

Cải cách hành chính nhà nước cấp tỉnh để hỗ trợ phát triển kinh tế địa phương - Nghiên cứu điển hình tại Bắc Giang

Bùi Trung Hải*

Ngày nhận: 20/3/2015

Ngày nhận bản sửa: 4/5/2015

Ngày duyệt đăng: 30/5/2015

Tóm tắt:

Cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam đang được đẩy mạnh hơn bao giờ hết. Tuy nhiên, kết quả đạt được còn hạn chế. Trong khi đó, mục tiêu xây dựng nền hành chính nhà nước hiện đại ngày càng trở nên bức thiết. Vai trò của địa phương trong việc hỗ trợ phát triển kinh tế đang được nâng lên. Do đó, cần có giải pháp hiệu quả trong cải cách hành chính nhà nước ở cấp tỉnh để thúc đẩy phát triển kinh tế địa phương.

Từ khoá: hành chính nhà nước cấp tỉnh, công khai minh bạch, trách nhiệm giải trình, tính tiên liệu, sự tham gia

Reform of provincial public administration for local economic development: the case of Bac Giang

Abstract:

Public administration reform in Vietnam is being promoted more than ever. However, the achievements are still limited. Meanwhile, the goal of building modern public administration is becoming essential. The role of local administration in supporting of economic development has been enhanced. This study provides some implications to enhance the effectiveness of public administration reform at provincial level to promote local economic development.

Keywords. Provincial public administration, transparency, accountability, predictability, par-

1. Đặt vấn đề

Quá trình cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam đang bước vào một giai đoạn mới với nhiều thách thức và yêu cầu đặt ra: thách thức từ những kết quả đã đạt được còn hạn chế trong các chương trình cải cách trước đó; yêu cầu từ việc hỗ trợ tốt hơn cho phát triển kinh tế, sự phân cấp quản lý nhà nước, sự đòi hỏi của xã hội đối với một nền hành chính hiện đại và mang tính phục vụ cao... Việc phân cấp đã trao cho chính quyền nhà nước cấp tỉnh thêm nhiều quyền hạn hơn, nhưng cũng đặt ra cho nền hành chính nhà nước cấp tỉnh nhiều nhiệm vụ hơn. Sự cạnh tranh giữa các địa phương cấp tỉnh

trong việc thu hút nhà đầu tư để phát triển kinh tế cũng đang tăng lên đòi hỏi nền hành chính nhà nước cấp tỉnh cần phải có những cải cách tích cực để có thể hỗ trợ tốt cho địa phương trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế. Trong khi chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước mới chỉ phát huy được hiệu quả nhất định, các sáng kiến hỗ trợ cải cách thông qua xây dựng các chỉ tiêu để đánh giá và đo lường về cải cách hành chính nhà nước cấp tỉnh, hiệu quả quản trị hành chính nhà nước cấp tỉnh, về môi trường kinh doanh và năng lực cạnh tranh cấp tỉnh... đã có tác dụng hỗ trợ phần nào cho việc nâng cao hiệu quả hoạt động của nền hành chính nhà

nước thì vẫn cần phải có các giải pháp hiệu quả hơn nữa để hỗ trợ cho công tác cải cách và xây dựng nền hành chính nhà nước cấp tỉnh có thể hỗ trợ tốt hơn cho sự phát triển kinh tế xã hội của địa phương.

Xuất phát từ thực tiễn đó và tiếp cận theo quan điểm quản lý theo kết quả, nghiên cứu sẽ đề xuất giải pháp để hỗ trợ và thúc đẩy quá trình cải cách để hướng đến mục tiêu xây dựng nền hành chính nhà nước cấp tỉnh theo quan điểm hiện đại và mang tính phục vụ cao. Làm thế nào để đánh giá được? Chi báo là gì? Nghiên cứu sẽ đưa ra gợi ý thông qua kết quả thực nghiệm giải pháp tại tỉnh Bắc Giang.

2. Nền hành chính nhà nước hiện đại và vai trò đối với phát triển kinh tế

Cả lý thuyết và thực tiễn đã chỉ ra rằng, Nhà nước có vai trò trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế thông qua việc thực hiện các chức năng quản lý đối với nền kinh tế. Nhà nước thực hiện chức năng quản lý thông qua việc tổ chức và vận hành của bộ máy hành chính nhà nước, do đó, nền hành chính nhà nước ở các quốc gia sẽ có tác động tới việc phát triển kinh tế thông qua việc tổ chức và vận hành của nó. Báo cáo của ADB (2003) đã chỉ ra: Từ lâu nay, mối quan hệ giữa việc quản lý nhà nước hiệu quả và sự phát triển kinh tế đã được các học giả, các nhà hoạt động thực tiễn vì sự phát triển nghi nhận.

Các nghiên cứu thậm trí còn chỉ rõ tác động của các yếu tố trong một nền hành chính hiện đại đến phát triển kinh tế, cụ thể như trong nghiên cứu của UNDP (2009) đã chỉ ra các yêu cầu và bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam trong thời gian tới, đó là: ghi nhận quyền tham gia của người dân, tăng cường tính minh bạch, phản ánh sự chuyển biến theo hướng tạo ra một nền hành chính công minh bạch, có trách nhiệm giải trình... tạo ra môi trường thuận lợi cho phát triển kinh tế xã hội.

Nhìn nhận về một nền hành chính nhà nước hiện đại, các nhà nghiên cứu đã đưa ra quan điểm về bốn trụ cột mà bất kỳ nền hành chính công của quốc gia nào cũng phải xây dựng trong thế kỷ XXI: "*Trách nhiệm giải trình, Tính minh bạch, Tính dự đoán, và Sự tham gia*". Cùng quan điểm đó, trong nghiên cứu của Soksreng TE (Soksreng, 2007) đã cho rằng: một chính phủ tốt dưới góc độ quản lý kinh tế tốt cần phải dựa trên bốn trụ cột: "*Transparency (Tính minh bạch), Predictability (Tính dự báo), Accountability (Trách nhiệm giải trình), và Participation (Sự tham gia)*". Trương Quốc Việt (Trương Quốc Việt, 2010) cũng đã cho rằng: Các nhà nghiên cứu hành chính

công các nước đã đưa ra nhận định mới về nền hành chính công trong thế kỷ XXI. Trong đó, họ đưa ra quan điểm về bốn trụ cột: *Trách nhiệm giải trình, tính minh bạch, tính dự đoán và khả năng tham gia* mà bất kỳ nền hành chính công của quốc gia nào cũng phải xây dựng trong thế kỷ XXI.

Như vậy, một chính phủ tốt theo cách tiếp cận hỗ trợ tốt cho quá trình phát triển của quốc gia nói chung và phát triển kinh tế riêng cũng đòi hỏi nền hành chính phải được củng cố trên bốn trụ cột đó. Trên thực tế, việc đảm bảo các trụ cột của một nền hành chính hiện đại sẽ có tác dụng tích cực đến phát triển kinh tế, dưới góc độ tác động của từng trụ cột cũng như tác động tổng hợp của các trụ cột.

Tính công khai minh bạch sẽ giúp tạo ra môi trường bình đẳng và chi phí thấp hơn cho hoạt động của các doanh nghiệp và cả nền kinh tế khi cần tương tác với cơ quan nhà nước và đặc biệt là sử dụng các dịch vụ hành chính công của nhà nước. Trách nhiệm giải trình yêu cầu cần xây dựng, ban hành và thực thi các chính sách cũng như cung cấp các dịch vụ hành chính công với tinh thần trách nhiệm cao hơn, do đó giảm các nguy cơ gây thiệt hại cho hoạt động của doanh nghiệp và nền kinh tế, đồng thời làm cho doanh nghiệp và nền kinh tế cảm thấy tin tưởng vào nền hành chính, có động lực hơn để hoạt động kinh doanh và phát triển kinh tế.

Tính dự báo được sẽ giúp doanh nghiệp và nền kinh tế tránh phải chịu các chi phí không đáng có do sự thay đổi đột ngột của các chính sách can thiệp không được dự báo trước, do đó giúp cho việc sử dụng nguồn lực hiệu quả hơn, không những vậy còn giúp cho doanh nghiệp xây dựng chiến lược phát triển tốt hơn và điều này đảm bảo cho sự phát triển tốt hơn của doanh nghiệp và cả nền kinh tế. Tính dự báo được cũng giúp cho nhà nước giảm các chi phí khắc phục những hậu quả, giảm chi phí tổ chức thực thi các chính sách, do đó nguồn lực xã hội được sử dụng hiệu quả hơn.

Sự tham gia sẽ giúp cho tiếng nói của doanh nghiệp, của nền kinh tế đến được với Nhà nước và đi vào các chính sách của Nhà nước, do vậy làm cho hoạt động của nền hành chính tốt hơn nhu cầu của doanh nghiệp. Đồng thời, chính phủ cũng sẽ thu nhận được các thông tin phản hồi một cách chính xác, kịp thời của doanh nghiệp, của nền kinh tế để xây dựng, ban hành, cũng như điều chỉnh sự can thiệp của mình vào nền kinh tế một cách phù hợp, hiệu quả nhất. Sự tham gia của các cấp, các bộ phận

và các đối tượng trong nền hành chính nhà nước vào quá trình xây dựng, ban hành và thực thi chính sách cũng giúp huy động được nguồn lực tri tuệ dồi dào trong việc xây dựng chính sách, xác định biện pháp can thiệp phù hợp hơn.

3. Cải cách hành chính nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam và những vấn đề đặt ra

Công cuộc cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam thời gian qua đã được triển khai một cách mạnh mẽ. Nhiều chủ trương, chương trình cải cách hành chính đã được đề ra và triển khai thực hiện, Chương trình tổng thể về cải cách đã triển khai rộng khắp trên cả nước, giai đoạn 1 được thực hiện trong thời kỳ 2001-2010, giai đoạn hai của chương trình đang tiếp tục được thực hiện thời kỳ từ nay đến 2020. Đánh giá việc thực hiện các chủ trương, chương trình cải cách hành chính thời gian qua, bên cạnh những thành công tích cực, vẫn còn nhiều điểm hạn chế, bất cập đã và đang nổi lên. Điều đó đã gây ra những cản trở đối với sự phát triển kinh tế xã hội của đất nước và địa phương, đồng thời gây ra những phiền hà không nhỏ, thậm chí không đáng có đối với doanh nghiệp và người dân.

Trong bối cảnh của Việt Nam, quá trình cải cách kinh tế và cải cách hành chính đang diễn ra song hành, vấn đề đặt ra đối với nền hành chính nhà nước hay quản trị nhà nước hiện nay đã được WB (1998) chỉ ra đó là: cần phải làm cho vai trò của Nhà nước tương xứng với năng lực sau đó mới thực hiện bước tiếp theo là nâng cao năng lực của Nhà nước. Đây là bước cải cách hành chính, cải cách quản trị Nhà nước phù hợp cho Việt Nam hiện nay. UNDP (2009) đã đưa ra những bài học cho Việt Nam từ các nước trong khu vực: Ở Việt Nam, mối quan hệ giữa bộ máy hành chính cấp trung ương và địa phương theo chiều ngược lại...nhiều mô hình hay của các địa phương ở Việt Nam lại là ý tưởng cải cách cho chính quyền trung ương. Một số nghiên cứu gần đây được thực hiện tại Việt Nam dưới sự hỗ trợ của các nhà tài trợ quốc tế, được gắn trong khuôn khổ các chương trình cải cách của Chính phủ Việt Nam đã cố gắng đưa ra các chỉ số và phương pháp đo lường để đánh giá mức độ quản trị, tính hiệu quả và kết quả hoạt động của nền hành chính công, đặc biệt nền hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam. Những kết quả mang lại đã tạo ra những cơ sở quan trọng cho việc thực hiện các cải cách hành chính ở Việt Nam, cụ thể là:

- Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) được

xây dựng ở Việt Nam dưới sự hỗ trợ của USAID từ năm 2005 và đưa vào áp dụng đánh giá ở tất cả các tỉnh của Việt Nam từ năm 2006, đây là chỉ số đánh giá và xếp hạng chính quyền các tỉnh, thành của Việt Nam về chất lượng điều hành kinh tế và xây dựng môi trường kinh doanh thuận lợi cho việc phát triển doanh nghiệp dân doanh, tiếp cận dưới góc độ cảm nhận của doanh nghiệp đối với việc điều hành của chính quyền địa phương nói chung. Tuy thế, PCI vẫn chưa cho thấy được thực trạng nền hành chính và tác động từ kết quả cải cách hành chính đối với quá trình phát triển kinh tế của địa phương.

- Chỉ số Hiệu quả quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) được tài trợ bởi UNDP và SDC đã được triển khai thực hiện tại tất cả các tỉnh của Việt Nam từ năm 2010, là một bộ chỉ số đo lường khách quan về hiệu quả công tác quản trị, hành chính công và cung cấp dịch vụ công tại địa phương dựa trên kinh nghiệm thực tiễn của người dân khi tương tác với các cấp chính quyền và trong sử dụng dịch vụ công. Có thể đánh giá, đây là chỉ số cho phép đo lường hiệu quả hoạt động của nền hành chính của cấp tỉnh, tuy nhiên nó là kết quả của sự đánh giá dựa trên cảm nhận của người dân, chưa có đánh giá của các doanh nghiệp cũng như của chính công chức các cơ quan hành chính. Chỉ số PAPI được cho là một thước đo khá toàn diện để đo lường mức độ hiệu quả trong hoạt động của bộ máy hành chính công địa phương, tuy nhiên nó cũng tồn tại những hạn chế nhất định như: kết quả chỉ phản ánh sự cảm nhận chủ quan của người dân, bộ chỉ số để đo lường quá đồ sộ và cần một cơ sở dữ liệu khá lớn làm cho chỉ phí thực hiện cao, không đơn giản để thực hiện...

Các sáng kiến trên đã có tác dụng nhất định trong việc đánh giá đối với đầu ra của quá trình cải cách hành chính nhà nước, đồng thời đã đề cập đến tính phục vụ thông qua lấy đánh giá từ phía đối tượng phục vụ, tuy nhiên, vẫn chưa có công cụ nào đánh giá một cách đầy đủ về kết quả của quá trình cải cách theo mục tiêu xây dựng nền hành chính hiện đại mang tính phục vụ để thúc đẩy phát triển kinh tế. Như vậy, để đảm bảo thực hiện tốt mục tiêu tổng quát chung của quá trình cải cách, cần phải có công cụ để đánh giá và cung cấp thông tin về kết quả đạt được mục tiêu của quá trình cải cách cho chính chủ thể thực hiện cải cách, qua đó kịp thời có các điều chỉnh phù hợp để đạt kết quả tốt nhất.

Nền hành chính theo quan điểm hiện đại phải

mang tính phục vụ, ở đó chủ thể thực hiện là cơ quan hành chính nhà nước (gọi tắt là cơ quan), đối tượng chịu tác động và hướng tới là xã hội, đó là Doanh nghiệp - Tổ chức - Người dân (gọi tắt là người dân). Các hàng hoá, dịch vụ mà cơ quan cung cấp cho xã hội không chỉ là các dịch vụ công, mà là cả các chính sách của chính phủ tác động lên các đối tượng xã hội để điều tiết xã hội, đạt đến các mục tiêu và kết quả chung của quá trình phát triển. Như vậy, mọi hoạt động của cơ quan cần phải đạt đến mục tiêu cuối cùng là sự phát triển, và trên con đường đạt đến mục tiêu cuối cùng đó, họ phải tác động làm thay đổi hành vi của đối tượng thụ hưởng, làm cho đối tượng thụ hưởng cảm thấy thoải mái đối với những tác động đó. Sự thoải mái này sẽ chỉ có thể đạt được trong tính hướng đích đến mục tiêu đạt được sự phát triển khi nền hành chính đảm bảo tính vững chắc trên 4 trụ cột của một nền hành chính hiện đại. Sự đảm bảo này cũng cần được nhìn nhận và đánh giá từ cả hai phía: đối tượng thực thi và đối tượng thụ hưởng. Kết quả đánh giá của đối tượng thụ hưởng càng gần với kết quả đánh giá của đối tượng thực thi thì điều đó càng thể hiện tính phục vụ của nền hành chính đó được tăng cường thông qua việc làm cho đối tượng thụ hưởng hiểu được rõ những điều mà cơ quan đang làm. Điều này cũng gián tiếp khẳng định các trụ cột của nền hành chính hiện đại được củng cố một cách vững chắc.

Với những kết quả phân tích đó, nếu giả định: *"một nền hành chính đảm bảo bốn trụ cột của nó là: công khai minh bạch-tính tiên liệu-trách nhiệm giải trình-sự tham gia, sẽ hỗ trợ tốt nhất cho phát triển kinh tế của địa phương"* được thỏa mãn, và có thể xây dựng được phương pháp cũng như lựa chọn các chỉ tiêu cụ thể để đo lường các thuộc tính đó với sự tiếp cận một cách toàn diện từ phía người dân, doanh nghiệp và đặc biệt là cả công chức nhà nước, thì sẽ rất hữu dụng cho các nhà quản lý hành chính ở địa phương, trang bị cho họ một công cụ đơn giản để có thể tự đánh giá tính phù hợp của nền hành chính địa phương mình, cũng như nhận thức rõ những điểm còn chưa phù hợp để tiếp tục tập trung cải cách nhằm hoàn thiện nền hành chính cấp tỉnh và nâng cao hiệu quả của nền hành chính, hỗ trợ tốt nhất cho phát triển kinh tế của địa phương. Như vậy, để đơn giản hoá việc đo lường nền hành chính trong việc phục vụ cho sự phát triển kinh tế xã hội của địa phương, nên thực hiện đo lường trên bốn trụ cột của một nền hành chính hiện đại và tiếp cận dưới hai

góc độ, cả từ bên trong và bên ngoài.

4. Thực nghiệm giải pháp đề xuất và đánh giá kết quả

Với những đặc điểm riêng của tỉnh và các lý do khách quan trong quá trình nghiên cứu, tác giả lựa chọn nghiên cứu thực nghiệm tại tỉnh Bắc Giang để làm ví dụ minh họa cho cách thức thực hiện giải pháp hỗ trợ cải cách theo gợi ý của nghiên cứu. Nghiên cứu thực hiện đo lường thi điểm tại 05/20 cơ quan cấp tỉnh của Bắc Giang bằng bảng thu thập ý kiến được thiết kế với các nội dung đánh giá về các trụ cột của nền hành chính hiện đại theo những yêu tố thành phần và đánh giá tổng hợp từ cả hai phía là công chức và người dân.

Kết quả đánh giá chung cho thấy:

- Việc đưa ra đánh giá tổng quan về tình hình cải cách hành chính và tình hình phát triển kinh tế nói chung của tỉnh đã cho cái nhìn từ hai góc độ là có sự khác biệt, điều này phản ánh những sự cảm nhận khác nhau về kết quả thực tế của cả phát triển kinh tế xã hội và cải cách hành chính, sự khác biệt mang tính xu thế được thể hiện đó là: Đánh giá của công chức cả về cải cách hành chính và phát triển kinh tế đều "lạc quan" hơn so với đánh giá của người dân. Điều này cũng cấp cho Công chức cái nhìn đầy đủ hơn về kết quả hoạt động của nền hành chính cũng như tác động hỗ trợ đối với quá trình phát triển kinh tế xã hội của địa phương, cụ thể theo từng góc độ:

+ Theo đánh giá của Công chức, về kinh tế của tỉnh hiện nay đã phát triển hơn so với mặt bằng trung của cả nước (3,04), có cải thiện hơn so với năm 2008, khi đó thấp hơn mặt bằng trung của cả nước; thực trạng hành chính và kết quả cải cách hành chính nói chung cả năm 2008 và năm 2013 đều cao hơn mặt bằng chung của cả nước (3,32 và 3,68) trong đó năm 2013 đã có sự chuyển biến tích cực hơn so với năm 2008 (3,2).

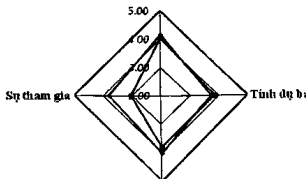
+ Dưới góc độ đánh giá của người dân, về kinh tế của tỉnh năm 2008 và 2013 đều cao hơn mức trung bình của cả nước, tuy nhiên mức phát triển kinh tế của năm 2008 là cao hơn năm 2013 (3,36 và 3,16). Điều này cũng logic với kết quả đánh giá về cải cách hành chính của tỉnh khi kết quả này cho thấy cũng có chiều hướng đi xuống, mặc dù vẫn được đánh giá ở mức cao hơn mức trung bình của cả nước trong cả hiện tại (2013) và cách đây 5 năm (2008), (3,56 và 3,87). Kết quả này cũng được phản ánh trong đánh giá về xu hướng thực hiện cải cách hành chính của

Biểu đồ 1: Kết quả đánh giá nền hành chính



Nguồn: Xử lý thông tin từ phiếu điều tra

Biểu đồ 2: Kết quả đánh giá so sánh nền hành chính năm 2013 so với năm 2008



Nguồn: Xử lý thông tin từ phiếu điều tra

tình khi so sánh cho thấy năm 2008 tốt hơn năm 2013 (3,08).

Như vậy, sự khác biệt này cho thấy những sự nhận khác nhau từ cùng một thực tế của hai nhóm đối tượng. Điều này đặt ra vấn đề theo hai hướng:

+ Hoặc nền quá trình cải cách hành chính đã diễn ra thực sự tốt như đánh giá của Công chức, nhưng người dân chưa nhận thấy được điều đó thì với vai trò là nền hành chính phục vụ, Công chức nói riêng và nền hành chính nói chung phải điều chỉnh trong cách thức thể hiện để cho người dân (đối tượng được phục vụ) thấy rõ “Lợi ích” mình nhận được để tăng sự thỏa mãn của họ.

+ Hoặc thực tế nền hành chính chưa được cải cách tốt và đáp ứng tốt các yêu cầu của người dân trong việc hỗ trợ phát triển kinh tế xã hội như đánh giá của người dân thì Công chức nói riêng và nền hành chính nói chung cần có sự nhìn nhận đầy đủ về kết quả cũng như nguyên nhân và tiếp tục đẩy mạnh thực hiện cải cách nhiều hơn nữa để đáp ứng tốt yêu cầu, đòi hỏi của nền kinh tế.

- Đánh giá nền hành chính cấp tỉnh tại Bắc Giang dựa trên đánh giá theo các trụ cột của nền hành chính, kết quả cho thấy:

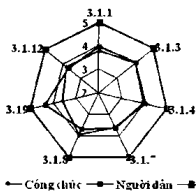
+ Kết quả đánh giá đối với 3 trụ cột là Tính Công khai, minh bạch; Trách nhiệm giải trình; Sự tham gia, điểm đánh giá của người dân đều thấp hơn điểm đánh giá của công chức, trong khi ở trụ cột Tính dự báo, điểm đánh giá của Công chức lại cao hơn điểm đánh giá của người dân. Điểm chung trong kết quả đánh giá của cả người dân và Công chức là điểm đánh giá về trụ cột Sự tham gia là thấp nhất (3,23 và 3,4), tiếp đến là điểm đánh giá về Tính dự báo (3,62 và 3,59), điểm đánh giá về Tính Công khai, minh bạch là cao nhất (3,81 và 3,99). Điều này cho thấy,

kết quả đo lường là có ý nghĩa và phản ánh được thực trạng nền hành chính cấp tỉnh hiện tại dựa trên các trụ cột, và khi kết quả này được phản ánh trên biểu đồ sẽ tạo ra tác động trực quan đơn giản và dễ hiểu đối với tất cả các đối tượng, cả Công chức và người dân về thực trạng nền hành chính cấp tỉnh của địa phương.

+ Kết quả đánh giá so sánh về mức độ đáp ứng các trụ cột của nền hành chính công hiện đại theo chỉ số tổng hợp của tỉnh năm 2013 so với năm 2008 để có cái nhìn về sự tiến triển trong cải cách nền hành chính dưới góc độ cải thiện các trụ cột, thông qua hai hướng đánh giá cũng cho các kết quả hết sức có ý nghĩa: trong 3 trụ cột (Công khai minh bạch, Trách nhiệm giải trình và Sự tham gia) điểm số đánh giá của Công chức đều cao hơn người dân đánh giá (4,16-4,04-3,81 so với 4,04-3,82-3,04), chỉ có trụ cột thứ 2, Tính dự báo, điểm số đánh giá của Công chức thấp hơn người dân đánh giá (3,74 so với 3,86). Đặc biệt trong đánh giá cũng ở trụ cột thứ 4, Sự tham gia, khoảng cách điểm số đánh giá của Công chức so với người dân là khá lớn. Kết quả trên cho thấy: Điểm chung trong đánh giá của cả Công chức và người dân là các trụ cột của nền hành chính cấp tỉnh đã có sự cải thiện so với 5 năm trước, tuy nhiên mức độ nhìn nhận và đánh giá này là khác nhau theo hướng Công chức có sự đánh giá lạc quan hơn so với người dân, và trong số các trụ cột này thì trụ cột thứ 4, Sự tham gia, là có sự chuyển biến chậm nhất và có sự khác biệt nhất trong kết quả đánh giá từ hai phía.

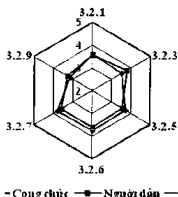
Nguyên nhân trực tiếp của thực trạng này (gồm cả thực trạng theo kết quả đánh giá tổng hợp chung cũng như những sự khác biệt trong kết quả đánh giá từ hai phía) có thể được giải thích thông qua phân tích kết quả đánh giá về các yếu tố cấu thành nền

Biểu đồ 3: Kết quả đánh giá trụ cột Công khai minh bạch từ hai phía



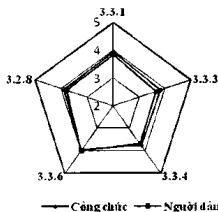
Nguồn: Xử lý thông tin từ phiếu điều tra

Biểu đồ 4: Kết quả đánh giá trụ cột Tính dự báo từ hai phía



Nguồn: Xử lý thông tin từ phiếu điều tra

Biểu đồ 5: Kết quả đánh giá trụ cột Trách nhiệm giải trình



Nguồn: Xử lý thông tin từ phiếu điều tra

mỗi trụ cột, cụ thể:

+ Đánh giá về mức độ Công khai minh bạch, kết quả so sánh giữa đánh giá của Công chức và người dân cho thấy có nhiều sự khác biệt trong đánh giá của hai nhóm đối tượng về các yếu tố khác nhau cấu thành nên tính Công khai minh bạch.

+ Đánh giá về trụ cột Tính dự báo, kết quả so sánh giữa đánh giá của Công chức và người dân cho thấy có sự khác biệt trong kết quả đánh giá đối với các yếu tố cấu thành nên trụ cột này. Sự khác nhau là khá lớn, trong đó có những yếu tố mà kết quả đánh giá của người dân là tốt hơn so với đánh giá của Công chức, tuy nhiên điều này không phản ánh ưu điểm mà ngược lại, nó lại cho thấy hạn chế là sự thiếu thông tin của người dân.

+ Đánh giá về trụ cột Trách nhiệm giải trình, kết quả so sánh giữa đánh giá của Công chức và người dân cho thấy sự đánh giá của cả hai đối tượng là khá tương đồng, trong đó kết quả đánh giá của người dân thấp hơn một chút so với đánh giá của Công chức ở các khía cạnh, đồng thời mức đánh giá trung bình của cả hai đối tượng cũng đều ở mức khá, điều này cũng phản ánh đúng thực tế và xu thế trong cải cách hành chính nói chung và cải cách hành chính tại Bắc Giang nói riêng.

+ Đánh giá về trụ cột Sự tham gia, về phía người dân đánh giá sự tham gia của họ vào quá trình soạn thảo và ban hành các văn bản quản lý hành chính nhà nước trên lĩnh vực quản lý của cơ quan có liên quan ở mức từ ít đến vừa phải (2,92 điểm), trong khi đó đánh giá về mức độ tiếp thu của cơ quan với các ý kiến từ người dân ở mức vừa phải (3,28 điểm). Trong khi đó kết quả tự đánh giá về mức độ tham gia góp ý vào quá trình soạn thảo văn bản của công chức cho thấy: sự tham gia cũng chỉ đạt được ở mức

vừa phải (3,28 điểm), kết quả đánh giá sự tham gia của các người dân và của cơ quan cấp dưới vào quá trình soạn thảo văn bản của cơ quan đó ở mức độ cao hơn một chút (3,36 điểm). Đánh giá về sự tham gia của cơ quan hiện tại vào quá trình soạn thảo văn bản của cơ quan cấp trên cho kết quả khá đi hơn, ở mức giữa vừa phải đến nhiều (3,56 điểm).

Như vậy, việc đo lường như đề xuất nghiên cứu là có thể thực hiện được trong thực tế, và kết quả được biểu diễn có ý nghĩa, tác dụng trong việc phản ánh thực trạng nền hành chính nhà nước hiện đại dựa trên các trụ cột một cách tuyệt đối và tương đối, có sự so sánh giữa kết quả đánh giá khách quan từ cả hai phía.

5. Gợi ý giải pháp hỗ trợ cải cách nền hành chính nhà nước cấp tỉnh để thúc đẩy phát triển kinh tế địa phương

Một nền hành chính hiện đại dựa trên việc củng cố các trụ cột của nó sẽ góp phần quan trọng vào thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội dựa trên việc thực

hiện tốt chức năng của nhà nước trong nền kinh tế thị trường và xây dựng một nhà nước mang tính phục vụ cao. Lý thuyết cũng như thực nghiệm đã cho thấy mối quan hệ tác động này. Mặt khác, quá trình xây dựng nền hành chính hướng đến một nền hành chính hiện đại cần phải tiến hành thường xuyên, và đó là quá trình chứ không phải là cái đích. Chính vì vậy, cần có công cụ để thường xuyên đo lường, đưa ra các kết quả để cảnh báo và làm cơ sở cho sự điều chỉnh nhằm đạt được mục đích đó.

Các chính sách cải cách hành chính hiện nay đang tập trung vào các yếu tố đầu vào như: nguồn lực tài chính, nguồn lực con người quy trình, thể chế... trong khi đó, nền hành chính cần phải hướng đến thực hiện tốt mục tiêu của nó là hỗ trợ tốt nhất cho phát triển kinh tế - xã hội nói chung với tính chất "phục vụ" cao. Để hỗ trợ tốt cho phát triển kinh tế - xã hội, nền hành chính đó phải đảm bảo cùng cố vững chắc các trụ cột của mình, và để đảm bảo tính chất phục vụ tốt nó phải làm thỏa mãn đối tượng phục vụ của mình chứ không chỉ đáp ứng theo tự đánh giá.

Như vậy, để đánh giá nền hành chính theo 4 trụ cột và mức độ phù hợp đối với quá trình phát triển kinh tế của địa phương cần được thực hiện thông

qua hai đánh giá: đánh giá bên trong là đánh giá của bản thân nền hành chính, dựa trên đánh giá của công chức trong các cơ quan, những người trực tiếp thực thi các công việc của nền hành chính; và đánh giá bên ngoài, là đánh giá của xã hội (gồm người dân, doanh nghiệp, tổ chức), đối tượng chịu sự tác động và đồng thời hưởng lợi từ hoạt động của các cơ quan. Việc đánh giá sẽ được thực hiện theo cả 4 trụ cột và trên các tiêu chí đo lường của mỗi trụ cột đó. Đối với đánh giá bên trong, việc đánh giá cần được thực hiện định kỳ theo 6 tháng để có thể kịp thời đo lường sự thay đổi, đồng thời có tác dụng cảnh báo kịp thời đối với những điểm khác biệt trong kết quả đánh giá từ bên trong và từ bên ngoài.

Kết quả đo lường sẽ không được cung cấp cho người dân mà sẽ được bộ phận độc lập xử lý và cung cấp cho các cơ quan, kết quả không đòi hỏi sự giải trình mà chỉ có tác dụng để cho cơ quan và Công chức nhìn nhận rõ hơn về kết quả thực thi chức trách, nhiệm vụ của mình dưới hai góc độ: kết quả công việc thực tế và sự đánh giá dựa trên cảm nhận của người dân, hướng đến xây dựng nền hành chính mang tính phục vụ và phục vụ tốt hơn cho quá trình phát triển kinh tế thông qua phục vụ tốt đối tượng thụ hưởng, chịu tác động là người dân. □

Tài liệu tham khảo

ADB (2003), *Phục vụ và Duy trì*, Hà Nội.

Sokstreng, T.E. (2007), *Good governance in Cambodia: Exploring the Link between governance and Poverty reduction*, truy cập ngày 20 tháng 9 năm 2014 từ <<http://kamome.lib.ynu.ac.jp/dspace/bitstream/10131/3127/1/4-Te.pdf>>.

Trương Quốc Việt (2010), *Bốn trụ cột của hành chính công trong thế kỷ XXI*, truy cập ngày 10 tháng 12 năm 2014 từ <<http://www.hanhchinh.com.vn/forum/17/bon-tru-cot-cua-hanh-chinh-cong-trong-ky-xxi-25921.html>>

UNDP (2009), *Cải cách nền hành chính nhà nước ở Việt Nam: thực trạng và giải pháp*, Hà Nội.

WB (1998), *Báo cáo phát triển thế giới 1997*, Hà Nội.

Thông tin tác giả:

***Bùi Trung Hải, Thạc sĩ, Nghiên cứu sinh**

- Tổ chức tác giả công tác: Khoa Kế hoạch và Phát triển, trường Đại học Kinh tế Quốc dân
- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Tài chính công, quản lý công, hành chính công
- Một số tạp chí tiêu biểu mà tác giả đã từng đăng tải công trình nghiên cứu: Tạp chí Kinh tế và phát triển
- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ email: haiht@neu.edu.vn