

Chương 1

Hành chính công trong thế kỷ XXI

*Sự mô phỏng không phải là bắt chước
mà có nghĩa là khả năng phản kháng
và sự đồng hoá.*

— Mahatma Gandhi

Độc giả sẽ không tìm thấy trong cuốn sách này một hình mẫu chung, với rất ít quy định rạch ròi, và có thể khi đọc xong, sẽ có nhiều câu hỏi hơn là câu trả lời và sự nghi ngờ sẽ tăng lên. Chúng tôi tin rằng đó là một lợi thế trong giai đoạn biến động này, khi những xu hướng cơ bản đang thay đổi theo cách thức khiến mọi dự đoán đều trở nên đáng ngờ. *Sự lồi cuốn theo những điều mới lạ cũng có thể phải trả giá như việc ràng buộc vào truyền thống cũ kỹ.* Tuy nhiên, độc giả sẽ thấy ở đây những điểm hợp lý của các hệ thống và thực tiễn quản lý của

chính quyền khác nhau, cùng với lợi ích và cả cái giá phải trả của những mô hình này, cũng như những kinh nghiệm quốc tế xác thực và công bằng cho quá trình cải cách hành chính. Độc giả cũng sẽ thấy trong cuốn sách này những nguyên tắc cơ bản của nền hành chính công và một quan điểm nhất quán dựa trên tiêu chuẩn cơ bản của việc quản lý nhà nước có hiệu quả, một nền kinh tế tốt và những điều đúng đắn, hợp lý.

Điều cần trọng thứ hai cũng là cần thiết. Vấn đề về những cơ chế để đạt được trách nhiệm chính trị cũng như để thành lập và giải tán chính phủ là rất quan trọng, nhưng lại nằm ngoài phạm vi cuốn sách này. Rõ ràng là những nội dung thảo luận xuyên suốt cuốn sách này chủ yếu dựa vào sự

tồn tại của tính hợp pháp *nhất định* của chính quyền, những biện pháp *nhất định* về trách nhiệm chính trị và pháp lý, và sự phân quyền *nhất định* giữa các nhánh hành pháp, lập pháp và tư pháp của chính quyền. Tuy nhiên, ở đây chúng ta thảo luận các vấn đề hành chính công, chủ yếu trên những khía cạnh công cụ của chúng. Có sự phân biệt giữa câu hỏi *chính sách* về việc phải làm “cái gì” và câu hỏi về *quản lý*, tức phải làm “như thế nào” - giữa mục tiêu và công cụ. Trong chương 6 có nhấn mạnh rằng, những ranh giới quá cứng nhắc giữa chính sách và thực thi đều sẽ dẫn tới những chính sách phi thực tế và việc thực thi tồi. Hơn nữa, vấn đề “thực thi” tại mức độ này lại là vấn đề “chính sách” ở mức độ khác. Tuy nhiên, sự khác biệt giữa tính hợp lý của các công cụ quản lý và các mục đích mà chúng muốn đạt tới vẫn là điểm khởi đầu hữu ích. Hơn thế nữa, việc tập trung phân tích vấn đề công cụ có thể được áp dụng rộng rãi hơn mà không cần xem xét về định hướng kinh tế, các ưu tiên chiến lược hay những lựa chọn chính sách của quốc gia.

Trước hết, chương này trình bày bối cảnh rộng lớn cho việc phân tích nền hành chính công, chỉ ra một số bước phát triển quan trọng, trong nước cũng như ở ngoài nước, đang làm thay đổi tận gốc rễ bản

chất của nền hành chính công. Những chủ đề chính bao trùm toàn bộ cuốn sách này đều được trình bày trong phần đầu tiên này, còn các chương tiếp theo sẽ tập trung vào những khía cạnh thực tiễn và chính sách cụ thể của vấn đề đang được thảo luận. (Do đó, đôi khi độc giả có thể quay trở lại những thảo luận dưới đây để nhớ lại bối cảnh rộng lớn của những vấn đề được đề cập). Phần thứ hai sẽ thảo luận về quá trình thực thi nhằm đạt tới các quyết định liên quan đến vai trò của nhà nước và những cách thức can thiệp của chính quyền. Phần này cũng tổng kết lại những hướng điều chỉnh chủ yếu của chính quyền tác động tới mọi vấn đề khác mà cũng được thảo luận trong cuốn sách này, và vì thế, việc tóm lược này cần phải làm từ đầu hơn là đưa vào một chương riêng biệt nào đó. Phần cuối cùng của chương giới thiệu này tập hợp “các điểm then chốt” của tất cả các chương tiếp theo - như vậy sẽ cung cấp một bản phác họa về cuốn sách này cho các độc giả tỉ mỉ, cũng như một phần tóm tắt độc lập. (Tuy nhiên, phải đọc phần tóm lược cùng với chương kết luận về các định hướng cải thiện). Phần phụ lục của chương này sẽ cung cấp tổng hợp những khái niệm cơ bản về nhà nước, chính quyền và hành chính công.

BỐI CẢNH CỦA NỀN HÀNH CHÍNH CÔNG

Toàn cầu hoá: một thế giới nhỏ hơn nhưng năng động hơn

Chỉ cần tìm kiếm thoáng qua trên mạng Internet cũng sẽ thấy trên 300 địa chỉ của khái niệm “Toàn cầu hoá” (Globalization). Sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các cá nhân, các nhóm, các quốc gia luôn luôn là một thực tế. Kể từ thế kỷ XIV, sự phụ thuộc tương hỗ toàn cầu ngày càng tăng lên bởi khoảng cách kinh tế ngày càng được thu hẹp lại - do những tiến bộ trong công nghệ giao thông vận tải, cắt giảm thuế quan, thiết lập những thể chế quốc tế, công nghệ thông tin, v.v. - nhưng sự phát triển như vũ bão trong 10-15 năm qua thật đáng kinh ngạc. Như vậy, “toàn cầu hoá” không còn thuần túy là một thuật ngữ dễ nhớ để gọi một hiện tượng xưa cũ. Có thể nói rằng, không có sự khác biệt về hình thức giữa việc phát minh ra thuyền vượt đại dương và việc phát minh ra máy tính điện tử. Tuy nhiên, sự khác biệt về *mức độ* và *tốc độ* tác động thật kinh khủng khi nó hình thành một hiện tượng mới mẻ, đặc biệt là khi nó xảy ra cùng lúc với quá trình tự do hoá nhanh chóng của các giao dịch tài chính với bên ngoài. Như vậy, cốt lõi của cuộc tranh luận về quá trình toàn cầu hoá không phải là khoảng cách

kinh tế đang tiếp tục rút ngắn lại, mà là mối lo ngại về khoảng cách kinh tế trong một thập kỷ qua đã rút ngắn lại *nhANH HƠN mức độ* mà các hệ thống quốc tế *CÓ THỂ quản lý được một cách hợp lý*.

Toàn cầu hoá có tác động đến hầu hết các lĩnh vực quản lý của chính quyền tại hầu hết các nước, và hạn chế khả năng hành động độc lập của các chính quyền quốc gia. Cái ngày mà những quyết định quan trọng về quy mô và hình thức can thiệp của nhà nước được tiến hành một cách biệt lập mà không cần tính đến những phản hồi từ thế giới bên ngoài hay đến thế giới bên ngoài đã qua rồi. Thực tế này chia thành hai hướng. Một mặt, có những kiểm chế mới đối với khả năng của nhiều chính phủ muốn duy trì những chính sách thiếu hiệu quả và/hoặc việc thi hành chính sách đàn áp bên trong với quy mô lớn. Mặt khác, việc thực thi những chính sách xã hội độc lập và các mục tiêu phân phối lại bị cản trở.

Lợi ích kinh tế và xã hội từ quá trình toàn cầu hoá là vô cùng to lớn, nhưng cái giá phải trả cũng rất cao, và *sự phân bổ cái giá phải trả giữa các nhóm và các nước khác nhau cũng khác sự phân chia lợi ích*. Toàn cầu hoá cũng tác động đến việc tập trung hoá sức mạnh kinh tế, giữa và ngay trong lòng các nước. Câu trả lời cho vấn đề này không

phải là việc rút lui và tự cô lập quốc gia hay làm yếu đi những quy tắc quốc tế, mà hoàn toàn ngược lại. Quá trình toàn cầu hoá là không thể đảo ngược, cũng giống như việc làm biến mất truyền hình và Internet. Thực ra, những nỗ lực nhằm đảo ngược quá trình toàn cầu hoá thậm chí còn có thể phản tác dụng, bởi có thể làm sao nhãng sự cần trọng cần thiết để chống lại những tác động xấu có thể phát sinh từ xu hướng toàn cầu hoá trong phân phối thu nhập và cạnh tranh hiệu quả. Thách thức cho quá trình vận hành là *phải đẩy mạnh việc quản lý mang tính khu vực và quốc tế* đối với quá trình này, chủ yếu nhằm (i) làm chậm lại sự chuyển hoá từ bên ngoài của những diễn biến có tính phá hoại tại bất cứ quốc gia nào; (ii) ngăn chặn phản ứng thái quá; và (iii) bảo vệ những nhóm và những quốc gia có khả năng bị tổn thương trước những tác động xấu của việc điều chỉnh hoặc ngày càng bị tụt lại phía sau.

Phi tập trung hoá: áp lực kép lên chính quyền trung ương

Đã qua rồi cái ngày mà sự quản lý của chính quyền trung ương chiếm độc quyền về quyền lực nhà nước. Khi khoảng cách kinh tế giữa hai khu vực bất kỳ đang bị thu hẹp, thì “phạm vi” của trung ương tất yếu cũng phải giảm bớt.

Về tổng thể, các nhà nước chiếm vị trí “trung tâm”, và việc thu ngắn khoảng cách kinh tế cũng có nghĩa là quyền tự trị của nền hành chính quốc gia sẽ giảm bớt hiệu quả (và, trong trường hợp Liên minh châu Âu, các quốc gia thành viên tự nguyện “trao nộp” những thẩm quyền quan trọng cho một thực thể siêu quốc gia). Nhưng những chính quyền trung ương cũng phải gánh chịu áp lực từ bên dưới. Tính lưu động ngày càng tăng của hàng hoá và con người và dòng chảy truyền thông và thông tin ngày càng trở nên dễ dàng hơn đã giúp chính quyền địa phương có thể điều hành hiệu quả nhiều hoạt động xã hội. Cùng với một xã hội dân sự mạnh mẽ hơn và những người dân quyết đoán hơn, những phát triển đó có thể sẽ dẫn tới áp lực buộc “trung ương” phải “trao bớt” thẩm quyền và nguồn lực. *Như một xu hướng chung*, quá trình phi tập trung hoá trong nước, cũng như quá trình toàn cầu hoá, là không thể ngăn cản được.

Cùng lúc đó, quá trình phi tập trung những chức năng nhất định tất yếu làm nảy sinh nhu cầu tập trung hoá lớn hơn đối với một số chức năng khác (hoặc cần sự kiểm soát mạnh hơn từ trung ương). Bản thân nhu cầu đáp ứng những thách thức của quá trình toàn cầu hoá đã là một yếu tố tập trung hoá. Kết quả là vector hướng từ

những lực trái ngược đó của quá trình tập trung hoá và phi tập trung hoá tại các quốc gia khác nhau tất yếu sẽ khác nhau. Do đó, thay cho việc tranh cãi về “quá trình phi tập trung hoá” hay “tập trung hoá”, thì việc xem xét phân bố địa lý tổng thể các chức năng nhà nước trong bối cảnh mới sẽ mang lại nhiều ích lợi hơn, và xem (i) những chức năng nào phù hợp với quá trình phi tập trung hoá mạnh hơn (và chức năng nào không phù hợp); (ii) điều gì là cần thiết để quá trình phi tập trung hoá đó trở nên có hiệu quả; và (iii) những điều chỉnh nào về vai trò của chính quyền trung ương là cần thiết để bảo vệ quốc gia thoát khỏi những nguy hiểm và cái giá phải trả cho quá trình phi tập trung hoá.

Giữa toàn cầu hoá và phi tập trung hoá có sự tương đồng rất gần gũi. Việc quản lý quá trình phi tập trung hoá đòi hỏi hành động quốc gia mạnh mẽ hơn, còn việc quản lý quá trình toàn cầu hoá lại cần sự can thiệp quốc tế mạnh hơn. Như vậy, cũng giống như quá trình toàn cầu hoá, quá trình phi tập trung hoá chứa đựng những lợi ích tiềm tàng chung to lớn, cũng như những mất mát và rủi ro cho các khu vực và nhóm dễ bị tổn thương. Trong nước cũng như với quốc tế, phạm vi quản lý trung gian đang thu hẹp lại. Trong

mô hình nhà nước thế kỷ XIX, phạm vi này thường do chính quyền cấp tỉnh đảm nhiệm, hoạt động như cấp trung gian giữa chính quyền trung ương và các chính quyền địa phương. Cơ quan quản lý trung gian này được hưởng địa vị độc quyền kép: là người duy nhất giải thích chính sách của chính quyền trung ương cho các chính quyền địa phương, và cũng là người duy nhất cung cấp thông tin và các phản hồi đến chính quyền trung ương. Với sự thu hẹp khoảng cách kinh tế *ngay trong lòng* các quốc gia, tình hình quản lý này đang thay đổi. Trong tương lai, “phi tập trung hoá” có thể dẫn tới một bước nhảy cách về quyền lực hành chính và nguồn lực từ trung ương xuống thẳng chính quyền địa phương (chứ không thông qua chính quyền cấp tỉnh trung gian), *cùng với* quá trình suy thoái dần của chính quyền cấp tỉnh. Ngoài ra, đương đầu với sự suy thoái quyền tự trị của mình đối với thị trường toàn cầu và các thực thể bên ngoài, dường như các chính quyền quốc gia sẽ giành lại các trách nhiệm và nguồn lực mà trước đây đã giao cho chính quyền cấp tỉnh. Tính đến tất cả các yếu tố này, mức độ quan trọng của các chính quyền cấp tỉnh trung gian có thể sẽ bị giảm đi đáng kể. Vai trò của chúng có thể sẽ chuyển

hoá từ việc định hướng và kiểm soát đến việc hỗ trợ kỹ thuật và tạo điều kiện thuận lợi. (Những khuynh hướng này bộc lộ rõ ràng trong quốc gia liên bang hơn là trong các nhà nước đơn nhất).

Môi trường chính trị quốc tế

Sự chấm dứt chiến tranh lạnh có bốn hàm ý cơ bản về vai trò của chính phủ và nền hành chính công trên khắp thế giới. Phần dưới đây sẽ thảo luận ba hàm ý, còn hàm ý thứ tư - sự thừa nhận vai trò của nền quản lý tốt - sẽ được thảo luận ở phần tiếp theo.

*Những quốc gia mới,
những hệ thống mới*

Chiến tranh lạnh chấm dứt đã mở cửa cho sự chuyển đổi ồ ạt ở Đông Âu, Liên Xô cũ và tác động một cách gián tiếp đến các nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung ở châu Á. Các quốc gia khác nhau này thường được gọi chung với khái niệm “các nền kinh tế chuyển đổi”. Cho đến nay, cách gọi thông thường này là phù hợp khi mà những thay đổi trong nền hành chính công đòi hỏi phải dựa nhiều hơn vào cơ chế thị trường và vai trò được xác định rõ của nhà nước. Tuy nhiên, cách gọi này có thể bị hiểu nhầm, bởi ngoài sự đa dạng đáng kể của các quốc gia, những thách thức mang tính cấu trúc cũng rất khác biệt.

Các quốc gia độc lập mới thuộc Liên Xô trước đây đang phải đương đầu với sự chuyển đổi hệ thống ở mức độ lớn nhất. Những thay đổi triệt để về kinh tế và xã hội đó đã từng xảy ra trong quá khứ, như đối với Cộng hoà nhân dân Trung Hoa trong thế kỷ trước. Các quốc gia mới cũng từng xuất hiện trong lịch sử, như nhiều nước từng là thuộc địa của các cường quốc phương Tây, hay một số nước từng là lãnh thổ của đế chế Áo – Hung. Nhưng trước đây, lịch sử chưa bao giờ chứng kiến sự thay đổi hoàn toàn về hệ thống kinh tế *cùng lúc* với sự xuất hiện những thực thể chính trị hoàn toàn mới mẻ. Tầm cỡ của thách thức kép trong việc kiến thiết quốc gia và chuyển đổi kinh tế ở các nước thuộc Liên Xô trước đây vẫn chưa được hiểu và nhận diện một cách đầy đủ. Chắc chắn là, dù ở khía cạnh nào cũng vậy, quá trình chuyển đổi còn lâu mới được hoàn thành.

Tại Trung và Đông Âu, nền kinh tế mệnh lệnh cũng phải nhường chỗ cho nền kinh tế thị trường, mặc dù những nhà nước – quốc gia đó đã từng tồn tại trong nhiều thế hệ hay nhiều thế kỷ. Chắc chắn rằng thách thức trong quá trình chuyển đổi của các nước này là rất lớn, nhưng được gói gọn trong hệ thống kinh tế và xã hội. Mặc dù sự chuyển đổi là không

đều giữa các nước khác nhau, nhưng tới cuối thế kỷ vừa qua, hầu hết các nước Trung và Đông Âu đã có những bước dài tiến gần hơn đến nền kinh tế thị trường với phương thức quản lý nhà nước theo chế độ đại diện chứ không phải là mô hình kế hoạch hoá - tập trung như trước đây.

Tình hình của các nước châu Á có nền kinh tế kế hoạch hoá - tập trung, bao gồm Campuchia, Cộng hoà nhân dân Trung Hoa, Cộng hoà dân chủ nhân dân Lào và Việt Nam, là khác nhau. Các nước này cũng đang trong giai đoạn chuyển đổi, theo hướng dựa nhiều hơn vào cơ chế thị trường, giảm bớt sự can thiệp của nhà nước và mở cửa với bên ngoài, nhưng mang tính chuyển hoá nhiều hơn và trong phạm vi quốc gia cũng như cơ chế chính trị như cũ. (Tài liệu tham khảo và minh hoạ về các nền kinh tế chuyển đổi được trình bày ở các phần trong cuốn sách này, khi đề cập vấn đề có liên quan).

Mặt tối của vấn đề sắc tộc

Những năm 1990 đã làm sống lại những cuộc xung đột sắc tộc và thứ chủ nghĩa quốc gia hẹp hòi bùng phát. Thập kỷ này cũng bị vấy bẩn bởi những cuộc xung đột “nồi da nấu thịt” đẫm máu (đôi khi là tự phát, nhưng thường là bị xúi giục hay kích động nhằm giành quyền lực), từ những cuộc

diệt chủng một triệu người Tutsi trong trại lao động tập trung Ruandã và người Hutus ôn hoà vào năm 1994, cho đến “chiến dịch làm cỏ những người thiểu số” ở Nam Tư cũ, các cuộc tàn sát đẫm máu ở nhiều vùng tại Ấn Độ và nhiều nơi khác trên thế giới. Những cuộc xung đột cuối thế kỷ trước đó đã khẳng định lại lời tiên đoán hồi đầu thế kỷ của nhà chính trị học người Mỹ, W.E.B. Dubois rằng, vấn đề sắc tộc sẽ là vấn đề chủ đạo của thế kỷ XX.

Đối với nền hành chính công, những ám chỉ về yếu tố sắc tộc liên quan chủ yếu đến nhu cầu đặc biệt cần trọng khi áp dụng những cách thức quản lý hiệu quả và mang “tính hợp đồng” hình thành trong các xã hội thuần nhất cho các quốc gia đa sắc tộc, cũng như cho quá trình phi tập trung hoá. Đã có một thời gian dài, người ta cho rằng phi tập trung hoá được coi là vấn đề “kỹ thuật” (mặc dù ở mức độ cao hơn), nhưng trong tương lai, nó phải được đánh giá thận trọng theo những xu hướng ly tâm và phân mảnh mới tại rất nhiều quốc gia và nguy cơ xung đột sắc tộc. (Đây là một trong những chủ đề được thảo luận kỹ càng trong Chương 5, còn chủ nghĩa tài chính liên bang được trình bày ở Chương 8). Đối với sự tan vỡ của nhiều quốc gia được chứng kiến trong những năm 1990, chỉ duy nhất

một nước (Tiệp Khắc trước đây và nay là hai nước: Séc và Xlôvakia) là diễn ra một cách hoà bình. Tất nhiên, lập luận này có hai mặt, trong một số trường hợp, chỉ quá trình phi tập trung hoá thực sự mới có thể ngăn chặn được những căng thẳng mang tính sắc tộc mà cuối cùng có thể biến thành những cuộc xung đột sắc tộc công khai.

Những vấn đề tương tự cũng xảy ra với các nhóm thiểu số nghèo cùng cực và những nhóm dân cư có địa vị xã hội thấp kém tại nhiều nước. Mặc dù cùng chủng tộc, tôn giáo và ngôn ngữ như nhóm dân cư đa số, nhưng trên thực tế, những nhóm người này đang bị đối xử như những thiểu số sắc tộc bị chèn ép. Đối với tình thế khó khăn của họ, cần phải suy xét về sự công bằng và ngăn ngừa xung đột có thể xảy ra.

Những đóng góp cho hoà bình?

Việc chấm dứt chiến tranh lạnh làm thay đổi bối cảnh về “an ninh quốc gia” và do vậy, cũng làm chi phí quân sự thay đổi, không chỉ đối với các siêu cường mà còn đối với hầu hết các nước khác. Như Bảng 1.1 cho thấy, chi phí quân sự toàn thế giới từ năm 1989 tới năm 1992 thực tế đã giảm 22%, từ 1.047 tỷ đôla Mỹ (theo giá năm 1995) xuống còn 811 tỷ đôla Mỹ. Có thể nhận thấy 3/4 số giảm sút này là từ Liên Xô cũ. Nhưng khuynh

hướng này vẫn tiếp tục diễn ra sau khi Liên Xô cũ bị tan rã, với chi phí quân sự năm 1995 là 720 tỷ đôla Mỹ và giảm xuống 677 tỷ đôla Mỹ vào năm 1998 (theo giá năm 1995). Nhìn chung, chi phí quân sự của thế giới giảm hơn 1/3 trong giai đoạn 1989-1998. Đóng góp cho hoà bình thậm chí còn thể hiện rõ hơn trong các giá trị tương đối, khi chi phí quân sự chiếm tới 7% tổng sản phẩm trong nước (GDP) năm 1989, nhưng giảm xuống chỉ còn 3% vào năm 1998. Tuy nhiên, ở các nước đang phát triển, chi tiêu quốc phòng chỉ giảm đáng kể ở châu Phi (gần một nửa so với mức năm 1989), vẫn không thay đổi ở khu vực Mỹ Latinh, và tăng đáng kể ở châu Á và Trung Đông. (Xem phụ lục thống kê II về số liệu chi tiết của từng quốc gia).

Đáng tiếc rằng, việc giảm bớt chi phí quân sự không tương đồng với việc giảm bớt xung đột. Điều này, một phần, như đã đề cập trước đây, vì sự xuất hiện trở lại những mối hận thù sắc tộc, và những cuộc xung đột khu vực “cần nhiều nhân công”, ít tốn kém hơn nhưng gây đau khổ nhiều hơn cho loài người. Thêm vào đó, phản ánh tính logic của quá trình toàn cầu hoá, sự chuyển dịch các cuộc xung đột vào phạm vi nội bộ trong nước cũng kéo theo việc hình thành những mạng lưới trợ giúp

Bảng 1.1
Chi phí quân sự trên toàn thế giới, 1989-1998
 (Tính theo giá đôla Mỹ của năm 1995 và tỷ lệ % của GDP)^a

Khu vực	Tỷ đôla Mỹ				% GDP				% so với chi phí giáo dục và y tế
	1989	1992	1995	1998	1989	1992	1995	1998	1995
Châu Phi	8.983	6.516	5.260	4.006	4,1	3,0	2,5	2,1	27,2
Châu Á - Thái Bình Dương	45.207	52.653	53.073	56.330	3,2	3,2	2,9	2,3	68,0
Trung và Đông Âu và Liên Xô cũ	242.530	52.316	33.019	17.111	14,1	5,3	4,0	2,8	24,5
Mỹ Latinh và vùng Caribê	20.973	15.285	21.257	18.125	1,8	1,5	1,6	1,5	21,8
Trung Đông và Bắc Phi	39.647	47.400	41.743	42.910	11,4	8,7	8,6	8,4	94,8
Các nước không thuộc OECD ^b	357.339	174.170	154.352	138.482	11,4	5,2	4,5	4,1	38,6
Các nước OECD	689.543	637.323	565.398	538.537	4,3	3,7	3,0	2,7	21,1
Tổng cộng và trung bình toàn thế giới	1.046.882	811.493	719.750	677.019	6,7	4,0	3,3	3,0	33,3

a. Số liệu cụ thể của từng quốc gia và phương pháp tính, xem Phụ lục II.

b. Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế.

tài chính xuyên quốc gia, đôi khi liên quan đến những nhóm cộng đồng người Do Thái (như cuộc nội chiến ở Xri Lanca), hay buôn bán ma túy (như ở Mianma). Sự vận động của thương mại xuyên quốc gia và sự trợ giúp từ bên ngoài góp thêm phần làm tổn hại thẩm quyền của chính quyền trung ương, cũng như hình thành và phát triển các tổ chức tội phạm xuyên quốc gia.

Một cuộc thảo luận mở rộng về chi phí quân sự trong các nước đang phát triển chắc sẽ không thích hợp cho cuốn sách này¹. Tuy nhiên, những xem xét và đánh giá chung trong các tài liệu tham khảo về vấn đề này cũng có ích để tóm tắt những điểm chính nhằm giúp độc giả hiểu biết thêm.

Điều đầu tiên và quan trọng nhất, đó là không có mối liên quan nào giữa chi phí quân sự và an

ninh của quốc gia hoặc của nhân dân nước đó. Người ta thường lập luận rằng, việc thiếu chuẩn bị về quốc phòng sẽ dẫn tới các cuộc tấn công. Nhưng điều ngược lại mới là chính xác. 2.500 năm trước, Thucydides, sử gia người Hy Lạp, đã từng nhận thấy một hiện tượng mà sau này được gọi là *thế bế tắc về an ninh*: “Điều khiến cuộc chiến tranh đó không thể tránh được là quyền lực ngày càng mạnh của Athens và nỗi sợ hãi do nó gây ra ở Sparta”². Những hành động của một quốc gia nhằm tăng cường an ninh cho mình bằng cách tăng thêm chi phí quân sự sẽ bị quốc gia khác coi là mối đe dọa, do đó buộc phải tiến hành các biện pháp đối kháng, và như vậy, chi phí quân sự càng cao sẽ thực sự làm giảm thiểu an ninh cho cả hai bên. Điều không phải là nghịch lý khi quốc gia an toàn và bình yên nhất ở Trung Mỹ lại là Côxta Rica, bởi trong suốt hơn 50 năm qua, ở đất nước này không hề có quân đội và lực lượng quân sự nào cả. Hiểu rõ thế bế tắc về an ninh đó, nhiều nhà quan sát am hiểu (như Oscar Arias, người được nhận giải Nobel vì Hoà bình³ và cựu Tổng thống Côxta Rica) đều tin rằng nhận xét đó là chính xác *bởi vì* Côxta Rica không hề có quân đội. Và liên quan đến an ninh nội địa, một thực tế đáng buồn là tại hầu hết các quốc gia châu Phi, mối đe dọa

ngghiêm trọng nhất đối với người dân chính là binh lính quân đội của chính họ.

Điều thứ hai, tại các nước có lực lượng quân sự được coi là để bảo vệ an ninh quốc gia, thì việc tăng chi phí quân sự không có nghĩa là tăng sự an toàn. Mối quan hệ đối với phạm trù này còn phức tạp hơn nhiều và tùy thuộc vào rất nhiều điều khác, như nội dung của chi phí quân sự, khả năng phù hợp của các thiết bị quân sự và các yếu tố thúc đẩy... (Chương 9 sẽ thảo luận về việc mua sắm thiết bị quân sự và việc mua sắm này liên quan thế nào đến chất lượng, tính phù hợp và giá cả của thiết bị được mua sắm).

Tiếp theo, trong những trường hợp mà lực lượng quân sự được coi là cần thiết, mức độ chi phí quân sự chung được coi là phù hợp, nội dung chi phí hợp lý, thì cũng cần phải tính đến chi phí cơ hội của khoản chi tiêu. Đặc biệt là tại các nước đang phát triển, chi phí quân sự chắc chắn sẽ chiếm phần đáng kể của chi phí phát triển. Như Bảng 1.1 cho thấy, bắt chấp một “khoản đóng góp cho hoà bình”, trong mỗi đôla Mỹ chi cho y tế và giáo dục, các nước đang phát triển vẫn chi cho quân sự chừng 40 cent. Tiếp theo, tác động có hại đối với sự phát triển và mục tiêu dài hạn về giảm đói nghèo buộc phải xem xét một cách

cơ bản mức độ thích hợp của việc chi tiêu quốc phòng.⁴ Trở lại trường hợp của Côxta Rica, các chỉ số về xã hội và kinh tế tuyệt vời trong 50 năm qua của nước này liên quan mật thiết đến mức độ chi tiêu cao của chính phủ cho các dịch vụ xã hội cơ bản, chính là nhờ không phải chi cho các mục đích quân sự.

Tuy nhiên, tại nhiều nước đang phát triển khác, việc cắt giảm chi phí quân sự cũng cần phải được kiểm soát rất thận trọng. Những cơ sở quân sự phải đương đầu với nguy cơ giảm sút các nguồn lực và ảnh hưởng, có thể mang tính phá hoại, điều này thường xuyên xảy ra. Việc cho các sĩ quan phục viên cũng làm cho những vấn đề về an ninh, chính trị, con người... trở nên khó khăn, cần phải suy tính, phân tích và thi hành những chương trình hỗ trợ cụ thể - từ những trợ giúp và hướng dẫn trong quá trình giải trừ quân bị đến việc góp phần tái hoà nhập những người lính cũ trở lại các hoạt động dân sự bình thường.

Bối cảnh quản lý nhà nước

Từ lâu nay, mối quan hệ giữa việc quản lý nhà nước hiệu quả và sự phát triển kinh tế đã được các học giả, các nhà hoạt động thực tiễn vì sự phát triển ghi nhận. Nhưng trên hết, những người dân thường sống trong các

nước đang phát triển mới là người hiểu rõ hơn nhất. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân (chủ yếu là do chiến tranh lạnh) nên sự quản lý của chính quyền không nằm trong mối quan tâm chính thức của các tổ chức phát triển, vì thế, nằm ngoài những lời tư vấn kỹ thuật và trợ giúp tài chính cho những cải cách hành chính công. Kể từ cuối những năm 1980, sự nhận thức và các chính sách đã có những thay đổi to lớn⁵. Thậm chí, những lập luận ngoại lệ về mối quan hệ giữa việc quản lý tốt và sự phát triển (như “sự thần kỳ” của Đông Á) đã sụp đổ do tác động của cuộc khủng hoảng tài chính, bắt đầu từ Thái Lan vào tháng 7 - 1997, sau đó nhanh chóng lan rộng ra Indônêxia, Hàn Quốc, và với mức độ nhỏ hơn, đến các quốc gia châu Á khác. Bây giờ mọi người đã rõ là chính sự yếu kém cơ bản trong việc quản lý doanh nghiệp và quản lý chung là những lý do mang tính cơ cấu gây nên cuộc khủng hoảng này. Kể từ đó, mặc dù tới năm 1999 cuộc khủng hoảng tài chính thực tế đã qua đi, nhưng quản lý hiệu quả vẫn là vấn đề trung tâm ở Đông Á.

Bốn trụ cột của hoạt động quản lý nhà nước

Nói chung, đa số đều nhất trí rằng việc quản lý nhà nước tốt đều

dựa vào bốn cột trụ, đó là: trách nhiệm giải trình, tính minh bạch, tính dự đoán được và sự tham gia.⁶ Trách nhiệm giải trình có nghĩa là khả năng yêu cầu các viên chức nhà nước phải chịu trách nhiệm về hành động của mình; tính minh bạch là việc cho phép truy cập các thông tin liên quan với chi phí thấp; tính dự đoán chủ yếu bắt nguồn từ việc luật pháp và các quy định phải rõ ràng, có thể biết trước và được bảo đảm thi hành một cách thống nhất và có hiệu quả; còn sự tham gia là rất cần thiết trong việc cung cấp các thông tin đáng tin cậy và thiết lập sự kiểm soát xác thực đối với các hoạt động của chính phủ.

Điều hiển nhiên là một trong số bốn yếu tố này không thể tồn tại độc lập, mà mỗi yếu tố là công cụ để góp phần đạt được ba yếu tố còn lại; và cả bốn yếu tố đều là công cụ để đạt được một cách quản lý hành chính công đúng đắn. (Ví dụ, trách nhiệm giải trình sẽ không đầy đủ khi bị bao bọc bởi chế độ bảo mật trong các hoạt động quản lý, và sẽ là vô nghĩa nếu không thể dự báo trước được về hậu quả sẽ xảy ra). Hơn nữa, mọi khái niệm quản lý nhà nước đều mang tính phổ biến khi áp dụng, nhưng về bản chất chỉ là tương đối. Trách nhiệm giải trình cần thiết ở khắp mọi nơi, nhưng không thể áp dụng được nếu

không quy định trách nhiệm đó “là của ai”, “về cái gì”, và “đối với ai”; tính minh bạch sẽ gặp trở ngại nếu xâm phạm đến sự bí mật hay riêng tư cần thiết; việc có thể dự đoán đầy đủ tính không hiệu quả hoặc nạn tham nhũng không phải là điều tạo ra một lợi thế lớn; và không thể tạo điều kiện cho tất cả mọi người đều được tham gia vào mọi công việc. Sự phù hợp của các khái niệm này đối với các khía cạnh khác nhau trong quản lý nhà nước sẽ được trình bày trong toàn bộ cuốn sách này. (Chương 13-16 sẽ thảo luận chi tiết các vấn đề này). Dưới đây, chúng tôi đưa ra một vài nhận xét chung.

Tính dự đoán được trong hoạt động của chính phủ và việc áp dụng nhất quán nguyên tắc này là cần thiết đối với các công chức để xây dựng những quy định về các loại dịch vụ, và đối với lĩnh vực tư nhân với tính chất là “tám biển chỉ đường” hướng dẫn họ hoạt động, sản xuất, tiếp thị và chọn lựa các quyết định đầu tư. *Tính minh bạch* trong các thông tin của chính quyền là điều cần phải có đối với cơ quan hành pháp, lập pháp và cho cả người dân nói chung, thường thông qua kênh lọc của các viên chức lập pháp có thẩm quyền và một hệ thống truyền thông đại chúng độc lập và có khả năng. (Điều thiết yếu không chỉ là các thông tin phải được cung cấp,

mà các thông tin đó phải xác đáng và trình bày theo hình thức dễ hiểu). Sự tham gia ở mức độ thích hợp của các viên chức chính quyền có liên quan và của những người khác là cần thiết để thiết lập các chính sách và chương trình xã hội đúng đắn; sự tham gia của các chủ thể ở bên ngoài cần cho việc theo dõi hiệu quả hoạt động; và ý kiến phản hồi từ phía người sử dụng các dịch vụ công cần cho việc kiểm soát sự tiếp cận và chất lượng của các dịch vụ đó. Cuối cùng, *trách nhiệm giải trình* là thiết yếu đối với việc sử dụng ngân sách và cả kết quả của việc chi tiêu này.

Trách nhiệm giải trình là vấn đề then chốt

Mặc dù bốn trụ cột của việc quản lý nhà nước đều liên quan đến nhau nhưng trách nhiệm giải trình vẫn là vấn đề trung tâm và là nền tảng cho hầu hết các nội dung được thảo luận trong cuốn sách này. Bởi vì, thông qua việc nhắc đi nhắc lại, thuật ngữ “trách nhiệm” sẽ có hiệu lực như một câu thần chú *mantra-like* (đối với một số ngôn ngữ chưa có từ dịch chính xác cho chữ này), nên cần thiết diễn giải khái niệm này ngay từ đầu. Trách nhiệm giải trình thực sự bao gồm hai yếu tố: (i) khả năng giải đáp và (ii) chịu trách nhiệm về hậu quả xảy ra. Thứ

nhất, khả năng giải đáp (ý nghĩa gốc của chữ “trách nhiệm”) là việc yêu cầu các công chức phải có khả năng giải đáp theo định kỳ những vấn đề liên quan đến việc họ đã sử dụng thẩm quyền của mình như thế nào, những nguồn lực được sử dụng vào đâu, và với các nguồn lực đó đã đạt được kết quả gì. (Bản thân cuộc đối thoại này có ý nghĩa hơn mọi sự tính toán lật lọng hay kể lể dài dòng về thành tích đầu ra). Thứ hai, đó là nhu cầu về việc phải có thể dự đoán được những hậu quả (không nhất thiết mang tính trừng phạt, không nhất thiết phải tính bằng tiền và không nhằm vào một cá nhân cụ thể). Thứ ba, bởi vì chính quyền phải chịu trách nhiệm cả về việc sử dụng thẩm quyền, các nguồn lực công và giải trình kết quả thu được nên trách nhiệm giải trình hành chính nội bộ phải được bổ sung bởi trách nhiệm giải trình với bên ngoài – thông qua ý kiến phản hồi của người sử dụng dịch vụ và của mọi người dân. Việc tăng cường trách nhiệm giải trình với bên ngoài là đặc biệt cần thiết trong bối cảnh khởi đầu quá trình phi tập trung hoá hoặc vì quyền tự trị mạnh mẽ hơn, khi những biện pháp kiểm soát và đối trọng mới là cần thiết, để bảo đảm việc tiếp cận và chất lượng của các dịch vụ công không bị giảm sút, đặc biệt là đối với các

khu vực hoặc bộ phận dân cư nghèo khổ hơn.

Tham nhũng và quản lý công

Không thể xem xét hiện tượng tham nhũng một cách riêng biệt, mà cần phải coi đó như là một phần của vấn đề rộng hơn về điều hành và quản lý công có hiệu quả. Do đó, sự thừa nhận của quốc tế vào cuối những năm 1990 về tính nghiêm trọng của tình trạng tham nhũng là sự phát triển tất yếu trong việc nhận thức mối quan hệ giữa quản lý nhà nước và phát triển ở đầu thập niên này. Tham nhũng diễn ra ở những giai đoạn đầu tiên của mọi xã hội. Hầu như mọi lĩnh vực hành chính công đều là nguồn cho việc tham nhũng - những hợp đồng mua sắm và những dự án xây dựng công cộng lớn⁷, việc quản lý và thu thuế, quản lý nợ, hải quan, những quá trình tư nhân hoá có mục đích xấu, v.v..

Những định nghĩa về tham nhũng là cực kỳ phức tạp. Định nghĩa đơn giản nhất cũng là định nghĩa mạnh mẽ nhất: *tham nhũng là việc sử dụng sai trái quyền hạn tư và công để thu lợi cá nhân*.⁸ “Sử dụng sai trái” (khác với “sự lạm dụng”) bao hàm cả những sai phạm (tức là, những hoạt động bất hợp pháp) và những sai phạm khác như sự gạt bỏ (cố tình làm theo hướng khác). Việc đưa nội

dung “tư nhân” vào khái niệm tham nhũng để nhấn mạnh rằng trên thực tế không thể có việc nhận hối lộ mà không có việc đưa hối lộ. Trong tình hình của các nước đang phát triển, điều này nhấn mạnh rằng nhiều vụ việc tham nhũng là do từ bên ngoài thúc đẩy. Rõ ràng là, cần phải chú ý đến loại hình “tham nhũng nhập khẩu” cũng như nhiều dạng tham nhũng xuất hiện ngay từ bên trong.

Ngoài các vấn đề thuộc phạm trù luật pháp và đạo đức, điều hiển nhiên là tham nhũng làm phương hại đến hiệu lực của hoạt động quản lý nhà nước; khiến cho việc phân bổ các nguồn lực trở nên lệch lạc, kém hiệu quả, thiếu trung thực, và điển hình là gây thiệt hại nhất cho người nghèo. Lâu nay, nhiều nhà kinh tế, các viên chức nhà nước, và các chuyên gia về phát triển đều nhận thức được những tác hại, thiếu hiệu quả và sự bất công do tham nhũng gây ra. Nhưng chỉ mới gần đây, sự cấm kỵ về từ “THAM NHŨNG” mới được loại bỏ. Khác với vài năm trước đây, tham nhũng ngày càng được coi là không hề có lợi (“thứ dầu mỡ bôi trơn máy móc”), cũng không phải là điều không thể tránh khỏi (“cách thức hệ thống vận hành”), và chẳng đáng coi trọng (“mọi người đều thế cả”). Sự đồng lòng mới này đang được chuyển hoá

vào các chính sách thực sự của các tổ chức quốc tế và chính phủ trên khắp thế giới.

Trong vòng hai năm, 1997 và 1998, hàng loạt hành động và chính sách nổi bật và mang tính lịch sử trong lĩnh vực này đã được tiến hành. Vào tháng 9-1997, Ngân hàng Thế giới đã ban hành một chính sách chính thức chống lại nạn tham nhũng. Các ngân hàng phát triển đa quốc gia khác (MDB) cũng nhanh chóng noi theo. Chính sách chống tham nhũng của Ngân hàng Phát triển châu Á được phê chuẩn vào tháng 7-1998, và kể từ đó, sự hợp tác chống tham nhũng giữa các MDB đã được tăng cường⁹. Cùng lúc đó, Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) công bố Luật Minh bạch về tài chính. Cuối cùng, Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD – “câu lạc bộ” các nước phát triển) đã thành công trong việc đạt được đàm phán vào tháng 12-1997 để xây dựng một công ước mang tính bước ngoặt, chống nhận hối lộ, và có hiệu lực từ tháng 2-1999. Lần đầu tiên trong lịch sử, công ước này coi việc hối lộ các viên chức nước ngoài là một tội phạm, tương tự như các đạo luật quốc gia quy định về việc hối lộ các viên chức chính quyền – trong tất cả các nước thành viên OECD.¹⁰ Mặc dù quá trình này mới chỉ bắt đầu, hầu hết những việc cần triển

khai còn ở phía trước, và tất nhiên, tham nhũng vẫn chưa hoàn toàn biến mất, nhưng lần đầu tiên trong lịch sử đương đại, đã xuất hiện một cơ hội cụ thể để giảm đáng kể “bệnh tham nhũng đã bị di căn”¹¹. (Vấn đề này và các chủ đề liên quan sẽ được thảo luận trong Chương 17).

Bối cảnh văn hoá và thiết chế

Mặc dù các nguyên tắc quản lý nhà nước là thống nhất, nhưng việc thực thi chúng lại tùy theo điều kiện cụ thể của mỗi nước. Các hệ thống và thủ tục hành chính phải hoàn toàn dựa vào những điều kiện thực tế về văn hoá, kinh tế, và năng lực thực thi của mỗi nước. Trong hành chính công, cần phải đặc biệt nghi ngờ về những lời tuyên bố về “các mô hình” hay “các thực tiễn hoàn hảo nhất” chung cho mọi quốc gia. Khả năng áp dụng bất cứ cải tiến nào trong lĩnh vực quản lý nhà nước lấy từ kinh nghiệm của các nước khác cũng cần phải được phân tích trong bối cảnh của địa phương và phải được sửa đổi, chấp thuận hay bác bỏ, nếu thấy cần thiết.

Bối cảnh thiết chế

Điều đặc biệt quan trọng để quyết định khả năng áp dụng các biện pháp cải tiến hoạt động quản lý hành chính công là việc đánh giá cơ cấu tổ chức của quốc gia đó,

và sự sẵn có của các số liệu có liên quan và đáng tin cậy, cũng như các kỹ năng cần thiết. Việc đánh giá thể chế là rất phức tạp bởi thực tế là đa số các quy tắc xã hội đang vận hành đều có hình thức không chính thống (gồm cả những biện pháp khuyến khích và hình phạt không chính thức), là những việc mà các quan sát viên nước ngoài không thể nhận thấy được. Điều này giải thích nghịch lý nổi tiếng của các nước, nơi các hệ thống và quy trình quản lý chính thống có vẻ rất vững chắc và chặt chẽ, nhưng trên thực tế, hoạt động của chính quyền lại thiếu hiệu quả, căn bệnh tham nhũng trở nên phổ biến, còn các dịch vụ công thiếu thốn một cách tồi tệ. Trên thực tế, tính phi chính thống chiếm ưu thế tại nhiều quốc gia, với nền kinh tế phi chính thống cung cấp nhiều hàng hoá và dịch vụ hơn của chính phủ, nhưng với chi phí cao hơn xét về tính hiệu quả, sự công bằng và phát triển¹². Những quy tắc, quy định là khác nhau giữa các tổ chức thực hiện chúng.¹³ Vì hệ thống quy tắc gồm những quy định chính thức và không chính thức, nên rất nhiều “cải thiện” mang tính kỹ thuật đã thất bại bởi chúng xung đột với các quy tắc và động cơ không chính thức khó nhận thấy. (Điều này đặc biệt đúng với các nước

rất nhỏ hoặc trong các xã hội đa sắc tộc).

Một ví dụ đời thường cho thấy, nơi gia đình là các tế bào xã hội cơ bản với tập quán coi bữa trưa là bữa ăn chính, thì việc thực hiện kế hoạch làm việc theo giờ “linh hoạt” sẽ gặp khó khăn. Hoặc, chương trình khen thưởng cho các viên chức dân sự, dù được thiết kế tốt, nhưng cũng không thể mang lại những cải thiện đáng kể nếu chương trình này mâu thuẫn với quy tắc không chính thống rằng những người quản lý dùng quyền hạn của mình để giúp những thành viên cùng tôn giáo, hoặc cùng sắc tộc. Thực tế cho thấy, trong những hoàn cảnh đó, “sự đổi mới” có thể khiến các nhà quản lý thao túng hệ thống trả thưởng đó vì lợi ích của những người “nhà mình”, và như vậy, càng làm tăng thêm mâu thuẫn và một hệ thống kém hiệu quả hơn.

Ngoài những hậu quả khác, điều này sẽ dẫn tới ba hậu quả chủ yếu như sau:

- Sự thất bại của một kế hoạch không tính đến những quy tắc then chốt không chính thức có thể sẽ dẫn tới sự thất bại của chính quá trình cải cách hành chính. Nhưng sẽ rất khó khăn cho những quan sát viên nước ngoài hiểu được những quy tắc

không chính thức đó – nên đây là lý do chủ yếu cần sự tham gia và “làm chủ” của người bản địa.

- Những thay đổi thể chế lâu bền xảy ra trong thời gian dài (kết quả của điều mà Douglass North gọi là “con đường phụ thuộc” [North, 1990]). Cụm từ “thay đổi thể chế nhanh chóng” là một điều ít tính khả thi, trừ *khả năng* xảy ra một cuộc cách mạng chính trị.
- Các bộ và cơ quan chính phủ có thể hợp nhất, tái cấu trúc, hay thiết lập mới, nhưng sẽ không có sự thay đổi nào trong thái độ (và trong các kết quả hành chính), nếu không có những thay đổi cơ bản về quy tắc, quy trình và động cơ làm việc. Ví dụ, việc tạo ra một uỷ ban chống tham nhũng sẽ ít tác dụng trong việc cải thiện sự liêm chính của bộ máy nhà nước, trừ khi có thay đổi trong cơ chế khen thưởng và xử phạt.

Ý nghĩa của việc xây dựng năng lực

Một vài thuật ngữ đương đại khác có thể gây ra những sự nhầm lẫn và tranh luận không cần thiết. Hiểu theo nghĩa rất hẹp, “xây dựng năng lực” chỉ có nghĩa là đào tạo. Theo nghĩa rộng, khái niệm này được áp dụng cho *bất cứ* thay đổi nào tác động đến tổ chức hành chính, hay có liên quan đến

thể chế - dù là nhỏ nhất. Chúng ta coi việc “xây dựng năng lực” trong bất kỳ lĩnh vực nào đều có bốn yếu tố cấu thành và mỗi yếu tố này sẽ không thể có tác động tích cực đến hiệu quả và hiệu lực của tổ chức nếu các yếu tố kia không được cải thiện.

- phát triển thể chế, có nghĩa là một bước tiến nâng cao từ những quy định và biện pháp kém hiệu quả đến những quy định và biện pháp có hiệu quả hơn, được phản ánh và đo bằng sự giảm bớt các chi phí giao dịch trong lĩnh vực này;
- phát triển tổ chức, có nghĩa là sự điều chỉnh cơ cấu tổ chức theo những quy tắc hiệu quả hơn, và hoặc hợp lý hoá các chức năng và trách nhiệm;
- phát triển nguồn nhân lực bằng cách xây dựng kỹ năng về các lĩnh vực liên quan, ví dụ như đào tạo (điều này sẽ được thảo luận chi tiết ở chương 12); và
- phát triển thông tin, tức là việc áp dụng công nghệ thông tin và truyền thông một cách hợp lý (được thảo luận trong chương 19).

Vấn đề văn hoá

Ở nhiều nước (đặc biệt là tại các nước đang phát triển, nơi quá trình thực dân hoá đã để lại những mô hình thường thấy của những

thay đổi và thích nghi về văn hoá), bản chất và việc thực thi thẩm quyền của chính phủ được giải thích bởi các yếu tố văn hoá – bao gồm vai trò của giới và sắc tộc – hơn là bởi các quy tắc hành chính và luật pháp chính thống. Tại nhiều nước đang phát triển, việc các nhà lãnh đạo thể hiện vai trò đa năng – trong công việc điều hành, vai trò thủ lĩnh bộ tộc và tôn giáo – giải thích tại sao bộ máy chính quyền hoạt động khác biệt với mô hình chính thống, và tại sao lòng trung thành theo các mối quan hệ gia đình và dân tộc thường chiếm ưu thế so với những trách nhiệm chính thức.

Trong khi các yếu tố văn hoá tạo ra sự khác biệt lớn giữa cách thức hoạt động của chính phủ và lĩnh vực quản lý công, thì việc thừa nhận vai trò quan trọng của chúng không thể dẫn tới tình trạng bất động hay rơi vào chủ nghĩa tương đối. *Thứ nhất*, các yếu tố văn hoá không thể giải thích được tại sao một số quốc gia thành công trong việc tạo ra những thể chế khách quan, hiệu quả phù hợp với đặc tính dân tộc và tôn giáo, trong khi các quốc gia khác, có cùng bối cảnh văn hoá, lại thất bại. Ví dụ như tại Đông Á, người ta thường lấy các giá trị Khổng giáo để nhấn mạnh đến chủ nghĩa gia trưởng hơn so với tính pháp chế, còn lòng trung thành với gia tộc

được dùng để bào chữa cho chủ nghĩa cá nhân và gia đình trị. Nhưng dù chúng có được giải thích như vậy, thì các giá trị Khổng giáo cũng không lý giải được thành tựu không đồng đều giữa các quốc gia châu Á có cùng truyền thống (ADB, 1996). Kinh nghiệm của Xingapo, và gần đây nhất là của Hàn Quốc, đã chỉ ra rằng các nhà lãnh đạo chính trị mạnh mẽ, được sự ủng hộ rộng lớn, có thể đưa xã hội thoát khỏi những quy định ràng buộc, và thiết lập nên một nền hành chính công hiệu quả và có trách nhiệm, dựa trên tiêu chuẩn đạo đức. (Xingapo cũng rất đáng khâm phục khi nhất định không dung thứ cho sự phân biệt sắc tộc).

Thứ hai, các đặc tính văn hoá thường dễ bị sử dụng để biện minh cho các mục tiêu đồi thường, ví dụ như chủ nghĩa bảo hộ thương mại. Do đó, một thách thức quan trọng, nhưng đầy khó khăn, là phân biệt những giá trị văn hoá nào là đích thực và tích cực với những giá trị thường được dùng như những quy ước để bao biện cho những lợi ích bất di bất dịch. Trong trường hợp của Đông Á, rõ ràng là các giá trị văn hoá đã nuôi dưỡng và khuyến khích sự phát triển kinh tế và xã hội - chủ yếu là quan điểm về sự hợp tác giữa các lĩnh vực công và tư, với xu hướng ủng hộ sự lao động

chăm chỉ. Tuy nhiên, “các giá trị châu Á” cũng thường được biện minh cho chủ nghĩa bạn bè và hình thành nên các nhóm ảnh hưởng và đặc ân khép kín là những yếu tố dẫn đến cuộc khủng hoảng tài chính vào những năm 1997-1999. (Kể từ đó, người ta đã không còn viện đến “các giá trị châu Á” để bào chữa cho những hoạt động không có lợi cho việc quản lý nhà nước có hiệu quả).

Vượt qua những mối chia rẽ

Những mối chia rẽ giả tạo đã khiến các cuộc tranh luận rạch ròi và các giải pháp có tính khả thi trong lĩnh vực hành chính công và phát triển gặp nhiều khó khăn. Thật may mắn, ngày càng có những ví dụ tuyệt vời (đề cập ngắn gọn ở bên dưới) để giải quyết triệt để vấn đề này.¹⁴ Nhờ đó đã mang lại sự nhận thức đúng đắn để mở đường cho các tranh luận thẳng thắn cần thiết ở hầu hết các quốc gia, về vai trò và hình thức can thiệp thích hợp của chính phủ trong tương lai, và điều không kém phần quan trọng, là những bổ sung và hợp tác với nhau giữa các lĩnh vực công và tư.

Công với tư

Nói một cách ngắn gọn, sự nhận thức thông thường cuối những năm 1960 và những năm 1970 cho rằng các hoạt động của

chính phủ tất yếu ưu việt hơn lĩnh vực tư nhân, và các nước đang phát triển chỉ có thể phát triển thông qua quyền sở hữu và quản lý công đối với những công ty công nghiệp chủ chốt. Nhưng thất bại trong việc tiếp cận theo hướng này vào những năm 1980 đã dẫn tới một thực trạng trái ngược: từ chỗ “chính là” giải pháp, nhiều nước đã coi chính phủ “chính là” vấn đề. (Một hệ quả quan trọng tất yếu là việc tin rằng các hoạt động quản lý trong lĩnh vực tư có thể và cần được áp dụng trong lĩnh vực hành chính công. Điều này không phải lúc nào cũng xảy ra, như được thảo luận chi tiết trong các chương tiếp theo). Những năm gần đây đã chứng kiến sự công nhận đơn giản nhưng cơ bản rằng, cả lĩnh vực tư và công trong một xã hội đều vận động trong cùng một khuôn khổ của thể chế: những khái niệm trong hoạt động quản lý là quyền lực, phạm vi và sự cạnh tranh - chứ không phải bản thân quyền sở hữu. Chính phủ có thể vừa là giải pháp, vừa là nguyên nhân gây trở ngại, hoặc là cả hai - tùy thuộc vào việc chính phủ cần phải làm gì, và làm thế nào để ủng hộ và kiểm soát những hoạt động của chính phủ.

Tính hiệu quả với sự kiểm soát

Những biện pháp để trao thêm

quyền tự quản cho các nhà quản lý công (hoặc để uỷ quyền cho các chính quyền cấp dưới) thường bị nỗi lo sợ sẽ mất quyền kiểm soát cần thiết của trung ương ngăn cản. Ngược lại, những người biện hộ cho các biện pháp này dường như quan niệm một cách chắc chắn rằng chính việc nới lỏng thẩm quyền trung ương là một trong những lợi thế của sự uỷ quyền. Những quan điểm đối nghịch này phản ánh cùng một sự chia rẽ sai lầm. Hội chứng kiểm soát quá chi tiết làm giảm hiệu quả quản lý và tác hại xấu đến **kiểm soát** vững mạnh; nhưng việc phớt lờ nhu cầu kiểm soát hiệu quả hơn trong bối cảnh uỷ quyền khiến quyền tự chủ trong quản lý công chỉ tồn tại cho tới khi nổ ra những vụ bê bối lớn đầu tiên.

Trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng, sự thoả hiệp giữa việc kiểm soát và tính hiệu quả đặc biệt gây tổn hại. Khi giới lãnh đạo chính trị phải đương đầu với thái độ mới về chống tham nhũng, xu hướng của bộ máy hành chính quan liêu là cố gắng đáp ứng trở lại bằng cách áp dụng nhiều biện pháp kiểm soát mới, và/hoặc áp dụng những biện pháp kiểm soát đã có một cách nghiêm túc và chặt chẽ hơn. (Điều này thường thịnh hành ở trong

chính quyền hơn là ở các tập đoàn kinh tế lớn - bởi công chúng và các phương tiện thông tin đại chúng thường tập trung chú ý “soi” vào các lĩnh vực công). Có thể hiểu được khuynh hướng này, đặc biệt là ở những quốc gia nơi nền hành chính công là nỗi sợ hãi cho người dân và niềm tin vào các viên chức dân sự đã bị xói mòn. Như được trình bày trong các chương 9 và 17, việc tăng cường những biện pháp bảo vệ như vậy chỉ là để chống lại các vụ tham ô nhỏ nhất với chi phí cao hơn nhiều, cản trở các hoạt động quản lý, và không giúp ích gì cho việc triệt phá những vụ tham nhũng lớn. (Như Bộ trưởng về các vấn đề xã hội của một nước đang phát triển từng có lần nói với một tác giả cuốn sách này rằng: “Đừng có ngờ nghệch như vậy, “chức vị” càng lớn thì càng dễ tham nhũng”). Cần chú ý là không hề có sự mâu thuẫn giữa tính hiệu quả và việc kiểm soát, miễn là bản thân cơ chế kiểm soát phải hiệu quả.

Nhưng thật đáng tiếc, lại không có những hệ quả tương ứng tác động đến các viên chức dân sự. Vì không có kết quả hiện hữu nào – nên cũng không có hình thức khen thưởng nào – khi họ làm việc cẩn trọng để bảo vệ các nguồn lực của xã hội, trong khi phải bảo đảm việc quản lý hiệu quả, nhưng bản

thân phải gánh chịu những hậu quả trầm trọng khi có điều gì đó trục trặc xảy ra. Và các viên chức dân sự hoàn toàn có lý khi tìm cách hành xử nhằm tự bảo vệ mình, thậm chí khi họ hoàn toàn nhận thức được những tác động xấu đến tính hiệu quả. Không có giải pháp đơn giản nào cho tình trạng bế tắc này, nhưng mức độ tin cậy lớn hơn của dân chúng đối với các viên chức dân sự cùng với sự hỗ trợ mạnh mẽ của các nhà lãnh đạo chính trị và quản lý sẽ hữu ích khi kết hợp với những biện pháp xử phạt nghiêm khắc và kịp thời đối với các hành vi sai trái công khai, chứ không phải xử lý những lỗi lầm vô tình hoặc không tạo nên sự linh hoạt cần thiết, để có thể bảo đảm và thúc đẩy tính hiệu quả trong hoạt động quản lý hành chính.

Kết quả hoạt động với quá trình

Chương 18 sẽ phân tích một cách chi tiết vấn đề thực thi và cách đánh giá hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính. Ở đây, cần phải ghi nhận rằng, *thực thi là một khái niệm tương đối và mang bản sắc văn hoá*. Có thể cho rằng các viên chức chính phủ “thực thi tốt” công việc nếu họ luôn luôn tuân thủ chặt chẽ từng câu chữ của các quy định, trong một hệ thống tuân thủ quy tắc là mục tiêu chủ đạo; nếu họ chỉ tiêu chính xác từng xu tiền ngân sách, trong hệ thống mà việc bảo vệ

các nguồn lực là mục tiêu chủ đạo; nếu họ hoàn toàn tuân thủ mọi chỉ đạo của cấp trên, trong một hệ thống có thứ bậc nghiêm ngặt; nếu họ tích cực cạnh tranh để tranh giành ảnh hưởng và nguồn lực cá nhân, trong hệ thống nơi việc cạnh tranh đó được coi là tích cực; nếu họ hợp tác hài hoà vì mục tiêu của toàn nhóm, trong hệ thống không khuyến khích xung đột giữa các cá nhân, v.v.. Điều này không có nghĩa là mọi quan niệm về việc thực thi đều có hiệu quả như nhau, mà chỉ muốn ghi nhận rằng trong vấn đề này có những quan niệm khác nhau. Nền văn hoá hành chính tiến triển nhằm phản ứng lại với những vấn đề cụ thể và các biện pháp khuyến khích, động viên. Thậm chí, khi văn hoá hành chính xuống cấp nghiêm trọng, thì cần phải hiểu những cội rễ sâu xa của nó, nếu chúng ta muốn cải thiện chúng một cách bền vững. Về mặt tổng thể, quy trình sẽ trở nên vô nghĩa nếu không tính đến kết quả, nhưng ngược lại, nếu quá tập trung vào kết quả mà không quan tâm đến việc bảo vệ các quy định công bằng và quy trình đúng đắn, thì cũng không thể có những cải thiện bền vững được. Như vậy, sự chia rẽ về kết quả/phương pháp có thể làm cho việc quản lý công thực sự được cải thiện một cách bền vững lâu dài.

Hành chính công với quản lý công

Độc giả có thể nhận thấy rằng chúng tôi sử dụng hoán đổi các thuật ngữ “quản lý” và “nền hành chính” (và sẽ còn tiếp tục làm như vậy). Rất nhiều lập luận được đưa ra để minh họa cho sự khác biệt giữa hai thuật ngữ này, và vì thế, xuất hiện rất nhiều tài liệu quan trọng về “quản lý công mới”. Khái niệm “quản lý” thực sự mang nghĩa năng động hơn, dù hầu hết các bộ từ điển lớn đều coi hai thuật ngữ này là đồng nghĩa.

Có một số giá trị đạo đức trong sự khác biệt nói chung giữa mô hình truyền thống về thái độ của chính quyền - thường đi cùng với “nền hành chính” công - và một mô hình mới về “quản lý”. Theo truyền thống, dịch vụ công được xác định bởi hai chữ cái P (*probity* và *propriety*) nghĩa là thái độ thẳng thắn và đúng đắn, trong khi đó, trong những năm gần đây lại nhấn mạnh vào hai khái niệm mới là chính sách và thực thi.¹⁵ Một lần nữa ở đây, thực tế cho chúng ta biết rằng không hề có sự mâu thuẫn nào. Bản thân các quy trình, thủ tục không phải là mục đích, nhưng việc định hướng kết quả mà không tôn trọng quá trình đúng đắn và hợp lý sẽ không chỉ phá hỏng quá trình mà cuối cùng còn dẫn đến một kết quả tồi.¹⁶ Do đó, “hiện tượng mới” về nền hành

chính/quản lý công cho thế kỷ XXI phải bao gồm bốn khái niệm: chính sách, thực thi, thẳng thắn, và đúng đắn. Giống như những chân ghế, cả bốn yếu tố này đều cần thiết để đảm bảo một hệ thống hành chính bền vững và lành mạnh.

VAI TRÒ CỦA CHÍNH QUYỀN: CAN DỰ TRỰC TIẾP HAY ĐIỀU CHỈNH BẰNG CÁC QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT

Vai trò tối thiểu của chính quyền là giữ gìn hoà bình, thực thi luật pháp và bảo đảm một môi trường bền vững. Tuy nhiên, hầu hết chính quyền ở các quốc gia đều đảm nhận những trách nhiệm khác nhau, vượt quá những vai trò cơ bản này. Gần đây, dù bởi quá trình toàn cầu hoá, sự chấm dứt cuộc chiến tranh lạnh, hay do cuộc cách mạng thông tin, hoặc các xu hướng chủ yếu khác, hầu như mọi quốc gia đều đang xem xét lại phạm vi, định hướng và việc thực thi vai trò của nhà nước. Quá trình này mới ở giai đoạn mở đầu và tất yếu, sẽ làm thay đổi chính phủ và mối quan hệ của chính phủ với các công dân ở cấp độ địa phương, ở tầm quốc gia và trong phạm vi quốc tế, và cải thiện tính linh hoạt và hiệu quả hoạt động của chính phủ. Do vậy, trong tương lai, hành chính công khó có thể giống với việc minh họa trào phúng trong Hộp 1.1 được

Hộp 1.1

Administratium: Một nguyên tố hoá học mới được phát hiện

Nguyên tố hoá học nặng nhất mới được phát hiện gần đây ở một cơ sở nghiên cứu lớn của trường đại học, có tên là *Administratium* [Hành chính - ND]. Nguyên tố này không có proton mà cũng không có electron. Nó chỉ có một neutron, có 80 trợ lý cho neutron, 20 phó neutron và 120 phó trợ lý cho neutron, khiến nguyên tử này bao gồm 221 hạt - được giữ lại với nhau nhờ sự trao đổi liên tục những hạt có tên là moron. Do không có electron, *Administratium* là một nguyên tố trơ. Tuy nhiên, nó tương tác với các phản ứng sinh lợi, khiến chúng được hoàn tất lâu hơn 10

lần so với thời gian thông thường. Nguyên tố này có xu hướng tập trung tại một số điểm nhất định, như các cấp chính quyền, các tập đoàn lớn, các tổ chức quốc tế, và thường có thể được tìm thấy ở những cơ sở mới nhất và được trang bị tốt nhất.

Administratium có một nửa tuổi thọ khoảng 3-4 năm. Khi đó, nó không tiếp tục suy thoái, mà phải tiến hành cải tổ và cơ cấu lại. Trong quá trình này, các trợ lý neutron, phó trợ lý neutron ngay lập tức hoán đổi vị trí cho nhau. Các kết quả nghiên cứu cho thấy, khối lượng của *Administratium* thực

tế tăng lên sau mỗi lần cơ cấu lại như vậy.

Cần cẩn thận khi tiếp xúc với nguyên tố này, bởi cách thức hoạt động của nó mang tính lây nhiễm cao, độc hại ở bất kỳ mật độ nào, và có thể dễ dàng phá hỏng các phản ứng sinh lợi khi nó được tích trữ lại. Đã có nhiều nỗ lực nhằm xác định làm thế nào để kiểm soát những thiệt hại mà *Administratium* có thể gây ra, và nhằm hạn chế sự phát triển của nó, nhưng đến nay, các kết quả đạt được rất kém lạc quan.

Nguồn: Khuyết danh, khoảng năm 1996.

trình bày ở đây vì đã đến lúc cần phải làm rõ một số nội dung của cuộc tranh luận này.

Chính phủ nên làm gì? Hướng đến những vấn đề cơ bản

Trở lại một điểm quan trọng, thời gian những năm trước mắt cho thấy, cần phải tìm lời chỉ dẫn từ những khái niệm cơ bản. Trong đó, lý do giải thích chủ yếu cho các hoạt động của chính quyền là khái niệm về hàng hoá và dịch vụ công. Nói ngắn gọn, cơ chế thị trường thất bại khi coi hàng hoá

và dịch vụ là “phi cạnh tranh” và “không thể ngăn cản”. “Phi cạnh tranh” có nghĩa là việc ai đó tiêu dùng hàng hoá đều không làm giảm đi số lượng hàng hoá hiện có cho người khác; “không thể ngăn cản” có nghĩa là không ai bị ngăn cản trong việc tiêu dùng hàng hoá khi bất kỳ người nào cũng có thể tiếp nhận được. Ví dụ điển hình là không khí sạch – là phi cạnh tranh bởi mọi người đều có thể hít thở bao nhiêu tùy ý mà không cần quan tâm đến việc có bao nhiêu người cũng đang hít thở; và không thể ngăn cản bởi không thể

kiểm soát và tính tiền cho việc hít thở này. Do vậy, không có hình thức khuyến khích cá nhân để “sản xuất” không khí sạch (hay ngăn chặn việc ô nhiễm không khí), bởi chi phí của việc sản xuất này là không thể thu hồi được thông qua thị trường. Vì thế, những thứ hàng hoá và dịch vụ công đó sẽ bị thiếu hụt nếu không có hành động cụ thể của chính phủ - dù là việc sản xuất trực tiếp, các biện pháp hỗ trợ tài chính, hay ban hành quy định - để hiệu chỉnh những sai sót của cơ chế thị trường.

Điều biện hộ quan trọng thứ hai cho sự can thiệp của chính quyền là việc tồn tại “những độc quyền tự nhiên”, ví dụ như những loại hàng hoá và dịch vụ có hiệu quả kinh tế cao đến mức ngăn chặn bất kỳ đối thủ cạnh tranh nào tham gia thị trường, một khi công ty đầu tiên đã sản xuất được một số lượng đủ lớn. Do hoàn toàn không bị cạnh tranh nên các hãng độc quyền tự nhiên sẽ sản xuất dưới mức cần thiết, để giữ giá ở mức độ tối đa hoá lợi nhuận, và kiềm chế việc áp dụng tiến bộ kỹ thuật. Việc chính quyền chỉ đạo sản xuất, hoặc quy định mức giá và tham gia, hoặc xoá bỏ công ty độc quyền, là những việc làm cần thiết để cân bằng cung cầu trong một thị trường cạnh tranh.

Điều quan trọng là phải thừa nhận bản chất linh động của những khái niệm này. Một loại hàng hoá và dịch vụ, mang đặc tính của hàng hoá công hoặc có bản chất độc quyền tự nhiên, có thể thích hợp với cơ chế thị trường nếu có những thay đổi về thiết chế hoặc kỹ thuật. Ví dụ như, việc giảm chi phí thông qua cải tiến kỹ thuật đã dẫn đến cạnh tranh và làm suy giảm yếu tố độc quyền tự nhiên của ngành truyền thông, và như vậy, biện hộ cho quyền sở hữu trực tiếp của nhà nước. Nhưng cũng sẽ xuất hiện những loại hàng hoá công mới. Như vậy, ở mức độ mà lợi ích và cái giá phải trả vượt quá phạm vi biên giới của quốc gia, quá trình toàn cầu hoá đã tạo nên những hàng hoá công mang *tính quốc tế* mới - ví dụ như môi trường toàn cầu lành mạnh, sự ổn định tài chính quốc tế - và do vậy, tiếp tục cần đến những hoạt động của chính quyền trên toàn thế giới để bảo vệ chúng.¹⁷ Cũng sẽ có những hàng hoá công mang tính *khu vực*, ví dụ như việc sử dụng lưu vực sông chung cho nhiều quốc gia khác nhau, như sông Mekong ở Đông Dương, và đây là trường hợp thực sự cần đến sự phối hợp hoạt động của chính quyền trong phạm vi cả khu vực.

Ngoài hai điều biện hộ cơ bản trên, tất nhiên, có nhiều lý do khác nhau biện minh cho hoạt động của

chính phủ, như bình đẳng, các lý do xã hội, hay các lợi ích công khác – do dân chúng ở mỗi quốc gia quyết định khi thi hành chủ quyền của mình thông qua các cơ quan đại diện nhà nước. Nói chung, không có gì để bàn thêm về các trách nhiệm khác của nhà nước, ngoại trừ việc phải xác định cụ thể và nêu rõ những lợi ích công, phải tính toán về khoản chi phí mà cộng đồng sẽ gánh chịu, và chính phủ có nên can thiệp vào việc ra quyết định và làm thế nào để bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm về việc can thiệp đó.

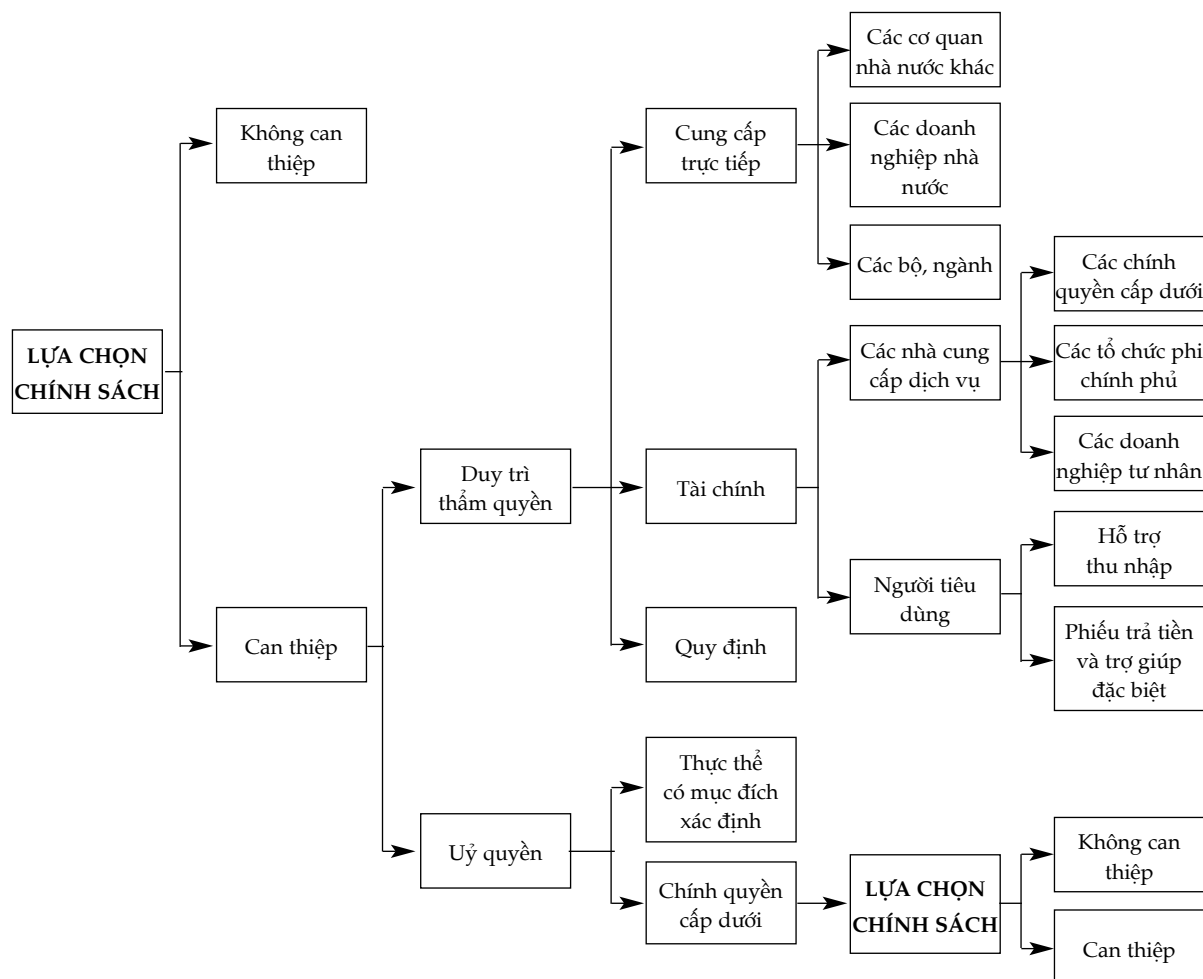
Chính phủ phải làm điều đó như thế nào?

“Cây quyết định” cho nền hành chính công.

Ranh giới giữa việc dành các chức năng phù hợp nhất cho khu vực tư nhân với các chức năng cần trao cho chính phủ, về bản chất, sẽ do dân chúng của quốc gia đó quyết định, căn cứ vào tình hình và sự ưu tiên của mình. Nhưng trật tự các quyết định dưới đây có thể góp phần phân loại các lựa chọn và thứ tự giữa chúng.

Vấn đề đặt ra là phải mất bao lâu để xem xét lại các quyết định về vai trò của chính phủ? Rõ ràng là không phải ngày nào cuộc sống

cũng bắt đầu lại từ đầu, và điều hiển nhiên là hầu hết các chương trình của chính phủ cần tiếp tục được thực thi một cách vô thời hạn. Như vậy, cách tiếp cận “ngân sách cân bằng hoàn toàn” vào cuối những năm 1970, kêu gọi hằng năm xem xét lại từ đầu mọi chương trình của chính phủ, đã nhanh chóng bị từ bỏ bởi lợi ích mang lại quá nhỏ bé và thiếu thực tế. Tuy nhiên, quá trình xây dựng ngân sách hằng năm (chương 7) thật sự là cơ hội thích hợp để xem xét một cách hệ thống các chương trình chi tiêu lớn theo các yêu cầu của cây quyết định. Việc đưa ra các điều khoản “về thời hạn có hiệu lực” trong các đạo luật để bảo đảm tính hợp pháp cho những chương trình mới là rất hữu ích – như việc tự động chấm dứt chương trình khi không có những quyết định cụ thể về việc gia hạn chương trình. Việc đưa thêm các điều khoản chặt chẽ nhằm chấm dứt sự tồn tại của các chương trình và tổ chức là việc làm khôn ngoan, do sức ỳ rất lớn trong các cơ quan nhà nước ngăn cản bất cứ sáng kiến hữu ích nào. (Ví dụ, yêu cầu phải có đa số phiếu cần thiết để gia hạn hoạt động của chương trình/tổ chức quá mức giới hạn ấn định).

Hình 1.1. “Cây quyết định” cho sự can thiệp của chính quyền¹

1. Trích dẫn theo tài liệu của R.G Laking “Thực tiễn quản lý hiệu quả trong lĩnh vực công”. Ngân hàng Thế giới, tháng 7-1996.

Con tốt nào sẽ bị thí?

Vấn đề chủ yếu đối với sơ đồ Cây quyết định trên (và những sơ đồ tương tự) là không thể hiện được tác động lan toả của bất cứ quyết định nào. Một câu châm ngôn cho cả lĩnh vực chính trị và kinh tế - thực ra là cho một nhóm có tổ chức nói chung - rằng hầu

hết các quyết định đều dẫn đến cả người thắng và thua. Hiệu quả tổng thể là một yếu tố quan trọng, nhưng chắc chắn đây không phải là yếu tố duy nhất, và thậm chí không phải là tiêu chí chủ yếu trong hầu hết các môi trường chính trị. Vấn đề là các nhóm lợi ích và các cá nhân khác nhau sẽ có

quan điểm khác nhau về việc một hoạt động nhất định nào đó có phù hợp đối với phạm vi quốc gia hay không, hoặc một loại hình dịch vụ nào đó có thích hợp để cho tư nhân cung cấp hay không, v.v.. Vấn đề cốt lõi của một hệ thống chính trị tốt là quản lý được những xung đột vốn có về lợi ích một cách yên bình và thông qua một quá trình mà cả xã hội đều tin là công bằng và hiệu quả. Điều này cũng đòi hỏi phải xuất phát từ việc áp dụng đặc tính “kỹ trị” để xác định vai trò của chính quyền.

Trong bối cảnh này, cần phải ghi nhớ sự khác biệt giữa các cấp độ đồng ý: theo đa số, hoàn toàn nhất trí, và có sự đồng thuận. Ngoài quy tắc của đa số số học, tính hợp pháp lâu bền đòi hỏi phải có sự bảo đảm về quyền của các nhóm thiểu số và thường xuyên tạo cơ hội để lắng nghe ý kiến của nhóm này. Sự nhất trí hoàn toàn rõ ràng là điều không thể có được và là một quy tắc ra quyết định không nên có. Nhưng “sự đồng thuận” không đòi hỏi phải có sự nhất trí hoàn toàn. Quy tắc đồng thuận đòi hỏi rằng không có bộ phận dân cư đáng kể nào trong xã hội kịch liệt phản đối quyết định bởi điều này gây ra rủi ro khi phải tiếp tục hợp tác với toàn bộ hệ thống. Do đó, việc tiến hành những thay đổi hành chính tác động đến các nhóm công dân

đông đảo phải luôn được kết hợp chặt chẽ với các nhóm lớn có quyền lợi liên quan, và cần phải đặc biệt lưu tâm đến các lợi ích hợp pháp của những nhóm người có liên quan khi thực hiện các thay đổi đó.

Tuy nhiên, trật tự và thứ bậc của các vấn đề chỉ ra trong cây quyết định nói chung có thể áp dụng được cho mọi quốc gia. Nếu không thể áp dụng cây quyết định này vì các lý do về ý thức hệ hay cơ chế, thì cách tiếp cận đó cũng rất hữu ích với tính chất là điểm khởi đầu để phân định ranh giới giữa công/tư trong những trường hợp cụ thể (mặc dù, như đã nhắc lại nhiều lần, câu trả lời chắc sẽ không giống nhau cho các nước khác nhau vào các thời điểm khác nhau).

Quy định của chính phủ¹⁸

Trong cây quyết định được trình bày ở trên, ngay sau khi xác định được những lý do chính đáng cho sự can thiệp của chính phủ trong một hoạt động cụ thể, thì câu hỏi tiếp theo sẽ là: nên chọn sự can thiệp trực tiếp của chính phủ với một hình thức nào đó, hay tác động gián tiếp của chính quyền thông qua việc điều chỉnh. Đối tượng của sự điều chỉnh là phức tạp và rất khác biệt. Ngoài ra, sự điều chỉnh của chính quyền tác động đến hầu như mọi chủ đề

thảo luận ở cuốn sách này. Do đó, việc chỉ nghiên cứu một chương riêng rẽ nào đó không phải là điều thích hợp. Chúng tôi đã quyết định tóm lược lại những điểm quan trọng ở dưới đây – bằng cách giới thiệu – và trong mỗi chương tiếp theo, sẽ đề cập thích đáng những khía cạnh chính yếu của các vấn đề đang được thảo luận. Chúng tôi gợi ý các độc giả quan tâm cần nghiên cứu chi tiết nguồn tài liệu phong phú về những quy định của chính quyền, và tập trung tham khảo đến những lĩnh vực họ đặc biệt quan tâm.¹⁹

Việc ban hành các quy định có hiệu quả để đạt được các lợi ích công xác định là chức năng cơ bản nhất của chính phủ. Một hệ thống các quy định tốt sẽ hỗ trợ các hoạt động kinh tế, phát triển và tính công bằng thông qua nhiều cách thức khác nhau như xác định các quyền sở hữu, tránh các vụ khiếu kiện không cần thiết, khuyến khích cạnh tranh, điều chỉnh những khiếm khuyết của thị trường, thúc đẩy các chính sách môi trường và xã hội bình đẳng có hiệu quả. Tuy nhiên, việc quy định thái quá, đặc biệt là khi bị ép buộc tùy tiện, độc đoán và không minh bạch, sẽ làm tăng chi phí quản lý của toàn bộ nền kinh tế, làm phát sinh những rủi ro và cả tham nhũng.

Các quy định được các tổ chức chính quyền khác nhau ban hành. Việc uỷ quyền lập pháp thẩm quyền điều tiết cho các cơ quan hành pháp trung ương là điều đã được chấp nhận trong nền hành chính công ở hầu hết các quốc gia. Nhưng ban hành quyết định cũng là một hoạt động chính của chính quyền tỉnh và địa phương. Các hoạt động ban hành quyết định của chính quyền cấp dưới gồm hai dạng: trong thẩm quyền tự trị của mình theo học thuyết “các thẩm quyền gốc”, hoặc thông qua sự uỷ quyền quản lý của các chương trình điều tiết quốc gia. Thực ra, các quy định của chính quyền cấp dưới ảnh hưởng đến hầu hết các hoạt động thường ngày của công dân là rất quan trọng, bao gồm việc cấp các loại giấy phép, sử dụng đất, quy định về xây dựng nhà ở, v.v..

Các quy định của chính quyền trung ương có thể được chính các bộ, ngành của chính phủ, hoặc được trao cho các tổ chức khác thi hành. Ngược lại, thẩm quyền điều tiết có thể được uỷ nhiệm cho một cục riêng thuộc bộ điều hành, hoặc một tổ chức hoàn toàn biệt lập thực thi việc cấp các loại giấy phép, ấn định mức thuế, hay các quy định về an toàn (ví dụ, như ở Mỹ, là Cơ quan về Y tế và an toàn nghề nghiệp và Uỷ ban Thương mại liên tiểu bang). Số lượng và

tầm quan trọng của các uỷ ban này tại nhiều quốc gia phát triển và đang phát triển đang tăng dần lên, sau khi rất nhiều lĩnh vực kinh tế được mở cho các nhà cung cấp cạnh tranh với nhau, và mối quan ngại của công chúng rằng sự mở cửa này sẽ làm tổn hại đến môi trường và người tiêu dùng.

Các loại quy định

Có ba loại quy định chính như sau:

- Các quy định về kinh tế, ảnh hưởng trực tiếp tới thị trường, như quy định về giá, sự cạnh tranh, gia nhập và rời bỏ thị trường.
- Các quy định xã hội để bảo vệ lợi ích của công chúng như sức khỏe, an toàn, môi trường, sự kết dính xã hội; và
- Các quy định hành chính mà nhờ đó các cấp chính quyền thu thập thông tin về nhiều lĩnh vực, và can thiệp vào các trường hợp riêng lẻ theo những tiêu chí cụ thể.

Đến lượt mình, mỗi loại lại có những điểm khác biệt quan trọng. Các quy định về kinh tế gồm rất nhiều loại, từ việc phải có sự phê duyệt của chính phủ trước khi tiếp thị một sản phẩm (ví dụ như cần được sự chấp thuận của Cơ quan Thuốc và thực phẩm ở Mỹ trước khi một loại thuốc mới được bày

bán hợp pháp), tới công việc thuần tuý là công bố thông tin (ví dụ như ở hầu hết các nước phát triển đều yêu cầu phải có lời cảnh báo về những tác hại cho sức khỏe trong việc bán thuốc lá). Ở mức độ quốc gia và địa phương, các quy định kinh tế cần được giao cho các cơ quan điều tiết có thẩm quyền rộng rãi trong các lĩnh vực như cấp giấy phép, ấn định các loại phí và thuế. Thông thường, các tiêu chuẩn này sẽ được điều chỉnh trong quá trình áp dụng, căn cứ vào các quy tắc uỷ quyền rộng rãi, chứ không phải ban hành mới lại từ đầu - *de novo* - mỗi khi cần có quyết định.

Xem xét của các cơ quan tư pháp đối với những hoạt động ban hành quy định

Ngoài việc các cơ quan chính quyền phải công bố những quy định điều tiết của mình theo luật thông tin, cũng cần có các biện pháp kiểm soát bên ngoài để bảo đảm độ tin cậy. Tại hầu hết các nước, các cơ quan tư pháp là cơ quan chủ yếu để đánh giá các hoạt động hành chính và đưa ra các biện pháp giải quyết. Quyền xem xét của cơ quan tư pháp liên quan đến nhiều vấn đề: liệu một cơ quan hay một bộ, ngành có vi phạm các điều khoản của hiến pháp hay không; có tuân thủ các quy định về trình tự, thủ tục hay không; có chuyên quyền, độc

đoán hay lạm dụng quyền hạn hoặc hành xử mà không có bằng chứng thuyết phục hay không. Ngoài quyền khiếu kiện ở các cơ quan tư pháp, có thể khởi kiện hình sự, đòi bồi thường thiệt hại bằng tiền, hoặc đề nghị ra quyết định đình chỉ. Tại nhiều nước, không chỉ các cơ quan, mà các viên chức nhà nước cũng có thể phải chịu trách nhiệm pháp lý. Một số quốc gia, như Ấn Độ, cho phép khiếu kiện về các quyết định hành chính tại toà án tiêu dùng. Sự yếu kém và không tương xứng của hệ thống tư pháp tại hầu hết các nước đang phát triển, sự miễn cưỡng của rất nhiều nhà lãnh đạo chính trị khi phải chấp nhận phán quyết của toà án, đã làm suy giảm hiệu quả bảo vệ của toà án.²⁰ Tuy nhiên, khi các viên chức có thiện chí phải chống chọi với những áp lực chính trị, thì các phán xét của toà án có thể giúp họ thi hành công việc một cách đúng đắn và đồng thời, giúp giải quyết các khiếu nại của công dân.

*Giải quyết thoả đáng
những xung đột trong việc điều tiết*

Mâu thuẫn tiềm tàng đầu tiên chính là loại xung đột “theo chiều dọc”, giữa các quy định của quốc gia với các hoạt động (hoặc những ưu tiên) của các cơ quan chính quyền được phân cấp. Trong các

linh vực như bảo vệ môi trường, sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên, y tế và an toàn, các nghĩa vụ quốc tế (như các quy định của Liên minh châu Âu), bảo vệ nhóm thiểu số, v.v., đều cần phải có những tiêu chuẩn quốc gia tối thiểu. Những tiêu chuẩn quốc gia đó có thể xung đột với nhu cầu uỷ quyền và quyền tự trị của địa phương, hoặc có thể mâu thuẫn với khả năng thực thi của chính quyền địa phương trong việc bảo đảm thi hành, khi chính quyền trung ương lại không phân bổ các khoản ngân sách để thực hiện (điều này được gọi là “những quyền hạn không có nguồn tài chính để thi hành”).

Lĩnh vực thứ hai gây ra những xung đột tiềm tàng theo “chiều ngang” là mâu thuẫn giữa các quy định của quốc gia với các mục tiêu cụ thể của các cơ quan chính quyền trung ương. Luật pháp và các quy định của quốc gia có thể xung đột với quyền chủ động trong việc quản lý và các mục tiêu hoạt động của các tổ chức. Điều này thường xảy ra trong lĩnh vực nhân sự – các quyền và nghĩa vụ của công chức, bảo đảm bí mật đời tư, và bảo vệ sự thanh liêm và thụ hưởng các chế độ ưu tiên, v.v.. Mới đây, ở những nước đã áp dụng cách quản lý linh hoạt dựa theo các quan hệ hợp đồng, đã

nảy sinh xung đột giữa các nguyên tắc truyền thống về đối xử bình đẳng với người lao động và cách đối xử có sự phân biệt với người lao động tại các cơ quan khác nhau. Có thể xuất hiện mâu thuẫn giữa các điều khoản cốt lõi về trách nhiệm giải trình và tính công khai, minh bạch trong nền hành chính công, và sự miễn cưỡng của các cơ quan trong việc phải công bố căn cứ của việc ban hành quyết định hoặc phải dành thời gian để thông báo đầy đủ cho dân chúng.

Các vấn đề đặc biệt đối với các quy định của chính quyền tại các nước đang phát triển

Ở các nước khác nhau, các quy định của chính phủ vận hành theo những cách thức khác nhau. Khuôn khổ điều tiết chính thức có vẻ rất đúng đắn nhưng lại có sự khác biệt trên thực tế - nhất là tại các nước đang phát triển. Phạm vi giám sát của cơ quan lập pháp đối với các hoạt động hành pháp là không tương xứng cả về mức độ và chất lượng giám sát; tổ chức của các cơ quan tư pháp và các tòa hành chính cũng không đồng nhất, tùy thuộc vào truyền thống hành chính của mỗi nước; các luật lệ chính thức tồn tại song song với tập quán; và điều quan trọng nhất là năng lực tư pháp, quản lý và hành chính tại nhiều quốc gia

đang phát triển càng yếu thì càng làm cho việc thi hành các quy định hành chính là không thể dự đoán được, không đồng đều và phụ thuộc nhiều vào các mối quan hệ quyền lực. Các vấn đề chủ yếu tại các nước đang phát triển chính là năng lực thực thi yếu; sự thông đồng giữa người điều hành và người bị điều hành cũng như quá trình ban hành luật pháp mập mờ và tùy tiện - cùng với số lượng quá lớn các quy định, mà trong số đó, có nhiều văn bản là không cần thiết và lạc hậu.

Năng lực thực thi yếu kém các quy định về y tế, sức khỏe, an toàn, môi trường, sử dụng đất và các lợi ích công cộng khác đã dung thứ cho tình trạng vi phạm trắng trợn những quy định quan trọng, gây tổn thương nghiêm trọng đến người nghèo. Trong lĩnh vực tài chính, việc thực thi yếu kém các đạo luật về ngân hàng hoặc các quy định về thị trường vốn có thể dẫn đến sự sụp đổ của các tổ chức, và gây ra những hậu quả kinh tế trầm trọng, điển hình nhất là cuộc khủng hoảng tài chính trong những năm 1997-1999 đã xảy ra ở Đông Á.

Sự thiếu vắng các mối quan hệ gắn kết, nối dài giữa người ban hành quy định và người thi hành quy định không chỉ hạn chế tính cạnh tranh, mà còn hạn chế cả trách nhiệm giải trình. Một trường

hợp cần được chỉ ra là trong lĩnh vực viễn thông, khi người đầu tiên thực thi quy định trong lĩnh vực công này, trên thực tế, thường thành công trong việc dành cho mình quyền cấp giấy phép cho những người tham gia mới và ấn định mức thuế. Những xung đột lợi ích tương tự cũng xuất hiện trong ngành hàng không dân sự, công nghệ thông tin và các ngành dịch vụ tiện ích khác.

Bên cạnh số lượng quá dư thừa các quy định ở các nước đang phát triển là tình trạng thừa bãi và mâu thuẫn của các văn bản. Nhiều văn bản có các quy định bỏ ngỏ và mơ hồ đã buộc công dân phải tuân theo ý muốn chủ quan của các viên chức nhỏ nhen. (Ví dụ, những khoản chi phí do tệ quan liêu và tham nhũng của một cơ quan xuất khẩu của chính phủ ở Bangladesh có thể lớn gấp ba lần chi phí thành lập công ty này – Ngân hàng Thế giới, 1996). Nạn “quan liêu” càng trầm trọng thêm bởi thiếu công khai, minh bạch và khả năng của người dân trong việc tiếp cận thông tin về các quy định hiện hành cũng như các thủ tục giải quyết tranh chấp. Căn nguyên quan trọng nhất gây nên tệ tham nhũng là khuôn khổ luật pháp chồng chéo, mập mờ, và rối rắm. Vì vậy, giải pháp chống tham nhũng mạnh mẽ nhất là

đơn giản hoá và sắp xếp hợp lý các quy định.

Số lượng, chi phí và chất lượng các quy định của chính quyền

Vào nửa cuối thế kỷ XX, vấn đề lạm phát quy định càng trở nên rõ ràng tại hầu hết các quốc gia. Hội đồng Nhà nước Pháp kiểm soát tính hợp hiến và đúng đắn của các kiến nghị về luật pháp và hành chính, gọi tình trạng này là “nạn chảy máu quy định”. Ở Pháp, từ năm 1960 đến 1990, hàng năm, các đạo luật được ban hành tăng 35%, các sắc lệnh tăng 25%. Từ năm 1982 đến 1990, Ôxtrâyliya đã chứng kiến số lượng các quy định dưới luật tăng gấp đôi. Ủy ban về Luật Hành chính của Ấn Độ ước tính, số lượng các đạo luật do trung ương ban hành hiện còn hiệu lực vào năm 1998 là khoảng 2.500, và cảm thấy có lẽ nên bãi bỏ một nửa số này. Ở Mỹ, toàn bộ Hệ thống các quy định liên bang đã phình lên từ 54.834 trang vào năm 1970 lên đến trên 138.000 trang vào năm 1995. Ở các nước khác, dù là phát triển hay đang phát triển, cũng có xu hướng tương tự. Ngoài các quy định của quốc gia, còn có vô số các quy tắc, quy định của bộ, ngành, thành phố, các quyết định của các cơ quan có thẩm quyền hành chính độc lập hoặc do các toà án ban hành và các thông tư của chính phủ - đó là chưa kể đến các

quy định của các tổ chức quốc tế (như Ủy ban châu Âu hoặc Tổ chức Thương mại thế giới - WTO), mà các nước và các công ty phải tuân thủ. Không chỉ có tình trạng các đạo luật và quy định thừa thãi, mà chúng còn thay đổi quá nhanh chóng khiến các công dân (và đôi khi là cả các viên chức trực tiếp tham gia) cũng không thể biết được nội dung hiện hành của chúng.

Ngoài nguy cơ làm phát sinh tham nhũng do có quá nhiều các quy định mập mờ, thì chi phí cho các quy định cũng có bốn thành phần chính, là điều rất ít khi được xem xét nghiêm túc khi ban hành :

- chi phí tài chính của chính quyền để quản lý việc ban hành quy định (ở Mỹ, chi phí này đã tăng năm lần trong thời gian từ năm 1970 đến năm 1995).
- chi phí cho những công việc văn phòng và hành chính cho các doanh nghiệp và người dân (tại các nước là thành viên của OECD, loại chi phí này ước tính chiếm 1,7% GDP);
- chi phí để thực thi - như việc mua sắm các trang thiết bị mới, tái cơ cấu quá trình sản xuất, việc xây dựng lại, và tăng chi phí do chậm trễ trong việc nhận giấy phép (ở các nước OECD, khoản chi phí này ước

tính chiếm tới 10% GDP);

- chi phí gián tiếp cho nền kinh tế, như làm giảm cạnh tranh và cải tiến, và giảm sút đầu tư.

Nếu những yếu tố khác là như nhau, thì chất lượng của quy định tỷ lệ nghịch với số lượng các quy định được ban hành. Điều này chủ yếu là do việc thực thi càng trở nên khó khăn hơn khi số lượng các luật lệ cần được thực thi ngày càng nhiều hơn. Các quy định của chính phủ thực sự là một trường hợp điển hình của việc “càng ít càng tốt”. Nhưng hiệu quả của việc thực thi cũng là một biểu hiện đánh giá chất lượng và sự phù hợp của chính các đạo luật. Các quy định phi thực tế, các đạo luật gây phiền nhiễu, các mức phạt quá vụn vặt hoặc quá cứng nhắc, đều dẫn tới hiệu quả thực thi yếu kém, và bị dân chúng phớt lờ, đặc biệt là tại các nước đang phát triển.

Có một nguyên tắc phổ biến là, nếu như chi phí của cá nhân trong việc tuân thủ quy định lớn hơn hình phạt trong trường hợp vi phạm (tính theo xác suất bị bắt giữ), thì quy định đó khó lòng được tôn trọng. Do vậy, các quy tắc quá cồng kềnh hoặc thiếu thực tế, làm tăng chi phí thực thi, cũng làm giảm khả năng tuân thủ (và tăng cơ hội cho việc đút lót). Như vậy, các quy định có chất lượng tồi làm tăng chi phí giao

dịch của toàn bộ nền kinh tế, và cũng thất bại trong việc đáp ứng các mục tiêu chính đáng của các quy định mà chính quyền mong muốn thiết lập.

Có nên phi điều tiết?

Không nên vội vàng phi điều tiết để khắc phục việc vội vàng ban hành quy định. Đây là trường hợp rất điển hình về việc hợp lý hoá và giảm bớt khuôn khổ điều tiết ở hầu hết các nước, và trách nhiệm trình bày chứng cứ phải chuyển sang những người muốn duy trì một quy tắc cụ thể chứ không thuộc về những người muốn bãi bỏ quy tắc. Tuy nhiên, việc phi điều tiết bữa bãi mà không xem xét cẩn thận mục đích ban đầu của *từng* quy tắc và dự đoán các hậu quả có thể xảy ra trong trường hợp loại bỏ văn bản là cách làm sai lầm, không cần thiết và đầy rủi ro.

Trong những năm qua, rất nhiều nước đã có những nỗ lực rộng rãi nhằm phi điều tiết hoặc đơn giản hoá các quy định. Tuy nhiên, các quy định là những thứ “cỏ dại khó diệt trừ tận gốc”, một phần bởi hầu hết chúng đều phục vụ những mục tiêu cụ thể, và một phần là do chúng tạo ra công ăn việc làm cho đội ngũ những người ban hành quy định, những người chắc chắn không hài lòng với khả năng đánh mất cơ sở cho sự tồn tại

công việc của mình. Đã có một số tiến bộ trong quá trình phi điều tiết, nhưng tiến trình này là rất chậm chạp và chỉ được thực hiện ở một vài quốc gia, chứ không phải là những hành động khuếch trương mà ai đó có thể tin được. Ở phạm vi tổng quát, điều chắc chắn là những nỗ lực đó làm giảm đáng kể các quy định của chính quyền xuống dưới mức *cần có* khi không có các quy định đó. Tuy nhiên, cũng có sự nghi ngờ rằng, cho đến nay, những nỗ lực phi điều tiết đã để lại một khoảng trống trong hệ thống tổng thể các quy định - trừ ngoại lệ của một vài quốc gia. Có thể thấy rằng, phi điều tiết ở cấp chính quyền địa phương có hiệu quả hơn.

Rất nhiều quốc gia đã thiết lập các cơ quan chuyên trách ở cấp bộ để hợp lý hoá các cơ chế điều tiết trong bộ máy chính quyền. Những cơ quan đó gồm có: Văn phòng về công tác điều tiết ở Canada; Cơ quan phi điều tiết thuộc Văn phòng Nội các Anh; Văn phòng Thông tin và các hoạt động điều tiết thuộc Văn phòng Tổng thống Mỹ, Ủy ban phi điều tiết kinh tế ở Mêhicô, và Ủy ban Cải cách hành chính ở Nhật Bản (còn có vai trò tư vấn cho Thủ tướng). Những cơ quan này có hiệu quả hoạt động cao nhất nếu chúng độc lập, theo hệ thống dọc từ trên xuống, có đội ngũ chuyên gia đầy đủ, có khả năng đề xuất

kiến nghị, và có mối liên kết với các trung tâm giám sát và thẩm quyền chính trị (OECD, 1997).

Từ ba chữ cái E đến bốn chữ cái E

Nền hành chính công có “ba chữ E” kinh điển là kinh tế (economy), hiệu quả (efficiency), và hiệu lực (effectiveness). *Kinh tế* có nghĩa là mua sắm được loại hàng hoá và dịch vụ có chất lượng với mức giá thấp nhất và kịp thời (Đây là tiêu chuẩn chủ yếu của việc mua sắm hiệu quả của chính quyền - xem chương 9). *Hiệu quả* cũng có nội hàm tương tự khái niệm kinh tế, đề cập việc sản xuất với mức chi phí *đơn vị* thấp nhất có thể được (để đạt một chất lượng nhất định). *Hiệu lực* là mức độ đạt được mục đích cuối cùng mà hoạt động này hướng đến. Ví dụ, như trong chương trình tiêm chủng, tiêu chuẩn kinh tế đòi hỏi phải đạt được số lượng tiêm chủng có chất lượng với chi phí thấp nhất và trong thời gian hợp lý; tiêu chuẩn hiệu quả đòi hỏi phải đạt số lượng tiêm chủng tối đa với những nguồn lực hiện có; còn tiêu chuẩn hiệu lực lại đòi hỏi phải giảm thiểu tối đa căn bệnh này (chương 18 sẽ thảo luận chi tiết vấn đề này).

Liệu chúng ta có thể kết luận rằng, một hệ thống quản lý công vận hành một cách kinh tế, hiệu

quả và có hiệu lực là một hệ thống tốt cần thiết hay không? Câu trả lời là không, vì hai lý do. Thứ nhất, như trước đây đã trình bày, cần phải tôn trọng quy trình hợp pháp, nếu không, niềm tin vào chính quyền sẽ bị suy yếu theo thời gian. Thứ hai, cần phải nhìn xa trông rộng và tính đến nhu cầu của các nhóm thiểu số và người nghèo. Như vậy, cần bổ sung thêm một chữ “E” nữa, đó là *tính công bằng* (equity). Nếu không xem xét một cách công bằng hoàn cảnh và nhu cầu của những người nghèo và các nhóm bị thiệt thòi trong xã hội, thì chính quyền không thể duy trì một cách bền vững hệ thống có “hiệu quả” nhất, bởi những căng thẳng nội bộ tích tụ lại làm mất đi sự tự nguyện hợp tác, mà đó là chất kết dính cho một chính quyền hiệu quả. Trước mắt, có thể có xung đột giữa các mục tiêu hiệu quả và các mục tiêu công bằng; nhưng về lâu dài, không hề có sự xung đột nào giữa chúng.

Như tiêu đề của cuốn sách này chỉ rõ, trong quá trình tiến hành những điều chỉnh khó khăn của nền hành chính công do tác động của bối cảnh toàn cầu mới và các xu hướng công nghệ, thì điều bắt buộc là phải nhìn nhận và tuân thủ cả hai đòi hỏi: *phục vụ* dân chúng một cách hiệu quả và phải *duy trì* nguồn vốn xã hội, hệ sinh thái và văn hoá của quốc gia.

HÀNH CHÍNH CÔNG VÀ CHẾ ĐỘ CÔNG VỤ: BỨC TRANH TOÀN CẢNH

Phần này tổng hợp “các điểm then chốt” của các chương kế tiếp, và như vậy, sẽ trình bày một cách tóm tắt nội dung thực tế của toàn bộ cuốn sách này. (Những phân tích và đề xuất về mặt chính sách sẽ được trình bày trong chương cuối cùng). Tuy nhiên, trước hết, người đọc cần nắm được ý tưởng về quy mô và tầm vóc của chính quyền, đó chính là phạm vi mang tính định lượng thuộc về chủ đề bàn luận của chúng ta.

Chính phủ lớn đến mức nào?

Những chỉ số thực tiễn về quy mô của chính phủ là tỷ lệ phần trăm dân số (hoặc tổng số nhân viên) làm việc cho chính phủ, và tỷ lệ chi tiêu của chính phủ so với GDP. Tỷ lệ chi tiêu của chính phủ so với GDP rõ ràng là cao hơn tỷ lệ viên chức chính phủ so với toàn bộ lực lượng lao động, bởi trên thực tế, phần lớn các chi tiêu của chính phủ là dành cho hàng hoá, dịch vụ và thiết bị hơn là để trả lương cho viên chức. Mặc dù hai chỉ số này rất tương đồng với nhau (và vị trí xếp hạng của các quốc gia theo tỷ lệ viên chức làm việc cho chính phủ cũng rất sát sao với vị trí xếp hạng theo tỷ lệ chi tiêu của chính phủ), nhưng chỉ tiêu của chính

phủ là một chỉ số có nhiều ý nghĩa trực giác hơn về “quy mô” của chính phủ.

Trên toàn thế giới, vào cuối thế kỷ qua, chi tiêu của chính quyền trung ương chiếm khoảng 35% GDP. (Những người quảng bá cho một chính phủ tích cực biện hộ rằng chính phủ “đóng góp” 35%; còn những người đòi hỏi giảm thiểu vai trò và hoạt động của chính phủ lại nói rằng chính phủ “lấy mất” 35%). Nhưng một số sự kiện quan trọng lại rất hiển nhiên. Thứ nhất, bất chấp những nỗ lực công khai trong những năm qua nhằm điều chỉnh quy mô cho phù hợp về thành phần và giới hạn của chính phủ, thì chi tiêu của chính phủ vẫn tăng một cách tương đối từ 32% GDP năm 1982 lên trên 34% GDP vào năm 1999. (Quy mô chung của chính phủ có thể còn tăng nhiều hơn nữa, bởi ở nhiều quốc gia, chi phí của chính quyền địa phương đã được đẩy mạnh nhờ quá trình phi tập trung hoá). Tuy nhiên, những thay đổi chung lại che giấu những khác biệt đáng kể giữa các khu vực – chủ yếu là sự mở rộng đáng kể quy mô chính quyền trung ương tại các nước công nghiệp phát triển và đồng thời giảm quy mô chính quyền ở phần còn lại trên thế giới. Chi tiêu của chính quyền trung ương tại các nước công nghiệp OECD đã tăng

từ 34% GDP vào năm 1980 lên tới gần 40% vào năm 1999. Trong phần còn lại của thế giới, tỷ lệ này giảm từ trên 28% GDP xuống dưới 26%. Có lẽ điều khiến các nước đang phát triển lo ngại hơn, đó là sự giảm sút này được quy vào các chi phí đầu tư công, giảm tương đối khoảng 1/3, xuống chỉ chiếm khoảng 4% GDP.

Những xu hướng tổng thể này cũng có thể bị hiểu nhầm theo nhiều cách. Ví dụ như, trong nhóm các nước OECD, quy mô chính quyền tăng lên chủ yếu là tại các nước thuộc châu Âu lục địa, điều này nói chung khẳng định lại sự cam kết tiến tới một hệ thống an sinh xã hội toàn diện. Một vài nước (đáng kể nhất là Niu Dilân, và ở mức độ nhỏ hơn là Aixolen và Hà Lan) thể hiện sự thu nhỏ đáng kể, còn các nước khác thì vẫn giữ nguyên quy mô cũ. Những khác biệt lớn giữa các nước và khu vực cũng có tại các khu vực khác trên thế giới.

Trong bất kỳ trường hợp nào, việc thảo luận về quy mô của chính phủ cũng không thể tách rời khỏi việc đánh giá nguyện vọng của dân chúng đối với vai trò của nhà nước và về hiệu lực hoạt động của nhà nước. Một chính phủ rất nhỏ cũng có thể là quá lớn nếu hoạt động thiếu hiệu quả và lãng phí; và một chính phủ có quy mô lớn vẫn có lý do để

phát triển nếu người dân mong muốn chính phủ phải đảm nhiệm thêm một số nhiệm vụ và chứng minh được tính hiệu lực của mình. Tương tự như vậy, việc mở rộng chính quyền trung ương trong hai thập niên vừa qua gắn liền với việc cải thiện đáng kể tình hình tài chính. Việc giảm toàn diện thâm hụt tài chính (từ 4,9% xuống còn 3,8% GDP tại các nước công nghiệp, và từ 3,9% xuống 2,6% GDP tại các nước khác trên thế giới), đã khiến khu vực phi chính phủ có được nguồn tài chính dồi dào hơn để vận hành và làm giảm áp lực lên lãi suất. Chi tiêu của chính phủ tại các quốc gia công nghiệp đã tăng lên nhiều hơn, nhưng đồng thời, lại được đảm bảo tốt hơn.

Khi đó, nếu cần có những câu trả lời đúng đắn về những câu hỏi liệu quy mô của chính phủ như vậy là quá lớn, quá nhỏ, hay vừa phải thì rõ ràng cần phải có những phân tích chi tiết và mang đặc trưng quốc gia, chứ không chỉ là những đánh giá tổng quát. Một thực tế vượt quá câu hỏi đó là hiện thực hiển nhiên rằng, ở khắp mọi quốc gia, chính phủ đều đủ lớn để có tác động tích cực mạnh mẽ đến nền kinh tế nếu chính phủ hoạt động hiệu quả, và sẽ làm cản trở nếu thiếu hiệu quả. Do vậy, ở khắp mọi nơi, hiệu lực của nền hành chính công là một mục tiêu

đáng quan tâm, và việc cải thiện hiệu lực đó là thách thức ở mọi quốc gia. Phần còn lại của chương này sẽ tổng kết những điểm chính yếu về từng khía cạnh của quản lý công, như thông lệ vào cuối mỗi chương đều có phần tóm tắt mang tính tổng kết.

Bộ máy và tổ chức chính phủ

Xây dựng và điều phối chính sách

Chức năng lập và điều phối chính sách là một chức năng cơ bản để các chính phủ hoạt động nhịp nhàng. Những cơ chế hình thành và điều phối chính sách có hiệu quả có mối liên hệ chặt chẽ với một khuôn khổ chính sách có tính dự đoán được nhiều hơn, các quy định tốt hơn, tệ nạn tham nhũng ít hơn và chế độ pháp trị mạnh mẽ hơn. Đồng thời, những yếu tố này có tác động không nhỏ lên các doanh nghiệp, hoạt động đầu tư và tính hiệu quả của nền hành chính - tất cả những yếu tố này đòi hỏi những chỉ dẫn và những định hướng rõ ràng từ các cấp lãnh đạo cao nhất.

Cơ chế xây dựng và điều phối chính sách của trung ương trong các hệ thống chính quyền theo mô hình cộng hoà nghị viện và tổng thống có những đặc điểm khác nhau. Hệ thống cộng hoà nghị viện có cấu trúc vững chắc và

mang tính tập thể nhiều hơn, còn hệ thống cộng hoà tổng thống có tính linh hoạt và phụ thuộc vào tính cách của cá nhân người lãnh đạo nhiều hơn. Tuy nhiên, trong bất cứ trường hợp nào, các cơ chế đó phải thực hiện được năm nhiệm vụ cơ bản sau: (i) cung cấp thông tin và cảnh báo sớm về những vấn đề chính sách sắp xảy ra, (ii) bảo đảm tham vấn trước với tất cả các bên có liên quan thuộc chính phủ, (iii) cung cấp những phân tích hỗ trợ và đề xướng các giải pháp lựa chọn; (iv) ghi chép và phổ biến các quyết định chính sách; và (v) giám sát quá trình thực hiện các quyết định.

Nhằm thực hiện tốt tất cả những nhiệm vụ kể trên, kinh nghiệm quốc tế cho thấy cần phải tuân thủ bốn nguyên tắc cơ bản sau: (i) tính kỷ luật, nhằm loại bỏ những quyết định chính sách không có khả năng bảo đảm về tài chính hoặc không khả thi, (ii) tính công khai, minh bạch của quá trình đưa ra quyết định, đồng thời vẫn bảo toàn được tính bảo mật cần thiết cho quá trình thảo luận thẳng thắn, (iii) tính dự đoán được của định hướng chính sách, tránh tình trạng thường xuyên thay đổi ngược lại các quyết định chính trị; và (iv) lựa chọn cấu trúc, hay nói cách khác là một quá trình có trình tự chặt chẽ mà nhờ đó, chỉ những vấn đề quan trọng mới được đề

trình lên các nhà hoạch định chính sách, loại bỏ những vấn đề tầm thường, ít quan trọng.

Do đó, một ban thư ký mạnh và làm việc có hiệu quả là điều kiện tiên quyết đối với công tác điều phối chính sách có hiệu quả. Trong các hệ thống theo mô hình cộng hoà tổng thống, chức năng của ban thư ký thường được giao cho văn phòng tổng thống. Đối với các hệ thống theo mô hình cộng hoà nghị viện, chức năng này có thể được giao cho văn phòng thủ tướng hoặc ban thư ký nội các. Ban thư ký nội các có nhiệm vụ trợ giúp nội các (hoặc hội đồng bộ trưởng). Quy mô và chức năng của các ban thư ký chính sách khá đa dạng. Ở một thái cực là phòng nội các, Xingapo chỉ có 15 nhân viên; còn Văn phòng tổng thống Mỹ lại thuộc về một thái cực khác với hơn 4.000 nhân viên. Ở Vương quốc Anh, tổng số nhân viên của Văn phòng thủ tướng và Văn phòng nội các Anh là khoảng 200 người, ở vào mức trung bình. Tuy nhiên, cho dù với quy mô nào, cơ quan này phải bảo đảm được dòng thông tin đầy đủ, thông suốt và bảo đảm hỗ trợ đắc lực cho quá trình ra quyết định.

Cuối cùng, để quá trình lập và điều phối chính sách hoạt động có hiệu quả, ngoài một văn phòng trung ương có chức năng đúng

đắn, cần phải có sự hợp tác chặt chẽ ở mọi cấp quản lý nhà nước. Sự hợp tác này đòi hỏi cả những cơ chế chính thức, như các uỷ ban và nhóm làm việc liên ngành và cả những mạng lưới liên lạc phi chính thức, và tinh thần hợp tác giữa các viên chức nhà nước. Chính phủ cần có những biện pháp hỗ trợ cho việc duy trì và phát triển những mối quan hệ hợp tác kể trên.

Cơ cấu tổ chức của chính quyền trung ương

Chính phủ trung ương ở tất cả các nước được tổ chức thành các bộ khác nhau (còn được gọi là các ban) và rất nhiều đơn vị hỗ trợ khác trong và ngoài phạm vi cơ cấu của bộ. Chức năng đã trở thành nguyên tắc chủ đạo để thành lập các bộ và tổ chức công việc của chính phủ. Đến lượt mình, các chức năng được phân thành nhóm theo tiêu chí không phân mảng, không chồng chéo, phạm vi kiểm soát và tính thuần nhất. Những tiêu chuẩn này cũng xác định cơ sở hợp lý của việc thành lập các bộ mới để đảm đương các chức năng mới. Cơ cấu hành chính của quốc gia và các yếu tố văn hoá cũng liên quan tới cách thức tổ chức của chính phủ. Ngoài vấn đề chức năng, thỉnh thoảng các bộ mới có thể được thành lập để báo hiệu những ưu

tiên chính sách mới, ví dụ về vấn đề bảo vệ môi trường.

Cách tiếp cận thông thường là cố gắng nhóm các chức năng vào các tổ chức đơn nhất nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho các bộ trưởng thực hiện thẩm quyền cụ thể của mình, không có sự chồng lấn hoặc tạo ra khoảng trống và như vậy, tăng cường trách nhiệm của các bộ. Tuy vậy, những thẩm quyền chồng chéo có thể là lợi thế trong việc tạo ra các cuộc tranh luận nội bộ và mang lại cho người dân các hình thức cung cấp dịch vụ khác nhau.

Áp lực cắt giảm chi tiêu công và thu hẹp quy mô hành chính đã buộc một số nước tổ chức lại và giảm bớt số lượng các bộ của chính phủ theo các cách khác nhau. Xu hướng này được củng cố thêm do việc phi tập trung hoá và yêu cầu tăng thêm thẩm quyền và nguồn lực của các đơn vị chính quyền cấp dưới. Trong các nền kinh tế chuyển đổi, những nỗ lực cơ cấu lại hệ thống kinh tế và chính trị tất yếu dẫn đến việc cơ cấu lại chính quyền trung ương.

Theo quy tắc chung, số lượng các bộ không nên quá lớn ảnh hưởng đến việc điều phối và cũng không quá nhỏ để làm tăng quá mức khối lượng công việc cho mỗi bộ và làm giảm trách nhiệm của chúng. Trên thực tế, số

lượng các bộ là khác nhau đáng kể giữa các nước, từ khoảng 100 bộ ở một số nước cho đến chưa đầy 10 bộ ở các nước khác. Mỗi bộ phục vụ trung bình khoảng 43 triệu dân ở Cộng hoà nhân dân Trung Hoa cho đến 1.300 người ở Đảo Cook.

Như vậy, số lượng các bộ của chính quyền trung ương là điều có ý nghĩa, không chỉ vì mục đích điều phối, mà còn để giảm bớt chi phí của chính phủ và duy trì áp lực đối với việc mở rộng bộ máy hành chính. Nói rộng ra, đa số các nước có thể vận hành hiệu quả khoảng 12 đến 18 bộ trung ương. Tuy vậy, bản thân việc giảm bớt số lượng các bộ không tạo ra lợi thế và trong một số trường hợp đặc biệt có thể làm suy yếu tính chịu trách nhiệm do việc hình thành nên các thực thể hỗn hợp.

Việc tổ chức các cơ quan điều tiết có ảnh hưởng quan trọng đối với hiệu lực của chức năng điều tiết, là chức năng cơ bản của chính phủ ở mọi quốc gia. Như đã trình bày ở trên, việc điều tiết đã mở rộng quá mức trong thế kỷ XX. Một phần, đó là do mối lo ngại ngày càng tăng về an toàn, y tế cộng đồng, môi trường, bảo vệ người tiêu dùng, ổn định tài chính và ngân hàng... Nhưng bên cạnh đó, tình trạng chảy máu điều tiết thực sự cũng phát sinh ở nhiều nước với việc bổ sung thêm

các quy định mới mà không bãi bỏ các quy định đã lỗi thời, hoặc quy định chi tiết một cách không cần thiết trong các luật giải quyết vấn đề có tính chất công. Tình trạng có quá nhiều quy định không chỉ gây ra phí tổn đối với chính quyền và nền kinh tế mà còn làm suy yếu chất lượng các quy định và việc thi hành chúng. Do đó, một phong trào diễn ra trên khắp thế giới hướng đến việc phi điều tiết đã bắt đầu vào cuối những năm 1980. Trong phong trào phi điều tiết rất đúng lúc và cần thiết đó, cần phải chú ý để không loại bỏ những quy định cần thiết và có hiệu quả. Bởi vậy, giống như các quy định mới phải được xem xét bằng cách thử nghiệm về chi phí và hiệu quả, các đề nghị huỷ bỏ các quy định hiện hành cũng phải được đánh giá bằng cách như vậy. Bởi vì cần phải tính đến những lực cản từ phía các cơ quan chịu trách nhiệm thi hành các quy định thuộc diện rà soát nên những cố gắng nghiêm túc để chấn chỉnh cơ chế điều tiết phải gồm cả việc xoá bỏ hoặc hợp nhất một số cơ quan điều tiết.

Cơ cấu tổ chức của chính quyền cấp dưới và chính quyền địa phương

Mỗi nước đều có các cấp chính quyền dưới chính quyền trung ương. Các cơ quan chính quyền

cấp dưới có các quyền lực, nguồn lực và cơ cấu tổ chức khác nhau, phụ thuộc vào việc nước đó theo cơ cấu nhà nước liên bang hay đơn nhất, có từng là thuộc địa hay không, mức độ duy trì các hình thức quản lý địa phương theo tập tục như thế nào và tính chất của các phong trào độc lập ra sao. Tuy nhiên, nhìn chung các chính quyền cấp dưới lại được chia thành chính quyền cấp trung gian (“vùng”, “tỉnh” hay “quận”) và chính quyền địa phương (cấp thành phố tự quản và phường, xã). Trong một số hệ thống hành chính, các chính quyền cấp dưới chỉ có một số thẩm quyền được chính quyền trung ương quy định cụ thể; trong khi ở các hệ thống khác, các chính quyền cấp dưới lại hoạt động trên nguyên tắc “thẩm quyền chung”, nghĩa là có thể thực thi mọi quyền không được quy định cho chính quyền trung ương.

Tại rất nhiều nước, quyền hạn và thẩm quyền của chính quyền địa phương được quy định rõ trong hiến pháp hay văn bản luật; tại một số nước khác, các quyền hạn và thẩm quyền này không được quy định cụ thể và nhìn chung phụ thuộc vào thái độ của chính quyền trung ương tại từng thời điểm cụ thể. Ngoài ra, tại hầu hết các nước đang phát triển, hoạt động trên thực tế của hệ thống hành chính địa phương chịu ảnh

hưởng mạnh mẽ của các tập quán và chuẩn mực văn hoá. Đặc biệt ở châu Phi và khu vực Thái Bình Dương, các cơ cấu chính thức được điều chỉnh cho phù hợp với các mô hình quản lý truyền thống của địa phương. Do đó, khi đánh giá khả năng nâng cao hiệu quả của bộ máy hành chính địa phương (kể cả những định hướng cải thiện được đề cập dưới đây), điều quan trọng là phải có tầm nhìn vượt ra khỏi phạm vi các cơ cấu chính thức để thấy được vai trò của các hệ thống tập quán cũng như vai trò của những người lãnh đạo theo phương thức truyền thống.

Có sự khác biệt đáng kể giữa chính quyền địa phương ở khu vực nông thôn, các thành phố và các “thành phố quy mô lớn” có số dân trên 10 triệu người. Tại các khu vực nông thôn của các nước đang phát triển, cấu trúc thường thấy của chính quyền địa phương là hội đồng phường, xã ở cấp cơ sở, gồm các thành viên do dân bầu ra, cấp cao hơn là chính quyền đại diện cho một nhóm làng, xã và cấp trên nữa là cấp quận với các thành viên chính quyền được bầu gián tiếp. Tại các thành phố, cơ cấu tổ chức của chính quyền thành phố phụ thuộc vào các chức năng và dịch vụ mà chính quyền đó cung cấp.

Chính quyền thành phố thường được tổ chức để cung cấp các dịch

vụ (như thu gom phế thải, cấp nước, giao thông nội thị, cứu hoả, chăm sóc công viên và các dịch vụ tương tự khác) phục vụ trực tiếp cho người dân địa phương. Trong một số ít trường hợp, các chính quyền thành phố do chính quyền trung ương hay chính quyền cấp tỉnh bổ nhiệm – đây là hệ thống ở các nước đang phát triển phản ánh phần nào sự thiếu tin tưởng của chính quyền trung ương đối với các cơ quan chức năng địa phương vốn tồn tại từ khi các nước đó còn đang là thuộc địa. Trong các chính quyền địa phương do bổ nhiệm, nhìn chung, việc quản lý ít căn cứ vào nhu cầu và các cá nhân thường bị chia rẽ. Trong chính quyền địa phương được bầu, vấn đề thường gặp phải là sự phân tán quyền lực, đặc biệt là khi người đứng đầu bộ máy hành chính (thị trưởng) do hội đồng thành phố bầu trong số các thành viên của hội đồng thành phố. Giải pháp chính của tình trạng này là tổ chức bầu thị trưởng và các thành viên hội đồng thành phố tại các cuộc bầu cử trực tiếp và riêng biệt, và mô hình thị trưởng trong hội đồng, trong đó đảng chiếm đa số sẽ bầu các thành viên hội đồng và người đứng đầu. Trong mô hình bầu trực tiếp (giống như mô hình bầu tổng thống), thị trưởng có thẩm quyền lớn nhất, xuất phát từ sự uỷ quyền của giới cử tri. Trong

mô hình thị trường trong hội đồng (tương tự như mô hình nội các được trình bày ở chương 2), các thành viên hội đồng chịu trách nhiệm về các đơn vị của họ, nhưng cũng đồng thời hoạt động như các thành viên của hội đồng điều hành tập thể dưới sự lãnh đạo của thị trưởng. Dù việc bầu thị trưởng được tiến hành theo cách thức nào, thì các tổ chức chính trị địa phương cũng có thể hưởng lợi từ sự ủng hộ của một cơ quan hành chính mạnh ở địa phương (người quản lý thành phố hay một chức danh tương đương).

Việc mở rộng các thành phố quy mô lớn (đô thị với số dân trên 10 triệu người) là một trong những đặc điểm nổi bật nhất của quá trình đô thị hóa cuối thế kỷ XX. Tới năm 2025, chỉ riêng các thành phố quy mô lớn ở khu vực châu Á như Jakarta, Bangkok, Manila, Seoul và Calcutta sẽ có tổng số dân khoảng 400 triệu người. Các thành phố quy mô lớn thường có khu vực trung tâm, khu vực vành đai và các khu vực ngoại vi. Do đó, mô hình chính quyền thành phố đơn nhất truyền thống trở nên không phù hợp vì trách nhiệm cung cấp dịch vụ tại các thành phố quy mô lớn đang trong tình trạng manh mún một cách tồi tệ và không thể căn cứ vào ranh giới hành chính của từng thành phố tự quản. Các thành phố quy mô lớn rất cần có sự quản lý

và phối hợp tốt trong việc quy hoạch, xử lý vấn đề môi trường xuống cấp và tình trạng nghèo khổ cùng cực. Sự phối hợp hoạt động liên ngành là điều cốt yếu và các chính quyền trung ương cùng các cấp chính quyền địa phương trung gian phải đóng vai trò chủ chốt.

Phi tập trung hoá: Cái gì, khi nào và như thế nào

Phi tập trung hoá đã chuyển đổi cơ cấu quản lý nhà nước ở rất nhiều quốc gia trong những thập kỷ gần đây. Điều này diễn ra vì các lý do khác nhau và chủ yếu là nhằm cải thiện hiệu quả của việc cung cấp dịch vụ công; nâng cao chất lượng quản lý nhà nước bằng cách trao quyền cho các cộng đồng địa phương; giảm bớt rủi ro của việc phân cắt quốc gia theo các xu hướng dân tộc và vùng miền. Phi tập trung hoá bao gồm nhiều biện pháp khác nhau, phụ thuộc vào mức độ tự trị của các đơn vị cấp dưới khỏi chính quyền trung ương. Rõ ràng là ở các nhà nước liên bang, cấp độ tự trị lớn hơn so với ở các nhà nước đơn nhất. Thông thường, phi tập trung hoá gồm hàng loạt tiến trình từ phi tập trung đến uỷ quyền và trao toàn bộ quyền. Phi tập trung là bước đầu tiên của phi tập trung hoá, là việc chuyển trách nhiệm về một loại dịch vụ cho bộ máy nhân viên của chính quyền trung

ương làm việc tại các vùng, tỉnh, hoặc quận nhưng không chuyển giao thẩm quyền của chính phủ trung ương. Ủy quyền bao gồm việc cho phép miễn áp dụng một số quy tắc của chính quyền trung ương và thẩm quyền rộng rãi trong việc lập kế hoạch và thi hành quyết định mà không có sự giám sát trực tiếp của chính quyền trung ương. Trao quyền là việc chuyển giao hoàn toàn một số chức năng của chính quyền trung ương cho các đơn vị chính quyền cấp dưới, mặc dù chính quyền trung ương thường giữ lại một số vai trò tài chính và giám sát của mình.

Cơ sở kinh tế của phi tập trung hoá dựa trên “định lý phi tập trung hoá” của Oates, cho rằng mỗi dịch vụ công phải do cơ quan có thẩm quyền kiểm soát đối với một khu vực địa lý tối thiểu cung cấp để khu vực này có thể tiếp nhận các lợi ích và chi phí của các dịch vụ trên. Định lý này rất khó áp dụng trên thực tế. Có một quy tắc đơn giản hơn là “nguyên tắc bổ sung” được áp dụng ở cộng đồng châu Âu, theo đó vấn đề đánh thuế, chi tiêu và các chức năng điều tiết cần phải do cấp chính quyền thấp nhất thực hiện, trừ khi có lý do thuyết phục để giao các chức năng này cho các cấp chính quyền cao hơn.

Lợi ích tiềm năng của phi tập

trung hoá bắt nguồn chủ yếu từ mối quan hệ tiếp xúc gần gũi mà các thiết chế chính quyền địa phương có thể có với cư dân của mình. Phi tập trung hoá có thể: (i) khuyến khích sự tham gia của công chúng vào việc ban hành quyết định của chính quyền; (ii) tạo ra các cơ hội để có một chính quyền có trách nhiệm hơn; (iii) lập nên một chính quyền công khai và minh bạch hơn và (iv) giảm thiểu căng thẳng và các khó khăn về tài chính đối với chính quyền trung ương. Do đó, phi tập trung hoá có thể dẫn đến một nền hành chính có hiệu quả và uyển chuyển hơn vì: (i) chính quyền có thể thiết kế các dịch vụ của mình phù hợp với các nhu cầu khác nhau của xã hội và thúc đẩy ổn định chính trị, thống nhất quốc gia và (ii) các tổ chức xã hội dân sự đều có vai trò trong việc duy trì hệ thống chính trị.

Tuy vậy, phi tập trung hoá cũng mang tới những chi phí và rủi ro nhất định, đặc biệt khi đó là phản ứng tạm thời đối với một vấn đề cấp bách chứ không phải là một cuộc cải cách cơ cấu được thiết kế thận trọng. Phi tập trung hoá có thể gây ra sự trùng lặp, lãng phí, sử dụng không hết bộ máy nhân viên và trang thiết bị của chính quyền, các vấn đề về điều phối, sự phát triển không đồng đều giữa các vùng và mâu

thuần xã hội. Phi tập trung hoá cũng có tác động tích cực và tiêu cực đối với hoạt động quản lý nhà nước. Phép thử chung là liệu chất lượng và tính hợp pháp của quản lý nhà nước ở cấp địa phương có cao hơn so với ở cấp quốc gia hay không. Nếu câu trả lời là không thì việc phi tập trung hoá trong một môi trường quản lý nhà nước tương đối tồi ở cấp địa phương sẽ có xu hướng làm xấu đi chất lượng công tác quản lý trên toàn quốc.

Trong việc phi tập trung hoá theo lãnh thổ - cách thức mà lãnh thổ quốc gia được chia thành các khu vực nhỏ hơn với thẩm quyền cụ thể - nguyên tắc cơ bản là làm cho các khu vực tương ứng với chức năng, tức là trước hết cần xác định rõ tính chất và phạm vi các chức năng của chính quyền và trên cơ sở đó, phân ranh giới của khu vực mà các chức năng được thực hiện trong phạm vi này. Các cách tiếp cận khác gồm tiếp cận cộng đồng là xét theo yếu tố địa lý xã hội; tiếp cận hiệu quả là xem xét các chi phí để tạo ra dịch vụ; tiếp cận quản lý là xem xét năng lực tổ chức tương đối của các cấp chính quyền; tiếp cận kỹ thuật dựa vào các nguồn lực, địa hình hoặc kinh tế của các vùng khác nhau, và tiếp cận xã hội là xem xét mối quan hệ tự nhiên của cư dân ở các vùng khác nhau trong lãnh thổ quốc gia.

Tất nhiên, mức độ phi tập trung hoá thích hợp phụ thuộc phần lớn vào chức năng cụ thể thuộc đối tượng xem xét. Kinh nghiệm thực tiễn và lý thuyết hợp lý chỉ ra rằng một số chức năng nhất định có mối liên hệ chặt chẽ với các cấp chính quyền cụ thể. Ví dụ, quốc phòng hoặc chính sách tiền tệ thường được giao cho chính quyền quốc gia; giáo dục, y tế và phúc lợi xã hội giao cho cấp tỉnh; phòng chống cháy và cấp nước giao cho chính quyền địa phương. Tuy nhiên, có thể có các cách phân công khác theo chức năng, nhất là đối với các bang - thành phố có quy mô nhỏ và bất kỳ sự phân loại chung các chức năng nào cũng cần được xem là mang tính chỉ dẫn chứ không phải có tính mệnh lệnh.

Phi tập trung hóa chính trị là việc chuyển thẩm quyền ban hành quyết định cho các cấp chính quyền thấp hơn và đề ra các quy định pháp lý và điều tiết nhằm bảo đảm: (i) môi trường chính trị thuận lợi cho việc thiết lập quy trình ban hành quyết định được phi tập trung; (ii) các đơn vị được phi tập trung điều phối và hợp tác với nhau; (iii) các sáng kiến phi tập trung được duy trì và mang tính ổn định chính trị thường xuyên; (iv) các đơn vị được phi tập trung hoạt động phù hợp với các tiêu chuẩn quốc gia; và (v) người dân được tiếp cận với việc ban hành các quyết định của địa phương.

Phi tập trung hóa chính trị thường gắn kết với phi tập trung hóa hành chính, tức là thành lập các tổ chức mới và thực hiện ở cấp địa phương một số nhiệm vụ hành chính nhất định. Tuy vậy, điều ngược lại là không chính xác: phi tập trung hoá hành chính không nhất thiết đòi hỏi phải phi tập trung hóa chính trị. Như đã trình bày, thông qua phi tập trung, các tổ chức chính quyền cấp dưới có thể thực hiện hàng loạt các nhiệm vụ hành chính mà vẫn không có thẩm quyền độc lập trong việc ban hành quyết định.

Trong khuôn khổ phi tập trung hóa, công tác điều phối và các mối quan hệ chặt chẽ giữa các cấp chính quyền có ý nghĩa quan trọng không chỉ trong việc bảo đảm tính thống nhất chiến lược của chính quyền mà còn nhằm duy trì bản sắc dân tộc.

Các cơ quan không thuộc bộ và việc quản lý các doanh nghiệp nhà nước

Việc chính phủ cung cấp trực tiếp các dịch vụ công chỉ là một hình thức can thiệp của chính phủ. Các dịch vụ công có thể được các thiết chế công tự hạch toán, các doanh nghiệp tư nhân hoặc các tổ chức phi chính phủ (NGO) cung cấp. Sự khác biệt cơ bản ở đây là về chính sách dịch vụ, tài chính cho dịch vụ và cung cấp dịch vụ.

Phụ thuộc vào bản chất của từng dịch vụ và năng lực quản lý hành chính, sự can thiệp thích hợp của chính quyền nằm trong một bảng biến thiên - từ việc tham gia trực tiếp và toàn diện đối với toàn bộ quá trình cung cấp dịch vụ công cho tới việc chỉ thiết lập một vài nguyên tắc cơ bản.

Sự phân biệt giữa chức năng hoạch định chính sách và chức năng thực thi đã dẫn một số nước phát triển tới việc tách bạch hoàn toàn giữa các tổ chức của chính phủ chịu trách nhiệm hoạch định chính sách và các cơ quan thi hành có trách nhiệm cung cấp dịch vụ - các cơ quan này hoàn toàn tự hạch toán và chịu trách nhiệm về kết quả. Những lý giải về mặt lý thuyết cho việc tách bạch hoàn toàn hai chức năng trên là nhằm bảo đảm cho các nhà lãnh đạo tập trung vào việc hoạch định chính sách, mà không phải bận tâm tới việc thực thi hay nguy cơ những cơ quan hành chính có trách nhiệm cung cấp dịch vụ sẽ chi phối các chính sách. Tuy nhiên, khi việc hoạch định chính sách tách biệt hoàn toàn với việc thực thi, thì chính sách dễ xa rời thực tế. Cũng như vậy, trong khi việc tách bạch giữa hai chức năng làm giảm nguy cơ chính sách bị những nhà quản lý nội tại chi phối, thì lại tạo ra một nguy cơ mới là dịch vụ công bị những nhà cung cấp dịch

vụ tư nhân ở bên ngoài chi phối. Khi chính phủ - như ở các nước đang phát triển - tỏ ra yếu kém trong việc đánh giá kết quả và kiểm soát hành vi của những thiết chế tự hạch toán, thì mô hình cung cấp dịch vụ mới này là cực kỳ nguy hiểm.

Ngoài những cơ quan thi hành, sự cần thiết phải có mô hình cung cấp dịch vụ thay thế đã dẫn đến việc tăng hàng loạt các cơ quan trực thuộc chính phủ (không phải là bộ). Bởi vì các cơ quan này là mô hình trung gian giữa một bên là cơ quan bộ thường xuyên cung cấp trực tiếp dịch vụ và bên kia là các cơ quan tự hạch toán hoàn toàn, do vậy những cơ quan trực thuộc chính phủ có nhiều quyền tự quản và năng động hơn các bộ, nhưng lại chịu sự quản lý của chính phủ lớn hơn so với mô hình cơ quan tự hạch toán.

Trong lịch sử, các doanh nghiệp nhà nước (tức là các doanh nghiệp có phần lớn cổ phần thuộc quyền sở hữu của nhà nước một cách trực tiếp hoặc gián tiếp) đóng vai trò quan trọng trong biểu đồ cung cấp dịch vụ. Sự phát triển nhanh chóng và rộng khắp của các doanh nghiệp nhà nước vào những năm 1960 và những năm 1970 cùng với những tiến bộ khoa học kỹ thuật và tin học những năm 1980 và 1990 đã sản sinh ở hầu hết các nước một khu vực trì

trệ rất cần phải được đổi mới. Trong số những giải pháp cải cách, tư nhân hoá là hình thức phổ biến và thích hợp nhất. Tuy nhiên, một số doanh nghiệp công vẫn được duy trì trong một số lĩnh vực nhất định và những doanh nghiệp khác cần một thời gian dài để tư nhân hoá. Do vậy, tất yếu nảy sinh nhu cầu cần có các phương thức quản lý và kiểm soát doanh nghiệp này và bảo vệ tài sản của chúng một cách hiệu quả - đó là hình thức quản lý thống nhất. Do đó, quản lý thống nhất là bộ phận của việc cải cách doanh nghiệp công chứ không phải là mô hình mới để thay thế cho cải cách. Những phương diện chính của quản lý doanh nghiệp bao gồm:

Cổ phần hoá là việc thành lập một pháp nhân tách biệt khỏi doanh nghiệp, và do vậy trở thành đối tượng điều chỉnh của luật thương mại thông thường. Việc hình thành công ty cổ phần mang lại hiệu quả to lớn, làm tăng lợi thế cho các nước đang phát triển và các nền kinh tế đang chuyển đổi trong việc phân loại các doanh nghiệp và minh bạch hóa quyền sở hữu. Nếu quy trình cổ phần hóa được quản lý một cách công bằng và minh bạch, thì trở ngại chính đối với hoạt động này là từ phía các giám đốc doanh nghiệp nhà nước và các nhà bảo trợ trong chính phủ hơn là từ phía người

làm công trong chính các doanh nghiệp liên quan.

Có nhiều giải pháp khác nhau cho việc chọn ra một *cơ quan đại diện* cho nhà nước. Thực tế đã chỉ ra rằng, nếu cân nhắc kỹ thì giải pháp tối ưu là thành lập một cơ quan nhà nước ở trung ương để thực hiện quyền sở hữu của nhà nước trong các doanh nghiệp nhà nước chứ không quản lý bản thân các doanh nghiệp đó.

Thách thức của việc *cải thiện chế độ quản lý* có thể được giải quyết trước hết bằng cách tuyển chọn những người quản lý và đánh giá kết quả hoạt động một cách tốt hơn, cả hai vấn đề này đòi hỏi phải phát triển các kênh đánh giá độc lập, tập trung quyền lựa chọn và loại bỏ các nhà quản lý vào một thiết chế, cắt đứt các mối liên hệ giữa các nhà quản lý và các nhà bảo trợ ở các bộ.

Sự lựa chọn chủ yếu cho mối quan hệ nối dài giữa chính phủ và các doanh nghiệp trong điều kiện bảo vệ lợi ích công và tài sản của doanh nghiệp là một hội đồng điều hành (ban giám đốc) và một hợp đồng về hiệu quả công việc và quản lý. Có nhiều cách khác nhau để xây dựng *ban điều hành*, nhưng vấn đề cơ bản là phải bảo đảm việc kiểm soát hiệu quả của ban đối với hoạt động quản lý doanh nghiệp. Hiệu quả của các *hợp đồng* kết quả công việc (giữa chính phủ và

người quản lý doanh nghiệp nhà nước) phụ thuộc phần lớn vào việc có được các nguồn thông tin tin cậy, năng lực quản lý hành chính vững chắc, một đội ngũ quản lý có năng lực và sự cam kết chân thành từ hai phía. Kết quả là hợp đồng về kết quả công việc chỉ có hiệu quả ở một số ít nước có những đặc điểm kể trên chứ không hiệu quả ở những nước khác. *Hợp đồng quản lý* (giữa chính phủ và các nhà quản lý tư nhân) là một tấm ngân phiếu ký khống cho các nhà quản lý công ty bòn rút tài sản hay lợi nhuận của công ty. Điều này phải được loại bỏ trừ khi họ nắm được tỷ lệ cổ phần khống chế. Ngay cả khi đó, sự giám sát chặt chẽ của chính phủ cũng vẫn là yếu tố bắt buộc và do đó, các hợp đồng quản lý là đặc biệt rủi ro ở những nước đang phát triển.

Quản lý các nguồn lực của chính phủ

Quản lý chi tiêu của chính quyền trung ương

Mặc dù quản lý chi tiêu công độc lập với công tác quản lý thuế và hải quan, nhưng hoạt động quản lý chi tiêu tốt khó có thể thực hiện được nếu không có dự toán các nguồn thu một cách đáng tin cậy ngay từ ban đầu.

Hoạt động quản lý chi tiêu của chính phủ trung ương có ba *mục*

tiêu chính và một yêu cầu là tính bền vững. Ba mục tiêu này là kiểm soát chi tiêu, phân bổ các nguồn lực thống nhất với các ưu tiên của chính sách, và quản lý hoạt động hiệu quả. Những mục tiêu này có thể mâu thuẫn trong thời gian ngắn nhưng sẽ hỗ trợ cho nhau trong thời gian dài, với điều kiện đáp ứng được yêu cầu về tính bền vững. Yêu cầu này là hệ thống ngân sách phải tuân thủ quy trình hợp lý và đáp ứng được những tiêu chuẩn về quản lý nhà nước tốt, bao gồm cả tính công khai, minh bạch.

Bởi vì ngân sách phải là tấm gương phản ánh chính sách của chính phủ về mặt tài chính, nên phạm vi của nó phải toàn diện (bao gồm tất cả các khoản thu chi, dù là nguồn trong nước hay thông qua viện trợ nước ngoài, và sử dụng tiêu chí phân loại như nhau đối với tất cả các loại chi tiêu), và nó phải công khai hoá tất cả các quyết định có ảnh hưởng tới tài chính nhà nước (ví dụ, các khoản vay) hoặc tạo nên rủi ro đối với tài chính nhà nước (ví dụ, đảm bảo khoản vay).

Khâu lập ngân sách phải bắt đầu với phương pháp tiếp cận từ trên xuống, ở thời điểm này kế hoạch kinh tế vĩ mô trung hạn cho phép xác định hạn mức chi tiêu ban đầu - đối với cả chi tiêu tổng thể và chi tiêu đối với từng ngành.

Tiếp theo là giai đoạn tiến hành từ dưới lên, trong đó các bộ, ngành và các cơ quan xây dựng các chương trình chi tiêu của mình thống nhất với các ưu tiên chính sách và hạn mức chi tiêu. Sau đó, ngân sách được hoàn thiện thông qua quá trình trao đổi và đàm phán giữa bộ tài chính và các cơ quan sử dụng ngân sách nhà nước. Nếu không có hạn mức chi tiêu chặt chẽ ngay từ ban đầu, khâu lập ngân sách sẽ trở thành việc lập danh mục nhu cầu của các bộ, ngành, và sau đó rất khó điều hoà với các nguồn lực tổng thể sẵn có. Nhưng ngược lại, nếu không có sự trao đổi và đàm phán để bảo đảm sự thống nhất tổng thể giữa mục tiêu và nguồn lực hiện có, thì kỷ luật tài chính tổng thể chỉ có thể đạt được với điều kiện có sự phân bổ theo ngành tốt và công tác quản lý hoạt động hiệu quả.

Việc đưa ngân sách hàng năm vào kế hoạch dài hạn cũng rất quan trọng bởi hai lý do: thứ nhất bởi vì độ linh hoạt về chi tiêu trong một năm rất hạn chế trong khi những thay đổi về chính sách đòi hỏi phải phân bổ lại đáng kể các nguồn lực, và thứ hai là do nhu cầu đánh giá chi phí trong tương lai của các quyết định hiện tại (đặc biệt là các quyết định đầu tư công cộng). Các phương pháp tiếp cận dài hạn từng phần có thể hữu ích trong việc xây dựng kế

hoạch dài hạn toàn diện (MTEF). SEP là chương trình dài hạn bao gồm tất cả các khoản chi tiêu của một ngành; và PIP là chương trình dài hạn bao gồm một loại chi tiêu của tất cả các ngành.

Khâu *thực thi ngân sách* tốt bắt đầu bằng khâu *lập ngân sách* tốt, nhưng không chỉ đòi hỏi bảo đảm các khoản chi tiêu thực tế tuân thủ theo các khoản chi tiêu đã được lập ngân sách. Phải có các cơ chế để thích nghi với những thay đổi, và đạt được sự cân bằng giữa kiểm soát độc lập và sự linh hoạt về mặt thực hiện mà lãnh đạo cần có. Đặc biệt, ngoài những chỉ tiêu khác, các quỹ thuộc ngân sách phải được cấp phát kịp thời và đầy đủ về mặt số lượng dự toán; sự chuyển đổi giữa các khoản chi tiêu ngân sách, và các khoản kết chuyển chi tiêu sang năm sau là được phép nhưng phải được kiểm soát chặt chẽ; và các hoạt động kiểm soát nội bộ đối với những cam kết và chứng từ phải được hỗ trợ bởi hệ thống giám sát và kiểm toán mạnh.

Trong số các hệ thống *kế toán*, kế toán tiền mặt là đơn giản nhất, và là điều kiện đủ để kiểm soát chi tiêu; kế toán dồn tích mang tính toàn diện nhất, và việc thực hiện hệ thống này là phức tạp nhất. Hầu hết các nước đều thấy áp dụng *hệ thống kế toán dồn tích* có *điều chỉnh* là phù hợp hơn cả, hệ

thống này ngoài tiền mặt còn bao gồm các khoản tài sản nợ và tài sản có hoạt động tài chính. Cho dù là hệ thống kế toán nào thì công tác vào sổ kế toán và báo cáo nhất thiết phải đạt các yêu cầu hiệu quả, rõ ràng, minh bạch và đáng tin cậy.

Nếu không có *kiểm toán* độc lập mạnh, chu kỳ quản lý chi tiêu sẽ không hoàn chỉnh và có nhiều nguy cơ rủi ro. Một cơ quan kiểm toán độc lập, nằm ngoài nhánh hành pháp là rất cần thiết, và cần được bố trí nhân lực tốt, được tiếp cận đầy đủ với những thông tin cần thiết. Tuy nhiên, hiệu quả của cơ quan này phụ thuộc vào hoạt động kiểm soát quản trị và kiểm toán nội bộ của chính cơ quan sử dụng ngân sách nhà nước. Nếu chỉ có kiểm tra từ bên ngoài thì một tổ chức không thể đạt được hiệu quả và sự thống nhất trong hoạt động. Đồng thời, trước khi dành các nguồn lực và nhân lực cho công tác kiểm toán về kết quả hoạt động và tính hiệu quả, các hoạt động kiểm toán theo mệnh lệnh và sự liêm chính về tài chính cơ bản phải mạnh và hiệu quả.

Quản lý chi tiêu của chính quyền địa phương và phân cấp tài chính

Sự phân chia các trách nhiệm tài chính giữa chính quyền trung ương và các chính quyền địa phương phải được chi phối bởi những nguyên tắc sau:

- trách nhiệm rõ ràng cho từng cấp chính quyền;
- các cách thức chia sẻ nguồn thu phải ổn định và dự đoán được;
- khuyến khích để chính quyền địa phương tăng tính hiệu quả; và
- những quy định kế toán và ngân sách thống nhất cho toàn bộ các đơn vị chính quyền địa phương.

Một điểm nữa cũng rất quan trọng là việc kiểm soát chi tiêu và phân bổ nguồn lực tốt nhằm xác định rõ những chỉ tiêu tài chính sao cho bao trùm được toàn bộ chính phủ nói chung, như vậy, tránh được sự cám dỗ trong việc đùn đẩy những vấn đề tài chính cho chính quyền địa phương; thực hiện các cơ chế kiểm soát việc đi vay của chính quyền địa phương, trừng phạt việc lạm chi cũng như tích lũy nợ; và bảo đảm được chế độ kế toán, báo cáo và kiểm toán lành mạnh.

Lợi ích tiềm tàng của việc *phân cấp tài chính* gồm cả việc tạo ra hiệu quả dịch vụ cao hơn – vì chính quyền địa phương gần gũi với người sử dụng hơn; quản lý thuế có hiệu quả hơn; và cải thiện được sự phân bổ nguồn lực và bảo đảm công bằng. Những chi phí tiềm tàng chính là tấm gương phản chiếu những lợi ích tiềm tàng. Phân cấp tài chính có thể làm xấu đi hiệu quả dịch vụ khi các cơ

quan chính quyền địa phương không biết phản ứng; làm giảm sự huy động nguồn lực khi các cơ quan chính quyền địa phương thiếu trung thực hay do năng lực yếu kém; và thúc đẩy bất bình đẳng khi chính quyền địa phương bị “thao túng” bởi những lợi ích địa phương cục bộ. Do đó, sự cân đối chi phí – lợi ích của việc phân cấp tài chính tùy thuộc vào từng nước và từng hoàn cảnh địa phương cụ thể. Nói chung, như đã đề cập ở phần trước, ảnh hưởng có tính then chốt là chất lượng tương đối của việc quản lý điều hành ở trung ương và các cấp chính quyền địa phương. Khi chính quyền địa phương mang tính đại diện nhiều hơn và có trách nhiệm giải trình nhiều hơn chính quyền trung ương, thì sự phân cấp tài chính có thể được coi là có được lợi ích ròng. Tuy nhiên, cần tăng cường năng lực của địa phương tương xứng với những trách nhiệm mới.

Làm thế nào giải quyết được sự *mất cân đối tài chính* là vấn đề thực hiện quan trọng nhất trong phân cấp tài chính. Sự mất cân đối dọc giữa chính quyền trung ương và các cấp chính quyền địa phương nói chung là do có tình trạng không tương xứng giữa nhiệm vụ thu và nhiệm vụ chi. Mất cân đối ngang giữa các đơn vị chính quyền địa phương tại cùng một

cấp có nguyên nhân từ những chênh lệch về sự giàu có và doanh thu thuế giữa những vùng khác nhau và các địa phương khác nhau trong cùng một nước.

Liên quan đến sự *mất cân đối dọc*, về nguyên tắc, các trách nhiệm chi tiêu phải được giao cho cấp chính quyền mà về mặt địa lý chỉ làm lợi cho những cư dân của vùng đó. Tuy nhiên, trên thực tế, nhiều dịch vụ công có những vùng lợi ích không rõ ràng hay có những ảnh hưởng đối với cả nước. Nhìn chung, chính quyền trung ương phải chịu trách nhiệm về những chức năng có tính chất quốc gia (ví dụ quốc phòng và quan hệ quốc tế), những dịch vụ làm lợi cho nhiều địa giới hành chính, và những dịch vụ mà chi phí quản lý hành chính của chúng lớn hơn nhiều so với lợi ích của địa phương.

Cần thực hiện *nhiệm vụ thuế* của chính quyền địa phương với sự phối hợp giữa các địa giới hành chính – để tránh sự bóp méo và cạnh tranh không đáng có khi đưa ra những biện pháp khuyến khích thuế – và phải thực hiện bằng luật định để tránh đánh thuế trùng và những kẽ hở về thuế. Do đó, các loại thuế giao cho chính quyền trung ương phải bao quát được các cơ sở thuế lưu động và các cơ sở thuế được phân phối không đồng đều theo vùng; các loại thuế giao

cho chính quyền địa phương phải là những loại thuế bao hàm được các cơ sở thuế không lưu động, cũng như các cơ sở thuế dễ quản lý. Bởi vậy, nói chung cần tránh những loại thuế giá trị gia tăng ở địa phương vì chúng chứa đựng nguy cơ giảm thuế mang tính chất cạnh tranh hoặc, ngược lại, dẫn đến chế độ bảo hộ địa phương bằng cách đặt ra thuế suất cao hơn đối với việc mua sắm từ các nhà cung cấp bên ngoài địa phương. Thuế thu nhập công ty cũng chưa chứng tỏ được là một loại thuế địa phương tốt, vì nó có chi phí thích nghi cao, thúc đẩy trốn thuế, và bất định trong nguồn thu. Việc giao nhiệm vụ đánh thuế thu nhập cá nhân cho chính quyền địa phương vừa có ưu điểm vừa có nhược điểm. Thuế tiêu thụ (thuế bán hàng) là rất phù hợp cho chính quyền địa phương, nếu chúng được đánh vào những doanh nghiệp địa phương. Những nguồn thu thích hợp nhất cho sự quản lý của địa phương là thuế tài sản địa phương và thuế phương tiện giao thông có động cơ, cũng như các loại phí sử dụng.

Với ý nghĩa là một nguyên tắc chung, *việc chia sẻ nguồn thu* nhằm giải quyết các mất cân đối dọc phải được thực hiện từ trên xuống, do việc giao hầu hết các quyền đánh thuế cho chính quyền địa phương và tiếp đó, việc chia sẻ

nguồn thu ngược lên trên sẽ làm suy yếu các chức năng kinh tế vĩ mô quan trọng và chức năng phân phối lại của chính quyền trung ương. Mặt khác, việc dựa hoàn toàn vào những khoản chuyển giao từ trên xuống sẽ làm giảm tinh thần trách nhiệm tài chính của chính quyền địa phương, làm phương hại đến quyền hạn của chính quyền địa phương. Bởi vậy, các nguồn thu của chính quyền địa phương phải bao gồm sự kết hợp đúng đắn giữa những nguồn thu của riêng địa phương và một số nguồn thu được chia sẻ với cấp cao hơn. Việc chia sẻ nguồn thu có thể trên cơ sở phái sinh, theo đó, nguồn thu được chia sẻ trên cơ sở nơi nào thu được; trên cơ sở một khoản phân bổ ngân sách, theo đó, nguồn thu được phân chia lại theo một công thức hay theo chi phí của việc thu thuế; hoặc trên cơ sở “ký gửi”, là cơ chế cho phép các chính quyền cấp dưới cộng thêm một tỷ lệ phần trăm nào đó vào thuế suất của trung ương.

Các mất cân đối ngang được điều chỉnh bởi những khoản chuyển giao tài chính giữa các cấp chính quyền, có thể là việc chuyển giao có điều kiện hoặc không điều kiện, có thể không hạn chế hay tuân theo một giới hạn trần nào đó. Một loạt những điều kiện bảo đảm được áp dụng cho những hình thức chuyển giao khác nhau. Tuy

nhiên, ngoài việc bù đắp chênh lệch, các khoản chuyển giao tài chính còn có vai trò trong việc tái phân bổ nguồn lực để bảo đảm rằng, mọi vùng đều có cùng năng lực tài chính để cung cấp được những dịch vụ công *cơ bản*, với giả định rằng, những vùng đó cũng có những nỗ lực như nhau nhằm tăng thu nhập từ các nguồn của chính mình và hoạt động với cùng mức độ hiệu quả trung bình. (Xét theo khía cạnh này, hệ thống phân bổ ngân sách của Ôxtrâyliia từ trung ương xuống các bang là đặc biệt hiệu quả).

Như đã nói tới ở phần trên, chế độ tài chính liên bang hoạt động tốt đòi hỏi có sự kiểm soát mạnh đối với việc lạm chi, nợ đọng và vay nợ của chính quyền địa phương. Khi việc vay nợ của chính quyền địa phương chứa đựng sự bảo lãnh ngầm của chính quyền trung ương, sẽ tạo ra một trách nhiệm nợ đột xuất cho chính quyền trung ương, đồng thời dễ dẫn đến hành vi không thận trọng của cả chính quyền địa phương lẫn tổ chức cho vay. Bởi vậy, về nguyên tắc, phải giảm thiểu sự bảo lãnh của chính quyền trung ương đối với việc vay của chính quyền địa phương, đồng thời với việc tách bạch sự phân bổ tín dụng của địa phương ra khỏi những ảnh hưởng chính trị từ trung ương, trong khi thị trường vốn tư nhân

được củng cố như là một kênh ưu tiên cho tín dụng của chính quyền địa phương. Điều này là đặc biệt khó thực hiện ở những nước đang phát triển và những nước có nền kinh tế chuyển đổi, mà ở đó, thị trường vốn chưa phát triển và sự kiểm soát trực tiếp từ trung ương đối với việc vay nợ của chính quyền địa phương nói chung vẫn là cần thiết.

*Mua hàng hoá và dịch vụ:
mua sắm công*

Mua sắm hàng hoá, dịch vụ và các công trình công cộng của chính phủ chiếm một tỷ lệ lớn trong chi tiêu công cộng ở tất cả các quốc gia, và là một trong các nguyên nhân chính dẫn đến tham nhũng ở nhiều quốc gia. Rõ ràng, chức năng mua sắm là rất quan trọng, nhưng nó thường không nhận được sự chú ý tương xứng từ các lãnh đạo cao cấp của hầu hết các chính phủ.

Khu vực công và khu vực tư khác nhau một cách đáng kể ở cách thực hiện các hoạt động mua sắm của họ. Tiêu chí chủ yếu của hoạt động mua sắm lành mạnh ở cả hai khu vực là *tính kinh tế*, có nghĩa là mua sắm hàng hoá và dịch vụ kịp thời với chất lượng đã quy định ở mức chi phí thấp nhất. Tuy nhiên, hoạt động mua sắm trong khu vực công còn phải đáp ứng những tiêu chí khác: thay thế

hàng nhập khẩu, thúc đẩy cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng. Tại hầu hết các nước, hoạt động này còn phải lưu ý đến những quan tâm đối với môi trường và các tiêu chí xã hội khác như ưu tiên cho các doanh nghiệp nhỏ, dân tộc thiểu số, phụ nữ và các khu vực kém phát triển.

Khuôn khổ luật pháp điều chỉnh hoạt động mua sắm trong khu vực công bao gồm luật hợp đồng nói chung, các quy định cụ thể về mua sắm và các hướng dẫn về thủ tục. Khuôn khổ này đã được hình thành trong những năm gần đây thông qua các định chế thương mại quốc tế và sự ủng hộ tích cực của các tổ chức tài trợ đa phương bằng những hướng dẫn nhằm ngăn chặn tham nhũng và gian lận.

Trong việc quản lý quá trình mua sắm trong khu vực công, cần phải có sự quản lý tập trung trong việc hình thành các tiêu chuẩn, giám sát kết quả và đưa ra cơ chế kháng cáo. Trong thời gian ngắn, cũng nên duy trì việc mua sắm tập trung đối với các nguồn cung ứng chiến lược và thiết yếu như công nghệ thông tin. Tuy nhiên, trong hầu hết các trường hợp, hoạt động mua bán thực tế nên được phân quyền tới các bộ và các ngành liên quan trong phạm vi các tiêu chuẩn, nguyên tắc và hoạt động giám sát của trung ương.

Các thủ tục mua sắm phải rõ ràng, đơn giản và công khai cho người dân. Các quyết định mua sắm nên được ghi chép và thông báo bằng văn bản, cùng với các lý do cho những quyết định đó. Các cơ quan có trách nhiệm phải xác định được ai là người ra các quyết định quan trọng và tại sao. Các cơ hội đấu thầu đối với những hợp đồng lớn phải được công khai rộng rãi để thu hút đầy đủ các nhà thầu có đủ khả năng tham gia. Việc chia sẻ thông tin về hoạt động của các nhà thầu ở cấp quốc gia và khu vực sẽ góp phần giảm nguy cơ lựa chọn những nhà thầu không thích hợp và loại bỏ những nhà thầu hoạt động không trung thực và thiếu năng lực.

Đấu thầu cạnh tranh là nguyên tắc của hoạt động mua sắm trong khu vực công. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, cũng có thể ưu đãi hoặc đưa ra hạn ngạch ngoại lệ để dành các hợp đồng cung cấp hàng hoá và dịch vụ địa phương cho các doanh nghiệp nhỏ và các cơ sở không chuyên nghiệp, các hợp tác xã và các nhóm chịu thiệt thòi, với điều kiện chi phí không quá cao và không đòi hỏi phải cung cấp các khoản bao cấp quá lớn trong một thời gian quá dài. Ngoài ra, các hợp đồng xây dựng đối với các công trình và dịch vụ ở địa phương cũng được ký hợp đồng trực tiếp với các hiệp hội của

cộng đồng mà không thông qua đấu thầu cạnh tranh. Theo nhận định của các tổ chức quốc tế, việc ưu đãi các doanh nghiệp trong nước ở một mức độ nào đó là hợp pháp ở các nước đang phát triển nhằm thúc đẩy các doanh nghiệp địa phương và nâng cao năng lực của các nhà cung ứng nhỏ. Tuy nhiên, chính phủ nên tránh việc lựa chọn trực tiếp dẫn đến tăng chi phí hoặc buộc phải mua sản phẩm của các doanh nghiệp nhà nước yếu kém để giúp các doanh nghiệp đó tồn tại.

Như đã đề cập, cạnh tranh là nguyên tắc trong mua sắm công cộng. Ngược lại, hoạt động mua sắm trong khu vực tư nhân chủ yếu dựa vào các mối quan hệ kinh doanh tương đối ổn định với một số nhà cung ứng cụ thể. Các hình thức mua sắm khác nhau bao gồm đấu thầu cạnh tranh quốc tế, đấu thầu cạnh tranh trong nước, mua sắm thông qua chào giá và lựa chọn trực tiếp (hay lựa chọn từ một nguồn duy nhất). Đối với hoạt động mua sắm và các hợp đồng lớn, đấu thầu cạnh tranh luôn là hình thức được sử dụng nhiều nhất. Các giai đoạn của đấu thầu cạnh tranh bao gồm xây dựng yêu cầu kỹ thuật; thông báo công khai và mời tham gia thầu; mở thầu và đánh giá thầu; ký kết hợp đồng và kết thúc. Quá trình này phải có các phương thức bảo

vệ để bảo đảm tính trung thực và công bằng của quá trình và để ngăn chặn hiện tượng thông đồng, tham nhũng và gian lận.

Sau khi các hợp đồng đã được ký kết, chúng nhất thiết phải được giám sát cẩn thận. Một vài hình thức kiểm soát và báo cáo, bao gồm cả việc kiểm toán và khiếu nại của người dân, có thể được sử dụng để giải quyết các vấn đề liên quan đến hợp đồng, nhưng không có biện pháp nào có thể thay thế cho sự kiểm soát chặt chẽ của chính phủ đối với việc thực hiện một hợp đồng rõ ràng.

Chính sách việc làm và tiền lương trong khu vực nhà nước

Mục đích của chính sách việc làm và tiền lương trong bộ máy chính quyền không phải nhằm tinh giản biên chế hay tạo ra sự chênh lệch về mức lương, mà nhằm xây dựng một đội ngũ công chức có quy mô, động cơ, tính chuyên nghiệp và trách nhiệm giải trình cần thiết để bảo đảm cung cấp các dịch vụ công có chất lượng cao; giảm chi phí giao dịch cho khu vực tư nhân; thiết kế và thực thi các chính sách kinh tế; thực thi ngân sách và các dự án đầu tư; và duy trì các tài sản chính của xã hội. Một nền công vụ có kỹ năng, có động lực tốt và hiệu quả với tính chuyên nghiệp là các yêu

cầu cốt yếu của một chính quyền tốt. Một nền công vụ tốt chưa đủ để tạo ra một nền quản lý nhà nước tốt, nhưng kinh nghiệm cho thấy, chỉ nền công vụ tồi cũng đủ khiến cho việc quản lý nhà nước trở nên tồi tệ.

Trên phạm vi thế giới, nhìn chung, đội ngũ công chức thường chiếm khoảng 5% số dân. Đội ngũ viên chức nhà nước gần như là đồng nhất ở các nước công nghiệp và ít nhất ở các nước Nam Sahara châu Phi và Đông Á. Trong hai thập kỷ qua, không tính đến giáo viên và các nhân viên y tế, đội ngũ viên chức ở chính quyền địa phương đã tăng lên gần bằng với quy mô của nền hành chính trung ương.

Nhìn chung, quy mô sử dụng nhân lực của chính quyền tỷ lệ thuận với thu nhập tính theo đầu người - khẳng định cái gọi là luật Wagner - và tỷ lệ nghịch với mức lương trung bình.

Về lương, chính quyền trung ương tiêu tốn hết 5% GDP và toàn bộ chính quyền các cấp hết khoảng 8% GDP. Mức chi cho tiền lương của công chức nhiều nhất là ở Trung Đông và Nam Phi, là những nơi viên chức nhà nước có mức lương trung bình cao nhất. Trên thế giới, lương của nhân viên trong khu vực nhà nước bằng khoảng 70 đến 80% mức lương

trong khu vực tư nhân. Điều này chủ yếu được bù đắp bởi điều kiện bảo đảm việc làm tốt hơn. Tuy nhiên, mức độ thoả đáng về tiền lương có sự khác biệt lớn giữa các khu vực, theo đó, các viên chức nhà nước tại châu Á ở mức cao nhất và công chức ở các nước châu Phi nói tiếng Anh ở mức thấp nhất.

Trong vòng hai thập kỷ qua đã có nhiều thay đổi trong việc sử dụng nhân lực và tiền lương:

- Đội ngũ công chức ở chính quyền trung ương giảm 40%; số lượng cắt giảm này được phần nào bù lại do số công chức ở địa phương tăng lên, nhất là ở Mỹ Latinh. Tuy vậy, tính chung trên toàn thế giới, đội ngũ nhân lực làm việc trong chính quyền giảm xuống.
- Lương của viên chức nhà nước cũng giảm đi tương đối.
- Kết quả là, số lượng và giá trị tiền lương của nhân viên nhà nước cũng giảm đi ở hầu hết các nước.

Về chính sách sử dụng nhân lực, việc đánh giá "quy mô hợp lý" của đội ngũ viên chức nhà nước phải phù hợp với điều kiện cụ thể của mỗi nước và phải tính tới các chức năng mà nhà nước đó đảm nhiệm, cơ cấu tổ chức của

chính quyền, mức độ quản lý tập trung, các nguồn lực và công nghệ thông tin sẵn có cũng như những hạn chế đối với sự cơ động của nhân viên. Không tồn tại một quy luật đơn giản và cứng nhắc về một quy mô chính quyền hợp lý, và bất cứ sự cắt giảm nhân viên nào cũng phải nằm trong một chương trình cải cách nền công vụ toàn diện. Khi số lượng công chức quá dư thừa, hoặc quỹ tiền lương là không thể duy trì nổi, việc cắt giảm biên chế vì mục đích tự thân có thể là điều không thể tránh được. Ngay cả trong trường hợp đó, yếu tố có tính quyết định là phải có các biện pháp đúng đắn nhằm tránh làm giảm chất lượng đội ngũ viên chức, làm họ mất tinh thần, và gây nên xung đột xã hội. Kinh nghiệm cho thấy sẽ là có ích nếu dành thời gian và các nguồn lực cần thiết để xây dựng một chế độ tiền lương theo các đặc điểm của nhân viên, tránh cắt giảm biên chế nhằm vào những người có thâm niên và đền bù cho những người có thâm niên cao, và phải có các biện pháp sẵn sàng để ngăn ngừa việc tái diễn lại tình trạng dư thừa nhân viên.

Liên quan đến chính sách tiền lương, các mục tiêu chủ yếu là :

- Trả lương như nhau cho công việc như nhau;

- Sự khác biệt về mức lương phải dựa vào sự khác biệt về trách nhiệm và trình độ, năng lực ;
- So sánh (chứ không phải bình đẳng) giữa mức lương tại khu vực nhà nước và khu vực tư nhân; và
- Định kỳ xem xét lại chế độ tiền lương của nhân viên của chính quyền.

Việc xác định những khoản phúc lợi ngoài lương là một vấn đề lớn, đặc biệt vì chúng có khuynh hướng sinh sôi nảy nở khi tình hình tài chính quá ngặt nghèo. Sự bất bình đẳng về lương giữa nam và nữ vẫn còn tồn tại và rất phổ biến tại các nước đang phát triển. Sự chênh lệch giữa các mức lương cũng là một vấn đề kinh niên trong chế độ lương công vụ. Bởi vì trong thực tế, việc giảm lương kéo theo việc cắt giảm lương nhiều hơn ở các bậc cao hơn, động cơ khuyến khích bị xói mòn, và giảm thiểu sự chênh lệch giữa các mức lương là một nội dung thường thấy trong chương trình cải cách nền công vụ. Trong bất cứ trường hợp nào, phản ứng tồi tệ nhất đối với mức lương bất hợp lý là lạm phát cấp bậc và các biện pháp tình thế.

Trong những năm gần đây, việc trả lương theo hiệu quả công việc đã được áp dụng tại một số nước. Thực tế cho thấy, chương

trình này, ở mức tốt nhất, chỉ đạt kết quả khiêm tốn, và ở mức tồi tệ, nó lại làm sống lại sự kiểm soát chính trị đối với nền công vụ và làm tăng thêm các xung đột về sắc tộc trong một xã hội đa nguyên. Tuy vậy, định hướng trả lương căn cứ vào công lao, thành tích là điều hết sức cần thiết, gồm các hình thức khen thưởng không phải bằng tiền như sự công nhận của xã hội, danh hiệu vinh dự quốc gia và các cơ hội phát triển nghề nghiệp.

Quản lý nhân sự trong bộ máy chính phủ

Việc quản lý nhân viên chính phủ chịu ảnh hưởng của hoàn cảnh và giá trị xã hội của quốc gia. (Chẳng hạn, như trọng tâm đặt vào tính công bằng xã hội sẽ dẫn đến những biện pháp đặc biệt để bảo vệ nhóm thiểu số.) Hơn nữa, có sự khác nhau trong thực tiễn quản lý nhân sự ở các nước. Nhưng tất cả các hệ thống quản lý nhân viên chính phủ, bất kể là của nước nào, đều phải thực hiện được bốn chức năng: lập kế hoạch nhân sự, tuyển dụng, phát triển và kỷ luật/trừng phạt.

Lập kế hoạch nhân sự là việc làm cần thiết để giám sát mức tăng trưởng về việc làm của chính phủ; bảo đảm sử dụng hiệu quả đội ngũ nhân viên; và thực hiện các chiến lược tuyển dụng và phát

triển nhân viên của chính phủ. Lập kế hoạch bắt đầu bằng việc xác định những yêu cầu về nhân sự của chính phủ.

Có thể phân loại việc làm theo tiêu chí xếp hạng con người, tức là việc xếp loại của nhân viên là hoàn toàn độc lập với nhiệm vụ cụ thể của người đó, hoặc tiêu chí xếp hạng theo công việc, tức là gắn một hạng cụ thể cho mỗi vị trí công việc. Mỗi hệ thống đều có những ưu điểm và hạn chế của mình. Hệ thống xếp hạng theo con người có chiều hướng tự nhiên bẩm sinh và tập trung ở bên trên, trong khi đó, việc xếp hạng theo công việc lại cản trở sự lưu động và khen thưởng đối với kết quả công việc của cá nhân. Tuy nhiên, mọi cách phân loại công việc đều tốn kém thời gian và tiền bạc. Nếu các số liệu là kém tin cậy và quá trình đánh giá lại phụ thuộc vào những ảnh hưởng lôi kéo thì có thể xác định tốt hơn những yêu cầu nhân sự bởi dự báo cung và cầu đơn giản. Trong mọi trường hợp, điều quan trọng là phải thiết lập được một cơ sở dữ liệu về nhân sự đơn giản nhưng đủ tin cậy và luôn được cập nhật.

Việc tuyển dụng trong nền công vụ phải dựa trên những nguyên tắc về khả năng xứng đáng và không phân biệt đối xử, được điều chỉnh phù hợp với các mục tiêu xã hội như giải quyết sự

phân biệt đối xử trong quá khứ hay bảo đảm sự công bằng giữa các khu vực, kể cả những người thuộc dân tộc thiểu số và phụ nữ. Các quy trình tuyển dụng có thể khác nhau đôi chút giữa các nước. Tuy nhiên, cách tốt nhất để bảo đảm khả năng xứng đáng và không phân biệt đối xử trong tuyển dụng là thông qua cạnh tranh công khai dựa theo những tiêu chí rõ ràng và thủ tục minh bạch. Sự tiến bộ nghề nghiệp cũng đòi hỏi không được phân biệt đối xử và ghi nhận công lao đóng góp xứng đáng thông qua việc đánh giá kết quả công việc. Tuy nhiên, sự đánh giá khả năng xứng đáng và kết quả công việc có thể bị ảnh hưởng lôi kéo (Chương 18). Do đó, ở những nước mà công tác quản lý nhà nước còn nhiều yếu kém, những người giữ vị trí cao phải có vai trò quan trọng trong những quyết định thăng tiến để tránh cho nhân viên chính phủ khỏi sự can thiệp chính trị cũng như thái độ thiên vị và phân biệt đối xử. Vấn đề không phải là có đánh giá được kết quả công việc của nhân viên hay không, mà làm điều đó như thế nào cho công bằng, đáng tin cậy và không thoả hiệp với tính hiệu quả trong công việc của cả tập thể. Khi hoàn cảnh của một nước hay của tổ chức cho phép có sự đánh giá công bằng và đủ tin cậy, việc đánh giá kết quả chính

thức chỉ nên đề cập những hành vi có thể nhìn nhận được, duy trì đối thoại giữa nhà quản lý và nhân viên, và căn cứ vào những thông tin phản hồi thường xuyên chứ không phải được tiến hành hằng năm một cách riêng rẽ. Nói chung, kỹ thuật đánh giá kết quả công việc phức tạp thì sẽ không tạo ra lợi ích tương xứng với chi phí và tác hại gây ra. Khi đánh giá kết quả công việc, biện pháp càng đơn giản càng tốt - miễn là hệ thống đó luôn có được những thông tin phản hồi bí mật từ phía những người đồng nghiệp và những nhân viên cấp dưới.

Các hệ thống nhân sự dựa trên khả năng xứng đáng có thể bao gồm một đội ngũ ưu tú nhất, thường gọi là những viên chức điều hành cấp cao, có trách nhiệm quản lý hay chuyên môn cao hơn, được hưởng nhiều lương hơn nhưng độ bảo đảm công việc thấp hơn và có thể được triển khai ở bất cứ nơi nào cần đến họ. Đội ngũ cán bộ ưu tú khá phổ biến ở các nước châu Á, đặc biệt là ở những nước theo truyền thống quản lý hành chính của Anh, nhưng cũng có trong nền công vụ của Pháp và gần đây đã được áp dụng ở những nước phát triển khác như Mỹ. Ở đội ngũ SES theo kiểu đóng và mang tính quan lại (như ở Pháp, Ấn Độ và Nhật Bản), các thành viên được tuyển dụng ở độ tuổi

khá trẻ thông qua một tổ chức tập trung; những người này được hướng nghiệp, đào tạo và xã hội hoá thành một nhóm, và đủ điều kiện để sau này bố trí vào những vị trí lãnh đạo ở nhiều cơ quan chính phủ. Ở hệ thống SES theo kiểu mở (như ở Canada và Mỹ), việc tuyển dụng là linh hoạt, phi tập trung và theo định hướng thị trường. Mỗi cơ quan chính phủ đề ra những tiêu chuẩn về trình độ, năng lực cho ứng cử viên từ cả trong và ngoài nền công vụ để có thể tham gia trực tiếp vào đội ngũ SES ở bất kỳ độ tuổi nào. Ở cả hệ thống nhân viên ưu tú đóng và mở, tính lưu động cao hơn của đội ngũ nhân viên cấp cao cho phép phát triển những khả năng hoạch định chính sách rộng lớn hơn và phổ biến rộng rãi những kiến thức chuyên môn của họ.

Không nên tập trung hoá hoàn toàn và cũng không nên phi tập trung hoá hoàn toàn hệ thống quản lý nhân sự. Hệ thống quản lý nhân sự tốt không chỉ phải phù hợp với những chiến lược chung của chính phủ, mà còn phải đáp ứng được những yêu cầu của từng bộ và cơ quan chính phủ. Nói chung, từng cơ quan chính phủ phải xác định những nhu cầu nhân sự của riêng mình; có vai trò quan trọng trong những quyết định tuyển dụng nhân sự; và chịu trách nhiệm quản lý nhân viên khi

họ đã được tuyển dụng. Cơ quan nhân sự trung ương đề ra những quy trình nhân sự cho việc tuyển dụng, đề bạt, kỷ luật và giám sát việc thực hiện những quy trình đó; giúp các cơ quan chính phủ trong việc tuyển dụng, thưởng bằng hình thức quản lý các kỳ thi tuyển quốc gia; đề ra các biện pháp giải quyết khiếu nại; và duy trì cơ sở dữ liệu nhân sự của chính phủ.

Do đó, ở nhiều nước, các uỷ ban công vụ (hay cơ quan tương đương) có một vai trò trọng tâm trong việc bảo vệ những tiêu chuẩn đánh giá xứng đáng và không phân biệt đối xử trong mọi khía cạnh của hoạt động quản lý nhân sự của chính phủ, đồng thời tôn trọng những mối quan tâm hợp pháp khác và đáp ứng các nhu cầu nhân sự của từng cơ quan chính phủ. Đáng tiếc là những cơ quan này lại rất hay trở thành những trung tâm thủ tục phiền hà, cứng nhắc không cần thiết và quan liêu, khiến cho các cơ quan chính phủ phải có những cách làm đi tắt trong việc tuyển dụng và làm giảm tính công khai, minh bạch của toàn bộ hệ thống. Trong những trường hợp đó, giải pháp không phải là chuyển sang một hệ thống nhân sự hoàn toàn phi tập trung, mà phải hoàn thiện chức năng của uỷ ban công vụ.

Quyền của nhân viên chính phủ bị ràng buộc bởi những trách

nhiệm xuất phát từ bản chất của nền công vụ, chẳng hạn như tính trung lập, tính vô tư và đối xử bình đẳng với mọi công dân và mọi lĩnh vực. Căn cứ vào những hạn chế hợp lý liên quan đến những trách nhiệm này, các quyền của nhân viên chính phủ gồm:

- bảo vệ việc làm và quá trình hợp pháp (thường được quy định rõ trong hợp đồng, nhưng cũng tuân thủ những quy định chung của nền công vụ);
- cơ hội bình đẳng và không phân biệt đối xử (như đã nói ở trên, được điều chỉnh bởi những mục đích xã hội khác như bảo vệ giới và không phân biệt đối xử);
- tự do phát biểu ý kiến (mặc dù thường bị hạn chế trong các hoạt động chính trị xuất phát từ nguyên tắc trung lập chính trị của công chức);
- tính riêng tư; và
- quyền hội họp (bao gồm cả quyền thành lập công đoàn, trừ trong những ngành quan trọng như cảnh sát và phòng cháy, chữa cháy).

Hầu hết các nước đều bảo vệ những quyền này bằng việc ban hành những quy định cụ thể về giải quyết khiếu nại, nhưng việc thi hành thường yếu kém. Một bộ máy quản lý hành chính kém hiệu

quả trong việc giải quyết khiếu nại cùng với những yếu kém của hệ thống tư pháp có thể tước đi của người công chức sự tập trung hiệu quả vào việc chống lại sự đối xử tùy tiện. Trái lại, ở nhiều nước khác, các tổ chức công đoàn của viên chức lại là một lực lượng chính trị mạnh đến nỗi mà việc áp dụng biện pháp kỷ luật có thể trở nên rất phức tạp ngay cả khi được bảo đảm đầy đủ, và khó có thể thực hiện những cuộc cải cách cần thiết về việc làm và tiền lương của chính phủ.

Đầu tư phát triển nhân sự cho chính phủ

Đào tạo nhân sự cho chính phủ cần phải được nhìn nhận là một yếu tố quan trọng trong quản lý nhân sự và phát triển cá nhân, và có thể đóng góp đáng kể cho hiệu quả quản lý hành chính. Tuy nhiên, đó không thể là giải pháp cho một hệ thống hoạt động yếu kém. Đào tạo không thể có hiệu quả nếu không sử dụng các kỹ năng mới và không gắn kết đào tạo với quá trình phát triển nghề nghiệp và các trách nhiệm thực tế của công chức. Đào tạo trong một cơ cấu tổ chức yếu kém hoặc không gắn kết với động cơ khuyến khích thì sẽ chỉ là sự lãng phí thời gian và nguồn lực. Vì vậy, đào tạo nhân sự cho chính phủ cần phải được thực hiện trong một môi

trường chính sách đào tạo quốc gia được thiết kế tốt, gắn kết với việc phát triển nghề nghiệp và phải có đào tạo theo ngành và đào tạo nhân sự cho chính quyền địa phương các cấp.

Đào tạo có thể được tập trung qua một đơn vị cấp chính quyền trung ương - cơ quan này có trách nhiệm phân bổ tất cả các nguồn tài chính và thiết kế, tổ chức tất cả các chương trình đào tạo. Hoặc đào tạo cũng có thể được thực hiện theo hình thức phi tập trung với mỗi bộ, ngành chịu trách nhiệm về tài chính và quản lý chương trình. Nhìn chung, tương tự như trong quản lý mua sắm hay quản lý nhân sự, việc kết hợp cả hai hình thức sẽ hữu hiệu hơn - với một cơ quan cấp trung ương đề ra chính sách và phân bổ ngân sách tới các khu vực; các bộ chịu trách nhiệm ra quyết định về nội dung đào tạo và học viên; còn việc đào tạo thực sự là do các cơ sở đào tạo thực hiện.

Cho dù hình thức quản lý đào tạo là tập trung hay phi tập trung, một chương trình đào tạo có chất lượng cao phải được bắt đầu từ việc đánh giá các nhu cầu đào tạo, từ góc độ của từng công chức cũng như từ góc độ của các bộ, ngành và chính phủ nói chung. Tuy nhiên, các khóa đào tạo thường chỉ được thực hiện theo góc độ của người cung cấp và theo sự ưu tiên

và năng lực hiện thời của cơ sở đào tạo (hoặc của các nhà tài trợ quốc tế) hơn là theo nhu cầu thực sự của công chức và yêu cầu kỹ năng của chính phủ.

Khi đã có một báo cáo đánh giá các nhu cầu thực sự tốt, thì hiệu quả của đào tạo phụ thuộc vào động cơ của các học viên và chất lượng của bản thân chương trình đào tạo. Yếu tố thứ nhất là vai trò của hệ thống tổ chức và động cơ khuyến khích, trong đó, đòi hỏi phải có các kỹ năng mới. Yếu tố thứ hai, chất lượng đào tạo phụ thuộc chủ yếu vào năng lực và khả năng của các cơ sở đào tạo. Các cơ sở đào tạo chính khóa của nhà nước có lợi thế là nắm bắt được chính sách, văn hóa và nhu cầu của cơ quan chính phủ cần được đào tạo; các cơ sở đào tạo ngoài chính phủ thì có lợi thế về khả năng linh hoạt và năng lực đáp ứng các nhu cầu đào tạo đa dạng. Ở đây, việc kết hợp hai loại hình cơ sở đào tạo cũng thường là một giải pháp tốt hơn cả cho đào tạo chính khóa. Tuy nhiên, việc thành lập các cơ sở đào tạo chuyên ngành nhìn chung là việc làm lãng phí và không nên khuyến khích.

Điểm mấu chốt cần lưu ý là đào tạo nhân viên đem lại hiệu quả cao lại thường là đào tạo không chính quy và tại chức. Vì lý do này, bộ, ngành có liên quan và chính phủ nên tạo ra một môi trường mà việc

đào tạo, tư vấn cho nhân viên cấp dưới trở thành một thông lệ phổ biến và được coi là một phần trách nhiệm của người quản lý – và theo đó, họ cũng phải được khen thưởng cho công việc này.

Việc đào tạo công chức của các nước đang phát triển có thể hưởng lợi từ các chương trình đào tạo quốc tế hoặc khu vực do các tổ chức đa phương như Liên hợp quốc, ADB, WB, IMF thực hiện, hoặc do các cơ sở đào tạo của các quốc gia phát triển thực hiện, như ENA ở Pháp. Mạng lưới giữa các cơ sở đào tạo cũng đã xuất hiện, như mạng lưới do Hiệp hội Hành chính công và quản lý của Khối Thịnh vượng chung hỗ trợ. Do đó, việc khan hiếm các cơ hội đào tạo hay tài trợ không phải là hạn chế cơ bản đối với các nước đang phát triển, ít nhất là đối với công chức cấp cao. Hiệu quả của đào tạo bị hạn chế là do các vấn đề về tổ chức và động cơ khuyến khích, như đã nói trong phần trước.

Mối tương tác giữa người dân và chính quyền

“Lối thoát” và “tiếng nói”

Dù có quan trọng thế nào đi nữa, các cuộc bầu cử định kỳ cần phải được bổ sung bởi một số cơ chế khác nhằm giữ cho chính phủ luôn có tính chịu trách nhiệm về hoạt động của mình trong việc

cung cấp dịch vụ cho công chúng. “Lối thoát” là phạm vi mà người sử dụng có thể tiếp cận các nhà cung cấp khác nhau hoặc hàng hoá thay thế cho một loại dịch vụ. “Tiếng nói” là mức độ mà công dân có thể phản đối hoặc thể hiện ý kiến của mình nhằm tác động đến khả năng tiếp cận hoặc chất lượng dịch vụ công. Lối thoát và tiếng nói là hai yếu tố hỗ trợ cho nhau và tính hiệu quả tương đối của chúng được quyết định bởi các đặc điểm của dịch vụ và hoàn cảnh của mỗi nước. Tuy nhiên, nhìn chung những nhóm người nghèo và người bị gạt ra ngoài lề hết sức bị hạn chế trong việc có lối thoát và tiếng nói, do vậy cần phải có cơ chế khuyến khích và tạo điều kiện đặc biệt cho họ.

Liên quan đến *lối thoát*, thậm chí trong trường hợp không có khả năng nào về các nhà cung cấp thay thế, thì chính phủ vẫn phải hành động *như thể* là những người sử dụng dịch vụ đang có sự lựa chọn, một phần vì đó là cách thức cơ bản để khuyến khích tính hiệu quả hành chính. Bởi vì hoạt động cung cấp dịch vụ là một chuỗi liên tục, từ đầu tư kinh phí trực tiếp của chính phủ và cung ứng dịch vụ cho đến việc uỷ quyền cho khu vực tư, nên các khả năng về lối thoát có thể không tồn tại trong toàn bộ quá trình của một dịch vụ, nhưng vẫn có thể hiện hữu trong

một số công đoạn cụ thể của việc cung cấp dịch vụ hoặc ở một khu vực địa lý hay nhóm người sử dụng nhất định. Cơ chế lối thoát được nhận thấy rõ nét nhất trong việc cho tư nhân thầu cung ứng dịch vụ, có nghĩa là việc thoả thuận chuyển cho khu vực tư thực hiện cung cấp dịch vụ do chính phủ cấp kinh phí và trước đây do chính phủ làm.

Việc cho tư nhân thầu có thể giúp giảm chi phí cũng như mang lại những lợi thế khác. Tuy nhiên, cơ chế cho thầu cũng có thể tạo rủi ro về hiệu quả tài chính và nguy cơ tham nhũng, nhất là ở các nước đang phát triển, nơi mà nền hành chính công bị hạn chế bởi năng lực trong việc đàm phán những hợp đồng có lợi, và quan trọng hơn, trong việc giám sát việc thực hiện các hợp đồng đó trên thực tế. Loại hợp đồng chứa đựng nhiều vấn đề nhất trong lĩnh vực này là các thoả thuận BOT, trong đó tư nhân cấp kinh phí cho việc xây dựng, thu hồi vốn đầu tư thông qua hợp đồng nhượng quyền tuyệt đối và chuyển công trình cho chính phủ khi đến hạn. Do vậy, hình thức cho tư nhân thầu vẫn chiếm một phần nhỏ trong việc cung cấp dịch vụ công ở hầu hết các nước.

Nhiều cơ chế đã được nghiên cứu trong các thập kỷ gần đây nhằm nâng cao *tiếng nói* của công dân. *Hiến chương công dân* là sự

tuyên bố rõ ràng và công khai về các tiêu chuẩn dịch vụ và nghĩa vụ phục vụ nhân dân với tư cách là kim chỉ nam cho hành động của các cơ quan chính phủ, và có thể rất đa dạng - từ chỗ chỉ là một tuyên bố về sứ mệnh chung chung tới hình thức bán hợp đồng chi tiết. Hiến chương công dân có thể là vô giá trong việc cải thiện chất lượng dịch vụ của chính phủ, nhưng chỉ với điều kiện nó được thiết kế tốt, thi hành đầy đủ và kết hợp với các biện pháp bổ sung cần thiết (ví dụ tính linh hoạt của cơ quan trong việc khen thưởng, xử phạt nhân viên). Nếu thiếu những điều kiện này thì *hiến chương* công dân chỉ đơn thuần mang tính hình thức và thậm chí còn có thể gây tổn hại cho uy tín của chính phủ.

Tham khảo ý kiến công chúng và cơ chế phản hồi có thể có nhiều hình thức khác nhau, trong đó có khảo sát người sử dụng dịch vụ, điều trần công khai, thủ tục giải quyết khiếu nại của người tiêu dùng, v.v.. Thực tiễn ở các nước không giống nhau, tuy nhiên nhìn chung, hình thức tham khảo ý kiến cần phải kèm theo hành động cụ thể thì mới có hiệu quả. Việc thiếu các hành động có ý nghĩa sẽ làm giảm giá trị của việc tham khảo ý kiến, dẫn tới làm giảm sự tham gia của công dân và cuối cùng có thể làm hạn chế các cơ hội về lối thoát (hoặc dẫn đến các

hành động có tính cản trở).

Việc thực hiện quyền có tiếng nói cũng yêu cầu phải có các cơ chế *giải quyết khiếu nại* đối với các tổ chức chính phủ và cơ quan dịch vụ. Một hệ thống giải quyết khiếu nại tốt cần phải có các kênh thuận tiện cho công dân gửi khiếu nại của mình, có thủ tục rõ ràng về chế độ trách nhiệm cụ thể của nhân viên, giải quyết nhanh chóng đơn thư khiếu nại và thông báo kết quả giải quyết cho người làm đơn, cơ chế khuyến khích đối với nhân viên để họ hành động một cách đúng đắn vì quyền lợi của công chúng cũng như các biện pháp khác. Tuy nhiên, mặc dù có những đặc điểm riêng, quy trình giải quyết khiếu nại luôn phải hướng vào các biện pháp làm cho việc cung cấp dịch vụ và công tác quản lý hiệu quả và nhanh nhạy hơn.

Chế định *thanh tra viên* là một cơ chế bổ sung hữu ích cho cơ chế giải quyết khiếu nại. Thanh tra viên là một người hoặc nhóm người thụ lý và điều tra đơn khiếu nại của công dân đối với hành vi thiếu hiệu quả hoặc sai trái của công chức nhằm mục đích đạt được sự giải quyết một cách công bằng. Thẩm quyền của thanh tra viên khác nhau ở các nước và tính hiệu quả của nó hiện vẫn chưa ngã ngũ. Bắt nguồn từ bán đảo Scandinavia, chế định này thành

công ở đó bởi vì có được sự ủng hộ về mặt thể chế và môi trường chính trị phù hợp. Thậm chí khi thanh tra viên là một người năng động và liêm khiết, thì việc thiếu sự ủng hộ chính trị đối với chế định này hoặc thiếu vắng các cơ chế cơ bản về chế độ trách nhiệm trong chính phủ sẽ khiến cho thanh tra viên hoạt động không hiệu quả.

Vốn xã hội và sự tham gia

Tính hiệu quả của chính phủ và sức sống của nền kinh tế phụ thuộc ở một mức độ rất lớn vào trữ lượng *vốn xã hội*. Vốn xã hội là trữ lượng tích tụ niềm tin và thói quen hợp tác do hoạt động của các hệ thống tương hỗ tự nguyện tạo ra - từ các hiệp hội thương mại cho đến những hợp tác xã, câu lạc bộ thể dục thể thao, v.v.. Vốn xã hội đem lại lợi ích kinh tế bởi nó tạo điều kiện thuận lợi cho sự chuyển dịch thông tin về hành vi của những người khác, về kỹ thuật công nghệ và thị trường, vì vậy, vốn xã hội có thể hạ thấp chi phí giao dịch và khuyến khích những hành động tập thể. Một ví dụ điển hình là thành công của tín dụng vi mô dựa trên cơ sở cộng đồng, ví dụ, hoạt động tín dụng của Ngân hàng Grameen ở Bangladesh.

Không giống như vốn vật chất, vốn xã hội tăng lên khi nó càng được sử dụng. Tuy nhiên, sự có

kết lớn hơn bên trong một nhóm lại làm phương hại đến các nhóm khác, và tác động lên xã hội nói chung có thể ở mức âm, đặc biệt ở các nước có sự khác biệt lớn về mặt tín ngưỡng hay sắc tộc. Do đó, điều quan trọng đối với chính phủ là không chỉ khuyến khích hệ thống mạng lưới hợp tác giữa các công dân, mà còn thúc đẩy mối liên kết tích cực giữa những hệ thống mạng lưới khác nhau.

Nhằm bảo đảm cho hoạt động của chính phủ thành công, đòi hỏi phải có *sự tham gia* của các bên liên quan. Cho tới gần đây, sự tham gia vẫn còn được quan niệm theo nghĩa hẹp là ý kiến phản hồi từ những người thụ hưởng các chương trình nhằm giúp thực hiện chương trình. Đây vẫn còn là một bộ phận quan trọng của sự tham gia, nhưng khái niệm này đã mở rộng để tính đến cả sự tham gia ở giai đoạn trước, trong quá trình lựa chọn và thiết kế dự án. Chúng ta có thể đạt được sự kết hợp thực sự giữa hành động của chính phủ và sự tham gia của công dân khi có biện pháp khuyến khích những người thụ hưởng dự kiến tham gia vào việc lựa chọn hoạt động và xây dựng hoạt động đó, đồng thời, cùng hợp tác thực hiện và báo hiệu những vấn đề hay những khả năng để hoàn thiện. Một dự án được thiết kế tồi thì không thể thực hiện tốt được. Việc thực hiện

cứng nhắc một chương trình được thiết kế tốt, nhưng không giải quyết được những nhu cầu thực sự của những người thụ hưởng dự kiến, thì cũng không phải là một lợi thế lớn.

Có rất nhiều những cơ cấu tham gia và cách tiếp cận đã được phát triển ở nhiều nước, với những thành công nhất định trong việc cải thiện tính hiệu quả của quản lý hành chính và xoá đói nghèo. Tuy nhiên, cần thận trọng để tránh tình trạng sự tham gia làm giảm bớt trách nhiệm của chính phủ đại diện và làm suy yếu đi tính chịu trách nhiệm của nó. Ngoài ra, bản thân các nhóm tham gia cũng phải chịu trách nhiệm theo một hình thức rõ ràng và minh bạch. Cuối cùng, điều quan trọng là tránh nguy cơ về sự “thao túng” của những phần tử nắm quyền lực, bảo đảm rằng người nghèo và nhóm người thiểu số được bao hàm đầy đủ trong các cơ chế tham gia và thông tin phản hồi.

Quy mô và phạm vi của sự tham gia có thể được mở rộng bằng *quan hệ đối tác* giữa các cơ quan chính phủ và xã hội công dân. Một mối quan hệ đối tác như vậy còn vượt ra ngoài phạm vi của sự tham gia thuần túy cũng như giải quyết được mối quan hệ giữa các nhóm, từ đó giúp xây dựng được vốn xã hội cho toàn xã hội. Quan hệ đối tác giữa nhà nước và

tư nhân tốt không chỉ nhằm cung cấp chương trình hay dịch vụ một cách có hiệu quả, mà còn phải tạo điều kiện cho những người thụ hưởng hình thành nên dự án, và trao tiếng nói cho những nhóm người bị gạt ra ngoài lề và các nhóm lợi ích thiểu số. Doanh nghiệp tư nhân cũng có thể đóng góp vào sự hợp tác thành công cho việc cung cấp dịch vụ công và phát triển vốn xã hội. Lại một lần nữa, điều quan trọng là tránh được nguy cơ những sáng kiến chỉ là tấm chắn cho những đặc quyền đặc lợi, hay phải chịu sự thao túng của những nhóm người có thể lực ở địa phương.

Xã hội công dân và các tổ chức phi chính phủ (NGOs)

“Xã hội công dân” lấp chỗ trống giữa các cá nhân và nhà nước, gồm các nhóm tình nguyện và các hiệp hội với mọi loại hình - chuyên nghiệp, tôn giáo, văn hoá, v.v.. Một xã hội công dân tích cực và mạnh là nền tảng cho hoạt động quản lý nhà nước có hiệu quả, tạo ra khả năng tranh luận với chính quyền, các mối quan hệ mang tính xây dựng giữa mọi người, các cơ hội để ảnh hưởng đến chính sách, bên vực người nghèo, và tạo ra những cơ chế cho sự tham gia của công chúng. Tuy nhiên, các tổ chức xã hội công dân không nhất thiết phải hành động vì lợi ích

công, mà có thể gồm các hiệp hội và các nhóm vận động hành lang được hình thành vì những lợi ích cục bộ hoặc lợi ích kinh doanh.

Các tổ chức xã hội công dân có thể chính thức (ví dụ như các tổ chức công đoàn) và được quản lý theo các quy tắc được luật hoá, hoặc không chính thức (ví dụ, các hiệp hội của những người nuôi cừu). Trong số các *tổ chức chính thức*, các tổ chức công đoàn của các viên chức nhà nước đôi khi được nhìn nhận là không thiện cảm với cải cách, nhưng thực ra, lại có thể giúp thúc đẩy tính hiệu quả của nền hành chính. Các tổ chức giáo dục cũng có thể thực hiện những vai trò rất hữu dụng, ví dụ, trong việc đào tạo lại những nhân viên chính phủ bị dư thừa. Ở một số nước phát triển, hệ thống tư pháp bị lôi kéo vào xã hội công dân do việc kiện tụng về lợi ích công, và xuất hiện các nhóm công dân nhằm tạo ra khả năng đối trọng ảnh hưởng của các nhóm vận động hành lang của các doanh nghiệp. Các hợp tác xã cũng có thể đóng một vai trò có tính xây dựng, với điều kiện là chúng không bị gộp lại để trở thành những cánh tay của nhà nước. Các *tổ chức không chính thức* có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc xây dựng lòng tin ở cấp địa phương và hỗ trợ những nhóm bị thiệt thòi. Thật không

may, chúng gặp phải nhiều sai sót kinh niên trong quản lý, tham gia không đều đặn và, khi thành công, lại thường có nguy cơ bị các nhóm chớp bu nắm lấy.

Các NGO thường gắn với xã hội công dân và, giống như tất cả các tổ chức xã hội công dân khác, chúng là các tổ chức tình nguyện và độc lập với chính quyền. Tuy nhiên, khác với các tổ chức khác là bảo vệ lợi ích của các thành viên tổ chức, NGO lại nhằm giúp đỡ những người bị thiệt thòi hoặc để giải quyết những vấn đề công trong phạm vi rộng, hoặc kết hợp cả hai mục đích này. Trong thập kỷ vừa qua, NGO đã phát triển đáng kể (hiện nay, chúng đang điều khiển hơn 20% viện trợ chính thức), chủ yếu vì những lo ngại ngày càng tăng về quy mô chính phủ lớn, tìm kiếm những hình thức thay thế khác cho việc phân phối dịch vụ, về sự chuyển hướng tập trung vào việc giảm nghèo đói như là điểm mấu chốt của viện trợ quốc tế, và đòi hỏi phải giải quyết tình trạng loại trừ các nhóm thiểu số và các nhóm yếu thế hơn.

Các NGO khác nhau nhiều về nhiệm vụ, quy mô và nguồn lực. Sự khác biệt chủ yếu là giữa các NGO có mục đích bệnh vực (liên quan đến việc gây ảnh hưởng đến chính sách công) với các NGO dịch vụ (quan tâm đến việc phân phối dịch vụ xã hội, và nói chung

hoạt động thường xuyên hơn), và giữa các NGO quốc tế (ví dụ, Cứu trợ trẻ em - Save the Children) có nguồn lực phong phú và ảnh hưởng chính trị rộng lớn với các NGO quốc gia hay địa phương. Ngay cả các NGO quốc gia lớn nhất ở các nước đang phát triển cũng không thể có những nguồn lực và tầm ảnh hưởng tương ứng với chính phủ và doanh nghiệp lớn. Tuy nhiên, các NGO quốc tế lại thường liên kết chặt chẽ với các NGO quốc gia thông qua tài trợ và cùng hợp tác.

Các NGO có thể giúp làm cho các dịch vụ của chính quyền trở nên hiệu quả hơn; huy động nguồn lực ở địa phương; tạo ra khả năng kiểm tra và đối trọng về việc sử dụng quyền lực của chính phủ; và bênh vực người nghèo và những người bị thiệt thòi khi cần thiết. Mặt khác, các NGO có thể vấp phải vấn đề trách nhiệm lỏng lẻo, phạm vi hoạt động hẹp, quy trình ra quyết định không rõ ràng, quản lý theo kiểu từ trên xuống, và các vấn đề khác. Nhìn một cách toàn diện, sự ủng hộ đáng kể đối với các NGO từ phía chính phủ và các nhà tài trợ là hoàn toàn đúng đắn, nhưng lại có nguy cơ bị xói mòn nếu các vấn đề nêu trên không được giải quyết một cách thoả đáng (như nhiều NGO hiện nay đang làm).

Sự cộng tác của các NGO với

chính phủ và các nhà tài trợ có thể hữu ích đối với cả hai bên, nhưng đòi hỏi phải chú ý đến một số vấn đề. Về phía các NGO, năng lực quản lý hạn chế và sự phân tán các mối quan tâm có thể làm giảm tính hiệu quả trong việc cung cấp dịch vụ. Về phía chính phủ, thường có quá nhiều nhân vật tham gia, và sự phối hợp giữa các bộ ở trung ương với các nhân viên ở địa phương đôi khi là rất yếu. Sự giúp đỡ về tài chính từ các nhà tài trợ là rất quan trọng, nhưng trong một vài trường hợp, sự giúp đỡ đó đã bóp méo những ưu tiên của bản thân các NGO, và trong các trường hợp khác, sự giúp đỡ đã biến mất đối với các NGO được lập ra chỉ để nhằm mục đích kiếm tiền, hoặc các NGO trên thực tế là cánh tay của chính phủ nhận tài trợ. Tuy vậy, sự cộng tác với các NGO là có hiệu quả nếu xét về tổng thể, và có thể mở rộng hơn nữa, với điều kiện là những vấn đề thực tế đó được kiểm soát một cách cẩn thận.

Tính minh bạch, thông tin và vai trò của phương tiện truyền thông

Các cơ chế tiếng nói và lối thoát không thể hoạt động nếu không có đầy đủ thông tin. Tính minh bạch trong hoạt động hành chính công có hai khía cạnh chủ yếu: truyền thông công cộng do chính phủ thực hiện, và quyền của công dân trong việc tiếp cận thông tin.

Cả hai khía cạnh này đều rất khó thực hiện nếu các hồ sơ tài liệu của chính phủ được quản lý tồi ngay từ khâu đầu tiên.

Truyền thông công cộng đòi hỏi phải có nỗ lực thực sự từ phía chính phủ trong việc cung cấp và phổ biến các thông tin phù hợp hoặc các hoạt động của mình. Tất nhiên, tính minh bạch phải được cân bằng với yêu cầu giữ bí mật đối với những thông tin trong các cuộc họp nội bộ và những thông tin ảnh hưởng tới quyền riêng tư của cá nhân. Tuy nhiên, cung cấp thông tin phải là nguyên tắc chung, và những trường hợp giữ kín thông tin chỉ là ngoại lệ. Bởi vì chính phủ đưa ra rất nhiều dữ liệu, nên vai trò của các cán bộ thông tin công cộng chuyên nghiệp là rất quan trọng - không phải để cung cấp thông tin về các quyết định của chính phủ, mà phải phổ biến những quyết định quan trọng hơn cho người dân và giải thích về những lý do căn bản đằng sau các quyết định đó.

Quyền tiếp cận của người dân đối với các thông tin của chính phủ thường được thể hiện trong các văn bản luật về quyền tự do thông tin. Các văn bản luật FOI - hiện đang rất phổ biến ở các nước phát triển - là những quy định đi ngược lại với quan điểm truyền thống về việc giữ bí mật thông tin. Các văn bản này quy định rõ thời

hạn phải đưa ra quyết định đối với những yêu cầu cung cấp thông tin, đồng thời quy định rõ thủ tục khiếu nại. Các văn bản luật FOI ở nhiều nước tạo điều kiện thuận lợi cho việc tiếp cận thông tin của người dân. Tuy nhiên, việc thực hiện cũng đòi hỏi chi phí rất cao. Đồng thời, các luật này thường được các doanh nghiệp có tổ chức và một số nhóm lợi ích có ảnh hưởng tận dụng, chứ không được sử dụng nhiều bởi các cá nhân hay các cộng đồng người dân nghèo.

Vai trò của các phương tiện truyền thông là yếu tố quan trọng bảo đảm tính minh bạch của chính phủ, cả với tư cách là một kênh thông tin cho người dân và giải thích những thông tin liên quan, và cả với tư cách là người giám sát các hoạt động của chính phủ và những hành vi sai trái của các quan chức dân cử và các công chức. Tất nhiên, các phương tiện truyền thông không thể thực hiện được những vai trò này nếu không được trao quyền tự do để thực hiện chúng - tự do vừa có nghĩa là không bị chính phủ can thiệp, vừa có nghĩa là không bị tác động bởi quyền lợi của doanh nghiệp ở những nước mà các phương tiện truyền thông thuộc sở hữu của một số ít chủ sở hữu lớn.

Một điều có ý nghĩa quan trọng nữa là các phương tiện truyền thông phải có những tiêu chuẩn

ngành nghiệp và tiêu chuẩn đạo đức lành mạnh và phải hành động theo những tiêu chuẩn đó. Mặc dù thông thường thì chính phủ không nên trực tiếp can thiệp để chuyên nghiệp hoá hoạt động của các phương tiện truyền thông hay chỉnh sửa các sai phạm, nhưng cũng cần có những cơ chế quy định về trách nhiệm, tốt nhất là xuất phát từ bản thân các phương tiện truyền thông đó, hoặc là có sự tham gia hợp lý của các tổ chức và của công chúng. (Ngoài ra, tất nhiên cũng cần có các biện pháp về mặt pháp luật và toà án để xét xử những sai phạm của các phương tiện truyền thông, ví dụ như luật quy định về tội phỉ báng).

Gần đây đã có sự phân biệt giữa phương tiện truyền thông cũ và mới. Các phương tiện truyền thông cũ bao gồm chủ yếu là các tờ báo, đài phát thanh và các bản tin truyền hình. Phương tiện truyền thông mới bao gồm các chương trình phát thanh trực tiếp, các tờ báo khổ nhỏ, mạng Internet, và báo điện tử. Các phương tiện truyền thông mới tạo ra nhiều khả năng mới để có luồng thông tin tốt hơn, và điều này là đặc biệt quan trọng để tận dụng lợi ích của quá trình toàn cầu hoá (hay bảo vệ khỏi những rủi ro của nó). Tuy nhiên, chính tốc độ của các phương tiện truyền thông này làm cho chúng chỉ phát triển trên bề

mặt, và làm suy yếu các chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp thường có ở các phương tiện truyền thông cũ. Một giải pháp tốt để cân bằng giữa các phương tiện truyền thông cũ và mới có thể được tìm thấy trong phong trào nghề làm báo dân sự, phong trào nhằm giải quyết mối lo ngại là các phương tiện truyền thông cũ cũng như mới đều có thể chỉ phục vụ lợi ích của các nhóm có tổ chức tốt hơn là những cộng đồng người dân nghèo và yếu thế. Nghề làm báo dân sự có thể sử dụng công nghệ của các phương tiện truyền thông cũ cũng như mới để thu hút người dân tham gia nhiều hơn vào quá trình trao đổi thông tin và thiết lập quan hệ mới giữa các phương tiện truyền thông và phần còn lại của xã hội dân sự.

Nâng cao tính liêm chính, khả năng đáp ứng và dịch vụ hành chính

Tăng cường đạo đức công và ngăn ngừa tham nhũng

Tính liêm chính là một điều kiện cơ bản để chính phủ đưa ra một khuôn khổ hiệu quả và có thể dự đoán trước đối với đời sống kinh tế và xã hội của các công dân của mình. Việc tăng cường sử dụng các phương thức hoạt động của khu vực tư vào khu vực công có thể mang lại một số hiệu quả,

nhưng bên cạnh đó cũng có thể phá vỡ một số giá trị, chuẩn mực và phương thức vận hành của khu vực công. Tình hình này đòi hỏi phải nâng cao tinh thần trách nhiệm của công chức đối với các thẩm quyền tự quyết mới của mình để bảo đảm là họ tuân thủ các tiêu chuẩn về liêm chính và những đòi hỏi của các công dân. Vì sự điều tiết và kiểm soát từ trung ương đã giảm đi, vai trò của các giá trị - và các quan điểm về lợi ích công mà chúng thể hiện - ngày càng trở nên quan trọng, với tư cách là sự hướng dẫn cho hành vi của công chức dân sự và như là một điểm tham chiếu chung và sợi chỉ xuyên suốt đối với toàn bộ hệ thống dịch vụ công.

Mặc dù ở mức độ nào đó, các biện pháp phải thể hiện đặc thù của mỗi nước, tính liêm chính cần bảo đảm ở tất cả các nước rằng hành vi của công chức phải phù hợp với mục đích của tổ chức liên quan; các hoạt động công vụ phải đáng tin cậy; công dân được hưởng sự đối xử vô tư dựa trên cơ sở pháp luật; và các nguồn lực công được sử dụng một cách đúng đắn. Tính minh bạch là một sự khích lệ quan trọng để công chức dân sự làm việc một cách có đạo đức và cần phải có biện pháp cho phép sự giám sát của công chúng và tiến hành việc khắc phục và bồi thường khi có vi phạm xảy ra.

Chính phủ cần củng cố văn hoá mà trong đó công chức và các công dân có nhận thức chung về hành vi được mong đợi của công chức. Môi trường khu vực công thay đổi đòi hỏi phải cập nhật thường xuyên các quy định, nhưng sự vô tư, tính hợp pháp và liêm chính là những giá trị trụ cột không thay đổi trong lĩnh vực dịch vụ công. Trong phạm vi các giá trị đó, các tiêu chuẩn cụ thể cần ấn định giới hạn cho hành vi của công chức - đặc biệt là đối với việc sử dụng các thông tin chính thức và các nguồn lực công, nhận quà biếu hoặc lợi ích khác và làm việc bên ngoài khu vực công. Các nghề nghiệp khác nhau yêu cầu phải có các tiêu chuẩn khác nhau và cần đặc biệt chú ý đến những lĩnh vực nhạy cảm hoặc có nguy cơ cao về xung đột lợi ích như mua sắm công và quản lý thuế.

Các giá trị và tiêu chuẩn có thể được quán triệt thông qua đào tạo những nhân viên mới được tuyển dụng vào nền công vụ và thông qua đào tạo tại chức. Ngoài ra, công chức phải được tạo điều kiện để tham khảo ý kiến các nhà lãnh đạo cấp trên hoặc (được ưa thích hơn) của các cơ quan bên ngoài để có được lời khuyên về các vấn đề liên quan đến đạo đức.

Các cơ quan trung ương như uỷ ban dịch vụ công cũng như văn phòng kiểm toán tối cao cần in ấn

và xuất bản các tạp chí định kỳ về tính liêm chính trong lĩnh vực dịch vụ công.

Thậm chí trong một chế độ quản lý đạo đức tốt cũng có thể xảy ra tham nhũng. Tham nhũng, được định nghĩa là sự lạm dụng công quyền để trục lợi cá nhân, rất có hại cho tính hiệu quả kinh tế, sự tăng trưởng và nhất là gây thiệt hại cho những người nghèo và các nhóm dễ bị tổn thương. Nguồn gốc chính của tham nhũng là một khung pháp luật phức tạp và tầm tối, nhưng nhìn chung tham nhũng xảy ra nhiều hơn ở những nơi có chế độ trách nhiệm trong chính phủ yếu kém. Thực hiện các biện pháp chống tham nhũng là trách nhiệm chung của các nhà quản lý và các cơ quan điều tra bên ngoài với sự giúp đỡ tích cực của các nhóm công dân, các tổ chức phi chính phủ và các phương tiện thông tin đại chúng.

Một khung pháp luật tốt về chống tham nhũng là hết sức cần thiết nhưng vẫn chưa đủ. Ngoài hệ thống pháp luật tốt ra, các nhà quản lý đóng một vai trò chủ chốt trong việc giám sát tuân thủ các tiêu chuẩn, đưa ra các biện pháp kỷ luật và bảo vệ người tố cáo.

Bên cạnh đó cũng cần bảo đảm là các biện pháp tăng cường đạo đức và chống tham nhũng phải mang tính nhất quán và bổ sung cho các biện pháp khác. Do vậy,

các nỗ lực chống tham nhũng có hiệu quả đòi hỏi phải đưa ra nhiều sáng kiến đồng bộ với nhau cũng như sự chỉ đạo chính trị kiên quyết từ hàng ngũ chóp bu. Do đó, cho dù một uỷ ban chống tham nhũng chuyên trách có thể có đóng góp to lớn, thì cơ quan này sẽ trở nên vô ích hoặc thậm chí còn phản tác dụng nếu thiếu các biện pháp hỗ trợ cần thiết.

Sự chú ý thường được tập trung vào việc trừng trị hành vi tham nhũng. Tuy nhiên, cần có sự cân đối giữa việc ngăn ngừa và thực thi luật chống tham nhũng. Việc giảm các điều kiện gây tham nhũng (nhất là đơn giản hoá các quy định) cũng có hiệu quả trong đấu tranh chống tham nhũng tương tự như việc thực thi pháp luật và hình phạt nghiêm khắc. Là một tiêu chí chung, các quy định pháp luật và cơ chế thực thi cần bảo đảm lợi ích cá nhân có được từ hành vi tham nhũng phải nhỏ hơn các tổn thất do tham nhũng gây ra. Điều này đồng thời đòi hỏi phải giảm mọi lợi có thể thu được từ tham nhũng vì các hành vi vi phạm được thực hiện một cách mau lẹ và có thể thấy trước.

Đánh giá kết quả hoạt động trong nền hành chính công

Việc áp dụng định hướng kết quả hoạt động mạnh mẽ hơn trong quản lý công là điều rất

quan trọng ở hầu hết các quốc gia. Tuy nhiên, nhiệm vụ này không đơn giản và cũng chẳng rõ ràng. Kinh nghiệm chỉ ra rằng các sai sót và kết quả phản tác dụng trong lĩnh vực này thường xuất phát từ việc không chú ý đến mức độ phức tạp và những khó khăn của việc thực hiện các biện pháp đánh giá kết quả hoạt động. Lẽ ra có thể tránh được rất nhiều những sai lầm này nếu nhận biết được vấn đề thực sự khó khăn của hoạt động quản lý, xác định đúng đắn mục đích của việc can thiệp và có cách nhìn thực tế về việc giám sát và thực hiện.

Nói chung, các chỉ số về kết quả là thích hợp nhưng ít có tác dụng trong việc xác định trách nhiệm. Và việc quan tâm đến quy trình hợp lý tuy là điều rất cơ bản về lâu dài, sẽ trở nên rất hình thức nếu chỉ dừng lại ở đó.

Kết quả hoạt động là một vấn đề phức tạp, một phần vì chính khái niệm này cũng không đơn giản - về mặt chủ quan là cố gắng của cá nhân và về mặt khách quan là kết quả đạt được. Điều quan trọng là trong khi chúng ta không nên bỏ qua các cố gắng, nỗ lực của cá nhân và thừa nhận nó theo những cách thức thích hợp, chúng ta cần đánh giá hoạt động chủ yếu là ở kết quả đạt được. Tuy vậy, cần thận trọng trong việc xác định kết quả. Có thể xác định kết quả theo

đầu vào (nguồn lực được sử dụng cho việc tạo ra dịch vụ công); hoặc đầu ra (chính là dịch vụ); hoặc kết quả (mục đích đạt được do việc tạo ra dịch vụ), hoặc một quy trình tốt. Các tiêu chuẩn hoạt động tương ứng đối với đầu vào, đầu ra và kết quả là tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực.

Mỗi chỉ số hoạt động có những lợi thế và hạn chế nhất định. Quá tập trung vào việc mua sắm và sử dụng đầu vào hợp lý dẫn đến tâm lý thờ ơ đối với mục đích của việc mua sắm này. Các chỉ số đầu ra là thích hợp hơn đối với các hoạt động gần với người sử dụng cuối cùng nhưng không thích hợp đối với các hoạt động công ở tầng trên như phân tích chính sách. Các chỉ số về kết quả thường thích hợp nhất nhưng cũng ít có tác dụng đối với việc xác định trách nhiệm. Cần chú ý đến quy trình hợp pháp, yếu tố rất quan trọng về lâu dài, nhưng sẽ trở nên hình thức và vô nghĩa nếu được xem là mục đích cần đạt.

Vì đầu ra là những chỉ số có thể xác định rõ hơn bằng số lượng nhưng lại hẹp hơn rất nhiều, trong khi đó, kết quả là chỉ số rộng hơn nhưng lại bị ảnh hưởng bởi các yếu tố nằm ngoài vòng kiểm soát của các nhân viên hoặc tổ chức dân sự chịu trách nhiệm, nên điều này dẫn đến sự cân bằng trách nhiệm - theo đó, không thể có chế

độ trách nhiệm chặt chẽ mà lại hạn hẹp (thông qua các chỉ số đầu ra) hoặc rộng rãi nhưng lại lỏng lẻo (thông qua các chỉ số kết quả). Do đó, điều quan trọng là sử dụng kết hợp các chỉ số hoạt động và không bao giờ dựa hoàn toàn vào một chỉ số duy nhất. Nói chung, chỉ số hoạt động tốt cần phải đáp ứng được tiêu chí "tổng hợp", tức là phải rõ ràng, thích hợp, có tính kinh tế, đầy đủ và có thể giám sát được. Trường hợp không đạt một trong số năm tiêu chí này thì không nên áp dụng biện pháp đánh giá chính thức kết quả hoạt động và cần tính đến các cách thức khác để đánh giá và thúc đẩy kết quả hoạt động tốt.

Trong trường hợp áp dụng các chỉ số hoạt động, cần đề ra các cấp độ mục tiêu thích hợp. Các mục tiêu quá dễ hoặc quá tham vọng đều dẫn đến kết quả yếu kém. Việc so sánh theo các chuẩn hoạt động của các tổ chức tương tự hoặc ở cùng một tổ chức vào các thời điểm khác nhau có thể giúp cho việc đề ra các mục tiêu có tính thách thức nhưng có thể đạt được. Nói chung, việc so sánh với các tổ chức hoặc với các quốc gia khác là một vấn đề khó khăn, vì ít khi các điều kiện, bối cảnh hoạt động lại giống nhau. Ví dụ, khi đánh giá thành tích học tập của sinh viên, các trường học ở các khu dân cư nghèo thường không thể bằng

được các trường học ở khu vực giàu có vì những lý do không nhất thiết liên quan đến kết quả hoạt động của giáo viên hoặc các nhà quản lý. Cách so sánh đáng tin cậy hơn là so sánh về thời điểm với điều kiện các nguồn lực và các thông số cơ bản khác không thay đổi giữa hai thời điểm so sánh. Cuối cùng, một khả năng lựa chọn thú vị khác là so sánh quy trình, so sánh hoạt động của các tổ chức tương tự không phải về kết quả đầu ra mà về tính hợp lý của các quy trình thủ tục được áp dụng.

Vai trò của thông tin và công nghệ truyền thông trong việc cải thiện nền hành chính công

Trong những năm 1960, ở các nước phát triển, chính phủ là người đi đầu trong việc sử dụng ICT để hỗ trợ các chức năng kinh doanh. Với việc giảm chi phí của ICT trong những năm 1970, các ngành công nghiệp tư nhân trở thành người đi đầu, và vẫn dẫn đầu trong nhiều lĩnh vực cho đến nay.

Có một số lý do giải thích tại sao có sự tiếp thu và áp dụng chậm chạp ICT của các tổ chức ở khu vực công, đặc biệt ở các nước đang phát triển. Những nguyên nhân đó là:

- chi phí ứng dụng ICT cao hơn do quy mô lớn của các tổ chức công;

- sức ỳ của những giải pháp lựa chọn và thói quen hiện tại;
- thủ tục giấy tờ đòi hỏi quá trình phê duyệt;
- những quan ngại về an ninh;
- tính bảo mật của thông tin;
- những đạo luật và quy tắc lỗi thời; và
- thiếu hiểu biết về ITC và kỹ năng máy tính;

Trong thập kỷ vừa qua, các cơ quan chính quyền quốc gia và địa phương có nhiều sáng kiến đổi mới, chủ yếu ở các nước phát triển, đã bắt đầu áp dụng ICT vào một loạt các dịch vụ công. Những lợi ích tiềm tàng của năng lực viễn thông và thông tin mới đối với các dịch vụ do các cơ quan công quyền cung cấp bao gồm:

- giảm chi phí hành chính, nhờ giảm đáng kể việc xử lý thông tin để đáp ứng những yêu cầu phải tuân thủ;
- phản ứng chính xác hơn và nhanh nhạy hơn đối với những đòi hỏi và yêu cầu, kể cả những yêu cầu ngoài giờ làm việc;
- có thể tiếp cận tất cả các bộ và các cấp chính quyền từ bất kỳ nơi nào;
- tạo điều kiện thuận lợi cho chính phủ trong việc thu thập dữ liệu từ các hệ thống đang hoạt động, do đó làm tăng chất lượng của thông tin phản

hồi tới các cấp chính sách và quản lý;

- tạo thuận lợi cho sự tiếp xúc giữa chính phủ với doanh nghiệp; và
- tăng cường thông tin phản hồi của công chúng.

Một khía cạnh quan trọng của những sáng kiến hiện nay là việc chia sẻ thông tin về sự tiến bộ đạt được trong việc cải thiện các hoạt động của chính quyền. Khi đến lúc, và phù hợp với bối cảnh của địa phương, những sáng kiến thành công sẽ tạo ra một cuộc cách mạng trong việc đổi mới phương thức hoạt động và phương thức cung cấp dịch vụ của chính quyền.

Với đòi hỏi ngày càng tăng về thông tin, các cơ quan chính quyền ngày càng bán nhiều thông tin cho người sử dụng. Những vấn đề khó khăn nảy sinh ở đây, và các chính sách rõ ràng là rất cần thiết đối với việc phát triển những thông lệ tốt trong hoạt động mua bán thông tin của chính quyền.

Để các cơ quan chính quyền phát triển thành công hệ thống ICT, đòi hỏi phải có một ý chí chấp nhận rủi ro và sự ủng hộ từ cấp cao nhất. Nhiều cơ quan chính quyền địa phương ở nhiều nước có thể tạo điều kiện thuận lợi quan trọng cho sự xuất hiện các ý tưởng sáng tạo, với điều kiện là phải có một bầu không khí chính trị và

những biện pháp tổ chức để nuôi dưỡng những ý tưởng đó. Phải mở rộng trọng tâm của việc ứng dụng ICT trong khu vực công để không chỉ hình thành một chế độ quản lý có hiệu quả hơn, mà còn nâng cao chất lượng của những dịch vụ trực tiếp dành cho khách hàng. ICT phải được sử dụng để tạo ra khả năng sẵn sàng đổi mới về tổ chức thông qua việc phát triển các nguồn thông tin và tri thức theo những phương thức nhạy cảm đối với nhu cầu của đội ngũ công nhân có tri thức. Đến lượt mình, các nhân viên dịch vụ công phải được đào tạo để hiểu và truyền đạt bản chất của các loại dịch vụ mới mà họ đang cung cấp và tính logic của những thay đổi về tổ chức được tạo ra để hỗ trợ công việc của họ. Cuối cùng, cần phải hình thành các đối tác làm việc trong số các công dân, các nhóm cộng đồng, các doanh nghiệp, cá nhân những người cung cấp ICT, và các cơ quan công quyền ở mọi cấp và thuộc mọi chức năng.

Cải thiện nền hành chính công ở các nước OECD

Sau Chiến tranh thế giới thứ hai, ở hầu hết các nước OECD, chính phủ đã mở rộng đáng kể và vào giữa những năm 1970, nó được mở rộng quá mức và trở nên không thể chịu đựng nổi. Kết quả là các áp lực về tài chính đã

khuyến khích những cải cách diễn ra trong hai làn sóng lớn vào cuối những năm 1970. Làn sóng thứ nhất - "chính phủ nhỏ hơn" bao gồm các cải cách nhằm kiểm soát sự gia tăng chi tiêu của chính phủ. Làn sóng thứ hai - "chính phủ tốt hơn" - bao gồm các cải cách nhằm cải thiện các dịch vụ và quan hệ với công dân. Hiện nay, "làn sóng thứ ba" có thể đang diễn ra nhằm điều chỉnh các khía cạnh không được dự tính của các cuộc cải cách trước đây, cũng như để làm hài hoà với những lợi thế của việc trao quyền tự quản lớn hơn với nhu cầu duy trì sự cố kết và liêm chính trong hành chính công.

Làn sóng thứ nhất của cải cách bao gồm những nỗ lực kiểm soát các khoản tổng chi phí và làm cho chính phủ có hiệu quả hơn. Được khích lệ bởi các yêu cầu về nguyên tắc tài chính của EU, vào cuối thế kỷ qua, đã có những thành công trong nỗ lực duy trì sự ổn định tài chính trong hầu hết các nước OECD.

Mục tiêu của việc giảm chi phí đòi hỏi phải lựa chọn nhiều hơn những vấn đề mà chính phủ nên can thiệp vào, cũng như việc giảm quy mô bộ máy chính phủ. Khi gặp thách thức này, hầu hết các chính phủ OECD đã ứng phó bằng cách không can thiệp vào các hoạt động thương mại nữa mà chỉ duy trì hoạt động nhằm bảo vệ xã hội

(như vấn đề hưu trí, chăm sóc sức khoẻ toàn bộ, v.v..).

Sự giảm quy mô bộ máy chính phủ cũng đạt được chủ yếu thông qua việc giảm bớt và sắp xếp lại bộ máy chứ không phải là giảm biên chế. Nội dung cụ thể của việc cải cách về quản lý nhân sự là khác nhau. Tại một số nước (như Niu Dilân), đã có nỗ lực thiết lập một thị trường lao động công/tư với các hợp đồng có thời hạn xác định đối với các công chức; trong khi ở một số nước khác (như Nhật Bản), vẫn duy trì truyền thống hành nghề công vụ suốt đời. Tuy nhiên, tại hầu hết các nước, các nhà quản lý đã có được khả năng linh hoạt hơn trong việc ra các quyết định về nhân sự cũng như trong việc đánh giá kết quả thực hiện công việc của cán bộ thuộc quyền quản lý của họ.

Để duy trì định hướng bảo vệ xã hội, trong khi các nguồn lực thì hạn chế, đòi hỏi những nỗ lực nhằm làm cho các chính phủ phải hiệu quả hơn. Trong hầu hết các nước OECD, việc tăng cường tính hiệu quả đã được thực hiện thông qua cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước; hợp lý hoá việc điều tiết; sắp xếp việc cho thầu cung cấp dịch vụ với các công ty tư nhân; trao quyền tự quyết cao hơn cho các nhà quản lý. Việc công ty hoá đã thành công trong việc nâng cao tính hiệu quả của các doanh

nghiệp công. Nhưng hầu hết các nước OECD đã không đạt được sự đơn giản hoá về tổ chức và việc cho thầu là rất hạn chế và rất nhiều rủi ro. Do đó, để tăng cường hiệu quả hoạt động của chính phủ, người ta đã trao cho các nhà quản lý nhiều trách nhiệm hơn liên quan đến vấn đề ngân sách và nhân sự. Tuy nhiên, sự linh hoạt của nhà quản lý cũng bị giới hạn bởi yêu cầu tuân thủ các nguyên tắc tài chính mới và bảo đảm sự đối xử thống nhất đối với các công chức ở các cơ quan nhà nước khác nhau. Trong một số trường hợp, nhờ tổ chức công đoàn có vai trò lớn hơn, nên nhà quản lý cũng được trao thêm một số thẩm quyền. Do vậy, ở nhiều nước OECD, vấn đề tăng cường tính hiệu quả của hành chính công không có ý nghĩa bằng việc cải thiện tình hình tài chính nói chung.

Làn sóng thứ hai của cải cách - “chính phủ tốt hơn” - là do áp lực ngày càng tăng từ phía công chúng đối với việc cải thiện dịch vụ và hoạt động đáp ứng của một nền hành chính phục vụ các công dân chứ không phải ra lệnh cho họ. Hai hướng chủ yếu của cải cách là gần dân hơn và bảo đảm tính trách nhiệm cao hơn.

Công cuộc cải cách này bao gồm các nỗ lực chủ yếu nhằm nâng cao sự đáp ứng về hành chính và chất lượng dịch vụ và đưa các dịch vụ đến gần với người

sử dụng hơn nhờ vào việc phi tập trung hoá. Ngược lại, chất lượng dịch vụ tốt hơn đòi hỏi phải nâng cao tính minh bạch của hoạt động hành chính, công khai các kênh tham gia, đáp ứng các yêu cầu của khách hàng và nâng cao khả năng tiếp cận.

Nâng cao tính trách nhiệm là yếu tố quan trọng trong việc trao thêm quyền tự quyết và tính linh hoạt cho các nhà quản lý công. Tuy nhiên, thậm chí khi có sự đối trọng có hiệu quả hơn bởi tinh thần trách nhiệm trong nội bộ, quyền tự quyết lớn hơn cho nhà quản lý có nguy cơ làm giảm nhẹ tính chịu trách nhiệm của người điều hành trước cơ quan lập pháp. Từ đây phát sinh các vấn đề như liệu người quản lý ở cấp cao nhất (trên bộ trưởng) có trách nhiệm báo cáo trực tiếp trước cơ quan lập pháp, hay các cơ quan lập pháp có đủ năng lực giám sát các kết quả cũng như giải quyết các vấn đề khó khăn tương tự hay không. Tại một số nước OECD, người ta đã đưa ra giải pháp tách trách nhiệm về hoạt động hành pháp với trách nhiệm về chính sách. Trong mọi trường hợp, quyền tự chủ lớn hơn cho các nhà quản lý công ở hầu hết các nước đều bao gồm nhu cầu lớn hơn về kiểm toán và đánh giá từ bên ngoài.

Tốc độ và các phương pháp cải cách hành chính ở mỗi nước đều

có đặc thù riêng, nhưng tại các nước OECD, có thể xác định được ba cách tiếp cận. Một số ít nước đã chuyển sang quan điểm xây dựng khu vực tư trong chính phủ, thông qua cơ chế được coi như mang tính thị trường, tách riêng việc xây dựng chính sách với việc thi hành chính sách, và áp dụng phương thức tính toán thương mại, v.v.. Các nước khác thì bổ sung các giải pháp mới cho các mô hình hiện có, ví dụ như tăng thêm trách nhiệm cho các nhân tố hoạt động tình nguyện. Nhóm nước thứ ba thì lại ưa dùng các giải pháp tức thời mang tính thực dụng cho các vấn đề cụ thể, trong khi họ tiếp tục duy trì các trình tự, thủ tục và khung pháp luật như trước. Tuy nhiên, các vấn đề chung đối với các nhóm nước đó đều phát sinh và chủ yếu là những khó khăn trong việc tìm giải pháp thực hiện; sự xung đột về nguyên tắc giữa việc uỷ quyền và bảo vệ sự liêm chính; những rủi ro của vấn đề phân quyền và sự chông chéo khi nhà nước can dự vào các công việc; sự giảm sút về đạo đức do sự độc đoán từ trên trong quá trình cải cách; và tính không chắc chắn của những thay đổi có thể ảnh hưởng đến chính quá trình cải cách. Như đã nêu trên, nhiều nước OECD đang trải qua quá trình được gọi là cuộc cải cách thuộc làn sóng thứ ba, đó là việc

bảo toàn sự đổi mới tích cực của các năm trước, đồng thời loại bỏ những yếu tố không thích hợp hoặc phản tác dụng.

LỜI KẾT

Những phần tổng kết “các định hướng cải thiện” ở cuối mỗi chương được tập hợp trong chương cuối của cuốn sách này. Vì thế, rõ ràng là không cần phải tổng kết lại những nội dung tóm tắt ngắn gọn đó nữa. Chúng tôi chỉ đơn giản nhắc lại ở đây lời “thông điệp” mang tính kết luận được trình bày ở cuối Chương 21, hy vọng rằng tuy có sự trùng lặp, nhưng sẽ tiện lợi để độc giả dễ theo dõi.

- *Thiết lập nền tảng đúng đắn.* Không nên tính đến những công cụ quản lý nhà nước phức tạp trừ khi và cho tới khi các chức năng cơ bản của bộ máy đó vẫn hoạt động có hiệu quả. Đây không phải là công thức bất biến, nhưng là một điều kiện cho chính bản thân sự tiến bộ – khi việc đưa ra quá sớm (chưa chín muồi) những công cụ này tất yếu sẽ dẫn tới thất bại.
- *Nhìn vào những gì được thực hiện, chứ không phải là những gì được viết ra.* Luật pháp mà không được thực hiện thì đó không phải là luật pháp. Điều quan trọng là phải khảo sát thực tế của tổ chức và hành vi

của con người trong nền hành chính công tại các quốc gia cụ thể, chứ không phải là chỉ nhìn vào các quy định và biểu hiện bên ngoài.

- *Mô phỏng không phải là bắt chước.* Như câu nói của Mahatma Ghandi được trích dẫn ở đầu chương này, các cuộc cải cách và hoạt động thực tiễn ở bất kỳ đâu cũng cần phải được xem xét với một đầu óc cởi mở, và nếu phù hợp, cần phải được điều chỉnh tương ứng với hoàn cảnh, tình hình và mục đích của địa phương - nhưng đừng bao giờ chỉ thuần túy áp đặt y nguyên vào một bối cảnh văn hoá và kinh tế hoàn toàn khác biệt.
- *Thay đổi khi cần phải thay đổi.* Thay đổi là điều không thể tránh khỏi trong thời đại đầy biến động, nhưng phải được nghiên cứu và thực thi thấu đáo, nếu không, tất yếu dẫn tới cái giá phải trả lớn lao và gây nhiều phiền toái. Nhưng ngược lại, sự thay đổi chỉ vì mục tiêu bất kịp với “tính hiện đại” là điều gây lãng phí và đổ vỡ.
- *Đừng lặp lại những sai lầm.* Phải thực sự hiểu biết cả những thực tiễn quốc tế tốt và xấu – và không chỉ thực tiễn tại các quốc gia có cùng truyền thống hành chính cụ thể. Thông thường, cần phải xem xét những cách

thức thực thi khác nhau trong những nền văn hoá hành chính khác nhau để tìm ra được giải pháp thích hợp với các hoàn cảnh cụ thể của địa phương.

- *Đừng tìm kiếm các giải pháp nhanh chóng.* Những cải cách trong nền hành chính công có rất nhiều nội dung thiết chế và do vậy, không thể có những thay đổi tức thì về tổ chức. Cũng như vậy, lĩnh vực này được định nghĩa là phải chịu ảnh hưởng bởi những tính toán, cân nhắc về mặt chính trị - mà hiếm khi phù hợp với các giải pháp “kỹ thuật” và thường cần một thời gian thai nghén và thích nghi.
- *Đặt đúng người vào đúng vị trí.* Bộ phận lãnh đạo trung ương là cần thiết, nhưng cách tiếp cận từ trên xuống quá cứng nhắc thì khó có thể tạo ra sự thay đổi bền vững. Công việc cải thiện nền hành chính phải được thiết

kế và thực thi với sự tham gia tích cực của những tổ chức, cá nhân có quyền lợi liên quan. Một phương án của tiêu chuẩn này đối với các nước đang phát triển dựa vào nguồn tài trợ là các nhà tài trợ bên ngoài phải đóng góp vào lịch trình cải cách do chính phủ địa phương thiết lập, và không được phép chỉ dẫn quá trình cải cách nền hành chính.

- *Đặt câu hỏi, đặt câu hỏi và đặt câu hỏi.* Việc đa dạng hoá các nguồn tư vấn có thể là hữu ích. Cạnh tranh có thể loại bỏ những ý tưởng tồi vì nó góp phần loại bỏ những sản phẩm xấu. Nhưng chỉ bằng cách lập luận, phản biện trở lại những điểm cụ thể của hoạt động cải cách theo ý kiến tư vấn, chính phủ mới có thể tự mình tin chắc rằng việc góp ý đó là có giá trị.

Phụ lục I

NHỮNG KHÁI NIỆM CƠ BẢN²¹

Mặc dù hầu hết các độc giả đều đã quen với những khái niệm cơ bản về nhà nước và chính quyền, nhưng họ có thể nhận thấy những nội dung mô tả ngắn gọn dưới đây là nguồn tham khảo hữu ích.

Nhà nước

Nhà nước là một tập hợp những cá nhân trong một lãnh thổ nhất định có thẩm quyền tối cao đối với mọi tổ chức và cá nhân khác sống trong phạm vi lãnh thổ đó. Bản chất của nhà nước là việc giữ độc quyền thực thi quyền lực cưỡng buộc. Độc quyền cưỡng buộc này được coi là chủ quyền, và việc thi hành thẩm quyền này có thể được nhà nước uỷ nhiệm cho các tổ chức khác với những điều khoản riêng. Quy trình chính trị chỉ đề cập xung quanh việc giành chủ quyền này; còn quy trình hành chính xoay quanh việc sử dụng quyền điều hành này. Nhà nước vận hành thông qua một cơ quan trung gian là một chính quyền có tổ chức. *Tính hợp pháp* của việc thi hành quyền điều hành của chính quyền xuất phát từ sự đồng thuận của những người được cai trị, thường

là thông qua các cuộc bầu cử tự do và công khai.

Chính quyền

Chính quyền là toàn bộ những cấu trúc và việc sắp xếp, bố trí tổ chức của những cơ quan thực thi thẩm quyền chủ quyền. Chính quyền bao gồm ba cơ quan riêng biệt, mỗi cơ quan có một vai trò đặc biệt để thi hành quyền tối cao: cơ quan lập pháp, để làm ra các đạo luật; cơ quan hành pháp, để thực thi các đạo luật và điều hành nền hành chính; và cơ quan tư pháp, để giải thích và áp dụng luật. Đến lượt mình, cơ quan lập pháp có thể bao gồm một “viện” (đơn viện) hoặc hai viện (lưỡng viện), một “Hạ viện” với những trách nhiệm cụ thể và một “Thượng viện” với những trách nhiệm riêng hoặc đồng quy. Cơ quan tư pháp có thể hoạt động trên cơ sở “thông luật” (dựa vào các tiền lệ án tích đọng lại) hay các đạo luật được pháp điển hoá hoặc kết hợp cả hai.

Hiến pháp*Định nghĩa*

Hiến pháp gồm những quy tắc

cơ bản quy định các thiết chế và thủ tục của chính quyền. Các bản hiến pháp có thể là thành văn (như của Pháp và Mỹ), hay bất thành văn (như của Anh). Các bản hiến pháp thành văn không chỉ có trong những hệ thống dân chủ mà còn có tại các quốc gia dưới sự cai trị độc tài. Tuy nhiên, trong các quốc gia độc tài, việc thực thi các điều khoản của hiến pháp có thể yếu hoặc tùy tiện theo ý của kẻ độc tài. Như vậy, chỉ việc tồn tại các bản hiến pháp thành văn chính thức không có nghĩa rằng có sự tồn tại và vận hành tốt các thiết chế dân chủ.

Hiến pháp là tối cao so với mọi luật pháp và các quy định. Tính tối cao của hiến pháp được duy trì bởi quyền xem xét của cơ quan tư pháp. Tại hầu hết các quốc gia, thông thường có sự công nhận rằng, đặc quyền của tòa án quyết định luật pháp này là gì và có nghĩa như thế nào. Vị trí đặc biệt của hiến pháp cũng được bảo đảm thông qua tính nhất quán tương đối của nó so với các đạo luật thông thường, và các điều khoản đặc biệt cho việc sửa đổi hiến pháp. Các bản hiến pháp có thể được phân loại là “linh hoạt” hay “cứng nhắc” căn cứ vào phương pháp sửa đổi chúng. Không tính đến các lần sửa đổi mang tính hình thức, bản hiến pháp ở một số nước được sửa đổi chưa đến 20 lần

trong một thế kỷ, trong khi nhiều bản hiến pháp ở các nước đang phát triển lại được sửa đổi tới 80 lần trong vòng 50 năm qua.

Những điều khoản bổ sung cho bản hiến pháp

Bản hiến pháp được bổ sung bởi các luật khung do cơ quan lập pháp ban hành về các vấn đề cơ bản như hệ thống bầu cử, phân định ranh giới các khu vực bầu cử, việc tổ chức nhánh tư pháp, và thiết lập dịch vụ công - được gọi là “luật hữu cơ” ở châu Âu. Các bản hiến pháp cũng được bổ sung và sửa đổi theo giải thích của tòa án cấp cao nhất, thường được gọi là tòa hiến pháp (như ở châu Âu) hay Tòa án Tối cao (như ở Mỹ).

Ngoài luật chính thức, hiến pháp còn được bổ sung và sửa đổi qua các tập quán, thói quen được tập hợp thành bộ quy tắc, các quy ước được xã hội chấp nhận ràng buộc mà không nhất thiết phải là bộ phận cấu thành của pháp luật chính thức. Những quy tắc đó, như những quy tắc về hoạt động của hệ thống nội các, điều chỉnh các thiết chế chính trị và hình thành nên một bộ phận của khuôn khổ thể chế chung của chính quyền.

Thứ bậc của luật và các quy định hành chính

Dưới hiến pháp, luật hành chính quy định nền hành chính

của lĩnh vực công ở mọi cấp bậc, bao gồm cả những tổ chức kinh doanh của nhà nước. Ba đạo luật cơ bản tác động đến từng cơ quan cụ thể như sau: *các đạo luật ban quyền* (hoặc những đạo luật hữu cơ) về việc thành lập cơ quan đó, giải thích thẩm quyền và thiết lập phạm vi quyền hạn; *các đạo luật uỷ quyền* lập ra các chương trình hay hướng dẫn các cơ quan thực thi những trách nhiệm nhất định; *các đạo luật phân bổ* cung cấp nguồn tài chính, trao quyền thực thi hay ngăn cấm những hoạt động cụ thể nào đó. Quyền điều tiết của các cơ quan chính phủ xuất phát từ các luật do cơ quan lập pháp ban hành và như vậy, một cách gián tiếp, bắt nguồn chính từ nhân dân. Các quy định được ban hành theo thẩm quyền uỷ nhiệm của một đạo luật cũng có giá trị của luật miễn là cơ quan hay tổ chức ban hành đạo luật đó vẫn có thẩm quyền này và tuân thủ các quá trình luật pháp đã quy định. Nhiều nước (như Mỹ hay Hàn Quốc) đã ban hành các đạo luật về việc tham gia đóng góp ý kiến của dân chúng trước khi luật được ban hành.

Các quy định hành chính chủ yếu là nhằm bảo đảm tính có thể dự đoán được; giám cơ hội cho những hành vi độc đoán, tùy tiện; khuyến khích trật tự và sự vận hành có hiệu quả của cơ quan, tổ chức; thiết lập cơ sở cho trách

nhiệm giải trình, cũng như vị thế bảo vệ cho cơ quan này khi đặt vấn đề xem xét tính hợp pháp của các quy định do cơ quan đó ban hành.

Các mệnh lệnh và giấy phép được sử dụng trong quá trình thực thi các trách nhiệm của cơ quan đó, thường là thông qua những nhân viên trực tiếp thực hiện công vụ. Mệnh lệnh là những tuyên bố về quyền, nghĩa vụ hay tình trạng pháp lý của những đối tượng mà cơ quan này có quyền tài phán. Những nhà cung cấp dịch vụ và những người quản lý, điều hành của chính phủ ban hành mệnh lệnh mỗi khi họ chấp nhận xem xét hay từ chối một lời đề nghị, hoặc yêu cầu về dịch vụ. Theo nghĩa trên, giấy phép là một hình thức đặc biệt của mệnh lệnh. Các chỉ thị và giấy phép là một nội dung của chức năng đang được thực hiện của quyền tài phán và giải quyết xung đột. Việc phân xử xuất hiện bất cứ khi nào một cơ quan nhà nước ban hành quyết định về một cá nhân hay tổ chức liên quan đến địa vị của người đó, và tác động đến quyền, nghĩa vụ và tình trạng của người này theo luật định.

Hiểu biết cội rễ của nền hành chính

Để hiểu “văn hoá” và thái độ hành chính công của một quốc gia, điều quan trọng là phải biết các điều khoản cơ bản về luật pháp và

hiến pháp, cũng như truyền thống thực thi chúng. Như đã ghi nhận, hoạt động của hệ thống chính trị và tính linh hoạt của nó không chỉ phụ thuộc vào các điều khoản trong bản hiến pháp được viết ra, mà còn phụ thuộc vào truyền thống tôn trọng pháp luật của quốc gia đó.

Cũng cần phải xem xét lịch sử nền hành chính của quốc gia này. Ví dụ như những quốc gia trong hệ thống chính quyền nghị viện kiểu Anh, các dịch vụ dân sự và các chính quyền địa phương đã phát triển theo hướng khác với các quốc gia theo truyền thống hành chính nhất thể của Pháp. Nếu không hiểu biết những cội rễ khác biệt đó, khó có thể có được những đánh giá đúng đắn về hệ thống hành chính này và cơ sở căn bản của nó, và do vậy, việc thử nghiệm và cải thiện nó sẽ gặp nhiều rủi ro. Thậm chí, khi văn hoá hành chính trở nên thiếu hiệu quả, thì cũng cần phải hiểu cội rễ của nó nếu muốn cải thiện nền văn hoá đó một cách bền vững.

Trong các quốc gia từng là thuộc địa, sự phát triển của chính quyền cũng thay đổi khác nhau tùy thuộc vào mức độ và hình thức cai trị thực dân, và vào ý thức hệ ưa thích của các nhà lãnh đạo khi mới giành được độc lập. Ví dụ, như trong các thuộc địa cũ của Anh, nơi thực thi nguyên tắc “cai

trị gián tiếp”, thì thẩm quyền thuộc địa là hạn chế đối với chính quyền trung ương, và không đụng chạm đến các hình thức cai trị truyền thống của các chính quyền địa phương. Tại các quốc gia này, chủ yếu ở châu Phi, các hình thức hành chính truyền thống ở các vùng nông thôn vẫn tồn tại dai dẳng sau khi giành độc lập. Tuy nhiên, sau khi giành độc lập, tư tưởng kế hoạch hoá tập trung của nhiều nhà lãnh đạo đã dẫn tới vai trò thống trị của nhà nước đối với nền kinh tế.

Các hình thức chính quyền

Hình thức của chính quyền được mô tả trong bản hiến pháp. Hình thức của chính quyền được xác định căn cứ vào việc phân chia các quyền lực giữa các cấp chính quyền, và ngay trong chính quyền trung ương, giữa các nhánh khác nhau. Các chính quyền có thể được phân loại thành dạng liên bang hay đơn nhất, tổng thống chế hay nghị viện chế. (Ngoài ra, trong nhà nước *quân chủ*, người đứng đầu nhà nước là cha truyền con nối và thường nắm quyền suốt đời, còn trong chính thể *cộng hoà* người đứng đầu nhà nước là được bầu trong một số nhiệm kỳ nhất định. Trong một nền quân chủ lập hiến, quốc vương không có quyền điều hành.)

Chính quyền liên bang

Trong một bản hiến pháp liên bang, các quyền của chính quyền được phân chia giữa chính quyền của toàn thể nhà nước (“liên bang”) và chính quyền của từng vùng đất nước (tỉnh hay tiểu bang) theo cách thức mà mỗi cấp chính quyền được độc lập hợp pháp trong khuôn khổ của mình, có những quyền lực riêng, và thi hành những quyền này mà không chịu sự can thiệp của các cấp chính quyền khác. Trong một vài chính quyền liên bang, các tỉnh có thể thông qua bản hiến pháp riêng của mình để quy định chi tiết bản chất và các chức năng của các thể chế cấp tỉnh, miễn là chúng không xung đột với hiến pháp quốc gia (như đã nói ở trên, bản hiến pháp liên bang là tối cao so với mọi luật pháp trong lãnh thổ nhà nước này).

Những ví dụ về hiến pháp liên bang là của Mỹ, Canada, Ôxtrâyliya và Ấn Độ. Một số nước như Ấn Độ và Canada cho phép chính quyền trung ương thực thi việc kiểm soát có giới hạn đối với các chính quyền cấp tỉnh, và có quyền phủ quyết các dự luật hoặc không công nhận các đạo luật của tiểu bang, ngoài ra còn có quyền bổ nhiệm viên thống đốc của tỉnh đó. Những chính quyền như vậy đôi khi được gọi là nửa liên bang.

Điều quan trọng là cần phải so sánh bản hiến pháp với cách thức

vận hành, hoạt động thực sự của chính quyền trong nhiều năm. Trong một số trường hợp, địa vị độc lập của các tỉnh được các toà án hay chính quyền liên bang bảo vệ. Một số trường hợp khác, việc kiểm soát của chính quyền trung ương đối với chính quyền cấp tỉnh dần dần lớn tới mức biến các tỉnh này trở thành những cơ quan hành chính không chính thức của chính quyền trung ương. Việc kiểm soát này một phần xuất phát từ sự phụ thuộc của các chính quyền cấp tỉnh vào chính quyền trung ương về sự trợ giúp tài chính. Trong thực tế, những quốc gia theo mô hình liên bang rõ ràng này vận hành giống như các chính quyền đơn nhất với sự phân cấp pháp lý đáng kể.

Chính quyền đơn nhất

Trong một bản hiến pháp đơn nhất, cơ quan lập pháp quốc gia là cơ quan có quyền lập pháp tối cao trong quốc gia đó. Cơ quan lập pháp tối cao có thể cho phép có các cơ quan lập pháp cấp dưới, nhưng vẫn có quyền phủ quyết các cơ quan này. Như trong các chính quyền liên bang, các chính quyền đơn nhất cũng có nhiều hình thức và mức độ phân quyền khác nhau. Nói chung, các chính quyền đơn nhất có thể phân thành hai nhóm – các quốc gia theo “kiểu Westminster” chịu ảnh hưởng bởi truyền thống Anh, và

các quốc gia “kiểu Napoleon” chịu ảnh hưởng bởi hình mẫu Pháp và dựa trên sự thống nhất và không thể chia cắt của nhà nước (OECD 1997). Tại nhiều nước (như Italia, Tây Ban Nha và Xri Lanca), đã xuất hiện những cách thức mới, nhờ đó, các vùng cấp dưới một chính quyền đơn nhất có một mức độ tự trị đáng kể.

Hệ thống cộng hoà nghị viện

Trong một hệ thống cộng hoà nghị viện, nhánh hành pháp của chính quyền được đa số thành viên của cơ quan lập pháp bầu chọn, và mất chức khi không còn được đa số ủng hộ, như theo hình thức “bỏ phiếu bất tín nhiệm”. Do đó, các đề xuất của nhánh hành pháp nói chung được cơ quan lập pháp thông qua thành luật bởi nhánh hành pháp chỉ là thực thể của cơ quan lập pháp. Việc cơ quan lập pháp bác bỏ một đề xuất quan trọng – như ngân sách thường niên – cũng tương đương với việc bỏ phiếu bất tín nhiệm, và như vậy, sẽ khiến chính phủ từ chức. Nếu trong số các thành viên của cơ quan lập pháp đương nhiệm không thống nhất chọn được một chính phủ có sự ủng hộ của đa số, thì một cuộc bầu cử cơ quan lập pháp mới sẽ được tiến hành. Trong bất kỳ trường hợp nào, hiến pháp quy định các cuộc bầu cử thường lệ. Nói chung,

thành viên của nhánh hành pháp sẽ được chọn trong số các nghị sĩ; thủ tướng là người lãnh đạo chính phủ và thông thường (nhưng không nhất thiết) là người lãnh đạo của đảng lớn nhất tại nghị viện. Hội đồng bộ trưởng là cơ quan gồm mọi thành viên của nhánh hành pháp được trao chức bộ trưởng chịu trách nhiệm về một lĩnh vực. Nội các thường là nhóm các bộ trưởng cốt lõi giữ những chức vụ quan trọng nhất. (Xem Chương 2.)

Hệ thống cộng hoà tổng thống

Trong hệ thống cộng hoà tổng thống, quyền hành pháp được trao cho một tổng thống có nhiệm kỳ nhất định, được toàn bộ các cử tri bầu ra (trực tiếp hay gián tiếp), và do vậy, vị trí của người này độc lập với cơ quan lập pháp. Tổng thống được trao quyền bổ nhiệm mọi chức vụ bộ trưởng và các viên chức cao cấp khác của chính quyền. Trong một số trường hợp (như ở Mỹ), việc bổ nhiệm này cần phải có sự chấp thuận của cơ quan lập pháp; tại Liên bang Nga, chỉ có trường hợp tổng thống đề cử thủ tướng mới cần sự chấp thuận của cơ quan lập pháp; trong các hệ thống cộng hoà tổng thống khác, các bộ trưởng và quan chức hành pháp khác đều do tổng thống trực tiếp bổ nhiệm. Các viên chức hành pháp này không nhất thiết (và

thường không phải là) thành viên của cơ quan lập pháp, và chỉ tuyên thệ trung thành với tổng thống. Pháp có một mô hình “cùng tồn tại” về tổng thống được dân chúng bầu chọn với quyền lực đáng kể (đặc biệt là trong lĩnh vực quốc phòng và ngoại giao) và một thủ tướng được cơ quan lập pháp bầu chọn dù trong cơ quan này đảng của tổng thống có hay không chiếm đa số ghế.

Điều phổ biến với mọi hình thức chính quyền – liên bang, đơn nhất, cộng hoà nghị viện hay cộng hoà tổng thống - đều là các chính phủ lập hiến và có các điều khoản thiết lập nên cơ chế kiểm chế và đối trọng về thẩm quyền điều hành từ cả cơ quan lập pháp cũng như cơ quan tư pháp, trong các phạm vi tương ứng của họ. Các cơ chế kiểm soát và đối trọng đó là cần thiết để bảo đảm trách nhiệm chính trị của chính quyền đối với dân chúng, là điều được thực thi thông qua các cuộc bỏ phiếu định kỳ. Vấn đề này, cũng như các vấn đề về hình thức tổ chức chính quyền trung ương và địa phương, sẽ được xem xét trong chương sau.

CHÚ THÍCH

1. Độc giả quan tâm có thể tham khảo thêm Daniel Hewitt (1991); và nhiều bài nghiên cứu do G.Lamb và V.Kallab chủ biên (1992).

2. Xem tác phẩm *Peloponnesian War*. Để xem sự phân tích chi tiết về thể chế của tình hình an ninh đương đại, xem tác phẩm *International Politics in the Atomic Age* của John Herz, 1959.

3. Trong bài thuyết trình của ông tại Hội nghị thế giới về Kinh tế thị trường, dân chủ và phát triển, ở Seoul, Hàn Quốc, tháng 2-1999.

4. Sự công nhận này đã khiến các thể chế tài chính quốc tế tập trung sự chú ý của họ vào chi phí quân sự. Từ giữa những năm 1990, các quyết định về cấp độ và cơ cấu viện trợ đã càng ngày càng chịu ảnh hưởng của những tính toán và yếu tố về tác động giảm chi phí quân sự do chi tiêu của chính phủ tăng lên đối với chi phí phát triển trong các quốc gia nhận viện trợ.

5. Tài liệu tham khảo của Ngân hàng Thế giới (1992a); Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) (1995b); ADB (1998f).

6. ADB (1995b).

7. Tanzi (1997).

8. ADB (1998c).

9. Nhóm làm việc của các ngân hàng phát triển đa phương mới được hình thành và nhóm họp thường kỳ để trao đổi thông tin về việc tiến hành các hoạt động và các nỗ lực hợp tác.

10. Cho tới khi đó, Mỹ là quốc gia duy nhất trừng phạt các công ty Mỹ hối lộ các viên chức nước ngoài, với Đạo luật Trừng phạt các hành vi hối lộ người nước ngoài năm 1979.

11. Trích lời trong bài phát biểu của Chủ tịch Ngân hàng Thế giới James Wolfensohn tại Cuộc họp thường niên 1996 của Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF).

12. Xem trường hợp của Pêru, de Soto (1989).

13. Xem, ngoài tác phẩm của những người khác, công trình của North (1991) và Williamson (1985).

14. Bước phát triển đáng hoan nghênh này từ việc đơn giản hoá quá mức được trình bày chính thức và rõ ràng trong Báo cáo về tình hình phát triển của thế giới năm 1997 của Ngân hàng Thế giới, “Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi”.

15. Stewart và Hansom (1988)

16. Chương 15 thảo luận chi tiết về việc đánh giá năng lực thực thi và việc áp dụng đối với quá trình xây dựng ngân sách.

17. Ferroni, trao đổi cá nhân (1999).

18. Phần này có trích dẫn từ các bài viết của Braburd (1992); Cooper và Newland (1997); OECD (1997b); Ngân hàng Thế giới (1997); và số liệu của các quốc gia, Ban thư ký Khối thịnh vượng chung (1995a).

19. Perry chủ biên (1989); OECD (1997e); Self (1972); Starling (1998); Fesler và Kettl (1991); Ban thư ký Khối thịnh vượng chung (1997b).

20. Hội nghị bàn tròn của các Chánh án và Bộ trưởng Tư pháp (do ADB tổ chức vào tháng 8-1997), thể hiện nhiều mối lo ngại, tương tự như những điều được tổng kết trong bài nghiên cứu về Bănglađét (Ngân hàng Thế giới, 1996b), và điển hình tại các nước đang phát triển: “... các thủ tục rườm rà, tính ưu việt của cơ quan tư pháp ít có tác dụng giám sát, cơ sở vật chất, điều kiện của các toà án không tương xứng, và có rất ít luật sư và thẩm phán được đào tạo tốt. Hệ thống giáo dục pháp luật còn thiếu rất nhiều điều, cả về chất lượng và nội dung, và các cơ sở đào tạo của toà án cũng rất nghèo nàn. Tất cả những điều này gây ra sự chậm trễ quá mức trong việc xem xét và ban hành quyết định của toà án.”

21. Xem, ngoài các tài liệu khác, công trình *Theory and Practice of Modern Government* của Herman Finer (1949) và *Modern Constitution* (1966) của K.C. Whearre.