát tại Việt Nam đã được công nhận tại cấp cao nhất của Đảng Cộng sản Việt Nam và Chính phủ Việt Nam. Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (khóa X) tháng 8-2006 tập

---

1. Các tác giả trân trọng cảm ơn Bà Phạm Chi Lan, Phó Chủ tịch Viện Nghiên cứu Phát triển Việt Nam đã nêu lên vấn đề này.

trung chủ yếu vào vấn đề tham nhũng. Ngoài ra, sau sự kiện này là việc Việt Nam lần đầu tiên ban hành Luật Phòng chống tham nhũng năm 2005 và năm 2008, Chính phủ soạn thảo Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020. Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đặc biệt cụ thể về các nguy cơ của tham nhũng, bao gồm cả việc thừa nhận rằng nó đe dọa sự tồn vong của chế độ:

“[Tham nhũng] dẫn đến các hậu quả tiêu cực theo nhiều cách, nó làm xói mòn niềm tin của người dân vào sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam và sự quản lý của Nhà nước, tạo ra những mâu thuẫn lợi ích tiềm tàng, sự chống đối của xã hội và khoét sâu hố ngăn cách giữa người giàu và người nghèo. Tham nhũng đã trở thành một vật cản lớn đối với thành công của công cuộc đổi mới và sức chiến đấu của Đảng Cộng sản Việt Nam, đe dọa sự tồn vong của chế độ” (Chính phủ Việt Nam, 2008:1).

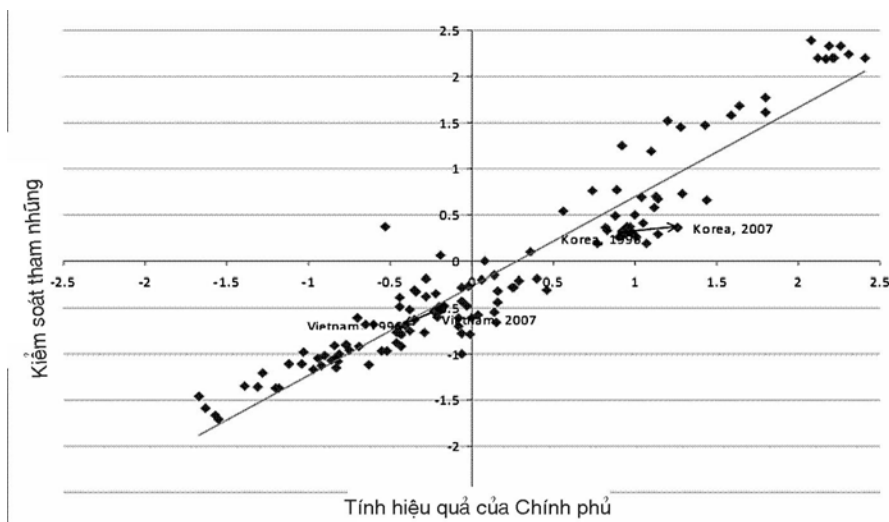
Xem xét sự phân tích nêu trên, điều đáng ngạc nhiên là có rất ít sự nhấn mạnh vào các hậu quả của tham nhũng đối với nền kinh tế. Điều này không phải là không có lý do chính đáng vì kinh tế Việt Nam đã vận hành tốt trong các năm cải cách bất chấp tham nhũng đang ngày một gia tăng. Vậy, các nhà kinh tế học có thể đưa ra lập luận về các chi phí của tham nhũng và sự rủi ro mà tham nhũng có thể khiến cho Việt Nam không có tính cạnh tranh, mặc dù cho đến nay điều này vẫn chưa xảy ra, hoặc ít nhất là không có ý nghĩa quan trọng. Thậm chí điều còn không rõ là các hậu quả của tham nhũng sẽ trở nên mờ nhạt hơn khi Việt Nam tìm cách phát triển triển kinh tế của mình hơn nữa, bao gồm việc chuyển sang sản xuất công nghiệp có giá trị gia tăng cao hơn - mặc dù những nhận định như vậy vẫn thường xuyên được đưa ra. Ngoài ra, điều vẫn thường được nói đến là việc tiếp cận vốn trên các thị trường quốc tế đòi hỏi phải có một mức độ minh bạch lớn hơn và quản lý công ty chặt chẽ hơn so với những gì các doanh nghiệp của Việt Nam vẫn thường quen biết. Tuy nhiên, những gì chúng ta thực sự nhận thấy là các bên cho vay quốc tế sẵn sàng chấp nhận những bảo lãnh của Chính phủ - ví dụ đối với các doanh nghiệp nhà nước - nếu họ không chắc chắn về sự tín nhiệm của công ty mà họ cho vay tiền (trao đổi qua thư điện tử với chuyên gia quốc tế tại Việt Nam, tháng 12-2008).



“Tham nhũng là không tốt vì nó hủy hoại sự tín nhiệm [của hệ thống], nó hủy hoại đạo lý. Các hậu quả không chỉ là về kinh tế, nó ảnh hưởng tới tất cả các khía cạnh của cuộc sống” (phỏng vấn một học giả cao cấp của Việt Nam, tháng 12-2008).

Tuy nhiên, có những lý do chính đáng để có được thủ tục hành chính hiệu quả và không tùy tiện tại Việt Nam trên cơ sở công bằng xã hội, bình đẳng và nhằm ngăn chặn sự mất mát tiềm tàng về tính hợp pháp của Đảng Cộng sản Việt Nam. Phát triển kinh tế nhanh chóng tại Việt Nam đang đi kèm với thay đổi xã hội sâu rộng và các kỳ vọng của công dân về Nhà nước đang thay đổi và có ít sự bao dung đối với tham nhũng hơn đối với những cán bộ, công chức gây khó khăn phiền hà cho người dân (Gainsborough, 2007b). Trong khi có một sự thật là hầu hết người dân nếu họ có khả năng chịu được và thanh toán được cho hệ thống thì họ sẽ làm như vậy, nhưng cũng có một bộ phận ngày càng tăng công dân Việt Nam là những người ngày càng tức giận với tham nhũng. Vậy có một mối liên hệ rõ ràng giữa cung cấp các dịch vụ công tốt hơn và mang lại những mức độ hài lòng cao hơn của người dân và sự ổn định của chế độ. Hình 6.5 cho biết mối quan hệ giữa mức độ kiểm soát tham nhũng và tính hiệu quả của Chính phủ: Trường hợp Việt Nam và Hàn Quốc.

**HÌNH 6.5: Tính hiệu quả của Chính phủ và mức độ kiểm soát tham nhũng so sánh Việt Nam và Hàn Quốc**



Nguồn: Worldwide Governance Indicators (WGI) ([www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)).

Một điểm then chốt trong mối liên hệ với các thủ tục hành chính không minh bạch và không rõ ràng là liên quan đến đất đai và đây đã từng là nguồn của một số cuộc phản đối trong những năm gần đây (Dinh, 2008a; Kerkvliet, 2003)<sup>1</sup>. Ngoài ra, trong khi các doanh nghiệp nói chung có thể tìm được đường đi của mình xuyên qua rất nhiều các quy tắc và quy định, để có được sự cho phép và cánh cửa mở rộng. Tuy nhiên, những doanh nghiệp mà chúng tôi tiếp xúc trao đổi bày tỏ sự thất vọng sâu sắc đối với chi phí cơ hội bị mất do thời gian và tiền bị mất đi do phải chạy tới chạy lui đến các công sở để giải quyết các vấn đề mà lẽ ra không nên có (Malesky, 2008; các cuộc phỏng vấn doanh nhân, Hà Nội, tháng 10-2008).

“Xếp hàng dài đằng đặc phân vân không biết liệu hồ sơ của chúng tôi sẽ được xem xét hay không... chạy tới chạy lui do họ tiếp tục yêu cầu thêm thông tin... đó là chi phí cơ hội bị mất đi [đó chính là điều quan trọng] do anh không thể làm được những việc khác nữa”. (phỏng vấn với doanh nhân Việt Nam, tháng 10-2008).

Chúng tôi sẽ bàn tiếp nguyên nhân của tham nhũng và các khó khăn trong thủ tục hành chính trong phần sau.

#### **2.4. Nguyên nhân của tham nhũng**

Trong tài liệu sách báo của giới học thuật có nêu các quan điểm về nguyên nhân của tham nhũng. Một số học giả tập trung vào nguyên nhân cơ cấu (Oi, 1989; Shore, 2005) trong khi các học giả khác xem xét đến các tác nhân (Chan và Unger, 1982; Womack, 1987). Một số học giả nhìn nhận tham nhũng là một tội ác có tính toán, chứ không phải là sự đam mê (Klitgaard và các cộng sự, 2000), trong khi đó những người khác nhấn mạnh tầm quan

---

1. Các trường hợp nổi tiếng về sự bất ổn xã hội đã xảy ra tại Thái Bình năm 1996 và Tây Nguyên năm 2001 và 2004 mặc dù trường hợp ở Tây Nguyên không chỉ đơn thuần là mâu thuẫn về đất đai. Tuy nhiên, hầu như không có một tỉnh nào hay một huyện nào mà không chứng kiến một hình thức tranh chấp đất đai được minh chứng bằng tần suất mà người dân đi từ vùng nông thôn để biểu tình bên ngoài các cơ quan Chính phủ tại Hà Nội.

trọng của việc hiểu biết được những nền tảng xã hội của tham nhũng (De Sardan, 1999). Trong thực tế hầu hết các lý giải về tham nhũng đều rút ra từ hỗn hợp của những điều này. Ở đây chúng tôi đề cập đến ba lý giải, do đây là những gì có liên quan nhất đến mục đích nghiên cứu: các lý thuyết duy tâm tác nhân; duy vật cấu trúc; và duy tâm cấu trúc của tham nhũng<sup>1</sup>.

Các lý thuyết *duy tâm tác nhân* về tham nhũng biểu thị một số trong những lý giải lâu đời nhất về tham nhũng. Và những lý thuyết này đi đôi với những hiểu biết phổ thông về tham nhũng. Nói một cách đơn giản, những lý thuyết này lập luận rằng người xấu thì ăn cắp, đưa hoặc nhận hối lộ và người tốt thì không như thế. Vì vậy, tham nhũng phổ biến tại những nơi hành vi đạo đức của cá nhân còn là điều nghi ngờ (Wraith và Unger, 1963).

Các lý giải theo thuyết *duy vật cấu trúc* về tham nhũng lại phổ biến hơn với các chuyên gia kinh tế, mặc dù chúng cũng đã thu hút được một số người theo trường phái này trong số những nhà khoa học chính trị. Các lý giải theo thuyết duy vật cấu trúc điển hình xử lý tất cả các tác nhân đều như nhau, lập luận rằng động cơ duy nhất của họ là tối đa hóa các lợi ích kinh tế. Vì thế, các biến thể của tham nhũng được nhìn nhận là kết quả của các nhân tố cấu trúc là những điều tạo ra hoặc hạn chế các biện pháp khuyến khích bên trong mà các tác nhân đó hoạt động. Cho nên, tham nhũng rất có thể là cao nhất, theo lập luận của thuyết này, khi sự độc quyền và sự tùy tiện về phía các quan chức tràn lan, khi thiếu vắng sự kiểm soát và đối trọng (Klitgaard và các cộng sự, 2000). Những người khác thuộc phái duy vật cấu trúc đã nhấn mạnh cách thức, theo đó ở một số nước, hệ thống hành chính chỉ có thể vận hành nếu người dân phải đưa hối lộ hoặc triển khai những biện pháp thực hành phi chính thức khác để “bôi trơn bánh xe” (Oi, 1989).

---

1. Việc rà soát các tài liệu học thuật về nguyên nhân của tham nhũng dựa trên công trình của Till Brucker - nghiên cứu sinh tại Đại học Bristol. Chúng tôi rất biết ơn vì công trình nghiên cứu này rất bổ ích.

Các giải thích theo thuyết *duy tâm cấu trúc* tìm cách lý giải cách thức bối cảnh xã hội và văn hóa dẫn đến những biến thể về các cấp độ tham nhũng như thế nào. Cũng không đáng ngạc nhiên khi những lý giải văn hóa về tham nhũng lại có tính chất gây tranh cãi do chúng dường như có hàm ý rằng các nền văn hóa nhất định có thể thấp kém hơn về đạo lý so với những nền văn hóa khác. Tuy nhiên, được áp dụng một cách nhạy cảm, các lý giải văn hóa có thể bổ ích do chúng cho phép những gì được nhìn nhận là tham nhũng trong một bối cảnh có thể sẽ không phải tham nhũng, tùy theo cách nhìn nhận trong từng bối cảnh.

Đề cập đến Việt Nam, chúng ta có thể thấy rằng, tất cả những lý giải này đối với tham nhũng đều đã được áp dụng lúc này hay lúc khác. Ví dụ, không hiếm khi chúng ta được nghe nói rằng tham nhũng tồn tại ở Việt Nam vì có quá nhiều phạm vi cho hành vi tùy từ phía các quan chức, đặc biệt liên quan đến kinh tế, hoặc tham nhũng là kết quả của quan điểm đạo đức yếu kém từ phía các quan chức, bao gồm cả việc khảng định các chuẩn mực đạo đức đã xuống cấp trong thời kỳ đổi mới (các cuộc phỏng vấn với các quan chức Chính phủ và giới học thuật Việt Nam, tháng 10-2008). Những lý giải khác đối với tham nhũng tại Việt Nam được nhìn nhận như do kết quả của việc chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch hóa sang cơ chế thị trường; tiền lương thấp; di sản của một thời kỳ bao cấp của Nhà nước, đặc biệt là cơ chế xin - cho. Những nhà bình luận khác nhìn nhận tham nhũng như một kết quả của phân cấp phân quyền (Trung tâm Nguồn phòng chống tham nhũng, 2008); sự ưu đãi các doanh nghiệp nhà nước; các mối quan hệ giữa cộng đồng chính trị - kinh doanh chặt chẽ một cách nguy hiểm (Beresford, 2008); việc thực thi luật pháp còn yếu và các quy định liên quan của Nhà nước (Davidson và các cộng sự, 2008; Fritzen, 2005); và sự thiếu vắng ý chí chính trị (Tổ chức Minh bạch Quốc tế, 2007).

Trong một báo cáo về tham nhũng tại Việt Nam và Nga, Trung tâm Nguồn phòng chống tham nhũng U4 đã có nhiều phân tích đồng tình với phần lớn của báo cáo này, đó là:

“Tăng trưởng kinh tế nhanh đi liền với gia tăng nhu cầu đối với các chức năng hành chính đóng vai trò quan trọng hơn nếu so với sự cho phép của chính quyền để tham gia vào các hoạt động kinh tế thông qua các loại giấy phép, phê duyệt, đồng ý và tương tự như vậy; bản thân tăng trưởng kinh tế cũng làm tăng các cơ hội cho tham nhũng hành chính hoặc tham nhũng nhỏ” (tr. 3).

“Chính quyền địa phương cũng đã được trao thẩm quyền mới và quyền kiểm soát lớn hơn đối với chi tiêu địa phương, đặc biệt là về kết cấu hạ tầng và quyền tự chủ lớn hơn để phê duyệt các dự án đầu tư nước ngoài. Những nỗ lực phân cấp phân quyền này đã dẫn tới việc thực hiện không đồng đều luật pháp và các biến thể trong các yêu cầu đã trao cho các quan chức địa phương sự tùy tiện đáng kể để đòi hỏi lợi cho việc cấp phép, dẫn tới tham nhũng hành chính càng nhiều hơn” (tr. 4).

“Các hệ thống tư pháp... được thành lập nhưng kém phát triển và không được chuẩn bị để đối phó với các nhu cầu của việc chuyển đổi kinh tế và điều đó không chỉ dẫn tới sự thiếu nhất quán của những luật không dự tính trước, mà còn gây rối loạn trong việc áp dụng những luật này cũng dẫn đến các cơ hội lớn hơn cho tham nhũng tư pháp” (tr. 6).

Về phần mình, Chính phủ Việt Nam tán thành một số nhưng không phải là tất cả những lý giải này. Ví dụ, Chính phủ có khuynh hướng nghi ngờ những khẳng định về sự thiếu “quyết tâm” chính trị - đặc biệt của một số cán bộ cấp cao - thay vì nhấn mạnh vào những quy định không rõ ràng, việc thực hiện yếu kém các chính sách phòng chống tham nhũng và sự suy giảm chuẩn mực đạo đức của một số quan chức (các cuộc phỏng vấn quan chức Chính phủ và giới học thuật của Việt Nam, tháng 10-2008). Trong Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020, Chính phủ Việt Nam giải thích tính chất dai dẳng của tham nhũng tại Việt Nam như sau:

“Những nguyên nhân chính [của tham nhũng] trên thực tế là hệ thống các chính sách và luật pháp không đồng bộ; việc tăng cường các cơ quan và tổ chức trong hệ thống chính trị vẫn không theo kịp với sự phát triển của đời sống kinh tế - xã hội; đội ngũ cán bộ, công chức vẫn thiếu chuyên nghiệp, đạo đức của một bộ phận không nhỏ cán bộ, công chức bị suy giảm; việc thực hiện các quy định hướng dẫn, các chính sách và các giải pháp để phòng chống tham nhũng được ban hành trong những năm qua vẫn không đáp ứng được yêu cầu và sự mong đợi, với hiệu quả không cao, đặc biệt thiếu một chiến lược hoặc một kế hoạch toàn diện lâu dài về phòng chống tham nhũng” (tr. 2).

Tuy có sự đáng khích lệ trong phần phân tích nêu trên, nhưng nói chung cách lập luận trên đây một mặt đã nhấn mạnh quá nhiều vào những điều không làm được của các cá nhân, mặt khác vào các quy định không rõ ràng và việc thực hiện yếu kém những quy định đó. Theo chúng tôi tham nhũng tồn tại không phải như là sự sai lạc của hệ thống - ít nhất không phải chủ yếu là như vậy - mà đúng là chính hệ thống. Xem Hộp 6.1 để có thêm lý giải khi hiểu tham nhũng như một vấn đề thuộc hệ thống. Điều khẳng định này có thể gây tranh cãi, mặc dù vậy nó có thể được hiểu với sự liên hệ tới ba điều khái quát hóa về tình trạng ở Việt Nam: thứ nhất, một khuynh hướng tại Việt Nam nhìn nhận chức vụ trong chính quyền là một phương tiện để làm giàu cá nhân; thứ hai, khuynh hướng chú ý tới việc phục vụ cho mạng lưới đỡ đầu bảo trợ của người khác hơn là quan niệm về làm việc tốt cho công chúng; và thứ ba, khuynh hướng sử dụng sự không chắc chắn và thiếu rõ ràng liên quan tới các quy định như một công cụ cai trị (Gainsborough, 2008).

Về mặt lịch sử xuất hiện những vấn đề hiện tại còn phức tạp và vượt lên trên phạm vi nghiên cứu của Chương này. Tuy nhiên, điều quan trọng là tình trạng như vậy không phải chỉ riêng Việt Nam mới có mà có tính phổ biến trên phạm vi toàn cầu, nhiều hơn những gì người ta được biết. Hơn nữa, để khái quát hóa tình trạng theo cách này thì rõ ràng không phải là chỉ bất kỳ cá nhân, chính trị gia hay một cơ quan cụ thể nào, hoặc để làm rõ sự xuống cấp đạo lý của họ theo giả định. Tuy nhiên, nói chung, phương pháp tiếp cận để

hiểu tham nhũng được cổ súy tại đây là công nhận một quan điểm đồng cảm hơn liên quan đến hành vi tham nhũng, khi hệ thống hiện hành đang hoạt động thì đơn giản sẽ là không hiện thực để kỳ vọng người ta hành xử khác đi nếu họ muốn một việc gì đó được làm.

### **HỘP 6.2. Tham nhũng như một thuộc tính của hệ thống**

Việc miêu tả tham nhũng với tư cách một vấn đề thuộc hệ thống là để nhấn mạnh cách thức nhìn nhận tham nhũng không phải sự làm lạc của hệ thống mà đúng hơn là những cấu thành bình thường của hệ thống, nó có logic riêng tức là tự thân tồn tại. Những mối liên hệ mạnh mẽ trong trí óc của người dân giữa chức vụ trong chính quyền, kiếm được đồng tiền và các hình thức khác của việc tiến bộ cá nhân, ở vào tâm điểm của vấn đề này. Nhìn nhận tham nhũng như một vấn đề thuộc hệ thống đã nhấn mạnh vào cách thức phi chính quy và thường được thể chế hóa trong hệ thống quản trị. Liên quan đến Việt Nam, nhìn nhận tham nhũng như một vấn đề thuộc hệ thống sẽ giúp ích cho việc lý giải tại sao có tình trạng các can thiệp của Chính phủ Việt Nam liên quan đến cải cách hành chính và phòng chống tham nhũng nói chung đã không đạt được hiệu quả mong muốn, những vấn đề mà các cuộc cải cách đã thiết kế để giải quyết thì vẫn tồn tại dai dẳng. Cũng có sự chuyển nhấn mạnh từ chỗ nhìn nhận tham nhũng chủ yếu là một vấn đề đạo đức hoặc như một hậu quả của những quy định không rõ ràng hoặc thực hiện yếu kém. Nhìn nhận tham nhũng như một vấn đề thuộc hệ thống tuyệt đối không có hàm ý chỉ trích các hệ thống một đảng liên quan tới vấn đề tham nhũng, vì cần lưu ý rằng tham nhũng xảy ra trong tất cả các hệ thống chính trị (một đảng hoặc đa đảng).

Tính đúng đắn của quan điểm thứ nhất, tức là có một khuynh hướng tại Việt Nam nhìn nhận chức vụ trong chính quyền như một phương tiện để làm giàu cá nhân, sẽ có lý nếu cho rằng chức vụ trong chính quyền tại Việt Nam có đều có giá của nó (có nghĩa là nó có thể được mua) (Acuña Alfaro, 2008b; Gainsborough, 2009a; Salomon 2008; Tổ chức Minh bạch Quốc tế 2006). Do vậy, cán bộ, công chức hoặc những cán bộ, công chức tiềm năng không phải đơn thuần mua chức vụ của mình nhằm mục đích tốt mà đúng ra là vì họ kỳ vọng sẽ thu về được một cái gì đó (như thu về những gì đã đầu tư). Và như đã bàn tới tại phần 2.2 của Chương này, điều

này xảy ra theo nhiều cách khác nhau, dù đó là các cán bộ công chức đặt giá cho các dịch vụ của họ trước khi tiến hành các công việc, hoặc khai thác vị trí công việc của họ để thu lợi cá nhân theo những cách khác<sup>1</sup>.

Liên quan tới quan điểm thứ hai về khuynh hướng chú ý tới việc chăm sóc mạng lưới đỡ đầu, bảo trợ của mình mà không làm việc để phục vụ điều tốt cho công chúng, phải nói rằng ở Việt Nam, quan tâm chăm sóc đến những người thuộc mạng lưới trực tiếp hay những người đỡ đầu bảo trợ cho mình được coi là điều có đạo đức nên làm. Trên thực tế, nếu không làm như vậy sẽ bị coi là cư xử kém.

Quan điểm thứ ba của chúng tôi cho rằng các quy định ở Việt Nam thường không rõ ràng và trùng lặp - Đây không phải do thiết lập hay do các hoạt động của bất kỳ cán bộ, công chức nào (ví dụ sự thiếu kinh nghiệm của những người dự thảo những quy định như vậy), vì có một logic nội tại của hệ thống mà điều đó tạo cho những quy định như vậy - với tư cách là một phương tiện để thi hành quyền lực đối với người dân và nhằm tạo ra các cơ hội thu lợi cá nhân. Một ví dụ điển hình cho hiện tượng này là những khó khăn kéo dài gặp phải trong cải cách hành chính liên quan đến các nỗ lực làm rõ các bản miêu tả công việc (Ban Chỉ đạo cải cách hành chính, 2006), dẫn đến kết luận là bất chấp sự cam kết chính thức đối với một quy trình như vậy, nhưng sự cam kết trên thực tế lại thấp. Một bản miêu tả công việc rõ ràng, minh bạch sẽ hạn chế khả năng của người có chức có quyền lợi dụng chức năng, quyền hạn trong chính quyền của mình phục vụ lợi ích cá nhân (các cuộc phỏng vấn cán bộ, nhân viên của Chương trình do UNDP tài trợ, tháng 10-2008).

Một khi hiểu được hệ thống vận hành theo cách này, thì một số điều quan trọng sẽ được tính đến một cách thiết thực nhằm thiết lập một chiến lược phòng chống tham nhũng hiệu quả. Điều rõ ràng là nhiều lý do được đưa ra cho sự tồn tại tham nhũng tại Việt Nam thuộc các nguyên nhân hàng thứ hai và không đi vào cốt lõi vấn đề. Ví dụ, tham nhũng tại Việt Nam chủ yếu không phải là một vấn đề đạo đức bởi hầu hết người dân Việt Nam đều là những người có đạo đức và chuẩn mực, nhưng họ hoạt động trong một hệ thống đòi hỏi phải có những hành vi

---

1. Cần lưu ý rằng không phải tất cả các quan chức thực hiện “mua quan, bán chức”.



nhất định (có thể là không đúng) nếu họ muốn tồn tại trong hệ thống, để chu cấp cho gia đình của họ và để được việc.

Hiều được tham nhũng là một vấn đề thuộc hệ thống thì cũng sẽ dễ dàng hơn khi nhìn nhận tiền lương thấp không phải là nguyên nhân cơ bản của tham nhũng, thậm chí trả lương cao hơn cho cán bộ, công chức cũng không giúp giải quyết vấn đề gì<sup>1</sup>. Hơn nữa, nhìn nhận tham nhũng là một vấn đề thuộc hệ thống sẽ chỉ đơn giản cố gắng làm rõ các quy định, quy tắc sẽ thực sự không thay đổi được hành vi. Như chúng ta đã thấy, hơn một thập kỷ thực hiện cải cách hành chính, việc chống tham nhũng không làm được nhiều không phải vì các cá nhân thiếu năng lực mà vì tự thân cấu trúc hệ thống.

### 3. Các khuyến nghị chính sách

Trong phần này, chúng tôi tổng kết lại những phát hiện chính của nghiên cứu trước khi đưa ra các khuyến nghị, tập trung vào tính minh bạch, thực hiện pháp luật, thông tin đại chúng,... Những khuyến nghị ở đây cũng được liên hệ với thực tiễn hiện nay tại Việt Nam. Chúng tôi cũng chỉ ra những điểm giống và khác nhau của các khuyến nghị so với Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020. Phần này cũng đề cập tới phạm vi tăng cường phối hợp giữa công tác cải cách hành chính và công tác phòng chống tham nhũng trước khi kết luận trong đó có nêu một số nhận định về việc thúc đẩy đổi thoai chính sách.

#### 3.1. Những phát hiện chính của nghiên cứu

Trước khi đưa ra các khuyến nghị chính sách, chúng tôi điểm lại những phát hiện chính của nghiên cứu.

Thứ nhất, là có mối quan hệ chặt chẽ giữa cải cách hành chính và phòng chống tham nhũng. Về mối quan hệ giữa cải cách hành chính và

---

1. Chúng tôi nhận thức được rằng, tranh luận cho rằng lương công chức thấp dẫn đến việc cán bộ, công chức tìm cách tăng thu nhập, trong đó có cách là tham nhũng. Song chúng tôi không cho rằng lương thấp là nguyên nhân căn bản dẫn đến tham nhũng dựa trên một thực tế là tham nhũng cũng xảy ra ở những quốc gia nơi cán bộ, công chức được trả lương cao.

phòng chống tham nhũng, theo nghiên cứu của chúng tôi cho thấy cả hai lĩnh vực đều có chung một trọng tâm là cải thiện các thủ tục hành chính, trong số nhiều vấn đề khác và vì thế tiến bộ thực sự trong lĩnh vực này có thể mang lại tiến bộ trong lĩnh vực kia.

Thứ hai, mối quan hệ giữa tham nhũng và phát triển kinh tế là đa dạng và phức tạp. Nói cách khác, không có một mối liên hệ rõ ràng giữa tham nhũng và phát triển kinh tế. Thực tiễn phát triển tương đối mạnh mẽ của nền kinh tế Việt Nam trong thời kỳ đổi mới bất chấp sự tồn tại của tham nhũng ở mức độ cao là cơ sở chứng minh luận điểm này. Mặc dù vậy, mục tiêu của công tác phòng chống tham nhũng cần hướng tới là công bằng xã hội, bình đẳng và tính hợp pháp chính trị. Chúng tôi cũng cho rằng, có mối liên hệ mật thiết giữa chất lượng dịch vụ công và tính hợp pháp chính trị, đây là vấn đề Chính phủ Việt Nam cần quan tâm hơn nữa<sup>1</sup>.

Thứ ba, chúng tôi cho rằng, tham nhũng và nhiều vấn đề đi kèm của nền hành chính yếu kém về bản chất là thuộc hệ thống. Tức là, chúng cần được nhìn nhận không đơn thuần là những sai sót của hệ thống mà đúng ra là những cấu thành bình thường của hệ thống và điều đó có logic riêng. Dường như trong ý nghĩ của nhiều người chức vụ trong chính quyền, kiếm tiền và tiến thân có mối liên hệ mật thiết với nhau. Đây là một trong những nguyên nhân chính dẫn tới tham nhũng.

Trong bối cảnh đó, nhiều biện pháp đã được áp dụng trong phòng chống tham nhũng hoặc cải cách hành chính, song chúng mới tác động vào bề nổi của vấn đề và vì thế chưa thay đổi được những động cơ tham nhũng. Hậu quả là những biện pháp như vậy ít hoặc không có tác động, hoặc như thường thấy, hệ thống chỉ đơn thuần tự tái tạo bản thân theo cách là tham nhũng chuyển sang một địa điểm mới hoặc có một hình thức mới. Hiện tượng những cơ quan mới được thành lập ngay sau khi những cơ quan cũ bị giải thể là một minh họa sinh động cho điều này (Ban Chỉ đạo cải cách hành chính, 2006: 8-9).

---

1. Chúng tôi được biết hiện có tranh luận cho rằng tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam có thể còn đạt được kết quả cao hơn nếu tham nhũng ở mức độ thấp hơn, mặc dù chúng tôi hoàn toàn chia sẻ quan điểm này. Ví dụ, tăng trưởng cao hơn có thể dẫn tới tình trạng quá nóng.

*Vì vậy, phát hiện chính của chúng tôi là: Bất kỳ Chiến lược phòng, chống tham nhũng nào mà không ghi nhận bản chất thuộc hệ thống của vấn đề và từ đó có đối sách tương ứng sẽ bị thất bại.* Chúng tôi bổ sung thêm rằng, phát hiện này cũng thiết thực đối với sự thành công của cải cách hành chính cũng như đối với phòng chống tham nhũng. Chúng tôi cho rằng, vì đã không chú ý đầy đủ tới bản chất thuộc hệ thống của vấn đề, nên hoạt động cải cách hành chính và phòng chống tham nhũng cho đến nay vẫn còn tương đối yếu kém.

Thứ tư, chúng tôi cũng tham khảo các nghiên cứu của Shah (2005) về tham nhũng. Shah lập luận rằng, trong một môi trường tham nhũng cao, những can thiệp nhất định đạt hiệu quả thấp xét từ phương diện phòng chống tham nhũng, không có cải cách cơ bản hơn thì khó có thể thay đổi được cách thức ứng xử của mọi người. Những cải cách cơ bản bao gồm: nâng cao nhận thức về chống tham nhũng; thiết lập một cơ quan chuyên về phòng chống tham nhũng, tăng lương khu vực công, tìm cách thiết lập một nền công vụ dựa trên chế độ thực tài, đức và tăng cường sự giám sát của quốc hội. Trong khi đó Shah làm rõ một loạt các can thiệp khác, mà ông lập luận rằng cần được ưu tiên, bao gồm: cải cách chính sách kinh tế; tăng cường pháp quyền; giảm bớt quy mô của khu vực công; tăng cường thông tin đại chúng và sự độc lập tư pháp, sự tham gia của công dân vào công cuộc phòng chống tham nhũng; thiết lập văn hóa cung cấp dịch vụ bên trong khu vực công (Shah, 2005).

Trong khi có nhiều nội dung phong phú trong phân tích của Shah, nhưng ông vẫn đề cập rất ít đến làm thế nào để có thể đạt được những biện pháp như vậy và ông cũng không quen với các điều kiện của Việt Nam. Cho nên chúng tôi thấy vẫn cần thiết để nghiên cứu đề xuất một số giải pháp và cách thức thực hiện có thể dẫn tới những chuyển biến tích cực ở Việt Nam.

### **3.2 Khuyến nghị**

Chúng tôi cho rằng không có một phương pháp tiếp cận duy nhất nào có thể được chấp thuận tại Việt Nam nhằm giảm bớt được tham nhũng và tăng cường nền hành chính. Cần thiết phải theo đuổi các phương pháp

tiếp cận đa dạng phù hợp với từng thời điểm cụ thể, đó là những phương pháp tiếp cận được thiết kế một cách tích lũy để thay đổi các biện pháp khuyến khích nhằm chi phối hệ thống.

Chúng tôi lập luận rằng một phương pháp tiếp cận có tính chất tích hợp, trong đó có thể chú ý đặc biệt tới tăng cường tính minh bạch và cải tiến việc thực hiện pháp luật, với mục tiêu chủ chốt trải qua thời gian là làm cho hệ thống có tính trách nhiệm giải trình hơn và để tăng các chi phí của tham nhũng. Nếu buộc phải xác định một việc ưu tiên trên hết, thì đó sẽ là: tăng cường tính minh bạch. Tăng cường vai trò của các tổ chức xã hội và thông tin đại chúng trong phòng chống tham nhũng cũng là điều cốt yếu đối với chiến lược được kiến nghị của chúng tôi vì cùng với tính minh bạch và thực hiện pháp luật thì điều này là cốt yếu để làm cho hệ thống có tính trách nhiệm giải trình cao hơn.

“Chúng ta sẽ không đạt được tính minh bạch trừ phi người dân và xã hội áp đặt được điều đó” (phỏng vấn nhân viên Việt Nam làm việc cho một tổ chức quốc tế, tháng 10-2008).

Liên quan tới tính minh bạch, chúng tôi cho rằng cần phải nhấn mạnh nhiều hơn vào việc có được thông tin công cộng tại Việt Nam - và có thể tất cả các vấn đề liên quan đến công việc của Chính phủ - về lĩnh vực công cần được coi đó là vấn đề tất nhiên. Không một cơ quan chính quyền nào được phép cho rằng cơ quan đó có thể tiến hành các hoạt động mà không chịu sự giám sát của công chúng. Điều cốt yếu ở đây là không nên để mặc cho từng cơ quan có quyền tự quyết những gì mà họ được yêu cầu phải đưa vào lĩnh vực công. Đúng hơn, điều này cần được quyết định cho những cơ quan đó và phải được đưa vào luật, với những hình phạt rõ ràng đối với những cơ quan hay những cá nhân nào không tuân thủ.

Trong khi động lực cho tính minh bạch cần bao gồm việc chú ý cao độ vào tất cả các lĩnh vực quản lý, thì cụ thể cần có một bước tiến hướng tới việc công khai toàn bộ các cuộc thanh tra và kiểm toán được tiến hành bởi Thanh tra Chính phủ và Kiểm toán Nhà nước song song với việc công bố các hoạt động của các cơ quan công tố, tố tụng và phán quyết.

Để biện pháp tăng cường tính minh bạch có thể thực hiện được đòi hỏi cần phải có một “Lộ trình minh bạch” chi tiết hóa những cơ quan hữu quan cần phải làm trong khoảng thời gian nhất định. Cũng có thể xây dựng lộ trình theo ngành, hay nói cách khác mỗi ngành có kế hoạch tăng cường tính minh bạch riêng của ngành đó.

Về vấn đề thực hiện pháp luật, chúng tôi dựa trên nền của cấu trúc thể chế hiện hành như đã được vạch ra tại nhóm giải pháp thứ tư trong Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020 của Chính phủ, trong đó đặc biệt chú ý đến cách thức phối kết hợp giữa các cơ quan, ban, ngành. Chúng tôi đề xuất không nên thành lập thêm bất kỳ cơ quan phòng chống tham nhũng mới nào trong thời gian trước mắt. Tuy nhiên, về lâu dài, có thể vai trò của Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng và cơ quan giúp việc là Văn phòng Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng chống tham nhũng, sẽ thay đổi và mối quan hệ của cơ quan này với các cơ quan khác, như Thanh tra Chính phủ, sẽ cần được theo dõi chặt chẽ hơn nữa để tránh chồng chéo trong công tác.

“Có nhiều cơ quan tham gia [vào phòng chống tham nhũng] và những cơ quan đó đều có vai trò của riêng mình. Để đạt hiệu quả, cần phải kết hợp với nhau và có ai đó giữ vai trò chỉ đạo. Đây chính là vai trò của Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng chống tham nhũng. Chúng tôi giống như một nhạc trưởng trong một giàn nhạc hoặc một huấn luyện viên của một đội bóng đá” (phỏng vấn với cán bộ công chức có trách nhiệm trong lĩnh vực phòng chống tham nhũng, tháng 10-2008).

Những khuyến nghị khác về thực hiện pháp luật bao gồm:

- Thành lập một cơ quan giám sát để kiểm điểm công tác của các cơ quan chức năng chịu trách nhiệm thực hiện công tác phòng chống tham nhũng, bao gồm công bố báo cáo thường kỳ của cơ quan giám sát đó và báo cáo đó sẽ được đưa ra thảo luận tại Quốc hội<sup>1</sup>;

1. Ban Chỉ đạo Trung ương về Phòng chống tham nhũng do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định thành lập. Ban Chỉ đạo chịu trách nhiệm trước Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Ban Chấp hành Trung ương Đảng, Quốc hội, Chủ tịch nước và Chính phủ. Chúng tôi ủng hộ quan điểm cho rằng cần thiết lập một cơ chế kiểm soát tại một cơ quan và những kết quả thanh tra tham nhũng được thảo luận tại Quốc hội.

- Giải quyết các vấn đề mâu thuẫn lợi ích với cơ quan thanh tra địa phương bằng việc đảm bảo rằng người đứng đầu của cơ quan thanh tra hoạt động độc lập so với Ủy ban nhân dân<sup>1</sup>; và
- Thành lập một ủy ban giải quyết khiếu nại, tố cáo độc lập phục vụ công chúng giải quyết những khiếu nại, tố cáo hợp logic (với đầy đủ phương tiện cho ủy ban này để có thể đáp ứng các khiếu nại, tố cáo)<sup>2</sup>.

Hơn nữa, để nâng cao tính minh bạch và thực hiện pháp luật được tốt hơn, điều cốt yếu là cần chấm dứt cách giải quyết coi các vụ tham nhũng như những “vấn đề nội bộ”.<sup>3</sup>

“Điều cốt yếu là có một quy trình xử lý các trường hợp [tham nhũng] nhờ đó có thể trừng phạt người vi phạm một cách nhanh chóng. Tại Việt Nam, chúng tôi không có một quy trình như vậy” (phỏng vấn với một chuyên gia cao cấp trong giới học thuật, tháng 10-2008)<sup>4</sup>.

1. Hiện nay, các ban chỉ đạo về phòng chống tham nhũng ở địa phương hoạt động dưới Ủy ban nhân dân tỉnh - chính vì vậy khả năng thực hiện công việc của ban bị hạn chế ở những lĩnh vực Ủy ban nhân dân bị nghi ngờ có tham nhũng.

2. Trong hệ thống hiện nay, các cơ quan quản lý nhà nước đều có nhiệm vụ tiếp nhận và xử lý khiếu nại, tố cáo. Các cơ quan, ban, ngành liên quan bao gồm thanh tra, cơ quan điều tra, Viện Kiểm sát nhân dân và Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng chống tham nhũng. Vấn đề ở đây là người dân thiếu niềm tin vào hệ thống hiện nay và đòi hỏi cần phải có một hệ thống hiệu quả hơn, mang tính tập trung hơn. Để có thể vận hành tốt, hệ thống đó cần được trang bị đủ nguồn lực.

3. Điều này được nói tới công khai trong các cuộc phỏng vấn của chúng tôi với các cán bộ, công chức, nói rằng nếu một vụ tham nhũng không đặc biệt nghiêm trọng thì thủ trưởng cơ quan, đơn vị được yêu cầu giải quyết mà không cần viện tới cơ quan bên ngoài (các cuộc phỏng vấn cán bộ, công chức làm việc trong lĩnh vực phòng chống tham nhũng, tháng 10-2008).

4. Cần lưu ý rằng từ quan trọng nhất ở đây là “nhanh chóng”. Việt Nam đã và đang đưa vào áp dụng nhiều quy trình để xử lý các vụ việc tham nhũng, ví dụ như Pháp lệnh về Xử lý các vi phạm hành chính hay Luật Dân sự và Bộ luật Tố tụng hình sự. Vấn đề chính là các quy trình đó được thực hiện trong thực tế như thế nào.

Liên quan đến việc tăng cường vai trò giám sát của các tổ chức xã hội và thông tin đại chúng, chúng tôi khuyến nghị hai phần: thứ nhất, xây dựng một môi trường pháp lý có tính hỗ trợ để các tổ chức xã hội và cơ quan thông tin đại chúng đóng vai trò giám sát trong phòng chống tham nhũng; và thứ hai, giáo dục và xây dựng niềm tin trong bộ máy nhà nước để đảm bảo rằng các tổ chức xã hội và cơ quan thông tin đại chúng vững mạnh được coi là một tài sản, mà không phải là một trở ngại. Trọng tâm trong tất cả công việc này là tạo dựng một môi trường mà qua đó những người tố cáo tham nhũng, bao gồm cả các phóng viên được nói thẳng, không sợ nói thẳng và được bảo vệ đầy đủ. Tuy nhiên, cũng cần có các quy định đạo đức nghề nghiệp phù hợp điều chỉnh hành vi của các biên tập viên và các nhà báo. Hiện tại cần có nhiều nỗ lực hơn nữa trong việc tạo dựng một môi trường trong đó những người tố cáo được bảo vệ đầy đủ.

“Không có giám sát và chế ước lẫn nhau... [và] tự do ngôn luận, thì không có cách nào có thể chống được tham nhũng” (phỏng vấn một chuyên gia cao cấp trong giới học thuật, tháng 10-2008).

Cuối cùng, chúng tôi đề xuất cần xem xét cải tiến công tác điều phối giữa cải cách hành chính và phòng chống tham nhũng trước tình hình có sự chòng chẹo trong công việc hiện nay. Đề xuất này sẽ được bàn cụ thể hơn trong phần 3.4.

Mọi khuyến nghị sẽ không có giá trị nếu không có cơ sở thực tiễn, do đó câu hỏi tất yếu đặt ra là làm thế nào để những khuyến nghị của chúng tôi phù hợp với thực tiễn hiện nay và được đưa vào kế hoạch thực hiện. Dưới đây chúng tôi sẽ tập trung xem xét các ưu tiên của Chính phủ được nêu trong Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020.

### **3.3 Một số khuyến nghị và tính thực tiễn**

Trọng tâm của Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng của Chính phủ gồm năm nhóm giải pháp, nói rộng ra là tập trung vào tính minh bạch, cải cách hành chính, xây dựng môi trường kinh doanh (trong đó có

khu vực tư nhân), thực hiện pháp luật và tăng cường vai trò của xã hội, thông tin đại chúng trong phòng chống tham nhũng (xem Hộp 6.4). Có thể thấy rằng, trong khi các khuyến nghị của chúng tôi trùng hợp với một số giải pháp được nêu trong Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng, nhưng cũng có những điểm khác nhau, đó là chúng tôi đã kiến nghị ba trong số năm nhóm giải pháp cần được ưu tiên trong ngắn hạn và trung hạn (các giải pháp 1, 4 và 5). Nói cách khác, những gì chúng tôi kiến nghị là Chính phủ cần có những chủ trương chiến lược về phương pháp tiếp cận và điều quan trọng là phải ưu tiên hóa một số giải pháp, tránh dàn trải, tránh làm mỗi thứ một tý. Chúng tôi cho rằng đây chính là điểm yếu của Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng hiện nay.

**HỘP 6.4: Năm nhóm giải pháp trong Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng**

1. Tăng cường tính công khai, minh bạch trong hoạch định chính sách, xây dựng và thực hiện pháp luật;
2. Hoàn thiện chế độ công vụ, công chức, nâng cao chất lượng thực thi công vụ;
3. Hoàn thiện cơ chế quản lý kinh tế, xây dựng môi trường kinh doanh cạnh tranh bình đẳng, công bằng, minh bạch.
4. Nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát, kiểm toán, điều tra, truy tố, xét xử trong phát hiện, xử lý tham nhũng.
5. Nâng cao nhận thức và phát huy vai trò của toàn xã hội trong phòng, chống tham nhũng.

*Nguồn: Chính phủ Việt Nam, 2009.*

Ở đây chúng tôi muốn nhấn mạnh cách thức thực hiện, vì vậy các giải pháp 1, 4 và 5 cần được nhìn nhận là *phương tiện* theo đó sẽ đạt được tiến bộ hướng tới thực hiện được những giải pháp khác (2 và 3). Nghĩa là, cải tiến tính minh bạch, thực hiện pháp luật tốt hơn và một vai trò giám sát mạnh mẽ hơn của xã hội dân sự và thông tin đại chúng, tất cả cùng lúc được thiết kế để làm cho hệ thống có tính trách nhiệm giải trình hơn - là phương tiện, qua đó việc cung cấp dịch vụ công và quản lý kinh tế sẽ



được cải tiến. Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng của Chính phủ dường như chưa phân biệt rõ giữa một bên là phương tiện và một bên là mục đích cuối cùng.

Cũng cần làm rõ hơn giải pháp 2 và 3 không phải là không quan trọng, hay cần loại bỏ - mà ngược lại. Song, nếu chỉ đơn thuần cố gắng đạt được các giải pháp 2 và 3 thông qua việc tìm cách thực hiện những biện pháp này, thì khó có thể thành công, vì làm như vậy sẽ không giải quyết được vấn đề tham nhũng mang tính hệ thống do có những động cơ tham nhũng mang tính cấu trúc. Trong khi đó, đây là vấn đề then chốt cần giải quyết như đã phân tích trong Chương này. Nâng cao tính minh bạch và thực hiện pháp luật, tăng cường vai trò giám sát của xã hội dân sự và thông tin đại chúng là giải pháp tối ưu để đạt được các mục tiêu của cải cách hành chính và phòng chống tham nhũng.

#### ***3.4. Bài học từ cải cách hành chính, phòng chống tham nhũng và khả năng tăng cường điều phối***

Một trong những bình luận chính đối với cải cách hành chính - ngoài một thực tế là cải cách hành chính đã đạt được những kết quả tốt hoặc chưa tốt - là về chính phạm vi quá rộng, sự chồng chéo và khó quản lý của chương trình cải cách hành chính do có sự tham gia của nhiều cơ quan, ban, ngành khác nhau. Có ý kiến cho rằng, điều này khó có thể tránh được, do việc cung cấp dịch vụ công theo định nghĩa là phức tạp và một cách tự nhiên phải bao gồm một số lớn các tổ chức. Tuy nhiên, câu hỏi đặt ra là liệu các bài học này có được áp dụng khi Chính phủ triển khai công tác phòng chống tham nhũng, hay cụ thể hơn liệu Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng có thể được triển khai theo cách tránh được một số vấn đề của cải cách hành chính hay không?

Bước quan trọng đầu tiên cần ghi nhận rằng, đối với cải cách hành chính cũng như đối với phòng chống tham nhũng, bản chất của hệ thống - và các cấu trúc khuyến khích làm nền tảng cho hệ thống đó, cũng là cơ sở để hệ thống vận hành - lại tạo ra sự không thống nhất và gây khó khăn cho quản lý, do cách thức thực thi quyền lực và các yêu cầu kiểm tiền của hệ thống. Nói như vậy, nghĩa là có mối nguy hiểm thực sự, nếu không có sự chăm sóc

và quan tâm đầy đủ, thì Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng sẽ giống như cải cách hành chính và đến lượt mình cũng sẽ lại đạt được các kết quả không đạt mong muốn. Chúng tôi tin tưởng rằng, phải làm thế nào để công tác phòng chống tham nhũng có thể được thực hiện một cách khác so với cải cách hành chính. Sẽ phải được suy nghĩ thấu đáo, một cách lý tưởng trước khi chiến lược này bắt đầu được triển khai.

Vấn đề thứ hai liên quan đến cải cách hành chính và phòng chống tham nhũng là câu hỏi liệu có cần thiết phải đồng bộ hóa hay điều phối gắn kết hơn giữa hai lĩnh vực này. Lập luận thiên về nên làm như vậy, liên hệ tới thực tế là cải cách hành chính và phòng chống tham nhũng rõ ràng đã có mối liên hệ qua lại với nhau, như chúng tôi đã nhìn nhận trong phần 2.1. Quả thực, trong trường hợp của nhóm giải pháp thứ hai của Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng, cải cách hành chính và phòng chống tham nhũng hiển nhiên liên đới với nhau. Trước một thực tế là cải cách hành chính và phòng chống tham nhũng hiện nay được tiến hành theo những quy định khác nhau về thể chế - mặc dù cuối cùng thì cả hai đều báo cáo trước Thủ tướng Chính phủ - đây chính là nguyên nhân cho quan ngại. Chí ít sẽ có rủi ro như trùng lặp về nguồn lực song song với một xác suất xảy ra các cuộc tranh chấp về khu vực hoạt động, hoặc sẽ xảy ra những lỗ hổng không được quan tâm. Như vậy, các cách thức mà theo đó cải cách hành chính và phòng chống tham nhũng có thể được gắn kết tốt hơn cần được xem xét như một vấn đề cấp bách.

### **3.5 “Làm thế nào?” - vấn đề đặt ra cho tương lai**

Khi xem xét các khuyến nghị của chúng tôi, cần thiết phải làm rõ một số rà soát, nghiên cứu bổ sung nếu theo đuổi một chiến lược như vậy.

*Thứ nhất*, chủ đề trọng tâm của Chương này, đó là tham nhũng và những yếu kém trong nền hành chính là những vấn đề có tính chất thuộc hệ thống, vì vậy đòi hỏi phải có các giải pháp mang tính hệ thống, có thể gặp phải sự phản ứng từ những quan điểm bảo thủ. Điều này không ngạc nhiên vì nhìn nhận những vấn đề theo cách này sẽ dẫn đến việc phải đối mặt với một số vấn đề đã tồn tại lâu trong hệ thống. Ngoài ra, cũng có những lợi ích bị lung lay. Mặt khác, coi tham nhũng thuộc hệ

thống, nghĩa là đã chuyển dịch trọng tâm ra khỏi việc nhìn nhận vấn đề dưới dạng suy thoái đạo đức - hay một lỗi của một tổ chức hay của một người - và cần tạo những điều kiện cần thiết thuận lợi để người dân thay đổi. Tuy nhiên, chúng tôi tiên liệu rằng còn nhiều việc phải làm, bao gồm cả công tác nghiên cứu, trước khi có thể tiếp nhận đầy đủ lập luận của chúng tôi và các hàm ý của lập luận đó.

*Thứ hai*, điều quan trọng là Việt Nam hướng tới tăng cường hiệu quả thực thi pháp luật và tính minh bạch, nâng cao vai trò của công dân trong phòng chống tham nhũng và nâng cao vai trò của báo chí trong việc nêu bật các vụ việc tham nhũng theo hướng đồng bộ, từng bước. Lý do là vì những hành động bất ngờ, không có sự chuẩn bị kỹ lưỡng nhằm ngăn chặn tham nhũng hoặc nhằm tăng cường tính minh bạch cho hệ thống rất có thể gây bất ổn định, một hiệu quả tương tự như khi “án binh bất động”.

*Cuối cùng*, điều quan trọng đối với tất cả các bên hữu quan là phải thực tế đối với sự thay đổi. Tham nhũng sẽ không biến mất trong ngày một ngày hai. Quả thực, rất có thể là sự việc sẽ trở nên tồi tệ hơn trước khi nó trở nên tốt đẹp hơn. Tuy vậy, nếu chỉ vì các biện pháp không lập tức mang lại hiệu quả mong muốn thì điều đó không có nghĩa đó là những biện pháp sai. Chẳng hạn, trong các khuyến nghị, chúng tôi lập luận rằng phải thông qua một tập hợp các biện pháp được theo đuổi một cách nhất quán và kiên quyết trải qua thời gian thì những biện pháp khuyến khích điều chỉnh hành vi sẽ thay đổi, tức là sự thay đổi sẽ có thể diễn ra từ từ.

### **Tài liệu tham khảo**

1. Acuña-Alfaro, Jairo (2008a): “Public Administration Reform and Anti-Corruption: Where Does Civil Service Reform Fit in?” UN Development Programme Viet Nam Policy Brief, May.
2. Acuña-Alfaro, Jairo (2008b): “Public Administration Reform and Anti-Corruption: Pushing the Limits or Understanding its Dynamics”, Work in progress presented to the International Symposium on

- Administrative Reform and Anti-Corruption. Ha Noi, Viet Nam, June 25-26.
3. Ades, Alberto and Rafael Di Tella (1997): "The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results", *Political Studies*, vol. 45, no. 3: 496-515.
  4. Azfar, Omar, Young Lee and Anand Swamy (2001): "The Causes and Consequences of Corruption", *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, vol. 573, January: 42-56.
  5. Anti-Corruption Resource Centre (2008): "Corruption in Fast-Growing Markets: Lessons from Russia and Vietnam", April 29.
  6. Bardhan, Pranab (1997): "Corruption and Development: A Review of Issues", *Journal of Economic Literature*, vol. 35, no. 3: 1320-1346.
  7. Beresford, Melanie (2008) "Doi Moi in Review: The Challenges of Building Market Socialism in Vietnam", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 38, no. 2, May: 221-243.
  8. Central Committee of Internal Affairs (2005): Report on the Findings of the Diagnostic Study on Corruption (Hanoi, November)
  9. Chan, Anita and Jonathan Unger (1982): "Grey and Black: The Hidden Economy of Rural China", *Pacific Affairs*, Vol. 55, No. 3 (Fall): 452-471.
  10. Cheshier, Scott and Jago Penrose (2007): *Top 200: Industrial Strategies of Vietnam's Largest Firms*, UNDP. URL: <http://www.undp.org.vn/undpLive/System/Outreach/Publications/Publication-Details?contentId=2395>
  11. Chính phủ Việt Nam (2009): "Nghị quyết số 21/NQ-CP của Chính phủ về việc ban hành Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020". Tháng 5 năm 2009
  12. Davidson, Soren et al (2008): "Implementation Assessment of the Anti-Corruption Law: How Far Has Vietnam Come?", final report.
  13. De Sardan, Olivier (1999): "A Moral Economy of Corruption in Africa?" *The Journal of Modern African Studies*, vol. 37, no. 1: 25-52.
  14. Dinh, Dang Ngoc (2008a): "Land use conflict resolution in the urbanisation process in Vietnam", unpublished manuscript.

15. Dinh, Dang Ngoc (2008b): "Corruption in Viet Nam: Nature, Causes and Recommendations", input provided for this research.
16. Dinh, Dang Ngoc (2008c): "Anti-Corruption in Viet Nam: The Situation After Two Years of Implementation of the Law", Formin, Finland and Cecodes, November.
17. Fforde, Adam (1993): "The Political Economy of "Reform" in Vietnam: Some Reflections", in Borje Ljunggren (ed.) *The Challenge of Reform in Indochina* (Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, 1993): 293-325.
18. Fforde, Adam and Stefan de Vylder (1996): *From Plan to Market: The Economic Transition in Vietnam* (Boulder and Oxford: Westview Press).
19. Fforde, Adam (2004): "Vietnamese State-Owned Enterprises: "Real Property", Commercial Performance and Political Economy" (City University of Hong Kong, Working Paper Series 69, August 2004). URL: [http://www.cityu.edu.hk/searc/WP69\\_04\\_Fforde.pdf](http://www.cityu.edu.hk/searc/WP69_04_Fforde.pdf)
20. Fritzen, Scott (2005): "The "misery" of implementation: Governance, institutions and anti-corruption in Vietnam", in Tarling, N. (ed) *Corruption and good governance in Asia* (New York: Routledge): 98-120.
21. Gainsborough, Martin (2003a): *Vietnam's Changing Political Economy: The Case of Ho Chi Minh City* (London and New York: Routledge Curzon).
22. Gainsborough, Martin (2003b): "Corruption and the Politics of Decentralisation in Vietnam", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 33, no.1: 69-84.
23. Gainsborough, Martin (2007a): "From Patronage to "Outcomes": Vietnamese Communist Party Congresses Reconsidered", *Journal of Vietnamese Studies*, vol. 2, no. 1: 3-26.
24. Gainsborough, Martin (2007b): *A Comparative Study of Governance Reform Options for Vietnam to 2020: Drawing on the Lessons from Asia*, UK Department for International Development.
25. Gainsborough, Martin (2008): *On the Borders of State Power: Frontiers in the Greater Mekong Sub-region* (London and New York: Routledge).

26. Gainsborough, Martin (2009a): "States and Global Forces Reconsidered: Some Empirical and Theoretical Pointers from Vietnam", *Globalizations*, forthcoming.
27. Gainsborough, Martin (2009b): "Privatisation as State Advance: Private Indirect Government in Vietnam", *New Political Economy*, forthcoming.
28. Gottesman, Evan (2002): *Cambodia after the Khmer Rouge: Inside the Politics of Nation Building* (New Haven: Yale University Press).
29. Gorta, Angela (1998): "Minimising Corruption: Applying Lessons from the Crime Prevention Literature", *Crime, Law and Social Change*, vol. 30: 67-87.
30. Gray, Cheryl W and Daniel Kaufman (1998): "Corruption and Development", *Finance and Development*, vol. 35: 7-10.
31. Gupta, Sanjeev; Hamid Davoodi and Rosa Alonso-Terme (1998): "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?" Working Paper 98/76, Washington, DC: International Monetary Fund (IMF).
32. Hall, Robert E and Charles I. Jones (1999): "Why do some countries do much more output per worker than others?", *Quarterly Journal of Economics*, no. 114, vol. 1: 83-116.
33. Hughes, Caroline (2000): "Dare to Say, Dare to Do: The Strongman in Business in 1990s Cambodia", *Asian Perspective*, vol. 24, no 2: 121-151.
34. Hutchcroft, Paul (1997): "The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption, Clientelism on Third World Development", *Political Studies*, vol. 45, no. 3: 639-658.
35. Kerkvliet, Benedict (2003): "Authorities and the People: An Analysis of State-Society Relations in Vietnam", in Hy V. Luong (ed.) *Postwar Vietnam: Dynamics of a Transforming Society* (Oxford: Rowman and Littlefield): 27-54.
36. Kerkvliet, Benedict (2005): *The Power of Everyday Politics: How Vietnamese Peasants Transformed National Policy* (Ithaca, New York: Cornell University Press).
37. Khan, Mushtaq (1996): "The Efficiency Implications of Corruption",

- Journal of International Development, vol. 8, no. 5: 683-696.
38. Khan, Mushtaq (1998): "Patron-Client Networks and the Economic Effects of Corruption in Asia", in M. Robinson (editor), *Corruption and Development*, London: Frank Cass: 15-39.
  39. Khan (2002): "State Reform in Developing Countries and Institutional Reform Strategies", revised version of a paper presented at the ABCDE-Europe conference, Oslo, June 24-26.
  40. Khan, Mushtaq and Jomo K.S (2000): *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, Cambridge University Press.
  41. Klitgaard, Robert et al (2000): *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention* (ISC Press).
  42. Koh, David (2004): "Illegal Construction in Hanoi and Hanoi's Wards", *European Journal of East Asian Studies*, vol. 3, no. 2: 337-370.
  43. Kwok, Tony (2008): "Key Success Factors of Anti-Corruption Commissions: Comparisons of the Hong Kong System With Other Countries", U4 background paper prepared for the Vietnam workshop, Hanoi, September 15-17.
  44. Malesky, Edmund (2008): "The Vietnam Provincial Competitiveness Index: Measuring Economic Governance for Private Sector Development. 2008 Final Report." Vietnam Competitiveness Initiative Policy Paper No. 13. Vietnam Chamber of Commerce and Industry (VCCI) and United States Agency for International Development's Vietnam Competitiveness Initiative (VNCI): Ha Noi, Vietnam.
  45. Malesky, Edmund and Krislert Samphantharak (2008): "Predictable Corruption and Firm Investment: Evidence from a Natural Experiment and Survey of Cambodian Entrepreneurs", unpublished manuscript, July.
  46. Mauro (1995): "Corruption and growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, no. 3: 681-712.
  47. Mauro, Paulo (2002): "The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth", *IMF Working Paper*, No. 02/213, November.
  48. Moon, Yong-Lin and Gary McLean (2003): "The Nature of

- Corruption Hidden Culture: The Case of Korea”, in John Kidd and Frank-Juergen Richter (eds) *Fighting Corruption in Asia* (Singapore: World Scientific Publishing).
49. Nolan, Peter (1995): *China’s Rise, Russia’s Fall: Politics, Economics and Planning in the Transition from Stalinism* (Basingstoke: Macmillan)
  50. OECD (2006): “The OECD Fights Corruption”  
<http://www.oecd.org/dataoecd/36/51/37418910.pdf>.
  51. Oi, Jean (1989) *State and Peasant in Contemporary China* (University of California Press).
  52. Painter, Martin (2003): Public Administration Reform in Vietnam: Problems and Prospects, *Public Administration and Development*, vol. 23: 259-271.
  53. Painter, Martin (2005): “The Politics of State Sector Reforms in Vietnam: Contested Agendas and Uncertain Trajectories”, *Journal of Development Studies*, vol. 41, no. 2, February: 261-283.
  54. PAR Steering Committee (2006): “Report on Review of the Implementation of the First Phase (2001-05) of the PAR Master Programme (2001-2010)”, Report No. 01/2006/BC-BC-CCHC, April 27.
  55. Rock, Michael T. and Heidi Bonnett (2004): “The Comparative Politics of Corruption: Accounting for the East Asian Paradox in Empirical Studies of Corruption, Growth and Investment”, *World Development*, vol. 32, no. 6, June: 999-1017.
  56. Salomon, Matthieu (2008): “The issue of corruption in recruitment, appointment and promotion of civil servants in Vietnam”, Note for the 3<sup>rd</sup> Anti-Corruption Dialogue, June.
  57. Shah, Anwar (2005): Tailoring the Fight Against Corruption to Country Circumstances in Anwar Shah (editor) *Performance Accountability and Combating Corruption* (Washington, D.C: The World Bank).
  58. Shore, Cris (2005): “Culture and Corruption in the EU: Reflections on Fraud, Nepotism and Cronyism in the European Commission” in D. Haller and C. Shore (eds), *Corruption: Anthropological Perspective* (Ann Arbor and London: Pluto): 131-155.



59. Seung-Hyun Lee and Kyeungrae Kenny Oh (2007): "Corruption in Asia: Pervasiveness and arbitrariness", *Asia-Pacific Journal of Management*, vol. 24.
60. The Vietnam Provincial Competitiveness Index (2008): Measuring Economic Governance for Private Sector Development
61. *Thời báo Kinh tế Việt Nam*: "Thủ tục đầu tư xây dựng còn phức tạp", ngày 22-9-2008, số 17.
62. Transparency International (1998): *New Perspectives on Combating Corruption*, A joint publication of Transparency International and the Economic Development Institute of the World Bank.
63. Transparency International (2006): National Integrity Systems, Country Report, Vietnam. URL: [http://www.transparency.org/news\\_room/latest\\_news/press\\_releases\\_nc/2006/2006\\_11\\_21\\_nis\\_vietnam](http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases_nc/2006/2006_11_21_nis_vietnam)
64. Transparency International (2007): *National Integrity Systems in East and Southeast Asia 2006* (Berlin: Transparency International)
65. UNDP (2008) Tackling Corruption, Transforming Lives: Accelerating Human Development in Asia and the Pacific (Delhi: Macmillan)
66. Vasavakul, Thaveeporn (2008): "Recrafting State Identity: Corruption and Anti-Corruption in Doi Moi Vietnam from a Comparative Perspective", Paper presented to "Rethinking the Vietnamese State: Implications for Vietnam and the Region, Vietnam Workshop, City University of Hong Kong, August 21-22, work in progress.
67. Walker, Andrew (1999): *The Legend of the Golden Boat: Regulation, Trade and Traders in the Borderlands of Laos, Thailand, China and Burma* (Honolulu: University of Hawaii Press).
68. Wood, Ellen (1999): *The Origins of Capitalism* (New York: Monthly Review Press).
69. World Bank (2004): *Mainstreaming Anticorruption Activities in World Bank Assistance: A Review of Progress Since 1997* (Washington, D.C: World Bank).
70. World Bank (2006a): *Anticorruption in Transition: Who Is Succeeding and Why?* (Washington: World Bank).

71. World Bank (2006b): Vietnam Development Report 2007: Aiming High, Joint Donor Report to the Vietnam Consultative Group Meeting, Hanoi, December 14-15.
72. Wraith, Ronald and Edgar Simpkins (1963): *Corruption in Developing Countries* (London: George Allen & Unwin).



Chịu trách nhiệm xuất bản  
TS. NGUYỄN DUY HÙNG

Chịu trách nhiệm nội dung  
TS. LÊ MINH NGHĨA

Biên tập nội dung  
TS. ĐỖ QUANG DŨNG  
NGUYỄN MINH HUỆ

Vẽ bìa  
MINH TRANG

Chế bản  
BÍCH LIỄU

Sửa bản in  
BAN SÁCH KINH TẾ

Đọc sách mẫu  
BAN SÁCH KINH TẾ

Mã số: 32 (V) 1  
CTQG-2009

---

In 500 cuốn, khổ 16x24 cm, tại Công ty In Tiến bộ.

Giấy phép xuất bản số: 396-2009/CXB/6-81/NXBCTQG.

Quyết định xuất bản số: 3672-QĐ/NXBCTQG, cấp ngày 16-11-2009.

In xong và nộp lưu chiểu tháng 11-2009.

# NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

Địa chỉ: 24 Quang Trung - Hà Nội

Tel: 39422008 FAX: 84-4-39421881

E-mail: [nxbctqg@hn.vnn.vn](mailto:nxbctqg@hn.vnn.vn) Website: [www.nxbctqg.org.vn](http://www.nxbctqg.org.vn)

Công tác cải cách hành chính đã cho chúng ta những bài học kinh nghiệm cả về thành công và hạn chế. Vấn đề đặt ra hiện nay là phải làm sao để cải cách hành chính thực sự là khâu mấu chốt đối với toàn bộ công cuộc Đổi mới của chúng ta. Được vinh dự đăng cai tổ chức hội thảo Chương trình cải cách hành chính cấp tỉnh do UNDP Hà Nội hỗ trợ, chúng tôi coi đây là một cơ hội tốt để triển khai cải cách hành chính tại địa phương tốt hơn.

*Bà Cao Thị Hải, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Thái Bình,  
phát biểu chào mừng Hội thảo các tỉnh phía Bắc tại thành phố Thái Bình, 18-5-2009*

Khâu cuối cùng nhưng rất quan trọng, đó là vấn đề con người. Nếu con người kém thì vấn đề đơn giản sẽ bị biến thành phức tạp. Vì vậy, phải làm sao nâng cao ý thức, năng lực con người.

*Ông Trần Văn Minh, Phó Bí thư Thành ủy, Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng,  
phát biểu chào mừng Hội thảo tại Đà Nẵng 8-5-2009*

Dường như ai cũng thấy, hiện tại nền hành chính của chúng ta chưa theo kịp nhịp độ phát triển kinh tế-xã hội của đất nước. Sự bất cập này kể từ bộ máy tổ chức, quản lý, cho đến cơ chế-chính sách và con người thực thi nhiệm vụ. Trong bối cảnh đó, việc nghiên cứu để công cuộc cải cách hành chính gắn hơn với phát triển kinh tế, gắn hơn với quốc tế, là một đòi hỏi rất bức thiết hiện nay. Vì vậy, tôi đánh giá cao tính thời sự, ý nghĩa lý luận và thực tiễn các công trình nghiên cứu do UNDP Hà Nội khởi xướng.

*GS. TSKH. Lê Du Phong, nguyên Quyền Hiệu trưởng Trường đại học Kinh tế quốc dân  
Hà Nội, nhận xét Chuyên đề nghiên cứu “Hành chính công và phát triển kinh tế  
tại Việt nam”, Hội thảo quốc gia tại Hà Nội, 12-3-2009*

Báo cáo nghiên cứu đã có một số đánh giá xác đáng về những kết quả trong cải cách thể chế hành chính, như: ban hành một số lượng đáng kể các đạo luật mới; những tiến bộ trong việc đơn giản hóa một số thủ tục hành chính; cùng những cải thiện liên quan đến áp dụng một số mô hình cung cấp dịch vụ công nhanh nhạy và gần gũi với công dân, đặc biệt ở những nơi áp dụng thành công phương thức “một cửa”. Đồng thời, nghiên cứu cũng đã chỉ ra những hạn chế, vướng mắc trong việc thực hiện các nội dung của Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010.

*TS. Thang Văn Phúc, nguyên Thứ trưởng Bộ Nội vụ, nhận xét Chuyên đề nghiên cứu*

*“Cải cách thể chế quản lý hành chính công ở Việt Nam hiện nay”,*

*Hội thảo quốc gia tại Hà Nội, 12-3-2009*

Nhiều khi trên văn bản thì thủ tục hành chính không phức tạp, song thì hành thì rất khó cho dân. Pháp luật thể hiện ý chí của Nhà nước, nhưng để ý chí đó được thực thi phải qua khâu cán bộ, một khi cán bộ những nhiều thì là tai họa. Nếu không có môi trường minh bạch thì người dân là nạn nhân của tình trạng tham nhũng.

*Ông Vũ Đình Lộc, nguyên Bộ trưởng Bộ Tư pháp,  
phát biểu về Nghiên cứu “Tham nhũng, cải cách hành chính và phát triển”,  
Hội thảo quốc gia tại Hà Nội, 12-3-2009*



**UNDP Viet Nam**

25-29 Phan Boi Chau

Ha Noi - Viet Nam

Tel: (84 4) 3942 1495

Fax: (84 4) 3942 2267