

CÁC THỂ CHẾ HIỆN ĐẠI KHI XÂY DỰNG - PHÁT TRIỂN KINH TẾ, XÃ HỘI TRONG THẾ GIỚI TOÀN CẦU HÓA

NGUYỄN DIÊN AN

Thể chế không phải là một công trình hay tổ chức, thể chế là các quy định theo đó các cá nhân, công ty và nhà nước tác động lẫn nhau. Công cuộc đổi mới đã được ghi nhận rộng rãi vì đã đem lại những động lực cho sản xuất và tăng trưởng. Việc trao quyền và trách nhiệm cho các chủ thể được phân cấp, trong trường hợp này là nông dân và doanh nghiệp, cho phép họ tự quyết định hoạt động của mình đã đem lại những kết quả đáng mừng mà những biện pháp kiểm soát quan liêu ngày xưa không thể làm được. Tuy vậy, kinh nghiệm của nước ta trong hơn hai thập kỷ qua cũng đã cho thấy sự trao quyền và phân cấp ở các lĩnh vực khác: Trao quyền, phân cấp cho chính quyền cấp tỉnh và cấp thấp hơn, cho các đơn vị hành chính và sự nghiệp, cho toà án và các cơ quan dân cử, cho các phương tiện truyền thông đại chúng và xã hội dân sự.

Việc trao quyền hạn và bãi bỏ những kiểm soát quan liêu có thể đã đem lại lợi ích, song cũng đồng thời đặt ra một vấn đề cơ bản là làm thế nào để đảm bảo trách nhiệm giải trình sau khi trao quyền? Sự đối lập cơ bản giữa quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình sẽ không tự nó giải quyết được. Các cơ chế về trách nhiệm giải trình sẽ không tự động nảy sinh để giải quyết những quan hệ mới này mà phải được thiết lập một cách có chủ ý. Trên thực tế, nhiều hình thức trách nhiệm giải trình mới đang được đưa ra, nhưng không phải lúc nào đó

cũng là những biện pháp tối ưu. Vẫn còn nhiều bất cập cần giải quyết.

Theo Báo cáo phát triển Việt Nam thì hai hình thức trách nhiệm giải trình là: Trách nhiệm giải trình hướng lên trên tập trung vào việc tuân thủ các quy tắc, các chỉ thị và chỉ đạo đến từ bộ máy Nhà nước và trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới tập trung vào các kết quả mà một cá nhân hay một cơ quan có nhiệm vụ thực hiện. Một cá nhân hay cơ quan với trách nhiệm giải trình hướng lên trên sẽ quan tâm nhiều đến việc tuân thủ các quy định, còn một cá nhân hay cơ quan với trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới sẽ quan tâm nhiều hơn đến việc phục vụ khách hàng. Cả hai hình thức trách nhiệm giải trình này đều quan trọng và cần thiết. Giống như tất cả các mô hình, phương pháp phân tích này bỏ bớt nhiều chi tiết. Ví dụ như các biến thể hay hình thức kết hợp của trách nhiệm giải trình. Nhưng các mô hình có thể rất hữu ích, bởi vì chúng tập trung vào những khía cạnh cốt lõi của vấn đề. Trong trường hợp này, các đặc điểm của trách nhiệm giải trình hướng lên trên là cấp bậc và các hình thức thưởng phạt về hành chính. Trong khi đó, các đặc tính của trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới là phản hồi từ khách hàng và sự tham gia trong quá trình ra quyết định.

Quá trình phân cấp và trao quyền ở nước ta đã cho thấy nhiều kết quả tích cực. Cạnh tranh giữa các tỉnh đang thúc đẩy họ cải thiện

môi trường kinh doanh của mình. Việc các nhà kinh doanh dịch vụ ngoài quốc doanh tham gia dễ dàng hơn và các cơ sở của Nhà nước có nhiều quyền tự chủ hơn trong quản lý đang hỗ trợ cho sự sáng tạo cũng như đa dạng hoá các loại hình dịch vụ. Mặc dù các hình thức phân cấp và trao quyền này có thể đem lại những kết quả tích cực, điều đó không có nghĩa là

phân cấp và trao quyền lúc nào cũng tốt. Ngược lại, sự kiểm soát từ Trung ương đôi khi cũng rất quan trọng. Khi sự cạnh tranh giữa các tỉnh dẫn đến việc bỏ qua tác động của những chính sách của tỉnh mình tới các tỉnh bạn, thì đó là lúc cần đến việc lập quy hoạch cấp vùng. Khi cần đến tính thống nhất trên toàn quốc, ví dụ như trong hệ thống xây dựng pháp luật thì cần hạn chế sự phân cấp và trao quyền chứ không nên khuyến khích nó. Những thay đổi gần đây trong quy trình làm luật đều là những cải thiện, một phần là do những thay đổi đó đã tập trung các cơ quan có thể làm luật và cách thức làm luật. Khi có thông tin bất cân xứng, chẳng hạn như chất lượng của dịch vụ chăm sóc y tế và trình độ của các nhân viên y tế, hay khi các quan ngại về bình đẳng đòi hỏi có sự tiếp cận bình đẳng đối với các dịch vụ, thì đó là lúc cần đến các tiêu chuẩn ở cấp độ quốc gia.

Chính quyền Trung ương: Thông qua việc phân cấp và trao quyền cho các doanh nghiệp và hộ gia đình, cho chính quyền các cấp ở địa phương và cho các đơn vị cung cấp dịch vụ tự chủ về tài chính, Chính phủ đang dần dần được chuyển từ vai trò của người chỉ đạo sang



*Khai
trương
bộ phận
giao dịch
một cửa
tại
Văn
phòng
UBND
tỉnh
Quảng
Binh*

Ảnh: T.L

vai trò của người đưa ra quy định. Trong quá trình này, vai trò của Nhà nước Trung ương trong việc đảm bảo tính thống nhất và nhất quán cho toàn bộ bộ máy chính quyền càng trở nên quan trọng hơn bao giờ hết. Trên thực tế, yêu cầu phải dung hoà giữa việc tự quản trị của các cơ quan và tính thống nhất của việc quản lý Nhà nước đòi hỏi phải có một sự chuyển đổi về cách thức vận hành của chính quyền Trung ương. Việc quản lý sự thay đổi một cách hiệu quả đòi hỏi phải phối hợp việc hoạch định chính sách của tất cả các bộ ngành nhằm góp phần giảm thiểu sự nhầm lẫn; đảm bảo rằng các chính sách sẽ đạt được những mục tiêu đề ra.

Các nỗ lực cải cách hành chính công là rất tham vọng. Được khởi động vào thập kỷ 1990, kế hoạch tổng thể Cải cách hành chính công bao gồm: Các vấn đề về phân cấp, xác định chức năng, hiện đại hoá quản lý tài chính công, chính phủ điện tử, cải cách hệ thống công chức và các vấn đề khác. Nhiều mục tiêu của cải cách hành chính đã được đưa ra và đã đạt được một số thành tựu nhất định. Đặc biệt là trong việc đơn giản hoá thủ tục hành chính, nhưng đôi khi vẫn còn chậm trễ trong việc chuyển từ chính sách sang thành hành động cụ thể. Để có

thể duy trì tính hiệu quả trong vai trò mới của mình, Nhà nước cũng sẽ phải đối mặt với những thách thức mới mà sự phân cấp và trao quyền mang lại. Một trong những thách thức đó là giữ chân được những cán bộ có năng lực và tâm huyết, đồng thời phải cạnh tranh giành nhân tài với khu vực tư nhân đang ngày càng tăng trưởng nhanh chóng. Mặc dù có thể coi mức lương là một yếu tố quan trọng trong cuộc cạnh tranh giành nhân tài giữa khu vực Nhà nước và khu vực tư nhân, nhiều yếu tố khác cũng đóng vai trò quan trọng, ví dụ điển hình như cơ hội để cán bộ có thể phát huy tài năng và được khen thưởng cho những nỗ lực của họ. Trên thực tế, về trung bình thì mức lương của Nhà nước cũng không thua kém mức lương thị trường quá xa. Những đợt tăng lương tối thiểu của khu vực Nhà nước đều có mức tăng cao hơn so với tốc độ lạm phát và cũng khá tương đồng với mức tăng GDP. Hệ thống trả lương dựa nhiều vào các khoản trợ cấp và tiền thưởng là phức tạp, do đó khó có thể so sánh giữa lương Nhà nước với lương ở khu vực tư nhân. Tuy nhiên, đối với một số nghề có nhu cầu cao và ở một số địa phương thì mức lương Nhà nước có thấp hơn với mức lương của khu vực tư nhân. Một số mức cao hơn của Nhà nước có thể là do trình độ của công chức cao hơn mà các cuộc điều tra không bao phủ hết được.

Hệ thống tuyển dụng và đề bạt là một yếu tố then chốt ảnh hưởng đến khả năng tuyển dụng của Nhà nước. Việc đảm bảo tốt nhất những vấn đề cơ bản thông qua các hệ thống thống nhất về kiểm soát và thi tuyển cạnh tranh là rất quan trọng trước khi Nhà nước áp dụng những chương trình quản lý kết quả hoạt động phức tạp. Sự cần thiết của tính thống nhất trong khối công chức Nhà nước là một ví dụ tốt về loại quyết định vẫn nên giữ tại cấp Trung ương

chứ không phân cấp xuống địa phương. Luật Cán bộ Công chức mới đã áp dụng nguyên tắc về năng lực. Nhưng giờ đây thách thức là làm thế nào chuyển nguyên tắc này thành những quy trình tuyển dụng và quản lý cụ thể, sau đó thực hiện các quy tắc đó. Ngay cả những bộ quy định và luật lệ tốt nhất vẫn đối mặt với thách thức. Sự đánh đổi giữa một bên là đề cao năng lực, tức là thưởng công theo kết quả công việc với một bên là sự ổn định sự nghiệp, vốn là một trong những khía cạnh hấp dẫn đối với nhiều cán bộ công chức, khiến cho những cải cách như vậy trở nên khó khăn ở tất cả các nước trên thế giới. Hơn nữa, nhiều người có thể bị thiệt thòi từ một số cải cách, ví dụ như tăng sự phân biệt trong các mức đánh giá kết quả công việc. Trong khi các lợi ích có thể là rải rác, giống hệt như vấn đề về hành động tập thể vốn gây cản trở cho nhiều cuộc cải cách cần thiết. Ngay cả khi các lợi ích ròng của cải cách là tích cực thì việc thiếu một động lực rõ ràng từ những người bị ảnh hưởng để thúc đẩy các thay đổi, hay việc có những người bị ảnh hưởng phản đối sự thay đổi đó cũng có thể gây cản trở hoặc chậm trễ cho quá trình cải cách.

Một thách thức nữa cho bộ máy chính quyền Trung ương là đảm bảo rằng các nguồn tài chính công được quản lý một cách hiệu quả. Đây có thể nói là mối quan ngại rất lớn của người dân. Trong số các hình thức tham nhũng mà các nước đang cố gắng bài trừ, việc lạm dụng các nguồn lực công là mối lo ngại lớn nhất trong quần chúng nhân dân. Trong khi một chương trình cải cách đang được thực hiện nhằm tăng cường môi trường kiểm soát, đặt trọng tâm vào tính minh bạch và trách nhiệm giải trình, các rủi ro có thể được tiếp tục giảm thiểu bằng cách cải thiện quy trình ngân sách, tăng tính minh bạch và giám sát. Hiện nay giữa

các dự toán thu chi với các khoản thu chi thực tế vẫn còn chênh lệch đáng kể. Các khoản phí và lệ phí của nhiều đơn vị sự nghiệp - một hệ quả trực tiếp của quá trình phân cấp và trao quyền ở nước ta cũng góp phần vào sự thiếu rõ ràng trong phạm vi ngân sách. Việc cung cấp nhiều thông tin hơn và thông tin tốt hơn cho công chúng cũng có thể góp phần tăng cường trách nhiệm giải trình. Các đề xuất ngân sách hiện nay chưa được công bố cho công chúng cho đến tận khi những đề xuất đó được phê duyệt - cùng với việc thiếu một cơ chế chính thức cho tham vấn dân về ngân sách. Việc này làm hạn chế sự tham gia của dân. Hệ thống giám sát bên ngoài, đặc biệt là giám sát của Quốc hội và Kiểm toán Nhà nước đã được cải thiện. Sự giám sát độc lập đó là hết sức quan trọng đối với một hệ thống có sự phân cấp và trao quyền.

Quản trị Nhà nước cấp địa phương: Sự chuyển đổi của Việt Nam từ một Nhà nước tập trung quan liêu nhằm thực hiện việc kế hoạch hoá tập trung sang một loạt các cơ chế linh hoạt hơn phù hợp với thị trường đã bao hàm cả việc phân cấp quyền hạn và trách nhiệm cho các chính quyền cấp dưới. Khách quan mà nói, mức độ phân cấp và trao quyền từ chính quyền Trung ương xuống cho các tỉnh là tương đối lớn. Với những thẩm quyền mới, các tỉnh giờ đây đã có thể cung cấp các dịch vụ phù hợp hơn với nguyện vọng của người dân địa phương. Trong khi chính quyền Trung ương trao nhiều quyền hạn và trách nhiệm hơn cho các tỉnh và các cấp chính quyền thấp hơn thì cách thức và mức độ giám sát cũng được tăng cường. Các cơ quan dân cử ở địa phương như Hội đồng Nhân dân được trao quyền phê duyệt ngân sách và giám sát tình hình thực hiện ngân sách. Trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới cũng được

tăng cường thông qua các biện pháp yêu cầu tính minh bạch cao hơn. Các chính quyền cấp xã phải công bố các dự toán và tình hình sử dụng ngân sách, vốn cấp phát và các khoản đóng góp của nhân dân hàng năm. Tuy nhiên, việc tăng cường trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới thông qua sự tham gia và tính minh bạch đòi hỏi một sự thay đổi về văn hoá, tư duy, mà điều này không thể có được trong ngày một ngày hai. Một thập kỷ trôi qua, kể từ khi ban hành Nghị định về Dân chủ cơ sở, một Nghị định công nhận tầm quan trọng của việc công bố thông tin và đảm bảo sự tham gia tích cực của người dân trong quá trình ra quyết định. Nhưng việc thực hiện Nghị định vẫn chưa được thực hiện đồng đều. Mặc dù đã có những tiến bộ rõ rệt trong việc thiết lập các cơ chế mới về trách nhiệm giải trình này, song rõ ràng vẫn còn nhiều bất cập ở nhiều lĩnh vực. Tuy có sự tham gia trong quá trình ra quyết định, song thường mọi người chỉ tập trung vào việc thực hiện những vấn đề đã được quyết định như: lựa chọn các xã thuộc diện hưởng lợi của chương trình giảm nghèo 135. Sự tham gia trong quá trình lập kế hoạch chung có thể bị hạn chế. Một phần là do cấu trúc thể chế, với các cơ quan lập kế hoạch có cơ sở mạnh ở cấp Trung ương và cấp tỉnh nhưng lại yếu ở cấp huyện và cấp xã. Mặc dù nhiều người có thể không tham gia tích cực do đơn giản là không quan tâm, nhưng ngay cả một số ít người dân quan tâm cũng có thể góp phần làm nên thành công của quá trình tham vấn. Việc đảm bảo cơ hội tham gia là hết sức cần thiết.

Mặc dù phần nào đó được trao quyền ít hơn so với cấp tỉnh và huyện, nhưng cấp xã cũng là nơi quan trọng trong việc thực hiện thí điểm các hệ thống trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới. Hầu hết các cơ chế mới về trách

nhiệm giải trình hướng xuống dưới - đáp ứng trực tiếp nguyện vọng của người dân thông qua sự tham gia và tăng tính minh bạch đã được thực hiện ở cấp xã, trong khi phần lớn thẩm quyền lại được trao cho cấp tỉnh. Do đó, thách thức nảy sinh là trách nhiệm giải trình với các cơ chế mới có thể khó đi đôi với nhau. Khi các tỉnh nhận thức được rằng các nhà đầu tư sẽ được thu hút tới những nơi có môi trường kinh doanh thuận lợi thì quyền tự chủ trong việc đưa ra các chính sách tạo điều kiện cho tăng trưởng lại có thể đe dọa đến sự cạnh tranh lành mạnh giữa các tỉnh. Sự cạnh tranh giữa các tỉnh không phải lúc nào cũng có lợi. Các quyết định trong một tỉnh có thể có những tác động quan trọng đối với các tỉnh khác kể cả tích cực lẫn tiêu cực. Bản chất xuyên biên giới của nhiều vấn đề môi trường khiến cho việc lập kế hoạch một cách riêng lẻ của từng tỉnh trở nên không hiệu quả. Ngoài ra, việc lập kế hoạch mà thiếu sự phối hợp cũng có thể dẫn tới sự chông chéo gây lãng phí. Cũng có những tác động lan toả tích cực, vì sự tăng trưởng của một tỉnh có thể có lợi cho các tỉnh lân cận nếu như có cơ sở hạ tầng thích hợp. Khi lợi ích của việc lập quy hoạch vùng có lợi cho các tỉnh trong vùng, thì các tỉnh sẽ tự nguyện phối hợp với nhau. Tuy nhiên, khi các chi phí và lợi ích không được chia sẻ một cách cân xứng thì vai trò của chính quyền Trung ương lại càng quan trọng. Các tiêu chuẩn Quốc gia có thể là một giải pháp, nhưng cũng cần có sự can thiệp của chính quyền Trung ương để khuyến khích việc lập quy hoạch vùng, ví dụ như các tỉnh có chung khu vực đầu nguồn hay các khu đô thị.

Việc trao thẩm quyền quyết định sản xuất cho người nông dân và doanh nghiệp đã thiết lập quyền sở hữu tài sản cơ bản đối với sản lượng đầu ra; nhưng quyền sở hữu tài sản đối

với tài sản của họ, nhất là đất đai là cần thiết để khuyến khích đầu tư. Thẩm quyền giao đất được trao cho các cấp địa phương, là cấp có thẩm quyền đáng kể trong việc quản lý sử dụng đất. Quá trình phân cấp trong quản lý sử dụng đất đi đôi với sự chuyển đổi mạnh mẽ đất nông nghiệp thành đất phi nông nghiệp dùng cho các khu công nghiệp, khu chế xuất, các khu đô thị, khu du lịch và khu thương mại. Tuy nhiên, việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất hay chuyển nhượng đất từ người này sang người khác lại không diễn ra một cách đồng đều và cân đối. Trong quá trình chuyển đổi này, các quan chức chính quyền tỉnh có động cơ mạnh mẽ để ưu đãi cho các nhà đầu tư.

Các hoàn cảnh quyết định xem khi nào thì đất có thể bị thu hồi bao gồm không chỉ những trường hợp mà theo truyền thống được giải thích là vì lợi ích chung, không đơn giản như xây dựng một con đường, mà còn cả những trường hợp mà lợi ích dường như rơi vào tay tư nhân. Hơn nữa, nguyên nhân quan trọng nhất của sự bất bình của dân chúng là mức đền bù không thoả đáng cho những người có đất bị thu hồi. Việc xác định giá “thị trường” để tính mức đền bù cho việc tái định cư không tự nguyện còn nhiều bất cập. Nguyên nhân vì thị trường còn mới và vấn đề càng trở nên phức tạp hơn do có thông tin không cân xứng giữa người mua và người bán. Người nông dân thường không biết giá trị của mảnh đất đối với sinh kế của họ hoặc giá trị của mảnh đất đối với các mục đích sử dụng khác. Việc dựa nhiều hơn vào việc chuyển nhượng đất tự nguyện, có thương lượng có thể khắc phục phần nào những khó khăn này.

(Còn tiếp)

N.D.A

Nguồn: “Chương trình bồi dưỡng Chính sách công Việt Nam 2010”