

LỰA CHỌN NÀO CHO ĐỔI MỚI QUẢN LÝ VÀ CẢI CÁCH KHU VỰC CÔNG Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

TS. Trần Quốc Hải, Đại học Thành Đông

Email: haitranquoc@yahoo.com

TÓM TẮT

Việt Nam đang tiến hành cải cách hành chính và cải cách công vụ, chuyển đổi mô hình “quản lý nhà nước” từ những năm 80, 90 của thế kỷ trước trong cơ chế kinh tế kế hoạch sang mô hình “quản lý hành chính công” những năm đầu của thế kỷ 21 trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Trong những năm gần đây, phù hợp với xu thế phát triển của nền hành chính công ở các nước phát triển, chúng ta đang từng bước chuyển đổi sang mô hình “quản lý công” và một số mô hình quản lý mới đã xuất hiện ở các nước phát triển trên thế giới. Trên cơ sở phân tích những thành công của các cải cách đã tiến hành và đồng thời cũng chỉ ra những hạn chế còn tồn tại đang làm chậm quá trình phát triển kinh tế của đất nước, bài viết dưới đây trình bày một số suy nghĩ về việc lựa chọn một mô hình quản lý công mới phù hợp với xu thế phát triển trên thế giới trong quá trình cải cách nền hành chính công ở nước ta trong những năm sắp tới.

Từ khóa: Hành chính công, quản lý công, mô hình quản lý công

ABSTRACT

Vietnam has *been* undertaking public administrative reform and public service reform, transitioning from the “state management” model of the centrally-planned economic system adopted during the 1980s and 1990s to the “public administrative management” model of the socialist-oriented market economic system adopted since the beginning of the 21st century. Recently, responding to the development trend of the public administration in the developed countries, we are gradually moving to the “public management” and some new management models in public sector. The following writing presents some insightful thoughts on achievements and current challenges that impede the national economic development. Which model we can choose for making a successful transition to the new management model in public sector in our country?

Key words: Public administration, public management, public management model

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Việt Nam đang tiến hành cải cách hành chính và cải cách công vụ, chuyển đổi mô hình “quản lý nhà nước” từ những năm 80, 90 của thế kỷ trước trong cơ chế kinh tế kế hoạch sang mô hình “quản lý hành chính công” những năm đầu của thế kỷ 21 trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Trong những năm gần đây, phù hợp với xu thế phát triển của nền hành chính công ở các nước phát triển, chúng ta đang từng bước

chuyển đổi sang mô hình “quản lý công” và một số mô hình quản lý mới đã xuất hiện ở các nước phát triển trên thế giới.

Bài viết dưới đây trình bày một số suy nghĩ về những thành công và những khiếm khuyết còn tồn tại đang cản trở và làm chậm quá trình phát triển kinh tế của đất nước. Trên cơ sở phân tích những kết quả đã đạt được và những bất cập đang hiện hữu, bài viết đã chỉ ra những nguyên nhân có được những thành tích trên cũng như những nguyên nhân dẫn đến sự bất

cập hiện nay. Đồng thời cũng gợi mở một số ý kiến xung quanh vấn đề lựa chọn, chuyển đổi mô hình quản lý công hiện nay để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý khu vực công trong những năm sắp tới ở nước ta. Câu hỏi đặt ra là: *Lựa chọn nào để chuyển đổi sang mô hình quản lý mới trong khu vực công ở nước ta hiện nay?*

2. NHỮNG CẢI CÁCH ĐÃ TIẾN HÀNH VÀ NHỮNG THÀNH QUẢ ĐẠT ĐƯỢC

Để có được những thành tựu kinh tế hôm nay, chúng ta đã tiến hành nhiều hoạt động đổi mới, cải cách sâu rộng trong hơn ba mươi năm qua trên nhiều lĩnh vực khác nhau của đất nước từ trung ương xuống các địa phương.

2.1. Xác lập thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

Cải cách thể chế thường là khâu quan trọng nhất trong mọi cuộc cải cách. Cải cách thể chế kinh tế ở nước ta đã diễn ra qua một quá trình *tiệm tiến* theo các mốc thời gian của các kỳ Đại hội Đảng (ĐH), cụ thể như sau:

- Tháng 12/1986 ĐH VI: *Chấp nhận kinh tế nhiều thành phần* tạo động lực cho phát triển. Đây là bước đột phá quan trọng - *đổi mới tư duy về thể chế kinh tế*;

- Tháng 6/1991 ĐH VII: Cơ chế vận hành nền kinh tế là *cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước* bằng pháp luật, kế hoạch, chính sách và các công cụ khác...;

- Tháng 6/1996 ĐH VIII: *Xóa bỏ tập trung quan liêu bao cấp*, tôn trọng quyền kinh doanh của doanh nghiệp: tạo lập đồng bộ các thị trường có sự quản lý của Nhà nước *theo định hướng xã hội chủ nghĩa*;

- Tháng 4/2001 ĐH IX: Khái niệm *“kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa”* đã chính thức được sử dụng.

- Cải cách thể chế kinh tế là chìa khóa mấu chốt cho những thành công ngoạn mục về tăng trưởng kinh tế ở nước ta trong hơn ba mươi năm qua.

2.2. Mở cửa, hội nhập kinh tế quốc tế, thu hút đầu tư FDI vào Việt Nam

Chúng ta đã chủ động mở cửa, tích cực hội nhập quốc tế, đặc biệt là hội nhập kinh tế quốc tế:

- Tham gia hội nhập kinh tế khu vực từ khi gia nhập ASEAN 1995, AIA 1998 (Asean Investment Area), AEC 2015 (Asean Economic Community);

- Ký Hiệp định khung về hợp tác (FCA) với EU 1995;

- Tham gia Diễn đàn Hợp tác Á - Âu ASEM (The Asia-Europe Meeting) năm 1996;

- Tham gia Diễn đàn APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) năm 1998;

- Ký Hiệp định thương mại song phương với Hoa Kỳ BTA (12/2001);

- 11/1/2007 Việt Nam trở thành thành viên thứ 150 của tổ chức thương mại thế giới WTO;

- Tham gia Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương TPP (Trans-Pacific Partnership) ký tại Auckland (2/2016) bao gồm 12 nước;

- Ký Hiệp định đối tác toàn diện và tiến bộ CP TPP, tại Chile (3/2018) có 11 nước tham gia;

- Ký Hiệp định thương mại tự do EU – Việt Nam EVFTA tại Brussels (6/2018);

- Tham gia các Hiệp định thương mại song phương với các nước khác; ...

Có thể thấy chúng ta đã tham gia ký kết rất nhiều hiệp định thương mại với các nước, chủ động hội nhập kinh tế khu vực và toàn cầu.

- Mở cửa, thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài FDI (Foreign Direct Invest): Đầu những năm 90 của thế kỷ trước, những dự án đầu tư nước ngoài đầu tiên đã vào Việt Nam. Lúc đó đầu mỗi dự án nhất thẩm định và trình Thủ tướng Chính phủ ký cấp phép là Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Sau hơn ba mươi năm chúng ta đã có những bước tiến dài trong lĩnh vực này về quy mô số vốn, lĩnh vực, phân cấp quản lý,.. Hiện nay các quốc gia đầu tư nhiều nhất là Hàn Quốc, Singapore, Nhật Bản. Tính đến 20/3/2022 tổng vốn đăng ký 422, 84 tỷ USD từ 139 quốc gia và vùng lãnh thổ với 34.815 dự án. Hàn Quốc là nước đầu tư vào Việt Nam nhiều nhất, tính đến 20/8/2021 là 72,34 tỷ USD với 9159 dự án.

2.3. Khát vọng làm giàu của mọi người dân

Thành công của tăng trưởng kinh tế không thể không nhắc tới nhân tố quan trọng của cải cách, đó là sự hưởng ứng, tham gia tích cực của mọi người dân vừa trải qua những năm tháng vô cùng khó khăn của chiến tranh. Khát vọng đổi đời và sự cần cù, chịu khó lao động của người Việt Nam thực sự khó có nơi nào trên thế giới có thể so sánh được.

Chính sự tham gia của mọi người dân với khát vọng làm giàu đã là một trong những yếu tố quan trọng cho thành công ngoạn mục, ngoài mong đợi của cải cách kinh tế trong hơn ba mươi năm qua ở nước ta.

3. NHỮNG HẠN CHẾ VÀ NGUYÊN NHÂN TỒN TẠI

1) *Kết quả của cải cách hành chính và cải cách công vụ* còn khá khiêm tốn, nhất là trên phương diện hành động thực tiễn. *Cải cách tiền lương và tinh giảm*

biên chế vừa quá chậm vừa không thành công như kế hoạch đề ra. Nguyên nhân chính là cải cách hành chính và cải cách công vụ thực tế chưa có đột phá mạnh về tư duy như cải cách kinh tế. Tiền lương chưa thực sự trở thành động lực để mọi cán bộ, công chức, viên chức phấn đấu làm việc trong khu vực công. Lương không chỉ đơn thuần trả theo ngạch, bậc công chức, viên chức tương ứng với bằng cấp được đào tạo như hiện nay mà phải trả theo vị trí công việc mà công chức, viên chức đảm nhiệm. Thu nhập ngoài lương của một bộ phận không nhỏ cán bộ, công chức chưa được kiểm soát. Khó mà thực hiện được cải cách tiền lương thành công, chừng nào bộ phận không nhỏ này chưa thực sự sống bằng lương.

2) *Chất lượng quản lý khu vực công* nhất là quản lý nguồn nhân lực với nhiều quy trình, thủ tục phức tạp, song lại ít gắn với công việc, nhiều kẽ hở của luật pháp như trong đấu thầu, quản lý vốn ODA, quản lý đất đai, chứng khoán, trái phiếu doanh nghiệp... bị lạm dụng và trục lợi.

3) *Mâu thuẫn giữa phát triển kinh tế với thể chế* chậm thay đổi, đặc biệt là các thể chế quản trị nhà nước. Trách nhiệm công vụ chưa rõ ràng. Kinh tế nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường, song *giá đất* không theo thị trường; các thể chế quản trị nhà nước hầu như chưa thay đổi nhiều; tổ chức bộ máy nhà nước và cách thức vận hành vẫn cơ bản theo cơ chế cũ “xin - cho”...

4) *Nhà nước pháp quyền song trên thực tế* quản lý kinh tế đối với các Tập đoàn kinh tế nhà nước ra đời từ năm 2006 theo tinh thần Nghị quyết của Đảng mà đến nay vẫn chưa có luật về Tập đoàn kinh tế nhà nước.

5) *Tham nhũng, lãng phí* trong chi tiêu công là do quyền lực chưa được kiểm

soát tốt, thiếu minh bạch thông tin, xử lý vi phạm chậm và thiếu nhất quán, ...

(Nhà sử học người Anh Lord Acton 1887: “Quyền lực có xu hướng tha hóa, quyền lực tuyệt đối, tha hóa tuyệt đối”).

4. NHỮNG BƯỚC TIẾP THEO VÀ ĐỔI MỚI QUẢN LÝ KHU VỰC CÔNG

4.1 Tìm kiếm động lực tăng trưởng mới TIP

Theo công thức 3 nhân tố TIP (Technology, Institutions, People) của Ousmane Dione, GD World Bank Vietnam. Zing.vn, 4/12/2018:

- **Công nghệ**, nhất là công nghệ thông tin: Chính phủ điện tử, thương mại điện tử, chuyển đổi số...

- **Thể chế**: hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường, chứng khoán, trái phiếu doanh nghiệp, ngân hàng (có cần quá nhiều ngân hàng đến như vậy không?)

- **Con người**: nâng cao chất lượng nguồn nhân lực trong khu vực công vì con người quyết định tất cả và nó tác động quyết định đến hiệu lực, hiệu quả quản lý công.

4.2. Phát triển bền vững không phải chỉ có GDP tăng

Ngày 23/2/2016 tại Hà Nội dưới sự chủ trì của Phó Thủ tướng Chính phủ Việt Nam Vũ Đức Đam, Trưởng Ban Chỉ đạo xây dựng Báo cáo Việt Nam 2035 và Chủ tịch Nhóm Ngân hàng Thế giới Jim Yong Kim, “Báo cáo Việt Nam 2035: Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ” [3] đã chính thức được công bố. Báo cáo này đề ra những biện pháp cải cách chủ yếu nhằm giúp Việt Nam - một nước thu nhập trung bình thấp - phát triển kinh tế, nâng cao công bằng xã hội và xây dựng được một nền quản trị hiện đại trong vòng 2 thập kỷ tới. Ba trụ cột phát triển cho Việt Nam đến năm 2035 bao gồm:

1. Thịnh vượng về kinh tế đi đôi với bền vững về môi trường;

2. Thúc đẩy công bằng và hòa nhập xã hội;

3. Tăng cường năng lực và trách nhiệm giải trình của Nhà nước.

Để minh họa cho phát triển bền vững, thúc đẩy công bằng và chính sách an sinh xã hội tốt có thể xem xét kết quả nghiên cứu của tác giả Richard A. Easterlin về mối liên hệ giữa hạnh phúc, tăng trưởng kinh tế với các chính sách công ở một quốc gia: Hạnh phúc, Tăng trưởng và Chính sách công [1].

Nếu mục tiêu của xã hội là tăng an sinh của con người thì tăng trưởng kinh tế không chưa đủ. Công ăn việc làm và một chế độ phúc lợi xã hội đảm bảo và đầy đủ giúp con người hạnh phúc. Những chính sách này có thể thực hiện không chỉ ở các nước phát triển, mà còn ở các nước kém phát triển, nơi phần lớn dân số thế giới đang sinh sống. Kết luận này được đưa ra dựa trên một bài phân tích với nhiều dẫn chứng về hạnh phúc của các nước trên thế giới [1].

Vậy, Mô hình nào cho Việt Nam?

Trên thế giới hiện có nhiều mô hình quản lý khác nhau trong khu vực công. Những mô hình cơ bản có thể liệt kê [2] bao gồm:

- **Mô hình quản lý công (PM)**: Mô hình này xuất hiện vào thập kỷ 70-80 của thế kỷ trước; chủ yếu ở những nước thuộc tổ chức các nước hợp tác và phát triển OECD. Nếu hành chính công đề cao hiệu lực thực thi các quyết định thì quản lý công đề cao hiệu quả của việc thực thi các quyết định đó.

- **Mô hình quản lý công mới (NPM)**: Mô hình này được giới thiệu trong các nghiên cứu của Chris. Pollitt 1990, Chris. Hood 1991, T. Gaebler & Osborne. D

1992 (Reinventing Government), Al Gore 1997: Chính phủ mang tinh thần doanh nghiệp, đưa các kinh nghiệm, tiến bộ của khu vực tư vào khu vực công. Mô hình này được áp dụng dưới phương thức quản lý theo kết quả ở Mỹ dưới thời tổng thống Bill Clinton (1993-2001).

- Mô hình quản trị công (PG): (Governance) Frederickson 2005: Mạng lưới xã hội và hợp tác, sự tham gia của xã hội dân sự, đề cao sự tham gia của người dân vào quản trị nhà nước.

- Mô hình quản trị công mới (NPG): David Osborne 2010

- Mô hình nhà nước Weber mới (NWS): Drechsler & Kattel 2008, Lynn 2008... Bản chất cơ bản của mô hình này là chuyên nghiệp hóa, hiện đại hóa mô hình nhà nước quan liêu, thứ bậc cũ của Max Weber !

Trong quá trình cải cách nền hành chính công **diễn ra** trên thế giới, đa số các nước lựa chọn mô hình **quản lý công** và **quản lý công mới** với mục đích nâng cao hiệu quả quản lý khu vực công thay cho việc chú trọng quá nhiều vào quy trình, thủ tục một cách cứng nhắc và chỉ đề cao tới hiệu lực quản lý. Đây là một kinh nghiệm tốt cho Việt Nam đang tiến hành cải cách nền hành chính nhà nước của mình.

Đối với chúng ta việc lựa chọn một mô hình kết hợp là điều nên làm vì khi xem xét mô hình của tác giả người Đức Max Weber cũng có nhiều điểm đáng để chúng ta tham khảo, vì phải chăng chúng ta cũng có những nét tương đồng, đó là ảnh hưởng của quan liêu và tác động của thứ bậc còn đang **tồn tại** trong nền hành chính công.

4.3. Tầm quan trọng của đổi mới tư duy

Tầm quan trọng của tư duy có thể xem xét qua mấy ý đã được tổng kết sau đây:

- Học lực chỉ là huy chương đồng;
- Năng lực mới là huy chương bạc;
- Còn ứng xử sẽ là huy chương vàng;
- Tư duy vượt lên tất cả các tầm huy chương.

Tư duy chiến lược là tư duy vượt lên trên tất cả các loại tư duy!

Nếu tư duy đã là quan trọng thì đổi mới tư duy còn quan trọng hơn nhiều. Nó quyết định cho sự thành công của bất cứ công cuộc đổi mới, cải cách nào vì người ta không thể sửa lỗi bằng chính tư duy đã tạo ra các lỗi đó (Albert Einstein).

5. KẾT LUẬN

Cải cách kinh tế mang đến nhiều thành quả ấn tượng thậm chí có những điều lớn hơn cả mong đợi. Toàn cầu hóa mang đến nhiều cơ hội song cũng tạo ra nhiều thách thức mới cho mọi quốc gia. Trước những thay đổi nhanh chóng và diễn biến khó lường, việc tìm kiếm động lực mới cho tăng trưởng kinh tế ở nước ta đang là một đòi hỏi cấp bách hiện nay.

Cải cách hành chính và cải cách công vụ mới có được những kết quả ban đầu mà chưa mang lại những kỳ vọng như chúng ta mong muốn. Hành chính – công vụ là yếu tố quan trọng, quyết định cho sự thành công và **thịnh vượng** của mọi quốc gia trên thế giới.

Việt Nam cũng không phải ngoại lệ. Chúng ta muốn thành công cũng không thể không tiếp tục đổi mới, cải cách khu vực công và chuyển đổi mô hình quản lý hành chính công sang mô hình quản lý mới trong khu vực công./.

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN

- [1] Richard A. Easterlin (2013), “Happiness, Growth, and Public Policy”, *Economic Inquiry* (ISSN 0095-2583) Vol. 51, No. 1, January 2013, 1–15.

- [2] Christopher Pollitt and Geert Bouckaert (2017), *Public Management Reform: A Comparative Analysis – into the Age of Austerity*, OXFORD University Press, Fourth Edition.
- Cải cách quản lý công: Phân tích so sánh mô hình quản lý công mới, quản trị công và Nhà nước Weber kiểu mới.* Bản dịch của Nguyễn Thanh Tùng, Học viện Hành chính Quốc gia 2019. <https://www.facebook.com/nttungvtc>.
- [3] Báo cáo Việt Nam 2035 (2016), *Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ*; <https://vuducdam.chinhphu.vn>; <https://www.worldbank.org/news>.