

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG THỂ CHẾ HIỆN ĐẠI Ở VIỆT NAM

Mai Ngọc Anh

Khoa Khoa học quản lý, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: maingocanh@neu.edu.vn

Ngày nhận: 11/8/2016

Ngày nhận bản sửa: 20/9/2016

Ngày duyệt đăng: 25/11/2016

Tóm tắt:

Sự tham dự sâu rộng vào nền kinh tế thế giới đòi hỏi phải có những cải cách về thể chế để phù hợp với những luật chơi của quá trình hội nhập vào nền kinh tế khu vực và toàn cầu. Nghiên cứu này phân tích những đổi mới về quản lý nhà nước ở Việt Nam trên cả ba phương diện lập pháp, hành pháp và tư pháp trong thể chế hiện đại của quá trình hội nhập. Những điểm đạt được, những vướng mắc cần được tháo gỡ của quản lý nhà nước sẽ được phân tích, từ đó đưa ra những quan điểm hoàn thiện quản lý nhà nước phù hợp trong những năm tiếp theo.

Từ khoá: Thể chế; trao quyền; giải trình

Public management in current institutions of Vietnam

Abstract:

To meet the requirements of global economic integration, the institutional reform is necessary. This paper focuses on analyzing adjustments in the public management of Vietnam regarding three aspects: execution, legislation and justice in the process of integration. The achievements, restrictions and obstacles of public management are analyzed. Recommendations for public management of Vietnam in the coming years are discussed.

Keywords: Institutions; empowerment; accountability.

1. Đặt vấn đề

Sau khi tiếp quản tham gia với tư cách hội viên của Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF), Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa Liên hợp quốc (UNESCO), Ngân hàng Thế giới (World Bank) năm 1977, Nhà nước Việt Nam tiếp tục nỗ lực để trở thành thành viên của các tổ chức, hội nghị, diễn đàn khác trên toàn thế giới như: Liên Hợp quốc năm 1977, Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) năm 1995, Diễn đàn Hợp tác Kinh tế Châu Á – Thái Bình Dương (APEC) năm 1998, Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) năm 2007,... Việt Nam đã ký kết 11 hiệp định thương mại tự do đơn phương, đa phương và đang nỗ lực đàm phán 5 hiệp định thương mại đơn phương, đa phương với các quốc gia vùng lãnh thổ (Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam,

2016). Việc hội nhập sâu, rộng vào sân chơi toàn cầu đòi hỏi những thay đổi về luật chơi, theo đó là những điều chỉnh về phương thức quản lý, điều hành của Nhà nước Việt Nam. Thực tế chứng minh những thay đổi này đã đem lại những thành tựu tích cực đối phát triển kinh tế xã hội ở Việt Nam thời gian qua. Tuy nhiên, vẫn còn những vướng mắc cần được Nhà nước tiếp tục hoàn thiện trong cả 3 khâu lập pháp, hành pháp và tư pháp; những bất cập từ quá trình phân cấp, trao quyền giữa chính quyền trung ương, chính quyền địa phương... cần sớm được tháo gỡ. Trên cơ sở rà soát hoạt động quản lý Nhà nước thời gian qua, nghiên cứu này tập trung làm rõ những hạn chế, bất cập của quản lý nhà nước trong bối cảnh hiện nay theo những luật chơi mới, những thể chế hiện đại của quá trình hội nhập, từ đó đưa ra những

định hướng khuyến nghị để hoàn thiện quản lý Nhà nước Việt Nam trong điều kiện mới.

2. Cơ sở lý thuyết của nghiên cứu

Thể chế không phải là một công trình hay tổ chức. Thể chế là các qui định theo đó các cá nhân, công ty và nhà nước tác động lẫn nhau (Báo cáo chung của các nhà tài trợ, 2009). Thể chế là những quy định bao gồm cả chính thức lẫn không chính thức, điều phối hoạt động của con người (Janine Aron, 2002). Thể chế là những luật lệ của một cuộc chơi trong xã hội, hay nói cách khác “thể chế là cái khung mà con người phải tuân theo khi tương tác với nhau”, với ba yếu tố cấu thành: Những hạn định hay chuẩn mực không chính thức như truyền thống, tập quán, dư luận xã hội; Những quy tắc chính thức như hiến pháp, luật, tòa án, quy định hành chính; Những chế tài nhằm bảo đảm sự tuân thủ quy tắc thể chế (North, 1994). Chỉ cần một trong ba yếu tố cấu thành của thể chế thay đổi, những luật lệ của cuộc chơi sẽ thay đổi. Là những luật lệ của một cuộc chơi nên thể chế được điều chỉnh thích ứng với những thay đổi của chế độ chính trị đương quyền (Nguyễn Thanh Tuyền & Nguyễn Lê Anh, 2015).

Quản lý nhà nước là sự tác động liên tục, có hướng đích theo các *đặc trưng* đã định bằng pháp quyền của bộ máy nhà nước đối với xã hội; nhằm thực hiện đường lối, chiến lược, mục tiêu đã định (Đỗ Hoàng Toàn & Mai Văn Bru, 2008). Quan điểm quản lý của nhà nước đối với xã hội chuyển dần từ cai trị sang phục vụ nhằm đạt được mục tiêu đặt ra một cách hiệu quả hơn (Laurence E. Lynn, 2006). Nhà nước giờ đây không chỉ sử dụng thuế để chi trả cho bộ máy công vụ mà còn sử dụng thuế để khuyến khích phát triển doanh nghiệp, hỗ trợ sự phát triển của khu vực tư nhân và cộng đồng xã hội (Mai Ngọc Cường, 2016). Quản lý nhà nước trong nền kinh tế thị trường phải tuân theo nguyên tắc thị trường (Luong Xuân Quý, 2015). Với vai trò chủ thể quản lý, “Nhà nước có nhiệm vụ ban hành khuôn khổ pháp lý để thị trường phát triển, đảm bảo được tính tuân thủ các quy luật của kinh tế thị trường, tương thích với thông lệ của các nước...” (Ban Kinh tế Trung ương, 2014, trang 16).

Công cuộc Đổi mới được ghi nhận đã tạo ra những động lực mới thúc đẩy sản xuất và tăng trưởng bởi những thay đổi tích cực về phương thức quản lý, điều hành của nhà nước đối với các thực thể trong xã hội. Theo đó, nhiều nội dung quản lý đời sống kinh tế xã hội được nhà nước phân cấp, trao quyền

cho những chủ thể khác nhau - từ các chủ thể quản lý nhà nước, đến các doanh nghiệp và thậm chí kể cả người dân. Quá trình này tạo điều kiện để các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương, các doanh nghiệp, các đơn vị cung ứng dịch vụ, các tổ chức xã hội và người dân tự chủ hơn trong triển khai hoạt động của mình. Tuy nhiên, trong tổng thể một quốc gia sự đồng bộ, thống nhất về phương thức quản lý, điều hành để tạo ra một luật chơi chung phải được duy trì. Trách nhiệm này thuộc về nhà nước. Cùng với quá trình hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế nhà nước Việt Nam đã và đang thể hiện vai trò của “Chủ thể quản lý” trong việc tạo ra một sân chơi phù hợp với thời kỳ hội nhập. Theo đó Chính quyền trung ương được trao nhiệm vụ đẩy mạnh cải cách hành chính công, tập trung vào 4 nội dung: (i) xây dựng và hoàn thiện hệ thống luật pháp, (ii) cải cách bộ máy bộ ngành, quản lý nguồn lực công, nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công (iii) đảm bảo các chế tài của luật pháp được thi hành. Chính quyền địa phương, với những luật chơi được ấn định phải tăng cường trách nhiệm giải trình trong công tác xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội địa phương, cũng như quản lý các nguồn tại địa phương với sự giám sát của nhiều bên.

3. Quản lý nhà nước trong thể chế hiện nay của Việt Nam

Thứ nhất, đẩy mạnh cải cách hành chính, Chính quyền trung ương ngày càng hoàn thiện vai trò của “Chủ thể quản lý”

Chủ trương cải cách hành chính công được Chính phủ cụ thể hoá trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 – 2010 (Thủ tướng, 2001). Sau khi đánh giá thực hiện tổng kết triển khai chương trình vào tháng 4 năm 2011, Chính phủ tiếp tục thông qua Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 – 2020 (Chính phủ, 2011). Đến thời điểm hiện nay, hoạt động cải cách này đã đạt được những kết quả sau:

Về xây dựng luật: Năm 2008 đánh dấu mốc quan trọng khi Quốc hội thông qua Luật Ban hành Văn bản Quy phạm Pháp luật có hiệu lực từ tháng 1 năm 2009 (Quốc hội, 2008), với hai nội dung quan trọng được quy định khi xây dựng Luật (i) bắt buộc phải công bố toàn văn dự thảo của mọi văn bản quy phạm pháp luật để lấy ý kiến công chúng trong thời gian ít nhất 60 ngày trước khi thông qua; và (ii) thực hiện Báo cáo Tác động đối với mọi dự án, dự thảo luật. Từ khi Luật Ban hành Văn bản Quy phạm Pháp luật

có hiệu lực, việc đăng tải toàn bộ dự thảo văn bản pháp luật trên mạng Internet cũng như trang thông tin điện tử của đơn vị để lấy ý kiến từ dư luận đã được Quốc hội và các Bộ ngành thực hiện một cách có hệ thống và đầy đủ.

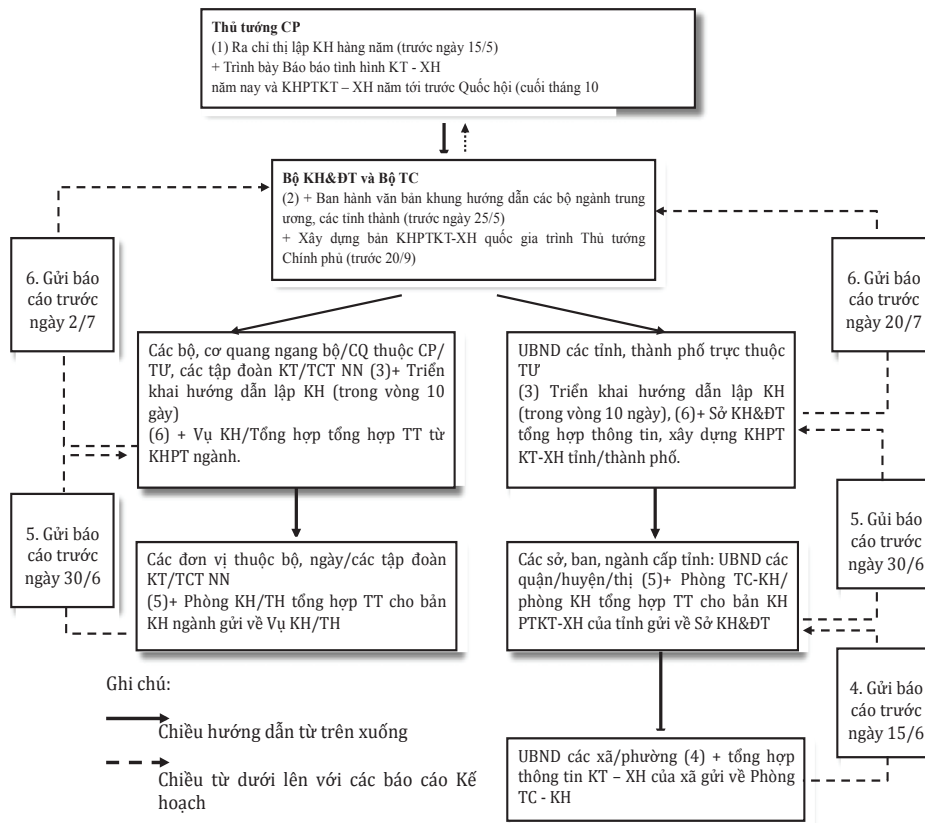
Về cải cách bộ máy quản lý nhà nước Trung ương: quá trình chuyển đổi bộ máy nhà nước Trung ương ở Việt Nam được triển khai mạnh mẽ từ năm 1998 với những thay đổi trong cơ cấu tổ chức và xác định lại chức năng nhiệm vụ. Theo đó, bộ máy nhà nước ở trung ương được tái cơ cấu lại theo chức năng hoạt động, phân biệt rõ ràng về chức năng quản lý hành chính và hoạt động của các đơn vị sự nghiệp.

Về quản lý tài chính công: Hoạt động quản lý tài chính công thay đổi theo hướng tạo ra một môi trường kiểm soát mạnh mẽ và phù hợp hơn với một hệ thống đã được phân cấp, giao quyền, chú trọng hơn tới minh bạch và trách nhiệm giải trình. Sự đổi mới về hoạt động quản lý tài chính công ở Việt Nam diễn ra trong cả 3 khâu. Ở khâu xây dựng kế hoạch ngân sách, phương pháp xây dựng kế hoạch theo kiểu tập trung, bao cấp được thay bằng phương thức xây dựng kế hoạch theo định hướng thị trường có sự

tham gia của các bên hữu quan, từ cơ quan của chính phủ, đến các tổ chức xã hội, đoàn thể, doanh nghiệp và người dân... với những văn bản hướng dẫn về định hướng chi tiêu, xây dựng dự toán ngân sách nhà nước được Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính ban hành vào tháng 6 hàng năm. Nội dung xây dựng kế hoạch ngân sách được đổi mới một cách căn bản theo hướng xoá bao cấp (coi vốn ngân sách là nguồn duy nhất để đưa vào đầu tư cho khu vực kinh tế nhà nước và kinh tế tập thể), sang đa dạng các nguồn vốn đầu tư từ các thành phần kinh tế, các ngành và các địa phương để thực hiện mục tiêu đặt ra của kế hoạch (Báo cáo chung của các nhà tài trợ, 2009). Việc đổi mới phương thức, nội dung xây dựng kế hoạch đã làm thay đổi các hình thức, phương thức chấp hành và giám sát ngân sách nhà nước trong điều kiện hiện nay. Bên cạnh cơ quan Kiểm toán Nhà nước, Ủy ban Tài chính ngân sách trực thuộc Quốc hội cũng tham gia thực hiện giám sát hoạt động của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ trong việc thực hiện dự toán ngân sách nhà nước và việc thực hiện chính sách tài chính, ngân sách.

Về cung cấp dịch vụ hành chính: Các chương

Hình 1: Quy trình và tiến độ lập kế hoạch phát triển kế hoạch hàng năm



Nguồn: Bộ Kế hoạch Đầu tư và Unicef (2013)

trình cải cách nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính công được bắt đầu thực hiện từ những năm 1990. “Mô hình một cửa” được thực hiện thí điểm vào năm 1996 (Hội đồng bộ trưởng, 1991). Đến năm 2004-2005, tất cả các quận huyện, xã phường có trách nhiệm triển khai “mô hình một cửa” (Thủ tướng, 2003). Từ năm 2007 “mô hình một cửa” là bắt buộc đối với các đơn vị cung cấp dịch vụ hành chính ở cấp trung ương. Để nâng cao hiệu quả hoạt động cung cấp dịch vụ hành chính, Luật Công nghệ thông tin (Quốc hội, 2006) quy định tất cả các cơ quan nhà nước phải công khai trên trang thông tin điện tử của mình về mọi thủ tục hành chính để người dân, doanh nghiệp có được những thông tin cần thiết.

Về cung ứng dịch vụ sự nghiệp công: Không chỉ trao quyền chủ động về tài chính, nhân sự và triển khai hoạt động đối với các đơn vị cung ứng sự nghiệp công của nhà nước, Chính phủ đã cho phép khu vực tư nhân cùng tham gia cung cấp dịch vụ y tế; dịch vụ giáo dục được các cá nhân, tổ chức ngoài nhà nước chính thức cung ứng từ năm 1994. Sự tham gia của các cá nhân, tổ chức ngoài nhà nước không ngừng gia tăng theo thời gian khi mà Chính phủ đẩy mạnh “xã hội hóa” dịch vụ công từ năm 1999, và tăng thêm những chính sách ưu đãi cho các cơ sở dịch vụ phi nhà nước tham gia vào hoạt động này như miễn, giảm thuế và phí, bổ sung các điều kiện ưu đãi để hưởng tín dụng nhà nước, quyền sử dụng đất và quyền thuê đất từ năm 2006 (Báo cáo chung của các nhà tài trợ, 2009). Bên cạnh các chính sách ưu đãi này, các cơ sở phi nhà nước được phép khai thác các nguồn thu khác nhau và chia lợi nhuận cho các thành viên góp vốn.

Về quản lý nguồn nhân lực làm việc trong khu vực công: Sự phát triển của nền kinh tế thị trường và quá trình hội nhập kinh tế quốc tế đã tạo ra nhiều cơ hội việc làm hấp dẫn bên ngoài khu vực nhà nước. Mặc dù xu hướng người tài và có năng lực chuyển sang làm việc ở khu vực kinh doanh và các công việc khác bên ngoài hệ thống nhà nước là hoàn toàn tự nhiên và đáng khuyến khích, song sức hút mạnh mẽ từ khu vực ngoài nhà nước như ở Việt Nam đã và đang khiến cho hệ thống công vụ rơi vào tình trạng thiếu cán bộ, công chức có năng lực. Để thu hút và giữ nhân tài trong khu vực công, Chính phủ Việt Nam một mặt thực hiện điều chỉnh tăng lương tối thiểu để gia tăng thu nhập cho người lao động, mặt khác Chính phủ đã cụ thể hoá chế độ đãi ngộ, trọng dụng nhân tài trong Luật Cán bộ, Công chức (Quốc hội, 2014). Theo Luật Cán bộ, Công chức năm 2014

hệ thống đánh giá năng lực và hiệu quả làm việc đối với cán bộ, công chức nhà nước để làm căn cứ khen thưởng, xử phạt và đề bạt đã được điều chỉnh để quá trình tự đánh giá và đánh giá của đội ngũ cán bộ, công chức trở nên khách quan và cụ thể hơn.

Về đảm bảo thực thi các chế tài của luật pháp: Cùng với quá trình hội nhập vào nền kinh tế khu vực và toàn cầu, chức năng giải quyết tranh chấp dần được chuyển giao từ các cơ quan chính quyền trung ương và địa phương sang hệ thống tòa án. Từ năm 1989 toà án nhận trách nhiệm giải quyết các Vụ án Dân sự; đến năm 1993 việc giải quyết các vụ án kinh tế trở thành trách nhiệm và nghĩa vụ của phía toà án; tiếp đến các năm 1994, 1998... toà án tiếp tục thụ lý các án lao động, án hành chính... Để “xây dựng một nền tư pháp trong sạch, vững mạnh, dân chủ, nghiêm minh, bảo vệ công lý...”, Bộ Chính trị (2005) đã ban hành Nghị quyết 49 đề ra các mục tiêu, quan điểm và nhiệm vụ của Chiến lược Cải cách Tư pháp đến năm 2020, hướng tới việc tăng cường sự độc lập trong tòa án và tổ chức lại hệ thống tòa án theo thẩm quyền xét xử, độc lập với các cấp chính quyền hành chính.

Thứ hai, tăng cường phân cấp, trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương từng bước gia tăng.

Quy định 2 cấp ngân sách của nhà nước ban hành năm 1990 là tiền đề để Quốc Hội (1996) đưa ra quyết định chính quyền tỉnh được phép sử dụng 100% khoản thu từ một số sắc thuế như thuế đất, thuế nhà, thuế tài nguyên cùng nhiều loại phí khác; còn lại chính quyền tỉnh được hưởng một phần khoản thu từ các loại thuế VAT, thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế thu nhập cá nhân... trên địa bàn. Chính quyền cấp huyện, xã được hoàn toàn sử dụng thuế môn bài, thuế sát sinh và nhiều loại phí, lệ phí khác. Cùng với việc tự chủ về thu chi ngân sách, chính quyền địa phương từ năm 1999 đã được trao quyền quyết định với các dự án đầu tư quy mô nhỏ và trung bình trên địa bàn. Từ năm 2005 chính quyền tỉnh được phân cấp thẩm quyền cấp giấy phép cho đầu tư nước ngoài, thực hiện thẩm định và phê duyệt các dự án xây dựng cơ bản sử dụng vốn ODA từ năm 2006. Chính quyền huyện, xã được trao quyền quản lý đối với những chương trình dự án cụ thể (Báo cáo chung của các nhà tài trợ, 2009).

Quá trình phân cấp, trao quyền quyết định sử dụng và quản lý đất đai cho chính quyền địa phương được đẩy mạnh. Từ năm 2001, Ủy ban Nhân dân

tỉnh có quyền quyết định thu hồi, phân bổ, chuyển đổi và giao đất cho các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình; Ủy ban Nhân dân huyện có thể quyết định về những vấn đề tương tự nhưng chỉ cho các hộ gia đình, các cá nhân và nhóm công dân; Ủy ban Nhân dân xã có thể quyết định giao đất thuộc về quỹ đất nông nghiệp. Đến năm 2003 chính quyền cấp tỉnh được trao trách nhiệm thực hiện đền bù cho các cá nhân có đất bị thu hồi dựa trên khung giá đất được xác định; ủy ban nhân dân xã được tăng thêm quyền xây dựng kế hoạch sử dụng đất của xã, khu vực đất cho phát triển thành thị được chuyển từ chính quyền cấp xã lên chính quyền cấp huyện. Những chính sách này tạo điều kiện để địa phương đẩy mạnh thu hút các doanh nghiệp đầu tư, thúc đẩy quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa tại địa phương (Báo cáo chung của các nhà tài trợ, 2009).

Cùng với việc gia tăng quyền tự chủ cho các địa phương là những yêu cầu về thực thi trách nhiệm giải trình của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương. Theo đó, ngoài việc sử dụng Kiểm toán nhà nước để thực hiện kiểm toán đối với các đơn vị của nhà nước có sử dụng ngân sách tại địa phương, từ năm 1996 các khoản thu, chi, phân bổ và thực hiện ngân sách tại địa phương phải chịu sự phê duyệt, giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp. Bắt đầu từ năm 2004, chính quyền địa phương ở tất cả các cấp phải công bố dự toán và tình hình sử dụng ngân sách nhà nước hàng năm, công khai các khoản cấp phát nhận được từ chính quyền cấp cao hơn, việc thu và sử dụng nguồn đóng góp của nhân dân; người dân được tham vấn trong quá trình xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của địa phương. Đặc biệt, từ năm 2007 các tổ chức dân sự xã hội, khu vực tư nhân và cơ quan truyền thông và công dân có trách nhiệm và nghĩa vụ khác nhau trong việc ngăn chặn và phát hiện tham nhũng tại

tất cả các cấp chính quyền ở địa phương (Báo cáo chung của các nhà tài trợ, 2009).

4. Những vướng mắc đặt ra của quản lý nhà nước trong thể chế hiện nay ở Việt Nam

Về xây dựng hệ thống luật pháp: quá trình triển khai cho thấy hiệu quả của việc thực hiện lấy ý kiến dự thảo văn bản quy phạm pháp luật là chưa cao, mang tính hình thức khi mà chất lượng nhiều văn bản quy phạm pháp luật còn kém, chưa xứng tầm với yêu cầu của thực tế vẫn được ban hành. Thậm chí có những văn bản dưới luật nhưng thiếu tính hợp pháp, hay thiếu tính thực tế... thể hiện qua quy định “Mỗi người chỉ được đăng ký một xe mô tô hoặc xe gắn máy” (Bộ Công An, 2003); quy định “thịt tươi sống bảo quản trong nhiệt độ bình thường chỉ được bán trong vòng 8 tiếng sau khi giết mổ” (Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, 2012).v.v...

Về cải cách bộ máy quản lý nhà nước Trung ương: Bộ máy quản lý nhà nước trung ương hiện nay vẫn còn cồng kềnh, hoạt động kém hiệu quả (Phạm Minh Phùng, 2015). Thêm vào đó, sự phân công vai trò, trách nhiệm trong chính quyền trung ương và giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương chưa thỏa đáng, làm cho nỗ lực điều phối và hợp lý hoá chính sách của các cơ quan trung ương gặp nhiều trở ngại bởi nỗ lực khẳng định quyền tự chủ của chính quyền địa phương các cấp và các đơn vị trực thuộc trung ương. Việc hầu hết các tỉnh ven biển Việt Nam đều có cảng biển nước sâu tại địa phương là một ví dụ điển hình.

Về quản lý tài chính công: Quản lý chi tiêu công còn nhiều bất cập, tạo cơ hội cho sự thất thoát, lãng phí lớn nguồn ngân sách nhà nước. Định mức chi thường xuyên không phù hợp với thực tế giá cả trên thị trường, các chứng từ chi tiêu chỉ mang tính hình thức, chứa đựng các nguy cơ sử dụng kinh phí kém

Bảng 1: Số lượng Bộ, cơ quan cấp trung ương trong quá trình thực hiện cải cách hành chính công ở Việt Nam

	Bộ và cơ quan ngang bộ	Các cơ quan độc lập trực thuộc Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ
1986	67	48
1992	27	31
1997	23	25
2002	26	14
2007 đến nay	22	8

Nguồn: Báo cáo chung của các nhà tài trợ (2009); Công thông tin điện tử Chính phủ (2016)

hiệu quả, thất thoát, lãng phí không kiểm soát nổi. (Lã Anh, 2015). Quá trình quản lý dự án đầu tư công, từ giai đoạn chuẩn bị đầu tư cho đến giai đoạn kết thúc xây dựng, đưa dự án vào vận hành thực sự chưa hiệu quả (Ngân hàng Thế giới & Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2016). Các ngành và địa phương quyết định về dự án đầu tư còn vồn, vẫn ghi là vồn ngân sách và xin từ Trung ương. Tình trạng này dẫn đến các dự án đều được phê duyệt, nhưng không có vốn hoặc thiếu vốn để triển khai (Phạm Hồng Biên, 2013)...

Về cung cấp dịch vụ công: vẫn còn những vướng mắc khi thực hiện các thủ tục hành chính liên quan đến đất đai và nhà ở, kể cả khâu xin giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và sở hữu nhà ở bởi tính phức tạp, không rõ ràng; các doanh nghiệp vẫn còn phải nhờ cậy đến quan hệ cá nhân để tiếp cận các loại văn bản của địa phương liên quan đến hồ sơ quy hoạch, số liệu đăng ký kinh doanh và thuế. (Trung tâm Nghiên cứu phát triển và Hỗ trợ cộng đồng, 2016).

Về cung ứng dịch vụ sự nghiệp công: từ khi thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP (Chính phủ, 2002), các đơn vị sự nghiệp đã chủ động nguồn thu để duy trì hoạt động. Chi phí sử dụng dịch vụ do đó gia tăng. Khoảng cách tỷ phần chi trả chi phí cho việc sử dụng dịch vụ trên tổng chi tiêu của gia đình ở khu vực nông thôn và khu vực đô thị có xu hướng xích lại, nhưng chất lượng dịch vụ có xu hướng ngày càng xuống thấp. Cơ chế chính sách để nhà nước quản lý được tình trạng thông tin chưa cân xứng giữa bên sử dụng dịch vụ và bên cung ứng dịch vụ để đảm bảo người chi trả được sử dụng dịch vụ có chất lượng đúng với mức chi trả còn bỏ ngõ. Thêm vào đó, tại những khu vực kinh tế khó khăn hầu như vắng bóng những đơn vị cung cấp dịch vụ y tế có chất lượng.

Về quản lý nguồn nhân lực công: Mặc dù thời gian vừa qua, chính phủ đã thực hiện rất nhiều điều chỉnh về nội dung, phương thức quản lý nguồn nhân lực làm việc trong khu vực công. Tuy nhiên, (i) đối với hoạt động tuyển dụng, do chưa có các tiêu chí đánh giá ứng viên rõ ràng, chưa đề cao những yêu cầu về kỹ năng, kinh nghiệm nên nhiều ứng viên được tuyển không đáp ứng được yêu cầu vị trí công việc; (ii) Đội ngũ nhân lực công còn công kênh, thậm chí phỉ ra đối với cấp phó của các Sở ban ngành tại các địa phương Đắk Lắk, Thanh Hoá, Hà Tĩnh, ... dù chính phủ đã và đang thực hiện tinh giản biên chế (Nguyễn Quyết & Các cộng sự, 2016); (iii) Mặc dù quản lý nhân sự trong khu vực công do cả ba thiết chế cùng tham gia (cơ quan của Chính phủ, Ban Bí

thư và Ban Tổ chức Trung ương), tuy nhiên vẫn còn tồn tại những góc khuất trong công tác bố trí cán bộ giữ vị trí quản lý (Võ Văn Thành, 2016).

Về thực thi các chế tài pháp luật: Hệ thống tòa án - nhánh quyền lực thứ ba của Nhà nước - còn khá yếu và chưa thực sự được bảo đảm tính độc lập cần thiết do phụ thuộc rất lớn vào các thiết chế khác. (i) Về nhân sự, việc bổ nhiệm thẩm phán còn chịu nhiều áp lực về chính trị và hành chính, tính độc lập của thẩm phán trong thực thi nhiệm vụ do đó bị suy yếu; thêm vào đó, trong khi tính chất phức tạp của các vụ việc ngày càng tăng, do bản chất của giao dịch kinh tế cùng các quy tắc điều tiết các giao dịch này ngày càng tinh vi, nhưng đầu tư cho sự phát triển của hệ thống tòa án vẫn còn hạn chế. Chỉ có sự gia tăng khá khiêm tốn về số lượng tòa án và thẩm phán trong 10 năm qua (Ngân hàng thế giới & Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2016); (ii) Thực thi nhiệm vụ của cơ quan hành pháp, tư pháp vẫn còn có sai sót nghiêm trọng và nếu không có sự tham gia, vào cuộc của các cơ quan báo chí thì người dân phải chịu oan, án sai như Đỗ Quang Thiện bị kết án gây tai nạn giao thông (*Hành trình đưa em Đỗ Quang Thiện từ nhà tù trở lại trường thi*, 2015); (iii) Thiếu vắng cơ chế kiểm soát lẫn nhau mang tính cân bằng trong hoạt động của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp của nhà nước. “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp theo Điều 2 Hiến pháp (Quốc hội, 2013).

Về thực thi trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương trong điều kiện phân cấp, trao quyền: bên cạnh những mặt tích cực, việc thực hiện phân cấp trao quyền của trung ương cho chính quyền địa phương tạo điều kiện cho sự phát triển của “nhà nước sát nút và mạnh mẽ” (Ngân hàng Thế giới & Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2016). Thời gian qua, mặc dù các địa phương đã chủ động thực hiện ngân sách theo thẩm quyền được trao. Tuy nhiên, trách nhiệm giải trình đối với việc phát triển địa phương còn nhiều hạn chế, mà nguyên nhân bắt nguồn từ cả bên quản lý cũng như những đối tượng thụ hưởng: (i) Từ năm 2002, Hội đồng Nhân dân được trao trách nhiệm phê duyệt phân bổ ngân sách cho các tỉnh, huyện/phường và xã/vùng lân cận (trừ những chi tiêu theo nhiệm vụ của chính quyền trung ương). Tuy nhiên, mức độ tự chủ của những hội đồng này bị ràng buộc bởi một loạt các quan hệ đan xen cùng các quy định về báo cáo liên quan tới cấp ủy ở địa phương, Mặt

trận Tổ quốc Việt Nam, Ủy ban Nhân dân cấp trên, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và chính quyền trung ương. Thêm vào đó, chức năng giám sát của hội đồng chỉ giới hạn trong sự giám sát tuân thủ chính sách và pháp luật của nhà nước chứ không liên quan đến giám sát hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương trong việc thực hiện các chương trình và chính sách. (ii) Quy chế “dân chủ cơ sở” là căn cứ người dân kiểm chế bớt cách hành xử tùy tiện của quan chức địa phương khi yêu cầu lãnh đạo xã phải gặp gỡ, đối thoại với người dân nhiều hơn khi xây dựng các soạn thảo hương ước và một số vấn đề như trật tự xã hội trong thôn, xóm, vệ sinh môi trường, thay đổi địa giới hành chính,... Nhưng sự tham gia người dân còn chưa chuyển biến đáng kể khi mà phần lớn người dân chỉ có được một lượng thông tin rất nhỏ về kế hoạch phân bổ và sử dụng ngân sách địa phương; khả năng ảnh hưởng của người dân đến các quyết định của chính quyền xã vẫn khá hạn chế (Ngân hàng Thế giới & Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2016).

5. Con đường phía trước

Cùng với quá trình toàn cầu hoá và Hội nhập quốc tế, Nhà nước Việt Nam đang đẩy nhanh quá trình cải cách và hoàn thiện thể chế để phù hợp với luật chơi toàn cầu. Thời gian vừa qua, quá trình cải cách đã ghi nhận được những thành công nhất định, nhưng cũng còn nhiều nội dung cần được tiếp tục hoàn thiện. Để quản lý nhà nước trở nên hiệu lực và hiệu quả hơn trong thời gian tới, những nội dung, phương

thức của quản lý nhà nước cần tập trung hoàn thiện một số nội dung, cụ thể như sau: (i) Về xây dựng hệ thống pháp luật: hiến pháp hoàn thiện theo hướng phân định quyền lực rõ ràng giữa các cơ quan hành pháp, lập pháp và tư pháp. Quy định tối đa số thành viên Chính phủ là đại biểu của cơ quan lập pháp tối cao, là nội dung cần được nghiêm túc xem xét; các văn bản dưới luật được rà soát để đảm bảo tính hiệu lực khi ban hành; Cơ quan tư pháp cần được tăng thêm quyền độc lập để xét xử các hành vi của lập pháp và hành pháp (ii) Về cải cách hành chính công: đẩy mạnh đề án “xác định vị trí việc làm” nhằm hỗ trợ thực hiện tinh giản biên chế; đồng thời tạo ra được cơ chế thưởng, phạt thoả đáng, các chế tài truy cứu trách nhiệm phải đủ mạnh để đảm bảo cho hệ thống được vận hành theo hướng tích cực, đội ngũ nhân lực công làm tròn trách nhiệm mà không gây phiền hà, những nhiễu đối với người dân hay những người sử dụng dịch vụ công hay dịch vụ sự nghiệp công; (iii) Trách nhiệm giải trình của cả chính quyền trung ương và địa phương cần tiếp tục được nâng cao thông qua việc đảm bảo thông tin được cung cấp một cách chính xác và kịp thời; người dân và các tổ chức chính trị xã hội phải được tham vấn nhiều hơn trong quá trình ra quyết sách, cũng như giám sát các hoạt động chi tiêu công của chính quyền các cấp... Theo đó, người đứng đầu cần được trao quyền gắn với trách nhiệm cụ thể đối với những công việc được giao phụ trách để không còn tình trạng làm đúng quy trình nhưng vẫn sai, lỗi tập thể, rút kinh nghiệm tập thể...

Tài liệu tham khảo

- Ban Kinh tế trung ương (2014), *Báo cáo tổng kết một số vấn đề lý luận - thực tiễn qua 30 năm đổi mới (1986-2016) về phát triển nền KTTT định hướng XHCN*, Hà Nội.
- Báo cáo chung của các nhà tài trợ (2009): *Báo cáo phát triển Việt Nam 2010: Các thể chế hiện đại*, Trung tâm thông tin phát triển Việt Nam.
- Bộ Chính trị (2005), *Nghị quyết 49 của Bộ Chính trị về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020*, truy cập ngày 02 tháng 08 năm 2016, từ <<http://hoiluatgiavn.org.vn/ngphi-quyet-so-49-nqtw-ngay-02-thang-06-nam-2005-cua-bo-chinh-tri-ve-chien-luoc-cai-cach-tu-phap-den-nam-2020-d563.html>>.
- Bộ Công An (2003), *Thông tư số 02/2003/TT-BCA ngày 13/01/2003 Về việc bổ sung một số quy định của Thông tư số 01/2002/TT-BCA (C11) ngày 04/01/2002 của Bộ Công an về hướng dẫn tổ chức cấp đăng ký, biển số phương tiện giao thông cơ giới đường bộ*, truy cập ngày 25 tháng 08 năm 2016, từ <http://www.moj.gov.vn/vbpbq/lists/vn%20bn%20php%20lut/view_detail.aspx?itemid=17215>.
- Bộ Kế hoạch đầu tư & Unicef (2013), *Tài liệu Hướng dẫn lập kế hoạch phát triển địa phương 5 năm và hàng năm theo phương pháp mới*, truy cập ngày 02 tháng 08 năm 2016, từ <www.unicef.org/vietnam/vi/Planning_Manual_TV.pdf>.
- Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2012), *Thông tư 33/2012/TT-BNNPTNT về Quy định điều kiện vệ sinh,*

dảm bảo an toàn thực phẩm đối với cơ sở kinh doanh thịt và phụ phẩm ăn được của động vật ở dạng tươi sống dùng làm thực phẩm, truy cập ngày 25 tháng 08 năm 2016, từ <http://www.moj.gov.vn/vbpq/lists/vn%20bn%20php%20lut/view_detail.aspx?itemid=27910>.

Chính phủ (2002), *Nghị định 10/2002/NĐ-CP về Chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu*, truy cập ngày 25 tháng 08 năm 2016, từ <http://www.moj.gov.vn/vbpq/lists/vn%20bn%20php%20lut/view_detail.aspx?itemid=22870>.

Chính phủ (2011), *Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 – 2020*, truy cập ngày 25 tháng 08 năm 2016, từ <<http://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Nghi-quyet-30c-NQ-CP-Chuong-trinh-tong-the-cai-cach-hanh-chinh-nha-nuoc-131576.aspx>>.

Cổng thông tin điện tử chính phủ, *Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ*, truy cập ngày 02 tháng 08 năm 2016, từ <<http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/bonganh2>>.

Đỗ Hoàng Toàn & Mai Văn Bru (2008), *Giáo trình quản lý nhà nước về kinh tế*, NXB Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.

Hành trình đưa em Đỗ Quang Thiện từ nhà tù trở lại trường thi (2015), truy cập ngày 25 tháng 08 năm 2016, từ <<http://www.tienphong.vn/xa-hoi/hanh-trinh-dua-em-do-quang-thien-tu-nha-tu-tro-lai-truong-thi-866996.tpo>>.

Hội đồng bộ trưởng (1991), *Quyết định số 366/HĐBT về chế độ thẩm định các dự án có vốn đầu tư trực tiếp của nước ngoài*, truy cập ngày 02 tháng 08 năm 2016, từ <<http://thuvienphapluat.vn/van-ban/Dau-tu/Quyết-dinh-366-HĐBT-Quy-dinh-che-do-tham-dinh-cac-Du-an-co-von-dau-tu-truc-tiep-cua-nuoc-38213.aspx>>.

Janine Aron (2002), 'Building Institutions in Post-Conflict African Economies', *World Institute for Development Economics Research*.

Lã Anh (2015), *Thách thức của Chính phủ Việt Nam trong quản lý chi tiêu công*, truy cập ngày 25 tháng 08 năm 2016, từ <http://tenn.vn/Plus.aspx/vi/News/125/0/1010107/0/7264/Thach_thuc_cua_Chinh_phu_Viet_Nam_trong_quan_ly_chi_tieu_cong>.

Laurence, E. Lynn (2006), *Public management: Old and new*, Routledge, New York.

Lương Xuân Quỳ (2015), *Tư duy mới về phát triển Kinh tế - Xã hội Việt Nam trong bối cảnh mới*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.

Mai Ngọc Cường (2016), *Lịch sử các học thuyết kinh tế*, NXB chính trị quốc gia, Hà Nội

Ngân hàng thế giới & Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2016), *Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ*, NXB Hồng Đức, Hà Nội.

Nguyễn Quyết & Các cộng sự (2016), *Biên chế công kênh "ăn thủng" ngân sách*, truy cập ngày 25 tháng 08 năm 2016, từ <<http://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/bien-che-cong-kenh-an-thung-ngan-sach-20160616223758162.htm>>.

Nguyễn Thanh Tuyền & Nguyễn Lê Anh (2015), 'Mối quan hệ hữu cơ giữa thể chế, cơ chế, chính sách, cơ chế điều hành và hành vi ứng xử', *Tạp chí phát triển và Hội nhập*, 22(32).

North, Douglass C. (1994), 'Economic Performance Through Time', *American Economic Review*, 84, 359-68.

Phạm Hồng Biên (2013), *Nhận diện những bất cập trong đầu tư công tại Việt Nam*, truy cập ngày 25 tháng 08 năm 2016, từ <<http://tapchitaichinh.vn/nghien-cuu--trao-doi/trao-doi-binh-luan/nhan-dien-nhung-bat-cap-trong-dau-tu-cong-tai-viet-nam-34922.html>>.

Phạm Minh Phùng (2015), 'Kết quả thực hiện chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020 và phương hướng đẩy mạnh cải cách hành chính nhà nước trong thời gian tới', *Tạp chí tổ chức nhà nước*, truy cập lần cuối ngày 25 tháng 08 năm 2016, từ <http://tcnn.vn/Plus.aspx/vi/News/125/0/5020/0/21383/Ket_qua_thuc_hien_chuong_trinh_tong_the_cai_cach_hanh_chinh_nha_nuoc_giai_doan_2011_2020_va_phuong>.

Phòng thương mại và Công nghiệp Việt Nam (2016), *Thông tin website về quá trình tham gia các hiệp định thương mại đơn phương, đa phương của Việt Nam*, truy cập ngày 02 tháng 08 năm 2016, từ <<http://www.trungtamwto.vn/wto>>.

Quốc Hội (1996), *Luật Ngân sách nhà nước*, truy cập ngày 02 tháng 08 năm 2016, từ <<http://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-chinh-nha-nuoc/Luat-ngan-sach-Nha-nuoc-1996-47-L-CTN-39624.aspx>>.

- Quốc hội (2006), *Luật Công nghệ thông tin*, truy cập ngày 02 tháng 08 năm 2016, từ <http://moj.gov.vn/vbpq/lists/vn%20bn%20php%20lut/view_detail.aspx?itemid=1508>.
- Quốc hội (2008), *Luật Ban hành Văn bản Quy phạm Pháp luật*, truy cập ngày 02 tháng 08 năm 2016, từ <http://www.moj.gov.vn/vbpq/lists/vn%20bn%20php%20lut/view_detail.aspx?itemid=12817>.
- Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, truy cập ngày 02 tháng 08 năm 2016, từ <http://moj.gov.vn/vbpq/lists/vn%20bn%20php%20lut/view_detail.aspx?itemid=28814>.
- Quốc hội (2014), *Luật Cán bộ, Công chức*, NXB Lao động – Xã hội, Hà Nội.
- Thủ tướng (2001), *Quyết định 136/2001/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ Phê duyệt chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 – 2010*, truy cập ngày 02 tháng 08 năm 2016, từ <http://moj.gov.vn/vbpq/lists/vn%20bn%20php%20lut/view_detail.aspx?itemid=23134>.
- Thủ tướng (2003), *Quyết định số 181/2003/QĐ-TTg Về việc ban hành Quy chế thực hiện cơ chế “một cửa” tại cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương*, truy cập ngày 02 tháng 08 năm 2016, từ <http://www.moj.gov.vn/vbpq/lists/vn%20bn%20php%20lut/view_detail.aspx?itemid=21245>.
- Trung tâm Nghiên cứu phát triển và Hỗ trợ cộng đồng (2016), *Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam: Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân*, truy cập ngày 02 tháng 08 năm 2016, từ <http://papi.org.vn/wp-content/uploads/2016/04/PAPI_2015_REPORT_VN-1.pdf>.
- Võ Văn Thành, (2016), *Những khuất tất trong việc bổ nhiệm ông Trịnh Xuân Thanh*, <http://vnexpress.net/tin-tuc/thoi-su/nhung-khuat-tat-trong-viec-bo-nhiem-ong-trinh-xuan-thanh-3435070.html>, ngày 25/8/2016