

Xu thế đổi mới cơ chế vận hành của chính phủ ở các nước phát triển hiện nay

Nguyễn Trọng Bình^(*)

Tóm tắt: *Mỗi một thời đại đều có một mô thức quản trị chính phủ phù hợp và tương thích với yêu cầu của thời đại đó. Nghiên cứu việc đổi mới cơ chế vận hành của chính phủ ở các nước phát triển trong bối cảnh toàn cầu hóa, thông tin hóa, dân chủ hóa và tri thức hóa cho thấy các biện pháp đổi mới thể hiện rõ từ cơ chế quyết sách, cơ chế trách nhiệm đến cơ chế phối hợp, cơ chế đánh giá hiệu suất chính phủ và cơ chế tham gia của xã hội. Bài viết khái quát những xu thế chủ yếu trong đổi mới cơ chế vận hành chính phủ ở một số nước phát triển hiện nay như Hoa Kỳ, Nhật Bản, Anh, Australia, New Zealand, Canada.*

Từ khóa: Chính phủ, Cơ chế vận hành, Đổi mới hoạt động, Các nước phát triển

Cơ cấu tổ chức và cơ chế vận hành là hai nhân tố chủ yếu ảnh hưởng tới hiệu quả quản trị của chính phủ. Do sự biến đổi không ngừng của môi trường quản trị nên việc đổi mới cơ cấu tổ chức và cơ chế vận hành nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động và năng lực quản trị của chính phủ là vấn đề luôn được đặt ra. Những năm gần đây, cùng với việc chuyển đổi chức năng và cơ cấu tổ chức, các nước phát triển còn rất chú trọng tới việc đổi mới cơ chế vận hành của chính phủ với mục tiêu thiết lập một chính phủ dân chủ, trách nhiệm và hiệu quả. Nghiên cứu việc đổi mới cơ chế vận hành của chính phủ ở các nước phát triển có thể thấy nổi lên những xu thế sau:

1. Đổi mới về quan niệm quản trị: từ lấy chính phủ làm trung tâm sang lấy công dân làm trung tâm

Như chúng ta biết, từ thế kỷ XX, ở các nước trên thế giới, quyền lực hành chính và tổ chức bộ máy hành chính công mở rộng hơn bao giờ hết. Quản trị công từng bước trở thành “đặc quyền” của chính trị gia và công chức; còn công dân được xem là “người tiêu dùng hàng hóa và dịch vụ công”, là bên bị động tiếp nhận chính sách, hành vi, việc làm và kết quả quản trị của chính phủ. Tất cả điều này hình thành nên hình thái quản trị *lấy chính phủ làm trung tâm*. Hình thái quản trị lấy chính phủ làm trung tâm dẫn đến hệ quả là hiệu quả quản trị của chính phủ thấp, năng lực đáp ứng của chính phủ không mạnh, tính chính đáng không đủ và sự thiếu hụt về nguồn lực cũng như làm suy giảm năng lực quản trị của chính phủ (Zhang

^(*) TS., Học viện Chính trị khu vực IV, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh; Email: trongbinh195@yahoo.com

Cheng-fu, 2014). Vì thế, từ những năm 90 của thế kỷ XX đến nay, một vấn đề cốt lõi trong cải cách chính phủ ở các nước phát triển như Hoa Kỳ, Nhật Bản, Anh, Australia, New Zealand, Canada là thông qua cải cách cơ chế để quản trị của chính phủ thực hiện tốt hơn quyền con người, quyền công dân, cung ứng dịch vụ công tốt hơn cho công dân và phát huy đầy đủ sự tham gia của công dân vào quá trình quản trị công. Nói khái quát, đó chính là thực hiện sự chuyển đổi từ *lấy chính phủ làm trung tâm sang lấy công dân làm trung tâm*. Trong mô thức quản trị công lấy công dân làm trung tâm, vai trò của hành chính công là *hành chính phục vụ*, một trong những vai trò quan trọng của nhà quản lý công chính là giúp đỡ công dân biểu đạt và thể hiện nhu cầu và lợi ích chung của họ, thỏa mãn lợi ích của họ, mà không phải là kiểm soát công dân (Janet V. Denhardt, Robert B. Denhardt, 2003: 121). Quản trị công lấy công dân làm trung tâm được thể hiện trên một số phương diện sau:

Thứ nhất, tăng cường năng lực đáp ứng của chính phủ. Năng lực đáp ứng của chính phủ có nghĩa là chính phủ kịp thời đáp ứng và thỏa mãn nhu cầu, mong muốn hợp pháp của công dân. Trong những thập niên gần đây, vấn đề trung tâm trong cải cách chính phủ ở các nước phát triển chính là, thông qua cải cách cơ chế để đáp ứng kịp thời nhu cầu và mong muốn hợp pháp, chính đáng của công dân. Để làm được điều này, các nước phát triển đã chú ý thực hiện một số biện pháp sau: *Một là*, thiết lập cơ chế tương tác có hiệu quả với công dân và các tổ chức đại diện của công dân (như thông qua điều tra dân ý, diễn đàn thảo luận, đối thoại trực tiếp, hội nghị lắng nghe ý kiến, đường dây nóng, hộp thư điện tử, tiếp xúc với công dân...) để nắm bắt nhanh chóng nhu cầu của công dân. *Hai là*, hoàn thiện cơ chế để tạo điều

kiện cho công dân tham gia một cách rộng rãi vào quá trình hoạch định và thực thi chính sách, kế hoạch, chương trình và dự án công. *Ba là*, tăng cường kiểm tra, giám sát việc thực hiện chính sách công, dự án công và chú trọng cơ chế phản hồi từ người dân để đảm bảo hiệu quả và mục đích xã hội của từng chính sách và dự án.

Thứ hai, chính phủ chịu trách nhiệm trước công dân. Frederickson đã từng nói: “Trong điều kiện chính trị dân chủ, nhà quản lý công cần chịu trách nhiệm đến cùng trước công dân. Cũng chính vì trách nhiệm này mà công việc của chúng ta mới thể hiện sự thiêng liêng cao cả” (George Frederickson, 1997: 234). Chính phủ chịu trách nhiệm trước công dân thể hiện trên các phương diện chủ yếu như: Đảm bảo để công dân thụ hưởng dịch vụ công do chính phủ cung ứng; Bảo đảm để công dân có cơ hội lựa chọn dịch vụ công; Công dân được tiếp cận thông tin đầy đủ, kịp thời từ chính phủ; Có cơ chế để bảo vệ công dân khi quyền và lợi ích của họ bị xâm hại; Sự hài lòng của công dân là tiêu chuẩn quan trọng nhất đánh giá và đo lường hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính.

Thứ ba, hợp tác giữa chính phủ và công dân. Sự hợp tác tích cực giữa chính phủ và công dân có tác dụng nâng cao hiệu quả quản trị của chính phủ. Hiện nay, sự hợp tác giữa chính phủ và công dân đang từng bước trở thành nội dung cơ bản trong cơ chế quản trị của chính phủ. Các nước phát triển đều coi việc mở rộng quyền tham gia và quyền quyết định của công dân là yếu tố then chốt để giải quyết nhiều vấn đề “nan giải” trong tổ chức và hoạt động của chính phủ, và cũng là một xu thế tất yếu của hành chính công hiện đại. Chẳng hạn, với Luật phúc quyết của công dân, Chính phủ New Zealand có thể tạo điều kiện để công dân tiến hành phúc

quyết và thể hiện ý kiến đối với bất kỳ vấn đề cụ thể nào.

Thứ tư, nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công. Chính phủ căn cứ vào nhu cầu và nguyện vọng của công chúng để cung ứng dịch vụ công có chất lượng cho xã hội. Theo đó, các nước phát triển đã thực hiện một số biện pháp sau để cải thiện chất lượng cung ứng dịch vụ công: 1) Đảm bảo để công dân tiếp cận dịch vụ công một cách thuận tiện nhất bằng các cách như đảm bảo để công dân tiếp cận thông tin thuận tiện và đầy đủ, thiết lập trung tâm “dịch vụ một cửa”, kéo dài thời gian phục vụ, trang bị hệ thống công nghệ thông tin hiện đại để cung ứng một số dịch vụ công trực tuyến; 2) Đơn giản hóa thủ tục hành chính, giảm thiểu các công việc đơn thuần về mặt giấy tờ, đồng thời dành cho công chức nhiều quyền tự chủ hơn; 3) Giảm thiểu thời gian xếp hàng chờ đợi của người dân, nâng cao mức độ lịch sự của công chức khi giao tiếp với công dân. Ở Anh, “Hiến chương công dân” đã quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan hành chính trong việc công khai, minh bạch các thủ tục hành chính cũng như quy định về thái độ, chuẩn tắc hành vi trong quá trình công chức tiếp xúc với công dân và cung ứng dịch vụ công.

2. Đổi mới cơ chế quyết sách của chính phủ từ khép kín sang công khai và minh bạch

Thiết lập cơ chế quyết sách dân chủ và khoa học là cơ sở để đảm bảo tính chính đáng của chính sách. Việc đổi mới cơ chế quyết sách của chính phủ ở các nước phát triển chủ yếu thể hiện ở một số phương diện sau:

Thứ nhất, đổi mới cơ chế tư vấn quyết sách. Do tính phức tạp của các vấn đề quản trị công ngày càng tăng lên và yêu cầu ngày càng cao đối với chất lượng của

chính sách công nên cơ chế tư vấn đã trở thành một yếu tố không thể thiếu trong quá trình hoạch định chính sách công của chính phủ. Ở các nước phát triển, hoạt động tư vấn chính sách đã được thể chế hóa với trình tự và nguyên tắc cụ thể, nó được xem là một mắt khâu không thể thiếu trong quá trình hoạch định chính sách. Tham gia vào hoạt động tư vấn chính sách cho chính phủ bao gồm các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách do chính phủ thành lập nên và các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách mang tính chất dân sự (hay “phi quan phương”). Thành viên tham gia vào tổ chức tư vấn là các chuyên gia giỏi hoạt động trên các lĩnh vực khác nhau. Chức năng chủ yếu của tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách là trợ giúp chính phủ phát hiện vấn đề chính sách, đề ra mục tiêu chính sách, đề xuất các phương án chính sách... Ở các nước phát triển, các tổ chức tư vấn chính sách do chính phủ thành lập được phân thành hai loại: 1) tổ chức tư vấn hoạt động chuyên nghiệp và ổn định; 2) tổ chức tư vấn hoạt động mang tính chất tạm thời nhằm tư vấn hoặc giải quyết vấn đề cụ thể nào đó (Nguyễn Trọng Bình, 2015). Ở Mỹ, theo quy định của Luật Ủy ban tư vấn thì các tổ chức tư vấn do cơ quan hành chính thành lập nên có phương thức định kỳ tổ chức hội nghị và không định kỳ tổ chức hội nghị; tính chất của nó lại có thể được phân thành tính lâu dài, tính tạm thời và tính liên tục. Hoạt động tư vấn chính sách của các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách có tác dụng: 1) góp phần giúp chính phủ xác định “trúng” vấn đề chính sách và tìm được phương án chính sách hợp lý; 2) giúp cơ quan hoạch định chính sách phát hiện ra chỗ sai sót, chưa hợp lý, chưa khoa học trong phương án chính sách nào đó; 3) phản ánh và thể hiện ý nguyện của dân; 4) có thể đề xuất được phương án chính sách phản ánh được ý nguyện của công chúng

và tích hợp được các lợi ích khác nhau trong xã hội; 5) có thể loại bỏ được hiện tượng lợi ích nhóm và lợi ích cục bộ, từ đó đề ra được chính sách có tính đổi mới và sáng tạo (Zhang Cheng-fu, 2014).

Thứ hai, đổi mới cơ chế tham gia quyết sách. Báo cáo của Ngân hàng Thế giới chỉ rõ: “Một chính phủ khi hoạch định và thực thi chính sách nếu coi nhẹ nhu cầu của đông đảo dân chúng thì không phải là một chính phủ có năng lực. Ngay cả khi có nguyện vọng và động cơ tốt đẹp nhưng nếu chính phủ không biết gì đối với nhu cầu của các nhóm dân cư khác nhau trong xã hội thì cũng không thể đáp ứng và thỏa mãn một cách có hiệu quả những nhu cầu ấy” (Ngân hàng Thế giới, 2002: 40). Vì thế, tăng cường sự tương tác và mối quan hệ mật thiết giữa chính phủ và công dân là một yếu tố không thể thiếu nhằm tăng cường năng lực đáp ứng của tổ chức công. Xu thế đổi mới cơ chế tham gia quyết sách ở các nước phát triển thể hiện ở hai phương diện chủ yếu: 1) Bảo đảm và thúc đẩy sự tham gia của công dân. Theo đó, thông qua pháp luật để xác lập quy tắc, trình tự, các hình thức tham gia của công dân vào quá trình hoạch định chính sách; đảm bảo để công dân thảo luận, đánh giá rộng rãi về những chính sách quan trọng và những vấn đề mà chính phủ cần ưu tiên giải quyết. 2) Tăng cường sự phản hồi của chính phủ đối với ý kiến tham gia của công dân. Sự phản hồi của chính phủ là một yêu cầu rất cơ bản để đảm bảo sự tham gia có hiệu quả của công dân. Chẳng hạn, các ý kiến, kiến nghị của công dân về một chính sách hoặc một vấn đề nào đó đòi hỏi chính phủ cần trả lời và giải trình kịp thời. Về phương diện này, các nước phát triển đã rất chú trọng việc hoàn thiện cơ chế, thể chế để chính phủ kịp thời phản hồi các ý kiến, kiến nghị của công dân.

Thứ ba, đổi mới cơ chế thông tin quyết sách. Có thể nói, quá trình hoạch định chính sách công là một quá trình thu thập, phân tích và xử lý thông tin. Vì thế, cơ chế thông tin hiệu quả, thông suốt có tác dụng quyết định trực tiếp đến chất lượng của chính sách. Các nước phát triển đã kết hợp một cách hữu cơ phương thức truyền tải thông tin truyền thống với phương thức truyền tải thông tin hiện đại, để từ đó thiết lập mạng lưới thông tin hiệu quả và nhanh chóng liên quan đến tất cả các mặt hoạt động quản trị của chính phủ. Đồng thời, thực hiện sự tương tác, chia sẻ thông tin giữa các cơ quan trong chính phủ và giữa chính phủ, các cơ quan hành chính với xã hội và công dân. Thông tin được đảm bảo chính xác, toàn diện, kịp thời và hiệu quả để phục vụ cho hoạt động hoạch định chính sách của chính phủ. Việc đổi mới cơ chế thông tin quyết sách ở các nước phát triển không tách rời với việc xây dựng chính phủ điện tử. Trong những năm gần đây, các quốc gia như Nhật Bản, Mỹ, Anh... đều rất chú trọng vào việc xây dựng chính phủ điện tử. Việc tăng cường sự tương tác giữa công dân với chính phủ qua các phương tiện truyền thông hiện đại đã góp phần làm cho công dân và xã hội nắm bắt được các thông tin về hoạt động của chính phủ. Còn chính phủ cũng có thể nắm bắt kịp thời nhu cầu, nguyện vọng và các kiến nghị của công dân để từ đó đưa ra sự phản hồi tích cực và có trách nhiệm hơn.

3. Đổi mới cơ chế trách nhiệm nhằm đảm bảo sự thống nhất giữa quyền lực và trách nhiệm

Cơ chế trách nhiệm chính là một hệ thống thể chế bảo đảm thực hiện trách nhiệm. Để các cơ quan hành chính thực hiện trách nhiệm nhất định, đòi hỏi phải có quyền lực hành chính tương ứng. Quyền lực và trách nhiệm của các cơ quan trong bộ máy hành chính đòi hỏi phải đảm

bảo sự thống nhất. Quyền lực của một tổ chức và quan chức hành chính phải tương xứng với trách nhiệm của tổ chức và cá nhân đó, qua đó hình thành sự thống nhất về quyền lực và trách nhiệm. Có thể nói, sự tách rời về quyền lực và trách nhiệm ở các mức độ khác nhau là một hiện tượng phổ biến trong các cơ quan hành chính. Vì thế, việc cải cách cơ chế trách nhiệm theo hướng đảm bảo sự thống nhất về quyền lực và trách nhiệm là một nội dung mà cải cách chính phủ ở các nước thực hiện. Cùng với việc đảm bảo sự thống nhất về quyền lực và trách nhiệm, các nước phát triển cũng rất chú trọng đến việc hoàn thiện cơ chế giám sát đối với việc thực hiện trách nhiệm và cơ chế truy cứu trách nhiệm. Việc cải cách cơ chế trách nhiệm ở các nước phát triển chủ yếu tập trung vào ba phương diện sau:

Thứ nhất, căn cứ vào nguyên tắc đảm bảo sự thống nhất về quyền lực và trách nhiệm để xác định hợp lý quyền và trách nhiệm. Logic cơ bản của việc phân chia, xác định hợp lý quyền lực và trách nhiệm chính là: 1) Về quy mô và mức độ, quyền lực và trách nhiệm của một cơ quan hành chính cần có độ rộng tương ứng. Nếu trách nhiệm lớn, quyền lực nhỏ dẫn đến hệ quả là cơ quan đó rất khó thực hiện được chức năng và nhiệm vụ của mình, cũng như rất khó đảm bảo hiệu quả trong thực thi nhiệm vụ. Ngược lại, nếu quyền lực lớn, trách nhiệm nhỏ sẽ dẫn đến hiện tượng tập trung quyền lực, dễ dẫn đến hiện tượng lạm dụng quyền lực. 2) Về mặt tính chất, quyền lực và trách nhiệm của một đơn vị thống nhất cần đảm bảo tính thống nhất. Chẳng hạn, cơ quan hoặc cá nhân thực hiện chức năng quyết sách hành chính cần có đủ quyền quyết định chính sách; cơ quan đảm nhận chức năng thực thi hành chính cần có đủ quyền thực thi hành chính; cơ quan đảm nhận chức năng

kiểm tra, giám sát hành chính cần có đủ quyền kiểm tra, giám sát hành chính. 3) Pháp luật và hệ thống thể chế xác định và quy định rõ ràng quyền lực và trách nhiệm của các cơ quan hành chính cùng cấp.

Thứ hai, thiết lập và thực thi cơ chế giám sát trách nhiệm toàn diện và nhiều cấp độ. Để đảm bảo chính phủ và các cơ quan hành chính thực hiện tốt trách nhiệm của mình cần có cơ chế giám sát việc thực hiện trách nhiệm (Xem: Nguyễn Trọng Bình, 2015). Cơ chế giám sát ở đây bao gồm 2 nội dung. 1) Phát huy sức mạnh giám sát của nhiều chủ thể nhằm tăng cường sức mạnh tổng hợp của hoạt động giám sát, thể hiện ở chỗ: phát huy đầy đủ vai trò và chức năng giám sát của cơ quan lập pháp và cơ quan tư pháp đối với cơ quan hành pháp; tăng cường sự giám sát của đảng cầm quyền và nâng cao hiệu lực, hiệu quả giám sát của báo chí, các tổ chức xã hội và quần chúng; tăng cường sự tự giám sát của bộ máy hành chính. 2) Thực hiện sự giám sát một cách liên tục và cả quá trình. Có nghĩa là hình thành cơ chế giám sát trước, trong và sau; coi trọng giám sát trước mang tính phòng ngừa và giám sát trong quá trình thực hiện.

Thứ ba, thể chế hóa “trách nhiệm giải trình” (accountability). Điều này thể hiện ở chỗ: 1) Hoàn thiện hệ thống pháp luật nhằm tạo cơ sở cho việc xử lý trách nhiệm, truy cứu trách nhiệm và xác định rõ trình tự xử lý trách nhiệm. 2) Thực hiện đồng bộ cơ chế giải trình bên trong và giải trình bên ngoài. Theo đó, bên cạnh việc tăng cường sự giải trình của chính phủ với cơ quan lập pháp, cơ quan tư pháp và trách nhiệm giải trình trong nội bộ chính phủ (của cơ quan chuyên môn đối với chính phủ, của cấp dưới đối với cấp trên...), các nước phát triển còn rất chú trọng đến việc xây dựng hệ thống xử lý khiếu nại hành chính và tăng cường trách nhiệm giải trình

của chính phủ đối với công chúng và xã hội. 3) Mở rộng phạm vi trách nhiệm giải trình. Việc mở rộng phạm vi trách nhiệm giải trình và tăng cường xử lý trách nhiệm có tác dụng nâng cao ý thức trách nhiệm của chính phủ và đội ngũ công chức trong hoạt động điều hành và thực thi công vụ. Từ thực tiễn ở các nước phát triển có thể thấy, phạm vi trách nhiệm giải trình của chính phủ liên quan đến nhiều nội dung khác nhau như: tính hợp hiến, hợp pháp của hành vi hành chính, hiệu quả hành chính, chất lượng hành chính, chất lượng cung ứng dịch vụ công...

4. Đổi mới cơ chế phối hợp theo hướng tăng cường sự hợp tác giữa các cơ quan chính phủ

Phối hợp là việc xử lý các mối quan hệ bên trong và bên ngoài của tổ chức, cũng có nghĩa là quá trình tiến hành kiểm soát hành vi và quyết định của cá nhân và tổ chức nhằm thúc đẩy việc thực hiện mục tiêu tổng thể của tổ chức. Trong nội bộ chính phủ, cơ chế phối hợp giữa các cơ quan có ý nghĩa rất quan trọng. Bởi lẽ, do thực hiện sự phân công về chuyên môn, cơ cấu tổ chức, mục tiêu chính sách và phương thức hoạt động nên giữa các cơ quan hành chính khác nhau có sự khác biệt rất lớn. Điều này dễ nảy sinh xu hướng “chủ nghĩa cục bộ” và các hiện tượng tiêu cực khác cũng như khiến việc thực hiện chính sách trở nên khó khăn. Từ chục năm trở lại đây, ở các nước phát triển, việc đổi mới cơ chế phối hợp đã trở thành tiêu điểm trong đổi mới cơ chế vận hành của chính phủ. Chẳng hạn, từ năm 1997, Chính phủ Anh đã thực hiện chương trình cải cách mang tên “Hiệp đồng chính phủ”; Canada thực hiện chương trình cải cách nhằm tăng cường sự hợp tác giữa các cơ quan chính phủ... Những biện pháp điển hình về cải cách cơ chế phối hợp mà các nước thực hiện bao gồm:

Thứ nhất, thành lập cơ quan phối hợp liên ngành. Ở các nước phát triển, cho dù người đứng đầu cơ quan hành pháp có vai trò quan trọng trong việc thực hiện và tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan chính phủ ở trung ương, nhưng do việc thực hiện sự phối hợp giữa các cơ quan chính phủ trở nên ngày càng khó khăn và phức tạp hơn, nên nhiều nước đã thành lập cơ quan thực hiện sự phối hợp giữa các cơ quan trong chính phủ.

Thứ hai, ký kết thỏa thuận hợp tác giữa các cơ quan chính phủ. Dựa vào hình thức thỏa thuận hợp tác để đạt tới sự đồng thuận về việc giải quyết một vấn đề nào đó là hình thức có hiệu quả nhằm tăng cường sự hợp tác giữa các cơ quan chính phủ. Chẳng hạn, ở Anh, việc ban hành hướng dẫn “Phối hợp trong cung ứng dịch vụ công” có tác dụng quan trọng trong việc tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan, qua đó nhằm xác định mục tiêu hợp tác và các biện pháp để cải thiện chất lượng dịch vụ công.

Thứ ba, thiết lập quỹ hợp tác liên ngành. Thực hiện sự hợp tác theo chiều ngang giữa các cơ quan đòi hỏi sự hỗ trợ nguồn lực tài chính để thúc đẩy việc thực hiện mục tiêu hợp tác. Chẳng hạn, Chính phủ Anh đã thành lập hai quỹ để thúc đẩy sự hợp tác theo chiều ngang giữa các cơ quan chính phủ, gồm: “Quỹ tiết kiệm đầu tư” và “Quỹ đầu tư cho hiện đại hóa”. Trong đó, Chính phủ Anh yêu cầu cần tăng cường sự hợp tác giữa hai hoặc nhiều cơ quan trong khu vực chính phủ để thực hiện việc cung ứng dịch vụ công một cách tốt hơn.

5. Đổi mới cơ chế đánh giá hiệu suất của chính phủ

Hiệu suất của chính phủ là kết quả, hiệu năng, hiệu quả và hiệu ứng xã hội trong hoạt động quản trị của chính phủ, là

năng lực quản trị của chính phủ được thể hiện ra trong quá trình chính phủ thực hiện chức năng và nhiệm vụ theo luật định. Cơ chế đánh giá hiệu suất là một mắt khâu của quản lý hiệu suất. Có thể hiểu, đánh giá hiệu suất là hoạt động đánh giá và đo lường đối với hiệu suất, chất lượng của chính phủ (và các cơ quan hành chính) trong giai đoạn nhất định, và từ kết quả đánh giá có thể đề xuất các biện pháp nhằm cải thiện hiệu suất và chất lượng hoạt động của chính phủ cũng như các cơ quan hành chính nhà nước. Việc thiết lập cơ chế đánh giá hiệu suất đối với chính phủ là nhằm nhấn mạnh vào kết quả đầu ra trong hoạt động quản trị của chính phủ, mà không phải là nhấn mạnh về quá trình hay trình tự quản trị như trước đây.

Về mặt truyền thống, chính phủ thường nhấn mạnh “đầu vào” và “quá trình”, mà không coi trọng kết quả đầu ra hay hiệu quả thực tế. Đây là nguyên nhân quan trọng dẫn đến chủ nghĩa phô trương hình thức, tệ quan liêu và lãng phí nguồn lực trong các cơ quan hành chính nhà nước. Từ giữa những năm 80 của thế kỷ XX đến nay, cơ chế đánh giá hiệu suất và chất lượng hoạt động của chính phủ và các cơ quan hành chính nhà nước đã được thực hiện ở hầu hết các nước phát triển. Những năm gần đây, việc cải cách cơ chế đánh giá hiệu suất lấy kết quả làm định hướng thể hiện chủ yếu trên một số phương diện sau:

Thứ nhất, hệ thống chỉ tiêu đánh giá hiệu suất ngày càng rõ ràng và hoàn thiện hơn. Mục tiêu và nội dung chủ yếu của đánh giá hiệu suất của chính phủ là kiểm tra chất lượng các loại hình dịch vụ công mà chính phủ cung ứng; khảo sát, đánh giá phương thức quản trị của chính phủ ảnh hưởng như thế nào đối với việc cung ứng dịch vụ công; công bố với công chúng

kết quả về cung ứng dịch vụ công của chính phủ; thúc đẩy chính phủ quan tâm đến hoạt động cung ứng dịch vụ công; cung cấp thông tin và trợ giúp kỹ thuật cho các cơ quan như kiểm toán và thanh tra chính phủ. Ở các nước phát triển, đánh giá hiệu suất chính phủ thiên về “sự đánh giá từ bên ngoài” (tức do công dân và xã hội đánh giá) mà không phải là “sự đánh giá từ bên trong” (chính phủ và các cơ quan hành chính tự đánh giá). Theo đó, công chúng và xã hội (các tổ chức xã hội) được trao nhiều quyền hơn trong việc đánh giá chất lượng và hiệu quả hoạt động của chính phủ. Những năm gần đây, việc thiết kế hệ thống chỉ tiêu đánh giá đối với hiệu quả và chất lượng hoạt động của chính phủ ngày càng trở nên hoàn thiện hơn, phạm vi đánh giá rộng hơn và chỉ tiêu đánh giá cũng cụ thể hơn. Trong đó, các tiêu chí như kinh tế, hiệu quả, lợi ích xã hội, thuận tiện cho dân, công bằng xã hội... là những tiêu chuẩn được chú ý hơn cả. Ở Anh, thông qua hệ thống chỉ tiêu “Đánh giá hiệu suất giá trị tối ưu” và “Đánh giá hiệu suất toàn diện”, Chính phủ Trung ương có thể thực hiện sự đánh giá và giám sát đối với hoạt động cung ứng dịch vụ công của chính quyền địa phương.

Thứ hai, nhấn mạnh sự tham gia của công dân trong quá trình đánh giá hiệu suất. Một trong những chức năng chủ yếu của chính phủ là cung ứng hàng hóa và dịch vụ công, coi đây là nhiệm vụ hàng đầu để thực hiện lợi ích công và thỏa mãn nhu cầu của công chúng. Vì thế, quản trị công lấy công dân làm trung tâm cũng có nghĩa là lấy sự hài lòng của công dân làm tiêu chuẩn cơ bản để đánh giá hoạt động của các cơ quan hành chính, đồng thời bảo đảm sự tham gia của công dân trong việc đánh giá chất lượng và hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính. Ở các nước phát triển, sự tham gia của công dân vào

quá trình đánh giá hiệu suất của chính phủ thông qua hai hình thức chủ yếu. 1) Công dân độc lập thực hiện sự đánh giá. Theo đó, các tổ chức xã hội hoặc “khu vực thứ ba” chủ động tiến hành đánh giá một cách độc lập đối với chất lượng và hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính. 2) Công dân tham gia đánh giá khi các cơ quan của chính phủ tổ chức hoạt động đánh giá. Phương thức tham gia bao gồm: công dân tham gia ý kiến khi chính phủ hoặc cơ quan hành chính thu thập thông tin để đo lường mức độ hài lòng của công dân; “chia sẻ quyền quyết sách”, tức công dân và chính phủ cùng nhau lựa chọn cơ quan hành chính hay dự án cần đánh giá, cùng nhau xác định nội dung đánh giá và tiêu chuẩn đánh giá.

Thứ ba, công khai và minh bạch kết quả đánh giá. Ở các nước phát triển, kết quả đánh giá đối với chất lượng và hiệu quả hoạt động (thể hiện ở hoạt động cung ứng dịch vụ công) của các cơ quan hành chính được công khai một cách rộng rãi. Công chúng và xã hội đều có thể biết được chất lượng và hiệu quả hoạt động của cơ quan hành chính qua hoạt động công khai kết quả đánh giá này. Nhìn một cách tổng thể, việc thực hiện đánh giá chất lượng và hiệu quả hoạt động của chính phủ và các cơ quan hành chính đã có tác dụng: cải thiện chính sách công, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của chính phủ; tăng cường sự giám sát nội bộ của chính phủ; là căn cứ quan trọng để đổi mới cơ cấu tổ chức và nhân sự của các cơ quan hành chính; mở rộng và tiếp nhận tốt hơn sự giám sát của xã hội đối với chính phủ; tăng cường niềm tin của công chúng đối với chính phủ và cải thiện hình ảnh của chính phủ (Nguyễn Trọng Bình, 2015).

6. Đổi mới cơ chế tham gia của xã hội theo hướng tăng cường sự hợp tác giữa chính phủ với các tổ chức xã hội và công dân

Yêu cầu cơ bản nhất của cải cách và đổi mới chính phủ là: *một mặt*, thông qua cải cách và đổi mới để chính phủ và các cơ quan hành chính thật sự đại diện cho ý chí và lợi ích của công dân, *mặt khác*, nâng cao tính đại diện của chính phủ cần sự tham gia rộng rãi của công dân vào quá trình chính sách công. Có thể nói, sự tham gia về độ rộng và độ sâu của công dân vào quá trình quản trị công quyết định mức độ của quản trị dân chủ (Cohen, 1998: 12-21). Sự tham gia của công dân là phương thức quan trọng để bảo đảm và duy trì lợi ích của công dân, cũng là yêu cầu cơ bản nhằm đảm bảo tính hợp pháp của chính phủ. Nhìn từ lịch sử và xu thế phát triển, Arntein cho rằng, sự tham gia của công dân chủ yếu trải qua ba giai đoạn. 1) *Không có sự tham gia của công dân*. Theo đó, về phương thức quản trị, chính phủ thể hiện sự “thao túng” của mình và nặng về “tuyên truyền giáo dục”. 2) *Sự tham gia có tính tượng trưng*. Theo đó, một số hình thức cụ thể, công dân có thể tham gia vào quá trình chính sách công, nhưng mức độ ảnh hưởng thật sự của công dân đối với chính sách công là không lớn, mức độ tự chủ trong hoạt động tham gia của công dân cũng không cao. 3) *Sự tham gia hoàn toàn của công dân*. Theo đó, quyền tham gia của công dân vào quá trình hoạch định và thực thi chính sách được thể chế hóa một cách đồng bộ và được đảm bảo thực hiện trong thực tế, sự tham gia của công dân có ảnh hưởng thật sự đối với quá trình chính sách công; không những thế, công dân có thể thực hiện sự tự quản ở cơ sở (Sherry R. Arntein, 1969).

Hiện nay, xu thế đổi mới cơ chế tham gia của công dân và xã hội vào quá trình quản trị công ở các nước phát triển đang chuyển từ “sự tham gia mang tính chất tượng trưng” sang “sự tham gia hoàn toàn”. Điều này trước hết thể hiện ở việc *xây dựng quan hệ hợp tác giữa chính phủ và các tổ chức xã hội*. Trong mô thức quản trị công lấy công dân làm trung tâm, chính phủ cần sự tham gia tích cực của xã hội trên các phương diện như mua sắm dịch vụ công, tư vấn chính sách, đánh giá chính sách...; khích lệ đối tượng chịu sự tác động của chính sách công, dự án công tham gia trực tiếp vào quá trình xây dựng, thực thi và giám sát. Chẳng hạn, ở Mỹ, Chính phủ có thể thông qua các hình thức như trợ cấp khích lệ, ký kết hợp đồng, chuyển giao quyền vận hành và quản lý các đơn vị sự nghiệp, đấu thầu và mua sắm dịch vụ công để phát huy vai trò của các tổ chức xã hội trong cung ứng dịch vụ công. Ngoài ra, sự tham gia của xã hội còn thể hiện ở sự *“hợp tác quản trị” giữa chính phủ với các tổ chức xã hội và công dân*. Quản trị công không phải là việc chính phủ thực hiện quyền lực theo chiều hướng đơn phương, một chiều, mà là thông qua sự tương tác, phối hợp và chia sẻ giữa chính phủ và các tổ chức xã hội để thực hiện sự hợp tác quản trị. Hiển nhiên, để thực hiện được điều này, đòi hỏi công dân phải có tinh thần trách nhiệm công, bản thân các tổ chức xã hội cũng cần đề cao trách nhiệm xã hội của mình và tham gia tích cực vào quá trình quản lý các vấn đề xã hội...

* * *

Tóm lại, trong những thập niên gần đây, cùng với việc thực hiện chuyển đổi chức năng chính phủ theo hướng “thân thị trường”, “nhà nước nhỏ, xã hội lớn” và đổi mới cơ cấu tổ chức, các nước phát triển như Hoa Kỳ, Nhật Bản, Anh, Australia,

New Zealand, Canada đều chú trọng vào việc đổi mới cơ chế vận hành của chính phủ với mục tiêu thiết lập nên một chính phủ dân chủ, trách nhiệm và hoạt động có hiệu quả hơn, từ đó để có thể duy trì và thực hiện tốt lợi ích công. Việc đổi mới cơ chế vận hành của chính phủ gắn liền với một loạt biện pháp cải cách về chế độ công chức, tài chính công, xây dựng chính phủ điện tử và hoàn thiện hệ thống pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính phủ theo hướng dân chủ - pháp quyền □

Tài liệu tham khảo

1. Nguyễn Trọng Bình (2015), “Tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách trong lĩnh vực chính sách công ở một số nước trên thế giới”, *Tạp chí Tổ chức Nhà nước*, số tháng 2.
2. Nguyễn Trọng Bình (2015), “Giám sát thực hiện trách nhiệm hành chính - theo quan điểm của David H. Rosenbloom”, *Tạp chí Thông tin Khoa học xã hội*, số 1.
3. Cohen (1998), *Bàn về dân chủ*, Nhà in sách Thượng Vụ, Bắc Kinh, Trung Quốc.
4. George Frederickson (1997), *The Spirit of Public Administration*, Jossey - Bass Press.
5. Janet V. Denhardt, Robert B. Denhardt (2003), *The New Public Service: Serving, not Steering*, M. E. Sharpe Press.
6. Ngân hàng Thế giới (2002), *Chính phủ trong thế giới chuyển đổi*, Nxb. Kinh tế Tài chính Trung Quốc, Bắc Kinh.
7. Sherry R. Arnstein (1969), “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, Vol.35, N°4.
8. Zhang Cheng-fu (2014), “On Open Government”, *Journal of Renmin University of China*, N°4.