

Yêu cầu cải cách khu vực công và vai trò của một chính phủ tốt để phát triển

■ Th.s TRẦN THỊ THANH THỦY (*)

Khu vực công hoạt động trong một môi trường phức tạp, có tính yêu cầu cao và có tốc độ thay đổi nhanh chóng, cả trên cấp độ quốc gia và quốc tế. Để có thể hoàn thành tốt vai trò của mình trong phát triển quốc gia cũng như theo kịp bước tiến của thời đại, khu vực công cần phải năng động và có khả năng thích ứng cao.

Hiện nay, những lời phàn nàn về chất lượng dịch vụ công và cách thức cung cấp dịch vụ công đang được thẳng thắn đưa ra ở rất nhiều nơi. Công chúng phàn nàn rằng chính phủ đang hoạt động một cách kém hiệu quả với chất lượng sản phẩm dịch vụ công không đáp ứng được yêu cầu của công dân và ở một mức chi phí rất cao. Do đó, thay đổi, giờ đây không chỉ còn là một sự chấp nhận mà đã trở thành một nhu cầu thực sự đối với các chính phủ để phát triển.

Thay đổi và cải cách khu vực công đã trở thành một xu hướng có tính toàn cầu và có tác động tích cực đến đời sống của nhân loại. Kèm theo đó, kết quả tất yếu của các quốc gia cần hướng tới là phải xây dựng được một chính phủ tốt, đóng vai trò then chốt trong phát triển.

Theo nhận thức trên, chúng ta thừa nhận rằng việc tiếp thu những phẩm chất tích cực của nền hành chính truyền thống cần phải được duy trì đồng thời với việc tiếp cận những yếu tố mới cần thiết theo yêu cầu của thực tế. Ở nhiều nước châu Á, xu hướng chính trong việc cải cách khu vực công tập trung vào việc

xem xét và cải cách chất lượng hoạt động của chính phủ gắn liền với việc củng cố và tăng cường vai trò của nhà nước trong việc phát triển chính sách vĩ mô, đặc biệt trong phát triển kinh tế.

Trong khi đó, trọng tâm cải cách ở nhiều nước châu Âu như Anh, Đức, Pháp, Niu-di-lân, Úc và một số nước đang phát triển khác là hướng về khu vực tư và lấy hiệu quả hoạt động của khu vực này làm hình mẫu để xem xét và cơ cấu lại tổ chức cũng như hoạt động của khu vực công. Cải cách khu vực công ở những nước này hướng tới sự thay đổi về nhận thức rằng những gì do chính phủ cung cấp cần được xem xét dưới tư cách là một loại dịch vụ - dịch vụ công, chứ không phải là những sản phẩm có tính bao cấp mà công dân phải chấp nhận không có bất cứ sự lựa chọn nào cho dù chúng ở bất cứ mức độ chất lượng và thái độ phục vụ nào. Tư cách tư duy và hành động này, người sử dụng dịch vụ công được đối xử với tư cách là khách hàng chứ không phải là người được bao cấp. Cơ sở cho sự thay đổi về nhận thức này là ở chỗ công dân cũng như các quan chức chính phủ đã quá mệt mỏi với những lời kêu ca về chất lượng cũng như thái độ cung cấp dịch vụ công. Dường như, cứ khi nói tới vấn đề này, người ta không thể không dùng đến những từ ngữ như cửa quyền, hách dịch, hối lộ... Có thể là đã muộn để chấm dứt tình trạng này. Nhưng "muộn còn hơn không bao giờ".

Không nhằm một mục tiêu nào khác ngoài việc đưa ra những thách thức và đòi hỏi

(*) Học viện Hành chính Quốc gia

trực tiếp buộc chính phủ phải cải thiện hiệu quả thực thi, chất lượng sản phẩm, dịch vụ cũng như chất lượng phục vụ - cách tiếp cận này đối với cải cách khu vực công nhằm nâng cao chất lượng phục vụ của chính phủ thông qua việc cơ cấu lại chính phủ và dịch vụ công. Và như vậy, rõ ràng là, tuy tiến hành hai hướng tiếp cận khác nhau, hai xu hướng cải cách trên cùng hướng tới mục tiêu cuối là xây dựng được một chính phủ tốt với hiệu quả hoạt động cao và chi phí thấp, có khả năng đáp ứng ngày càng cao nhu cầu của công dân cả với tư cách là công dân lẫn tư cách khách hàng sử dụng dịch vụ công.

Ở Anh, Đức, Pháp... với New Public Management (NPM) - quản lý công mới - công cuộc cải cách khu vực công đã đạt được những thành tựu đáng kể và có ảnh hưởng lớn đến nhiều nước khác trong và ngoài khu vực. Với tư nhân hoá nằm ở tâm điểm của cách tiếp cận về một xu hướng quản lý công mới, số lượng các doanh nghiệp được chuyển từ khu vực công sang khu vực tư của các nước này chiếm 3/4 ở Tây Âu. Trong việc cải cách dịch vụ công và cải cách hệ thống công chức, NPM đã đem đến những thay đổi lớn trong văn hoá hành chính, về năng lực đáp ứng yêu cầu của công dân, về cơ cấu cũng như năng suất thực thi của khu vực công mà cụ thể là của đội ngũ công chức.

Trong khi không thể không quan tâm đến một thực tế là xung quanh hướng tiếp cận cải cách khu vực công này còn có nhiều ý kiến tranh cãi. Cả bên ủng hộ lẫn bên chỉ trích đều đã và đang đưa ra được những chứng cứ thuyết phục bảo vệ được ý kiến của mình. Dù vậy, không thể phủ nhận được rằng những thành tựu đáng kể mà các nước theo đuổi hướng cải cách NPM như Anh quốc có được trong công cuộc cải cách khu vực công bắt rễ sâu sắc từ việc đánh giá, cơ cấu lại chính phủ, dẫn đến một quan niệm toàn diện hơn về vai trò của một chính phủ trong phát triển.

Về cơ bản, trên cơ sở trách nhiệm của chính phủ, những yếu tố tác động của môi trường trong đó chính phủ hoạt động và

những nguồn lực chính phủ sử dụng trong quá trình hoạt động chúng ta có thể đánh giá được năng lực của chính phủ. Có thể nói, một chính phủ tốt hay một chính phủ hoạt động hiệu quả không phải là cái đích cuối cùng của mọi nỗ lực nhằm thay đổi. Nó cần được xem là phương tiện để đạt được những mục tiêu cao hơn như phát triển về chính trị và xã hội của quốc gia, xoá đói giảm nghèo và bảo vệ môi trường. Mọi công dân đều mong muốn được bảo vệ, được phục vụ bởi một chính phủ tốt mặc dù ý tưởng đưa ra một quan niệm về một chính phủ tốt được tất cả chấp nhận thực sự không dễ dàng gì. Đó có thể là ý tưởng về một tập hợp những phẩm chất như tính hợp pháp, trách nhiệm, năng lực của chính phủ, sự tôn trọng, bảo vệ nhân quyền và các quy định luật pháp - tất cả những yếu tố mà phần đông dân chúng trông đợi ở đội ngũ các nhà lãnh đạo, quản lý.

Để phát triển, người ta cần một chính phủ tốt. Thiếu một chính phủ tốt, các tiêu chí kinh tế, chính trị và xã hội khó có thể đạt được và được bảo đảm. Một chính phủ tốt tạo ra tiền đề vật chất cho sự phát triển, đáp ứng các yêu cầu về y tế, giáo dục và phúc lợi xã hội cho bất kỳ một công dân bình thường nào.

Do không thể có được một hệ thống tiêu chí hoàn hảo về một chính phủ tốt có thể đem áp dụng được cho mọi quốc gia, chúng ta tạm niệm rằng các nguyên tắc tiếp cận cần được áp dụng theo hướng phù hợp với hoàn cảnh thực tế của từng quốc gia. Những nguyên tắc được đề cập dưới đây là những gì đang được áp dụng rộng rãi tại nhiều nước trên thế giới (1).

Thứ nhất, một chính phủ tốt là chính phủ có ích.

Các dịch vụ công từ chính phủ như việc chăm sóc y tế hay cấp nước sạch cho sinh hoạt cần được cung cấp một cách phù hợp và thuận tiện cho công dân - người sử dụng hay còn gọi là khách hàng của dịch vụ công chứ không phải là thuận tiện cho người cung cấp chúng... Người sử dụng dịch vụ công cần được tôn trọng, được đối xử một cách lịch sự và với một thái độ sẵn sàng giúp đỡ. Các công

chức nhà nước cần ý thức được rằng họ hoạt động để phục vụ công dân, làm "tôi tớ" cho dân chứ không phải làm "ông quan", có dân nai lưng ra đóng thuế nuôi họ còn họ ra sức cửa quyền, hách dịch mỗi khi dân cần đến.

Thứ hai, một chính phủ tốt có được sự đồng tình ủng hộ của công chúng.

Uy tín của chính phủ cũng như mức độ thuận lợi trong hoạt động của Chính phủ phụ thuộc vào sự đồng tình của công dân - những người mà nó phục vụ. Một chính phủ tốt biết khuyến khích, tạo điều kiện cho sự tham gia của mọi người trong xã hội vào quá trình quản lý xã hội. Cả công dân và chính phủ ngày càng ý thức hơn về vai trò của sự tham gia của công dân vào việc ra các quyết định của chính phủ. Một cơ chế dân chủ đúng mực có thể tạo được sự hứng khởi và thái độ tham gia tích cực vào quá trình thực thi các quyết định quản lý mà công dân đã tham gia để xuất. Chính phủ cần lấy ý kiến tư vấn của công dân về chuẩn mực đặt ra đối với các dịch vụ công. Những cuộc khảo sát, trưng cầu ý kiến thường xuyên cũng là những biện pháp tốt, cần thiết cho chính phủ nắm được những gì cần ưu tiên trong nỗ lực đáp ứng yêu cầu của công dân.

Thứ ba, một chính phủ tốt luôn cởi mở.

Chính phủ cần công khai công việc của mình trước công dân cũng như đại diện của họ. Việc các công chức có thể và có trách nhiệm giải thích được các quyết định của họ cho công dân một khi được yêu cầu được coi là điều kiện không thể thiếu của một chính phủ tốt. Thông tin về cách thức cung cấp và chất lượng dịch vụ công, về người chịu trách nhiệm, giá cả cung cấp cần được công bố rõ ràng để công dân có thể đánh giá và yêu cầu được phục vụ như các tiêu chuẩn đã đặt ra. Cải cách và công khai thủ tục hành chính mà chúng ta đang tiến hành chẳng hạn, cũng chính là một cách thức để dẫn đến một chính phủ tốt. Tuy nhiên, gắn với "cuộc cách mạng" về thủ tục hành chính đang tiến hành, cả các nhà hoạch định chính sách lẫn các nhà hoạt động thực tiễn hành chính cần luôn đề cao ý

nghĩa của hành động thực tiễn, của việc thực thi cải cách hơn là chỉ chú tâm vào nghiên cứu, đề xuất thay đổi, cải tiến... Đồng thời, cũng cần hết sức tỉnh táo trước nguy cơ là các khâu trong thủ tục hành chính có thể giảm nhưng công chức thực thi các khâu còn lại có thể tăng khả năng cửa quyền vì những khâu còn lại này là những khâu trọng yếu nhất, không thể thiếu được. Và chất lượng hoạt động, uy tín của chính phủ thì luôn bắt đầu từ uy tín và chất lượng công tác của từng công chức trong bộ máy.

Thứ tư, một chính phủ tốt là chính phủ có trách nhiệm.

Các công chức cần chịu trách nhiệm về hành động của mình. Điều này được thực hiện trên cơ sở các chuẩn mực về hành vi, thái độ của cả các nhà lãnh đạo, quản lý lẫn các công chức đã được quy định rõ ràng trong luật hay văn bản quy phạm pháp luật. Trong tổ chức bộ máy hành chính, một cơ cấu có tính thứ bậc với nhiều tầng nấc mệnh lệnh sẽ là một sự cản trở lớn cho việc quy ra trách nhiệm cuối cùng khi có sai sót xảy ra hay khi công dân phàn nàn về chất lượng phục vụ. Các công chức đã được giao phó trách nhiệm nên công dân trông đợi những chuẩn mực trong hành vi của họ. Những tiêu chuẩn này chi phối cách thức, phương pháp hành động như cách tiêu tiền, các quy định chính sách, cách tuân thủ chỉ dẫn và sự sáng tạo trong thực thi, đôi khi, cả cách thức họ hành động trong đời tư.

Trong khi các quy định, thiết chế về trách nhiệm có vai trò lớn trong việc tìm ra trách nhiệm cuối cùng một phương pháp quản lý tốt lại càng cần tính đến một phạm vi nhất định cho sự tự quyết và sáng tạo của người thực thi các quyết định hành chính. Trách nhiệm thực thi của người công chức và kết quả thực thi chính là một điều kiện cần thiết để đảm bảo yêu cầu trách nhiệm này.

Thứ năm, một chính phủ tốt có khả năng đáp ứng cao.

Đối tượng phục vụ của chính phủ là công dân và đời sống của công dân chứ không phải

là bản thân chính phủ. Một chính phủ tốt dám nhận lỗi khi có sai sót và biết tiếp thu phê bình và điều chỉnh kịp thời với thái độ cầu toàn. Chỉ có thông qua một cơ chế khuyến khích sự tham gia của công dân vào công việc của chính phủ với một hệ thống tiếp nhận ý kiến của công dân một cách thuận tiện và công khai chính phủ mới có thể nghe được ý kiến của công dân một cách trực tiếp và thẳng thắn để làm cơ sở cho sự cải tiến hoạt động.

Ở Anh quốc, Hiến chương công dân là một chương trình khá toàn diện nhằm nâng cao chất lượng phục vụ công dân. Tiêu chuẩn đối với dịch vụ công mà công dân có thể trông đợi từ chính phủ đã được đưa ra. Ví dụ, trong lĩnh vực y tế, thời gian chờ đợi tối đa đối với các căn bệnh không khẩn cấp là 18 tháng. Theo đó, gần đây 98% bệnh nhân đã được khám và chữa bệnh trong vòng 13 tháng và 75% trong vòng 3 tháng. Ở Đức, cơ chế "một cửa, một dấu" cũng đã được thử nghiệm với kết quả khả quan và đang được nhân rộng. Thông qua đó, tiếng nói, yêu cầu của công dân đến với chính phủ nhanh hơn, chính xác hơn. Và điều này buộc quá trình đáp ứng yêu cầu của công dân đối với chính phủ phải thay đổi.

Thứ sáu, một chính phủ tốt có khả năng sử dụng tài chính một cách hiệu quả.

Gắn với chất lượng ngày càng cao, yêu cầu về giảm chi phí cho dịch vụ công cũng được đưa ra. Trong phạm vi nguồn lực được cung cấp, chính phủ cần biết sử dụng một cách hiệu quả nhất, đặc biệt là nguồn nhân lực và tài chính để đạt được các mục tiêu đã đề ra. Một trong những căn bệnh của chính phủ đang gây đau đầu cho nhiều quốc gia là bệnh tham nhũng. Để giảm thiểu việc sử dụng trái mục đích công quỹ hoặc lãng phí công quỹ, một hệ thống kiểm toán độc lập với hệ thống chi tiêu, độc lập với chính phủ là cần thiết để đảm bảo các chuẩn mực.

Thứ bảy, một chính phủ tốt cung cấp đầy đủ các thông tin cho công dân.

Nhờ có những thông tin này công dân có thể kiểm soát được hoạt động của chính phủ

sát sao, chặt chẽ hơn. Về phía mình, một hệ thống thông tin và một cơ chế thông tin tốt giúp cho hoạt động của chính phủ hiệu quả hơn, cụ thể là theo hướng đáp ứng được tốt hơn yêu cầu của công dân.

Thứ tám, một chính phủ tốt luôn công bằng. Các dịch vụ công cần được cung cấp một cách bình đẳng cho những người cần chúng. Một chính phủ tốt cần bảo đảm rằng không một ai bị mất quyền sử dụng dịch vụ công vì những lý do như chủng tộc, màu da, tôn giáo, do những khuyết tật về thể chất hay trí tuệ... Trong bộ máy chính phủ, công chức cũng vậy. Các công chức cần được tuyển dụng và thăng tiến công khai, dựa trên năng lực, phẩm chất, công trạng. Về phía mình, công chức có trách nhiệm thực hiện quyết định của chính phủ một cách trung thành, không thiên vị.

Thứ chín, một chính phủ tốt luôn tuân thủ các chuẩn mực.

Một chính phủ tốt kiên trì theo đuổi mục tiêu cải tiến chất lượng dịch vụ công và làm cho chúng đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu, nguyện vọng của công chúng. Các tiêu chuẩn về dịch vụ mà công dân trông đợi cần được đưa ra trước công chúng, bằng một ngôn ngữ rõ ràng. Việc thực thi các tiêu chuẩn này cũng cần được đánh giá và công khai hoá. Theo cách tư duy này, chính phủ không chỉ đặt ra các loại tiêu chuẩn mà bản thân hoạt động và sản phẩm của hoạt động của chính phủ cần đạt đến mức độ tiêu chuẩn. Ví dụ như, hệ thống chính sách công mà chính phủ ban hành cần đạt được hàng loạt các yêu cầu như tính chính xác, khách quan, hợp lý và khả thi.

Thứ mười, một chính phủ tốt luôn tuân thủ các quyền của công dân và tổ chức.

Một chính phủ tốt phụ thuộc vào các công dân được thông tin tốt - những người biết tôn trọng luật lệ, biết hưởng đúng các quyền tự do ngôn luận và tự do tham gia các hiệp hội, tổ chức... Chính phủ này cần phải bảo vệ được các quyền của cá nhân và tập thể, bảo vệ hệ thống luật lệ, bảo vệ các nhóm gặp bất

lợi khỏi sự lợi dụng của các nhóm mạnh hơn. Như trên đã trình bày, không có một mô hình chuẩn cho mọi chính phủ áp dụng để trở thành một chính phủ tốt. Những nguyên tắc trên đây là những nguyên tắc được xem là phổ biến đối với phần lớn các chính phủ đang trên đường phấn đấu để trở thành một chính phủ tốt.

Xu hướng rộng rãi ngày nay đang gắn khu vực công với khu vực tư trong trách nhiệm cung cấp dịch vụ công - đáp ứng các yêu cầu của công dân. Điều này có thể tạo ra hiệu quả tích cực theo hướng tăng cường cạnh tranh giữa hai khu vực và do đó, nâng cao hiệu quả thực thi của cả hai khu vực, đặc biệt là khu vực tư. Nhưng ở nhiều quốc gia, với sự non trẻ và vai trò lịch sử của khu vực tư, khu vực công không thể cải cách theo hướng lấy hình mẫu sẵn có từ khu vực tư để so sánh và thay đổi theo như ở một số nước công nghiệp phát triển khác. Con đường duy nhất và hợp lý nhất là khu vực công cần tự cải tiến mình. Yêu cầu đặt ra cho các chính phủ là tiến hành cơ cấu lại theo hướng gọn nhẹ, hiệu quả hơn. Gắn liền với một bộ máy hoàn thiện không thể thiếu một đội ngũ công chức có đủ trình độ, năng lực, hết lòng vì nhiệm vụ, nhạy cảm trước nhu cầu của công dân cũng như chính trị. Bên cạnh đó, hệ thống pháp luật cần được xây dựng, hoàn chỉnh theo hướng tạo nên một khung pháp lý cơ sở cho các hoạt động của chính phủ và bảo vệ quyền hợp pháp của công dân.

Sự phát triển của quốc gia phụ thuộc vào vai trò của chính phủ trong việc hình thành các đường hướng chung và tổ chức thực hiện, biến những mục tiêu lớn đó thành thực tiễn phục vụ đời sống công dân. Những đóng góp của chính phủ vào việc tăng tốc độ phát triển ở các quốc gia trên thế giới ngày nay đang ngày càng chỉ rõ tầm quan trọng của một chính phủ tốt trong quá trình đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu của công dân cũng như sự phát triển của quốc gia. ■

Ghi chú:

(1) Chính phủ tốt, Hội đồng Anh, 1997.

Hoàn thiện thể chế đạo đức...

(Tiếp theo trang 21)

Đề cao, xác định rõ thẩm quyền đi đôi với trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức trong thực thi công vụ. Đề cao tính minh bạch trong nền công vụ một cách cụ thể, rõ ràng; tránh việc thực hiện một cách hình thức chiếu lệ cho qua.

Tạo điều kiện để các phương tiện thông tin đại chúng, cung cấp thông tin kịp thời công dân có thể giám sát được các hoạt động của công chức trong thực thi công vụ.

Đổi mới và cải cách công tác quản lý cán bộ, công chức ở tất cả các khâu từ tuyển dụng, đào tạo, bồi dưỡng, bố trí sử dụng, đánh giá và giải quyết các chính sách, chế độ theo tinh thần công khai, minh bạch để giảm thiểu tối đa các tiêu cực phát sinh.

Cải cách hành chính và cải cách tư pháp đặc biệt là cải cách triệt để các thủ tục hành chính theo nguyên tắc thống nhất, công khai, đơn giản và thực hiện cơ chế "một cửa".

Tinh giản biên chế, nghiên cứu cơ cấu công chức để tiến tới áp dụng hệ thống công chức theo vị trí công vụ, cải cách tiền lương công chức để hạn chế tham nhũng.

Đẩy mạnh việc thực hiện Quy chế thực hiện dân chủ ở cơ sở, tạo điều kiện để cán bộ, công chức và nhân dân kiểm tra giám sát các hoạt động chi tiêu tài chính công.

Tăng cường hệ thống thanh tra công vụ, nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác thanh tra. Kiểm tra, thanh tra thường xuyên và định kỳ các hoạt động công vụ. Phát hiện và xử lý nghiêm minh các hành vi vi phạm đạo đức công vụ.

Nêu cao đạo đức công chức, công vụ bằng các hình thức khen thưởng, động viên kịp thời các gương công chức mẫn cán với công vụ...

Đưa nội dung đạo đức công vụ vào các chương trình đào tạo công chức, kể cả đào tạo tiền công vụ, để công chức sớm biết cách ứng xử trong các hành vi của mình khi được tuyển chọn vào công vụ nhà nước. ■