

Làm thế nào để quản trị quốc gia tốt trong bối cảnh cách mạng công nghiệp 4.0?

GS.TS Nguyễn Quang Thuấn

Chủ tịch Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư (CMCN 4.0) khiến cho công nghệ và quản trị có mối liên hệ chặt chẽ với nhau và trở thành hai yếu tố quan trọng đối với sự phát triển của mọi quốc gia. Điều này đặt ra những thách thức rất lớn khi cả nền tảng công nghệ lẫn chất lượng quản trị quốc gia của nước ta còn thấp. Nếu tận dụng tốt các cơ hội và vượt qua được các thách thức này, hơn bao giờ hết, Việt Nam sẽ có khả năng thu hẹp khoảng cách phát triển với các nước tiên tiến hơn, còn ngược lại, chúng ta sẽ bị tụt hậu ngày một xa hơn so với các nước đi trước.

Quản trị quốc gia trong thời đại công nghệ

Sự bùng nổ của công nghệ thông tin và truyền thông (ICT), đặc biệt là công nghệ số, đã giúp dỡ bỏ các rào cản về mặt công nghệ, giúp thiết lập mô hình quản trị điện tử (e-governance) với những phiên bản được nâng cấp không ngừng như quản trị số (digital governance), quản trị di động (m-governance) và quản trị thông minh (smart governance). Trong môi trường quản trị điện tử, đột phá về mặt công nghệ đang tạo ra những người chơi mới có vai trò khác trước và thay đổi hoàn toàn cách chơi.

Thứ nhất, quản trị điện tử mở ra một phương thức mới nhằm cải thiện chất lượng quản trị thông qua việc nâng cao hiệu quả cung cấp các dịch vụ công, tăng cường phổ cập thông tin và mở rộng sự tham gia của người dân vào các quá trình chính sách: Từ khâu xây dựng cho đến giám sát thực thi và đánh giá kết quả. Trên nền tảng ICT, các thông tin được số hóa, cung cấp qua mạng, trên những trang web và tiếp cận bởi mọi người dân; nhờ đó, tất cả mọi

người đều có cơ hội khai thác và sử dụng các thông tin này. Đây là nhân tố hết sức quan trọng để nâng cao tính minh bạch - một trong những chỉ số quản trị thường bị xem là yếu nhất của các nền kinh tế đi sau; đồng thời, cải thiện chất lượng và quá trình thực thi chính sách với hiệu quả vượt xa các sáng kiến phi công nghệ.

Thứ hai, trong môi trường quản trị truyền thống, chính phủ thường đóng vai trò là người độc lập điều phối và can thiệp một chiều vào các hành vi xã hội. Trong môi trường quản trị điện tử đặc trưng bởi tính tương tác và tự động hóa, chính phủ chuyển sang hoạt động theo mô hình chính phủ điện tử. Nhiều dịch vụ (thuế, thủ tục hành chính cấp phép, nộp phạt hành chính, quản lý đất đai, tài nguyên, cư trú, xuất nhập cảnh...) được cung cấp qua mạng một cách nhanh chóng và thuận tiện. Tương tác giữa chính phủ với người dân, doanh nghiệp và các tổ chức xã hội diễn ra liên tục và trực tuyến [1], nhờ đó chính phủ tiếp nhận được nhanh chóng các ý kiến phản hồi và cải thiện

chất lượng dịch vụ. Sự phối hợp và kết nối trong hệ thống chính phủ, từ cấp trung ương tới địa phương cũng như các bộ phận chức năng khác nhau trong bộ máy cũng được cải thiện.

Thứ ba, những đột phá về công nghệ đang làm thay đổi cấu trúc và phương thức quản lý kinh tế - xã hội một cách sâu sắc, theo hướng “mở” và “động” hơn. Với việc phủ sóng Internet và truy cập mạng bằng điện thoại thông minh, quản lý xã hội sẽ không còn giới hạn ở phạm vi lãnh thổ quốc gia mà mở rộng trên phạm vi toàn cầu. Chính phủ sẽ phải quản lý công dân của mình trong so sánh và giao thoa với sự quản lý công dân của các nước khác.

Thứ tư, tốc độ phát triển của những đột phá trong CMCN 4.0 là không có tiền lệ trong lịch sử¹.

¹Để đo tốc độ lan truyền của công nghệ, một số chuyên gia sử dụng tiêu chí thời gian mà sản phẩm công nghệ đạt ngưỡng 50 triệu người sử dụng. Theo tiêu chí này, tốc độ lan truyền công nghệ tăng mạnh trong giai đoạn gần đây: Nếu như trước đây để đạt được con số 50 triệu người sử dụng, điện thoại cần 75 năm, radio cần 38 năm, ti vi cần 13 năm thì gần đây Internet chỉ cần 4 năm và Facebook chỉ cần 3,5 năm.

Nếu như các cuộc cách mạng công nghiệp trước đây diễn ra với tốc độ theo cấp số cộng (hay tuyến tính) thì tốc độ phát triển của CMCN 4.0 là theo cấp số nhân. Thời gian từ khi các ý tưởng về công nghệ và đổi mới - sáng tạo được phôi thai, hiện thực hóa trong các phòng thí nghiệm và thương mại hóa ở quy mô lớn trên phạm vi toàn cầu được rút ngắn đáng kể. Những đột phá công nghệ diễn ra trong nhiều lĩnh vực đang tạo ra một thế giới biến đổi rất nhanh, đòi hỏi áp dụng phương thức quản trị linh hoạt (agile governance), tập trung vào quá trình hình thành, quản lý và kiểm soát các sáng kiến. Trong bối cảnh đó, lý thuyết quản trị mới cho rằng, đã đến lúc thay vì trực tiếp ban hành các quy định cụ thể, chính phủ chỉ cần đưa ra yêu cầu về kết quả cần đạt được, còn những đối tượng bị tác động (công ty công nghệ, cộng đồng mạng...) sẽ là người trực tiếp soạn thảo những quy định này.

Điểm nghẽn quản trị quốc gia của Việt Nam

Thực tế diễn ra kể từ khi Việt Nam gia nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO) cho thấy mối quan hệ phức tạp giữa cải cách thể chế kinh tế và cải thiện nền quản trị quốc gia. Để gia nhập WTO, Việt Nam đã xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật phù hợp với những chuẩn mực quốc tế. Chỉ trong một khoảng thời gian ngắn, Quốc hội đã thông qua nhiều văn bản luật quan trọng như Luật Thương mại, Đầu tư, Doanh nghiệp, Đất đai, Hải quan, Ngân hàng, Bảo hiểm, Lao động, Sở hữu trí tuệ... Tuy nhiên, những nỗ lực này dường như chưa đủ để giúp nền kinh tế Việt Nam chuyển mạnh sang cơ chế thị trường. Mặc dù trong khoảng 10 năm trở lại đây, chúng

ta nói nhiều đến yêu cầu phải chuyển mạnh hơn nữa sang nền kinh tế thị trường, song theo đánh giá của Heritage Foundation, chỉ số tự do kinh tế của Việt Nam hầu như không thay đổi². Môi trường kinh doanh ở Việt Nam vẫn tồn tại những gánh nặng thủ tục hành chính, thanh tra, kiểm tra của các cơ quan nhà nước, chưa kể tình trạng những nhiễu khi giải quyết thủ tục hành chính³. Báo cáo Môi trường kinh doanh 2017 của Ngân hàng thế giới (WB) xếp Việt Nam đứng thứ 82/190 nền kinh tế (về môi trường kinh doanh), tốt hơn một số nước trong khu vực (như Indonesia, Philippines, Lào, Campuchia, Myanmar, Ấn Độ) và cải thiện so với thứ hạng trong Báo cáo năm 2016 (đứng thứ 91/190). Tuy nhiên, thứ hạng đối với một số chỉ số của Việt Nam còn khá thấp, như: Khởi sự kinh doanh (đứng thứ 121, tụt hạng so năm 2016); trả thuế (đứng thứ 167) và phá sản (đứng thứ 125) [2].

Nhìn chung, chất lượng quản trị quốc gia của Việt Nam được cải thiện rất chậm. WB đánh giá các khía cạnh của quản trị như tiếng nói và trách nhiệm giải trình, chất lượng các quy định của Việt Nam ở mức rất thấp; hầu như không được cải thiện trong khoảng 15 năm gần đây [3]. Đảm bảo niềm tin của người chơi là yếu tố quan trọng để các luật chơi có thể được

²Heritage đánh giá mức độ tự do của một nền kinh tế theo 4 nhóm chỉ số: 1) Tinh thần thượng tôn pháp luật (bảo đảm quyền sở hữu, không bị tham nhũng); 2) Hạn chế của chính phủ (tự do về tài khóa, chi tiêu của chính phủ); 3) Hiệu quả của quy định (tự do kinh doanh, tự do lao động, tự do về tiền tệ) và 4) Thị trường mở (tự do thương mại, tự do đầu tư và tự do tài chính) [<http://www.heritage.org/index/ranking>].

³Theo PCI 2015, có tới 74% doanh nghiệp từng đón tiếp các đoàn thanh kiểm tra trong tất cả các lĩnh vực trong năm 2014 [VCCI & USAID (2015), Báo cáo năng lực cạnh tranh cấp tỉnh năm 2015].

tuân thủ hữu hiệu. Thực tế cho thấy, sau hơn 30 năm đổi mới, mặc dù đời sống của người dân được nâng lên, xã hội Việt Nam trở nên văn minh hơn, nền dân chủ xã hội chủ nghĩa (XHCN) có nhiều tiến bộ, song đáng lo ngại là niềm tin có chiều hướng suy giảm.

Điểm mấu chốt khiến dư luận ít quan tâm đến những thành công mà chỉ chú ý nhiều đến những hạn chế của quá trình phát triển hiện nay, dẫn đến suy giảm niềm tin là sự thiếu minh bạch, thiếu công khai và thiếu sự tham gia bởi các bên liên quan trong quá trình xây dựng chính sách, phân bổ nguồn lực quốc gia và trách nhiệm giải trình thấp kém.

Nhờ những kết quả của tăng trưởng kinh tế, nhóm trung lưu ở Việt Nam đã xuất hiện và đang mở rộng nhanh chóng. Khác với nhóm có thu nhập cao, nhóm trung lưu vẫn còn có khá nhiều bức xúc liên quan đến chất lượng việc làm, thu nhập, chất lượng giáo dục, y tế, sự tham gia trong xã hội... Khác với nhóm nghèo và cận nghèo là những người ưu tiên vào việc kiếm sống và cũng không có nhiều kỹ năng để thể hiện những bức xúc của mình, nhóm trung lưu có nhiều mối quan tâm hơn, đồng thời cũng có nhiều kỹ năng hơn để thể hiện những bức xúc và mối quan tâm của mình [4]. Hai yếu tố (nhóm trung lưu và mạng truyền thông xã hội) xuất hiện gần như đồng thời ở Việt Nam, tương tác với nhau tạo nên những ảnh hưởng ngày một gia tăng đến quá trình tạo ra luật chơi cũng như cách chơi theo hướng công khai, minh bạch.

Định hướng chính sách

Cuộc CMCN 4.0 đã khiến cho công nghệ và quản trị có mối liên



Xây dựng môi trường quản trị kiến tạo phát triển.

hệ chặt chẽ với nhau và trở thành hai yếu tố quan trọng đối với sự phát triển của mọi quốc gia, trong đó có Việt Nam. Những đột phá về mặt công nghệ hiện đang tác động mạnh mẽ đến các mô hình và chất lượng quản trị quốc gia, song ngược lại chất lượng quản trị quốc gia cũng sẽ quyết định đến khả năng hấp thụ và ứng dụng công nghệ. Điều này mở ra cơ hội tháo gỡ những điểm nghẽn phát triển cho Việt Nam, song cũng đặt ra những thách thức rất lớn khi cả nền tảng công nghệ lẫn chất lượng quản trị quốc gia của nước ta còn thấp. Nếu tận dụng tốt cơ hội và vượt qua được các thách thức, Việt Nam sẽ có khả năng thu hẹp khoảng cách phát triển với các nước tiên tiến hơn, còn trong trường hợp ngược lại, khoảng cách phát triển với các nước đi trước sẽ tiếp tục gia tăng. Trong bối cảnh đó, Việt Nam cần chú ý đến 2 nhóm giải pháp cơ bản sau:

Một là, nâng cấp nền tảng công nghệ quốc gia, đẩy mạnh nỗ lực thiết lập các mô hình quản trị hiện đại. Đây là yêu cầu đầu

tiên để Việt Nam có thể tận dụng được các thành tựu của cuộc CMCN 4.0 trong việc cải thiện chất lượng quản trị thông qua việc ứng dụng những mô hình hiện đại như quản trị số, quản trị di động và quản trị thông minh. Đây là một mũi tên có thể giúp Việt Nam đạt được hai mục tiêu quan trọng: Vừa chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ chiều rộng sang chiều sâu; vừa góp phần cải cách, hoàn thiện thể chế.

Việc tiếp tục khai thác các dư địa còn lại của mô hình tăng trưởng cũ (chủ yếu dựa vào gia tăng huy động và sử dụng hiệu quả các nguồn lực) sẽ không đủ để giúp nền kinh tế Việt Nam vượt qua “bẫy thu nhập trung bình” và tiến xa hơn bởi các nguồn lực như vốn, tài nguyên và lao động chỉ có hạn. Trước áp lực của cuộc CMCN 4.0, Việt Nam phải nhanh chóng thiết lập một mô hình tăng trưởng mới, dựa trên công nghệ và đổi mới sáng tạo để không bị tụt lại phía sau, trong những thay đổi nhanh chóng của thế giới và quá trình hội nhập.

Cùng với việc nâng cấp kết

cấu hạ tầng kỹ thuật, cần nâng cao chất lượng nguồn nhân lực thông qua cải cách giáo dục và đào tạo, gắn đào tạo với thực tiễn, tập trung vào đào tạo các ngành nghề liên quan đến các công nghệ mũi nhọn như: ICT, khoa học tự nhiên, công nghệ, cơ khí, toán, robotic, kinh tế xanh, Internet kết nối vạn vật, trí tuệ nhân tạo, tự động hoá, năng lượng và vật liệu mới... Do công nghệ thay đổi rất nhanh nên các kỹ năng đặc thù ngành hay công nghệ cụ thể bị khấu hao rất nhanh. Điều này có hai hàm ý: i) cần chú trọng đào tạo các kỹ năng nhận thức cấp cao như giải quyết vấn đề, suy luận logic, làm việc theo nhóm, kỹ năng thích nghi nhanh; ii) cần tạo động lực và khả năng học tập suốt đời và học tập liên tục cho mọi người. Học qua Internet, với sự gia tăng của các nguồn tư liệu mở và các khóa học trực tuyến đại chúng đóng vai trò quan trọng và có khả năng đáp ứng yêu cầu về học suốt đời và học liên tục [5].

Cần triển khai mạnh mẽ và mở rộng chính phủ điện tử, chính phủ số ở mọi lĩnh vực để giảm thiểu và hiện đại hóa thủ tục hành chính, hạn chế tham nhũng, tăng cường tính minh bạch và tiếp nhận được sự phản hồi của người dân. Khẩn trương thu thập và xây dựng cơ sở dữ liệu mở để tăng khả năng tiếp cận thông tin của người dân đối với quá trình ra quyết định; thống nhất và đảm bảo tính đồng bộ trong quy trình giải quyết thủ tục hành chính điện tử.

Hai là, xây dựng môi trường quản trị kiến tạo phát triển. Việt Nam không chỉ cần thúc đẩy những yếu tố của quản trị tốt, làm nền tảng cho việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường cơ bản mà còn cần xây dựng một nền quản trị kiến tạo phát triển để đẩy

nhau quá trình thiết lập thể chế đặc thù cho một mô hình tăng trưởng mới. Yếu tố kiến tạo, phát triển của nền quản trị quốc gia phải được thể hiện trên 4 phương diện:

- Xử lý một cách hiệu quả các thất bại của thị trường, tác động đến quá trình phân bổ lại thu nhập để bảo vệ người nghèo, người yếu thế. Nền tảng công nghệ hiện đại, trong đó có ICT, có thể giúp Chính phủ quản lý, điều hành tốt hơn; tiếp cận và hỗ trợ những cộng đồng ở nông thôn, cộng đồng dễ bị tổn thương và cộng đồng dân tộc thiểu số... bằng nhiều hình thức. Đặc biệt, để tận dụng tốt các thành tựu của CMCN 4.0 trong việc cải thiện nền quản trị quốc gia, cần chú ý đến việc xây dựng một xã hội số mang tính bao trùm. Điều này không chỉ hàm ý mở rộng hệ thống kết cấu hạ tầng ICT, giảm giá cước truy cập Internet và di động cho mọi người dân mà còn gồm cả việc nâng cao khả năng khai thác các ứng dụng công nghệ và thiết bị (Internet, điện thoại thông minh, máy tính bảng...) để mọi người dân tận dụng được các cơ hội tham gia vào quá trình quản trị quốc gia và nâng cao chất lượng cuộc sống. Cần đào tạo lại một bộ phận nguồn nhân lực, chủ yếu là những người có tuổi trong bộ máy hành chính nhà nước, khó bắt nhịp được với những thay đổi nhanh chóng của thế giới công nghệ.

- Thúc đẩy sự phát triển của tầng lớp trung lưu. Điều này gắn với yêu cầu duy trì tăng trưởng kinh tế, ổn định việc làm và đẩy mạnh quá trình chuyển đổi cơ cấu kinh tế từ nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ. Một tầng lớp trung lưu vững mạnh cũng là nền tảng tốt để duy trì tăng trưởng

kinh tế dựa trên tiêu dùng nội địa, đồng thời là nơi hình thành tinh thần khởi nghiệp và sáng tạo mạnh mẽ. Tầng lớp trung lưu còn là điều kiện quan trọng để thúc đẩy một nền quản trị tốt nhờ việc tích cực tham gia vào các quá trình chính sách và những đòi hỏi khắt khe hơn về việc nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình.

- Thúc đẩy việc thực hiện cam kết, phối hợp và hợp tác giữa các chủ thể của nền kinh tế để nâng cao hiệu lực trong việc thực thi luật chơi. Để những người chơi hợp tác với nhau và đạt được lợi ích trong dài hạn thay vì lợi dụng nhau để thu lợi trong ngắn hạn, cần xây dựng các thể chế mang tính dung nạp, tức là không loại trừ một ai cũng như không ưu ái bất cứ ai trong quá trình xây dựng và thực thi luật chơi. Bản thân trong khu vực nhà nước cũng cần có sự phối hợp nhịp nhàng giữa các bộ, ngành, trung ương và địa phương để thực hiện có hiệu quả định hướng chiến lược của Đảng trong việc thúc đẩy tăng trưởng nhanh, bền vững và mang tính bao trùm.

- Khuyến khích, nuôi dưỡng đổi mới sáng tạo cũng như khoan dung và cho phép tiếp nhận những luật chơi mới nhất. Trong điều kiện hiện nay, cần bắt đầu từ việc nắm bắt được làn sóng khởi nghiệp của các doanh nghiệp công nghệ và có các chính sách giúp các doanh nhân vượt qua rào cản về vốn, rủi ro, nguồn nhân lực... để hiện thực hóa các ý tưởng sáng tạo của mình trong các dự án kinh doanh. Phát triển hệ thống tài chính hỗ trợ hấp thụ, áp dụng công nghệ và thúc đẩy đổi mới sáng tạo. Nhà nước cần tập trung xây dựng, hoàn thiện cơ chế chính sách, tạo thuận lợi

cho việc thành lập, hoạt động của Quỹ đầu tư mạo hiểm; thực hiện nhiều hình thức đối tác công - tư để cung cấp tài chính cho các doanh nghiệp khởi nghiệp. Đẩy nhanh xây dựng những thể chế, những mô hình quản trị phát triển mang tính “đột phá” và “vượt trội” như các đặc khu kinh tế. Ngoài ra, cần coi xây dựng Chính phủ kiến tạo là một phần của nền quản trị quốc gia kiến tạo. Để thực hiện phương châm “liêm chính, kiến tạo và hành động” của Chính phủ hiện nay, cần có sự kết hợp giữa: i) Tầm nhìn chiến lược và quyết tâm chính trị thúc đẩy cải cách của lãnh đạo cấp cao; ii) Sự liêm chính và năng lực hành động của các cấp chính quyền; và iii) Sử dụng hiệu quả các chuyên gia kỹ trị có những dự báo chiến lược về các xu hướng lớn, cũng như đánh giá, đề xuất những ý tưởng mang tính đột phá phát triển trong một thế giới có nhiều biến động

TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1] Heeks, Richard (2001), “Understanding E-governance for Development, i-Government”, *Working Paper Series*, No.11.

[2] <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/vietnam>.

[3] WB (2017), *Worldwide Governance Indicator*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.

[4] Nguyễn Quang Thuấn (2017), “Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam: Lý luận và thực tiễn”, *Hội thảo khoa học “Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN trong bối cảnh mới”*, Hội đồng lý luận Trung ương - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, tháng 2/2017, Hà Nội.

[5] Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam (2016), *CMCN 4.0: Đặc trưng, tác động và hàm ý chính sách đối với Việt Nam*.