

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

VƯƠN TỚI NHỮNG CHUẨN MỰC CỦA MỘT NỀN HÀNH CHÍNH PHỤC VỤ PHÁT TRIỂN

Phạm Duy Nghĩa

Phần viết dưới đây giải thích các kênh thiết lập trách nhiệm giải trình hiện hành, nhận diện các nút thắt, phân tích các chuẩn mực trách nhiệm giải trình mà Việt Nam cần đạt tới trong hai thập niên tới, cuối cùng thảo luận các giải pháp cần triển khai để đạt được mục đích đó.

I. Hiện trạng trách nhiệm giải trình trong nền hành chính công Việt Nam

Nhân danh quyền lực nhân dân, chính quyền phải giải thích được và chịu trách nhiệm về mọi hành vi của mình trước nhân dân, trước dân tộc. Muốn vậy, phải thiết lập được trách nhiệm giải trình của cá nhân và tổ chức trong nền hành chính công. Nhà nước sẽ đảm nhận ngày càng nhiều chức năng điều tiết và can thiệp với quy mô gia tăng trong một nền kinh tế phát triển ở Việt Nam trong 20 năm tới, muốn vậy trách nhiệm giải trình của cá nhân/tổ chức trong nền hành chính công ngày càng phải được xác lập rõ ràng và trực tiếp hơn trước các bên liên quan, đặc biệt là trước nhân dân.

Nhìn lại quá khứ, cùng chia sẻ nền văn hóa Phương Đông, cũng như các quốc gia khác ở Đông Á, Việt Nam có một nền hành chính lâu đời, trách nhiệm của nhân viên nhà nước và chính quyền các cấp trong nền quan chế tập quyền của Việt Nam đã được thiết lập theo những tập tục có từ xa xưa.

Mặc dù vậy, vào thời điểm hiện nay, quan niệm về trách nhiệm giải trình vẫn còn khá mới trong nhận thức xã hội ở Việt Nam [1]. Trách nhiệm giải trình có thể được nhìn nhận từ nhiều góc độ khác nhau [2]. Trách nhiệm giải trình theo hàng dọc đã tồn tại từ cổ xưa. Nền hành chính chỉ có thể vận hành dựa trên phân bổ quyền lực từ trên xuống với kỷ luật và trách nhiệm rõ ràng, khuyến khích phục tùng và trừng phạt các hành vi bất tuân [3]. Thanh tra, giám sát công vụ theo hàng dọc đã có truyền thống lâu đời trong các nền hành chính Phương Đông.

Ngoài hàng dọc, còn có những kênh xác lập trách nhiệm giải trình theo hàng ngang, được thiết lập giữa nền công vụ với các tổ chức có chức năng giám sát của cơ quan dân cử, kiểm toán, của hệ thống chính trị và xã hội nói chung [4]. Đây là những kênh trách nhiệm giải trình tương đối mới trong lịch sử nền hành chính Việt Nam.

Xét từ bản chất của các kênh xác lập trách nhiệm giải trình, để hiểu trách nhiệm giải trình là của ai, đối với ai, về vấn đề gì, được thực hiện bằng công cụ nào, và có thể dẫn tới hệ quả, chế tài gì, có thể phân tách trách nhiệm giải trình theo 4 góc nhìn chi tiết hơn, bao gồm: (i) trách nhiệm giải trình về chính trị, (ii) trách nhiệm giải trình về hành chính, (iii) trách nhiệm giải trình về nghề nghiệp, và (iv) trách nhiệm giải trình trước xã hội [5]. Phần viết dưới đây sử dụng khung phân tích này để nhận diện thực trạng trách nhiệm giải trình, dự báo các đổi thay cũng như đưa ra các gợi ý chính sách nhằm góp phần thảo luận tăng cường trách nhiệm giải trình ở Việt Nam.

Trách nhiệm giải trình về chính trị

Ở Việt Nam, về mặt chính trị, cá nhân/tổ chức ở bất kỳ cấp nào trong nền hành chính công đều phải chấp hành sự lãnh đạo tuyệt đối của Đảng Cộng Sản Việt Nam [6].

Tiêu chí để đánh giá trách nhiệm giải trình trước Đảng là sự tuân thủ sự phân công của tổ chức Đảng, là sự chấp hành đường lối và chính sách của Đảng. Về nguyên lý, cơ chế vận hành của kênh trách nhiệm giải trình về chính trị này khá đơn giản: hành vi tuân thủ được khuyến khích, mọi hành vi bất tuân có thể dẫn tới chế tài, từ kỷ luật Đảng có thể dẫn tới những chế tài hành chính, pháp lý khác. Một hệ thống kiểm tra của Đảng được thiết lập, từ Ủy ban Kiểm tra Trung ương, cho tới Ủy ban kiểm tra các Đảng bộ, Tỉnh ủy, Đảng ủy cơ sở. Từ 2013, một hệ thống các cơ quan nội chính của Đảng cũng được thiết lập từ trung ương tới địa phương, trong đó có chức năng giám sát sự tuân thủ, đấu tranh chống tham nhũng [7].

Tuy nhiên, vì Đảng chịu trách nhiệm trước nhân dân, để giữ được sự lãnh đạo của mình, để đo lường trách nhiệm chính trị, ở Việt Nam cũng xuất hiện những tiêu chí đánh giá nhiệm vụ chính trị gắn liền với đo lường kết quả đầu ra (outcomes) hoặc ảnh hưởng (impacts) của công chức, cán bộ lãnh đạo trong lĩnh vực được ủy quyền quản lý.

Thực vậy, Bộ trưởng và lãnh đạo bộ, vụ trưởng, người lãnh đạo DNNN, công chức, cán bộ đứng đầu các tổ chức chính trị, xã hội, đơn vị sự nghiệp có quyền chủ động đề xuất các chính sách phù hợp trong phạm vi quản lý, miễn là phù hợp với nhiệm vụ chính trị được giao. Một mặt được chủ động, được trao quyền rộng rãi, mặt khác cá nhân/tổ chức được trao quyền phải chịu trách nhiệm về kết cục đầu ra của chính sách và hoạt động của nền công vụ. Nói cách khác, trong trách nhiệm chính trị, ngoài sự trung thành với Đảng, các cán bộ lãnh đạo trong nền hành chính công hiện nay cũng phải lấy kết cục đầu ra và ảnh hưởng chính sách đối với nhân dân làm thước đo.

Về cách thực hiện trách nhiệm giải trình về chính trị, ngoài hệ thống kiểm tra và đánh giá nội bộ của Đảng, lãnh đạo nền hành chính, nhất là các thành viên Chính phủ và người giữ chức vụ do cơ quan dân cử bầu, phải chịu trách nhiệm trước cơ quan dân cử. Các kênh đánh giá trách nhiệm dựa trên thông tin, báo cáo định kỳ, chịu sự giám sát của cơ quan dân cử, giám sát của tổ chức xã hội.

Ở các cấp chính quyền, lãnh đạo các tổ chức Đảng thường chỉ đạo triển khai các kênh phi chính thức để thăm dò dư luận, ví dụ tiến hành lấy phiếu tín nhiệm, đánh giá cán bộ lãnh đạo. Tuy nhiên người được tham gia các cuộc đánh giá thường có tính đại diện, không phải trưng cầu dân ý phổ thông, kết quả lấy ý kiến cũng chỉ có ý nghĩa thăm dò tín nhiệm, không công khai. Trong các phiên họp của cơ quan dân cử, từ HĐND tới Quốc hội, thường sau phần khai mạc, đại diện tổ chức Mặt trận Tổ quốc thường đại diện cho các đoàn thể tổng hợp ý kiến và các kiến nghị của cử tri. Các kênh này phản ánh dư luận, thái độ, mong đợi của người dân đối với nền hành chính công Việt Nam.

Nếu không đáp ứng được trách nhiệm giải trình về chính trị, cá nhân/tổ chức bị xem xét trách nhiệm theo các kênh nội bộ của Đảng, có thể bị chất vấn, bỏ phiếu tín nhiệm, tùy theo mức độ có thể dẫn tới sức ép từ chức hoặc bị bãi nhiệm các chức vụ qua các kênh chính thức của cơ quan dân cử hoặc cơ quan hành chính.

Trách nhiệm giải trình về hành chính

Nối tiếp truyền thống một quốc gia tập quyền, nền hành chính Việt Nam đề cao sự tuân thủ của cấp dưới đối với cấp trên. Quyền lực được trao từ trên xuống, bởi vậy trách nhiệm giải trình của cá nhân/tổ chức cấp dưới được đánh giá dựa trên sự tuân thủ và trung thành đối với các mục tiêu, nhiệm vụ, quy chuẩn, quy trình, biểu mẫu, nội quy do cấp trên ấn định.

Như vậy, khác với khía cạnh chính trị, trách nhiệm giải trình về hành chính nhấn mạnh tới sự tuân thủ chuẩn mực và quy trình trong nội bộ nền hành chính công. Chi tiết hơn, trách nhiệm giải trình về mặt hành chính gồm 2 loại: (i) trách nhiệm theo hàng dọc (giữa thuộc cấp với thủ trưởng, giữa cấp dưới với cấp trên), (ii) trách nhiệm hàng ngang (giữa cá nhân/tổ chức với các đơn vị khác có chức năng thanh tra, giám sát). Vi phạm trách nhiệm giải trình về hành chính có thể dẫn tới chế tài hành chính (thăng giáng chức vụ, kỷ luật, di chuyển nhiệm sở) hoặc chế tài pháp lý (kỷ luật, buộc thôi việc, đền bù thiệt hại, thậm chí truy cứu trách nhiệm hình sự).

Pháp luật hiện hành ở Việt Nam đã ghi nhận và thiết lập các hình thức trách nhiệm hành chính truyền thống này. Công chức thuộc cấp có nghĩa vụ chấp hành quyết định của thủ trưởng, cấp dưới phải tuân thủ cấp trên. Công chức có nghĩa vụ trung thành với quốc gia, có nghĩa vụ tiến hành công vụ một cách cẩn trọng, bảo mật, sử dụng tiết kiệm nguồn lực công, tuân thủ chuẩn mực đạo đức ứng xử với người dân, đồng nghiệp, cấp trên, nhân viên dưới quyền [8]. Tùy theo loại công vụ, trách nhiệm này còn tăng thêm theo luật chuyên ngành.

Để đảm bảo thực hiện trách nhiệm giải trình về hành chính, cơ chế nội bộ bao gồm kiểm tra và giám sát của thủ trưởng đối với nhân viên thuộc cấp, của cơ quan cấp trên đối với cá nhân/tổ chức cấp dưới. Các biện pháp kiểm soát nội bộ này thuộc chức năng quản lý của cơ quan chủ quản, thường rất tổng quát, bao gồm: quyết định thành lập, điều chỉnh hoặc giải thể đơn vị cấp dưới, phê duyệt chức năng, nhiệm vụ của cấp dưới, phê chuẩn các đề nghị của cấp dưới, kiểm

soát các nguồn lực (tài chính, vật chất, con người), báo cáo định kỳ, kiểm tra và đánh giá định kỳ. Đây là khái niệm cơ chế chủ quản rất phổ biến ở Việt Nam.

Trách nhiệm giải trình về hành chính theo hàng ngang là trách nhiệm đối với các cơ quan có chức năng giám sát bên ngoài, ví dụ trước Thanh tra Chính phủ và hệ thống cơ quan thanh tra công vụ ngành, địa phương; trách nhiệm trước các cơ quan giám sát có tính chất nội bộ, trách nhiệm trước sự giám sát của Kiểm toán Nhà nước, giám sát của hệ thống tòa án, cũng như trách nhiệm giải trình với xã hội và người dân (là người chủ và cũng là khách hàng thụ hưởng dịch vụ của hành chính công).

Hiện nay, trách nhiệm giải trình theo hàng ngang tuân theo pháp luật chuyên ngành, ví dụ Luật tiếp công dân, Luật khiếu nại, Luật tố cáo, Luật giám sát của Quốc hội, Luật kiểm toán, Luật báo chí, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đạo luật tố tụng bảo đảm tố quyền của người dân trước các cơ quan tư pháp^[9]. Người dân ở đây là trước hết là những khách hàng cụ thể của dịch vụ hành chính công.

Trách nhiệm giải trình về nghề nghiệp

Ngoài hai loại trách nhiệm chính trị và trách nhiệm hành chính, như đã phân tích ở trên, công chức Việt Nam phải tuân thủ trách nhiệm giải trình về nghề nghiệp. Bởi lẽ, công chức trong nền hành chính công thường cũng hoạt động theo nghề nghiệp chuyên môn, ví dụ cảnh sát, quân nhân trong các lực lượng vũ trang, luật gia trong các cơ quan hành pháp, lập pháp hoặc tư pháp, nhà giáo dục trong quản lý nhà nước về đào tạo, chuyên gia kinh tế, xây dựng, y dược, thẩm định viên trong các ngành dọc có chức năng quản lý và điều tiết nhà nước. Hành vi hành chính thường cũng là hành vi chuyên môn, cần được giám sát bằng chuẩn mực chuyên môn của người trong nghề. Nếu không có chuẩn mực nghề nghiệp chuyên môn, đôi khi rất khó xác định trách nhiệm giải trình trong nền hành chính công^[10].

Hiện nay, chuẩn mực và đạo đức nghề nghiệp ở Việt Nam thường được giám sát bởi các hội đồng, hiệp hội, các kênh công khai hoặc bán công khai, chính thức, bán chính thức, lồng ghép ngay trong công tác quản lý của cơ quan hành chính, ví dụ hội đồng nghiệm thu, hội đồng giáo chức, các hội đồng đánh giá chuyên môn, hội đồng khoa học, các cuộc bỏ phiếu và lấy ý kiến được tổ chức ngay trong công sở. Trách nhiệm giải trình về nghề nghiệp đôi khi được xem như hỗ trợ, hỗ trợ thêm cho trách nhiệm giải trình về hành chính.

Trách nhiệm giải trình trước xã hội

Không chỉ chịu trách nhiệm với cấp trên theo quan hệ hàng dọc, với các cơ quan hàng ngang có chức năng thanh tra công vụ, kiểm toán, giám sát và với người dân như khách hàng, công chức và đơn vị hành chính ở Việt Nam còn có trách nhiệm giải trình với tất cả các bên liên đới, với

toàn thể xã hội và công chúng. Đó chính là trách nhiệm giải trình của công chức và đơn vị hành chính đối với xã hội.

Loại trách nhiệm này đã xuất hiện ở Việt Nam vì hai lý do. *Thứ nhất*, nhân dân và toàn thể xã hội ngày càng trở nên một lực lượng biết đòi hỏi, truy tìm trách nhiệm của nền hành chính công, chứ không chỉ là đối tượng quản lý. Vì lẽ đó, nền hành chính bị truy xét, bị đặt trước áp lực ngày càng phải minh bạch hóa. *Thứ hai*, mọi chính sách công thường chỉ có thể được thực hiện hiệu quả, nếu có sự chia sẻ và ủng hộ của dân chúng. Nói cách khác, hành chính công muốn thực hiện được nhiệm vụ một cách hiệu quả tất yếu phải dựa vào sự hậu thuẫn của toàn thể xã hội. Có câu: “đề trăm lần không dân cũng chịu, khó vạn lần dân liệu cũng xong”. Lịch sử nền hành chính Việt Nam không thiếu minh chứng cho nhận định này. Hội nghị Diên Hồng đã xuất hiện từ thời nhà Trần của nhà nước phong kiến Đại Việt. Ngày nay, không có sự tham gia tích cực của xã hội, thì các nhiệm vụ y tế công đồng, phổ cập giáo dục, bảo vệ môi trường không thể thành công.

Cách trả lời xã hội, chịu trách nhiệm giải trình trước xã hội được thực hiện tùy theo hoàn cảnh của các địa phương, các ngành, thậm chí tùy thuộc vào phong cách lãnh đạo khác nhau của các chính khách. Ví dụ ông Nguyễn Bá Thanh, nguyên Bí thư Đà Nẵng, được cho là có thói quen gặp và giải quyết yêu cầu của người dân một cách trực tiếp, song lãnh đạo các tỉnh khác chưa chắc đã thoải mái khi phải xử lý công việc theo cách này. Cũng như vậy, mỗi Bộ trưởng đều có cách thể hiện trách nhiệm trước xã hội theo những phong cách riêng của mình.

Trách nhiệm giải trình trước xã hội đã được thực hiện ở Việt Nam bằng nhiều cơ chế, ví dụ tham vấn người dân và dư luận xã hội trước khi quyết định các chính sách và hành vi hành chính, hoặc lắng nghe ý kiến của người dân trong giải quyết khiếu nại tố cáo sau khi quyết định hành chính đã hoặc đang được thực thi. Ngoài các kênh dân chủ đại diện, trách nhiệm giải trình trước xã hội cũng được thực hiện qua các kênh dân chủ trực tiếp, tổ chức tiếp dân, lấy ý kiến nhân dân trực tiếp. Mỗi khi có xếp hạng hoặc đánh giá chất lượng hành chính, ví dụ qua các chỉ số PCI hoặc PAPI, người đứng đầu nền hành chính công có liên quan, nhiều hay ít, đều phải có trách nhiệm giải trình trước công chúng địa phương hoặc khu vực, ngành nghề do tổ chức này quản lý.

Trong quá trình hồi thúc trách nhiệm giải trình trước xã hội, báo chí có một vai trò giám sát, thúc đẩy và gây sức ép tuân thủ đáng kể đối với công chức và nền hành chính. Một hình ảnh người khuyết tật lết từng bậc để leo tới nơi tiếp công dân vốn chưa có thói quen xây lối đi riêng cho người dùng xe lăn... hình ảnh đó sẽ ngay lập tức dẫn tới sự quan tâm và lên án của công chúng. Tuy không dẫn tới trách nhiệm pháp lý, song với sự lan truyền và tiếp sức của truyền thông đại chúng, sức ép xã hội sẽ hình thành, buộc công chức và công sở ngày càng phải có trách nhiệm ứng xử đúng mực hơn với người dân. Dần dần, sức ép xã hội thúc đẩy nền hành chính phải ghi nhận, sửa đổi, hủy bỏ, điều chỉnh các hành vi hành chính có liên quan ^[11]. Những điều

này đều đã có thể quan sát thấy ở Việt Nam, về lâu dài chúng góp phần làm tăng tính chính danh của nền hành chính, các chủ trương, chính sách và quyết định hành chính sẽ nhận được sự ủng hộ của toàn thể xã hội, việc thực hiện chúng sẽ được dễ dàng, hiệu quả hơn.

II. Những trục trặc trong thiết lập trách nhiệm giải trình ở Việt Nam

Nhiều nghiên cứu của tổ chức trong và ngoài nước đánh giá trách nhiệm giải trình của nền hành chính công Việt Nam ở mức thấp, thậm chí rất thấp [12]. Tương ứng với 4 góc nhìn về trách nhiệm giải trình như được phân tích ở trên, có thể khái quát các nút thắt trong thực hiện trách nhiệm giải trình ở Việt Nam như sau:

Nguy cơ xa dân: Nút thắt trong trách nhiệm chính trị

Hệ thống trách nhiệm giải trình về chính trị hiện hành đề cao sự tuân thủ và trung thành với Đảng. Tuy vậy, Đảng là một hệ thống của hàng vạn tổ chức thành viên, tập hợp hàng triệu đảng viên từ cơ sở. Hệ thống này không đơn nhất về lợi ích và ý chí, ngược lại tất yếu phân tách thành những nhóm có quyền lực và sức mạnh ảnh hưởng khác nhau. Trong số đó, sẽ có những nhóm có thực quyền, kiểm soát được một cách đáng kể quy trình làm ra chính sách. Khác với hệ thống chính quyền, các quy trình thảo luận và truy xét trách nhiệm trong nội bộ hệ thống của Đảng thường không minh bạch, hạn chế sự tham gia của người dân trong các quyết định của Đảng.

Đề cao trách nhiệm trước Đảng, trách nhiệm giải trình về chính trị hiện hành không đề cao trách nhiệm trực tiếp trước nhân dân, từ đó xuất hiện nguy cơ xa dân. Nói cách khác, về mặt chính trị, cá nhân/tổ chức trong nền hành chính công chịu trách nhiệm với Đảng một cách trực tiếp, song chỉ chịu trách nhiệm trước nhân dân một cách gián tiếp. Đảng tìm cách dung hòa lợi ích của Đảng với lợi ích của các nhóm cử tri khác nhau thông qua hệ thống chính trị với hàng trăm tổ chức đoàn thể quần chúng. Tuy vậy, hệ thống chính trị này được Nhà nước hỗ trợ tài chính, vật chất và nhân lực, trực tiếp hoặc gián tiếp; sự lệ thuộc dẫn tới phục tùng.

Thực tế đó cho thấy toàn bộ hệ thống có thể đại diện và trung thành với lợi ích của Đảng, song chậm chạp trong phản ứng với lợi ích đa dạng của người dân, thậm chí mất dần động cơ đại diện, hoặc khi cần phải tranh đấu vì lợi ích riêng cho nhóm thành viên hay cử tri của mình. Đó chính là nguy cơ hệ thống hiện hành bị thiên lệch về lợi ích, mạnh về tuyên truyền, giải thích thích đường lối từ trên xuống, song rất yếu trong việc truy xét trách nhiệm giải trình về chính trị của cán bộ/tổ chức trong nền hành chính công trước nhân dân.

Mặt khác, khi những nhóm lợi ích kiểm soát được quyền lực trong Đảng, kiểm soát được quyền lực trong bộ máy chính quyền, đồng thời kiểm soát được cả báo chí, khi đó toàn bộ hệ thống hiện hành bênh vực và bảo vệ cho họ. Điều này dẫn tới những vòng xoáy củng cố các thể chế khai thác, có tính chất bóc lột, ngăn cản và hạn chế sự tham gia của người dân.

Bất tuân thủ và né tránh trách nhiệm cá nhân: Nút thắt trong trách nhiệm hành chính theo chiều dọc

Đảng quyết định chính sách nhân sự, tuyển chọn và quyết định về nhân sự chủ chốt của nền hành chính công, do đó truyền thống cấp trên quyết định bổ nhiệm, giám sát, đánh giá và thay thế nhân sự cấp dưới đôi khi không được tuân thủ. Đây chính là đây là nguyên nhân dẫn tới nhiều dấu hiệu bất tuân thủ trong nền hành chính hiện hành (trên bảo dưới không nghe). Nếu các bộ, công chức thuộc cấp có sự hậu thuẫn mạnh mẽ từ các thiết chế của Đảng, đôi khi trong cùng một cơ quan, thủ trưởng phải chia sẻ quyền lực và nhân nhượng thuộc cấp. Thủ tướng không có toàn quyền chọn Bộ trưởng, Bộ trưởng không có toàn quyền chọn thứ trưởng, thứ trưởng không có toàn quyền chọn vụ trưởng. Cứ như thế, đôi khi thủ trưởng muốn sa thải được thuộc cấp phải tuân thủ các quy trình thương lượng lòng vòng. Điều này dẫn tới nhiều trục trặc trong trách nhiệm giải trình theo hàng dọc.

Ngoài ra, Đảng đề cao nguyên tắc lãnh đạo tập thể, từ đó trách nhiệm cá nhân của các lãnh đạo trong khu vực công suy yếu dần. Hành vi phổ biến là dồn đẩy trách nhiệm cho tập thể, né tránh trách nhiệm cá nhân xuất hiện trong tất cả các cấp của nền hành chính công. Điều này cũng giải thích vô số các phiền toái khác trong nền hành chính công hiện hành, ví dụ tốn thời gian dành cho các cuộc họp và quyết định tập thể, hạn chế sáng kiến cá nhân, làm thui chột cạnh tranh về ý tưởng trong khu vực công, sự gia tăng một cách quá đáng số lượng cấp phó, và tệ hại nhất là dẫn tới sự vô trách nhiệm của từng cá nhân công chức trong nền hành chính công. Đây là điểm yếu kém nhất, đáng báo động nhất, trong trách nhiệm giải trình về chính trị trước nhân dân.

Thiếu tư duy kìm chế và đối trọng quyền lực: Nút thắt trong trách nhiệm hành chính theo chiều ngang

Để Đảng kiểm soát quyền lực một cách tuyệt đối, toàn bộ hệ thống quyền lực nhà nước ở Việt Nam không được xây dựng dựa trên nguyên tắc phân quyền và chế ước, đối trọng quyền lực. Các quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp không thể kìm chế và đối trọng với nhau một cách hữu hiệu. Theo pháp luật hiện hành, các thể chế có chức năng giám sát trách nhiệm giải trình về hành chính theo chiều ngang như Thanh tra Chính phủ, Kiểm toán Nhà nước, các cơ quan dân cử và tòa án đều thiếu quyền lực độc lập, thiếu thẩm quyền để kìm chế và đối trọng quyền lực của các cơ quan hành chính.

Vì được thiết kế thiếu quyền lực đối trọng và kiểm soát nền hành chính công, các tổ chức Thanh tra Chính phủ, Kiểm toán Nhà nước hoặc các cơ quan dân cử thiếu sự chính danh, thiếu thẩm quyền, thiếu năng lực về con người, vật chất, quy trình cũng như cơ sở pháp lý để thiết lập trách nhiệm giải trình của nền hành chính công theo chiều ngang.

Đánh giá cán bộ dựa trên thành tích theo chủ nghĩa kế hoạch hóa, dẫn tới bệnh thành tích và tư duy ngắn hạn theo nhiệm kỳ

Cán bộ lãnh đạo trong nền hành chính công vận hành theo các động cơ lợi ích, nhất là dựa theo các tiêu chí đánh giá và cơ hội thăng tiến của họ. Từ góc độ đánh giá trách nhiệm giải trình về chính trị và hành chính, hệ thống hiện hành chưa chuyển đổi thành công sang đánh giá dựa trên kết quả đầu ra (outputs) và ảnh hưởng (impacts), ngược lại vẫn dựa chủ yếu trên các chỉ tiêu thành tích có truyền thống từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Hệ thống các chỉ tiêu thành tích này được theo dõi định kỳ hàng năm hoặc theo nhiệm kỳ của cán bộ lãnh đạo. Cách đánh giá này đã dẫn tới các lệch lạc trong trách nhiệm giải trình ở Việt Nam, thường được gọi là bệnh thành tích và tư duy nhiệm kỳ. Cả hai căn bệnh này đều làm suy yếu cách đo lường chất lượng dựa trên các tiêu chí kết quả đầu ra và ảnh hưởng dài hạn của nền hành chính công.

Chưa chú trọng đạo đức nghề nghiệp của công chức: Nút thắt trong trách nhiệm giải trình về nghề nghiệp

Trách nhiệm nghề nghiệp, được đo lường bằng các chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp, có thể bổ sung, hỗ trợ, nhằm thiết lập rõ ràng hơn trách nhiệm giải trình trong nền hành chính công. Hành vi hành chính thường cũng là hành vi có tính chuyên môn, sự tuân thủ quy trình và chuẩn mực hành chính là cần nhưng chưa đủ, người công chức còn phải tuân thủ các chuẩn mực nghề nghiệp trong hoạt động công vụ có tính chuyên môn của mình.

Tuy nhiên, đạo đức nghề nghiệp không tự nhiên mà có. Ngược lại, nó cần được dung dưỡng bởi các hội nghề nghiệp độc lập, đề cao sự cẩn trọng, trung thực, sự thật khách quan mang tính chuyên môn. Trong trường hợp có xung đột giữa các lợi ích chính trị, hành chính và chuyên môn, các hiệp hội nghề nghiệp phải được tự do, bày tỏ quan điểm và kết luận có tính phản biện của các nhà chuyên môn.

Trong lịch sử, Việt Nam chưa từng có cơ hội để các hiệp hội nghề nghiệp phát triển. Nhiều hội nghề mới bắt đầu hình thành trong thời gian gần đây. Mặc dù vậy, hoạt động của các hiệp hội nghề nghiệp bị lấn áp bởi hai sức ép: chính trị hóa và hành chính hóa.

Chính trị hóa, bởi hiệp hội nghề nghiệp, nếu được tổ chức như một tổ chức chính trị-xã hội, phải ưu tiên tuân thủ các định hướng chính trị hiện hành. Được bảo trợ từ ngân sách nhà nước, tổ chức chính trị-xã hội ít có cơ hội độc lập về kinh tế. Trong trường hợp có xung đột giữa lợi ích chính trị và chuẩn mực chuyên môn, vì sự phục tùng chính trị, các chuẩn mực chuyên môn sẽ không được ưu tiên.

Hành chính hóa, bởi nếu được tổ chức như một hiệp hội, mọi hiệp hội đều chịu sự giám sát của cơ quan chủ quản, thường là một đơn vị hành chính có chức năng quản lý nhà nước về chuyên môn. Từ nhân sự tới nguồn lực vật chất, hoạt động của hiệp hội trong trường hợp này lệ thuộc

đáng kể vào cơ quan chủ quản. Trong trường hợp có xung đột lợi ích giữa giới hành chính và chuyên môn, hiển nhiên lợi ích chuyên môn không được ưu tiên.

Tóm lại, ở Việt Nam vẫn còn thiếu các hiệp hội nghề nghiệp độc lập, thiếu nhiều bảo đảm để các hội đó tự do bày tỏ tiếng nói chuyên môn. Trong một môi trường như vậy, trách nhiệm giải trình về nghề nghiệp bị hạn chế, hoàn toàn lép vế trước trách nhiệm giải trình về chính trị và hành chính.

Phản biện của báo chí và xã hội dân sự chưa bền vững: Nút thắt trong trách nhiệm trước xã hội

Nền hành chính công Việt Nam hiện hành phải chấp nhận sức ép phản biện ngày càng gia tăng của xã hội, của giới báo chí và truyền thông, điều đó hiển nhiên là một thành tựu không thể phủ nhận của quá trình cởi mở, dân chủ hóa đất nước.

Tuy nhiên, thành tựu này chưa bền vững. Các nền móng pháp lý đảm bảo tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do xuất bản, tự do lập hội và bày tỏ quan điểm, nhất là các phản biện chính sách một cách công khai, cơ hội tham gia trưng cầu dân ý và các hình thức dân chủ trực tiếp khác vẫn chưa chắc chắn. Nền hành chính công vẫn giữ quyền can thiệp rộng rãi và chưa minh bạch đối với hoạt động báo chí, truyền thông và xã hội dân sự.

Nếu sự nghi kỵ và thiếu thiện cảm đối với tự do báo chí và xã hội dân sự tăng lên, Đảng và Nhà nước siết chặt kiểm soát, khi ấy công dân mất dần lòng nhiệt tình tham gia chính trị. Một khi công dân thờ ơ với chính trị, xã hội thiếu cạnh tranh công khai về chính trị, khi đó trách nhiệm giải trình trước xã hội sẽ suy yếu.

III. Việt Nam 2035: Những chuẩn mực mới về trách nhiệm giải trình trong một nền hành chính công phục vụ người dân

Trách nhiệm giải trình là một quan niệm thay đổi theo thời gian. Từ cuối thế kỷ XX, một trào lưu tái khám phá, tái phát minh, định nghĩa lại chức năng của nền hành chính công đã ảnh hưởng đáng kể đến quan niệm về trách nhiệm giải trình trong các thập kỷ đầu tiên của thế kỷ XXI^[13]. Trong khuôn khổ của Chuyên đề này, có thể dự báo ảnh hưởng của trào lưu này đối với trách nhiệm giải trình ở Việt Nam trong 20 năm sắp tới như sau:

Thay đổi về sứ mệnh và tầm nhìn của nền hành chính công

Quan niệm về nền hành chính công, quản lý công, văn hóa công sở đang thay đổi nhanh. Thay vì quan liêu, bám lấy chuẩn mực một cách máy móc, công chức phải chú trọng hơn tới kết quả đầu ra của mọi hành vi hành chính. Phí tổn (chi phí xã hội) cho một hành vi hành chính cần được so sánh với lợi ích đạt được. Thay vì đề cao quan liêu, tuân thủ cứng nhắc và máy móc

chuẩn mực hành chính, hiệu suất của nền hành chính công trở nên quan trọng. Nền hành chính công trong tương lai phải đề cao hiệu suất, tính kinh tế, giảm chi phí, đạt được kết cục đầu ra tốt hơn, thỏa mãn kỳ vọng của khách hàng hơn. Vì vậy, ngoài tiêu chí tuân thủ quy trình thủ tục, mọi cá nhân và tổ chức trong nền hành chính công cần được đánh giá về mức độ đáp ứng các nhu cầu xã hội, đo lường so với kết cục đầu ra, sứ mệnh và tầm nhìn của tổ chức đó.

Thay đổi trong quản trị công-Nhấn mạnh tản quyền và hợp tác hàng ngang

Nền hành chính công tương lai đề cao ủy quyền, tản quyền xuống cấp cơ sở và cá nhân các công chức trực tiếp giải quyết công việc, giúp họ nhận diện nhu cầu và đáp ứng kỳ vọng của khách hàng tốt hơn. Cấp nào có đủ thông tin nên là cấp có quyền quyết định. Vừa trao quyền, đồng thời vừa hối thúc tăng liên kết, tăng liên minh nhóm hàng ngang giữa các đơn vị được phân quyền.

Thay đổi trong quản lý nhân sự trong khu vực công

Công chức với tư cách là hạt nhân của nền hành chính công sẽ được trao quyền đủ để thực hiện các mục tiêu của dịch vụ hành chính công. Việc đánh giá từng công chức sẽ căn cứ vào kết quả công việc. Quản lý nhân sự trong khu vực công phải thay đổi theo mô tả và đánh giá công việc, tìm quản trị năng động, đề cao hiệu suất, môi trường làm việc của công chức phải cạnh tranh năng động.

Tiếp nhận kinh nghiệm quản trị của khu vực tư nhân vào quản lý công

Thói quen, tư duy, thực tiễn, kinh nghiệm quản lý tốt của khu vực kinh tế tư nhân được tiếp thu ở khu vực công. Các phương pháp có tính chất thị trường, ví dụ khoán chi hành chính, thi tuyển cạnh tranh chọn giám đốc, đấu thầu, thu phí, thu phí ưu tiên dịch vụ sẽ trở nên phổ biến hơn trong nền hành chính. Khi đó, nền hành chính công ngày càng chuyển sang dịch vụ, đối xử với công dân như khách hàng, linh hoạt đáp ứng yêu cầu của khách hàng. Trong trào lưu đó, khu vực công sẽ tiếp tục chuyển giao một số dịch vụ hành chính truyền thống sang cho khu vực kinh tế tư nhân, đồng thời sẽ đảm nhận những dịch vụ điều tiết mới phù hợp với biến đổi của xã hội trong 20 năm sắp tới.

Tóm lại, quản lý công trong 20 năm sắp tới dự đoán sẽ chứng kiến nhiều thay đổi căn bản, bao gồm: tái định nghĩa chức năng của hành chính công, tái định nghĩa sứ mạng và mục tiêu của nền hành chính công, nhấn mạnh vào chính sách điều tiết, lập kế hoạch chiến lược, tạo dựng cơ chế cung cấp dịch vụ, một nhà nước điều tiết và kiến tạo. Thực ra, nhiều thay đổi theo hướng này đã nhem nhóm được bắt đầu ở Việt Nam ngay trong vài thập kỷ cải cách hành chính vừa qua.

Tuy nhiên, như đã nhấn mạnh, nền hành chính nào cũng có những quán tính đầy tự hào của nó, do vậy việc vượt qua quán tính cũ để cuốn theo những trào lưu mới cần tới những lực thúc đẩy, những điểm đột phá tạo ra sự thay đổi. Nền hành chính ở Việt Nam cũng đã thay đổi nhanh, nhiều tư duy đổi mới đã được du nhập, nhất là ở những tỉnh có các nhà lãnh đạo chính trị năng động. Những điều này tiếp tục tác động tới trách nhiệm giải trình theo nhiều hướng khác nhau. Dưới đây là một số khuynh hướng:

Thứ nhất, trách nhiệm giải trình ngày nay gắn với trao quyền mạnh mẽ hơn cho từng cá nhân các công chức, nhấn mạnh đánh giá công chức dựa trên kết quả công việc. Thủ tục hành chính sẽ buộc phải đơn giản hóa, đồng thời trách nhiệm của từng công chức phải gắn liền với hiệu suất hay kết cục đầu ra của nền hành chính công. Như vậy, trách nhiệm cá nhân của từng công chức phải được đề cao. Tăng trao quyền xuống cấp dưới cũng đồng nghĩa với giảm tập quyền cho cấp lãnh đạo.

Thứ hai, lãnh đạo công sở tập trung vào xây dựng mục tiêu chiến lược, lập kế hoạch chiến lược, từ đó xác định sứ mạng và tầm nhìn từng tổ chức hành chính, đồng thời trao quyền mạnh mẽ hơn cho công chức tự quyết để thực hiện nhiệm vụ. Đồng thời, phải phân tách hành pháp chính trị và nền hành chính công vụ. Những điều này góp phần giảm số lượng lãnh đạo cấp phó ở tất cả các đơn vị hành chính đã phình nhanh tới mức dị thường ở Việt Nam trong hai mươi năm qua.

Thứ ba, đồng thời với xu thế phi tập trung hóa và tản quyền, sẽ xuất hiện xu thế tăng trách nhiệm nghề nghiệp, các chuẩn mực ứng xử chuyên môn của công chức. Vai trò của việc tuân thủ quy hành chính một cách cứng nhắc dự báo có thể giảm, thay vào đó sự tuân thủ các quy chuẩn và đạo đức nghề nghiệp của công chức dự báo có vai trò tăng lên.

Thứ tư, ngoài trách nhiệm giải trình theo hàng dọc truyền thống, sẽ xuất hiện phổ biến hơn những tổ chức dịch vụ công chịu trách nhiệm trực tiếp hơn trước khách hàng là người dân. Trong bối cảnh đó, có thể dự báo khách hàng có quyền đòi hỏi hơn. Thay vì tuân thủ theo trách nhiệm giải trình hàng dọc, có thể dự báo trách nhiệm trực tiếp trước khách hàng trở nên quan trọng hơn, thậm chí ở các tổ chức công quản độc lập (như những tổ chức đăng ký kinh doanh, đăng ký giao dịch bảo đảm độc lập, đơn vị cung cấp dịch vụ công độc lập), trách nhiệm giải trình theo hàng ngang có thể thay thế gần như hoàn toàn trách nhiệm báo cáo theo hàng dọc đối với cấp trên.

Thứ năm, xuất hiện những nhân tố mới dựa trên nguyên lý vận hành của thị trường, chúng thâm nhập vào hoạt động của khu vực công, vì vậy cách thức đánh giá cũ thông qua báo cáo, kiểm tra là chưa đủ, phải có cách đánh giá trách nhiệm giải trình mới hơn, phù hợp hơn, ví dụ đánh giá dựa trên kết quả đầu ra và ảnh hưởng của hành vi hành chính. Một ví dụ về thách thức mới này có thể minh họa qua việc đo lường trách nhiệm giải trình dựa trên tuân thủ nghiêm

chính pháp luật hay đo lường dựa trên kết quả đầu ra. Vụ việc Đà Nẵng được cho là vi phạm quy định pháp luật về thu tiền thuê đất, song theo lãnh đạo địa phương lại làm lợi cho ngân sách của tỉnh. Vì vậy, giải quyết những thách thức này như thế nào cho thỏa đáng là một yêu cầu mới trong quản lý công.

Thay vì tuân thủ cứng nhắc, nền hành chính công trong tương lai phải đủ năng động. Vì lẽ đó, trách nhiệm giải trình chỉ nhấn mạnh tới tuân thủ là chưa đủ, phải gắn với kết quả công việc của công chức với mức độ thỏa mãn kỳ vọng của khách hàng là người dân. Điều này sẽ ảnh hưởng đến tiêu chí đánh giá trách nhiệm giải trình theo hành ngang. Ví dụ, thanh tra công vụ sẽ không chỉ truy tìm sự tuân thủ. Thanh tra, kiểm toán và giám sát phải tiến tới đánh giá hiệu quả của nền công vụ dựa trên kết cục đầu ra ^[14].

Cơ chế thực hiện trách nhiệm giải trình theo chiều dọc cần thay đổi theo hướng tập trung xác định sứ mệnh, mục tiêu. Cùng với giám sát tuân thủ chiều dọc, phải tăng giám sát chiều ngang và giám sát của người dân. Cơ chế trách nhiệm giải trình hàng ngang cho phép người dân, công chúng tăng tiếng nói trong giám sát nền hành chính.

Tóm lại, kỳ vọng xây dựng một chính quyền kiểu mới sẽ chỉ thực hiện được, nếu các kênh xác lập trách nhiệm giải trình hiện hành được thay đổi đáng kể. Những thay đổi này cần có lời giải phù hợp về pháp luật và thiết kế thể chế. Hiên nhiên, để đối mặt những thách thức mới này, khó có một lý thuyết hay lời giải đã có sẵn. Mỗi quốc gia và địa phương, tùy theo hệ thống pháp luật và thể chế có sẵn, buộc phải tự tìm ra những lời giải phù hợp.

IV. Tạo liên minh cho cải cách: Gợi ý chính sách thúc đẩy trách nhiệm giải trình trong hai thập kỷ tới

Trong 20 năm sắp tới, muốn trở thành một quốc gia phát triển cùng sánh vai với các láng giềng Đông Á, Việt Nam phải có một nền hành chính công mạnh mẽ, làm đúng việc cần làm, chịu trách nhiệm trực tiếp và rõ ràng trước nhân dân, trước dân tộc.

Sau khi nhận diện thách thức và dự báo hướng phát triển, như đã được trình bày ở trên, liên quan đến trách nhiệm giải trình của nền hành chính công, Việt Nam phải giải quyết được các bài toán sau đây:

Thứ nhất, đối với trách nhiệm giải trình về chính trị trước Đảng, Đảng Cộng Sản Việt Nam phải chịu trách nhiệm trực tiếp và rõ ràng trước nhân dân đối với mọi chính sách và đường lối lãnh đạo của mình. Muốn vậy, phải chấm dứt tình trạng Đảng lãnh đạo toàn diện, song Đảng không chịu trách nhiệm cụ thể trước nhân dân. Đảng ấn định đường lối, chỉ định các nhân sự chủ chốt cho khu vực công, song lại chưa chịu trách nhiệm trực tiếp cho thất bại của khu vực này. Như vậy, phải thực hiện bằng được nguyên tắc mới trong Hiến pháp năm 2013, theo đó “Đảng chịu sự giám sát của Nhân dân, chịu trách nhiệm trước nhân dân về những quyết định

của mình” [15]. Để điều này trở thành hiện thực, phải thiết lập các kênh chịu trách nhiệm của Đảng trước nhân dân. Đảng có thể trở thành một đảng cầm quyền, đại diện cho giới tinh hoa dẫn dắt dân tộc Việt Nam trong một chính thể đại nghị, khi đó ban lãnh đạo cao nhất của Đảng đồng thời là Nội các của Chính phủ, chịu trách nhiệm trực tiếp trước Quốc hội và cử tri toàn quốc. Cũng có thể dự báo Đảng cần hoạt động trong khuôn khổ một Luật về Đảng, theo đó tính minh bạch trong các thảo luận về chính sách và nhân sự của Đảng cần trở nên công khai, chấp nhận sự giám sát của nhân dân.

Thứ hai, đối với trách nhiệm giải trình về chính trị trước nhân dân, cử tri phải thiết lập được quyền ủy trị thực sự của mình, dùng lá phiếu mà bầu ra, hoặc khi cần, cũng dùng lá phiếu mà thúc ép thay đổi chính quyền một cách ôn hòa và văn minh, từ đó thay đổi những người lãnh đạo nền hành chính công, nếu họ không đáp ứng được mong đợi của nhân dân. Muốn vậy, bầu cử phải thật sự tự do, nhất là việc tự do ứng cử hoặc đề cử các ứng viên cho đại diện dân cử. Cũng như thế, nền hành pháp phải chịu sức ép của lá phiếu, của sức ép thay thế người ủy trị. Đây là cuộc cải cách khó khăn, song có thể làm được một cách từ từ. Tùy theo mô hình chính quyền, song các thị trường, đô trường, thậm chí lãnh đạo các cấp cao hơn, cũng nên được bầu cử trực tiếp, ít nhất bắt đầu từ các đô thị theo mô hình chính quyền đô thị được phân quyền tự quản rõ rệt hơn. Khi cạnh tranh chính trị xuất hiện, trách nhiệm giải trình về chính trị trước nhân dân mới trở nên dễ thực hiện và khả thi hơn.

Thứ ba, về trách nhiệm giải trình hành chính theo hàng dọc, ngoài đề cao sự tuân thủ, trung thành của cấp dưới đối với cấp trên, các tiêu chí đo lường mức độ hoàn thành công vụ cần thay đổi, hướng tới kết quả đầu ra và hiệu suất của một nền hành chính công phục vụ nhu cầu của khách hàng là nhân dân. Muốn vậy, một mặt phải đẩy lùi dần trách nhiệm tập thể, làm rõ trách nhiệm cá nhân, mặt khác, phải gắn kết quả đầu ra của nền hành chính công với sự thực hiện của từng công chức.

Thứ tư, trách nhiệm giải trình hành chính theo hàng ngang chỉ có thể được thực hiện hiệu quả hơn trong 20 năm tới, nếu các thiết chế có chức năng giám sát như Thanh tra công vụ, Kiểm toán Nhà nước, các cơ quan có chức năng giám sát của Quốc hội, cơ quan dân cử địa phương được thiết kế trên căn bản phân chia và đối trọng quyền lực. Muốn vậy, các cơ quan này phải được đảm bảo độc lập về pháp lý, tài chính, nhân sự, phạm vi hoạt động một cách tương đối trong quan hệ với các cơ quan của bộ máy hành pháp.

Thứ năm, trách nhiệm giải trình về nghề nghiệp sẽ hỗ trợ trách nhiệm giải trình về chính trị và hành chính một cách đáng kể hơn, nếu đạo đức và chuẩn mực nghề nghiệp của công chức được đề cao. Muốn vậy các hiệp hội ngành nghề có liên quan đến nghề nghiệp của công chức phải được độc lập, nhất là độc lập trong quan hệ với cơ quan hành chính, và được tự do bày tỏ quan điểm khách quan của các nhà chuyên môn.

Thứ năm, ngoài trách nhiệm giải trình theo hàng dọc, hàng ngang, trách nhiệm nghề nghiệp, các thành tựu của trách nhiệm giải trình trước xã hội cần được củng cố, duy trì và thúc đẩy hơn nữa. Muốn làm được điều đó, cần có một tầm nhìn cởi mở hơn với xã hội dân sự và tự do báo chí. 20 năm sắp tới, Việt Nam ngày càng trở thành một xã hội đa nguyên về lợi ích. Nền hành chính công chỉ có trách nhiệm giải trình cao hơn, nếu sự giám sát và phản biện xã hội ngày càng trở nên khắt khe, nghiêm ngặt, liên tục và chặt chẽ hơn nữa. Các khuôn khổ và thể chế thúc đẩy thực thi quyền lập hội, quyền tự do báo chí, quyền tiếp cận thông tin cần phải được xác lập.

Để làm được một trong số những điều trên, cần tạo ra những liên minh thúc đẩy cải cách trách nhiệm giải trình. Những liên minh này phá vỡ dần lực cản, đẩy lùi dần quán tính cũ, giải phóng những năng lượng mới, từ đó làm cho tiến trình cải cách lan tỏa dần, nói rộng dần, vì thế mà trở nên vững chắc, không thể đảo ngược được. Muốn vậy, nên chọn một số điểm khai phá, nhất là từ kiến nghị cải cách trách nhiệm giải trình từ cơ sở và các địa phương, từ đó củng cố các liên minh cải cách, thúc đẩy và làm lan rộng trách nhiệm giải trình trong nền hành chính công hiện hành./.

Chú thích và tài liệu tham khảo

¹ Tham khảo thêm một số nghiên cứu gần đây như: Đinh Văn Minh, *Bàn về trách nhiệm giải trình*, Cơ sở dữ liệu khoa học chuyên ngành Thanh tra, Luật, Quản lý công, Kinh tế, Hành chính, <http://thanhttra.edu.vn/category/detail/119-ban-ve-trach-nhiem-giai-trinh.html>; Jairo Acuña-Alfaro và Đỗ Thanh Huyền (2014), *Công khai, minh bạch và giải trình: Vai trò của chính quyền địa phương*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, Số 19 (275), Kỳ 1 – Tháng 10/2014, trang 44-46; Nguyễn Tuấn Khanh, *Hoàn thiện cơ sở pháp lý về trách nhiệm giải trình*, Ban Nội chính 03/09/2013 <http://noichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/201309/hoan-thien-co-so-phap-ly-ve-trach-nhiem-giai-trinh-292197/>

² Khái niệm trách nhiệm giải trình của công chức trong bộ máy công vụ xuất hiện trong Nghị quyết số 21/NQ-CP ngày 12/05/2009 về Chiến lược phòng chống tham nhũng tầm nhìn đến 2020, cụ thể hóa bởi Nghị định số 90/2013/NĐ-CP ngày 08/08/2013, và Thông tư số 02/2014/TT-TTCT ngày 29/04/2014 hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định kể trên. Điều 3.1. Nghị định số 90/2013/NĐ-CP định nghĩa “giải trình là việc cơ quan Nhà nước cung cấp, giải thích, làm rõ các thông tin về thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao và trách nhiệm của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đó”.

³ David Dearly and Andrew Thomas, *Managing by Accountability: What every Leader needs to know about Responsibility, Integrity and Result*, Preager Publishers, 2007, pp. 11-21

⁴ Kaare Stroem, W.C. Mueller, T. Bergman, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press (2006), pp. 4-16.

⁵ Đọc thêm: M Bovens, *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organization*, Cambridge University Press, 1998 và Antonio Bar Cendon, *Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments*, United Nations Public Administration, Network, truy cập lần cuối ngày 31/12/2014 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispace/unpan006506.pdf>

⁶ Điều 4 Hiến pháp CHXHCN Việt Nam năm 2013. Công chức trong nền hành chính công phải trung thành với Đảng Cộng Sản Việt Nam, Điều 8 Luật Cán bộ, công chức 2008. Viên chức trong nền hành chính công phải chấp

hành chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng, Điều 16 Luật Viên chức năm 2010. Sự khác nhau về thể hiện bằng chữ nghĩa chỉ là ở chỗ: công chức phải trung thành với Đảng, còn viên chức phải tuân thủ đường lối của Đảng.

⁷ Quyết định số 158 QĐ/TW ngày 28/12/2012 thành lập Ban Nội chính Trung ương, <http://noichinh.vn/van-ban-noi-chinh-va-pctn/van-ban-cua-dang/201305/158-qdtw-quyet-dinh-thanh-lap-ban-noi-chinh-trung-uong-291354/>

⁸ Điều 9 Khoản 2 Luật Cán bộ, công chức 2008.

⁹ Khung khổ pháp luật bảo vệ quyền của người dân trước cơ quan hành chính đã ngày càng được củng cố, các đạo luật tiếp dân, hòa giải cơ sở, khiếu nại, tố cáo, tố tụng hành chính đã được ban hành, xem Luật Tố tụng hành chính 2010, Luật Khiếu nại 2011, Luật tố cáo 2011, Luật Hòa giải cơ sở 2013, Luật Tiếp dân 2013.

¹⁰ Ví dụ, trong kiểm định thực phẩm, từ chất lượng rau củ quả, vệ sinh an toàn thực phẩm hay thực phẩm chức năng, trách nhiệm giải trình của công chức chỉ có thể đo lường được qua các chuẩn mực của các nhà chuyên môn. Thiếu những chuẩn mực đó, rất khó khăn trong xác định trách nhiệm giải trình về hành chính.

¹¹ Có thể nêu khá nhiều ví dụ cho thấy sức ép của xã hội có thể thúc đẩy trách nhiệm giải trình. Ở khía cạnh chính sách của chính quyền Trung ương, có thể thấy sức ép dư luận đã tác động đáng kể tới điều chỉnh, thu hẹp những dự án khai thác bô-xít tại Tây Nguyên. Cũng như vậy, việc thu hẹp các dự án thủy điện ở miền Trung, kiểm soát và siết chặt các dự án cấp đất rừng cho doanh nghiệp nước ngoài, đã được thực hiện dưới sức ép xã hội. Ở khía cạnh địa phương, ví dụ ở Hà Nội, sức ép của người dân Hà Nội đã dẫn tới dừng thu hồi và thương mại hóa khu đất tại chợ Âm phủ (Lý Thường Kiệt, Hai Bà Trưng, Hà Nội), trả lại cho cư dân thành phố một con đường cũ.

¹² Trách nhiệm giải trình là một trong 6 tiêu chí đánh giá chất lượng Quản trị nhà nước, Việt Nam được đánh giá thấp, khoảng 10/100 điểm liên quan đến trách nhiệm giải trình, tiêu chí này hầu như ít được cải thiện trong hơn 10 năm qua, chi tiết tham khảo: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>. Ngoài ra, các chỉ số đo lường khác được thực hiện trong nước như PCI, PAPI, Vietnam Justice Index, đều có những chỉ số ít nhiều liên quan đến trách nhiệm giải trình.

¹³ Jerome B McKinney, Lawrence C Howard, *Public Administration, Balancing Power and Accountability*, Second Edition, Greenwood Publishing Group, 1998, pp. 41-58. Xem thêm: Mike Van Heerden and Sunette Steyn, *Mechanisms to Improve Accountability in the Public Sector*, Mediterranean Journal of Social Sciences, Vol. 3(12) November 2012, pp. 75-89.

¹⁴ Performance Based Accountability, Anwar Shah (edited), *Performance Accountability and Combating Corruption*, World Bank, 2007, pp. 15-21

¹⁵ Khoản 2 Điều 4 Hiến pháp CHXHCN Việt Nam năm 2013.