

# “Lối thoát” và “tiếng nói”

---

*Nền cộng hoà không có các đối tượng,  
mà chỉ có các công dân.*

— Thiers

## VAI TRÒ CỦA LỐI THOÁT VÀ TIẾNG NÓI TRONG NỀN HÀNH CHÍNH CÔNG

Như đã nhấn mạnh trong Chương 1, chế độ trách nhiệm hiệu quả đối với nền hành chính công có cả thành tố bên ngoài lẫn thành tố bên trong. Albert Hirschman trong công trình nghiên cứu đầu tiên (Hirschman 1970) của mình đã phân tích hai yếu tố cơ bản của chế độ trách nhiệm bên ngoài. Thứ nhất là phạm vi *lối thoát* cho công chúng, tức là mức độ mà công chúng có thể tiếp cận những nhà cung cấp khác nhau, bất kể là công

hay tư, của một loại dịch vụ nhất định (hoặc tiếp cận hàng hoá thay thế cho dịch vụ đó). Thứ hai là *tiếng nói*, tức là cơ hội cho công chúng tìm kiếm sự phục vụ tốt hơn từ các nhà cung cấp dịch vụ công mà không cần chọn nguồn cung cấp thay thế khác. Tiếng nói đề cập đến mức độ mà công chúng có thể tác động đến khả năng tiếp cận một dịch vụ công hoặc chất lượng của nó thông qua một số hình thức tham gia hoặc thể hiện sự phản đối hay ý kiến của mình (bất kể có tồn tại lối thoát hay không). Nhằm đáp ứng các nhu cầu tập thể một cách có hiệu quả, các chính phủ cần phải đủ khả năng trong việc xác định các nhu cầu của mọi tầng lớp dân cư, kể cả các nhóm người nghèo và người bị gạt ra bên lề. Điều đó đòi hỏi phải mở lối cho các cá nhân,

những người sử dụng, các tổ chức tư và xã hội công dân thể hiện ý kiến của họ. Những cuộc bầu cử định kỳ không thể đáp ứng được một cách đầy đủ mục đích cung cấp kịp thời thông tin phản hồi về kết quả hoạt động của chính phủ trong những lĩnh vực cụ thể. Vì vậy, ở hầu hết các nước, công dân tìm cách bảo vệ ý kiến và lợi ích của mình bên ngoài và trong suốt thời gian giữa các cuộc bầu cử với tư cách là người nộp thuế, người tiêu dùng dịch vụ công, người nhận trợ giúp xã hội và thành viên của các tổ chức xã hội công dân.

*Lối thoát* không đơn thuần là một cơ chế phản ứng kinh tế thường thấy trong thị trường cạnh tranh, trong khi *tiếng nói* không chỉ đơn thuần là một sự phản ứng chính trị thông qua các chính đảng, các cơ quan tự nguyện và các nhóm công dân. Tuy nhiên, *lối thoát* và *tiếng nói* có thể vừa thay thế vừa bổ sung cho nhau. Quyết định của công chúng về việc sử dụng một trong hai sự lựa chọn đó hoặc sử dụng kết hợp cả hai sẽ phần nào phụ thuộc vào chi phí giao dịch để có được thông tin về các nhà cung cấp dịch vụ thay thế (trong trường hợp đối với *lối thoát*) và chi phí của các hình thức hành động tập thể khác nhau (trong trường hợp đối với *tiếng nói*). Tính hiệu quả tương đối của *lối thoát* và *tiếng nói* được quyết

định bởi các đặc điểm của dịch vụ, chẳng hạn như mức độ ế ẩm của thị trường, việc giảm chi phí sản xuất, các rào cản đối với thông tin, giáo dục, pháp luật và các yếu tố khác cũng như sự khác nhau giữa các dịch vụ. Những nhóm người nghèo và những người bị gạt ra ngoài lề - có rất ít khả năng tiếp cận *lối thoát* cũng như *tiếng nói* vì họ không thể từ bỏ nơi cư trú của mình hay tiếp cận các nhà cung cấp dịch vụ khác.

Sức ép và yêu cầu của công chúng về các dịch vụ có chất lượng cao hơn đang buộc các chính phủ ở hầu hết các nước phải tìm kiếm những biện pháp khác về mặt thể chế để điều chỉnh việc cung cấp dịch vụ. Có một số hoạt động nhất định rất khó cụ thể hoá và thường không thể phản bác được, có nghĩa là sự tham gia của các đối thủ cạnh tranh là hết sức khó khăn hoặc thậm chí không thể (chẳng hạn như thực thi pháp luật). Trong những trường hợp đó, không có sự lựa chọn *lối thoát* thực tế nào, và do vậy việc cung cấp dịch vụ tốt chỉ có thể đạt được thông qua các cơ chế *tiếng nói*, chế độ khuyến khích vật chất và chế tài đối với những công chức có trách nhiệm. Tuy nhiên, đối với nhiều loại dịch vụ công, hoàn toàn có thể đưa ra những phương án lựa chọn *lối thoát* chính thức cho công dân thông

qua thị trường, khu vực tự nguyện và cơ chế chuyển giao cho cộng đồng quản lý.

Thông qua sức ép đối với các nhà hoạch định chính sách, sự công khai, sự phản đối và việc tham gia vào những quyết định chủ chốt, tiếng nói của công chúng có thể ảnh hưởng lớn đến hệ thống kiểm soát mang tính thứ bậc của các chính quyền tập trung hoá và chống lại chế độ trách nhiệm bên trong yếu ớt cũng như động cơ không thoả đáng. Ảnh hưởng của tiếng nói sẽ tăng lên khi cơ cấu tổ chức và chế độ khuyến khích trong nền hành chính công xây dựng được ở các công chức một tinh thần phục vụ nhân dân tốt hơn.

Ngoài chế độ trách nhiệm đối với dịch vụ, tiếng nói có trọng lượng cũng bảo đảm rằng các chính phủ sẽ *tham khảo ý kiến* công dân trong việc đề ra các kế hoạch phát triển và trong quyết định về những dự án lớn nhằm có được sự đồng thuận rộng rãi nhất và tạo cơ sở vững chắc cho việc thực hiện thành công chương trình. Tại các nước đang phát triển, việc sử dụng một cách có hiệu quả tiếng nói đòi hỏi phải có các chương trình giáo dục, huy động sự tham gia của xã hội và thậm chí cả marketing xã hội để tăng cường sử dụng các dịch vụ cần cho xã hội như tiêm chủng, kế hoạch hoá gia đình, phổ

cập giáo dục, dinh dưỡng, v.v..

Sự giảm thiểu tiếng nói là một nguy cơ dẫn đến sự trì trệ và quá tải hành chính, những vấn đề và chi phí cho việc phân loại một số lượng lớn các ý kiến của công chúng (có thể một số quan điểm không mang tính đại diện) và mối hiểm họa là một số ít người có lợi thế hơn sẽ lấn át lợi ích của các nhóm người yếu thế hơn.

## LỐI THOÁT - ĐƯA RA SỰ LỰA CHỌN VÀ CHO TƯ NHÂN THẦU

### Bối cảnh chung

Như đã trình bày ở trên, lối thoát là phạm vi mà công chúng có thể tiếp cận các nhà cung cấp khác nhau, công hay tư, của một dịch vụ nhất định. Các cơ quan chính quyền ở mọi cấp phải hành động hướng tới người sử dụng *như thể* có sự lựa chọn lối thoát, thậm chí cả trong trường hợp có sự độc quyền hoàn toàn của nhà nước. Nếu không, việc mất sự ủng hộ của cộng đồng và sự phản đối mạnh mẽ từ phía công chúng sớm muộn cũng sẽ ảnh hưởng đến hoạt động cung cấp nhiều loại dịch vụ, tước bỏ lợi ích từ sự giám sát của địa phương và động cơ quan trọng của các cơ quan công quyền để đạt hiệu quả - và hoàn toàn không ngẫu nhiên - làm suy giảm sự ủng

hộ chính trị đối với chính phủ. Khi chất lượng dịch vụ công giảm xuống dưới một mức nhất định, người dân sẽ thực hiện lựa chọn về lối thoát của mình bằng việc từ chối nộp thuế và các khoản phí dịch vụ khác hoặc bố trí tại địa phương cho các nhà cung cấp tư nhân cung cấp dịch vụ đó (ví dụ tư nhân thu gom rác hay cung cấp nước, v.v.). Khi lối thoát được thực hiện dưới hình thức thường thấy là sự di chuyển ra bên ngoài của những chuyên gia đầy kỹ năng và các hãng tư, nó sẽ có tác động lâu dài đối với cơ sở kinh tế và thu nhập của chính quyền trung ương hoặc trung ương hữu quan. Cùng với toàn cầu hoá (Chương 1), hầu hết các chính phủ đã quan tâm hơn tới nguy cơ này và do vậy đã chú ý hơn đến chất lượng dịch vụ công.

Những khả năng về lối thoát một phần là chức năng bảo đảm chất lượng của dịch vụ được cung cấp. Sự độc quyền hoàn toàn của chính phủ không thể loại bỏ được hoạt động của các nhà cung cấp dịch vụ tư không chính thức tại các khu nhà ổ chuột hoặc các khu ngoại thành nơi chưa có mạng lưới dịch vụ công. Tại nhiều thành phố ở các nước đang phát triển với sự độc quyền chính thức của nhà nước về phương tiện giao thông công cộng chẳng hạn, thì thị phần

vận tải tư không chính thức vẫn có thể chiếm tới 90%. Một số loại dịch vụ y tế cũng có thể do nhiều cơ sở y dược tư nhân cung cấp. Các dịch vụ hỗ trợ và các nguồn tại chỗ cũng có chỗ đứng trong trường hợp không có hoặc không đủ dịch vụ công. Các nước đang phát triển ngày càng lo lắng về việc một số đông người nghèo đang bị loại ra khỏi các dịch vụ do các đơn vị độc quyền nhà nước cung cấp và sự nghèo khổ này càng trầm trọng do hậu quả của sự loại trừ đó. Đối với người nghèo, các khả năng về lối thoát có thể sẽ mang tính lý thuyết hơn là thực tế nếu họ không đủ điều kiện để thực hiện. Tương tự như vậy, các cá nhân không quen với nhiều loại hình dịch vụ chắc chắn sẽ có nhu cầu tìm hiểu thông tin để lựa chọn. Thế nhưng bản thân sự lựa chọn cũng có thể không hiện thực, nếu không đủ tiền để mua dịch vụ đó - điều mà những người không có bảo hiểm y tế biết rất rõ, thậm chí cả ở các nước phát triển.

Trong tương lai xa, sẽ không có sự mâu thuẫn giữa hiệu quả của khu vực công và sự khuyến khích các khả năng về lối thoát. Ngược lại, việc chính phủ tích cực tìm kiếm các sự lựa chọn để điều chỉnh việc cung cấp dịch vụ là cách thức cần thiết để tăng hiệu quả của nền hành chính công, và quan trọng

hơn là bảo đảm các nhu cầu thiết yếu cho những người nghèo và người dễ bị tổn thương.

### **Cho tư nhân thầu<sup>2</sup>**

Việc giao thầu cung cấp dịch vụ xã hội cho khu vực tư, nếu được làm tốt và trong một số điều kiện nhất định, có thể sẽ mang lại hiệu quả cao. Thêm vào đó, nguy cơ mất khách hàng là một lời nhắc nhở thường trực và có sức nặng đối với hoạt động của một doanh nghiệp tư nhân. Mặc dù thiếu vắng động cơ lợi nhuận, điều này cũng có thể khuyến khích các tổ chức thuộc khu vực công hoạt động tốt hơn. Chính vì vậy, khả năng cho thầu một số loại hình dịch vụ hoặc chức năng công cần phải được đặt ở vị trí hàng đầu trong danh sách các vấn đề thường trực trong các tổ chức chính phủ. Tuy nhiên, việc cho thầu chỉ là một cơ chế liên quan đến thị trường nhằm nâng cao tính hiệu năng và hiệu quả. Vấn đề này được trình bày hơi dài dòng ở đây là do nhu cầu cần phải hiểu thấu đáo về tác dụng và giới hạn của nó với vai trò là một cơ chế *lối thoát*.

*Thế nào là cho tư nhân thầu?*

Cho tư nhân thầu là chuyển giao cho khu vực tư thực hiện các hoạt động do chính phủ cấp kinh phí và trước đây do chính phủ

thực hiện. Cách làm này hiện đang được sử dụng lại nhiều, nhưng nó rất phổ biến trong lịch sử. Chẳng hạn, chế độ “địa tô” đã từng thịnh hành ở Trung Quốc, Hy Lạp, La Mã<sup>3</sup> cổ đại, hay gần đây hơn là Thái Lan, nơi mà mãi tới năm 1875 vẫn chưa có một tổ chức của chính phủ đứng ra thu thuế (việc cho thầu cũng được thực hiện trong khu vực tư nhân và thường được gọi là thầu khoán).

Nhìn chung, theo phương thức cho thầu, những hoạt động chuyển cho khu vực tư vẫn tiếp tục do chính phủ cấp kinh phí. Việc tách khâu cấp kinh phí khỏi việc cung cấp dịch vụ cho phép người mua là các cơ quan chính phủ lựa chọn các nhà cung cấp khác nhau và kiểm soát các tiêu chuẩn chi phí, chất lượng mà không cần phải tính đến lợi ích riêng của nhân viên của mình hay những cản trở hành chính khác. Cho thầu là nhằm mục đích nâng cao hiệu quả và giảm chi phí bằng việc khuyến khích cạnh tranh và/hoặc xác định rõ hơn các chi phí. Ví dụ, tại Niu Dilân, Văn phòng kiểm toán đã cho thầu một số hoạt động của mình. Một trong những lý do của việc cho thầu là phương pháp tiếp cận “thử nghiệm thị trường”, qua đó, chính phủ sẽ đánh giá liệu giao việc cung ứng dịch vụ công đang xem xét cho khu vực tư có tốt hơn hay không.

Một số hình thức cho thuê thường thấy là xây dựng - vận hành - chuyển giao (BOT) hoặc xây dựng - cho thuê - chuyển giao (BLT), theo đó khu vực tư sẽ cấp tiền cho các dự án công cộng. Đối với hình thức BOT, khu vực tư sẽ cấp kinh phí cho các dự án đầu tư ban đầu; thu hồi vốn đầu tư thông qua lợi nhuận thu được từ việc chính phủ nhượng hoàn toàn quyền vận hành công trình trong một thời gian xác định trước; và khi hết thời gian thuê, sẽ chuyển công trình cho chính phủ. Các hợp đồng BOT được coi là một phương thức hấp dẫn nhằm thu hút vốn của khu vực tư và của nước ngoài để đầu tư xây dựng hạ tầng cơ sở công cộng<sup>4</sup>. Phương thức BOT đã từng được áp dụng trong nhiều năm tại một số nước phát triển (công trình được báo chí nói đến nhiều nhất là Đường hầm qua eo biển Măngơ nói liền Anh và Pháp)<sup>5</sup>, và gần đây được áp dụng nhiều hơn ở các nước đang phát triển. Châu Á có nhiều dự án BOT, trong đó có thể kể đến các dự án xây cầu và sân bay mới ở Hồng Kông, Trung Quốc; các dự án nhà máy điện và đường xe lửa ở Cộng hoà nhân dân Trung Hoa; dự án đường cao tốc và sân bay ở Malaixia; dự án viễn thông ở Thái Lan và dự án truyền thông đại chúng và nhà máy điện ở Philippin. Với kinh phí 1,8 tỷ đô la,

dự án xây dựng nhà máy điện trên khu vực sông Hub tại Pakixtan có lẽ là một dự án BOT đứng thứ hai trên thế giới về quy mô và mức độ phức tạp sau dự án đường hầm qua eo biển Măngơ<sup>6</sup>.

Một số hợp đồng BOT có điều khoản bảo đảm cho nhà thầu không phải chịu các tổn thất, mất mát trong quá trình vận hành công trình (như trên một tuyến đường có thu lệ phí, nếu lưu lượng giao thông ít hơn so với dự kiến, thì chính phủ có thể bảo đảm việc trả các khoản nợ đã thoả thuận cho công trình). Trong các hợp đồng BOT, nhà thầu chính thức chịu trách nhiệm về thành công cũng như thất bại của dự án. Tuy vậy, nếu nhà thầu phá sản thì trong đa số các trường hợp, chính phủ sẽ phải tiếp tục vận hành công trình và trợ cấp cho nó vì cuộc sống của rất nhiều người phụ thuộc vào công trình đó.

#### *Tại sao và khi nào*

Lý do của việc cho thuê tư có rất nhiều, trong đó có việc giảm chi phí cung cấp dịch vụ; sự thiếu kỹ năng chuyên môn của cơ quan nhà nước; cung cấp sản phẩm chất lượng cao; có được thước đo để so sánh chi phí giữa việc cung cấp dịch vụ của chính phủ và của khu vực tư (thử nghiệm thị trường); tiếp cận được kỹ năng và thiết bị được chuyên

môn hoá; tránh chi phí ban đầu cao; tạo ra các chức năng riêng biệt mới; hạn chế số lượng lao động chính phủ; giảm bớt sự ảnh hưởng của công đoàn; tránh những quy định hoặc hạn chế về lao động; giữ được sự linh hoạt để điều chỉnh quy mô của chương trình (Reh fuss 1990). Ngoài ra, đôi khi còn có cả ý định khuyến khích khu vực tư phát triển trong một ngành hoặc một lĩnh vực kinh doanh cụ thể nào đó. Tuy nhiên, trong mọi trường hợp cho thầu, cơ quan chính phủ vẫn tiếp tục chịu trách nhiệm trước chính phủ và nhân dân về chất lượng dịch vụ và kết quả của việc thực hiện hợp đồng.

Các công ty tư nhân thường được ký hợp đồng để thực hiện một số công việc nhất định cho các cơ quan chính phủ như dịch vụ thư tín, lau dọn, an ninh, lễ hành, v.v., chủ yếu dựa trên ưu thế về chi phí trực tiếp. Một hình thức liên quan trực tiếp hơn đến các lựa chọn lối thoát của công dân là cho thầu việc cung cấp các dịch vụ cuối cùng cho công chúng. Ngoài hình thức cung cấp dịch vụ trực tiếp bởi các cơ quan chính phủ, hiện đang có ba mô hình cung cấp dịch vụ: *điều tiết*, *tài trợ* và *giao thầu*. Trong mô hình điều tiết, chính phủ tham gia vào việc lập kế hoạch, nhưng không tham dự vào việc cấp tài chính hoặc tạo ra

dịch vụ (như trong việc thực hiện quy hoạch đất đai). Theo mô hình tài trợ, chính phủ cấp kinh phí cho việc nghiên cứu, trợ giúp kỹ thuật và pháp lý, nhưng không lập kế hoạch hay tạo ra dịch vụ. Theo mô hình giao thầu, chính phủ vừa lập kế hoạch vừa cấp kinh phí cho dịch vụ, nhưng cho thầu khâu cung cấp dịch vụ (như việc bảo dưỡng các công viên và các trung tâm cộng đồng).

Vì các dịch vụ khác nhau đòi hỏi các mô hình cung cấp khác nhau, tính chất và sự pha trộn các dịch vụ do cơ quan chính phủ cung cấp sẽ quyết định liệu việc cho thầu có hợp lý hay không và ở mức độ nào. Dịch vụ không bao giờ cho tư nhân thầu chủ yếu là những loại dịch vụ liên quan đến việc sử dụng các biện pháp cưỡng chế nhà nước (ví dụ cảnh sát) và những dịch vụ thiết yếu mà nếu bị gián đoạn sẽ gây khủng hoảng lớn, ví dụ như việc kiểm soát không lưu. Nói chung, chỉ nên xem xét việc cho tư nhân thầu các dịch vụ công khi có đủ năm điều kiện cơ bản sau đây:

- việc cho thầu sẽ giúp tiết kiệm chi phí hoặc đem lại nhiều lợi ích hơn cho người sử dụng;
- có thể xác định rõ đầu ra liên quan đến kết quả mong muốn;
- có thể giám sát được việc thực hiện (và có đủ năng lực

- hành chính để làm việc đó);
- hợp đồng có thể được thực hiện (và có đủ năng lực hành chính để làm điều đó);
  - đã có các cơ chế kế toán, kiểm toán thích hợp và hiệu quả.

Như vậy, cho thầu là phương thức đặc biệt phù hợp đối với các loại dịch vụ của chính quyền địa phương - trong một số trường hợp là hậu quả của những hạn chế về biên chế do chính quyền trung ương áp đặt đối với chính quyền địa phương, nhưng nguyên nhân quan trọng hơn là do ưu thế về tính hiệu quả của việc giao cho khu vực tư cung cấp một số dịch vụ công nhất định. Những lĩnh vực lớn mà chính quyền địa phương cho khu vực tư thầu bao gồm: bảo dưỡng nhà cửa; an ninh; bảo dưỡng sửa chữa xe cộ; cung cấp trang thiết bị cho các công viên, danh lam thắng cảnh và khu giải trí; thu gom và xử lý rác thải; chiếu sáng và bảo dưỡng hệ thống đèn đường; và các loại dịch vụ tương tự thoả mãn năm điều kiện liệt kê ở trên.

Tại một số nước phát triển, chính quyền địa phương được yêu cầu đưa hầu hết các loại dịch vụ trong và ngoài cơ quan chính quyền ra đấu thầu. (Ví dụ, bang Victoria, Ôxtrâyliya yêu cầu là 50% ngân sách bắt buộc phải đưa ra đấu thầu). Như vậy, các bộ liên

quan bị đặt dưới áp lực là phải làm sao để mức chi phí và chất lượng dịch vụ của mình ngang bằng với mức của chủ thể tư nhân trúng thầu nếu muốn tiếp tục cung cấp loại dịch vụ đó và duy trì biên chế, ngân sách của mình.

Tuy vậy, việc chính phủ cung cấp dịch vụ công (thông qua các cơ quan thuộc bộ hoặc không thuộc bộ - Chương 6) vẫn tiếp tục là hình thức cung cấp dịch vụ công chủ yếu. Ở hầu hết các nước, chi tiêu của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương cho dịch vụ công cung cấp thông qua các đơn vị tư nhân cũng như các tổ chức tự nguyện vẫn chưa chiếm tỷ lệ lớn.

#### *Quản lý quá trình cho tư nhân thầu<sup>7</sup>*

Trước tiên, cần phải làm rõ mục tiêu của dịch vụ và xác định các hoạt động cụ thể sẽ cho tư nhân thầu. Ngoài ra, cũng cần phải:

- đánh giá những thay đổi chắc chắn sẽ xảy ra đối với các điều kiện (như tăng dịch vụ, các yêu cầu đối với khoản đầu tư);
- rà soát lại việc phối hợp giữa các hoạt động sẽ cho tư nhân thầu và các hoạt động liên quan khác của chính phủ;
- đánh giá xem có thể lồng ghép các hoạt động ở các cơ quan chính phủ khác vào dự án để nâng cao hiệu quả của dự án hay không; và



- đánh giá chất lượng quản lý của nhà thầu.

Có nhiều phương án lựa chọn để xem xét liên quan đến thể loại hợp đồng (hợp đồng thanh toán một lần, hợp đồng khoán sản phẩm, hợp đồng phân chia lợi nhuận v.v.), liên quan đến mục đích (như chỉ nhằm tiết kiệm chi phí hay nâng cao chất lượng phục vụ) và liên quan đến người cung cấp dịch vụ tương lai. Chi phí của dự án cần phải được đánh giá (khi có thể) dựa trên kinh nghiệm thu được từ các dự án tương tự hoặc các công trình nghiên cứu cụ thể;

tiêu chuẩn thực hiện phải được quy định rõ ngay trong hợp đồng; và hợp đồng cần có các quy định về trường hợp nhà thầu không thực hiện hợp đồng và cơ chế giải quyết tranh chấp.

Đánh giá và quản lý rủi ro là các khía cạnh quan trọng của việc quản lý quá trình giao thầu (Hộp 13.1). Cơ quan chính phủ cần nắm giữ kiến thức kỹ thuật của dịch vụ cũng như cần có khả năng giám sát việc theo dõi thực hiện của nhà thầu và kiểm toán thông tin liên quan đến việc thực hiện từ phía nhà thầu.

### Hộp 13.1

#### Rủi ro và cơ hội trong việc cho khu vực tư nhận thầu cung cấp dịch vụ công

Ở *Malaysia*, Chính phủ đã ký một hợp đồng nhượng quyền có thời hạn 28 năm theo một cách thức mới và đầy tham vọng với một tập đoàn tư nhân để nâng cấp, cải tạo và mở rộng hệ thống thoát nước trên toàn quốc. Mặc dù bản hợp đồng ước tính trị giá 2,8 tỷ đôla đã được ký vào năm 1993, tiến độ thực hiện rất chậm, chủ yếu do phản ứng mạnh mẽ của công chúng và thị trường đối với việc thu phí và tăng phí sử dụng. Kinh nghiệm của *Malaysia* cho thấy vấn đề phân bổ rủi ro chưa từng có nảy sinh bởi việc tư nhân cung cấp dịch vụ vệ sinh theo cách thức bán lẻ trong các

trường hợp mà trước đây những dịch vụ này chưa bao giờ được cung cấp một cách tập trung, việc các đơn vị cung cấp dịch vụ không có quyền pháp lý trong việc ngừng dịch vụ đối với những người không nộp tiền, và dịch vụ thoát nước và cấp nước được thanh toán riêng biệt.

Ở *Argentina*, thành phố Buenos Aires đã ủy quyền quản lý và trách nhiệm đầu tư về hệ thống nước và vệ sinh cho một tập đoàn tư nhân. Theo điều khoản của hợp đồng kéo dài 30 năm này, tập đoàn sẽ đầu tư bốn tỷ đôla cho việc nâng cấp, cải tạo và mở rộng hệ thống

nước và vệ sinh. Trong ba năm, tập đoàn này đã mang lại những cải thiện rất lớn về khâu vận hành và tài chính thông qua việc giảm lượng nước thất thoát và nâng cao tỷ lệ thu tiền sử dụng. Có được thành công này là do những bước đi mạnh bạo của Chính phủ *Argentina* nhằm bảo đảm nguồn kinh phí dồi dào cho dự án: tăng mức giá trước khi tư nhân hoá, bảo đảm trách nhiệm của công ty kinh doanh nước quốc doanh, cấp tiền cho chương trình về hưu tự nguyện, đưa ra bảo đảm là tập đoàn có quyền cắt dịch vụ đối với những khách hàng không trả tiền và lập ra một cơ

*Hộp 13.1 (Tiếp)*

quan quản lý độc lập để phòng ngừa khả năng chính trị hoá dự án. Tuy nhiên, không lâu sau khi ký hợp đồng, mức tiền dịch vụ đã được tăng lên hơn mức dự kiến vì chính phủ đã đồng ý với nhận định của nhà thầu là tình trạng kỹ thuật của hệ thống tồi tệ hơn so với dự kiến.

Ở *Niu Dilân*, sau khi rời lỏng điều tiết của nhà nước đối với ngành năng lượng của *Niu Dilân* vào năm 1992, công ty *Mercury Energy Limited* được thành lập tháng 10-1993 với tư cách là người kế nhiệm của Ban quản lý năng lượng điện *Auckland (AEPB)*.

Ngày 20-2-1998, một cuộc khủng hoảng năng lượng đã nổ ra tại *Auckland* khi bốn đường cáp lớn dẫn điện cấp cho trung tâm buôn bán bị chập cháy. Các chuyên gia quốc tế của *Mercury Energy* đã tìm ra các nguyên nhân chập cháy là do thời tiết quá nóng và khô, các vấn đề

trong lòng đất nơi lắp đặt đường cáp, đất lún ở một số nơi đặt đường cáp, sự rung từ xe cộ trên tuyến đường bộ và đường sắt gần đó và việc nhà thầu cắt các đường dây cáp kiểm soát. Tuy nhiên, năng lực, các tiêu chuẩn và hoạt động thực tế của công ty - với tư cách là nhà cung ứng điện chủ chốt của *Auckland* - đã được đặt lên bàn cân. Đoàn kiểm tra của chính phủ về vụ này đã phân chia lỗi cho *Mercury Energy* và công ty trước của nó là *AEPB*, bởi vì cả hai đều xao nhãng trong việc xử lý mặc dù đã có bằng chứng cho thấy độ tin cậy của các dây cáp đã suy giảm. Tuy nhiên, *Mercury Energy* bị đổ lỗi nhiều hơn vì theo kết luận điều tra thì công ty này đã không đánh giá đúng mức nguy cơ mất điện. Hơn nữa, báo cáo điều tra kết luận là tính chất gián tiếp của sở hữu cổ phần của *Mercury Energy* có thể đã có tác động do

“thiếu chế độ trách nhiệm rõ ràng của Hội đồng quản trị thông qua chế độ kỷ luật đối với cổ đông và/hoặc thị trường có hiệu quả” - một mục tiêu sống còn trong ngành công nghiệp có hệ thống mạng lưới với những đặc điểm độc quyền. Tương tự như vậy, các hợp đồng của *Mercury Energy* với khách hàng không quy định rõ về những rủi ro trong việc cung cấp điện có thể xảy ra, và trừ phi những ngoại lệ cũng như những hạn chế đã được đàm phán một cách tự do và công bằng giữa nhà cung ứng dịch vụ và khách hàng, người cung ứng thường phải chịu trách nhiệm về tài sản.

—————  
*Nguồn: Finance and Development (tháng 3-1997); The Age, Melbourne Online, các vấn đề (1998); và Rob Laking, Trưởng khoa đào tạo thạc sĩ quản trị công, Đại học Victoria, Wellington (1998).*

Tuy nhiên, dù cho hợp đồng có được thiết kế và thực hiện cẩn thận đến mấy đi nữa thì cơ quan chính phủ cũng không thể thoái thác trách nhiệm đối với dịch vụ liên quan khi dịch vụ này được giao cho khu vực tư nhân thầu. Cơ quan nói trên có nghĩa vụ theo dõi việc thực hiện của nhà thầu để bảo

đảm các tiêu chuẩn được đáp ứng và hợp đồng được thực hiện đầy đủ. Trong trường hợp nào thì công chúng cũng sẽ nhắc nhở chính phủ một cách nghiêm khắc về nghĩa vụ đó nếu có sai sót lớn nào đó xảy ra trong việc thực hiện bản hợp đồng đã ký cũng như việc cung ứng dịch vụ.

*Sự cần thiết phải thận trọng*

Như đã nêu, việc cho thầu có thể là một công cụ hữu hiệu nhằm tăng tính hiệu quả và cải thiện chất lượng cung cấp một số loại dịch vụ công. Khi chuẩn bị và xem xét yêu cầu kinh phí của các bộ, một điều luôn nên làm là phải đặt ra câu hỏi có giải pháp nào cho tư nhân thầu để đỡ tốn kém hơn không, và nếu câu trả lời là có thì phải cho tư nhân thầu ngay (Xem Cây quyết định ở Chương 1). Tuy nhiên, việc cho thầu không phải là việc né tránh hay thay thế nhằm nâng cao hiệu quả và hiệu năng của nền hành chính công, hoặc việc tư nhân hoá trực tiếp nếu dịch vụ liên quan không thuộc về khu vực công. Việc cho tư nhân thầu cũng chứa đựng rủi ro về tài chính, tính hiệu năng và quản lý nếu không được thiết kế và giám sát tốt. Vì vậy, một điều luôn cần thiết là phải xác định chính xác các điều kiện hợp đồng và thị trường, trong đó giải pháp cho tư nhân thầu có thể được thực hiện.

Kinh nghiệm trong thực tiễn đối với hợp đồng thanh toán một lần và hợp đồng đối tác cũng giống như kinh nghiệm đối với hợp đồng quản lý doanh nghiệp công (Chương 6). Nhìn chung, những hợp đồng này không giúp gì trong việc phục hồi các doanh

nh nghiệp làm ăn thua lỗ và trong nhiều trường hợp còn dẫn đến tình trạng mất mát tài sản và phân tán lợi nhuận bởi các nhà quản lý tư nhân (Khi các hợp đồng quản lý được liên kết với đầu tư cố phiếu thực chất, các vấn đề này hầu như bị xoá bỏ).

Nhìn chung, môi trường cạnh tranh là cần thiết để làm tăng lợi thế của cơ chế cho thầu. Theo kết quả một số cuộc khảo sát kinh nghiệm thành công của việc cho thầu ở Hoa Kỳ, Donahue (1989) kết luận:

Thứ nhất, các hãng tư nhân tìm kiếm lợi nhuận là những đơn vị có tiềm năng trong việc nâng cao hiệu quả sản xuất. Thứ hai, tiềm năng đó chỉ có thể phát huy trong những hoàn cảnh nhất định. Công - tư đối nghịch là một vấn đề, nhưng cạnh tranh với không cạnh tranh còn là vấn đề lớn hơn... Một cơ chế thị trường nửa vời, trong đó theo đuổi lợi nhuận nhưng lại thiếu các quy định cụ thể hoặc thiếu tính cạnh tranh, còn tồi tệ hơn là không có cơ chế thị trường.

Cho tư nhân thầu đôi khi cũng là một phương thức giải quyết khó khăn tài chính chứ không phải vì mục đích nâng cao hiệu quả cung cấp dịch vụ. Về lý thuyết, rủi ro tài chính phải được chuyển cho nhà thầu, tuy vậy trong hợp đồng thường có điều khoản nói về sự

bảo lãnh trực tiếp hay gián tiếp của chính phủ. Cơ quan chính phủ sẽ đạt được mục tiêu tiết kiệm chi phí, nhưng vì tầm quan trọng của dịch vụ đối với công chúng nên khi nhà thầu không cung cấp được dịch vụ cho công chúng một cách đúng đắn hoặc phá sản, chính phủ không còn cách nào khác là phải ra tay can thiệp và hỗ trợ kinh phí cho hoạt động đã cho tư nhân thầu. Vì vậy, một số hãng tư nhân sử dụng các thoả thuận cho thầu để có được hợp đồng mà không hề có ý định tuân thủ kỷ luật thi

trường sau đó. Việc cho thầu cũng làm giảm tính minh bạch vì bản thân nó đã thay thế tính tin cậy về thương mại đối với chế độ trách nhiệm, và do vậy, trốn tránh sự kiểm soát của luật pháp.

Khi chính phủ phải hỗ trợ cho một dự án khó khăn được thực hiện trong khuôn khổ hợp đồng BOT, chi phí tài chính có thể lên tới mức rất cao, như trong trường hợp ở Mêhicô được mô tả ở Hộp 13.2. Điều này đòi hỏi phải nghiên cứu kỹ các khía cạnh pháp lý và kinh tế của các thoả thuận BOT.

### Hộp 13.2

#### Hai ví dụ về sự thất bại trong cơ chế cho tư nhân thầu

Trong những năm 1980, các chính quyền địa phương tại Anh, do gặp khó khăn về tài chính, đã buộc phải sử dụng xe cộ được mua bằng tiền của tư nhân để trốn tránh sự kiểm soát của nhà nước về chi tiêu. Người ta cho rằng phương pháp huy động kinh phí liên quan đến các bên tư nhân không chính thống này là một kiểu trốn tránh sự kiểm soát của nhà nước. Chẳng hạn, nhiều chính quyền địa phương chạy theo các hợp đồng bán - thuê lại với số tài sản hiện có, mà ở nhiều nơi đã đến mức thái quá về chi tiền mặt thông qua việc bán và thuê lại thiết bị đường phố như đèn đường và bến đỗ xe.

Vào năm 1987, Mêhicô tiến

hành một chương trình đầy tham vọng về việc cho tư nhân thầu xây dựng và vận hành các con đường dưới hình thức thoả thuận BOT. Ban đầu, các thoả thuận này có vẻ như thành công, và hơn 5.100 km đường có thu phí đã được xây dựng. Tuy nhiên, kinh phí đã bị phân bổ một cách sai trái và bị sử dụng trước khi có nhu cầu; tiến độ xây dựng chậm mất 55% so với thoả thuận với nhà thầu; tốc độ giao thông bị chậm hơn 37% so với dự kiến và chi phí xây dựng cao hơn 29% so với mức đã thoả thuận. Mức lợi nhuận mà các con đường đem lại thấp hơn nhiều so với dự kiến. Cuộc khủng hoảng kinh tế năm 1995 ở Mêhicô đã làm tồi tệ thêm

tình hình tài chính của các tuyến đường có thu phí mà chính phủ đã cho tư nhân thầu xây dựng, buộc chính phủ phải thực hiện một kế hoạch hỗ trợ khẩn cấp 2,2 tỷ đôla Mỹ. Hậu quả là phần tham gia của khu vực công tăng vọt lên đến 40% tổng số vốn của các công ty nhận hợp đồng và đã phải gia hạn hợp đồng để tạo điều kiện cho chủ đầu tư thu hồi lại vốn.

*Nguồn: David Heald "Vốn do tư nhân cấp trong dịch vụ công", The Manchester School, 1997; và Robert Barrenra, "Cho thầu việc phát triển và vận hành hệ thống đường cao tốc ở Mêhicô", trong cuốn Cho thầu các dịch vụ của chính phủ, OECD 1997.*

Việc phân tích mối quan hệ giữa chi phí và lợi ích thông thường của các dự án thực hiện theo các thoả thuận BOT cần phải được tiến hành, nhưng cũng phải đánh giá về các rủi ro và thay đổi, v.v.. Không bao giờ được coi thoả thuận BOT là lý do biện hộ cho việc tiến hành một dự án không có lợi nhuận. Khi chính phủ không tìm được giải pháp cho tư nhân thầu, thì lý do đầu tiên thường được đưa ra để giải thích là dự án liên quan không hấp dẫn lắm.

Nguy cơ tham nhũng trong các thoả thuận BOT là điều đáng quan tâm đặc biệt. So với các hoạt động mua sắm thông thường thì tính chất phức tạp của thoả thuận BOT sẽ tạo ra nhiều điều kiện cho tham nhũng. Ví dụ, ở một quốc gia như Pháp, nơi mà hầu như không có tham nhũng trong nền công vụ, nhưng trong các vụ án gần đây đã phát hiện ra tham nhũng từ phía các quan chức địa phương trong các hợp đồng BOT.

#### *Thu hút sự tham gia của cộng đồng*

Việc giao thầu cho các tổ chức tự nguyện phi lợi nhuận và các nhóm cộng đồng có thể giúp giải quyết một số vấn đề kể trên và mang lại lợi ích đặc biệt đối với sự phát triển của cộng đồng và huy động vốn xã hội (Chương 14). Ở một số nước như Philippin, các tổ chức tự nguyện đồng ý tiến hành

các dịch vụ xã hội quan trọng như phát triển nông thôn chỉ đơn giản để đổi lấy sự giúp đỡ hiện vật như phòng thí nghiệm, thiết bị hoặc phương tiện đi lại. Cũng có thể trao các hợp đồng không cần qua thủ tục đấu thầu cạnh tranh cho các đơn vị kinh doanh nhỏ, các đơn vị kinh doanh của phụ nữ, các nhóm thiểu số hay các tổ chức cộng đồng nhằm đạt được các mục tiêu kinh tế - xã hội rộng lớn hơn so với mục tiêu trước mắt là tăng hiệu quả và giảm chi phí.

Nhiều nước đang phát triển (như Bôlivia, Ấn Độ, Uganda) đã ký hợp đồng không qua thủ tục cạnh tranh với các cơ quan tự nguyện và các hiệp hội dịch vụ dân sự về quản lý nhiều loại dịch vụ quy mô địa phương và toàn quốc có tầm quan trọng đặc biệt đối với người nghèo - như các trung tâm dinh dưỡng, y tế và tiêm chủng, các trung tâm chăm sóc người già và trẻ em, cải tạo nâng cấp các khu nhà ổ chuột và vệ sinh dịch tễ. Do khó có thể xác định rõ kết quả của chúng, các loại dịch vụ này không phù hợp với việc cho các doanh nghiệp tư nhân đấu thầu, mà nên giao cho các tổ chức phi chính phủ phi lợi nhuận có mục tiêu phục vụ công chúng. Trong nhiều trường hợp, tốt nhất là nên giao cho các tổ chức này nhiệm vụ cung ứng dịch vụ vì

chúng thường có mối quan hệ chặt chẽ với các cộng đồng địa phương và nhờ vậy việc cung ứng dịch vụ sẽ hiệu quả hơn. Một ví dụ minh họa cho nhận định này là chi phí y tế ở Campuchia giữa những năm 1990 chỉ là 2 đôla trên đầu người mỗi năm so với mức chi 30 đôla trên đầu người trong các cơ sở y tế tư nhân. Trong hai dự án thí điểm, việc giao vận hành hệ thống y tế cho các tổ chức phi chính phủ đã giúp giảm đáng kể chi phí y tế đồng thời nâng cao khả năng đáp ứng nhu cầu của cộng đồng.

Chính phủ cũng có thể xem xét việc áp dụng cơ chế cạnh tranh lành mạnh giữa các nhà cung cấp dịch vụ chính phủ và phi chính phủ trong các lĩnh vực giáo dục và y tế, chẳng hạn như quỹ đào tạo công nhân ở Kenya và Philippin và việc quản lý các trường mẫu giáo ở Ấn Độ (Ngân hàng Thế giới 1997).

Tại một số nước, chính phủ đã có chính sách thu hút sự tham gia của các hợp tác xã vào việc cung cấp dịch vụ như phân phối các mặt hàng thiết yếu và nguồn lực, quản lý các nhà ở công cộng, mở rộng cung cấp dịch vụ đến người nông dân, v.v..

Cuối cùng, một hình thức tham gia đặc biệt của các tổ chức phi chính phủ trong cung cấp dịch vụ là *cùng sản xuất*. Với hình thức cùng sản xuất, việc cung cấp dịch

vụ trở thành một hoạt động liên doanh giữa cơ quan chính phủ và một số nhóm công dân. Phương thức cộng tác này không phải lúc nào cũng dễ quản lý, nhưng lại đặc biệt hiệu quả với các hiệp hội lân cận và các nhóm cộng đồng trong lĩnh vực phòng cháy, chữa cháy, an toàn công cộng, thu gom rác thải, làm đẹp quang cảnh công cộng, dịch vụ cứu thương, chăm sóc người già và các hoạt động văn hoá.

## TIẾNG NÓI - LIÊN HỆ VÀ LẮNG NGHE CÔNG DÂN<sup>8</sup>

### Xây dựng một định hướng khách hàng

*Công dân hay khách hàng?*

Chính phủ quan hệ với công dân trên nhiều tư cách khác nhau và chỉ một số trong đó giống với quan hệ của nhà cung cấp dịch vụ với người tiêu dùng thuộc khu vực tư. Việc phân biệt giữa công dân và khách hàng trong bất kỳ một cuộc bàn luận nào về vai trò của chính phủ và mối quan hệ của nó với xã hội nói chung là rất quan trọng. Công dân có quyền và nghĩa vụ trước chính phủ. Quyền và nghĩa vụ đó vượt ra ngoài vai trò của họ với tư cách là khách hàng của dịch vụ công. Bản chất của sự trung thành trên cơ sở có đi có lại cũng hết sức khác nhau.

Việc sử dụng thuật ngữ khách hàng là thích hợp khi chính phủ cung cấp các loại dịch vụ cụ thể như điện, hay y tế. Quan hệ khách hàng là quan trọng và là trung tâm trong việc lập ra các cơ quan cung cấp dịch vụ của chính phủ, và trong việc tách các hoạt động thương mại khỏi các cơ quan công (Chương 6). Điều này dựa trên quan điểm cho rằng cần áp dụng các nguyên tắc kinh doanh vào lĩnh vực dịch vụ công<sup>9</sup>. Tuy nhiên, sự phân biệt giữa công dân và khách hàng nhắc nhở ta rằng lợi ích của một số nhóm khách hàng cụ thể của một số loại dịch vụ công nào đó có thể khác với lợi ích của người nộp thuế và của công chúng nói chung. Do vậy, định hướng công dân trở thành một bộ phận của chủ trương xây dựng một nền hành chính có trách nhiệm với người dân, trong đó đề cao lợi ích của người dân với tư cách vừa là công dân vừa là khách hàng.

Mặc dù vậy, định hướng khách hàng có thể trở thành bộ phận cấu thành trọng yếu của các nỗ lực nâng cao hiệu quả quản lý của chính phủ. Những quy định rõ ràng và đáng tin cậy về tiêu chuẩn dịch vụ, biện pháp thực hiện các tiêu chuẩn đó, giải quyết nhanh chóng khiếu nại, v.v., là cần thiết để cải thiện mức độ và chất lượng dịch vụ công. Định hướng khách

hàng có thể giúp nâng cao chất lượng của mối quan hệ tương tác giữa chính phủ và công dân bằng việc bác bỏ quan niệm cho rằng công dân chỉ là người được hưởng một cách thụ động dịch vụ do các cơ quan độc quyền của chính phủ ban phát; bằng cách tạo điều kiện cho các công dân bình thường chất vấn các cơ quan dịch vụ chính phủ; và bằng việc thay đổi văn hoá tư duy cũ bằng định hướng phục vụ với chế độ trách nhiệm với bên ngoài cao.

#### *Hiến chương công dân*

Hiến chương công dân là một sáng kiến mang tính chủ động của chính phủ nhằm tổ chức hoạt động của các cơ quan chính phủ xung quanh một quy định công khai và rõ ràng về tiêu chuẩn và nghĩa vụ cung cấp dịch vụ. Hiến chương được dựa trên quan điểm cho rằng vì công dân đóng góp cho mọi dịch vụ công với tư cách là người nộp thuế và có các quyền cơ bản của một thành viên trong xã hội nên họ *có quyền* được hưởng các dịch vụ công có chất lượng cao, phù hợp và hiệu quả. Họ cũng có quyền trông đợi nhà nước sẽ thực hiện các chức năng quản lý, thu thuế, tư pháp một cách có hiệu quả, công bằng và có trách nhiệm.

Các chính phủ đã áp dụng hiến chương công dân coi đây là lời tuyên bố về các sáng kiến và các

nguyên tắc cơ bản nhằm nâng cao tiêu chuẩn dịch vụ theo cách thức phù hợp nhất đối với mỗi cơ quan của chính phủ. Những nguyên tắc áp dụng trong chương trình hiến chương “Dịch vụ là hàng đầu” của Anh đã được trình bày trong Hộp 13.3. Những nước đã có hiến chương tương tự gồm Ôxtrâyliya, Bỉ, Trung Quốc, Pháp, Ấn Độ, Italia, Malaixia và Mỹ. Xingapo đã lập ra các đơn vị cải thiện dịch vụ ở tất cả các bộ. Ở nhiều nước, chính quyền tỉnh và địa phương cũng đã áp dụng hiến chương công dân, vì chính quyền địa phương thường tham gia vào việc

cung cấp dịch vụ công.

Hiến chương công dân thường có các hình thức khác nhau, từ chỗ chỉ là một tuyên bố chung về việc thực hiện các tiêu chuẩn cho đến danh sách chi tiết các quyền của công dân. Ở Vương quốc Anh, hơn 50 tổ chức và nhiều chính quyền địa phương đã thực hiện hiến chương đối với bệnh nhân trong các bệnh viện, hành khách đi xe lửa, toà án, người nộp thuế, trợ giúp trẻ em và cho các mục đích khác. Hiến chương ở Anh đặc biệt quan tâm đến việc cung cấp các dịch vụ đa lĩnh vực và nhu cầu của các nhóm bị gạt ra

### Hộp 13.3

#### Hiến chương dịch vụ là hàng đầu ở Vương quốc Anh

Dịch vụ là hàng đầu, một chương trình hiến chương mới ở Anh, đưa tinh thần Hiến chương công dân năm 1991 vào thế kỷ mới. Đây là một phần trong chương trình rộng lớn hơn của Chính phủ Anh nhằm đổi mới và hiện đại hoá dịch vụ công. Chín nguyên tắc của nó, nhằm mục đích cải thiện tính thích ứng, chất lượng, hiệu quả và sự hợp tác trên các lĩnh vực dịch vụ công, bao gồm:

- Đặt ra các tiêu chuẩn dịch vụ.
- Công khai và cung cấp đầy đủ thông tin.
- Tư vấn và tham gia.
- Khuyến khích việc tiếp cận

và tạo ra nhiều sự lựa chọn.

- Đối xử bình đẳng với tất cả mọi đối tượng.
- Chấn chỉnh sự việc khi có sai trái.
- Sử dụng nguồn lực một cách có hiệu quả.
- Đổi mới và cải thiện tình hình.
- Làm việc với các nhà cung cấp khác.

Hiến chương “dịch vụ là hàng đầu” đã được thừa nhận và thực hiện bởi nhiều cơ quan chính phủ và chính quyền địa phương. Một kế hoạch thực hiện các mục tiêu của hiến chương được tổ chức bởi cơ

quan trung ương, thừa nhận và khuyến khích sự hoàn thiện và hiệu quả cao trong lĩnh vực dịch vụ công bằng cách khuyến khích các tổ chức nộp đơn xin và giành được một hiến chương. Một hội đồng nhân dân đã được thành lập để bảo đảm cho nhân dân có tiếng nói nhiều hơn về cách thức nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ. Hội đồng gồm năm nghìn người đại diện cho các đối tượng khác nhau trên toàn quốc theo tuổi tác, nơi ở và trình độ học vấn, v.v..

*Nguồn: Văn phòng nội các Anh, 1995. Báo cáo của Ủy ban tiêu chuẩn trong đời sống cộng đồng. London: HMSO.*



ngoài lề. Bất luận dưới hình thức gì, hiến chương cần đi kèm với các cuốn sổ tay hướng dẫn trong đó giải thích cụ thể các nguyên tắc và tiêu chuẩn, thủ tục khiếu nại và bồi thường cũng như tên, địa chỉ của các cơ quan và viên chức cần liên hệ. Một tuyên bố hứa hẹn đơn thuần mà không có các thông tin cụ thể và hướng dẫn cho người sử dụng sẽ ít có tác dụng và sự tin cậy.

Việc thực hiện trên thực tế các hiến chương công dân cần phải được giám sát, và việc giám sát hiệu quả cần có sự ủng hộ về chính trị của giới chóp bu. Thông thường, việc giám sát do một cơ quan trung ương trực thuộc văn phòng bộ trưởng hoặc ban thư ký nội các tiến hành (giống như trường hợp ở Malaixia và Vương quốc Anh). Bên cạnh đó, việc đánh giá một cách thực tế cũng không kém phần quan trọng nhằm bảo đảm rằng lợi ích mang lại, về mặt cải thiện chất lượng và khả năng tiếp cận dịch vụ, là lớn hơn các chi phí bỏ ra để thực hiện và giám sát sáng kiến đó.

Hiến chương công dân và những sáng kiến tương tự có thể dẫn đến nguy cơ đối xử với công dân đơn thuần với tư cách là những khách hàng mà quên mất vai trò của họ trong việc quyết định mục tiêu của bản thân dịch vụ công. Tại nhiều nước, hiến

chương công dân có thể bị bóp méo do bị ép từ trên xuống chứ không phải là sáng kiến từ quần chúng nhân dân<sup>10</sup>. Ngoài ra, cũng tồn tại một số vấn đề khác như sự khác biệt trong chất lượng và giá cả dịch vụ đối với cùng một loại khách hàng như nhau tại các khu vực khác nhau, cũng như những vấn đề chung liên quan đến lợi ích của một bên là người nộp thuế và bên kia là các nhóm khách hàng đặc biệt.

Cũng như các thực tiễn hoạt động khác của các nước phát triển, hiến chương công dân đã được đưa vào một cách thận trọng ở một số nước đang phát triển, do sợ rằng chúng sẽ chỉ mang ý nghĩa tượng trưng chứ không có quy định cụ thể nào để thực hiện. Một số nước (như Ấn Độ) đã đưa ra những hiến chương công dân khá ấn tượng do sức ép của các nhà tài trợ nước ngoài hoặc do sáng kiến của các nhà lãnh đạo cao cấp. Tuy nhiên, nó mới chỉ dừng lại ở cam kết về tiêu chuẩn dịch vụ, mà thiếu mất ý thức về quyền làm chủ từ phía người lao động và các nhóm người tiêu dùng - là những người không được hỏi ý kiến trong vấn đề này. Do vậy, không có gì ngạc nhiên khi việc thực hiện ý tưởng này chẳng mấy gây được uy tín trong công chúng. Ở đây lại thấy nổi lên vấn đề về năng lực quản lý và chi phí. Hiến

chương công dân có thể trở thành yếu tố quan trọng của cải cách hành chính, nhưng chỉ khi được thiết kế tốt, có sự tham gia của công chúng và được thực hiện một cách có hiệu quả. Tất cả những điều này đòi hỏi một năng lực quản lý và giám sát tốt - điều mà có thể có cũng như không có ở nước hữu quan.

Hơn nữa, việc thực hiện một cách có hiệu quả hiến chương công dân liên quan đến sự thay đổi lớn về thủ tục hành chính; sự uỷ quyền hợp lý, đủ nguồn lực và các phương tiện khác; sự thay đổi nhận thức và kỹ năng của công chức; sự phản hồi thường xuyên của người sử dụng dịch vụ. Khi hiến chương công dân chỉ được coi là phép mị dân và không được thực hiện một cách có hiệu quả thì nó sẽ có thể gây mất uy tín lâu dài cho chính phủ. Những nghĩa vụ chính theo hiến chương, chẳng hạn như thời gian chờ đợi tối đa cho bệnh nhân, hành khách trên phương tiện giao thông công cộng hoặc người khiếu nại đòi bồi thường, phải tương xứng với những gì mà đơn vị dịch vụ có thể cung cấp bằng nguồn tài chính và nhân lực của mình. Nếu không làm được như vậy thì không nên đưa ra những lời hứa kia.

Trong trường hợp nào đi nữa thì những khó khăn kể trên không được trở thành yếu tố cản trở

những sáng kiến mang tính thực tế nhằm phục vụ khách hàng tốt hơn ở các nước đang phát triển cũng như các nước đang chuyển đổi - nơi mà công dân vẫn được nhìn nhận như những người hưởng lợi thụ động từ các dịch vụ công do chính phủ ban phát. Tuy nhiên, sự lựa chọn vẫn là bắt buộc. Những sáng kiến nói trên phải tập trung vào các lĩnh vực có sự bất mãn nhất của công chúng (dựa trên kết quả khảo sát công dân) và phải bao gồm cả khía cạnh quản lý lẫn dịch vụ. Những sáng kiến đầu tiên có thể là sáng kiến về các loại dịch vụ dễ nhận thấy và thiết thân đối với công chúng, chẳng hạn như y tế và thu dọn rác thải, cũng như các loại dịch vụ tại địa phương do các đơn vị nhỏ lẻ cung ứng. Những nỗ lực đó cần phải có sự tham khảo ý kiến với các nhân viên và người sử dụng và rà soát nhanh các thủ tục để tìm ra những cản trở chủ yếu. Kinh nghiệm ở hầu hết các nước đều cho thấy việc thực hiện những sáng kiến này đòi hỏi sự thay đổi thủ tục và nhận thức, chứ không đơn thuần chỉ có nhiều nguồn lực là đủ.

### **Phản hồi từ phía công chúng và cơ chế tham vấn**

Ngay từ đầu, chúng ta cần phải ghi nhớ rằng công chúng sẽ bằng cách này hay cách khác nói lên cảm nghĩ của mình. Những cuộc

phản đối hay bạo lực đường phố là sự biểu thị trực diện sự thất vọng của công dân khi họ không được tạo cơ hội đầy đủ để thể hiện ý kiến của mình, không được trả lời các khiếu kiện một cách nhanh chóng hay không được tham gia vào các chương trình công cộng. Những trường hợp được coi là lên tiếng một cách mất trật tự đã ảnh hưởng đến chính sách của nhiều nước trên nhiều lĩnh vực và thậm chí còn có thể ảnh hưởng đến sự tồn vong của một chính phủ. Sự tham khảo ý kiến thường xuyên và thực sự là việc rất nên làm.

Tham khảo ý kiến công chúng có thể được tiến hành dưới nhiều hình thức, từ đơn giản là chuyển

tải thông tin đến việc trao cho công dân quyền kiểm soát các quyết định cuối cùng (ví dụ như cơ chế trưng cầu ý dân ở Thụy Sĩ hay cơ chế đề xuất sáng kiến ở nhiều bang của Mỹ), hoặc chọn lọc ý kiến đóng góp của công chúng qua các cuộc đối thoại, hoặc uỷ nhiệm cho đại diện của cộng đồng nhiệm vụ xây dựng các lựa chọn chính sách<sup>11</sup>. Các cách thức tăng cường sự liên hệ với nhân dân được trình bày tại Hộp 13.4. Như đã nêu tại phần đầu của chương này, các cuộc bầu cử tương đối thất thường đã làm giảm nhu cầu về sự phản hồi liên tục của công dân và các cơ chế tham khảo ý kiến công chúng để bổ sung cho cơ chế bầu cử.

### Hộp 13.4

#### Các sáng kiến để nâng cao trách nhiệm của công dân ở các nước OECD

Trong thời gian gần đây, hầu hết các chính phủ OECD đã có chính sách ưu tiên tăng cường quan hệ giữa chính quyền và công dân và đã áp dụng các biện pháp để tăng trách nhiệm phúc đáp cho công chúng.

- **Các biện pháp về thủ tục:** Nhiều biện pháp khác nhau - luật mới, cải thiện ngôn ngữ, thiết kế lại hình thức, bớt quan liêu, thủ tục nhanh hơn, đào tạo nhân viên và tiếp cận thuận tiện hơn - đã

được áp dụng nhằm làm cho thủ tục hành chính có thể đáp ứng một cách nhanh nhạy hơn đối với nhu cầu của công dân. Ví dụ: một hội đồng đặc biệt gồm nhân viên từ các bộ kinh tế chủ chốt và đại diện khu vực tư để cải thiện mối liên hệ với công dân, đơn giản hoá thủ tục và hình thức, v.v. (Pháp, Naui); một uỷ ban đặc biệt để biên soạn và pháp điển hoá các quy định về hành chính nhằm tạo điều kiện

thuận lợi hơn cho người dân tiếp cận (Pháp); việc xem xét lại toàn bộ các đạo luật nhằm xoá bỏ các đạo luật không còn phù hợp (Áo); các hướng dẫn quản lý trong đó nêu rõ các tiêu chuẩn cụ thể nhằm giảm thiểu số lượng hình thức và đơn giản hoá cũng như nâng cao hiệu quả của việc trao đổi thông tin (Anh); một đạo luật trong đó ưu tiên phát triển dịch vụ trong nền hành chính công (Thụy Điển).

*Hộp 13.4 (Tiếp)*

- **Các biện pháp về thông tin:** Những biện pháp này bao gồm việc thành lập các thiết chế phù hợp, áp dụng các công cụ mang tính xúc tiến, mở rộng dịch vụ trao đổi thông tin tới mọi nơi và in ấn tài liệu. Áo, Hà Lan và Nauy đã thông qua các đạo luật về tự do thông tin, theo đó các tài liệu công được phân phát không mất tiền cho người dân trừ trường hợp pháp luật cấm. Pháp đã thành lập các trung tâm thông tin hành chính liên bộ để cung cấp cho công dân các thông tin liên quan tới luật lệ và thủ tục hành chính qua điện thoại. Niu Dilân đã phát hành một cuốn danh bạ cung cấp thông tin về thủ tục hành chính và quy định của luật pháp cũng như địa chỉ và số điện thoại của các công chức cần liên hệ
- **Các biện pháp tham vấn:** Đây là những biện pháp nhằm thu thập ý kiến phản hồi của công dân về các vấn

đề hành chính ảnh hưởng đến công chúng. Ví dụ: một uỷ ban chính phủ thực hiện việc khảo sát để tìm hiểu những khó khăn của nhân dân trong việc liên hệ với chính quyền và đưa ra giải pháp khắc phục (Thụy Điển); một cuốn danh bạ đặc biệt để phân tích nội dung thông tin do các phương tiện thông tin đại chúng cung cấp và tiến hành việc điều tra xã hội học (Pháp).

- **Các biện pháp thiết chế:** Các biện pháp này được đưa ra nhằm bảo đảm sự ủng hộ và bảo hộ đối với công dân thông qua việc thành lập các toà phúc thẩm đặc biệt, các uỷ ban và các cơ quan tư vấn. Các biện pháp thông dụng nhất bao gồm: thành lập cơ quan thanh tra để tạo điều kiện cho công dân làm đơn khiếu nại các quyết định hành chính (Áo, Phần Lan và Nauy); các đạo luật yêu cầu công chức cung cấp

cho nhân dân thông tin về các quyết định, kể cả lý do ra các quyết định đó trong thời hạn 28 ngày kể từ ngày nhận được yêu cầu bằng văn bản (Ôxtrâyli), luật hành chính công nhằm tăng cường bảo vệ về mặt pháp lý đối với công dân thông qua việc bảo đảm sự vô tư của các cán bộ hành chính trong quá trình ra quyết định (Naui); một cơ quan giám sát được thành lập trực thuộc chính phủ để kiểm tra hoạt động của các đơn vị và việc cung cấp dịch vụ của chính quyền, cũng như thi hành các quyết định pháp luật liên quan đến quyền kinh tế của công dân và vấn đề xung đột lợi ích (Tây Ban Nha).

*Nguồn: OECD, 1997. "Tham vấn và thông tin liên lạc: kết hợp nhiều lợi ích trong chính sách". Media Relations. Paris.*

Các cơ chế phản hồi có thể thu thập thông tin từ khách hàng của một dịch vụ công nào đó về tình hình cung cấp dịch vụ này, ví dụ như giá cả, chất lượng, thời gian, khả năng phù hợp và an toàn; về sự sẵn sàng giúp đỡ của nhân viên cơ quan cung cấp dịch vụ; về tính

hiệu quả của cơ chế giải quyết khiếu nại. Nhưng khách hàng có thể tham gia vào những hoạt động khác ngoài việc phản hồi ý kiến của mình về chất lượng dịch vụ. Đây là cơ chế cho phép sự tham gia tiếp tục của khách hàng vào quá trình cung cấp dịch vụ từ việc

cung cấp thông tin cho đến việc tham vấn, quan hệ đối tác, uỷ quyền và kiểm soát.<sup>12</sup>

Những cơ chế tham khảo và phản hồi ý kiến chung có thể bao gồm:

- thông tin phản hồi của nhân viên;
- khảo sát khách hàng/người sử dụng;
- dịch vụ công dân;
- công khai hoá thông tin;
- các cuộc điều trần công khai và hội họp của nhân dân;
- các nhóm tư vấn cho người sử dụng và hội đồng đại diện cho người sử dụng;
- thủ tục giải quyết khiếu nại của người tiêu dùng;
- can thiệp của cơ quan truyền thông đại chúng;<sup>13</sup> và
- phản hồi từ các tổ chức phi chính phủ<sup>14</sup>.

Ngoài ra, các biện pháp tạm thời để thu thập ý kiến của người tiêu dùng bao gồm các tạp chí điện tử, các hộp thư góp ý, các nhóm đại diện và các nhóm tư vấn. (Một số trong các ý tưởng kể trên đã được các tổ chức công học tập từ khu vực tư). Hội đồng người sử dụng và các tạp chí điện tử cho phép trao đổi trực tiếp hơn về các vấn đề liên quan đến sử dụng dịch vụ so với việc tiến

hành khảo sát người sử dụng. Tuy nhiên, các cơ chế này có thể không mang tính đại diện, đặc biệt đối với trường hợp các nhóm người sử dụng là những người có trình độ học vấn thấp. Tương tự như vậy, hòm thư góp ý có thể cung cấp sự phản hồi hữu ích từ cá nhân khách hàng, nhưng mặt khác những thông tin thu được từ các hòm thư góp ý này có thể rất vụn vặt chứ chưa thể hiện được quan điểm chung của đông đảo người tiêu dùng. Như vậy, có thể thấy các cuộc khảo sát khách hàng/người sử dụng được tiến hành một cách thường xuyên là cần thiết để giúp cải thiện chất lượng dịch vụ. Các cuộc điều tra xã hội học, trong đó có sử dụng kỹ thuật thống kê tinh vi trong việc thiết kế và phân phát các bản câu hỏi, có thể rất tốn kém và mất nhiều thời gian. Tuy vậy, các cuộc khảo sát đơn giản và nhanh chóng lại có thể thu được thông tin bổ ích với chi phí thấp, đặc biệt khi được tiến hành bởi các tổ chức địa phương với điều kiện đáp ứng được những tiêu chuẩn cơ bản của thống kê. Hộp 13.5 đưa ra một số thí dụ về các cuộc khảo sát người sử dụng ở nhiều nước khác nhau và hộp 13.6 đưa ra ví dụ về các cuộc khảo sát người sử dụng ở Hàn Quốc.

### Hộp 13.5

#### Khảo sát công dân ở các nước

Chính phủ Uganda đã làm việc với các tổ chức phi chính phủ và cộng đồng để khảo sát ý kiến của công chúng về chất lượng cung cấp dịch vụ. Một vài huyện đã vạch kế hoạch phát triển cho huyện mình dựa trên kết quả của cuộc khảo sát nói trên.

Thụy Điển sử dụng một công cụ khảo sát ý kiến có tên là Điều tra mức độ hài lòng của người tiêu dùng trên toàn quốc để liên hệ với công dân - những khách hàng của các doanh nghiệp nhà nước lớn nhất - và đánh giá mức độ hài lòng của họ đối với loại dịch vụ đã được cung cấp. Việc điều tra này đã cung cấp thông tin về sự thành công của các cuộc

cải cách doanh nghiệp và thúc đẩy những nỗ lực nhằm nâng cao chất lượng dịch vụ.

Một số thành phố ở Hoa Kỳ, như Portland, Oregon, đã tiến hành khảo sát ý kiến công dân của họ để đánh giá - và hướng tới cải thiện chất lượng phục vụ của cảnh sát, lực lượng cứu hỏa, nhân viên vệ sinh, nhân viên bảo tồn công viên và những người lao động làm việc trong các chương trình khác của thành phố. Kết quả của cuộc khảo sát này đã cho các nhà lãnh đạo thấy được tình hình thực hiện các chương trình đó ra sao. Thành phố Portland cũng đưa ra chương trình chuẩn so sánh trong một số lĩnh vực như tội phạm và giáo dục,

và đã sử dụng hệ thống tương tác dựa vào máy vi tính để tạo điều kiện cho nhân dân thể hiện ý kiến của mình về tình hình tội phạm và giáo dục tại các cuộc họp của thành phố.

Ở Canada, các cơ quan truyền thông đại chúng định kỳ xuất bản các thẻ báo cáo về những vấn đề được coi là quan trọng đối với nhân dân nhằm bổ sung cho thông tin mà các cơ quan chính phủ đã cung cấp. Các thẻ báo cáo nói trên đã có tác dụng lớn đối với việc hoạch định chính sách của chính quyền thành phố.

—————  
*Nguồn: Ban thư ký Khối Thịnh vượng chung (1998c); Barrett và Greene (1994).*

### Hộp 13.6

#### Bảng câu hỏi điều tra khách hàng ở Hàn Quốc

##### Chất lượng

##### Quy mô

##### Một số câu hỏi

Sự thuận tiện và sẵn có của dịch vụ

Sách hướng dẫn dịch vụ có đầy đủ không?  
 Thủ tục áp dụng có dễ hiểu không?  
 Công chức có tỏ ra sẵn sàng giúp đỡ khi bạn cần không?

Sự thuận tiện

Các mẫu đơn và thủ tục có đơn giản và thuận tiện không?  
 Bạn đã đến bao nhiêu chi nhánh và tổ chức để được cung cấp dịch vụ công?  
 Có bao nhiêu tài liệu cần phải sử dụng trong đơn yêu cầu cung cấp dịch vụ công?

Hộp 13.6 (Tiếp)

Chất lượng	Một số câu hỏi
Quy mô	
Tốc độ và tính đúng đắn	Bạn đã đến cơ quan nhà nước bao nhiêu lần để được cung cấp dịch vụ công? Công chức có thực hiện công việc một cách nhanh chóng và chính xác không? Bạn có hài lòng với thời gian cần thiết để được nhận dịch vụ công hay không?
Tính dễ chịu	Bạn có hài lòng với chỗ đỗ xe tại cơ quan nhà nước không? Theo bạn thì phòng tiếp khách tại cơ quan nhà nước có đủ rộng không? Văn phòng cơ quan nhà nước có sạch sẽ và ngăn nắp không?
Tính nhanh nhạy trong phức tạp	Công chức có cho bạn biết trước thời gian hoàn thành dịch vụ và thực tế có hoàn thành đúng thời gian đó không? Công chức có cải chính và giải thích về các sai sót của họ không? Theo bạn thì việc nhận thông tin mà bạn nghĩ là có thể công bố công khai có dễ dàng không?
Sự bình đẳng	Công chức có thực hiện công việc một cách vô tư dựa trên những quy định liên quan hay không? Công chức có phục vụ một cách vô tư bất luận vị trí xã hội của khách hàng hay không? Công chức có đòi hỏi thù lao bằng tiền hoặc lợi ích khác khi bạn yêu cầu tư vấn hay không?
Phản hồi	Bạn có thể đoán trước được kết quả của dịch vụ công mà bạn đang yêu cầu? Bạn có hài lòng với kết quả của dịch vụ đó?

Nguồn: Tổ chức Năng suất châu Á, 1998. Cải thiện chất lượng và năng suất trong nền công vụ. Tokyo.

Một hình thức thăm dò ý kiến người sử dụng khác là các *thẻ báo cáo công dân* được sử dụng tại một số thành phố của Ấn Độ, cho phép công dân và các doanh nhân đánh giá phân loại cơ quan nhà nước

theo một số tiêu chí như sự sẵn có của thông tin, chi phí giao dịch, thái độ phục vụ của nhân viên, sự chậm trễ và tham nhũng (Hộp 13.7). Các thẻ báo cáo này đã phát huy hiệu quả tốt và đáng được

### Hộp 13.7

#### Thẻ báo cáo công dân ở thành phố Bangalore

Thẻ báo cáo về dịch vụ công ở đô thị là một sáng tạo để thu thập ý kiến phản hồi thường xuyên của công dân về hoạt động của các nhà cung cấp dịch vụ trong thành phố. Năm 1993, các nhóm công dân địa phương ở thành phố Bangalore, Ấn Độ, đã sử dụng thẻ báo cáo dịch vụ do Trung tâm Công vụ thiết kế để yêu cầu các nhà cung cấp dịch vụ độc quyền của thành phố phải lắng nghe và phúc đáp ý kiến của người tiêu dùng một cách hiệu quả hơn.

Những kết luận của cuộc khảo sát công dân được sử dụng để thiết kế các thẻ báo cáo trong đó xếp hạng dịch vụ của tất cả các cơ quan dịch vụ công lớn trong thành phố. Thẻ báo cáo được gửi cho lãnh đạo của tất cả các cơ quan và kết quả khảo sát được phổ biến rộng rãi trên các phương tiện thông tin đại chúng. Gần đây, việc khảo sát lại được tiến hành để đánh giá thay đổi trong việc phúc đáp ý kiến nhân dân, các hàng rào thông tin và tệ tham nhũng trong các cơ quan dịch vụ công của thành phố đứng từ quan điểm nhìn nhận của người dân.

Cơ quan đầu tiên có phản ứng với cuộc khảo sát là Cơ quan phát triển Bangalore, nơi

đã xem xét lại hệ thống nội bộ của mình liên quan đến việc cung cấp dịch vụ, áp dụng biện pháp đào tạo cho các nhân viên cấp thấp và tăng cường chức năng dịch vụ của mình. Cơ quan này cũng đã phối hợp với Công ty đô thị Bangalore - cơ quan đã đề xuất các hoạt động thử nghiệm trong việc xử lý chất thải cũng như trong các lĩnh vực khác - và thiết lập một diễn đàn của các tổ chức phi chính phủ và các cơ quan nhà nước để giải quyết những vấn đề chủ chốt. Ngoài ra, cơ quan này đã phối hợp với hội đồng công dân, bao gồm các chuyên gia, trong việc giám sát chất lượng các công trình xây dựng đường sá. (Hội đồng cung ứng điện bang Karnataka đã tổ chức định kỳ các cuộc đối thoại với hiệp hội dân cư nhằm cải thiện dịch vụ trong thành phố, và một vài cơ quan khác đã đổi mới lề lối làm việc của mình nhằm phúc đáp tốt hơn đối với các khiếu nại của người tiêu dùng).

Vấn đề thử nghiệm nói trên đã cho công chúng thấy rõ hơn giá trị của cơ chế phản hồi công dân và vai trò của xã hội công dân trong việc cải thiện chất lượng quản lý của chính quyền

địa phương. Có 90% số người được hỏi cảm thấy rằng các nhóm công dân đã tích cực hơn so với trước đây, một dấu hiệu chắc chắn cho thấy rằng sức ép của công chúng đối với các nhà cung cấp dịch vụ công sẽ còn tiếp tục.

Trung tâm Công vụ đã thiết kế các thẻ báo cáo về dịch vụ ở sáu thành phố lớn khác của Ấn Độ, hầu hết với sự phối hợp của các tổ chức phi chính phủ và các nhóm công dân địa phương, cho phép so sánh mức độ hài lòng của công dân về dịch vụ công ở các thành phố khác nhau. Các cơ quan thành phố sẽ phải cạnh tranh với nhau trong việc cung cấp dịch vụ tốt hơn cho công dân. Các thẻ báo cáo cũng được phát hành đối với các loại dịch vụ đặc thù, chẳng hạn như bệnh viện và giao thông công cộng. Trong tất cả các trường hợp, công dân đã sử dụng các thẻ báo cáo như một phương tiện để huy động hành động tập thể nhằm buộc các cơ quan nhà nước phải có trách nhiệm hơn đối với nhân dân.

*Nguồn: Báo cáo phát triển thế giới (1997); Trung tâm Các công việc công, Bangalore (1995, 1999).*



xem xét sử dụng ở tất cả các nước đang phát triển, có tính đến điều kiện thực tế của mỗi nước. Tác dụng lớn nhất của các thể này là tạo ra sự cạnh tranh lành mạnh giữa các cơ quan của chính phủ để cung cấp dịch vụ công tốt hơn.

Các cuộc khảo sát khách hàng/người sử dụng chỉ có tác dụng khi người dân nhận thấy rằng ý kiến của họ có thể ảnh hưởng đến việc thực hiện chức năng của các cơ quan hoặc sự lựa chọn giữa các nhà cung ứng dịch vụ khác nhau. Ngược lại, nếu các cơ quan không có phản ứng thực sự đối với các kết quả khảo sát, thì độ tin cậy của khảo sát sẽ mất đi và tỷ lệ tham gia giảm, từ đó sẽ dẫn tới việc tỷ lệ tham gia khảo sát không mang tính đại diện. Tuy vậy, khi càng nhiều người nhận biết về tình hình thực hiện chức năng của các cơ quan nhà nước cụ thể, thì chắc chắn họ sẽ sử dụng sức ép tập thể để buộc các cơ quan đó phải cải thiện chất lượng dịch vụ của mình. Khảo sát người sử dụng hoặc thể báo cáo có thể được tiến hành bởi các cơ quan phi chính phủ cũng như các cơ quan chính phủ, nhưng sự nhận thức của công chúng và hành động tiếp theo của công dân sẽ phụ thuộc vào việc phổ biến kết quả khảo sát và sự huy động, cả hai yếu tố này thường đòi hỏi sự tham gia tích cực của chính phủ.

Nhân viên chính phủ là một nguồn quan trọng của cơ chế phản hồi về chất lượng và sự thuận tiện của dịch vụ. Canada và các nước khác sử dụng viên chức chính phủ với tư cách là nhóm trọng điểm của các cuộc khảo sát. Ý kiến của các nhân viên cũng có thể được thu thập bằng nhiều cách khác. Ví dụ: ở Xingapo nơi việc phản hồi ý kiến để giúp cải thiện chất lượng dịch vụ đã có từ năm 1991, các đội công tác đã thu thập ý kiến phản hồi từ các nhân viên trẻ bằng cách hứa thưởng cho những ý kiến sắc sảo nhất. Xingapo cũng bổ nhiệm một cán bộ quản lý về chất lượng dịch vụ ở mỗi bộ để nhận ý kiến bình luận và góp ý mà người dân điện thoại đến qua các số điện thoại miễn phí. Nhằm giảm thiểu những phiền hà trong việc báo cáo và bảo đảm tính hữu ích của hình thức phản hồi này, thông tin được tiếp nhận bằng cách thức nói trên cần phải được bổ sung bởi các cuộc khảo sát về người tiêu dùng, dữ liệu về khiếu nại và sự theo dõi một cách có hệ thống. Các chế độ khuyến khích và khen thưởng đối với nhân viên phải gắn liền với sự hài lòng của người tiêu dùng, như thường thấy ở các nước Đông Á.

Sự phi tập trung hoá đã tạo ra cơ hội lớn cho công dân trong việc phát biểu ý kiến của mình về chất lượng dịch vụ, bởi vì các cơ quan chính quyền địa phương cung ứng

nhiều loại dịch vụ liên quan đến cuộc sống hàng ngày của người dân, nhưng nó cũng đòi hỏi phải có cơ chế phúc đáp và đại diện một cách hiệu quả như đã trình bày tại Chương 5.

Một số công trình nghiên cứu cho thấy cơ hội để phát biểu ý kiến đối với các ngành dịch vụ khác nhau là hoàn toàn không giống nhau. Thông thường, những ngành dịch vụ có ý nghĩa thực tế đối với người dân (như thu dọn rác thải) thì người dân thường hay có ý kiến hơn. Ngoài ra, những ý kiến và khiếu nại của nhân dân cũng thường nhiều hơn trong một số lĩnh vực khác như các ngành dịch vụ do chính quyền địa phương cung cấp, các loại dịch vụ mang tính thương mại và có thể do thị trường cung cấp và những loại dịch vụ mà tính chất của nó có thể tập hợp các nhóm người sử dụng nhằm gây sức ép với các cơ quan nhà nước.

Mặc dù hiệu quả cao hơn của các loại dịch vụ dễ nhận thấy có thể có lợi cho công chúng, nhưng việc dựa quá nhiều vào các cuộc khảo sát mức độ hài lòng của người sử dụng sẽ có thể khiến cho các loại dịch vụ khó nhận thấy hơn bị xao nhãng và xuống cấp. Một ví dụ có thể đưa ra minh họa cho trường hợp này là vấn đề gai góc về việc nên đặt vị trí xây dựng các điểm xử lý chất thải ở

đâu thì hợp lý hơn vì nếu không được tính toán kỹ có thể gây thiệt hại nghiêm trọng đối với chất lượng môi trường trong thời gian dài và ảnh hưởng đến các khu người nghèo sinh sống.

Tiền phí mà người sử dụng trả thường được coi là cách thức để tạo thu nhập và ngăn ngừa lãng phí, nhưng chúng cũng thường khiến cho người sử dụng cảnh giác hơn và khuyến khích họ đòi hỏi tinh thần trách nhiệm của các nhà cung cấp dịch vụ, để tăng cường các cơ chế trách nhiệm truyền thống của chính phủ. Như vậy, các cơ chế bảo đảm tiếng nói của người dân về chất lượng dịch vụ ở cấp địa phương có thể là vấn đề cần xem xét. Người sử dụng có thể tham gia các nhóm bảo dưỡng hoặc các ban dự án, hay tham gia vào việc định mức lệ phí đối với người sử dụng. Các hội đồng người sử dụng nước ở một số nước Mỹ Latinh và châu Á đã cho thấy sự hữu ích của các nhóm và ban dự án nói trên. Tuy nhiên, tất cả những người sử dụng tiềm năng và các nhóm thiểu số cần phải có đại diện của mình để tránh tình trạng độc chiếm của một số nhóm nhỏ người giàu và phi chính trị hoá việc bổ nhiệm các thành viên. Nếu nhóm người sử dụng mang tính đại diện chủ động cao thì tổ chức dịch vụ công sẽ phải sẵn sàng xem xét và thực hiện những

thay đổi do nhóm đó đề xuất. Nếu không có cơ chế theo dõi hiệu quả thì người sử dụng sẽ phải trả tiền nhiều hơn và dịch vụ sẽ không được cải thiện. Tương tự như vậy, phí dịch vụ đánh vào người sử dụng đối với một số loại dịch vụ công thiết yếu như giáo dục tiểu học và chăm sóc sức khỏe ban đầu về mặt lý thuyết sẽ mang lại các dịch vụ được tài trợ nhiều hơn và do đó sẽ vươn tới nhiều người hơn, trên thực tế đã tước đi cơ hội của những người nghèo nhất trong xã hội và do đó không nên duy trì, xét cả trên khía cạnh xã hội lẫn chính trị.

Các cuộc *khảo sát công dân* mở rộng có thể cung cấp các số liệu cụ thể và tổng hợp về nhận thức và sự mong đợi của công chúng, đồng thời cũng có thể giúp tránh những dự tính thiên vị hoặc hạn hẹp về nhu cầu và mong muốn của từng nhóm người sử dụng cụ thể. Các cuộc khảo sát công dân trong trường hợp mọi nhóm xã hội liên quan đều có đại diện của mình có thể là một nguồn thông tin quý giá về thái độ của công chúng. Quy mô nhóm mẫu có thể rất đa dạng: nó có thể chỉ bao gồm những người bị ảnh hưởng trực tiếp bởi một quyết định, hoặc một bộ phận dân cư nhất định hoặc thậm chí cả một vùng. (Một hình thức khảo sát công dân phổ biến là *phiếu thăm dò ý kiến*).

Một phương thức tham khảo ý kiến thường thấy là phân phát dự thảo chính sách hoặc văn bản pháp luật cho các nhóm và tổ chức có lợi ích liên quan trực tiếp đến chính sách hoặc văn bản pháp luật đó, hoặc đăng các dự thảo này trên công báo và trên các phương tiện thông tin đại chúng để lấy ý kiến của công chúng vào một ngày nhất định. *Các cuộc họp công chúng* để thảo luận các vấn đề cũng là một hình thức tham khảo ý kiến nhân dân. *Các cuộc điều tra công chúng* được thiết kế để điều tra và báo cáo về một vấn đề cụ thể và do người có thẩm quyền tư pháp tiến hành nhằm thu thập chứng cứ và bảo đảm sự có mặt của nhân chứng. Việc điều tra này có thể giúp giải quyết vấn đề trong một số trường hợp cụ thể, nhưng lại tốn kém về tiền bạc và thời gian, và do đó không nên lạm dụng.

Các cuộc điều trần công khai, thường được tổ chức theo quy định của pháp luật đối với việc sử dụng đất đai hoặc các đề xuất dự án lớn, tạo cho các chuyên gia và công chúng nói chung cơ hội chất vấn các quan chức chính phủ. Tại một vài tỉnh ở Ấn Độ, các quan chức địa phương thông báo cho công dân về các dự án phát triển và chi tiêu tại các cuộc điều trần công khai do chính phủ tổ chức tại các làng, xã. Người dân địa phương cũng có thể sử dụng các cuộc điều

trần này để nêu những trường hợp phân bổ ngân quỹ không đúng đắn hay tham nhũng, và chính phủ có nghĩa vụ thông tin lại cho họ các biện pháp đã thực hiện. Các cuộc điều trần công khai có mục đích tăng cường tính hợp pháp của các đề xuất. Tuy nhiên, cần phải nhắc lại rằng điều quan trọng là phải bảo đảm mọi nhóm lợi ích liên quan đều được đại diện một

cách đầy đủ và việc hợp công khai không làm trầm trọng thêm các xung đột trong vấn đề liên quan.

Cuối cùng, việc cùng xem xét các vấn đề trong *hội đồng thảo luận công - tư hỗn hợp* đã được thể chế hoá bằng nhiều cách khác nhau tại một số nước Đông Á và các nơi khác (Hộp 13.8). Các liên đoàn lao động, ngành công nghiệp, người sử dụng cũng như

### Hộp 13.8

#### Hội đồng thảo luận - một cơ chế tham khảo và phản hồi ý kiến

Hội đồng thảo luận là diễn đàn để những người có lợi ích liên quan và ngành hành pháp (các công chức chính trị và dân sự) trao đổi thông tin và thảo luận các chính sách thường xuyên để giải quyết các vấn đề cụ thể. Hội đồng có thể giúp giảm bớt sự không ổn định trong môi trường chính trị và tạo cho các bên liên quan chủ chốt thuộc các thành phần kinh tế và xã hội khác nhau cơ hội góp ý kiến vào việc xây dựng chính sách của chính phủ. Chính phủ sử dụng các hội đồng này để thử nghiệm tính hiệu quả của các chính sách và chương trình của mình và vạch ra các chính sách ổn định lâu dài dựa trên tinh thần làm chủ của các nhóm lợi ích chính. Ví dụ về các hội đồng nói trên là Ủy ban Tư vấn công - tư hỗn hợp ở Thái Lan vào giữa những

năm 1980; các uỷ ban tư vấn không chính thức ở Chile vào những năm 1980; các hội đồng ngành nghề ở Nhật Bản; Hội đồng Tiền lương quốc gia tại Xingapo; các hội đồng lao động - kinh doanh ở Canada.

Xingapo đã lập ra một Hội đồng Phòng chống tội phạm do một giám đốc điều hành thuộc khu vực tư làm chủ tịch và gồm các đại diện từ cộng đồng công dân, các tổ chức nghề nghiệp và các trường đại học. Dịch vụ thư ký do phòng lợi ích công của cảnh sát cung cấp. Ủy ban chi tiền cho việc nghiên cứu các vấn đề khác nhau liên quan đến các vụ phạm tội và các vi phạm luật nhập cư, đưa ra kiến nghị về các biện pháp phòng ngừa và kiểm soát cụ thể.

Nguyên nhân chủ yếu dẫn đến thành công của các hội đồng kể trên là năng lực của

chính bản thân các hội đồng khi hành động với tư cách là một cơ chế hữu hiệu để chính phủ thể hiện các cam kết của mình trước nhân dân, và việc các hội đồng đã tập trung vào những nhóm vấn đề hẹp mang tính chất cụ thể và rõ ràng. Các hội đồng hoạt động như những cuộc họp luân phiên của các nhóm lợi ích khác nhau và chọn lựa những phương án giải quyết vấn đề tối ưu nhất. Điều kiện cho sự thành công của các hội đồng ở các nước đang phát triển là: có sự đại diện của nhiều nhóm liên quan, giáo dục cộng đồng để có được sự ủng hộ rộng rãi, trợ giúp kỹ thuật và ủng hộ cho các hội đồng và nhân mạnh sự tin tưởng và kiểm soát lẫn nhau.

—————  
 Nguồn: Báo cáo phát triển thế giới (1997); và OECD (1997d).

chính phủ thường có đại diện trong các hội đồng nói trên - những người sẽ nói lên quan điểm của các nhóm này với các cơ quan chính phủ hữu quan. Tuy nhiên vì các hội đồng trên không tham gia vào việc ra quyết định, chính quyền không nên sử dụng chúng để nguy trang cho các quyết định của mình, để đưa ra cơ chế tham khảo ý kiến giả tạo hay để át đi các ý kiến phản đối bằng cách đưa vào các lợi ích không liên quan.

### **Giải quyết khiếu nại của nhân dân<sup>15</sup>**

Trong điều kiện thiếu vắng sự lựa chọn về lối thoát, các cá nhân cần tìm những cách thức để thể hiện sự phản đối của mình đối với các cơ quan chính phủ cũng như các cơ quan dịch vụ một cách nhanh chóng và công bằng. Cơ chế giải quyết hợp lý sẽ mang lại những lợi ích to lớn. Các cơ chế này được coi là phương thức kiểm tra hành vi của các nhà cung ứng dịch vụ, tìm ra nguyên nhân gây nên những vướng mắc và giải quyết những vấn đề cơ bản trong các chính sách và thủ tục. Chế độ thanh tra, vốn có nguồn gốc từ các nước Scandinavia, cũng có thể đóng vai trò quan trọng, tích cực trong lĩnh vực này.

#### *Tổ chức giải quyết khiếu nại*

Quyền khiếu nại bảo đảm với công dân rằng những quyết định và hành vi hành chính sai trái sẽ được khắc phục bằng các biện pháp như: giải trình trực tiếp hoặc bằng văn bản, xin lỗi, bồi thường, đền bù, thi hành kỷ luật đối với công chức sai phạm hoặc các biện pháp khắc phục khác. Việc khắc phục cần được bắt đầu bằng cơ chế khiếu nại trong mỗi cơ quan nhà nước ở mọi cấp liên hệ. Một cơ chế khiếu nại lý tưởng phải có các yếu tố sau:

- dễ dàng tiếp cận đối với người sử dụng dịch vụ;
- vận hành đơn giản với thủ tục và trách nhiệm được quy định rõ ràng;
- minh bạch và được phổ biến rộng rãi cho công chúng;
- nhanh chóng với giới hạn thời gian giải quyết khiếu nại và công bố quyết định cho công chúng biết;
- khách quan với cơ chế điều tra khiếu nại độc lập, nếu cần;
- kết hợp với việc đánh giá và khen thưởng nhân viên;
- bí mật với việc bảo vệ đời tư của các cá nhân và chống lại các hành vi trù dập; và
- lồng ghép với hệ thống quản lý thông tin của tổ chức và cơ quan trung ương trong việc giải quyết khiếu nại;

Cần giải quyết các khiếu nại trước tiên ở cấp thừa hành với sự trợ giúp của thẩm quyền nhà nước được uỷ nhiệm và các hướng dẫn nội bộ. Mỗi bộ cần thiết lập cơ chế giải quyết tranh chấp phù hợp với đối tượng khách hàng và chức năng của mình, nhưng phải nhất quán với chủ trương chung của trung ương. Một số chính phủ, như Chính phủ Vương quốc Anh, đã in ấn các cuốn sách hướng dẫn về giải quyết khiếu nại của công dân, bên cạnh việc thành lập các uỷ ban độc lập để giải quyết những vấn đề nhạy cảm như thuế khoá.

Việc thiết lập cơ chế giải quyết tranh chấp cần phải bao gồm các bước sau đây:

- Lập ra các kênh thuận tiện, ít tốn kém cho công chúng trong việc gửi đơn khiếu nại.
- Quy định rõ thủ tục điều tra các khiếu nại, xác định vai trò và trách nhiệm của các nhân viên, định ra thời hạn cho mỗi giai đoạn giải quyết tranh chấp bắt đầu từ việc thụ lý đơn khiếu nại, và công bố rộng rãi nội dung của đơn khiếu nại.
- Yêu cầu các công chức cấp cao phải có mặt vào thời gian quy định để xét đơn khiếu nại của nhân dân.
- Thiết lập thủ tục cho phép người khiếu nại được có mặt khi giải quyết khiếu nại vào thời điểm và với cách thức thuận tiện cho họ.
- Duy trì việc trao đổi thông tin chính thức và dễ hiểu với người khiếu nại, nêu rõ lý do bác đơn khiếu nại và thông báo cho người khiếu nại biết cách thức tiếp tục khiếu nại như thế nào.
- Thiết lập thủ tục kháng cáo và xem xét lại quyết định giải quyết khiếu nại.
- Vi tính hoá quy trình nộp và giải quyết đơn khiếu nại để tạo thuận lợi cho việc theo dõi của cơ quan, hoàn thiện các quy định liên quan và phát hành các báo cáo định kỳ cho công chúng.
- Tạo ra cơ chế giải quyết các khiếu nại tập thể cũng như khiếu nại của những người yếu thế.
- Tham khảo ý kiến các thành viên của quốc hội và các công chức được bổ nhiệm khác để bảo đảm việc trả lời nhanh chóng các ý kiến điều tra và đồng ý về thoả thuận làm việc hợp lý giữa công chức chịu trách nhiệm trả lời khiếu nại và các công chức được bầu cử, người đã thu thập khiếu nại của công chúng hoặc các nhóm người cụ thể.
- Lập ra các đường dây điện thoại hỗ trợ để cung cấp thông tin và trợ giúp, cải thiện hệ thống điện thoại của nhân viên.

- Gắn kết quả thực hiện công việc của nhân viên trong việc giải quyết khiếu nại và hành vi xử sự của họ đối với công chúng với chế độ thưởng phạt nghề nghiệp.
- Kiểm điểm lại chương trình đào tạo và định hướng cho các nhân viên và cán bộ quản lý trực tiếp làm việc với dân.
- Yêu cầu các cơ quan dịch vụ phải coi khiếu nại của người tiêu dùng như một nguồn thông tin quý giá cần phải được phân tích một cách có hệ thống và được tính đến trong việc đánh giá các chính sách và chương trình.
- Công bố kết quả giải quyết khiếu nại và tổng kết để áp dụng những kinh nghiệm tốt.

Mô hình lý tưởng này thậm chí có thể không áp dụng được với những nước có nền hành chính hiệu quả và có cam kết phục vụ nhân dân vững chắc. Tuy nhiên, một số phương thức giải quyết khiếu nại phải được áp dụng ở tất cả các nước dưới hình thức rõ ràng, dễ hiểu và phải có hiệu quả, đáng tin cậy. Bất kể nội dung cụ thể của nó như thế nào, quy trình giải quyết khiếu nại phải được đặt trong mối liên hệ với các biện pháp nhằm làm cho việc cung cấp dịch vụ và quản lý hành chính nhanh nhạy hơn. Một ví dụ điển

hình là các đơn vị tiếp nhận thông tin phản hồi về dịch vụ ở Xingapo. Các đơn vị này, sau khi rút kinh nghiệm từ các chỉ trích phê bình về chất lượng dịch vụ của công chúng, đã áp dụng các biện pháp để huỷ bỏ những quy định không cần thiết và loại trừ các nguyên nhân khác gây ra khiếu nại của công chúng. Như đã trình bày ở phần trên, công chúng được sử dụng các số điện thoại miễn phí của bộ phận quản lý chất lượng dịch vụ ở mỗi bộ. Kết quả của các cuộc khảo sát cho thấy cơ chế này đang vận hành tốt. Ở Philipin, cơ chế phản hồi “công dân là trên hết” cho phép công dân được thực hiện các hành động chống lại nhân viên chính phủ – những người bị kết luận là thực hiện hành vi sai trái hoặc chậm trễ trong việc phúc đáp khiếu nại của công dân (mặc dù các hoạt động sau đó không dễ đoán trước hay năng động như ở Xingapo).

Cần phải lập ra một đơn vị giám sát trung tâm trong một cơ quan trung tâm của chính phủ như văn phòng nội các hoặc văn phòng thủ tướng chính phủ, với đầy đủ số lượng nhân viên và được đặt dưới sự lãnh đạo của một quan chức có địa vị pháp lý và thẩm quyền phù hợp. Những ví dụ về loại cơ quan này là Tổng cục Cải cách hành chính và giải quyết

kiếu nại ở Ấn Độ, và Cục Giải quyết khiếu nại thuộc Văn phòng Thủ tướng ở Malaixia và Môrixơ. Những đơn vị nói trên có thể tự mình xem xét các đơn khiếu nại đối với các cơ quan nhà nước, báo cáo cho nội các về biên bản ghi chép của các bộ trong việc giải quyết khiếu nại và đề xuất các biện pháp khắc phục (Hộp 13.9).

#### *Thanh tra viên*

Một số chính phủ ở các nước phát triển cũng như các nước đang phát triển đã lập ra chế độ thanh tra viên (thanh tra viên). Thanh tra

viên (theo nghĩa đen là người đại diện) là một người (hoặc nhóm người) liêm khiết và có uy tín lớn, có chức năng thụ lý và điều tra đơn khiếu nại đối với hành vi của công chức nhằm hoà giải và giải quyết một cách công bằng khiếu nại đó. Chế độ độc lập này, vốn có nguồn gốc từ các nước thuộc bán đảo Scandinavia, là một phương thức yêu cầu các cơ quan chính phủ phải phúc đáp khiếu nại của nhân dân về nền hành chính tồi hoặc thiếu hiệu quả, hoặc không tuân thủ quy trình do pháp luật quy định.

### Hộp 13.9

#### Giải quyết khiếu nại của công chức ở Malaixia

Malaixia lập ra một Văn phòng khiếu nại công dân năm 1971 với tư cách là một tổ chức độc lập nhằm xem xét các đơn khiếu nại đối với các cơ quan nhà nước. Văn phòng này được tổ chức lại vào năm 1992 để tăng cường bộ máy hành chính của nó trong việc giám sát tính kịp thời và hiệu quả của việc giải quyết khiếu nại và tiến hành các biện pháp để khắc phục nguyên nhân gây khiếu nại. Văn phòng khiếu nại là kênh chính mà qua đó công chúng có thể gửi đơn khiếu nại liên quan đến các vấn đề như: (i) công chức cung cấp dịch vụ tồi hoặc có hành vi quan liêu những nhiều; (ii) các hành động

và quyết định hành chính bị coi là không công bằng, trái với pháp luật hiện hành, hoặc các hành vi như chiếm đoạt tài sản, lạm quyền cũng như các hành vi sai trái khác trong quản lý hành chính.

Văn phòng khiếu nại được thực thi thẩm quyền của Văn phòng Thủ tướng chính phủ và diễn đàn của Ủy ban thư ký, bên cạnh đội ngũ cán bộ chuyên môn của mình. Việc này đã giúp cho văn phòng thực hiện nhiệm vụ của mình một cách hiệu quả, có uy tín và buộc tất cả các bộ liên quan phải tuân thủ các quyết định của mình. Ngoài việc theo dõi sự phản hồi từ các cơ quan đối

với khiếu nại của nhân dân, văn phòng cũng tiến hành điều tra những đơn khiếu nại quan trọng. Văn phòng báo cáo định kỳ cho một uỷ ban do Tổng Thư ký đứng đầu, bao gồm thủ trưởng của các bộ ngành chủ chốt và cảnh sát trưởng, có nhiệm vụ xem xét các hoạt động của các bộ khác nhau và ban hành chỉ thị đối với những bộ sai phạm. Theo báo cáo thì hệ thống này được công chúng rất hoan nghênh.

*Nguồn: Ban Thư ký Khối Thịnh vượng chung. 1996. Các thực tiễn hoạt động hiệu quả và những tiến triển mới hiện nay trong quản lý dịch vụ công. London.*



Thẩm quyền của thanh tra viên rất khác nhau ở các nước. Họ có thể hành động với tư cách là những người trung gian hoà giải có thiện ý hoặc người tư vấn, hoặc có thể được luật pháp trao quyền điều tra các hoạt động và quyết định hành chính bị coi là không công bằng, trái với pháp luật hiện hành hoặc các hành vi sai trái khác như chiếm đoạt tài sản, lạm dụng quyền hạn và các hình thức khác của một nền hành chính tồi và áp dụng chế tài. Đôi khi một cơ quan chống tham nhũng, nếu có, cũng có thể giải quyết đơn khiếu nại đối với hoạt động hành chính như trường hợp ở Hồng Kông, Trung Quốc. Thanh tra viên do quốc hội hoặc chính phủ bổ nhiệm thông qua một quy trình phi chính trị của nhánh lập pháp hoặc hành pháp, có trao đổi ý kiến với các đảng đối lập. Chế định này thường hoạt động ở cấp quốc gia, nhưng điều đó không có nghĩa là không nên thiết lập cơ chế này ở cấp tỉnh, cấp địa phương hoặc ở các cơ quan nhà nước lớn.

Hiện đang có ý kiến khác nhau về tính hiệu quả của chế định thanh tra viên. Tính hiệu quả được xác định bởi ý chí của hệ thống chính trị cho phép cơ chế này hoạt động độc lập theo năng lực và niềm tin cá nhân của thanh tra viên. Ở Philippin, thanh tra viên rất có quyền lực. Ông ta có thể truy

tố và trừng phạt người phạm tội. Tuy nhiên, người dân Philippin có ý kiến khác nhau về chế định này, và theo họ thì nhìn chung nó không có hiệu quả. Ngược lại, ở những nơi mà thanh tra viên có tư chất liêm khiết, năng động và đáng tin cậy thì các nhà lãnh đạo chính trị lại có xu hướng muốn làm giảm sự độc lập của vị trí này và tìm cách kiểm soát hoặc vô hiệu hoá nó. Ví dụ như ở Vanuatu, thanh tra viên được trao quyền hành rộng đối với các vấn đề hành chính, kể cả liên quan đến doanh nghiệp công. Tuy nhiên, sau khi kết thúc nhiệm kỳ của một thanh tra viên hết sức tích cực và kiên định, chế định này đã được thay đổi một cách cơ bản vào năm 1999 bởi giới lãnh đạo chính trị. Thực tế, khi môi trường thể chế bất lợi, chính sự thành công của một thanh tra viên có thể mang trong mình mầm mống của sự huỷ diệt chính cơ chế này, khi hệ thống phản ứng để ngăn cản cơ quan này hành động. Chế định thanh tra viên ở Quần đảo Xôlômôn trái lại, không có tính độc lập ban đầu vì thành phần của nó gồm có các công chức dân sự, đại biểu quốc hội và những người do chính phủ bổ nhiệm và tập trung vào các khiếu nại của công chức dân sự hoặc điều kiện dịch vụ của các đại biểu quốc hội, chứ không phải là các khiếu nại của công chúng nói

chung. (Ở Vương quốc Anh, công dân liên hệ với thanh tra viên thông qua nghị sĩ).

Như trong tất cả các trường hợp chuyển đổi thể chế, các nước cần phải thận trọng trong việc sử dụng các chế định thành công kiểu như chế định thanh tra viên. Chế định này thành công ở các nước Scandinavia vì hoàn cảnh đặc thù và văn hoá chính trị ở đó. Thực tế, nếu được thành lập một cách hình thức mà không có ý chí hành chính và chính trị nghiêm túc để bảo đảm sự hoạt động hiệu quả vì phúc lợi chung, thì chế định thanh tra viên có thể gây tổn hại cho uy tín của chính phủ. Tuy nhiên, thậm chí giả thiết là chế định thanh tra viên mang tính độc lập và trung thực thì nó cũng không thể thay thế cho các hoạt động thường xuyên của các cơ quan chính phủ. Trên thực tế, sẽ không cần đến thanh tra viên nếu các cơ chế phản hồi và giải quyết khiếu nại vận hành tốt và nền hành chính có những đặc điểm như nhanh nhạy, có trách nhiệm và hiệu quả. Ngược lại, một chính phủ thiếu nhanh nhạy và ít trách nhiệm sẽ khiến cho ngay cả một thanh tra viên tốt nhất cũng trở nên hoàn toàn vô hiệu quả. Chính vì vậy, chế định này cần phải trở thành một yếu tố quan trọng bổ sung cho tính trách nhiệm và các cơ chế “tiếng nói”, nhưng trong

mọi trường hợp không thể thay thế chúng. Tuy nhiên, trong thời kỳ chuyển đổi và thay đổi, một thanh tra viên tích cực và liêm khiết có thể là một phương tiện hỗ trợ các lực lượng cấp tiến của chính phủ hoặc loại bỏ những yếu kém tạm thời trong quản lý hành chính để nó không trở thành căn bệnh trầm kha khó chữa.

## CÁC ĐIỂM THEN CHỐT VÀ CÁC ĐỊNH HƯỚNG CẢI THIỆN

### Các điểm then chốt

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. Bất 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.

### Các định hướng cải thiện

Ở các nước đang phát triển và các nền kinh tế chuyển đổi, các khả năng về lối thoát (dưới hình thức lựa chọn các nhà cung cấp

dịch vụ công khác nhau) nhìn chung hạn chế hơn so với ở các nước phát triển. Chính vì vậy, ở các nước đang phát triển, cơ chế tiếng nói của chế định tham khảo ý kiến và phản hồi từ công chúng có ý nghĩa quan trọng hơn đối với việc thúc đẩy hoạt động của chính phủ và chế độ trách nhiệm trong việc cung cấp dịch vụ. Thêm vào đó, việc tăng cường tiếng nói của công dân cũng có tác dụng tích cực đối với chất lượng của hoạt động quản lý nhà nước nói chung.

Liên quan đến lối thoát, không những khả năng lựa chọn các nhà cung cấp dịch vụ công ở các nước đang phát triển là hạn chế hơn so với các nước phát triển, mà cơ chế cho tư nhân thầu cũng đầy rẫy rủi ro, đặc biệt là trong các thoả thuận BOT. Năng lực quản lý hành chính yếu kém ở các nước đang phát triển khiến cho chính phủ không thể giám sát và theo dõi việc thực hiện hợp đồng một cách có hiệu quả. Trong một số trường hợp, việc cho thầu được coi là giải pháp duy nhất nhằm cải thiện chất lượng của một dịch vụ, hoặc cơ chế BOT là cách duy nhất để có được nguồn tài chính lớn cần cho các công trình đầu tư hạ tầng thiết yếu. Trong những trường hợp này, ngoài việc phải xem xét hợp đồng một cách cẩn thận, các nước đang phát triển cần kêu gọi sự hỗ trợ đặc biệt từ một bên thứ ba trong

quá trình đàm phán và sự trợ giúp của các tổ chức độc lập trong việc giám sát hợp đồng.

Việc cho các tổ chức tự nguyện phi lợi nhuận và các nhóm cộng đồng thầu việc cung cấp một số loại dịch vụ công sẽ không gây ra các rủi ro nói trên. Phương thức này cũng giúp tạo cơ hội cho việc mở rộng phương án lựa chọn đối với những người nghèo và những người dễ bị tổn thương nhất - những người mà đối với họ lối thoát không phải là một sự lựa chọn. Tuy nhiên, trước hết phải lưu ý để các cơ quan cộng đồng không đơn thuần chỉ là một mặt trận dành cho các nhóm kinh doanh tư nhân; phải tránh không cho các nhóm này độc chiếm các cơ quan đó; đánh giá một cách thận trọng tác động lâu dài của việc cho thầu dịch vụ đối với hiệu quả của các cơ quan nói trên xét về mặt chức năng chính của chúng là phê phán và theo dõi hoạt động của chính phủ.

Liên quan đến tiếng nói, hiến chương công dân - với tư cách là một tuyên bố về quyền của người sử dụng đối với các tiêu chuẩn dịch vụ nhất định - có thể trở thành một yếu tố bổ sung mạnh mẽ cho cải cách hành chính, nhưng chỉ với điều kiện được thiết kế tốt và thực hiện một cách có hiệu quả. Điều này đòi hỏi phải có năng lực quản lý và giám sát tốt

cũng như việc sửa đổi thủ tục, uỷ quyền và nguồn lực đầy đủ. Do vậy, hiến chương công dân không phải là định hướng chính để cải thiện dịch vụ công ở các nước đang phát triển và các nền kinh tế chuyển đổi, ở nhiều nước trong số đó hiến chương công dân đã được ban hành mà không có sự tham gia thực sự của cơ quan hay nhân viên chính phủ, do đó đã không được thực hiện.

Ngoài hiến chương công dân, một cơ chế định hướng khách hàng mạnh mẽ hơn nữa là điều thiết yếu trong nền hành chính công ở các nước đang phát triển, nơi công dân thường bị xem là những người hưởng lợi thụ động từ các dịch vụ công do chính phủ ban phát. Tuy nhiên, nhằm cải thiện tình hình một cách lâu dài, các sáng kiến của chính phủ trong lĩnh vực này phải lưu ý rằng lợi ích của các nhóm người sử dụng cụ thể có thể khác với lợi ích của người nộp thuế và của công chúng nói chung. Đồng thời, các sáng kiến cũng cần được chọn lọc và tập trung vào những lĩnh vực dịch vụ mà người tiêu dùng không hài lòng nhất - thông thường là các dịch vụ do địa phương cung cấp. Hơn nữa, những sáng kiến như vậy cần gắn kết một cách tích cực với các biện pháp phi tập trung hoá và có sự tham gia rộng rãi của các tầng lớp người trong xã hội

nhằm cải thiện chất lượng quản lý nhà nước nói chung.

Trong số các cơ chế tham khảo và phản hồi ý kiến công chúng khả thi, cơ chế được xem là đặc biệt hiệu quả là phương pháp phát hành các thẻ báo cáo công cộng về tình hình hoạt động và sự liên chính của các cơ quan chính phủ. Mặc dù thiếu động cơ lợi nhuận, nhưng mong muốn đứng ở vị trí hàng đầu hay cải thiện địa vị thấp kém đang chứng tỏ là một động lực mạnh mẽ đối với các cơ quan chính phủ ở các nước đang phát triển với nền quản lý mang tính đại diện.

Với chi phí cao, các cuộc khảo sát phức tạp đôi khi đã đánh mất đi khả năng được áp dụng ở các nước nghèo. Tuy nhiên, do không có cơ chế thay thế để thu thập ý kiến phản hồi trực tiếp từ người sử dụng, nhân viên cơ quan chính phủ hoặc công dân nói chung, các cuộc điều tra đơn giản và nhanh chóng có thể vẫn là phương pháp thu thập thông tin đáng tin cậy với chi phí thấp, đặc biệt là khi do các tổ chức địa phương tiến hành với điều kiện phải bảo đảm các tiêu chuẩn cơ bản và tính đại diện đầy đủ về mặt thống kê.

Điều này cũng hoàn toàn đúng đối với các cơ chế giải quyết khiếu nại. Theo mô hình lý tưởng, cơ chế này có thể sẽ tốn kém và phiền toái ở các nước đang phát triển với

năng lực quản lý còn hạn chế. Tuy nhiên, có thể khai thác những mô hình đơn giản hơn và phù hợp với điều kiện cụ thể của từng nơi.

Khi cân nhắc việc áp dụng bất cứ biện pháp cải thiện nào trong những biện pháp nêu trên, cần phải lưu ý rằng các cơ hội về lối thoát và tiếng nói là cực kỳ hạn chế đối với người nghèo và các nhóm dễ bị tổn thương. Vì vậy, cần phải có những biện pháp đặc biệt để giải quyết tình cảnh của những nhóm người nói trên. Trong trường hợp không có các biện pháp đặc biệt thì việc tăng cường các kênh tiếng nói sẽ tạo thêm điều kiện cho các nhóm người giàu có, nếu chính quyền không chú ý, và thậm chí có thể hạn chế cơ hội đối với người nghèo trong việc tiếp cận dịch vụ.

Tương tự như vậy, vì khả năng tiếng nói thường cao hơn trong các loại dịch vụ dễ nhận thấy và do địa phương cung ứng, thiên hướng tự nhiên tập trung chú ý vào các loại dịch vụ đó có thể tạo tâm lý sao nhãng các loại dịch vụ ít nhận thấy hơn và các dịch vụ có tầm tác động khu vực và toàn quốc. Như vậy, có thể đưa ra ví dụ là việc tăng tiếng nói của người sử dụng có thể dẫn đến cải thiện chất lượng công việc thu dọn rác thải (là dịch vụ dễ nhận thấy), trong khi việc xử lý rác (là dịch vụ khó nhận thấy hơn) - có thể gây tác hại cho môi trường và

ảnh hưởng nhiều nhất đến các cộng đồng nghèo không tìm được nơi trú ngụ nào ngoài các bãi rác thải - lại không được đề cập. Cần nhắc lại một lần nữa rằng muốn thành công thì các biện pháp hướng về khách hàng phải được đặt trong sự hài hoà với các biện pháp hướng về *công dân*, và sự cải thiện hiệu quả dịch vụ phải đi đôi với việc nâng cao hiệu quả bộ máy hành chính công quốc gia nói chung.

### CHÚ THÍCH

1. Phần này cần được đọc cùng với nội dung trình bày ở Chương 6 về tính liên tục của việc lựa chọn cung ứng dịch vụ. Nó phần nào dựa trên Arberg trong OECD (1996c), Peters (1996), Paul (1995), Girishankar (1999) và Ngân hàng Thế giới (1997).

2. Mục này dựa phần nào vào Ngân hàng Thế giới (1997), Gidman (1994), Ban Thư ký Khối Thịnh vượng chung (1996), Rehfuss (1989), Dehoog trong Cooper and Newland (1997) và OECD (1997e).

3. Xem John Brewer, *The Sinew of Power: War, Money and the English State*. Knopf, 1989 được trích dẫn trong Premchand (1993).

4. Ít nhất ở các nước đang phát triển. Tại các nước phát triển với thị trường tài chính mở, điểm lợi thế này của BOT chưa được khẳng định. Xem Heald (1997).

5. Trong khoảng 40 năm ở Pháp đối với các tuyến đường có thu phí và hệ thống cung cấp nước dưới cái tên

“Các hợp đồng nhượng quyền dịch vụ công”. Xem D. Heald. *Tạp chí Kế toán châu Âu*. 1995.

6. James Leidgland “Tư nhân hoá doanh nghiệp nhà nước ở châu Á: Các mô hình hiện tại và các vấn đề mới nảy sinh” trong Naomi Caiden (1996).

7. Mục này được hoàn chỉnh từ các phần của công trình của Schiavo-Campo và Tommasi, 1999, chương 14.

8. Nội dung trình bày trong mục này một phần dựa trên Paul (1995); Berry, Pourtney và Thomson, trong Perry, chủ biên (1989); Aitken trong OECD (1996c); Feinberg (1997); OECD (1997d, 1998); Ngân hàng Thế

giới (1997); Hirschman (1970).

9. Xem, chẳng hạn, khái niệm “chính phủ có định hướng người tiêu dùng” trong tạp chí US National Performance Review (1999).

10. Peters (1996).

11. Arnberg trong OECD (1996c).

12. Lune trong OECD (1996c).

13. Nội dung này đã được trình bày tương đối nhiều ở Chương 16.

14. Nội dung này đã được trình bày tương đối nhiều ở Chương 15.

15. Mục này được rút ra từ Ban Thư ký Khối Thịnh vượng chung (1996, 1995a) và Chính phủ Ấn Độ (1997a).



# Vốn xã hội và sự tham gia

---

*Khi bạn muốn biết hệ thống đường ống nước có làm việc bình thường hay không thì hãy hỏi những cư dân sống trong ngôi nhà đó.*

— *Khuyết danh*

## KHÁI NIỆM VỐN XÃ HỘI

**T**ầm quan trọng của vốn xã hội ngày càng được thừa nhận, kể từ khi Bourdieu và Coleman lần đầu tiên xây dựng khái niệm đó và mối quan tâm do công trình của Putnam tạo ra - đặc biệt là nghiên cứu của ông về so sánh các chính quyền khu vực ở Italia (Putnam 1993). Thuật ngữ “vốn xã hội” dùng để chỉ những đặc tính của tổ chức xã hội, chẳng hạn như những chuẩn mực và hệ thống mạng lưới các mối quan hệ, tạo điều kiện thúc đẩy sự lưu

chuyển của luồng thông tin có đủ độ tin cậy và các hành động phối hợp vì lợi ích của tất cả thành viên trong nhóm người đó. Sự hợp tác tự nguyện được thực hiện dễ dàng hơn trong một xã hội đã kế thừa một gia tài đáng kể các mối quan hệ và các hoạt động, tham gia dân sự, thúc đẩy những chuẩn mực bền vững của sự nhân nhượng lẫn nhau và những hành vi chấp nhận được. Vốn xã hội mang lại lợi ích kinh tế, bởi vì sự tương tác diễn ra thường xuyên và trên cơ sở nhân nhượng lẫn nhau giữa các cá nhân tạo ra ba hiệu ứng bên ngoài tích cực: thúc đẩy quá trình truyền tri thức về hành vi của người khác, và bởi vậy, giảm vấn đề của chủ nghĩa cơ hội; thúc đẩy quá trình truyền tri thức về công nghệ và thị trường, từ đó làm giảm bớt những thất bại của thị trường trong thông

tin; và thúc đẩy hành động tập thể (Collier 1998.)

Khái niệm vốn xã hội ngụ ý rằng những mối quan hệ theo chiều dọc, cho dù dày đặc như thế nào, cũng không thể duy trì được sự uỷ thác và hợp tác xã hội, bởi vì chúng dựa trên sự kiểm soát theo thứ bậc từ trên xuống, phân kỳ các lợi ích và do đó, tích trữ thông tin mang tính chất cá nhân. Trong khi đó, các mối quan hệ theo chiều ngang dựa trên tính bình đẳng và nhân nhượng lẫn nhau - không chỉ có những hiệp hội công đoàn mà còn có cụm dân cư, hợp tác xã, câu lạc bộ thể thao, v.v. - tạo ra sự trao đổi thông tin thường xuyên và xây dựng được sự uỷ thác giữa các thành viên.

Về cơ bản, vốn xã hội là vốn uỷ thác. Sự uỷ thác tạo ra những điều kiện cho sự tương tác tích cực giữa các cá nhân và đến lượt mình, nó lại được thúc đẩy bởi những tương tác tích cực hơn nữa. Nói cách khác, không có sự uỷ thác thì chi phí xã hội sẽ tăng mạnh, vì các cá nhân buộc phải tiêu tốn nhiều nguồn lực hơn để thu lượm thông tin và bảo vệ các quyền sở hữu của chính mình. Bởi vậy, không giống như vốn vật chất, vốn xã hội tăng lên khi nó được sử dụng và biến mất khi nó không được sử dụng.

Một cộng đồng có trữ lượng vốn xã hội cao mang đặc điểm là có sự hợp tác, tin cậy, nhân nhượng lẫn

nhau và sự tham gia dân sự, và các chuẩn mực về những kỳ vọng của tất cả các bên sẽ hạn chế một cách hiệu quả chủ nghĩa cơ hội cá nhân. Các truyền thống dân sự của một vùng tạo ra là cả một kho tàng lịch sử chứa đựng các hình thức hợp tác luôn sẵn có, để giải quyết những vấn đề về hành động tập thể, đồng thời thúc đẩy lợi ích *lâu dài* của từng cá nhân. Do đó, những vùng ở Italia có trữ lượng vốn xã hội cao luôn có được sự quản lý tốt hơn của chính quyền và các hoạt động kinh tế sôi nổi hơn (Putman 1993.) Cũng có rất nhiều ví dụ ở các nước đang phát triển, chẳng hạn như hình thức tín dụng theo kiểu chơí họ ở một số nước châu Phi (*tontines*), sự thành công rực rỡ của các tổ chức tín dụng và kinh doanh dựa trên cơ sở cộng đồng ở Ngân hàng Grameen của Bangladesh.

Những chỉ số cho độ tin cậy đã được sử dụng ở nhiều nước (ví dụ, ở Côlômbia), với tính chất là đại diện cho trữ lượng vốn xã hội, và các nghiên cứu cũng chỉ ra rằng mật độ các mối quan hệ theo chiều ngang của sự tham gia dân sự có một tác động tích cực đối với sự phát triển kinh tế của địa phương, chất lượng của sự quản lý, và chất lượng cung cấp các dịch vụ công. Ví dụ, ở nông thôn Tanzania, những làng, xã có mức độ tham gia cao của các tổ chức xã

hội cấp làng có mức thu nhập bình quân được điều chỉnh theo một hộ cao hơn những làng, xã có trữ lượng vốn xã hội thấp hơn. Những tác động tích cực khác là mối liên hệ giữa vốn xã hội và chất lượng của việc dạy học ở địa phương. Nếu cha mẹ tổ chức giám sát được các trường học ở địa phương thì chất lượng học tập ở những trường học đó thường được nâng cao hơn. Tác động này đã được kiểm nghiệm ở một số bang của Ấn Độ, cũng như nhiều nơi khác ở các nước phát triển và đang phát triển.

Bối cảnh xã hội và lịch sử có tác động rõ ràng đến tính hiệu quả của các thể chế. Trữ lượng vốn xã hội được tích lũy ngày càng nhiều sẽ tạo ra lợi thế ban đầu lớn cho các nước (và cho các vùng trong nước) trong việc nâng cao chất lượng của chính quyền. Tuy nhiên, nếu không có được truyền thống đó thì không hẳn là điều không thể khắc phục nổi. Vốn xã hội thực sự đòi hỏi phải có thời gian để tích lũy (nhớ lại khái niệm của Douglass North về sự phụ thuộc theo lối mòn (đã thảo luận ở Chương 1), nhưng không nhất thiết kéo dài hàng thế kỷ. Một thể chế tốt có thể cố gắng để chuyển đổi bức tranh về vốn xã hội của một nước, miễn là có một tầm nhìn vững chắc và có những nỗ lực kiên định đi theo hướng đó.

Tuy nhiên, đối với việc xoá đói

nghèo, vốn xã hội được xây dựng trong số những người nghèo là không thể duy trì được nếu không có các cầu nối với các tổ chức khác và thiếu thái độ ủng hộ của các cấp chính quyền địa phương và cấp cao hơn.

Tuy nhiên, vốn xã hội cũng có mặt trái. Khi các giao kèo bên trong một mạng lưới các quan hệ không được bổ sung hoặc cũng không được kiểm chế bởi các cầu nối với những mạng lưới khác, thì sự cố kết và tin cậy được xây dựng càng lớn *bên trong* một nhóm người cụ thể có thể bị lợi dụng để loại trừ, hay thậm chí phá huỷ những người ở bên ngoài nhóm đó. Chẳng hạn, nhiều cộng đồng người ở châu Á đã lập ra các mạng lưới kinh doanh làm tăng vốn xã hội của mình lên, nhưng lại loại trừ các cá nhân ở những nhóm khác. (Đây là nguyên nhân cơ bản của cuộc khủng hoảng kinh tế châu Á năm 1997-1999.) Một ví dụ điển hình hơn, tội phạm có tổ chức tạo ra lợi nhuận cho các thành viên - một phần thông qua việc xây dựng được "sự tin cậy giữa những tên kẻ cắp" - trong khi làm giảm chất lượng cuộc sống và năng suất xã hội nói chung; chế độ độc tài quân sự thường thay vốn xã hội tích cực bằng vốn xã hội hướng nội, nhằm mục đích bảo vệ và làm giàu cho những kẻ chớp bu của giới quân sự, v.v.. Những thay đổi trong môi

trường luật pháp và khuyến khích kinh tế cũng có thể chuyển những hình thức tích cực của vốn xã hội thành những dạng tiêu cực. Chẳng hạn, một hệ thống luật pháp yếu kém và những khoản lợi nhuận lớn từ hoạt động buôn lậu ma túy ở Côlômbia đã chuyển những mạng lưới quan hệ cộng đồng nông thôn hiện tại từ chỗ là những nỗ lực sản xuất thành những hoạt động tội ác.

Một thách thức cực kỳ to lớn khi phải đương đầu với mặt trái của vốn xã hội ở những nước đa sắc tộc là làm thế nào vượt qua được sự thù địch đã trở thành thâm căn cố đế và sự mất lòng tin cố hữu giữa các nhóm sắc tộc mà mỗi nhóm này có một mức độ tin cậy *nội bộ* rất cao, ví dụ, việc hoà giải những người Tin lành và Cơ đốc giáo ở Bắc Ailen, người Xécbi và người Anbani ở Kosovo, người Thiên chúa giáo và người Hồi giáo ở quần đảo Moluccas, v.v.. Thật vậy, khó khăn nhất là tình huống mà ở đó vốn xã hội bên trong một nhóm được xây dựng *thông qua* sự đàn áp của nhóm đó với nhóm khác - sự đàn áp đã trở nên thiết yếu cho chính sự tồn tại bản sắc của nhóm đó.

Do đó, nhà nước nhất thiết phải vừa khuyến khích được sự hình thành vốn xã hội bên trong các nhóm người và địa phương, *đồng thời* phải xây dựng được những

cầu nối và mối liên kết giữa các nhóm và khu vực. Đây có thể là nhiệm vụ khó khăn nhất của một chính phủ có tổ chức tốt trong bất kỳ xã hội nào.

Ở các nước đang phát triển và các nền kinh tế chuyển đổi, vai trò của những tổ chức tài trợ và những tổ chức bên ngoài nước đối với nhiệm vụ này có thể rất hữu ích, nhưng cũng có thể có tính chất phá hoại, tùy thuộc vào việc liệu sự giúp đỡ đó có phát triển được những mầm mống vốn xã hội và tạo điều kiện cho các mối liên kết hay không, hay là bóp chết vốn xã hội của địa phương trong những sáng kiến đưa từ trên xuống và những mối quan hệ xin - cho.

## THỨC ĐẨY SỰ THAM GIA

### Nội hàm của sự tham gia<sup>1</sup>

#### *Vai trò của sự tham gia*

Sự tham gia phải mang tính nội tại đối với mọi chương trình công. Đó là vì nguy cơ tạo ra những chương trình tách rời lợi ích của nhân dân, và vì ngay cả một chương trình tốt cũng có xu hướng có chi phí cao và kém hiệu quả hơn nếu không được xây dựng và thực hiện với sự tham gia thích hợp. Sự cần thiết của việc tham gia đã được thúc đẩy mạnh mẽ bởi một số yếu tố như: (i) vai trò của khu vực công được mở

rộng quá sớm, mà các cơ chế cho sự tham gia của nhân dân hay của người sử dụng không được cải thiện tương xứng; (ii) sự gia tăng của trợ giúp quốc tế, làm tăng phạm vi và số lượng các chương trình của chính phủ trung ương, nhưng cũng mở rộng khoảng cách giữa trung tâm và ngoại vi; và (iii) bằng chứng về những thất bại được tích tụ lại trong các chương trình công cộng do có sự xa lánh với những người hưởng lợi dự kiến của các chương trình đó.

Việc trao quyền cho công dân đòi hỏi các kênh tham gia phải tạo điều kiện dễ dàng và mở rộng cho mọi người, các công dân phải có quyền tiếp cận rộng rãi với thông tin về các chương trình và chính sách của chính phủ. Điều này cũng đòi hỏi sự tham gia phải hiệu quả, không mang tính hình thức hoặc là một bộ phận trong một quá trình ngăn chặn những người đối lập. Một sự tham gia tích cực của cộng đồng cũng rất cần thiết. Những cách tiếp cận thúc đẩy sự tham gia trong khu vực công thường từ trên xuống, và bị cản trở bởi thiếu những quá trình thoả đáng để tạo điều kiện cho việc tham gia từ dưới lên, hay để đáp lại những sáng kiến của cộng đồng.

#### *Cơ cấu của sự tham gia*

Sự tham gia của công dân là bắt buộc ở nhiều nước, hoặc được quy

định trong luật chung hoặc theo những quy định cụ thể cho những ngành cụ thể hay cấp chính quyền cụ thể (Hộp 14.1). Những luật này quy định trách nhiệm cho các cấp chính quyền phải thành lập những uỷ ban công dân hay uỷ ban tư vấn cho người sử dụng trong nhiều lĩnh vực. Tuy nhiên, việc quy định tham gia bắt buộc này có thể khiến quá trình đó trở thành máy móc và rất có thể bị thao túng bởi những nhóm có đặc quyền nếu không giám sát chặt chẽ.

Các cơ cấu tổ chức cho sự tham gia của cộng đồng thường được xây dựng như là một bộ phận của quá trình phân cấp quản lý hành chính, dù được thành lập theo luật hay bởi các quyết định hành chính. Những tổ chức này thường ở dưới dạng những tổ chức cơ sở hoặc những trách nhiệm của địa phương giao cho các nhóm cộng đồng, chẳng hạn như lắp đặt điện nước, thu gom rác thải, quy hoạch và cấp phép xây dựng, y tế dự phòng, công viên và giải trí. Các hội đồng của cộng đồng và uỷ ban dân phố đã được thành lập ở cấp dưới thành phố tự quản ở nhiều nước. Những hội đồng này có ngân sách độc lập và cơ hội để đề xuất những ưu tiên cho ngân sách chung của thành phố. Một số thành phố, ví dụ, như St. Paul, ở bang Minnesota của Mỹ, được uỷ quyền để tạo những

### Hộp 14.1

#### Thế chế hoá sự tham gia của nhân dân

Chủ nghĩa đa nguyên chính trị ở cấp chính quyền địa phương đã được áp dụng tại nhiều nước Mỹ Latinh. Chính quyền liên bang của Bolivia đã thông qua một bộ luật vào năm 1994, được biết đến như là luật về sự tham gia phổ cập. Bên cạnh nhiều quy định khác, đạo luật này yêu cầu bắt buộc sự tham gia của các tổ chức cấp cơ sở vào quá trình ra quyết định ở địa phương. Hai mươi phần trăm nguồn thu quốc gia được chuyển cho các cơ quan tự quản ở địa phương để thực hiện cung cấp dịch vụ công cộng, căn cứ theo nhu cầu do các tổ chức cộng đồng xác định trong kế hoạch cùng tham gia của chính quyền cơ sở. Những tổ chức cộng đồng này cũng được giao nhiệm vụ đề xuất và giám sát các dự án đầu tư ở địa phương trong các lĩnh vực xã hội và trong phát triển thành thị và nông thôn.

Ấn Độ có một khung pháp luật dành cho sự tham gia của cộng đồng trong chính quyền

địa phương dưới hình thức uỷ ban phường ở những vùng đô thị lớn, và thành lập theo pháp luật những uỷ ban phát triển của khu vực và tổ dân phố. Các uỷ ban phường (cấp này tương đương với một khu vực bầu cử) được trao trách nhiệm về nhiều chức năng của địa phương, đồng thời cũng có ngân sách của mình. Các uỷ ban tổ dân phố tương tự như phường, xã (barangays) ở Philippin, và có cả đại diện nhưng không đầy đủ của phụ nữ và những nhóm người bị thiệt thòi. Những uỷ ban này có thể được giao trách nhiệm quản lý việc cung cấp và duy trì dịch vụ ở địa phương và điều hành cơ sở vật chất của cộng đồng.

Nhiều nước đang phát triển cũng thành lập một cách hợp pháp các nhóm người sử dụng cho những loại dịch vụ khác nhau, như thủy lợi, giáo dục và thu gom rác thải. Các hội quản lý nước sạch ở Philippin và những nước khác đã cho thấy một sự chín muồi nhất định của

lãnh đạo nhóm trong việc chia sẻ nguồn nước, thu phí sử dụng và tác động đến chính sách cấp nước sạch của nhà nước. Ở nhiều nước có các uỷ ban làng, xã về giáo dục, y tế, phân phối trợ cấp của nhà nước, bảo vệ rừng và quản lý các nguồn lực chung và điều hoạt động rất hiệu quả.

Tuy nhiên, nên chú ý để không cho việc thế chế hoá về mặt pháp lý bóp chết các sáng kiến của địa phương. Khi các tổ chức quản lý cộng đồng được quy định bắt buộc bởi các cơ quan chính phủ hay bị điều tiết quá chặt chẽ, sẽ có nguy cơ trở thành thông lệ làm mất đi giá trị thực của việc đại diện và sự tham gia của các bộ phận khác trong cộng đồng. Đồng thời, cũng có nguy cơ những nhóm này bị những phần tử có đặc quyền thao túng nhằm bỏ qua các nhóm thiểu số.

*Nguồn: Báo cáo quốc gia của các nước thành viên của Ngân hàng Phát triển châu Á; Fiszbein và Lowland (1999).*

nguồn thu bổ sung cho các tổ chức của địa phương.

Nhằm tránh một cơ cấu pháp lý cho các hội đồng, một số nước lại thành lập một hệ thống/mạng lưới gồm các hội đồng cấp quận ở địa phương, bao gồm các đại biểu

công dân và những tổ chức tự nguyện do cộng đồng bầu ra. Bởi vậy, các uỷ ban dân cư có thể dễ dàng xây dựng mạng lưới theo chiều ngang với các hội người sử dụng, chẳng hạn như hội người thuê nhà, hội người sử dụng dịch

vụ y tế, hội cha mẹ học sinh và những nhóm lợi ích khác cho người tàn tật, trẻ em đường phố và những nhóm thiểu số khác, v.v.. Như đã đề cập ở trên, mọi mạng lưới như vậy đều góp phần xây dựng vốn xã hội bên trong cộng đồng.

#### *Những hạn chế đối với sự tham gia*

Thách thức lớn nhất đối với sự tham gia hiệu quả thường là những hành vi quan liêu, luôn có chiều hướng mâu thuẫn với các chuẩn mực của sự tham gia. Sự thiếu kiên nhẫn cùng với giai đoạn thai nghén quá lâu để có sự huy động cộng đồng không nên là yếu tố làm cho chính phủ và các tổ chức tài trợ lãng tránh sự tham gia để ủng hộ cho những lợi ích nhanh chóng do cách tiếp cận từ trên xuống. Cũng cần tránh sử dụng sự tham gia một cách hình thức, hay hạn chế tham gia mang tính hình thức để hợp pháp hoá những chính sách sai lầm. Khả năng phản ứng nhanh nhạy hơn với sự tham gia của cộng đồng cũng đòi hỏi phải định hướng lại bộ máy quan liêu và đào tạo họ để động viên đội ngũ nhân viên chính phủ làm việc hiệu quả với các tổ chức địa phương.

Mối quan tâm thường xuyên của các nhà quản lý là sợ mất đi quyền kiểm soát đối với dự án. Khi những người hưởng lợi không thích một dịch vụ đang được cung cấp, hay muốn một dịch vụ khác,

thì thường họ sẽ không hợp tác. Hoặc, dự án có thể được một nhóm có nhiều quyền lực về kinh tế, xã hội hay chính trị (chẳng hạn các lợi ích nâng cấp nhà chung cư lại dồn về cho người chủ sở hữu đất chứ không phải người thuê nhà) lập ra. Trong những lĩnh vực nhạy cảm về mặt chính trị, sự cố gắng lôi kéo các tổ chức cộng đồng tham gia có thể tạo ra những mâu thuẫn xã hội, hoặc là làm tê liệt dự án hoặc là làm cho vấn đề trầm trọng thêm.

Liên quan chặt chẽ đến sự tham gia của công dân trong các chương trình và các hoạt động đưng chạm trực tiếp đến cuộc sống của họ là việc phổ biến những thông tin công cộng theo cách làm giảm thiểu những sai lệch của các phương tiện truyền thông, giáo dục công dân, và nâng cao sự hiểu biết của họ về những vấn đề cơ bản. Vấn đề sử dụng đúng ngôn ngữ và tính nhạy cảm với bối cảnh địa phương có ý nghĩa cực kỳ quan trọng ở đây vì phải phát triển những cơ chế khuyến khích đối thoại, chứ không phải tạo ra sự đối đầu không cần thiết.

Sự ủng hộ cho các tổ chức xã hội công dân, khuyến khích sự tham gia đối tác và sử dụng những người tình nguyện cộng đồng không nên làm mất đi trách nhiệm chủ yếu của chính phủ là cung cấp dịch vụ công cộng. Đồng thời, cũng không

nên sử dụng những hệ thống cung cấp khác như là lý do để tránh trách nhiệm của chính phủ là phải cung cấp những dịch vụ thiết yếu.

### **Định hướng sự tham gia trong các hoạt động của chính phủ<sup>2</sup>**

Những cách tiếp cận gần đây đối với sự tham gia của công dân đã chuyển từ mục tiêu mang tính công cụ của việc cải thiện tính hiệu quả và tính chịu trách nhiệm trong việc thực hiện dự án sang việc bảo đảm sự tham gia xác định và thiết kế dự án. Cách tiếp cận này tạo điều kiện lôi kéo công dân tham gia vào việc định hình vấn đề và thiết kế chương trình, nhấn mạnh sự tham gia ở giai đoạn trước chứ không phải sau khi thực hiện dự án. Tình trạng lòng tin vào các tổ chức của chính phủ đang suy giảm ở nhiều nước đã khiến cho công dân đi tìm những cách thức tích cực hơn để khẳng định lợi ích và nhu cầu của mình. Cách tiếp cận về sự tham gia ban đầu tập trung vào dự án đã mở rộng thành sự tham gia của nhân dân trong mọi giai đoạn lập kế hoạch và thực hiện chương trình và dự án, thậm chí trong một số trường hợp, ở cả giai đoạn kiểm tra dự án với một phạm vi khuôn khổ xác định.

Các chính phủ đang cho phép người dân tham gia bằng nhiều

hình thức tham khảo ý kiến nhân dân. Các dự án phát triển tại cấp thành phố hay cụm dân cư có sự tham gia của cộng đồng người dân bao gồm: dự án cải thiện môi trường của các khu nhà ổ chuột; chương trình cải thiện môi trường Kampung ở Inđônêxia và những chương trình tạo việc làm ở nông thôn trong nhiều nước châu Á khác. Trong nhiều dự án phát triển cơ sở hạ tầng, đã có nhiều nỗ lực nhằm xây dựng được sự hiểu biết của người dân cộng đồng về những ý nghĩa tài chính và kỹ thuật của từng phương án lựa chọn cụ thể, xây dựng năng lực hành động trên cơ sở thông tin đó (Kessides 1997). Những người hoạt động cộng đồng và những người tình nguyện địa phương được đào tạo đã đóng vai trò trọng tâm trong quá trình hình thành và thực hiện dự án. Việc lập kế hoạch và chuẩn bị đầu tư cho các chương trình nâng cấp khu nhà ổ chuột, nhà cửa, vệ sinh và y tế đã được thực hiện kết hợp với sự đồng viên, tham gia của cộng đồng và kết quả của các chiến dịch truyền thông tin.

Bằng chứng về sự tham gia cho thấy việc thực hiện các dự án xoá đói nghèo và phát triển xã hội có sự tham gia của người dân thường thành công nhiều hơn những dự án dựa trên cơ cấu tổ chức theo



trình tự thứ bậc từ trên xuống dưới (Liên hợp quốc 1997). Trong các dự án xoá đói nghèo ở Philippin, điều kiện sống của người dân đã được cải thiện nhiều nhất ở những làng, xã (barangay) đã tham gia tích cực vào việc lập kế hoạch và cung cấp dịch vụ. Trong quá trình đó, khả năng chấp nhận của xã hội ngày càng được tăng lên và các nhóm thiểu số cũng được tham gia trong quá trình lập kế hoạch.

Bên cạnh những lợi ích về mặt quản lý, sự tham gia có thể có nhiều lợi ích lớn như sau:

- nâng cao khả năng thiết kế dự án bằng cách cho phép những người thiết kế dự án sử dụng tối đa kiến thức về điều kiện kỹ thuật của địa phương và những điều kiện khác, làm cho dự án thích nghi với tổ chức xã hội;
- nâng cao tính bền vững của chương trình và khả năng thu hồi chi phí;
- tạo điều kiện thuận lợi cho việc huy động nguồn lực, khuyến khích cộng đồng đóng góp lao động và vật chất;
- các lợi ích có thể được phân chia bình đẳng hơn, mặc dù vẫn có nguy cơ bị tước đoạt bởi các lợi ích cục bộ;
- có thể giảm thiểu những rào

cản thông tin giữa cơ quan chính phủ và nhân dân, đem lại những thông tin phản hồi hữu ích của người sử dụng dịch vụ công cộng;

- có thể giúp làm tăng việc sử dụng hàng hoá công cộng, ví dụ, các chương trình phổ cập giáo dục, tiêm chủng, v.v.;
- một số thiết chế cộng đồng được phát triển trong quá trình thiết kế và thực hiện dự án có thể tiếp tục phát huy tác dụng, ngay cả sau khi dự án đã hoàn thành; và
- tránh được những hậu quả xấu của việc không tham khảo ý kiến của những người thụ hưởng dự án, chẳng hạn như sự phản đối của địa phương đối với các dự án vệ sinh hay thiết kế nhà cửa, hoặc phản đối những nỗ lực thu hồi chi phí.

Sự tham gia của công dân ở cấp cộng đồng tại những nước khác nhau cho thấy một loại tác động xã hội lớn hiện hữu từ những hoạt động của dự án. Ở những cộng đồng mà sự tham gia của công dân chỉ nhằm đáp ứng những yêu cầu tối thiểu của chương trình, thì sự tham gia sẽ giảm mạnh khi chương trình kết thúc. Ngược lại, ở những cộng đồng đã biết cách phát triển được một cơ sở nền tảng nội tại và

những tiêu chuẩn để hành động một cách hiệu quả (bao gồm cả những mối liên kết với chính quyền địa phương và sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ), thì sự tham gia vẫn tiếp tục gia tăng ngay cả sau khi chương trình của chính phủ đã kết thúc.

Có một lo ngại lớn liên quan đến sự căng thẳng giữa nền dân chủ đại diện - khái niệm cho rằng chính quyền do nhân dân bầu ra để thay mặt nhân dân quản lý đất nước - với áp lực đòi hỏi người dân phải tham gia trực tiếp hơn nữa vào quá trình ra chính sách. Một số người lập luận rằng, việc trao cho người dân tiếng nói trực tiếp về những quyết định cụ thể khiến cho việc ra quyết định của chính phủ được bầu trở nên lạc hậu. Sự tham gia của nhân dân phải bổ sung chứ không thay thế cho các quá trình ban hành chính sách công và những quyết định của người đại diện của dân, và không được làm xoá nhòa các tuyến trách nhiệm giữa các bộ, cơ quan lập pháp và quan chức nhà nước. Một mối quan tâm lớn nữa là về trách nhiệm của bản thân những nhóm người đang cùng tham gia. Rõ ràng là không thể

chấp nhận được nếu các nhóm áp lực mang tính tự nguyện không chịu trách nhiệm trước bất kỳ ai lại đi làm tê liệt việc ra quyết định của những cơ quan chính quyền đã được bầu ra, là những cơ quan chịu trách nhiệm trực tiếp trước cơ quan lập pháp và chịu trách nhiệm gián tiếp trước công dân.

Những chỉ dẫn cho việc thực hiện một số chương trình quốc gia về xoá đói nghèo đã cố nhằm giải quyết những mối lo ngại này bằng cách lập ra một khuôn khổ về sự tham gia của cộng đồng và có sự liên kết chặt chẽ với các cơ quan chính phủ và các tổ chức phi chính phủ. Các chương trình ở Ấn Độ và Philippin cho phép xác định rõ sự tham gia của những gia đình ở dưới mức nghèo khổ, dựa trên nhiều chỉ số, và quyết định về quyền của những gia đình nghèo đối với dịch vụ (Hộp 14.2). Những cố gắng tương tự cho việc phát huy sự tham gia của người dân cũng được thể hiện trong lĩnh vực giáo dục tiểu học, chăm sóc sức khỏe, giáo dục cho phụ nữ, phát triển bền vững và kế hoạch hoá gia đình ở nhiều nước (Hộp 14.3).

### Hộp 14.2

#### Lồng ghép việc cung cấp dịch vụ với sự tham gia của cộng đồng

Các chương trình dịch vụ cơ bản cho khu vực thành thị ở Ấn Độ và Philippin và chương trình Phát triển Cộng đồng thành thị ở Thái Lan sử dụng một cách tiếp cận toàn diện cho việc xoá nghèo dựa trên cơ sở cộng đồng bao gồm việc cung cấp dịch vụ, trao quyền cho cộng đồng và tăng cường năng lực. Trong trường hợp Philippin, chương trình sử dụng các tổ chức phi chính phủ và các trường đại học để tiến hành những điều tra cơ

bản nhằm xác định những gia đình nghèo đủ tiêu chuẩn.

Chính quyền trung ương và chính quyền cấp tỉnh ở nhiều nước châu Á đã lồng ghép các biện pháp nhằm kết hợp các chỉ dẫn thực hiện chương trình với đội ngũ nhân sự để có được sự cung cấp dịch vụ hội tụ, những giao ước với các uỷ ban dân phố bảo đảm rằng các hoạt động phản ánh đúng nhu cầu, huy động được sự ủng hộ của nhân dân địa phương đối với chương trình, và đem lại những lợi ích

bền vững sau khi hoàn thành chương trình. Các cộng đồng được hỏi ý kiến về những tổ chức sẽ thực hiện chương trình, và những cộng đồng có nhiều khả năng hơn được phép thực hiện những hợp đồng cung cấp dịch vụ của cộng đồng. Những tổ chức tự nguyện được tham gia đầy đủ và hình thành nên một bộ phận cho việc lập kế hoạch và xây dựng năng lực tại cấp thành phố hay cụm dân cư.

—————  
 Nguồn: Clarence Schubert 1996.

### Hộp 14.3

#### Sự tham gia của cộng đồng nhằm nâng cao kết quả hoạt động của trường học phổ thông

Các bậc cha mẹ và cộng đồng ở nhiều nước đang tham gia ngày càng nhiều hơn vào việc quản lý điều hành trường học của con em họ. Một bộ luật thông qua năm 1993 ở Sri Lanka cho phép thành lập các Ủy ban phát triển trường học (SBD) nhằm thúc đẩy sự tham gia của cộng đồng vào quản lý trường học. Mỗi một SBD bao gồm đại diện từ đội ngũ nhân viên của trường, phụ huynh, giáo viên và cựu học sinh và do hiệu trưởng của trường làm chủ tịch.

Ở Môrixơ, các hội cha mẹ học sinh - giáo viên đã thành công đến mức mà chính phủ đang dành các khoản tiền tài trợ nhằm đẩy mạnh sự tham gia nhiều hơn nữa.

Chiến dịch huy động xã hội ở Bănglăđét lôi cuốn sự tham gia của cộng đồng vào giáo dục đã khôi phục lại các uỷ ban quản lý trường học trên khắp cả nước.

Tuy nhiên, sự tham gia hiệu quả vào việc quản lý điều hành trường học không phải dễ dàng

có được. Thường đòi hỏi phải đào tạo và việc đào tạo có thể có hiệu quả ở cả những cộng đồng có trình độ văn hoá cao, chẳng hạn như ở Niu Dilân, cũng như ở những cộng đồng trình độ văn hoá thấp hơn, như ở nhiều nơi của Uganda. Tổ chức Action Aid đang cung cấp các khoá đào tạo cộng đồng ở hai huyện của nước này cho các hội cha mẹ học sinh - giáo viên và các uỷ ban quản lý trường học.

—————  
 Nguồn: Campos và Pradhan (1996).

Thường thì một dự án kéo theo sự tham gia của cộng đồng ở một lĩnh vực có thể mở rộng sang những lĩnh vực khác. Chẳng hạn, bắt đầu bằng một chương trình xử lý nước thải với chi phí thấp, Dự án thí điểm Orangi ở Karachi (Pakistan) cuối cùng đã mở rộng sang các chương trình nhà cửa với chi phí thấp, chăm sóc sức khoẻ cơ bản và kế hoạch hoá gia đình cho những phụ nữ nghèo và các tổ chức phụ nữ; giám sát tín dụng cho những hộ gia đình kinh doanh nhỏ; và thúc đẩy việc nâng cấp trường học tư nhân có điều kiện cơ sở vật chất và học tập nghèo nàn (Shubert 1996).

Các tổ chức công dân quy mô quốc gia ở nhiều nước cũng có đóng góp lớn, nhưng mang tính đại diện nhiều hơn là tính tham gia. Do đó, họ đã không trực tiếp lôi cuốn được các thành viên của mình. Quy chế thành viên dựa trên sự đóng góp tài chính là không đủ để trao quyền cho công dân, và về lý thuyết, có chiều hướng loại trừ những nhóm người không có khả năng đóng góp tài chính. Mặt khác, những tổ chức địa phương có tính chất tham gia nhiều hơn nhưng lại có ít nguồn lực hơn để hoạt động với tư cách là một cơ quan vận động hành lang hiệu quả ở cấp độ quốc gia. Lại một lần nữa, tiềm năng cho mối liên kết mang tính xây

dựng giữa những tổ chức này phải được chính phủ khuyến khích và bản thân các tổ chức này phải biết khai thác.

Sự tham gia của cộng đồng sẽ thành công tốt nhất trong điều kiện những cơ cấu đại diện có khả năng đáp ứng nhanh và giàu sức sống ở những vùng thành thị và nông thôn, như những dự án dịch vụ đô thị thành công ở các nước châu Á và những điển hình về việc các thị trưởng lãnh đạo những nỗ lực cộng đồng đã cho thấy. Một hội đồng thành phố biết phản ứng và hiệu quả sẽ không coi những nỗ lực của cộng đồng là mối đe dọa đến vai trò ảnh hưởng của mình, mà là cơ sở nền tảng để hoàn thiện việc cung cấp dịch vụ. Và sự hoàn thiện thực sự chỉ có thể đạt được, khi những tác nhân bên ngoài chính phủ có thể hợp tác, làm việc với các đại diện chính quyền là những người có đủ quyền hạn và nguồn lực.

### **Bài học có ý nghĩa cho các nước đang phát triển**

Trong bất kỳ một nỗ lực tham gia nghiêm túc nào đều có bốn yếu tố quan trọng (Berry và những người khác trong tài liệu do Perry chủ biên 1989), gồm có: *làm với hiệu quả, khả năng tiếp cận bình đẳng, tác động chính sách thực sự và chính sách có tính khả thi*. Bởi vậy,

những nỗ lực tham gia cần được định hướng tới những nhóm đối tượng dân số cụ thể và những vấn đề sát sườn, tạo cơ hội thực sự cho số lượng lớn dân số thuộc đối tượng để họ tham gia, và bảo đảm cơ hội đó luôn sẵn sàng cho mọi công dân tham gia trên cơ sở bình đẳng. Để không trở thành hình thức, sự tham gia phải có một tác động lớn đối với những quyết định chính sách cuối cùng. Cuối cùng, nỗ lực tham gia cần phải có khả năng được thể hiện thông qua một chương trình chính phủ có khả năng thực thi, chẳng hạn như phân phối các khoản ngân sách cho các dự án, hoặc thực hiện những quy định tác động đến môi trường.

Những tiêu chí này dẫn đến một số kết luận. Sự tồn tại của các hình thức tham gia truyền thống của cộng đồng khiến cho việc xây dựng những nỗ lực tham gia mới dựa trên những hình thức đó trở nên dễ dàng hơn. Hoạt động của nhà nước phải được thiết kế một cách linh hoạt để tạo điều kiện thuận lợi cho những tổ chức hiện tại, chứ không như cách tiếp cận thông thường mà ở đó, những nhà tư vấn bên ngoài cung cấp những ý kiến, giải pháp cứng nhắc. Điều cực kỳ quan trọng là phải xác định rõ và thúc đẩy được sự lãnh đạo của cộng đồng, đặc biệt từ những

nhóm người bị loại trừ đã thành truyền thống, với sự giúp đỡ của những bộ máy địa phương được bầu ra hoạt động trên cơ sở phân cấp. Những nỗ lực tham gia thành công nhất ở các thành phố được xây dựng dựa vào các tổ dân phố là đại diện và có quyền hạn không chính thức của cộng đồng để ảnh hưởng tới trình tự ra quyết định theo thứ bậc từ trên xuống.

Những chương trình lôi cuốn được công dân tham gia sớm trong quá trình quyết định, chứ không chỉ trong quá trình thực hiện sau khi đã có bộ máy chỉ đạo thực hiện của dự án sẽ được nhân dân coi là công bằng hơn và đáng tin cậy hơn. Một nhu cầu quan trọng nữa là sự bao hàm dần những nhóm người bị loại trừ truyền thống, chẳng hạn như phụ nữ và những người bị thiệt thòi.

Sự tham gia hiệu quả của công dân không dễ dàng đạt được đối với những cộng đồng thiếu kỹ năng quản lý, có sự phân biệt sắc tộc và khả năng tiếp cận thông tin kém. Các tổ chức cộng đồng và đội ngũ nhân viên chính phủ phải được đào tạo để phát triển khả năng chuyên môn và thái độ của bản thân mình, như đã được đề cập trong Chương 12. Một số dự án dịch vụ cơ bản ở thành thị bao gồm cả công việc đào tạo này, và các uỷ ban trường học ở địa

phương cũng đã qua đào tạo ở cấp cộng đồng. Đặc biệt là có các khoản trợ cấp để giúp đỡ sự phát triển của các tổ chức công dân ở một số nước, và những khoản trợ cấp khác để hỗ trợ tổ chức công dân của những người kém lợi thế có được những thông tin phù hợp về những vấn đề công cộng.

Dĩ nhiên, cũng phải tính đến chi phí của sự tham gia, ít nhất trong thời gian ngắn hạn: chậm trễ trong việc triển khai dự án; những yêu cầu cao hơn về đội ngũ nhân viên và chậm thực hiện dự án; sự bất lực của cộng đồng trong việc tự mình tổ chức để tham gia. Hơn nữa, cơ cấu khuyến khích hiện hành thường không khen thưởng đúng mức công sức đóng góp của nhân viên nhà nước trong việc khuyến khích sự tham gia của cộng đồng; các quan chức địa phương cũng có thể làm chệch hướng sự tham gia của công dân, hay dự án có thể được lựa chọn bởi những nhân vật đặc quyền đặc lợi địa phương có thể lực núp dưới danh nghĩa tham gia; và không đạt được hiệu quả, sự tham gia có thể làm cho sự phân biệt giới tính, đẳng cấp và sắc tộc trầm trọng thêm.

Sự tham gia lớn hơn của cộng đồng cũng đòi hỏi phải có sự cam kết và ủng hộ chính trị, và sự tham gia phải trở thành một bộ phận

hữu cơ của văn hoá chính trị. Khi các công dân tin rằng, các quan chức và các nhà lãnh đạo sẵn lòng thông tin, lắng nghe và cùng thương thuyết với họ, thì sẽ dễ dàng hơn trong việc thuyết phục họ cùng tham gia.

### TẠO ĐIỀU KIỆN CHO CÁC QUAN HỆ ĐỐI TÁC<sup>3</sup>

#### Lợi ích của môi quan hệ đối tác

Quan hệ đối tác mở rộng phạm vi và làm sâu sắc thêm cơ sở nền tảng của sự tham gia. Thay vì xem vốn xã hội một cách riêng rẽ trong phạm vi một nhóm (thường trong phạm vi các cộng đồng nhỏ), và đứng độc lập với nhà nước, quan hệ đối tác giải quyết mối quan hệ giữa các nhóm và giữa nhà nước với xã hội. Quan hệ đối tác có thể hình thành từ những sáng kiến chung của các tổ chức chính phủ, trong sự phối hợp với các tổ chức vì lợi nhuận của khu vực tư nhân, các tổ chức phi lợi nhuận và tổ chức tình nguyện, các hội của xã hội dân sự và các tổ chức cộng đồng. Các cơ quan nhà nước tham gia vào quan hệ đối tác bao gồm cả những cơ quan không phải là cơ quan quản lý nhà nước và các doanh nghiệp nhà nước. Trong khuôn khổ quan hệ đối tác, mỗi tác nhân đóng góp nguồn lực (tài chính, nhân lực, kỹ thuật) và các

yếu tố đầu vào mềm, như thông tin và hỗ trợ về mặt tổ chức, cùng tham gia vào việc ra quyết định và thực hiện trên cơ sở cùng nhất trí với nhau.

Quan hệ đối tác có thể là bắt buộc hoặc tự nguyện. Một ví dụ về đối tác bắt buộc là quan hệ đối tác trên phạm vi toàn thành phố giữa các tổ chức chính phủ và phi chính phủ trong việc thực hiện các chương trình cung cấp dịch vụ cơ bản cho thành phố ở Ấn Độ và Philippin, hoặc chương trình phát triển đô thị bền vững ở một số thành phố châu Phi và châu Á. Quan hệ đối tác không bắt buộc hay tự nguyện sẽ đạt được khi những tổ chức cộng đồng hoặc những tổ chức người sử dụng hình thành nên một mạng lưới, có hay không có vai trò trung gian của một tổ chức tự nguyện, và sau đó sẽ gộp cả những tác nhân khác trong thành phố hay khu vực đó. Quan hệ đối tác có thể là thường xuyên hay cho một dự án cụ thể.

Quan hệ đối tác thúc đẩy việc xây dựng vốn xã hội theo hai cách. Thứ nhất, nó có thể củng cố về mặt tổ chức và kỹ năng của mỗi bên tham gia, năng lực của các bên trong phối hợp làm việc và xây dựng niềm tin rằng mối quan hệ sẽ là lâu dài bền vững, dựa vào sự ghi nhận những kết quả thắng lợi. Thứ hai, quá trình học hỏi của các

bên đối tác sẽ giúp phá vỡ những rào cản và tạo ra sự tin tưởng lẫn nhau. (Dĩ nhiên, điều kiện tiên quyết là phải có sự giám sát của cộng đồng nhằm ngăn cản sự thao túng của các nhóm đặc quyền, đặc lợi và loại trừ những nhóm người thiểu số). Điểm mấu chốt cho một quan hệ đối tác thành công không chỉ là thiết lập được các mối liên kết với những nhóm người cụ thể, mà còn thực hiện được các quá trình hợp pháp về việc ra quyết định của địa phương về công tác quản lý và nguồn lực.

Một mối quan hệ đối tác tốt trước hết phải cung cấp được những dịch vụ mà nó đã đề ra, và phải thực hiện điều đó với một hiệu quả nhất định. Tuy nhiên, sự hợp tác cũng phải dựa trên những cơ cấu trách nhiệm hiệu quả để bảo đảm rằng những người thụ hưởng cùng góp sức vào xây dựng dự án. Ngoài ra, sự hợp tác giữa cộng đồng và chính phủ phải được đánh giá theo mức độ, nó trao tiếng nói cho những nhóm người thiểu số và những nhóm bị gạt ra bên lề xã hội. Chẳng hạn, một dự án hợp tác về cung cấp nước sạch ở nông thôn có thể chịu trách nhiệm về khả năng tiếp cận thông tin, đánh giá quá trình và những quyết định quan trọng của các hội đồng làng xã, và có thể cung cấp dịch vụ kịp thời với chi phí thấp. Nhưng nếu không giải

quyết được những vấn đề về phân phối và sự phân chia lợi ích công bằng cho những nhóm người kém lợi thế, thì không thể coi mối quan hệ đối tác đó là thành công, và chắc chắn là không thể xoá đói giảm nghèo được.

Lợi ích của mối quan hệ đối tác có thể được đo lường bằng những nguồn lực mới mà sự hợp tác đó mang lại, hoặc sử dụng có hiệu quả hơn các nguồn lực công cộng hiện tại, hoặc nhiều nguồn lực hơn, hoặc tác động đối với việc xây dựng vốn con người và vốn xã hội (Hộp 14.4).

Với sự hợp tác tích cực, mọi người đều được lợi. Niềm tin và nỗ lực có sự phối hợp của các bên tham gia sẽ giúp mỗi bên trở nên

hiệu quả hơn. Sau đó các bên tham gia có thể mở rộng phạm vi hoạt động và lôi cuốn được nhiều người tham gia hơn, theo một hiệu ứng kiểu cấp số nhân. Việc kinh doanh của khu vực tư nhân cũng được lợi nhờ có một hình ảnh xã hội tốt đẹp hơn, và hỗ trợ cho người lao động nhiều hơn. Các cơ quan chính phủ sẽ giành được sự tin cậy của nhân dân và được lợi nhờ sự huy động xã hội của nhân dân đối với các hàng hoá công cộng, như y tế và giáo dục và mở rộng dịch vụ sang những lĩnh vực trước đây không được phục vụ theo những cách có hiệu quả về mặt chi phí và bền vững. Nhân viên chính quyền địa phương tiếp thu được những kỹ năng mới khi

#### Hộp 14.4

##### Chương trình phát triển xã hội Nadi ở Malaixia

Trong những năm 1970, việc giải quyết những khu nhà ổ chuột ở Malaixia đã dẫn đến một loạt sáng kiến của nhà nước và cộng đồng. Chương trình Phát triển xã hội Nadi (Nadi tiếng Mã Lai có nghĩa là “nhịp điệu”) bắt đầu từ năm 1980, sử dụng một cách tiếp cận được dựa trên cơ sở cộng đồng, và kéo theo việc chia sẻ nguồn lực giữa các tổ chức. Các chương trình của tổ chức phản ánh trọng tâm mới nhằm vào người nghèo thành thị và

những hoạt động trong quy mô cộng đồng.

Phòng Phát triển xã hội trong bộ máy chính quyền liên bang trở thành trung tâm phối hợp của hơn một chục bộ và sở. Chương trình được thực hiện thông qua các uỷ ban hành động hoạt động có sự phối hợp với những người lãnh đạo cộng đồng địa phương và tổ chức địa phương. Cách tiếp cận theo toàn bộ khu vực và hướng tới khách hàng đòi hỏi phải có sự định hướng lại về mặt cơ cấu tổ

chức và hình thức nỗ lực của nhà nước. Chương trình đã nâng cao được số lượng và chất lượng của việc cung cấp điện, chăm sóc sức khoẻ cộng đồng và đào tạo nghề. Chương trình đã cho thấy làm thế nào mà chính phủ, với nguồn lực và đội ngũ nhân viên có hạn, có thể cung cấp dịch vụ với sự phối hợp của các tổ chức khác nhau và thúc đẩy sự đại diện có tổ chức của cộng đồng.

*Nguồn: Trung tâm tái định cư của Liên hợp quốc, 1990.*



làm việc với cộng đồng. Đối với người nghèo và các tổ chức cơ sở, kinh nghiệm làm việc với các tổ chức nhà nước và tổ chức khu vực tư nhân sẽ nâng cao hơn năng lực của họ để mở rộng sang những lĩnh vực khác. (Ví dụ, một hệ thống những hợp tác xã chế biến sữa ở các làng xã Ấn Độ đã được thành lập để giúp đỡ nhau thu hoạch và chế biến sữa, dẫn đến việc tăng mạnh doanh thu, cho phép các hợp tác xã mở rộng sang nhiều lĩnh vực phát triển nông thôn khác, bao gồm cả nâng cao trình độ văn hoá và y tế). Người tiêu dùng có thể liên kết với các phong trào của người tiêu dùng và hình thành các hiệp hội ở cấp địa phương và cấp quốc gia để bảo vệ những quy định của luật về bảo vệ người tiêu dùng, ví dụ như các đạo luật cấm bán những loại hàng hoá không an toàn.

Sáng kiến hình thành các mối quan hệ đối tác không nhất thiết luôn lôi cuốn cả chính phủ. Các tổ chức cộng đồng, chẳng hạn như các uỷ ban dân nghèo thành thị hay tổ chức phụ nữ, có thể thống nhất ở cấp thành phố để bảo vệ và hỗ trợ lẫn nhau. Họ cũng có thể hình thành mạng lưới với các tổ chức cộng đồng ở những thành phố khác, như đã thực hiện ở nhiều nước châu Á. Các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức công cộng có thể tạo điều kiện thuận lợi

cho việc hình thành mạng lưới này bằng cách cung cấp thông tin, các khoá đào tạo, và các mối liên hệ với những tổ chức tài chính, doanh nghiệp, phương tiện thông tin đại chúng, công đoàn và thậm chí cả các tổ chức phi chính phủ quốc tế.

### **Hợp tác và hoạt động tình nguyện**

*Hợp tác* có nghĩa là chia sẻ trách nhiệm giữa các cơ quan chính phủ và tổ chức công dân trong việc thiết kế và thực hiện dịch vụ. Các dịch vụ ở cấp địa phương cũng có thể được thực hiện qua việc ký hợp đồng với bên ngoài, như đã thảo luận ở Chương 13. Hợp tác góp phần tạo điều kiện mở rộng quy mô của dịch vụ công, thu hẹp khoảng cách trong cung cấp, và làm tăng khả năng phản ứng của chính quyền. Hình thức hợp tác đã được sử dụng để mở rộng những dịch vụ chăm sóc sức khoẻ hàng ngày, thúc đẩy các chương trình bổ túc văn hoá một thầy một trò, kế hoạch hoá gia đình, và nhiều dịch vụ hỗ trợ khác nữa. Một điều quan trọng hơn, cũng giống như toàn bộ ý nghĩa của việc tham gia, là sự hợp tác giúp thúc đẩy trách nhiệm công dân. Tuy nhiên, nó cần được coi là biện pháp bổ sung hiệu quả cho những nỗ lực của chính phủ, chứ không phải là sự thay thế cho những nỗ lực đó,

giúp đội ngũ nhân viên chính phủ yên tâm phần nào về công việc của họ và do đó có được sự hợp tác của họ.

*Những người tình nguyện* là những người đóng góp thời gian của mình mà không cần thù lao nhằm tham gia vào việc cung cấp những dịch vụ cho cộng đồng (họ không được lợi gì từ dịch vụ đó). Ở nhiều nước, một bộ phận ngày càng đông đảo những dân cư cao tuổi đang là nguồn bổ sung đông đảo cho những người tình nguyện. Chính sự tham gia ngày càng tăng của nhân dân đã thúc đẩy nhiều hoạt động tình nguyện hơn. Hoạt động tình nguyện có nhiều hình thức; người tình nguyện cũng khác nhau, từ những người phòng cháy, chữa cháy cho đến những người giúp đỡ người già, những người tham gia các tổ chức phúc lợi dân sự, v.v..

Những người tình nguyện hoạt động chủ yếu trong khu vực phi lợi nhuận (Chương 15), nhưng cũng được sử dụng trực tiếp trong huy động xã hội hay các chương trình cung cấp dịch vụ xã hội của chính phủ ở nhiều nước. Ở nhiều tỉnh ở Ấn Độ, những chuyên viên và công chức sau khi nghỉ hưu đã dành thời gian của mình để tổ chức các chương trình dạy học cho người lớn tuổi, giúp đỡ các hội đồng do dân bầu ra ở nông thôn

trong việc lập kế hoạch huy động vốn cho các nhu cầu thiết yếu. Thông qua quan hệ cộng tác, người tình nguyện mang lại nhiều lợi ích, đặc biệt là làm tăng mức cung cấp dịch vụ với chi phí gia tăng rất ít cho chính phủ. Tương tự như vậy, sự cống hiến của người tình nguyện có thể mang lại tác động có lợi đối với những nhân viên thường xuyên trong các tổ chức của chính phủ.

Tuy nhiên, để đạt được những mục đích đó, các nhà quản lý cần phải tổ chức và lập kế hoạch một cách kỹ lưỡng các chương trình tình nguyện. Họ phải bảo đảm được rằng những người tình nguyện đảm đương vị trí là để bổ sung chứ không phải cạnh tranh với những vị trí chuyên trách, và họ phải có những kỹ năng cần thiết; những lo ngại của các nhân viên chuyên trách về sự tham gia của người tình nguyện phải được giải quyết kịp thời và kết quả phải được thông báo cho những nhân viên chuyên trách. Những người tình nguyện cần được đào tạo để có thể thực hiện được đầy đủ vai trò của mình, chẳng hạn như đào tạo nhân lực địa phương ở Ấn Độ.

### **Vai trò của doanh nghiệp và lãnh đạo địa phương**

Doanh nghiệp có thể đóng góp vào sự hợp tác hiệu quả bằng việc

đào tạo quản lý cho những doanh nghiệp rất nhỏ, các NGO, cơ quan chức năng địa phương; các chương trình của người lao động tình nguyện; hỗ trợ cho các dự án cộng đồng; và hợp tác với cả chính phủ và các tổ chức phi chính phủ trong phát triển xã hội và quản lý môi trường.

Có những ví dụ điển hình về các công ty tư nhân tham gia huy động kỹ năng và nguồn lực ở địa phương, hoặc để hỗ trợ những hoạt động cụ thể liên quan đến quản lý giáo dục, y tế, môi trường, hay cải thiện các khu nhà ổ chuột. Những điển hình này là mô hình liên minh của Braxin về các công ty vì trẻ em, liên minh Giamaica về tiếp cận công nghệ thông tin, và khuyến khích tư nhân hoạt động tình nguyện ở Côlômbia và Mêhicô.

Những nghiên cứu cho thấy các thị trấn có khả năng cung cấp dịch vụ có hiệu quả cao là những nơi mà doanh nghiệp tư nhân đóng vai trò trực tiếp tích cực trong đời sống chính trị (như ở các thành phố Anand và Manipal ở Ấn Độ). Ở những nước phát triển, các hiệp hội doanh nghiệp tư nhân, như Phòng Thương mại Pari cũng có thể thực hiện một vai trò tích cực trong mối quan hệ hợp tác để chất lượng cung cấp dịch vụ được tốt hơn (Hộp 14.5).

Nhiều khi, sự hình thành những mạng lưới hợp tác giữa doanh nghiệp, chính phủ, giáo dục và cộng đồng có thể tạo ra một hình thức mới của người lãnh đạo, *doanh nhân dân sự*, là người kết hợp giữa tinh thần kinh doanh với bản chất dân sự, và liên kết

### Hộp 14.5

#### Phòng Thương mại và Công nghiệp Paris

Phòng Thương mại và Công nghiệp Paris (CCIP) là một công ty nhà nước chịu sự điều chỉnh của một bộ luật ban hành vào năm 1898. CCIP được Napoleon Bonaparte thành lập vào năm 1803 để thay thế các công ty thương mại cũ ở Paris.

CCIP có những nhiệm vụ như sau:

- đại diện và bảo vệ lợi ích của tất cả các công ty, thương mại, công nghiệp và

dịch vụ trước các cơ quan công quyền;

- đào tạo những nhà kỹ thuật tương lai, những nhà quản lý và điều hành và mọi người lao động cả nam lẫn nữ;
- thông tin và tư vấn cho các công ty về những vấn đề luật pháp, xã hội, tài chính, thương mại và quốc tế, và hỗ trợ các công ty trong mọi giai đoạn phát triển của chúng; và

- giúp lập kế hoạch đô thị và phát triển cơ sở hạ tầng ở Pari và các khu vực lân cận.

Nguồn tài chính cho CCIP là từ thuế đánh vào các công ty và người làm chuyên môn trong quận, từ doanh thu và một loại thuế đào tạo bắt buộc áp dụng cho mọi công ty. CCIP có khoảng 4.000 nhân viên, 62% trong số đó tham gia vào các hoạt động giáo dục.

những khả năng của cộng đồng với những lợi ích kinh tế.<sup>4</sup> Họ không phải là những người cơ hội, cũng không phải là những nhà từ thiện, nhưng họ đóng góp thời gian và khả năng để củng cố cộng đồng của mình. Phải khuyến khích những doanh nhân dân sự bằng các biện pháp như ghi nhận công lao đóng góp của họ và tạo cơ hội để tăng cường hợp tác.

Ở phần trước đã đề cập khả năng phản đối từ phía các nhà lãnh đạo chính trị địa phương đối với các quá trình cùng tham gia. Trong việc xây dựng sự hợp tác và uỷ thác, những nhà lãnh đạo địa phương do dân bầu có thể đóng một vai trò quan trọng, như kinh nghiệm cụ thể của những thị trưởng có đầu óc đổi mới và sự tham gia của nhân dân ở nhiều thành phố đã cho thấy.<sup>5</sup> Các thị trưởng có thể ủng hộ mạnh mẽ cho việc cung cấp dịch vụ tốt hơn và huy động sự tham gia của nhân dân, nếu luật pháp bảo đảm được khả năng dự tính trước về thời gian công tác, quyền điều hành thực sự và thu nhập thoả đáng cho chính quyền địa phương. Các nhà lãnh đạo chính trị địa phương ở các hội đồng phát triển quận, huyện ở những nước như Ấn Độ cũng đóng một vai trò tương tự.

### Vai trò của các tổ chức tài trợ

Các tổ chức tài trợ cần phải

hợp tác với chính phủ nhằm:

- xác định khả năng tài chính và vốn xã hội, hỗ trợ cho chúng hay ít nhất là giữ gìn để không phá huỷ chúng do không có sự quan tâm, hỗ trợ đúng mức;
- sử dụng sự tham gia ở cấp độ địa phương nhằm xây dựng và thực hiện những dự án ở mức độ phù hợp với từng dự án. Chẳng hạn, một hệ thống hợp tác xã tín dụng có thể hoạt động trôi chảy hơn với những người phụ nữ, là những người đã có những mối quan hệ truyền thống và có lịch sử làm việc cùng nhau để đạt tới mục đích chung;
- tạo ra một môi trường thuận lợi cho vốn xã hội sinh sôi nảy nở, bằng cách cung cấp cơ sở hạ tầng nhằm giúp nhân dân giao tiếp với nhau tốt hơn, thúc đẩy nhà nước pháp quyền;
- đầu tư vào vốn xã hội bằng cách trực tiếp và gián tiếp, thông qua việc xây dựng và thực hiện những dự án cùng tham gia, và thông qua sự hợp tác ngành nghề vì mục đích phát triển;
- cung cấp cho chính phủ những kinh nghiệm tốt và xấu về sự tham gia ở nước khác; và
- tạo điều kiện thuận lợi cho mối liên kết tích cực giữa các nhóm người khác nhau.

Tuy nhiên, để kết luận, cả sự giúp đỡ tích cực của bên ngoài lẫn các tổ chức dân sự đều không thể chịu trách nhiệm về việc cung cấp dịch vụ công có hiệu quả và có trách nhiệm. Sự tham gia tích cực không thể làm cho chính phủ quên đi trách nhiệm của mình trong việc cung cấp dịch vụ hiệu quả, hay dẫn xã hội đến chỗ buông lỏng việc buộc chính phủ phải có trách nhiệm.

## CÁC ĐIỂM THEN CHỐT VÀ CÁC ĐỊNH HƯỚNG CẢI THIỆN

### Các điểm then chốt

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 Bănglađét.

Không giống như vốn vật chất, vốn xã hội tăng lên khi nó càng được sử dụng. Tuy nhiên, sự cố 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 rủi ro, mà những sáng kiến chỉ là tấm chắn cho những đặc quyền đặc lợi, hay phải chịu sự thao túng của những nhóm người có thế lực ở địa phương.

### Các định hướng cải thiện

Bởi vì vốn xã hội - xây dựng sự uỷ thác trên cơ sở nhân nhượng lẫn nhau từ những hiệp hội tự nguyện - là yếu tố quan trọng đối với sự phát triển kinh tế và quản lý hành chính hiệu quả, nên các chính phủ ở những nước đang phát triển phải khuyến khích hệ thống mạng lưới hợp tác tự nguyện trên mọi lĩnh vực. Điều

này không đòi hỏi phải có nguồn lực lớn. Đôi khi, chỉ cần có tín hiệu khuyến khích của nhà nước là đủ. Hoặc chính phủ có thể tạo ra những trang thiết bị đơn giản cho cộng đồng địa phương cũng như khả năng tiếp cận những thông tin thuộc mối quan tâm chung và các tổ chức cộng đồng sẽ làm nốt phần còn lại. (Cách tiếp cận này tương tự như những dự án dịch vụ tại chỗ như giải toả mặt bằng, làm đường giao thông và dịch vụ hạ tầng về điện, nước, thông tin liên lạc cho các khu công nghiệp). Tuy nhiên, với những người nghèo, sự hợp tác tự nguyện đòi hỏi sự hỗ trợ tích cực hơn của chính phủ để có thể trở nên bền vững.

Không phải mọi hình thức vốn xã hội đều đáng được ủng hộ. Phải tránh những mạng lưới hợp tác dựa trên nguyên tắc loại trừ hay thù địch đối với những nhóm khác trong xã hội, đặc biệt là trong những xã hội đa sắc tộc hay đa tôn giáo. Cũng phải tránh sự phân biệt giữa các nhóm khác nhau, và sự phát triển tự phát của vốn xã hội trong phạm vi một số nhóm nhất định phải được bổ sung bằng những biện pháp khuyến khích và hỗ trợ của chính phủ nhằm tạo ra những mối liên kết và tương tác tích cực giữa các nhóm.

Các nước đang phát triển cũng cần thúc đẩy sự tham gia của các nhóm công dân trong những

chương trình của chính phủ. Cần có những thông tin phản hồi đáng tin cậy về việc thực hiện chương trình từ những người thụ hưởng dự kiến. Để có được điều đó, điều quan trọng là cung cấp những kênh giao tiếp thoả đáng, khuyến khích và bảo vệ đầy đủ “những người thổi còi”. Đồng thời, cần phải bảo đảm rằng, mẫu lựa chọn phải có tính đại diện cho nhóm dân số hưởng lợi, và không thuần tuý bao gồm những người phản ứng nhanh nhất và nói to nhất. Các biện pháp ưu tiên để lấy thông tin phản hồi từ người nghèo và nhóm thiểu số cũng rất quan trọng.

Chính phủ cũng cần rà soát một cách cẩn thận tính hợp pháp của những nhóm người đòi quyền tham gia và bảo đảm rằng họ là những người ở tận cơ sở, chứ không phải là tổ chức của những người có đặc quyền, chủ yếu bằng cách hỏi ý kiến ở địa phương về những nhóm người đó.

Ngoài thông tin phản hồi về việc thực hiện chương trình, sự tham gia ngay từ ban đầu trong quá trình lựa chọn và thiết kế dự án là rất quan trọng. Điều kiện của từng nước sẽ quyết định cách tiếp cận nào có thể khả thi và hiệu quả đối với mục đích đó. Đối với việc lựa chọn dự án và chương trình, điều kiện tiên quyết để có sự tham gia hiệu quả là một chính quyền

địa phương có tính đại diện và có trách nhiệm, được một cộng đồng địa phương tích cực thúc đẩy. Đối với việc xây dựng dự án và chương trình, một phương án về khả năng tham gia với chi phí thấp và rủi ro thấp là điều hữu ích ở nhiều nước. Đó là sự hình thành một nhóm đánh giá của người thụ hưởng, có nhiệm vụ làm hết sức mình để tìm ra sai lầm trong thiết kế đã đề xuất và gửi dự án về ban soạn thảo để hoàn thiện hơn.

Việc tham gia thiếu tích cực và không hiệu quả cũng thường là một vấn đề. Khi sự tham gia được thực hiện vì những lý do hoàn toàn mang tính hình thức, hay theo những cách máy móc, hoặc khi thông tin phản hồi không được xem xét nghiêm túc, thì sự ulla oải trong việc tham gia là cách đáp lại hợp lý và là biểu hiện cho thấy cách tiếp cận tham gia là không thành thực hoặc được quan niệm một cách không đầy đủ. Nhưng ngay cả với những dự định tốt đẹp nhất, thì nhiệt tình ban đầu trong sự tham gia có thể suy yếu đi, nếu cơ sở nền tảng - vốn xã hội là yếu. Do đó, sự hình thành vốn xã hội và sự tham gia phải được coi là mang tính bổ sung cho nhau.

Đẩy mạnh sự tham gia là một công việc lâu dài, đòi hỏi phải được thử nghiệm thận trọng cùng với nhiều vấn đề khác nữa. Do tác động tích cực của một hoạt động

tham gia có hiệu quả đối với những hoạt động khác, chính phủ cần tham khảo ý kiến các cộng đồng địa phương về các hình thức tổ chức những hoạt động có chi phí thấp, mà nhờ đó có thể kiểm nghiệm được cách tiếp cận tham gia. Nói chung, các chính phủ nên đi theo bốn nguyên tắc trong cách tiếp cận của mình đối với sự tham gia:

- *phạm vi hiệu quả* (thiết kế cách tiếp cận phù hợp với nhóm dân cư là đối tượng và những vấn đề sát sườn);
- *tiếp cận bình đẳng* (bảo đảm sự tham gia có tính khả thi và công bằng với số lượng lớn nhóm dân cư mục tiêu có thể tham gia);
- *tác động* (liên kết sự tham gia với những quyết định chính sách lớn); và
- *khả năng hành động* (thúc đẩy việc lồng ghép các kết quả của việc tham gia vào các chương trình của chính phủ).

Các tổ chức tài trợ cần phối hợp với chính phủ nhằm:

- xác định rõ trữ lượng vốn xã hội và hỗ trợ chúng, hay ít nhất là không huỷ hoại chúng thông qua những chương trình trợ giúp được cân nhắc không đúng;
- tránh tạo ra mối quan hệ phụ thuộc theo kiểu xin - cho;
- tạo ra một môi trường có điều



kiện thuận lợi cho vốn xã hội sinh sôi nảy nở, bằng cách cung cấp những điều kiện đơn giản, những kênh thông tin, những bài học về những kinh nghiệm tốt và xấu về sự tham gia; và

- đầu tư vào sự hình thành vốn xã hội, trực tiếp hay gián tiếp, thông qua việc thiết kế và thực hiện những dự án tham gia, thúc đẩy sự tương tác tích cực giữa các nhóm.

Tuy nhiên, sự tham gia tích cực của các bên liên quan phải không khiến cho chính phủ buông lơ trách nhiệm chủ yếu của mình là cung cấp dịch vụ công, hay khiến cho xã hội buông lỏng nhiệm vụ của mình là buộc chính phủ phải có trách nhiệm cung cấp dịch vụ công.

## CHÚ THÍCH

1. Phần này được rút ra từ Bamberger (1986); Berry và những người khác trong sách do Perry chủ biên (1989); Cernea (1992); Thomas (1995); và biên bản ghi nhớ nội bộ và báo cáo từng nước của ADB.

2. Phần này được rút ra một phần từ Bamberger (1986); Berry, Portney và Thomson, trong Perry (1989); Ngân hàng thế giới (1997); và biên bản ghi nhớ nội bộ và báo cáo từng nước của ADB.

3. Phần này được rút ra một phần từ Fiszbein và Lowden (1999); Tandler (1997); McCarney (1999); Berry, Portney và Thomas, trong Perry (1989); và Hino (1999).

4. Henton và những người khác (1999).

5. Campell (1997).