

Nhập môn Chính sách Công

Ghi chú Bài giảng 12 Chính phủ được kết nối

Hôm trước chúng ta đã nói về việc công cụ kinh tế ngày càng được sử dụng trong qui định môi trường. Ta biết rằng trong một số trường hợp có thể sử dụng tín hiệu giá và động cơ thị trường để khuyến khích hành vi có lợi cho xã hội và để ngăn cản hành vi gây tổn thất cho xã hội. Hôm nay chúng ta sẽ nói về một cách khác theo đó việc triển khai các chính sách và chương trình của chính phủ đã thay đổi trong những năm gần đây, đặc biệt là ở Mỹ và châu Âu. Chúng ta sẽ gọi những thay đổi này là “chính phủ được kết nối” (networked government).

Nghĩa là sao? Hồi đầu học kỳ chúng ta bàn về sự gia tăng qui trình sản xuất theo mô-đun. Cho đến gần đây, việc sản xuất các linh kiện và cấu phần trong sản xuất đều có tính tập trung cao độ. Linh kiện được sản xuất hoặc trong doanh nghiệp hoặc bởi nhà cung ứng phải có nhà máy nằm gần nơi lắp ráp chính. Nhưng trong thời đại số hóa, tự do hóa thương mại và chi phí vận tải thấp, hoạt động sản xuất đã được phân cấp mạnh mẽ. Các khâu thiết kế và thông số kỹ thuật của linh kiện được gửi đi các nhà máy sản xuất trên khắp thế giới, và những linh kiện này được gửi về nhà máy trung tâm để lắp ráp.

Qui trình thay đổi tương tự cũng đang diễn ra trong khu vực công. Mô hình tổ chức nổi trội của nhà nước là bộ máy hành chính theo thứ bậc. Các cơ quan được tạo ra để thực hiện những chức năng cụ thể, như hoạch định, qui định và cung cấp dịch vụ. Các cơ quan được chia thành những đơn vị dựa vào lĩnh vực chuyên môn và địa lý. Ngân sách và kế hoạch được hình thành tập trung và thành công được đo lường theo các chỉ báo thành tích ấn định trước.

Bộ máy nhà nước theo thứ bậc làm tốt việc cung cấp các dịch vụ chuẩn hóa nhưng kém hiệu quả khi phải đáp ứng những yêu cầu đa dạng của một số khu vực và dân số địa phương cụ thể. Họ cũng thông tin liên lạc kém hiệu quả với các cơ quan khác, vì họ được thiết kế để thực hiện những nhiệm vụ cụ thể và không phối hợp giữa các nhiệm vụ khác nhau. Động cơ có tính “chiều dọc” theo đó các công chức được thưởng khi hoàn thành nhiệm vụ do cấp trên giao nhưng không hợp tác với các cơ quan khác để cung cấp giá trị công. Hình thức này nổi tiếng với tên gọi “hiệu ứng silo” trong đó các cơ quan hoạt động mà không quan tâm đến các cơ quan khác đang làm gì. Kết quả là qui định do các cơ quan khác nhau ban hành bị trùng lặp, và dịch vụ do các cơ quan khác nhau cung cấp lại có mục tiêu đan xen. Ví dụ, sở nông nghiệp có thể trợ giá thuốc trừ sâu để tăng sản lượng nông nghiệp trong khi bộ môi trường tổ chức tập huấn cho nông dân để giảm sử dụng thuốc trừ sâu.

Chính phủ được kết nối thay đổi phương thức tổ chức từ thứ bậc sang mạng lưới. Vai trò của cơ quan thay đổi từ triển khai đến phối hợp, và phương thức tổ chức nội bộ trở thành hợp tác theo chiều ngang giữa các tổ chức độc lập thay vì quản lý kiểu “mệnh lệnh và kiểm soát” theo chiều dọc. Các cơ quan nhà nước ít có xu hướng cung cấp dịch vụ trực tiếp và chuyển sang hợp tác và tài trợ cho việc cung cấp dịch vụ thông qua quan hệ đối tác với các cơ quan nhà nước, tổ chức dân sự và khu vực tư

nhân. Trọng tâm không hướng vào ai cung cấp dịch vụ mà là chi phí và chất lượng. Dịch vụ công được giao thầu cho khu vực tư nhân được bao hàm trong mô hình chính phủ kết nối, nhưng đây không phải là cách duy nhất mà các chính phủ tự chuyển đổi mình từ quan hệ thứ bậc sang mạng lưới.

Chính phủ được kết nối thường bị mặc định sai lầm là đồng nghĩa với “chính phủ điện tử”, hoặc sử dụng internet để thông tin cho người dân về chính sách và dịch vụ và trong một số trường hợp cung cấp cả dịch vụ. Giống như phương thức mô-đun trong sản xuất, công nghệ thông tin là trọng tâm của chính phủ được kết nối. Tốc độ và sự tiếp cận thông tin dễ dàng mà những công nghệ mới mang lại đã thúc đẩy sự chuyển dịch từ thứ bậc sang mạng lưới. Chính phủ điện tử là cần thiết cho chính phủ được kết nối nhưng hai điều này không phải là một.

Chính phủ được kết nối là một phản ứng trước sự thay đổi công nghệ và xã hội. Công nghệ truyền thông cũ là theo chiều dọc, chủ yếu là sự phân phối đại trà những thông điệp một chiều (tivi, radio, và báo chí). Truyền thông theo chiều ngang hay tự thân thông qua internet và điện thoại di động đã tạo nên điều mà Manuel Castells gọi là “xã hội mạng”¹. Xã hội mạng bao gồm những đầu mối kết nối thông qua luồng thông tin và mối quan hệ theo chiều ngang. Khác với trước đây, khi các mối quan hệ kinh tế và xã hội gắn chặt với địa điểm và tiếp xúc trực tiếp, các đầu mối trong xã hội mạng có thể là khu vực, quốc gia hoặc quốc tế. Chúng ngày càng phi thời gian và phi địa điểm. Con người kết nối với nhau khi có chung quan điểm, lo ngại, những điều thích và không thích. Ảnh hưởng và tầm quan trọng của các cá nhân và tổ chức ngày càng gắn liền với sự hiện hữu của họ trong các mạng lưới thông tin.

Theo Castells, các chính phủ phải đáp ứng trước những thay đổi tạo nên sự xuất hiện xã hội mạng. Chính phủ theo ông, hiện “mang đặc trưng chủ quyền và trách nhiệm được chia sẻ giữa các nhà nước và cấp chính phủ; sự linh hoạt của qui trình quản trị; và sự đa dạng hơn về thời gian và không gian trong mối quan hệ giữa chính phủ và công dân so với các quốc gia thuần chủng đi trước”²

Một số ví dụ giúp minh họa điểm này. Ở Mỹ, doanh nghiệp phải thỏa mãn các cơ quan luật định cấp liên bang, bang và địa phương. Họ phải báo cáo cùng thông tin nhiều lần cho các cơ quan khác nhau, có nghĩa là mất nhiều ngày để điền mẫu đơn và đến cơ quan nhà nước. Với các doanh nghiệp nhỏ, vấn đề đề thủ tục giấy tờ là gánh nặng nghiêm trọng. Cơ quan hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ của liên bang đã tìm cách giải quyết vấn đề này, họ hình thành mạng lưới các cơ quan liên bang, bang và địa phương chia sẻ thông tin trên internet để giảm thời gian cần thiết trong việc đáp ứng yêu cầu của cơ quan điều tiết, yêu cầu giấy phép, và vv. Trang web “business.gov” mang lại cho doanh nghiệp nhỏ một loạt dịch vụ bao gồm việc chuẩn hóa qui trình cấp phép và đăng ký. Các doanh nghiệp, cơ quan chính phủ, hiệp hội doanh nghiệp và các nhóm khác gia nhập mạng lưới để chào mời và yêu cầu dịch vụ, đồng thời phối hợp các hoạt động mà họ không thể làm một mình.

Ở Birmingham, Anh, các viên chức thành phố phát hiện rằng các cơ quan địa phương khác nhau đang cung cấp dịch vụ điều trị cai nghiện ma túy và rượu. Họ đang cạnh tranh nhau để xin tài trợ của chính phủ. Thành phố đã thành lập một mạng lưới, gọi là

¹ Manuel Castells (2000) *The Rise of the Network Society*, Oxford: Blackwell.

² Manuel Castells (2009) *Communication Power*, Oxford University Press.

Hợp tác vì sự an toàn công cộng của Birmingham để đại diện cho mối quan tâm và quyền lợi của các nhóm khác nhau, chính phủ và xã hội dân sự, trong cung cấp dịch vụ. Chính phủ xã hội dân sự và các cơ quan khu vực tư nhân cùng tham gia mỗi quan hệ đối tác này một cách tự nguyện. Kết quả là sự phối hợp tốt hơn và sử dụng hiệu quả hơn nguồn lực của nhà nước.³

Lấy một ví dụ từ Việt Nam. Trong những năm gần đây chúng ta đã thấy áp lực cải cách ngày càng tăng đối với hệ thống giáo dục đại học. Người dân không hài lòng với sự tiếp cận và chất lượng của các trường đại học và cao đẳng. Chính phủ đã phản ứng bằng cách nhanh chóng gia tăng số địa điểm, kể cả mở rộng các đại học công và nói lỏng qui định đối với các tổ chức tư nhân. Nhưng những thay đổi này chỉ làm tăng thêm quan ngại về chất lượng. Kết quả là số lượng sinh viên đi du học nước ngoài tăng mạnh: Việt Nam hiện là nguồn cung cấp sinh viên đứng thứ 8 ở Mỹ, xếp ngang hàng với các nước lớn hơn và giàu có hơn.

Một nghiên cứu do Trường Harvard Kennedy School, Trường Fulbright và Đại học New School đã mô tả những thách thức đối mặt với các đại học Việt Nam trong nỗ lực cạnh tranh với quốc tế.⁴ Các đại học Việt Nam thiếu nguồn lực, nhân sự, quá đông, hoạt động lỗi thời và cơ sở hạ tầng thiếu thốn. Tuy nhiên, giải pháp không chỉ là tiền. Các đại học công là một phần của bộ máy quản lý nhà nước to lớn vẫn đang hoạt động trên cơ sở “chỉ huy và kiểm soát”. Họ không có đủ sự tự chủ để cạnh tranh trên cơ sở chất lượng và uy tín, hoặc để điều chuyển nguồn lực từ mục đích sử dụng phi hiệu quả sang hiệu quả hơn. Các quyết định nhân sự đều dựa vào thâm niên và sự trung thành chính trị hơn là năng lực và thành tích. Nghiên cứu không được đánh giá cao, kết quả là giảng viên đại học rất ít khi làm nghiên cứu. Các đại học tư thì mang tính lợi nhuận và do đó chú trọng vào những môn học sinh lợi như đào tạo tiếng Anh, quản trị kinh doanh, và công nghệ máy tính đơn giản. Họ không dạy các lĩnh vực như sinh học, vật lý, y và kỹ thuật.

Báo cáo của Harvard xác định 7 nguyên tắc của một đại học thành công, đó là:

- Tự do hàn lâm: Nội dung đào tạo và nghiên cứu phải được định hướng trên cơ sở học thuật chứ không phải những quan tâm chính trị.
- Sự tự chủ: Các đại học phải có quyền kiểm soát nhân sự, nội dung đào tạo, nghiên cứu và mối quan hệ với cộng đồng và doanh nghiệp để họ có thể đề ra các chính sách ứng với điều kiện cụ thể của mình.
- Trách nhiệm giải trình và tính minh bạch: Các đại học phải hoàn toàn minh bạch về tài chính, chính sách, tuyển sinh và nghiên cứu. Họ phải chịu trách nhiệm giải trình trước sinh viên, giảng viên và cộng đồng.
- Ngân sách ổn định: Các đại học phải có nguồn ngân sách ổn định, bất kể từ khu vực tư nhân hay nhà nước.
- Tuyển dụng trên cơ sở năng lực: Giảng viên và sinh viên phải được chọn lựa trên cơ sở năng lực thay vì những cân nhắc chính trị hay yếu tố khác.
- Cam kết theo các chuẩn mực đẳng cấp thế giới: Các đại học phải so sánh mình với những tổ chức tốt nhất trên thế giới, không chỉ với các láng giềng của Việt Nam.

³ Stephen Goldsmith and William D. Eggers (2004) *Governing By Network: The New Shape of the Public Sector*, Harvard Kennedy School and Brookings Institution.

⁴ “The Intangibles of Excellence: Governance and the Quest to Build a Vietnamese Apex Research University,” (2009) Harvard Vietnam Program, <http://ash.harvard.edu/extension/ash/docs/Apex.pdf>.

- **Cạnh tranh:** Các đại học phải cạnh tranh trên cơ sở uy tín về sinh viên tốt nghiệp và hoạt động nghiên cứu của mình.

Liệu nền quản trị mang tính chỉ huy và kiểm soát, và thứ bậc có phải là mô hình đúng để cải cách các đại học Việt Nam hay không? Chúng ta có thể áp dụng những nguyên tắc nào từ chính phủ kết nối để cải thiện kết quả hoạt động của các đại học?