

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

(Tiếp theo số 4-2010 và hết)

NGUYỄN DIÊN AN



Các dịch vụ hành chính và dịch vụ trực tiếp: Trách nhiệm cũng đã được phân cấp và chuyển giao theo các lĩnh vực chức năng cho các đơn vị cung cấp dịch vụ (đơn vị sự nghiệp). Việc đảm bảo vừa chủ động cung cấp dịch vụ lại vừa có những tiêu chuẩn thống nhất về chất lượng dịch vụ mà người dân có thể dễ dàng tiếp cận là một thách thức chưa có lời giải thoả đáng. Đã có lúc việc thử nghiệm với các cơ chế dung hoà giữa tính tự chủ và trách nhiệm giải trình là một đặc điểm của sự phát triển.

Năm 2001, các đơn vị hành chính đã được trao quyền ra quyết định đối với các ngân sách

đáng kể khoản từ chính phủ đối với các khoản chi hành chính và trả lương cho cán bộ nhân viên. Các đơn vị này được phép sử dụng số tiền tiết kiệm được từ cắt giảm chi phí để trả thêm lương cho cán bộ trong giới hạn nhất định và cũng đã có thay đổi về cách thức hoạt động của những đơn vị này. Một loạt cải cách được khởi động thí điểm vào những năm 1990 đã cố gắng tạo điều kiện dễ dàng hơn cho người dân và doanh nghiệp khi làm việc với Nhà nước thông qua việc áp dụng cơ chế “một cửa” cho các dịch vụ hành chính. Sau mô hình thí điểm này đã được nhân rộng đáng kể, tính đến tháng 10/2009, có 84% các sở chuyên ngành cấp tỉnh đã

thành lập thành lập bộ phận một cửa của mình. Nhìn chung mô hình một cửa đã thành công. Đối với người dân và doanh nghiệp, họ không còn phải lo ngại nhiều về việc phải xếp hàng dài chờ đợi và những câu hỏi họ đưa ra không được trả lời như trước kia nữa.

Trong khi mô hình một cửa tập trung vào cách thức áp dụng các thủ tục hành chính, thì một sáng kiến thứ hai có tên là Đề án 30 đưa ra mục tiêu đơn giản hoá và giảm bớt các thủ tục hành chính hiện hành. Với sự ủng hộ từ nhà lãnh đạo cao nhất của chính phủ, Đề án 30 đang đạt được những tiến bộ đáng ghi nhận. Một cơ sở dữ liệu trực tuyến trên toàn quốc với khoảng 5.700 thủ tục hành chính đã được khai trương vào ngày 26 tháng 10 năm 2009 làm nền tảng cho quá trình đơn giản hoá vào các năm sau. Thành công của Đề án 30 có được một phần là nhờ cộng đồng người dân và doanh nghiệp vừa có khả năng, vừa có động lực để thúc đẩy sự thay đổi. Việc đơn giản hoá các thủ tục hành chính đã bắt đầu có những tác động tích cực. Người dân trả lời trong phần quản trị Nhà nước trong cuộc điều tra mức sống hộ gia đình cho biết họ gặp ít khó khăn hơn khi tiếp xúc với hầu hết các thủ tục hành chính, tuy hơn ¼ số người trả lời phỏng vấn cho biết họ vẫn gặp khó khăn liên quan đến các thủ tục về nhà đất. Tăng cường vai trò quan trọng của thông tin, cuộc điều tra cũng nhận xét rằng việc dễ dàng tìm kiếm những thông tin hướng dẫn sẽ giúp cho người dân tránh được khó khăn. Cộng đồng doanh nghiệp nói chung cũng cho biết đã có những cải thiện trong môi trường kinh doanh nhờ cải cách hành chính. Tính đến năm 2008, gần 90% số người trả lời phỏng vấn trong cuộc điều tra chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) nói rằng mô hình một cửa đã được thực hiện ở địa phương và cũng số người tương tự đồng ý rằng việc thực hiện mô hình một cửa ở cấp tỉnh là tốt cho hoạt động kinh doanh. Khi được hỏi về khả năng tiếp cận các loại văn bản khác nhau, từ tài liệu ngân sách địa phương cho đến các tài liệu về lập kế hoạch, cho đến các số liệu về đăng ký kinh doanh và đăng ký thuế, các doanh nghiệp đều cho biết họ đã tiếp cận dễ dàng hơn và ít

cần đến các mối quan hệ cá nhân với cán bộ Nhà nước để tiếp cận được với các văn bản này.

Trong khi người dân nói chung đều nhận xét là có sự cải thiện trong các thủ tục hành chính ở tất cả các tỉnh, có nhiều người đánh giá là tình hình tốt hơn chứ không tồi đi-mức độ cải thiện ở các tỉnh giàu mạnh hơn ở các tỉnh nghèo. Tương tự với nhận xét của người dân, cuộc điều tra chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh ở cấp độ doanh nghiệp cũng cho thấy doanh nghiệp cảm thấy có sự cải thiện rõ rệt ở các tỉnh giàu. So với 1/3 số tỉnh nghèo nhất thì các doanh nghiệp ở 1/3 các tỉnh giàu nhất có xu hướng đánh giá tích cực về những cải thiện trong thủ tục giấy tờ, chi phí, số lần đi đến các cơ quan hành chính và thái độ thân thiện của cán bộ Nhà nước.

Khi người dân Việt Nam có thu nhập cao hơn, rõ ràng là áp lực phải cải thiện hơn nữa những dịch vụ này lại càng trở nên mạnh hơn. Khi mức lương tăng lên thì thời gian cũng có giá trị hơn và chi phí của việc phải ngồi chờ đợi cũng tăng lên. Cùng với những tiến bộ mà Việt Nam đạt được trong việc tăng cường quyền sở hữu tài sản trong hình thức sở hữu nhà ở và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, người dân sẽ có nhu cầu sử dụng các dịch vụ hành chính ngày càng nhiều. Nhu cầu ngày càng tăng đối với các dịch vụ hành chính có hiệu quả hơn sẽ là một nét điển hình trong quá trình phát triển của nước ta trong thập kỷ tới.

Các đơn vị hành chính sự nghiệp, ví dụ như bệnh viện hay trường học đã có được quyền tự chủ đáng kể trong một vài lĩnh vực. Họ đã được trao quyền tạo nguồn thu riêng bằng cách thu phí đối với những dịch vụ cốt lõi, đặt mức phí trong một khung giá nhất định đối với những dịch vụ không cốt lõi và các dịch vụ theo yêu cầu, được vay vốn từ các ngân hàng thương mại và nhiều biện pháp khác. Họ cũng được trao thẩm quyền đáng kể trong việc sử dụng các nguồn lực tài chính, cả các khoản thu mà họ tự huy động được lẫn các khoản kinh phí khoán do Nhà nước cấp. Những cuộc cải cách được thực hiện từ sau đổi mới đã mang lại cho các đơn vị hành chính, sự nghiệp không những chi quyền tự chủ về tài chính mà còn cả các khía cạnh

quản lý khác. Lý do của việc trao quyền tự chủ nhiều hơn cho các đơn vị hành chính sự nghiệp là để cải thiện chất lượng dịch vụ. Trường hợp của ngành y tế cho thấy một số tác động tích cực, các đơn vị hành chính sự nghiệp đã cắt giảm chi phí hành chính bằng cách bãi bỏ những khoản chi tiêu không hợp lý và khoán chi tiêu cố định cho riêng từng phòng ban (bộ phận). Những nhà quản lý cũng trở nên nên động hơn và nhạy bén hơn, các cơ cấu tổ chức cũng được củng cố và nguồn nhân lực cũng đã được sử dụng một cách có hiệu quả hơn. Tuy nhiên, một số tác động tích cực quan trọng nhất lại diễn ra không đồng đều, đem lại lợi ích nhiều hơn cho một số đơn vị nhất định. Ở hầu hết các bệnh viện cấp tỉnh và cấp trung ương, số thu và các nguồn thu đã tăng lên, nhưng xu hướng này lại không rõ ràng đối với các cơ sở y tế tuyến huyện. Quy chế thu phí đối với ngành y tế vẫn chưa được sửa đổi từ khi được đưa vào áp dụng năm 1994 và số tiền phí thu thêm được có chiều hướng giảm dần. Tương tự như vậy, trong ngành giáo dục, mức học phí thấp mà Nhà nước quy định được coi là nguyên nhân chính dẫn đến tỷ lệ bỏ nghề của giáo viên tăng cao.

Một chủ đề xuyên suốt của báo cáo phát triển Việt Nam được nhắc lại là: Xung đột lợi ích làm nảy sinh khó khăn đối với việc cung cấp dịch vụ. Ở một số bệnh viện công, có hiện tượng các bác sỹ kiếm thêm thu nhập bằng cách mở phòng khám tư, điều này tạo ra động cơ cho các bác sỹ này giới thiệu bệnh nhân phải làm xét nghiệm hoặc sử dụng các dịch vụ khác mà có lợi cho cá nhân bác sỹ. Những động cơ không phù hợp trong việc phân phối thuốc đối với các nhân viên ở các cơ sở y tế có thể khiến họ kê cho bệnh nhân những loại thuốc đắt tiền, kê quá nhiều loại thuốc, hay kê liều cao một cách không cần thiết. Các quy định của Nhà nước nghiêm cấm các nhân viên y tế vói tiền hay quà biếu từ bệnh nhân, nhưng những quy định này cũng không được thực thi nghiêm ngặt trên thực tế. Những quy định gần đây nghiêm cấm các nhân viên y tế không được thành lập hay tham gia vào việc quản lý các doanh nghiệp tư nhân, ví dụ như

các bệnh viện tư. Tuy nhiên, việc làm thêm ngoài giờ hành chính hiện vẫn được cho phép và còn được khuyến khích.

Việc cố gắng dung hoà giữa phân cấp trao quyền và duy trì tiêu chuẩn chất lượng đòi hỏi phải có những thay đổi trong các cơ chế và trách nhiệm giải trình, kể cả trách nhiệm giải trình hướng lên trên để đảm bảo tuân thủ các tiêu chuẩn quốc gia và trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới đối với người sử dụng dịch vụ. Để giải quyết một vấn đề căn bản về thông tin không cân xứng trong việc cung cấp dịch vụ chăm sóc y tế, cần phải có một hệ thống vững chắc về cấp chứng nhận đối với các cơ sở y tế và những người cung cấp dịch vụ. Một hệ thống như vậy sẽ góp phần đảm bảo rằng những cán bộ hành nghề y phải có đủ trình độ và năng lực và đảm bảo việc xử lý nghiêm những người vi phạm nghiêm trọng các tiêu chuẩn về y đức và tiêu chuẩn chăm sóc y tế nói chung.

Giám sát: Trong câu chuyện về phân cấp trao quyền và trách nhiệm giải trình này, một số cơ quan đóng vai trò đặc biệt quan trọng. Thay vì chỉ là người tiếp nhận những thẩm quyền mới và do đó cần phải có trách nhiệm giải trình, những cơ quan này đặc biệt bởi vì họ đóng vai trò giám sát trong việc đảm bảo trách nhiệm giải trình của những cơ quan khác. Những cơ quan chịu trách nhiệm phát hiện và ngăn chặn tham nhũng, các tổ chức xã hội dân sự, các cơ quan dân cử và các phương tiện truyền thông đại chúng, tất cả đều đóng những vai trò quan trọng khác nhau trong hệ thống trách nhiệm giải trình đang thay đổi và mỗi cơ quan đều gặp phải những thách thức riêng của mình. Việc đảm bảo tiếp cận đối với thông tin sẽ làm cho tất cả các cơ quan này hoạt động có hiệu quả hơn.

Một biểu hiện của yếu kém trong quản trị Nhà nước là tham nhũng. Mặc dù tham nhũng tồn tại ở tất cả các nước, nhưng việc không kiểm soát được tham nhũng sẽ làm nhụt chí các nhà đầu tư, gây nên lãng phí nguồn lực và xói mòn lòng tin của dân chúng. Người dân nhận thức rất rõ về tầm quan trọng của việc chống tham nhũng. Ở nước ta, nhiều người đánh giá tham nhũng là một vấn nạn. Việc

xác định những xu hướng của tham nhũng là một việc phức tạp, nhưng hết sức quan trọng để hiểu được các nỗ lực chống tham nhũng đang hoạt động hiệu quả đến mức độ nào. Có nhiều đánh giá khác nhau về vấn đề này và điều này không có gì đáng ngạc nhiên. Người dân không bị quan, nhưng chỉ có một tỷ lệ nhỏ nhận định rằng tình hình đang trở nên khá hơn. Các cuộc điều tra doanh nghiệp cho thấy rằng tham nhũng không gây cản trở nhiều lắm cho hoạt động của doanh nghiệp, song cũng chính những cuộc điều tra đó cho thấy mức độ hối lộ tính bằng % trong doanh thu không hề giảm. Dù xu hướng có là thế nào thì mức độ tham nhũng cũng vẫn đáng lo ngại, hơn một nửa số doanh nghiệp trong cuộc điều tra chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh cho biết các doanh nghiệp trong ngành của họ phải nộp những khoản “lại quả” khi ký kết hợp đồng. Sự cứng rắn và tăng cường cuộc chiến chống tham nhũng trở nên cần thiết hơn bao giờ hết. Nhưng làm thế nào để đạt được điều này?

Việc thực thi các quy định hiện hành về những hành vi đúng mực theo luật định là một yếu tố thiết yếu của trách nhiệm giải trình hướng lên trên. Trong khi các cơ quan chuyên trách như Thanh tra Chính phủ, Kiểm toán Nhà nước và Bộ Công an rõ ràng đóng vai trò quan trọng trong việc thực thi, Luật Phòng Chống tham nhũng lại giao trách nhiệm chính trong việc tổ chức thanh tra cho người đứng đầu các tổ chức. Hệ thống này có hiệu quả trong việc xác định gian lận và lãng phí hơn là phát hiện ra tham nhũng. Khả năng xảy ra xung đột lợi ích, trong đó người đứng đầu tổ chức đang bị điều tra sẽ chuyển vụ việc sang cho cơ quan điều tra có thẩm quyền, có thể sẽ cản trở quá trình điều tra. Hệ thống tham nhũng của Việt Nam cũng nhấn mạnh nhiều vào việc tố cáo của người dân. Mặc dù đây là vấn đề quan trọng và đôi khi cũng hữu ích, cách tiếp cận này gặp phải những thách thức thực tế ở Việt Nam bởi vì những đơn thư khuyết danh không được công nhận. Mặc dù về nguyên tắc thì những người đứng ra tố cáo hành vi tham nhũng được pháp luật bảo vệ, nhiều người lại không hề biết về thủ tục tố cáo hay quyền của họ. Thêm vào

đó, loại hình tham nhũng mà mọi người thường hay gặp phải nhất lại được nhiều người coi là chuyện thường tình chứ không phải là tham nhũng. Tuy nhiên, ngay cả khi một cách tiếp cận dựa vào những người tố cáo gặp phải những khó khăn thì tầm quan trọng của việc làm cho kênh này dễ tiếp cận với những người dân quan tâm là không có gì phải bàn cãi.

Nhiều cuộc cải cách chính sách mà mục đích chính không phải là chống tham nhũng cũng vẫn có tác động giảm cơ hội cho tham nhũng. Các cải cách hành chính nhằm đơn giản hóa gánh nặng thủ tục cho các doanh nghiệp và người dân cũng có tác dụng hạn chế bớt cơ hội cho tham nhũng. Các cải cách về quản lý tài chính công đã tăng tính minh bạch và hiệu quả của chi tiêu công, nhưng đồng thời cũng làm cho việc che giấu các hành vi tham nhũng trở nên khó khăn hơn. Việc tận dụng tất cả những liên minh xã hội trong cuộc chiến chống tham nhũng, ví dụ như bằng cách trao quyền nhiều hơn cho các tổ chức xã hội dân sự và các phương tiện truyền thông đại chúng cũng là một biện pháp hữu ích. Trên thực tế, khi các nhóm công dân hay doanh nghiệp có chung mối quan tâm có thể thành lập các tổ chức xã hội dân sự, họ có thể góp phần khắc phục nhiều vấn đề về hành động tập thể. Bản thân các tổ chức quần chúng xưa nay vốn được coi là những tổ chức trung gian, cầu nối giữa Đảng với người dân cũng đã có sự phân cấp và trao quyền khi ngân sách được Nhà nước cấp phát giảm đi. Ngoài ra, quy định pháp luật cũng đã cởi mở hơn cho việc thành lập một vài hình thức tổ chức xã hội dân sự mới. Tuy nhiên, quy trình thành lập các tổ chức dân sự xã hội mới vẫn rất phức tạp và các tổ chức khác nhau không phải lúc nào cũng được đối xử như nhau. Các tổ chức quần chúng đã được trao thêm một số quyền và trách nhiệm mà các tổ chức khác không có.

Trong hệ thống phân cấp và trao quyền của Việt Nam, việc phân cấp và trao quyền của các tổ chức xã hội dân sự được tiếp cận một cách cẩn trọng. Việc thành lập mọi loại hình tổ chức mới đã đi kèm với việc áp dụng các biện pháp đảm bảo

trách nhiệm giải trình của họ, chủ yếu nhấn mạnh vào trách nhiệm giải trình hướng lên trên thông qua việc tuân thủ các quy định. Hình thức trách nhiệm giải trình này có thể là phù hợp trong một số hoàn cảnh, ví dụ trong việc điều tiết các cơ sở cung cấp dịch vụ chăm sóc y tế, nhưng cũng có thể làm suy yếu khả năng của xã hội dân sự trong việc thực hiện vai trò giám sát của mình. Các hạn chế phản biện của dân chúng đối với một số hình thức tổ chức xã hội dân sự đã làm suy yếu khả năng của họ trong việc chuyển tải các thông điệp rõ ràng theo tập thể và góp phần vào các cuộc tranh luận chính sách.

Hạt nhân của nhiều cuộc tranh luận chính sách công chính là Quốc hội và cùng với các cơ quan dân cử là Hội đồng Nhân dân tại địa phương. Quốc hội đã thực hiện một số biện pháp phân cấp trao quyền trong những năm sau khi bắt đầu đổi mới, những cơ quan này đã có được những thẩm quyền giám sát nhất định và nói chung đã trở nên mạnh mẽ hơn. Các đại biểu Quốc hội có quyền triệu tập các Bộ trưởng ra trả lời chất vấn trước Quốc hội và thường buộc các Bộ trưởng phải giải trình các kết quả hoạt động của bộ ngành mình và thỉnh thoảng cũng bác bỏ các đề xuất của Chính phủ. Những phiên chất vấn này đã được truyền hình trực tiếp và được nhiều người theo dõi. Vai trò giám sát của Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh cũng đã trở nên quan trọng hơn khi cấp tỉnh được trao quyền hạn mới đối với tài chính công, đầu tư công và quản lý đất đai cùng nhiều vấn đề khác. Sự phân cấp và trao quyền diễn ra ở các cấp và lĩnh vực khác trong xã hội cũng đi kèm với sự phân cấp và trao quyền trong trách nhiệm giám sát.

Các chủ đề và bài học cho cải cách quản trị Nhà nước: Bối cảnh đang thay đổi của việc phân cấp trao quyền và trách nhiệm giải trình không diễn ra một cách đồng đều hay theo một mô hình định sẵn. Trên thực tế, cách tiếp cận cải cách của Việt Nam là một cách tiếp cận theo kiểu thử nghiệm, có nghĩa là từng bước tìm kiếm giải pháp cho các vấn đề của xã hội và việc thử nghiệm tiếp tục diễn ra, trong đó các ranh giới đang thử bị phá vỡ theo cách này hay cách khác. Khi nghiên cứu

những cải cách thể chế sâu rộng ở nước ta và thực tiễn diễn ra trong hai thập kỷ qua có một số điểm chính nổi bật lên, đó là:

- *Mức độ phân cấp và trao quyền là tương đối lớn cả về phương diện địa lý và chức năng.*

- *Các hệ thống giải trình trách nhiệm mới đang được xây dựng nhưng thường chậm và không phải lúc nào cũng tối ưu.*

- *Trong hệ thống phân cấp và trao quyền này ngày càng có nhiều xung đột lợi ích nảy sinh.*

- *Thông tin đóng vai trò trung tâm trong bất cứ một hệ thống giải trình trách nhiệm nào.*

- *Những cải cách thành công nhất đều là do có những chủ thể liên quan được trao quyền để thúc đẩy thay đổi.*

- *Người dân ngày càng trở nên đòi hỏi hơn khi Việt Nam nỗ lực trở thành một nước có thu nhập trung bình hiện đại, áp lực cải thiện chất lượng dịch vụ, tiếng nói và nhu cầu được tham gia của người dân sẽ ngày càng mạnh mẽ hơn.*

Việc phân cấp và trao quyền, dù là trên khía cạnh kinh tế, địa lý hay chức năng đều làm nảy sinh những câu hỏi về trách nhiệm giải trình. Trên thực tế, khái niệm “phân cấp và trao quyền đi đôi với trách nhiệm giải trình” có vẻ như mâu thuẫn. Mặc dù đây là mâu thuẫn không dễ giải quyết, song các cơ chế trách nhiệm giải trình đang góp phần bù đắp chỗ trống này.

Thập kỷ đầu tiên sau đổi mới là một giai đoạn của phân cấp và trao quyền về kinh tế, từ những cơ quan lập kế hoạch tới cho người dân và doanh nghiệp. Thập kỷ thứ hai đã chứng kiến sự phân cấp trao quyền và trách nhiệm mạnh mẽ xuống cho các tỉnh và trách nhiệm giải trình lớn hơn cho cấp xã. Gần đây hơn, việc phân cấp và trao quyền về chức năng cho các đơn vị cung cấp dịch vụ đã cải thiện kết quả nhưng lại làm nảy sinh những thách thức mới trong việc gắn trách nhiệm giải trình với các cơ chế khuyến khích.

Điều gì đang chờ chúng ta ở thập kỷ tới?

N.D.A

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