

BỘ GIAO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ NỘI VỤ

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

BÙI THỊ NGỌC HIỀN

**NÂNG CAO NĂNG LỰC THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC
ĐỂ THÍCH ỨNG VỚI KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ YÊU CẦU
HỘI NHẬP QUỐC TẾ Ở NƯỚC TA HIỆN NAY**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ
CHUYÊN NGÀNH: QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG
MÃ SỐ: 62 34 82 01**

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

- 1. TS. Chu Văn Thành**
- 2. PGS.TS. Đặng Khắc Ánh**

HÀ NỘI-2015

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, kết quả nêu trong Luận án là trung thực và chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

Hà Nội, ngày 19 tháng 10 năm 2015

Nghiên cứu sinh

Bùi Thị Ngọc Hiền

Lời cảm ơn

Sau thời gian dài nghiên cứu, Luận án "Nâng cao năng lực thể chế Hành chính nhà nước để thích ứng với kinh tế thị trường và yêu cầu hội nhập quốc tế ở nước ta hiện nay" đã hoàn thành với sự nỗ lực của bản thân, sự giúp đỡ của người hướng dẫn khoa học, của các cơ quan, đơn vị có liên quan, của thầy cô, bạn bè và đồng nghiệp.

Xin trân trọng cảm ơn các thầy cô và Ban Giám đốc Học viện Hành chính Quốc gia, Khoa Sau đại học đã tận tình giúp đỡ tôi trong quá trình thực hiện Luận án này.

Đặc biệt, tôi xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc đến TS. Chu Văn Thành - Vụ trưởng Vụ Đào tạo Bồi dưỡng cán bộ công chức - Bộ Nội vụ và PGS.TS. Đặng Khắc Ánh – Phó trưởng khoa Hành chính học - Học viện Hành chính Quốc gia đã tận tình hướng dẫn tôi trong quá trình nghiên cứu hoàn thành Luận án.

Tôi xin trân trọng cảm ơn Ban Giám hiệu Trường Đại học Nội vụ Hà Nội đã giúp đỡ, tạo điều kiện cho tôi trong quá trình học tập, nghiên cứu Luận án.

Chân thành cảm ơn quý tác giả của các tài liệu được sử dụng tham khảo trong Luận án; cảm ơn gia đình, bạn bè, đồng nghiệp đã động viên, khuyến khích, giúp đỡ tôi trong quá trình nghiên cứu, học tập thực hiện Luận án.

Hà Nội, ngày tháng 10 năm 2015

Bùi Thị Ngọc Hiền

MỤC LỤC

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT	6
PHẦN MỞ ĐẦU	7
1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài.....	7
2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu.....	10
3. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu	12
4. Phương pháp nghiên cứu.....	12
5. Những đóng góp mới của Luận án.....	15
6. Bố cục của Luận án.....	15
Chương 1. TỔNG QUAN VỀ TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU	16
1.1. Khái quát các công trình nghiên cứu có liên quan đến vấn đề năng lực thể chế ...	16
1.1.1. Vấn đề thể chế.....	16
1.1.2. Thể chế hành chính nhà nước	19
1.1.3. Mối quan hệ giữa thể chế và phát triển.....	19
1.1.4. Năng lực thể chế.....	22
1.1.5. Nghiên cứu về năng lực thể chế hành chính nhà nước trong bối cảnh kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.	32
1.2. Những thành công của các công trình nghiên cứu có liên quan đến Đề tài của Luận án.....	32
1.3. Một số vấn đề còn tồn tại, bỏ ngỏ, Luận án cần nghiên cứu.....	34
Chương 2	
LÝ LUẬN VỀ NĂNG LỰC THỂ CHẾ VÀ NĂNG LỰC THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ	35
2.1. NĂNG LỰC THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC.....	35
2.1.1. Năng lực thể chế.....	35
2.1.2. Năng lực thể chế hành chính nhà nước.	43
2.1.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến năng lực thể chế hành chính nhà nước.....	51

2.1.3.1. <i>Khía cạnh môi trường thể chế (năng lực khuyến khích và quyền lực bên ngoài)</i>	51
2.1.3.2. <i>Khía cạnh tổ chức</i>	52
2.1.4. <i>Nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước</i>	56
2.1.4.1. <i>Một số vấn đề lý luận</i>	56
2.1.4.2. <i>Nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước tại một số quốc gia trên thế giới</i>	58
<i>a) Nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước để thích ứng với hội nhập quốc tế ở Singapore</i>	58
<i>b) Nâng cao năng lực thể chế ở Thái Lan</i>	60
<i>c) Nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế toàn cầu hóa ở Malaysia</i>	62
2.2. NĂNG LỰC THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ	64
2.2.1. <i>Yêu cầu của kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế đối với thể chế hành chính nhà nước</i>	64
2.2.2. <i>Vai trò của thể chế hành chính nhà nước trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế</i>	67
2.2.2.1. <i>Vai trò của thể chế hành chính nhà nước đối với nền kinh tế</i>	67
2.2.2.2. <i>Vai trò của thể chế hành chính nhà nước đối với công dân</i>	72
2.2.2.3. <i>Vai trò của thể chế hành chính nhà nước với hội nhập quốc tế</i>	77
2.2.3. <i>Các tiêu chí đánh giá năng lực thể chế hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế</i>	81
2.2.3.1. <i>Mức độ tiếp cận thông tin của người dân</i>	84
2.2.3.2. <i>Mức độ tham gia của người dân</i>	86
2.2.3.3. <i>Thực hiện quan hệ đối ngoại/ quốc tế</i>	88
2.2.3.4. <i>Trách nhiệm giải trình của khu vực công</i>	89
Chương 3	
NĂNG LỰC THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ Ở VIỆT NAM	93

3.1. BỐI CẢNH KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ Ở VIỆT NAM.....	93
3.1.1. Sự hình thành và phát triển nền kinh tế thị trường ở Việt Nam.....	93
3.1.2. Quá trình hội nhập quốc tế ở Việt Nam.	100
3.2. ĐÁNH GIÁ NĂNG LỰC THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC THÍCH ỨNG VỚI KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ Ở VIỆT NAM....	105
3.2.1. Thực trạng năng lực thể chế Hành chính nhà nước Việt Nam.....	106
3.2.1.1. <i>Mức độ tiếp cận thông tin của người dân</i>	106
3.2.1.2. <i>Mức độ tham gia của người dân</i>	115
3.2.1.3. <i>Thực hiện quan hệ đối ngoại / quốc tế</i>	119
3.2.1.4. <i>Trách nhiệm giải trình</i>	124
3.2.2. Nhu cầu năng lực thể chế Hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam.....	127
3.2.2.1. <i>Nhu cầu tiếp cận thông tin của người dân</i>	127
3.2.2.2. <i>Nhu cầu tham gia của người dân</i>	128
3.2.2.3. <i>Nhu cầu nâng cao chất lượng hoạt động quan hệ đối ngoại/ quốc tế</i>	130
3.2.2.4. <i>Nhu cầu đối với việc thực hiện trách nhiệm giải trình của khu vực công</i> ...	131
3.3. THỰC TRẠNG CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN NĂNG LỰC THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY.....	134
3.3.1. Khuôn khổ pháp lý.....	134
3.3.1.1. <i>Sự lãnh đạo chính trị của Đảng Cộng sản Việt Nam</i>	136
3.3.1.2. <i>Về cơ chế hình thành chính sách, pháp luật</i>	136
3.3.1.3. <i>Về năng lực của nhà chức trách</i>	141
3.3.2. Tổ chức hành chính nhà nước	143
3.3.2.1. <i>Về cơ cấu tổ chức</i>	143
3.3.2.2. <i>Về quy trình, thủ tục giải quyết công việc</i>	144
3.3.2.3. <i>Các nguồn lực vật chất</i>	146
3.3.2.4. <i>Về hệ thống thông tin</i>	148
3.3.2.5. <i>Nhân sự hành chính nhà nước</i>	150

Chương 4

PHƯƠNG HƯỚNG, GIẢI PHÁP NÂNG CAO NĂNG LỰC THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC THÍCH ỨNG VỚI KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ Ở VIỆT NAM	156
4.1 CƠ SỞ CHÍNH TRỊ VÀ PHÁP LÝ ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP.....	156
4.1.1. Cơ sở chính trị: <i>Quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam.</i>	156
4.1.2. Cơ sở pháp lý: <i>những quy định tại Hiến pháp 2013</i>	161
4.2. PHƯƠNG HƯỚNG NÂNG CAO NĂNG LỰC THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC THÍCH ỨNG VỚI KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ Ở VIỆT NAM.....	163
4.2.1. Các năng lực thể chế Hành chính nhà nước cấp độ môi trường thể chế thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.....	164
4.2.1.1. <i>Đảm bảo việc tiếp cận thông tin của người dân</i>	164
4.2.1.2. <i>Đảm bảo sự tham gia của người dân</i>	165
4.2.1.3. <i>Thực hiện hiệu quả quan hệ đối ngoại/quốc tế</i>	166
4.2.1.4. <i>Đảm bảo trách nhiệm giải trình khu vực công</i>	168
4.2.2. Các năng lực tổ chức hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế	169
4.2.2.1. <i>Đảm bảo việc tiếp cận thông tin của người dân</i>	169
4.2.2.2. <i>Đảm bảo sự tham gia của người dân</i>	171
4.2.2.3. <i>Thực hiện hiệu quả hoạt động quan hệ đối ngoại / quốc tế</i>	172
4.2.2.4. <i>Đảm bảo trách nhiệm giải trình của khu vực công</i>	173
4.3. GIẢI PHÁP NÂNG CAO NĂNG LỰC THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC THÍCH ỨNG VỚI KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ Ở VIỆT NAM	174
4.3.1. Nâng cao năng lực khuyến khích: Hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật thích ứng với bối cảnh kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế	174
4.3.1.1. <i>Đổi mới tư duy và phương thức lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam</i>	175
4.3.1.2. <i>Thay đổi cơ chế hình thành chính sách, pháp luật theo hướng khoa học và gần dân hơn</i>	178

4.3.1.3. <i>Nâng cao năng lực xây dựng chính sách, pháp luật của nhà chức trách</i>	181
4.3.2. <i>Nâng cao năng lực tổ chức hành chính nhà nước</i>	183
4.3.2.1. <i>Về cơ cấu tổ chức hành chính nhà nước</i>	183
4.3.2.2. <i>Chuẩn hóa quy trình, thủ tục giải quyết công việc</i>	184
4.3.3.3. <i>Nâng cao năng lực cho đội ngũ nhân sự hành chính nhà nước</i>	184
4.3.3.4. <i>Đảm bảo các điều kiện vật chất và thông tin cho quá trình nâng cao năng lực</i>	187
KẾT LUẬN	190

DANH MỤC CÁC BẢNG, HÌNH, HỘP

Bảng 3.1 . Ý kiến của người dân và công chức về mức độ tiếp cận với các thông tin về hoạt động hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay	115
Bảng 3.2. Ý kiến của người dân và công chức về mức độ tham gia của người dân vào quá trình quản lý chính nhà nước Việt Nam hiện nay	118
Bảng 3.3. Ý kiến của người dân và công chức về mức độ đảm thực hiện quan hệ đối ngoại/quốc tế của các cơ quan và công chức hành chính nhà nước Việt Nam hiện nay	124
Bảng 3.4 . Ý kiến của người dân và công chức về mức độ đảm bảo bảo trách nhiệm giải trình của các cơ quan và công chức hành chính nhà nước Việt Nam hiện nay	128
Bảng 3.5. Nhu cầu tiếp cận thông tin của người dân	129
Bảng 3.6. Nhu cầu tham gia vào hoạt động quản lý hành chính nhà nước của người dân	130
Bảng 3.7. Mong muốn của người dân và công chức về mức độ thực hiện quan hệ đối ngoại/quốc tế của các cơ quan và công chức hành chính nhà nước Việt Nam	131
Bảng 3.8. Mong muốn của người dân và công chức về mức độ đảm bảo trách nhiệm giải trình của các cơ quan và công chức hành chính nhà nước Việt Nam	133
Bảng 3.9. Nhu cầu nâng cao năng lực thể chế Hành chính nhà nước Việt Nam	134
Bảng 3.10. Số lượng các cơ quan HCNN cấp Trung ương qua các giai đoạn	144
Hình 2.1. Khung đánh giá năng lực và xây dựng năng lực	39
Hình 2.2. Các cấp độ năng lực	39
Hình 2.3. Mô tả năng lực thể chế hành chính nhà nước	51
Hình 3.1. Nhu cầu nâng cao năng lực thể chế	134
Hộp 3.1. Tiếng nói của người dân và cán bộ xã: Đây là những khó khăn trong việc thực hiện Quy chế Dân chủ cơ sở?	119
Hộp 4.1. Các phương hướng khác nhau trong vai trò nền công vụ	186
Hộp 4.2. Năng lực mới cần có của một nền công vụ trong nền kinh tế thị trường	187

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng phát triển Châu Á
ASEAN	Tổ chức các quốc gia Đông Nam Á
CCHC	Cải cách hành chính
CNTT	Công nghệ thông tin
CSO	Tổ chức xã hội dân sự
EU	Liên minh Châu Âu
FAO	Tổ chức lương thực quốc tế
IMF	Quỹ tiền tệ quốc tế
KTTT	Kinh tế thị trường
LHQ	Liên hợp quốc
NGO	Tổ chức phi chính phủ
OECD	Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế
QPPL	Quy phạm pháp luật
UNDP	Chương trình phát triển Liên hợp quốc
VB	Văn bản
WB	Ngân hàng thế giới
XHCN	Xã hội chủ nghĩa

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài

Thứ nhất, quá trình chuyển đổi sang một nền kinh tế thị trường của Việt Nam đi liền với quá trình hội nhập quốc tế rộng lớn. Qua đó, nền kinh tế của Việt Nam mở cửa, tiếp xúc với các thị trường quốc tế, các nhà đầu tư nước ngoài và cạnh tranh bên ngoài, nhờ vậy đã mang lại nguồn lực, công nghệ và kỹ thuật để hỗ trợ cho quá trình phát triển kinh tế. Hội nhập toàn cầu tác động và tạo động lực cho sự thay đổi các lĩnh vực khác. Một số cải cách ở Việt Nam đã và đang được thực hiện thông qua các cam kết mang tính ràng buộc với các đối tác thương mại. Những cuộc cải cách này trở nên ngày một cần thiết và cấp bách do áp lực ngày càng mạnh từ hội nhập toàn cầu.

Để thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay, Chính phủ cần thúc đẩy sự thay đổi hành vi của các bên liên quan nhằm giúp họ phản ứng tốt hơn các tín hiệu của thị trường; củng cố các cơ chế để đối thoại hiệu quả với các bên tham gia để cùng nhau thực hiện mục tiêu. Muốn thực hiện được điều này, năng lực thể chế Hành chính nhà nước cần được nâng cao theo hướng thích ứng với bối cảnh mới.

Thứ hai, khi tham gia vào quá trình hội nhập toàn cầu, Việt Nam đã cam kết phát triển về công bằng xã hội và xây dựng một nền quản trị nhà nước hiện đại hơn. Khi thực hiện những cam kết này, Việt Nam đã xác định có ba thách thức lớn: *một là*, liên quan đến việc tiếp tục cải cách các lĩnh vực liên quan đến nền kinh tế, *hai là*, phải đối mặt với việc giảm nghèo và bất bình đẳng trong xã hội, và *ba là*, cải thiện chất lượng quản lý nhà nước. Sẽ không thể giải quyết được hai thách thức trên nếu không có một nền hành chính hữu hiệu, được hỗ trợ bởi những công cụ quản lý tài chính thích hợp. Những khuôn khổ pháp lý và cơ cấu hành chính của Việt Nam một phần vẫn còn thừa hưởng từ thời kinh tế kế hoạch hóa tập trung không hoàn toàn thích nghi với những nhu cầu hiện nay. Vì vậy, nhất thiết phải xây dựng được những năng lực mới cho thể chế Hành chính nhà nước để thích ứng với bối cảnh mới trên cơ sở phát triển từ những năng lực đã có.

Thứ ba, các chức năng của khu vực công có thể tổng hợp thành ba nhóm cơ bản là: xây dựng chính sách, cung cấp dịch vụ công và giám sát[90]. Hầu hết các chức năng này được thực hiện bởi hàng loạt thể chế công. Để thực hiện thành công, thể chế công phải có mối quan hệ với năng lực ở mức độ cao. Từ đầu những năm 1980, vấn đề năng lực thể chế bắt đầu được các nhà nghiên cứu hành chính trên thế giới quan tâm, phân tích một cách toàn diện và có hệ thống. Đến những năm 1990, cụm từ “nâng cao năng lực thể chế” hiện diện trong hệ thống từ vựng của các tổ chức quốc tế. Ngày nay, “nâng cao năng lực” nằm trong hầu hết các chương trình phát triển của các tổ chức quốc tế.

Ở Việt Nam, một số ngành, địa phương đã tiến hành các dự án nâng cao năng lực như Dự án Nâng cao năng lực thể chế quản lý giao thông và đô thị thành phố Hải Phòng; Dự án Tăng cường năng lực và thể chế ngành Tài nguyên và Môi trường; Dự án Nâng cao năng lực quản lý nguồn nước và cung cấp dịch vụ công tại tỉnh Ninh Thuận... Tuy nhiên, lý thuyết về nâng cao năng lực thể chế hầu như chưa được nghiên cứu ở Việt Nam

Thứ tư, chìa khoá của việc thực hiện chính sách một cách nhất quán và có thể dự đoán được kết quả là sự phù hợp cao độ giữa năng lực thể chế hành chính nhà nước và các hoạt động của nó. Ở các nhà nước phát triển tốt, năng lực công tác hành chính thường rất mạnh và các hoạt động kiểm tra và cân đối đã có tác dụng kiềm chế các hành động độc đoán trong khi đó vẫn tạo cho các tổ chức hành chính nhà nước khả năng linh hoạt hơn trong việc thực hiện sứ mệnh của mình.

Các nước đang trong giai đoạn chuyển đổi phải đương đầu với một thách thức đặc biệt: không chỉ vai trò của nhà nước thay đổi cho việc chấp nhận các hệ thống dựa trên cơ thị trường, mà năng lực cũng phải thay đổi theo. Một số nước chuyển đổi còn giữ được năng lực vốn có đó là lực lượng nhân sự có trình độ và nguồn trang thiết bị có khả năng sử dụng, nhưng những năng lực này chưa được tổ chức lại để làm việc với vai trò mới của mình.

Việt Nam đã thực hiện đổi mới từ năm 1986, chúng ta phát triển kinh tế thị trường và thúc đẩy hội nhập quốc tế. Bối cảnh thay đổi dẫn tới sự thay đổi vai trò của thể chế hành chính nhà nước đối với thị trường, đối với xã hội công dân và với

quốc tế. Để thực hiện được vai trò mới của mình, Việt Nam cần nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước để thích ứng.

Thứ năm, trong bối cảnh hiện nay, Việt Nam đang trong tiến trình cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020, Việc nghiên cứu và tìm ra một phương thức cải cách hành chính hiệu quả là mục tiêu và cũng là nhiệm vụ của các nhà nghiên cứu hành chính.

Trong cuốn sách *Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*, các tác giả đã chỉ rõ “những đổi mới về thể chế phải được xem xét trong bối cảnh lịch sử, văn hoá, xã hội và trên hết là năng lực thể chế hành chính. Ở một số nước, thay vì xây dựng thận trọng chương trình cải cách để phù hợp với điều kiện thực tế của mình, phương thức cải thiện hoạt động đã bỏ qua những hạn chế về năng lực quản lý hành chính và những giới hạn khác về thể chế và khi cách tiếp cận đó thất bại, họ lại đổ lỗi cho chính năng lực hạn chế đó. Thất bại trong việc đánh giá thực tế bối cảnh địa phương và soạn thảo chương trình cải cách mà không tính đến điều này nhất định sẽ phát sinh những hạn chế về năng lực còn nghiêm trọng hơn những gì đã tồn tại trước khi cải cách”[1]. Như vậy việc đánh giá năng lực thể chế hành chính nhà nước hiện tại trước khi thực hiện bất kỳ một chương trình cải cách hành chính nhà nước nào là vô cùng quan trọng.

Tính đến nay, Việt Nam đã hoàn thành Chương trình cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 và đang tiến hành cải cách hành chính theo khuôn khổ Chương trình cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020. Quá trình cải cách hành chính nhà nước giai đoạn này hướng tới hiện đại hoá khu vực nhà nước. Các mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội, gồm xây dựng một xã hội dân chủ, công bằng, giàu mạnh và một nền kinh tế phát triển đòi hỏi phải có một nền hành chính đủ mạnh để đối phó với những thách thức, đồng thời thực hiện mục tiêu nâng cao đời sống và đảm bảo thịnh vượng cho mọi người dân. Do đó, cải cách hành chính nhà nước nghĩa là nâng cao năng lực của khu vực nhà nước nhằm thực hiện tốt chức năng của nó, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi cho việc cung ứng các dịch vụ công có chất lượng cao hơn[35]

Nâng cao năng lực thể chế không chỉ đơn thuần là cải cách hệ thống văn bản pháp luật mà là nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ công chức, của các cơ quan nhà nước và của cả bộ máy nhà nước trong việc xây dựng và thực thi hệ thống pháp luật.

Trong quá trình nghiên cứu các tài liệu về khoa học hành chính, Tác giả nhận thấy vài thập kỉ gần đây, một số tổ chức quốc tế như UNDP, ADB, OECD... có nghiên cứu việc nâng cao năng lực thể chế (Institution capacity building) như một phương thức hữu hiệu để xây dựng một chính phủ mạnh. Vì vậy, tác giả quyết định chọn đề tài *“Nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước để thích ứng với kinh tế thị trường và yêu cầu hội nhập quốc tế ở nước ta hiện nay”* làm Luận án Tiến sĩ Quản lý hành chính công.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

Bối cảnh môi trường hành chính thay đổi sẽ dẫn tới vai trò và chức năng của thể chế hành chính nhà nước thay đổi. Vì vậy, cần có những năng lực thể chế hành chính nhà nước thích ứng với sự thay đổi đó. Giả thuyết khoa học của Đề tài là *“Năng lực thể chế Hành chính nhà nước Việt Nam được nâng cao để thích ứng với bối cảnh kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế”*.

Để chứng minh được giả thuyết khoa học nêu trên, trên cơ sở nghiên cứu lý luận và thực tiễn về nâng cao năng lực thể chế, Đề tài đã tập trung trả lời một số câu hỏi nghiên cứu sau: (1) Vai trò của thể chế hành chính nhà nước trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế thay đổi như thế nào so với trước đây?; (2) Đánh giá năng lực thể chế hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế như thế nào?; (3) Việt Nam có nằm trong bối cảnh kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế không?; (4) Việt Nam có nhu cầu nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước để thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế không?; (5) Việt Nam cần phải làm gì để nâng cao năng lực thể chế Hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế?

2.1. Mục đích nghiên cứu

- Về mặt khoa học

Luận án hệ thống hoá các nghiên cứu về thể chế, thể chế hành chính nhà nước, nâng cao năng lực thể chế, từ đó, làm rõ các khái niệm thể chế hành chính nhà nước, năng lực thể chế hành chính nhà nước. Luận án cũng xác định các vai trò của thể chế hành chính nhà nước và yêu cầu về năng lực thể chế thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Qua việc đánh giá năng lực thể chế hành chính nhà nước ở Việt Nam, Luận án xây dựng khung năng lực thể chế Hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, làm cơ sở khoa học cho việc nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước ở Việt Nam.

Về mặt thực tiễn

Luận án nghiên cứu và đánh giá thực trạng năng lực thể chế hành chính nhà nước Việt Nam trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Luận án cũng xây dựng một số nhóm giải pháp cụ thể nhằm nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước trong điều kiện hiện tại của Việt Nam.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Trên cơ sở nghiên cứu các lý thuyết khoa học về vấn đề nâng cao năng lực thể chế, tác giả xác định nhiệm vụ nghiên cứu trong Luận án của mình như sau:

- Hệ thống hoá các lý thuyết về năng lực thể chế, thể chế hành chính nhà nước, nâng cao năng lực thể chế. Từ đó làm rõ những vấn đề cơ bản về thể chế, năng lực thể chế và nâng cao năng lực thể chế; làm rõ nội dung thể chế hành chính nhà nước và năng lực thể chế hành chính nhà nước, chỉ ra những yếu tố ảnh hưởng đến năng lực thể chế hành chính nhà nước;

- Phân tích sự chuyển đổi vai trò, chức năng của thể chế hành chính nhà nước và nhu cầu xác định năng lực thể chế hành chính nhà nước thích ứng với bối cảnh kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế; Xác định những tiêu chí đánh giá năng lực thể chế hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế;

- Nghiên cứu để chứng minh ở Việt Nam hiện nay có bối cảnh kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế; Đánh giá thực trạng năng lực thể chế hành chính nhà nước Việt Nam và nhu cầu nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước để thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, phân tích những yếu tố ảnh hưởng đến năng lực thể chế hành chính nhà nước Việt Nam;

- Xây dựng một khung nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam và đưa ra một số giải pháp nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước Việt Nam trong điều kiện hiện tại.

3. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu của Luận án là “năng lực thể chế hành chính nhà nước thích ứng với nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam”

3.2. Phạm vi nghiên cứu:

- *Giới hạn về nội dung nghiên cứu:* Năng lực thể chế hành chính nhà nước có nhiều nội dung và nhiều góc độ tiếp cận. Mỗi giai đoạn phát triển của một quốc gia cần có những năng lực thể chế hành chính nhà nước thích ứng. Với góc độ tiếp cận theo hướng nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước để thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, Luận án tập trung nghiên cứu về lý luận, khảo sát thực tế và đưa ra một số giải pháp hướng tới những năng lực thể chế hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và yêu cầu hội nhập quốc tế, bao gồm: mức độ tiếp cận thông tin của người dân; mức độ tham gia của người dân; thực hiện các quan hệ đối ngoại/quốc tế; mức độ giải trình khu vực công.

- *Giới hạn về thời gian nghiên cứu:* Luận án nghiên cứu năng lực thể chế hành chính ở Việt Nam ở thời điểm hiện tại và dự báo năng lực thể chế hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam.

- *Giới hạn về không gian:* Luận án tập trung nghiên cứu tại Việt Nam

4. Phương pháp nghiên cứu.

Để tiến hành nghiên cứu Đề tài, tác giả sử dụng kết hợp một số phương pháp:

- *Phương pháp tìm hiểu tư liệu:* Là nghiên cứu về mặt lý luận của đề tài thông qua những tài liệu trong và ngoài nước có liên quan đến thể chế, năng lực thể chế, thể chế hành chính nhà nước và nâng cao năng lực thể chế, qua đó, xây dựng khung lý thuyết của đề tài. Trong phạm vi nghiên cứu của đề tài này, việc tìm hiểu tư liệu về thể chế hành chính và nâng cao năng lực thể chế là rất quan trọng nhằm có các luận cứ để hình thành hệ thống lý luận về năng lực thể chế hành chính nhà nước.

Ngoài ra, tác giả cũng nghiên cứu tài liệu liên quan đến quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế tập trung quan liêu bao cấp sang nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam để giúp làm rõ được những vai trò của thể chế hành chính nhà nước trong điều kiện mới từ đó xác định những năng lực thể chế hành chính nhà nước thích ứng.

- *Phương pháp lịch sử*: Vấn đề năng lực thể chế đã được nhiều nhà nghiên cứu và các tổ chức trong và ngoài nước quan tâm nghiên cứu và ứng dụng trong lịch sử. Mỗi giai đoạn, các lý thuyết và kết quả ứng dụng lại có những bước tiến nhất định. Do vậy, tác giả sử dụng phương pháp này để nghiên cứu lịch sử hình thành lý thuyết về nâng cao năng lực thể chế, phân tích, làm rõ bản chất của các khái niệm và tính ứng dụng của các lý thuyết nghiên cứu mỗi giai đoạn phụ thuộc vào bối cảnh kinh tế xã hội. Qua đó, tác giả xây dựng khung lý thuyết nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước phù hợp với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế tại Việt Nam

Sự hình thành và phát triển của nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam là những bước đi từ từ, trải qua một quá trình. Vì vậy, nghiên cứu về bối cảnh hiện nay, không thể không nghiên cứu theo tiến trình lịch sử của vấn đề. Tác giả cũng sử dụng phương pháp lịch sử để nghiên cứu tiến trình hình thành và phát triển của nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam.

- *Phương pháp điều tra, khảo sát*: Là đánh giá thực trạng những ưu điểm, những yếu kém của năng lực thể chế hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay. Phương pháp này giúp tác giả có được các số liệu thực tế về các mức độ năng lực thể chế hành chính nhà nước, từ đó đánh giá được năng lực thể chế hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay. Phương pháp này cũng được tác giả áp dụng trong việc lấy ý kiến người dân về mức độ hài lòng của người dân đối với hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước để từ đó thấy được mối liên hệ giữa năng lực thể chế hành chính nhà nước với mức độ hài lòng của người dân. Kết quả điều tra, khảo sát thực tế là một trong những cơ sở để dự báo và đề xuất khung năng lực thể chế hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế và các giải pháp nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

- *Phương pháp lấy kiến chuyên gia*: Là việc lấy ý kiến từ các chuyên gia nhằm tập hợp các vấn đề cốt lõi khoa học cho nghiên cứu đề tài. Trong đề tài này, tác giả sẽ tiến hành lấy ý kiến của các nhà khoa học nhằm có những tổng hợp, đánh giá về các quan điểm khoa học về năng lực thể chế và vấn đề nâng cao năng lực thể chế. Ngoài ra, tác giả cũng sử dụng phương pháp này để lấy ý kiến của các nhà quản lý có kinh nghiệm về các công việc có liên quan đến xây dựng năng lực thể chế

- *Phương pháp dự báo*: Là phân tích, dự báo các triển vọng về năng lực thể chế hành chính nhà nước ở Việt Nam, xác định các mục tiêu cụ thể của quá trình nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước và dự tính những lợi ích có được nhờ việc áp dụng khung năng lực thể chế hành chính nhà nước trong điều kiện cụ thể của Việt Nam hiện nay. Qua đó, tác giả sẽ dự báo và xây dựng lộ trình nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước ở Việt Nam.

- *Phương pháp phân tích, tổng hợp*: Đây là phương pháp rất quan trọng đối với quá trình nghiên cứu. Trên cơ sở các tài liệu, thông tin và dữ liệu thu thập được, tác giả sẽ phân tích, đánh giá, xem xét trên các khía cạnh khoa học pháp lý và khoa học hành chính công. Qua đó, tổng hợp lại để xây dựng khung năng lực thể chế hành chính nhà nước Việt Nam cũng như đề xuất các giải pháp ứng dụng khung lý thuyết vào thực tế để nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước tại Việt Nam hiện nay.

- *Phương pháp thống kê-đánh giá*: Qua việc thống kê các số liệu liên quan, tác giả đánh giá thực trạng năng lực thể chế hành chính nhà nước. Đây là cơ sở quan trọng để xây dựng khung năng lực thể chế hành chính nhà nước ở Việt Nam, đồng thời đưa ra các giải pháp cụ thể, xác thực để nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước.

- *Phương pháp phỏng vấn sâu*: Để đánh giá năng lực thể chế hành chính nhà nước Việt Nam hiện nay, ngoài phương pháp điều tra, khảo sát, tác giả còn tiến hành các cuộc phỏng vấn sâu một số nhà khoa học và một số cán bộ hoạt động trong lĩnh vực lập pháp và hành pháp ở Việt Nam nhằm có được những số liệu trung thực, khách quan và khoa học.

5. Những đóng góp mới của Luận án.

5.1. Về phương diện lý luận: Luận án cung cấp hệ thống lý thuyết về nâng cao năng lực thể chế, cung cấp cơ sở khoa học của việc nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam

5.2. Về phương diện thực tiễn: Khung năng lực thể chế hành chính nhà nước của Luận án có thể được ứng dụng làm để nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam.

Luận án có thể được sử dụng làm tài liệu nghiên cứu về năng lực thể chế hành chính nhà nước, làm tài liệu tham khảo cho các cơ quan nhà nước để nâng cao năng lực thể chế của ngành, địa phương mình trong thời gian tới.

Luận án cũng có thể được sử dụng trong việc giảng dạy, nghiên cứu về năng lực thể chế nói chung, năng lực thể chế hành chính nhà nước nói riêng trong các trường học có giảng dạy về hành chính công.

6. Bố cục của Luận án.

Ngoài phần mở đầu, kết luận, phụ lục, và tài liệu tham khảo, Luận án gồm có 4 chương:

Chương 1. Tổng quan về tình hình nghiên cứu

Chương 2. Lý luận về năng lực thể chế và năng lực thể chế hành chính nhà nước trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế

Chương 3. Đánh giá năng lực thể chế hành chính nhà nước trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam

Chương 4. Giải pháp nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam.

Chương 1

TỔNG QUAN VỀ TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

1.1. Khái quát các công trình nghiên cứu có liên quan đến vấn đề năng lực thể chế

1.1.1. Vấn đề thể chế

1.1.1.1. Lịch sử nghiên cứu thể chế trên thế giới

Thuật ngữ “thể chế” được hiểu theo nhiều cách khác nhau, tùy theo góc độ nghiên cứu. “Thể chế” được nghiên cứu ở nhiều lĩnh vực như kinh tế, xã hội, chính trị... Trên thế giới, thuật ngữ này (institution) được sử dụng trong khoa học xã hội từ rất lâu, Giambattista Vico là một trong những người đầu tiên sử dụng thuật ngữ này trong tác phẩm *Scienza Nuova* năm 1725 [51]. Tuy nhiên, cho đến nay, vẫn chưa có cách hiểu thống nhất về thuật ngữ “thể chế”. Ở mỗi góc độ nghiên cứu lại có những định nghĩa khác nhau về thể chế.

Trong lĩnh vực xã hội, như Alan Wells cho rằng “các thể chế xã hội tạo thành một yếu tố trong một khái niệm tổng quát hơn gọi là cấu trúc xã hội” [88]. Định nghĩa của Hodgson: các thể chế là những hệ thống qui luật xã hội được thiết lập và phổ biến, kiến tạo nên các tương tác xã hội [52]. Thể chế vừa định hình hành vi con người, vừa là một sản phẩm của hành vi con người

Trong lĩnh vực kinh tế, lý luận về thể chế xuất hiện từ khoảng đầu thế kỷ XX. Một trong những người đầu tiên đưa ra khái niệm về thể chế là Thorstein Veblen vào năm 1914 [4]. Thorstein Veblen cũng là một trong những người đầu tiên xây dựng trường phái kinh tế học thể chế. Năm 1972, trong cuốn “*Analytical Institutional Economics*”, Schmid. A có đưa ra quan niệm về thể chế là “tập hợp các mối quan hệ được quy định giữa mọi người” [4]. Vào năm 1990, nhà kinh tế học Douglass North tiếp tục đưa ra khái niệm về thể chế trong cuốn “*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*”. Cũng trong cuốn sách này, North đã đưa ra hệ thống lý thuyết về thể chế, những thay đổi và sự tác động của nó đối với các hoạt động kinh tế [12]. Đa số các nhà kinh tế học xem thể chế như là “luật chơi”

Theo các nhà chính trị học thì thể chế là “các quyền chính thức và không chính thức và các tập quán được sử dụng để chuyển các yêu cầu của công dân vào chính sách công” [64] hay “hệ thống các cơ quan nhà nước với vị trí, quyền hạn, trách nhiệm, quyền lực và các đặc quyền” [71]

Thuật ngữ “thể chế” cũng được nghiên cứu trong mối quan hệ với thuật ngữ “tổ chức” [52] [90] [91]. Ví dụ, Ngân hàng thế giới cho rằng thể chế và tổ chức có một phần trùng lặp nhưng thể chế và tổ chức không phải là một bởi vì, mặc dù cả thể chế và tổ chức đều bị ảnh hưởng của việc xây dựng chính sách, thể chế có phạm vi rộng hơn và ít biến đổi hơn [91].

Nhiều lý thuyết phát triển khác ngoài Ngân hàng thế giới lại dùng thuật ngữ thể chế và tổ chức thay thế cho nhau. Ví dụ, Uphoff [90] cho rằng hai thuật ngữ này có thể dùng thay thế trong trường hợp định nghĩa thể chế là “tập hợp các quy tắc và hành vi đã trường tồn theo thời gian bởi việc cung cấp các mục tiêu xã hội giá trị” và tổ chức là “một cấu trúc của các vai trò được công nhận và chấp nhận”. Các thể chế có thể thành các tổ chức và đóng các vai trò khác nhau, nhưng không phải tất cả các thể chế đều là tổ chức, ví dụ, các thể chế như thuế, tiền bạc, và luật pháp không phải là tổ chức. Tuy nhiên, các thể chế khác như đồn cảnh sát, toà án, hay các cơ quan nhà nước lại là tổ chức. Trên thực tế, Goldsmith 1992 cho rằng nghĩa chính thức của từ thể chế trong khoa học tổ chức và quản lý thường dùng là vai trò hay tổ chức. Brinkerhoff [41] gợi ý rằng các quốc gia nhận viện trợ trong phạm vi trợ giúp phát triển quốc tế thường sử dụng thuật ngữ thể chế như là tổ chức. Do đó, trong nhiều lý thuyết nghiên cứu về hành chính công và phát triển, hai thuật ngữ này được dùng thay thế cho nhau.

Trong khi thừa nhận rằng các tài liệu phát triển là trang bị đầy đủ với các định nghĩa về thể chế, DAI xác định các thể như một thực thể (hoặc nhóm hoặc các tổ chức liên quan) có một khuôn khổ pháp lý, cơ cấu tổ chức, hệ điều hành, nhân viên, và các nguồn tài nguyên và thành lập để thực hiện một tập hợp các chức năng liên quan đến giá trị của một khách hàng hay nhóm thành phần. Thực hiện đầy đủ các chức năng này, một thể chế kết hợp, nuôi dưỡng và bảo vệ mối quan hệ bản quy phạm, quy tắc và các mẫu hoạt động[57].

1.1.2. Nghiên cứu thể chế ở Việt Nam

Ở Việt Nam cũng có nhiều tác giả sử dụng thuật ngữ “thể chế” trong các tác phẩm của mình, nhưng chủ yếu trên cơ sở dịch và dẫn các định nghĩa thể chế của các nhà nghiên cứu nước ngoài, một số ví dụ như nghiên cứu của các tác giả Trần Đình Ân, Võ Trí Thành trong cuốn “*Thể chế - cải cách thể chế và phát triển : Lý luận và thực tiễn ở nước ngoài và Việt nam*”[4]; “*Vấn đề điều chỉnh chức năng và thể chế của nhà nước dưới tác động của toàn cầu hóa*”, Phạm Việt Thái [28]... Hay như trong cuốn *Hành chính học đại cương* [33] có viết “Khó có thể đưa ra một định nghĩa đầy đủ, cụ thể về thuật ngữ thể chế. Theo tiếng Anh, tiếng Pháp, tiếng Nga hoặc tiếng Latinh, thuật ngữ “institution” đều phản ánh một nội dung về việc thiết lập một tổ chức, một công việc với những quy định pháp lý về quyền hạn, nhiệm vụ, thẩm quyền, quy tắc hoạt động của nó, buộc các thành viên trong tổ chức đó thống nhất chấp hành” [33]. Trong cuốn *Từ điển Tiếng Việt* (Hoàng Phê chủ biên năm 1992), thể chế là “những quy định, luật lệ của một chế độ xã hội, buộc mọi người phải tuân theo”.

Ở góc độ nghiên cứu về thể chế nhà nước, có quan điểm cho rằng "Cùng với sự phát triển của xã hội loài người, thể chế cũng phát triển và không ngừng hoàn thiện. Trong thời kỳ sơ khai, thể chế chỉ là những quy định bằng lời nói của các tộc trưởng, tù trưởng dựa vào uy tín, uy quyền của mình nêu ra, để bắt cộng đồng chấp hành. Càng về sau, khi Nhà nước ra đời và trở nên hoàn chỉnh thì thể chế được biểu hiện dưới các dạng viết, thành văn bản. Càng phát triển, Nhà nước càng có nhiều loại thể chế và gắn liền với nó là cơ quan Nhà nước (hai thuật ngữ thể chế và cơ quan Nhà nước luôn đi đồng thời với nhau). Thể chế xây dựng và ban hành Hiến pháp, luật (tổ chức nào được làm điều này và cách thức làm như thế nào); thể chế xét xử; thể chế thực thi hoạt động quản lý Nhà nước của các cơ quan hành chính Nhà nước trên các lĩnh vực. Nhiều tổ chức mới ra đời để thực thi các hoạt động quản lý Nhà nước và tạo nên một dạng thể chế mới"[15].

Dù có sự khác biệt nhất định, song nhìn chung các quan niệm về thể chế bao hàm ba khía cạnh cơ bản là: *người chơi* (chính phủ, toà án, hiệp hội...), *quy tắc trò chơi* (luật chơi), và *mức cân bằng của trò chơi* [67]. Từ đó, có thể nhìn nhận thể

ché dưới hai góc độ: một là, *tập hợp các quy tắc điều tiết/điều chỉnh mối quan hệ giữa các tác nhân có sự ràng buộc lẫn nhau* (luật pháp, phép tắc, ngôn ngữ...), và hai là, *các thực thể tham gia vào việc thực thi các quy tắc và nguồn lực cần thiết để làm việc đó* (chính phủ, gia đình, các tổ chức đoàn thể...)

Những nghiên cứu về thể chế của các tác giả nêu trên được ứng dụng để nghiên cứu trong nhiều lĩnh vực khác nhau như chính trị, kinh tế, văn hoá, giáo dục, hành chính... Để nghiên cứu về nâng cao năng lực thể chế hành chính, rất cần thiết phải xem xét mối quan hệ giữa thể chế và phát triển.

1.1.2. Thể chế hành chính nhà nước

Nếu như thuật ngữ *thể chế* được khá nhiều tác giả quan tâm nghiên cứu và có tính ứng dụng cao ở nhiều lĩnh vực, thì thuật ngữ *thể chế hành chính nhà nước* lại có rất ít công trình nghiên cứu, đặc biệt là các nghiên cứu chuyên biệt. Ở Việt Nam, vấn đề thể chế hành chính nhà nước thường được đề cập đến như một nội dung của hành chính công (hay nền hành chính nhà nước). Trong các giáo trình của Học viện Hành chính quốc gia như đều viết về nền hành chính nhà nước gồm bốn yếu tố cấu thành: thể chế hành chính nhà nước; tổ chức bộ máy hành chính nhà nước; nhân sự hành chính nhà nước và các nguồn lực vật chất cần thiết cho hoạt động hành chính nhà nước[33][15][16]. Các tài liệu này đều có riêng một chương về thể chế hành chính nhà nước, trong đó, thể chế hành chính nhà nước được hiểu bao gồm *hệ thống gồm luật, các văn bản pháp quy dưới luật tạo khuôn khổ pháp lý cho các cơ quan hành chính Nhà nước, một mặt là thực hiện chức năng quản lý, điều hành mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, cũng như cho mọi tổ chức và cá nhân sống và làm việc theo pháp luật; mặt khác là các quy định các mối quan hệ trong hoạt động kinh tế cũng như các mối quan hệ giữa các cơ quan và nội bộ bên trong của các cơ quan hành chính nhà nước*[33].

Trong các văn bản quản lý nhà nước ở Việt Nam hiện nay, thể chế hành chính nhà nước được hiểu là hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật làm cơ sở pháp lý cho hoạt động hành chính nhà nước[108][109].

1.1.3. Mối quan hệ giữa thể chế và phát triển

1.1.3.1. Những nghiên cứu trên thế giới

Trong sự phát triển, các thể chế công và năng lực của chúng có vai trò hết sức quan trọng, bởi vì chính phủ ở bất kì quốc gia nào cũng phải thực hiện các chức năng của mình thông qua các thể chế. Hay nói cách khác, để thực hiện các chức năng của chính phủ, các nhân viên của chính phủ phải được tập hợp lại thành các nhóm có tổ chức chặt chẽ, có năng lực, đó là các thể chế[38].

Vai trò quan trọng của các thể chế công đối với sự phát triển đã được các tổ chức trợ giúp quốc tế nhìn nhận. Ví dụ, Liên hiệp quốc cho rằng, chính phủ ở các quốc gia đang phát triển tin tưởng rằng, các thể chế là công cụ hữu hiệu để thay đổi xã hội và phát triển, và vì vậy, họ chấp nhận xây dựng thể chế như là “một nỗ lực cơ bản để kiên quyết thúc đẩy sự phát triển nhanh chóng các lĩnh vực kinh tế, xã hội và tiến trình chính sách” [82]. Một nghiên cứu của Ngân hàng thế giới trước cuộc khủng hoảng kinh tế ở Châu Á đã chỉ ra rằng, hơn ba mươi năm, cho đến năm 1994, số các quốc gia với các chính sách lành mạnh và có năng lực và các thể chế chính phủ hiệu quả có mức tăng thu nhập bình quân đầu người là ba phần trăm/1 năm. Trong khi các quốc gia có chính sách lành mạnh nhưng thể chế yếu chỉ tăng thu nhập bình quân đầu người 1,4 phần trăm/1 năm[94].

Vào những năm 1990, vai trò của thể chế đã được các quốc gia phát triển coi trọng hơn. Ví dụ, Goldsmith miêu tả các thể chế như là “sự khẩn cấp để phát triển kinh tế xã hội”[52]. Adamolekun và McGill chỉ ra thể chế yếu kém là chướng ngại vật trên con đường phát triển ở nhiều quốc gia đang phát triển[38]. Cũng giống như các quan điểm trước đây, các nhà nghiên cứu cho rằng thể chế là trung tâm của phát triển kinh tế bền vững bởi vì đó là các thể chế xây dựng nên các chính sách, huy động và quản lý các nguồn lực, và phân phối các dịch vụ là tác nhân của phát triển bền vững.. Vì vậy, các quốc gia không thể có các chỉ số phát triển cao và bền vững nếu các thể chế quy định chúng bị rối loạn[38].

Sự thay đổi môi trường kinh tế, xã hội quốc tế kể từ những năm 1990 cũng là lý do vai trò của thể chế khu vực công ở các quốc gia phát triển trở nên quan trọng hơn. Ví dụ, Cohen cho rằng sự nâng cao thể chế khu vực công yêu cầu năng lực quản lý, năng lực kỹ thuật và sự chuyên nghiệp cao hơn để có thể vận hành chúng[38]. Thể chế công cũng phải có năng lực để phản ứng với những ảnh hưởng

từ các xu hướng kinh tế toàn cầu và khu vực và để giải quyết các vấn đề trong điều kiện bùng nổ thông tin toàn cầu.

Như vậy, có thể thấy rằng, thể chế đóng một vai trò quan trọng trong tiến trình phát triển và vì vậy, việc tập trung nghiên cứu về năng lực thể chế là rất cần thiết trong các nghiên cứu phát triển hiện nay.

1.1.3.2. Nghiên cứu về quan hệ giữa thể chế và phát triển, vai trò của thể chế hành chính nhà nước trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam

Ở Việt Nam, hầu như chưa có công trình nào nghiên cứu về năng lực thể chế. Tuy nhiên, thời gian gần đây, có một số công trình đã đi sâu nghiên cứu mối quan hệ giữa thể chế và phát triển, vấn đề hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, điển hình như: cuốn “*Thể chế - cải cách thể chế và phát triển : Lý luận và thực tiễn ở nước ngoài và Việt nam*”(2002), các tác giả đã đưa ra những vấn đề lý luận thể chế kinh tế cơ bản nhất cũng như kinh nghiệm xây dựng, chuyển đổi và cải cách thể chế ở một số nước trên thế giới và ở nước ta [4]; trong cuốn “*Hoàn thiện môi trường thể chế phát triển đồng bộ các loại thị trường trong điều kiện hội nhập kinh tế khu vực và thế giới*”(2002), các tác giả đã xây dựng cơ sở lý luận về môi trường thể chế phát triển đồng bộ các loại thị trường; môi trường thể chế và sự phát triển của hệ thống thị trường ở Việt Nam; quan điểm, mục tiêu định hướng và giải pháp hoàn thiện môi trường thể chế phát triển đồng bộ các loại thị trường ở Việt Nam thập niên đầu thế kỷ XXI[22]; cuốn “*Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam*” (2006) nêu những khái niệm cơ bản và đưa ra đánh giá ban đầu về hệ thống thể chế kinh tế hiện hành của Việt Nam, xây dựng thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN[2]; quan điểm chủ đạo và định hướng một số nội dung cơ bản cho việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam; tiếp theo đó, trong cuốn “*Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*” (2008), các tác giả này đã nghiên cứu những vấn đề về thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa sau 20 năm đổi mới, phân tích các nhận thức, quan điểm về thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường, phát triển đồng bộ các loại thị trường chức năng...

tại Việt Nam [3]. Ngoài ra, có thể kể đến một số công trình có nghiên cứu về vấn đề này như: “*Xây dựng thể chế hỗ trợ thị trường*”, Ng. dịch: Vũ Hoàng Linh, Ngân hàng Thế giới. Báo cáo phát triển thế giới 2002, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2003; “*20 năm đổi mới và sự hình thành thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN*”, Nguyễn Cúc, Nxb Lý luận chính trị, Hà Nội, 2005; “*Vấn đề điều chỉnh chức năng và thể chế của nhà nước dưới tác động của toàn cầu hóa*”, Phạm Việt Thái, Nxb Khoa học Xã hội, Hà Nội, 2008...

Một số luận án tiến sĩ cũng có đề cập đến vấn đề này như Luận án: “*The role of institution in business transaction in Viet Nam*” của Nguyễn Thị Hồng Hải, Đại học Birmingham, năm 2007, nghiên cứu vai trò của thể chế trong phát triển kinh tế, thể chế nhà nước và phi nhà nước trong sự phát triển của kinh tế Việt Nam; Luận án kinh tế: “*Hoàn thiện thể chế quản lý công chức ở Việt Nam trong điều kiện phát triển và hội nhập quốc tế*” của Trần Anh Tuấn, Đại học Kinh tế Quốc dân năm 2007 hệ thống hóa các vấn đề lý luận liên quan đến công chức, nội dung quản lý công chức và thể chế quản lý công chức hành chính trong điều kiện phát triển và hội nhập quốc tế, phân tích thực trạng quản lý công chức (khu vực hành chính công quyền) ở nước ta, các thách thức và nhiệm vụ của việc hoàn thiện thể chế quản lý công chức trong thời kì phát triển và hội nhập quốc tế, đề xuất quan điểm, phương hướng, các nội dung và giải pháp hoàn thiện thể chế công chức trong giai đoạn tiếp theo; và Luận án quản lý hành chính công “*Hoàn thiện thể chế công vụ ở nước ta hiện nay*”, Trần Quốc Hải, Học viện hành chính, năm 2008, đưa ra định nghĩa thể chế công vụ và nội dung của thể chế công vụ, phân tích sự hình thành và phát triển của thể chế công vụ ở Việt Nam từ năm 1945 và đánh giá thực trạng thể chế công vụ và đưa ra những khuyến nghị và giải pháp nhằm hoàn thiện thể chế công vụ Việt Nam.

1.1.4. Năng lực thể chế

1.1.4.1. Những nghiên cứu trên thế giới

a). Lý thuyết về năng lực thể chế

Vào những năm 1960, 1970 và đầu những năm 1980, nhiều thể chế đã tiến hành nâng cao năng lực, nhưng rất ít thể chế tập trung vào cung cấp các điều kiện vật chất và tài chính cần thiết cho hoạt động của thể chế. Các thể chế này thường

chỉ tập trung vào việc chuyển giao kỹ thuật mà không quan tâm đến môi trường thể chế [55]. Khoảng cuối những năm 1980, nhiều nhà nghiên cứu nhận ra rằng, nâng cao năng lực thể chế không chỉ quan tâm đến giáo dục, đào tạo, chuyển giao kỹ thuật, nâng cao khả năng của cá nhân, mà cần quan tâm đến môi trường mà trong đó, các cá nhân có thể thực hiện được khả năng của họ, và quan tâm cả đến hệ thống quản lý thể chế.

Mặc dù những lý thuyết về nâng cao/phát triển năng lực đã có từ trước, nhưng đến năm 1994, những phân tích chi tiết, tổng hợp một cách khoa học về các yếu tố quyết định năng lực thể chế mới được Hilderbrand và Grindle công bố với khung lý thuyết năng lực thể chế gồm năm cấp độ [55][56]. Khung lý thuyết của Hilderbrand và Grindle đã được sử dụng rộng rãi để nghiên cứu về vấn đề năng lực của nhiều thể chế chính phủ ở Romania, Bolivia, Trung phi, Ghana, Morocco, Sri Lanka, Tanzania.

Khung lý thuyết của Hilderbrand và Grindle đã chỉ ra rằng thể chế hành chính phụ thuộc vào nhiều yếu tố, các yếu tố này có thể nhóm thành năm cấp độ, đó là: (1) môi trường hành động; (2) bối cảnh thể chế khu vực công; (3) mối quan hệ giữa các tổ chức bên trong thể chế; (4) cấp độ tổ chức; và (5) nguồn nhân lực [55] [56].

Sau Hilderbrand và Grindle, có rất nhiều nghiên cứu chỉ ra các cấp độ năng lực thể chế như Segnestam [59] đưa ra năm cấp độ năng lực thể chế là: (1) cấp độ cá nhân; (2) cấp độ tổ chức; (3) cấp độ mạng lưới tổ chức; (4) cấp độ khu vực công; và (5) là cấp độ bối cảnh chung, bao gồm các yếu tố xã hội như niềm tin, giá trị và thực tiễn. Brown, R. R., Mouritz, M. and Taylor, A. [42] cũng đưa ra năm cấp độ năng lực, đó là: (1) năng lực cá nhân; (2) năng lực phối hợp bên trong tổ chức; (3) năng lực phối hợp bên ngoài tổ chức; (4) năng lực khuyến khích của các quy định trong nội bộ thể chế; và (5) bối cảnh tự nhiên, lịch sử, kinh tế-xã hội. Tương tự như vậy, có nhiều tác giả và nhiều tổ chức đồng ý với mô hình năng lực thể chế gồm năm cấp độ như: Amir Imbaruddin [38]; OECD...

ADB lại đưa ra mô hình “bốn lớp” năng lực thể chế gồm bốn khối năng lực là: (1) môi trường cho phép; (2) sự thành lập tổ chức và sự tương tác của các bên có

liên quan; (3) quy trình tổ chức nội bộ; và (4) năng lực cá nhân [23]. Tương tự như vậy, FAO cũng sử dụng mô hình năng lực thể chế gồm bốn cấp độ, đó là: (1) môi trường cho phép; (2) cấp độ khu vực/mạng lưới; (3) cấp độ tổ chức; và (4) cấp độ cá nhân.

UNDP cũng công bố mô hình năng lực thể chế gồm bốn cấp độ vào năm 1997 [80]. Tuy nhiên, sau đó, tổ chức này lại áp dụng một mô hình năng lực gồm ba cấp độ là: (1) cấp độ môi trường cho phép; (2) cấp độ tổ chức; và (3) cấp độ cá nhân [84] [85] [86].

b) Đánh giá năng lực thể chế

Khoảng cuối những năm 1980, các tổ chức viện trợ quốc tế nhận ra rằng, nâng cao năng lực thể chế không chỉ nhờ sự viện trợ, giúp đỡ từ bên ngoài mà bản thân bên trong các thể chế phải có sự tự chủ. Nâng cao năng lực phải xuất phát từ năng lực thực tế bên trong của các thể chế. Vì vậy, việc đo lường năng lực hiện có của các thể chế là rất quan trọng. Đây sẽ là cơ sở cho việc xây dựng các chương trình nâng cao năng lực phù hợp với thể chế.

Năm 1989, tổ chức Các chương trình phát triển (DAI) đã thiết kế một khung lý thuyết đánh giá năng lực thể chế. Khung lý thuyết này là công cụ để các thể chế đo lường năng lực của mình trong các điều kiện về chính trị, phương tiện và các mối quan hệ của bản thân thể chế đó. Khung lý thuyết của DAI đánh giá năng lực thể chế ở ba cấp độ: (1) đánh giá cấu trúc của thể chế; (2) đánh giá chức năng của thể chế; và (3) đánh giá các điều kiện của thể chế [58].

Thấy rõ được tầm quan trọng của việc đánh giá năng lực trong việc nâng cao năng lực thể chế, thời gian này, nhiều nhà nghiên cứu đã xây dựng các lý thuyết về đánh giá năng lực thể chế. Ví dụ, năm 1994, Zwanikken M. đã đưa ra khung đánh giá năng lực thể chế gồm năm cấp độ: (1) phát triển nguồn nhân lực; (2) cấu trúc, quy trình, nguồn lực và cách thức quản lý tổ chức; (3) Sự phối hợp giữa các tổ chức bên trong thể chế; (4) môi trường thể chế; và (5) bối cảnh hoạt động của thể chế [96]. Pinto R., trong Dự án “Vai trò của Chính phủ trong cải cách công vụ ở Gambia” (World Bank) năm 1994 đã đưa ra một khung đánh giá năng lực thể chế gồm ba cấp độ: (1) cấp độ cấu trúc chính trị (tổ chức nhà nước); (2) cấp độ hệ thống

hành chính (bộ máy hành chính công); và (3) cấp độ kỹ thuật (phân phối dịch vụ và các chức năng kinh tế cơ bản)[54]. Lusthaus, C. Anderson, G. Murphy đưa ra khung đánh giá thể chế gồm bốn vấn đề: (1) hiểu được môi trường tổ chức; (2) xác định được động cơ của tổ chức; (3) xem xét những vấn đề cơ bản của năng lực tổ chức; và (4) đo được hoạt động của tổ chức[62].

Cho đến nay, nhiều phương pháp đánh giá năng lực thể chế đã được xây dựng và áp dụng, điển hình là một số phương pháp của các tổ chức viện trợ quốc tế sau:

Phương pháp đánh giá năng lực thể chế và chính sách quốc gia (CPIA), phương pháp này được Ngân hàng thế giới xây dựng và áp dụng. Trong phương pháp CPIA, chính sách và khuôn khổ thể chế được chia thành bốn lĩnh vực (quản lý kinh tế, chính sách cơ cấu, chính sách hoà nhập xã hội và công bằng và thể chế và quản lý khu vực công). Phương pháp đánh giá này được thực hiện thông qua 16 bộ tiêu chuẩn. Một trong số đó liên quan đến môi trường chính sách và thể chế.

Phương pháp đánh giá chức năng. Phương pháp này được UNDP sử dụng tại các nước Trung Âu. Mục đích của đánh giá chức năng là để hỗ trợ các chính phủ hướng tới các tình huống mà thể chế hành chính công và các cá nhân thực hiện tất cả các chức năng cần thiết và chỉ những chức năng cần thiết một cách hiệu quả nhất. Có ba loại đánh giá chức năng:

Đánh giá chiều dọc: tập trung vào các hoạt động của một thể chế (một bộ, một cơ quan, một văn phòng như văn phòng chính phủ hay văn phòng tổng thống). Đánh giá này tập trung mức độ mà thể chế thực hiện các chức năng cần thiết để đáp ứng các mục tiêu của mình và mức độ logic của cơ cấu tổ chức của thể chế.

Đánh giá hệ thống: tập trung xem xét, so sánh một hay một số chức năng thông thường của các thể chế và đánh giá khả năng của chính quyền trong thực hiện chức năng của hệ thống. Một chức năng thông thường là một chức năng mà hầu hết thể chế đều thực hiện, ví dụ như chức năng quản lý nhân sự, chức năng hành chính nội bộ, chức năng dự thảo chính sách và chức năng ngân sách.

Đánh giá chiều ngang: xem xét sự phân bổ các chức năng giữa các thể chế. Đánh giá này tập trung chủ yếu vào mục tiêu và năng lực, tìm kiếm để xác định

mức độ hợp lý của việc phân bổ các chức năng mà không có khoảng cách hay trùng lặp quá mức. Một đánh giá chiều ngang cũng có thể tập trung vào mức độ mà các bộ xác định quan hệ giữa trung ương và các đơn vị cấp dưới, hoặc mức độ quan hệ tài chính và trách nhiệm giữa các bộ và cơ quan trực thuộc được so sánh trên toàn hệ thống.

Phương pháp đánh giá thể chế công vụ. Các đánh giá này xem xét cả những quy định thể chế chính thức và không chính thức đối với lao động ở khu vực công, bao gồm tác động của chính sách tiền lương và mối quan hệ giữa công vụ quốc gia và địa phương. Câu hỏi khảo sát tập trung vào năm lĩnh vực: (1) quy mô khu vực công; (2) cơ cấu khu vực công; (3) các quyền cá nhân (con đường chức nghiệp, lương hưu, tuyển dụng và động lực); (4) cơ quan nhà nước và các vấn đề nội bộ (văn hoá tổ chức, trách nhiệm và sự tham gia); (5) các vấn đề chung (ví dụ, lao động của chính phủ và những quan tâm đến tiền lương, tham nhũng, biên chế ở những nước có mức lương thấp). Phương pháp này nhấn mạnh tầm quan trọng của việc xem xét cả những quy tắc chính thức và không chính thức và sự khác biệt giữa cơ cấu tổ chức và hành chính, có thể dẫn đến các biến thể kết quả phát triển và hình thành tính bền vững của quy trình cải cách. Những đánh giá này cung cấp thông tin theo bối cảnh của từng quốc gia khác nhau.

Phương pháp quản trị và chống tham nhũng (GAC): các cuộc điều tra theo phương pháp này cung cấp thông tin về tham nhũng và các yếu tố tạo nên tham nhũng trong phạm vi một quốc gia. Phương pháp này khảo sát hàng ngàn người sử dụng dịch vụ công, các tổ chức và công chức nhà nước. Các cuộc điều tra được các chuyên gia tư vấn địa phương thực hiện định kỳ hai năm một lần. Mục tiêu lớn hơn của phương pháp này là để thông báo việc chuẩn bị các kế hoạch hành động, tạo sự đồng thuận về cải cách và hỗ trợ việc nâng cao năng lực.

Phương pháp tự đánh giá năng lực quốc gia (NCSA): là một chương trình của Quỹ Môi trường toàn cầu (GEF). Phương pháp này cho phép các quốc gia thực hiện đánh giá năng lực hệ thống của mình để giải quyết các vấn đề ưu tiên quốc gia và toàn cầu về môi trường. Hơn 150 nước đang phát triển và các nước có nền kinh tế chuyển đổi đã tiến hành NCSA, với sự hỗ trợ từ GEF, UNDP và Chương trình

Môi trường Liên Hợp Quốc. Chương trình NCSA đánh giá những hạn chế và thế mạnh về năng lực tổ chức và hệ thống có ảnh hưởng đến vấn đề quản lý về môi trường của một quốc gia. Những đánh giá được xem xét trong bối cảnh phát triển bền vững và Mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ. NCSA kết thúc với việc chuẩn bị của một chiến lược năng lực và kế hoạch hành động quốc gia, được thiết kế để củng cố việc quản lý môi trường của đất nước và các chương trình, dự án phát triển bền vững.

Khung đánh giá năng lực của UNDP: công cụ này được thiết kế để hướng dẫn quy trình đánh giá trong nước để xác định nhu cầu năng lực và đánh giá năng lực hiện có. UNDP công nhận rằng, năng lực thể chế của một quốc gia nằm trên các cấp độ khác nhau (cấp độ khuôn khổ thể chế, cấp độ tổ chức, và cấp độ cá nhân), do đó, đánh giá năng lực cần được thực hiện trên tất cả các cấp độ này. Nhóm nghiên cứu đánh giá sẽ lựa chọn một cấp độ làm điểm khởi đầu và có thể “phóng to” hoặc “thu nhỏ” khi cần thiết. Phương pháp này đánh giá các cấp độ năng lực thể chế thông qua bốn vấn đề cốt lõi là: (1) bố trí, sắp xếp thể chế; (2) lãnh đạo; (3) kiến thức; và (4) giải trình và năng lực chức năng là 5 năng lực chức năng: 1. lôi cuốn sự tham gia của các bên liên quan; 2. đánh giá tình hình và xác định tầm nhìn và nhiệm vụ; 3. Xây dựng chính sách và chiến lược; 4. lên ngân sách, quản lý và thực hiện; 5. đánh giá

Hiện nay, phần lớn các kết quả đánh giá chất lượng phát triển các thể chế mang tính định lượng được coi trọng, ví dụ như chỉ số tích hợp hay thể tính điểm. Lợi ích chính của các công cụ định lượng này là chúng có thể đo lường hiệu quả phát triển năng lực. Tuy nhiên, nếu chỉ sử dụng duy nhất phương pháp này, các công cụ đo lường mang tính định lượng không đáp ứng tốt các đánh giá năng lực thể chế vì chúng không xem xét các thông tin theo bối cảnh cụ thể và không định hướng hành động.

c) Nâng cao năng lực thể chế

Trên thực tế, phát triển/nâng cao năng lực là một quá trình lâu dài và là một trong nhiều yếu tố góp phần để đạt được mục tiêu phát triển

Trong những năm qua, thuật ngữ “nâng cao năng lực” đã chuyển trọng tâm từ quan tâm đến đào tạo cá nhân đến sự phát triển của thể chế và mới đây là triết lý hoàn thiện hệ thống, nơi các năng lực cá nhân được liên kết với nhau bởi các thể chế và hệ thống lớn. Các định nghĩa gần đây nhấn mạnh quá trình tăng cường các khả năng một cách liên tục để thực hiện các chức năng cơ bản, giải quyết các vấn đề, xác định và đạt được các mục tiêu, và hiểu và giải quyết, tác động vào nhu cầu phát triển của mình [89]

Thuật ngữ “nâng cao năng lực thể chế” (institutional capacity building) được sử dụng phổ biến từ khoảng đầu những năm 1990, nhưng trước đó, những thuật ngữ có nội hàm tương tự đã được sử dụng, nghiên cứu và thực hiện trên thực tế, bắt đầu từ những năm 1950.

Những năm 1950 đến 1960, một số tổ chức quốc tế ở các quốc gia phát triển mong muốn trợ giúp phát triển cho các quốc gia kém phát triển hơn, trong đó, nhiều quốc gia mới giành được độc lập. Thời gian này, sự can thiệp nhằm thiết kế, tăng cường năng lực của các cơ quan công quyền được biết đến với thuật ngữ “xây dựng thể chế” (institutional building) bởi vì các hành động trợ giúp là để nhằm xây dựng và hoàn thiện các thể chế cơ bản như các trường đại học hay xây dựng bộ máy hành chính. Các thể chế mới được xây dựng trong nhiều trường hợp được mô phỏng từ các mô hình của các quốc gia phát triển. Nhiều thể chế đã được thành lập chỉ để thực hiện các dự án được các tổ chức viện trợ tài trợ. Trong giai đoạn này, đã có xu hướng kết luận rằng, chỉ cần điều chỉnh chút ít, là có thể chuyển giao các kỹ thuật tổ chức của các nước phát triển sang các tổ chức của các nước đang phát triển để cải thiện cơ bản năng lực của họ [68]

Giai đoạn này, nâng cao thể chế tập trung vào việc thành lập các tổ chức cần thiết để vận hành các chức năng của nhà nước ở các quốc gia đang phát triển. Trọng tâm là thiết kế và xây dựng các chức năng của các tổ chức chính thức trong khu vực công như là các cơ quan cung cấp dịch vụ công, bộ máy kiểm tra hành chính, các ủy ban lập kế hoạch và các cơ quan khác tương tự [82].

Những năm 1960 đến 1970, các lý thuyết và thực tế phát triển sử dụng thuật ngữ “tăng cường thể chế” (institutional strengthening) nhiều hơn thuật ngữ “xây

dựng thể chế” và mục tiêu của các chương trình trợ giúp phát triển trong giai đoạn này là để tăng cường các thể chế mới được thành lập hay hoàn thiện các thể chế. Tuy nhiên, sự tập trung nghiên cứu thực hiện “xây dựng năng lực” và “tăng cường năng lực” là giống nhau, đó là các hành động tập trung vào các cá nhân và nội bộ bên trong tổ chức mà không quan tâm đến môi trường bên ngoài tổ chức hay các khu vực xung quanh. Mặc dù trong nhiều trường hợp, các tổ chức được thành lập chỉ để tiến hành các dự án phát triển (đôi khi còn được coi như các ban quản lý dự án) đã chứng minh những thói quen quản lý tốt, những thói quen này không vươn ra bên ngoài tổ chức để có thể tăng cường quản lý công của quốc gia. Các ban quản lý dự án này được nhìn nhận một cách độc lập, không trong mối quan hệ với các tổ chức khác. Kết quả là, sự tiếp cận tăng cường thể chế không thể tăng cường các cơ quan của chính phủ trong một thời gian dài vì các tổ chức mới được thành lập một cách tạm thời, cơ bản để hoàn thành các dự án cụ thể [74]

Giai đoạn 1960 đến những năm 1970, tăng cường năng lực giải quyết việc cải thiện các tổ chức đang tồn tại (ví dụ như hệ thống tài chính của họ, đào tạo nhân viên nhiều hơn cho các đối tác) chứ không xây dựng các thể chế mới [83]. Trọng tâm tăng cường năng lực giai đoạn này là phát triển cá nhân thông qua các hoạt động đào tạo và hướng dẫn kỹ năng.

Quản lý phát triển trong những năm 1970 quan tâm đến việc quản lý và tiến hành các chương trình phát triển, đặc biệt cho phát triển xã hội và các nhu cầu cơ bản của con người. Các nghiên cứu tìm kiếm khả năng của các thể chế công và các chính phủ để đạt được các nhóm mục tiêu, đặc biệt, tại các khu vực nông thôn nghèo.

Vào đầu những năm 1980 “phát triển thể chế” (institutional development) bắt đầu thay thế cho thuật ngữ tăng cường năng lực. Khác với các quan điểm trước đây, cách tiếp cận phát triển thể chế tập trung làm việc với các tổ chức đã được thành lập trong môi trường rộng hơn, không chỉ các tổ chức công mà cả các tổ chức tư và tổ chức phi chính phủ. Cách tiếp cận này cũng nhấn mạnh không chỉ việc phát triển năng lực của các cơ quan nhà nước mà còn phát triển khả năng của họ trong việc bảo tồn năng lực. Những người khởi xướng cho quan điểm phát triển thể chế tin

rằng, làm việc với các cơ quan hiện có thực tế hơn là bỏ qua các cơ quan này để thành lập những tổ chức mới [83].

Trong thời gian này, phát triển thể chế được xem là một quá trình rộng lớn, trong đó xã hội sáng tạo và duy trì các tổ chức để phân phối giá trị cho công dân. Quá trình này được áp dụng ở các tổ chức cả ở khu vực tư, khu vực công và các tổ chức phi chính phủ. Phát triển thể chế được xem như một quá trình lâu dài để cấu trúc lại và thay đổi các tổ chức, việc này vượt quá tầm của một tổ chức đơn lẻ. Cải cách khu vực công trở nên khẩn cấp và thuật ngữ “nâng cao năng lực” được giới thiệu, nhấn mạnh các năng lực mới và các thể chế mới với sự trợ giúp được cung cấp từ bên trong [83].

Cuối những năm 1980, đầu những năm 1990, thuật ngữ “nâng cao năng lực” (capacity building) hay “phát triển năng lực” (capacity development) được quan tâm nghiên cứu và ứng dụng. Bên cạnh việc nhận ra sự quan trọng của chúng ở các tổ chức tư và tổ chức phi chính phủ, quan điểm nâng cao/phát triển năng lực cũng nhận ra sự quan trọng của môi trường bên trong, nơi các thể chế công hoạt động. Do đó, nâng cao/phát triển năng lực được xem như sự tổng hợp của các quan điểm về quản lý, xã hội, chính trị và kinh tế. Ví dụ, các yếu tố quyết định hiệu quả của năng lực thể chế bao gồm tổng hợp các yếu tố, không chỉ điều kiện chính sách mà còn nhiều vấn đề khác như văn hoá công dân, cấu trúc xã hội, vốn xã hội và mức độ tăng trưởng kinh tế [68].

Trong những năm 1990, các nghiên cứu có sự thay đổi, kinh tế học thể chế và thuyết quản trị được hiểu biết sâu sắc hơn. Các nghiên cứu này tìm kiếm trong mối quan hệ linh hoạt giữa những người thực thi và toàn bộ chính sách và quản trị trong điều kiện có sự biến đổi. Phát triển năng lực trở thành trung tâm chú ý của mọi người. Kinh tế học thể chế nhấn mạnh tầm quan trọng của sự khuyến khích và động cơ của nhân sự trong thể chế, đặc biệt trong điều kiện thiếu thông tin. Quan điểm này cũng nghiên cứu sự tác động của các quy tắc, quy định trong hoạt động của các tổ chức. Quản trị bao phủ các vấn đề như tác động của chính sách kinh tế vào hoạt động của các cá nhân và tổ chức, vấn đề dân chủ, hệ thống pháp luật, sự tham gia của các bên có liên quan hay vấn đề trách nhiệm pháp lý [83].

Những năm 2000, Thế giới xuất hiện các yếu tố toàn cầu mới, như toàn cầu hoá, cuộc cách mạng công nghệ thông tin, sự tăng trưởng mạnh mẽ của thị trường quốc tế và tốc độ dân chủ hoá và phân cấp chính quyền của các quốc gia. Đây chính là nguyên nhân để các tổ chức quốc tế như Ngân hàng thế giới, Liên hiệp quốc và hầu hết các tổ chức phát triển quốc tế khác đánh giá lại vai trò và năng lực của họ trong cung cấp viện trợ phát triển. “Phát triển con người bền vững” - một liên ngành gồm chiến lược xoá đói giảm nghèo, sinh kế bền vững, môi trường tái sinh và bình đẳng giới - hiện được coi là cách tốt nhất để phát triển bền vững. Một vấn đề ngày càng được công nhận rộng rãi là để đạt được mục tiêu phát triển bền vững đòi hỏi một quá trình dựa trên quan hệ đối tác với cả chính phủ và xã hội dân sự bao gồm cả các mối quan hệ giữa các cá nhân. Các quá trình này đã được thiết kế thông qua phương pháp tiếp cận thuận lợi và cần thiết có sự tham gia của các bên để đáp ứng được các ưu tiên và mục tiêu quốc gia. Các phương pháp này không chỉ là những điểm cốt lõi cơ bản để quản lý tốt xã hội, mà còn đổi mới chính mục tiêu của hợp tác phát triển bền vững và tạo môi trường hiệu quả để phát triển con người. Một trong các vấn đề cốt lõi của nó là “nâng cao năng lực thể chế”. Các dự án giai đoạn này đều liên quan đến việc làm thế nào để tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển năng lực thể chế.

Kế thừa những nghiên cứu trước đây, từ những năm 2000, nhiều công trình nghiên cứu về năng lực, năng lực thể chế đã được công bố, nhiều dự án đã được thực hiện. Điển hình như UNDP, UNDP xây dựng “kế hoạch chiến lược cho phát triển” giai đoạn 2008-2013, trong đó nâng cao năng lực là “đóng góp phần cốt lõi cho tổ chức để phát triển”. UNDP thúc đẩy một cách tiếp cận nâng cao năng lực để phát triển ở 166 quốc gia, tập trung vào xây dựng năng lực thể chế và cung cấp một quá trình năm bước để nâng cao năng lực một cách hệ thống.

Ngày nay, thuật ngữ “xây dựng năng lực”, “tăng cường năng lực”, “phát triển năng lực” xuất hiện ở các công trình nghiên cứu và dự án của hầu hết các tổ chức viện trợ quốc tế như Ngân hàng thế giới, Liên hiệp quốc, Ngân hàng phát triển Châu Á, OECD và các tổ chức phi chính phủ. Với quan điểm được kế thừa từ những thập niên trước, các nghiên cứu và dự án trong thời gian này chú trọng nâng

cao năng lực thể chế ngày một toàn diện hơn và các hoạt động chủ yếu là trợ giúp cho việc tự nâng cao năng lực của các quốc gia.

1.1.4.2. Các nghiên cứu về năng lực thể chế ở Việt Nam

Ở Việt Nam, thuật ngữ “nâng cao năng lực thể chế” đã được một số nhà nghiên cứu sử dụng như TS. Nguyễn Sỹ Dũng với bài “*Năng lực thể chế*”, Báo Người Đại biểu nhân dân số tháng 01 năm 2006; PGS.TS Đặng Văn Thanh với bài “*Nâng cao năng lực thể chế trong phát triển kinh tế xã hội*” đăng trên phần Nghiên cứu-lý luận, Website Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử ngày 02 tháng 11 năm 2010...

Một số dự án phát triển năng lực thể chế đã và đang được thực hiện như: Dự án Nâng cao năng lực thể chế quản lý giao thông và đô thị thành phố Hải Phòng; Dự án Tăng cường năng lực và thể chế ngành Tài nguyên và Môi trường; Dự án Nâng cao năng lực quản lý nguồn nước và cung cấp dịch vụ công tại tỉnh Ninh Thuận, Dự án Xây dựng năng lực điều phối và quản lý hội nhập kinh tế quốc tế ...

Để lý thuyết về nâng cao năng lực thể chế ở Việt Nam được hoàn thiện hơn, đáp ứng yêu cầu ứng dụng thực tế, rất cần thiết có được sự quan tâm nghiên cứu của các chuyên gia và nhà nghiên cứu về vấn đề này.

1.1.5. Nghiên cứu về năng lực thể chế hành chính nhà nước trong bối cảnh kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.

Như đã trình bày ở phần 1.1.3.2, những nghiên cứu về thể chế hành chính nhà nước trong bối cảnh kinh tế thị trường khá phong phú. Tuy nhiên, cho đến nay, chưa có công trình nào nghiên cứu về nâng cao năng lực thể chế trong bối cảnh kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.

1.2. Những thành công của các công trình nghiên cứu có liên quan đến Đề tài của Luận án

Qua việc nghiên cứu các tài liệu trong nước và nước ngoài, tác giả kế thừa được nhiều thông tin liên quan đến Luận án. Những quan điểm, luận điểm này đã được thừa nhận rộng rãi và tác giả có tham khảo để làm rõ hơn các vấn đề nghiên cứu của mình, cụ thể là:

Một là, hệ thống lý thuyết về thể chế:

Có thể thấy rõ, hệ thống lý thuyết về thể chế đã được các học giả phương Tây nghiên cứu từ rất lâu. Tuy rằng còn nhiều quan điểm khác nhau nhưng những quan điểm này khá rõ ràng

Ở Việt Nam, cũng có khá nhiều tác giả nghiên cứu về vấn đề này. Đây là những thông tin vô cùng quý báu để tác giả sử dụng trong Luận án của mình.

Hai là, lý thuyết về năng lực thể chế và nâng cao năng lực thể chế.

Mặc dù những lý thuyết về năng lực thể chế và nâng cao năng lực thể chế mới được nghiên cứu gần đây, nhưng đã thu hút được sự quan tâm nghiên cứu của nhiều nhà khoa học và các tổ chức phát triển quốc tế. Chính sự quan tâm của các nhà khoa học và các tổ chức quốc tế đã tạo nên nền tảng đồ sộ các công trình nghiên cứu về vấn đề này.

Ngoài các công trình nghiên cứu lý thuyết, nhiều chương trình, dự án nâng cao năng lực thể chế đã được thực hiện ở nhiều quốc gia trên thế giới càng làm rõ hơn các kết quả nghiên cứu.

Các công trình nghiên cứu, các chương trình, dự án nâng cao năng lực thể chế được nhiều học giả, nhiều tổ chức phát triển quốc tế khác nhau thực hiện, nhưng về cơ bản, các lý thuyết này có nhiều điểm tương đồng và các tác giả có học hỏi lẫn nhau.

Trên cơ sở nghiên cứu các lý thuyết, các chương trình, dự án đó, tác giả đã trích dẫn nhiều quan điểm, kết quả nghiên cứu và thực nghiệm của UNDP cho Luận án của mình.

Ba là, lý thuyết về đánh giá năng lực thể chế

Mặc dù được nghiên cứu và thực nghiệm sau các lý thuyết về năng lực thể chế và nâng cao năng lực thể chế, nhưng lý thuyết về đánh giá năng lực thể chế cũng phát triển rất nhanh. Lý thuyết này không những nhận được sự quan tâm của các nhà nghiên cứu, các tổ chức viện trợ phát triển quốc tế mà còn có sự tham gia của các tổ chức tư nhân với dịch vụ đánh giá năng lực thể chế theo yêu cầu của các thể chế công và tư.

Hệ thống những lý thuyết này cũng được tác giả tham khảo, sử dụng để xây dựng khung năng lực thể chế hành chính nhà nước ở Việt Nam.

1.3. Một số vấn đề còn tồn tại, bỏ ngỏ, Luận án cần nghiên cứu

Đề tài của tác giả là “Nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước để thích ứng với kinh tế thị trường và yêu cầu hội nhập quốc tế ở Việt Nam” là một thể chế cụ thể và trong một phạm vi cụ thể. Cho đến nay, gần như chưa có công trình nào nghiên cứu chuyên sâu về nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước trong điều kiện cụ thể của Việt Nam. Vì vậy, các nghiên cứu trên thế giới và ở Việt Nam còn một số vấn đề còn bỏ ngỏ mà Luận án này sẽ giải quyết, đó là:

Một là, lý thuyết về năng lực thể chế hành chính nhà nước và nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước

Các lý thuyết trước đây có nghiên cứu về năng lực thể chế và nâng cao năng lực thể chế chỉ dừng lại ở mức độ nghiên cứu về các thể chế nói chung (bao gồm cả các thể chế công và tư) hoặc lại đi sâu nghiên cứu những thể chế quá cụ thể (như thể chế quản lý môi trường, thể chế quản lý nguồn nước, thể chế giao thông...) chứ hầu như chưa có công trình nào nghiên cứu về thể chế hành chính nhà nước.

Hai là, lý thuyết về nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước và đánh giá năng lực thể chế hành chính nhà nước ở Việt Nam.

Các lý thuyết trước đây có nghiên cứu về vấn đề này mới chỉ dừng lại ở việc nghiên cứu về nâng cao năng lực thể chế và đánh giá năng lực thể chế nói chung (cả thể chế công và tư), chưa có công trình nào đi sâu nghiên cứu về năng lực thể chế hành chính nhà nước, nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước. Cũng chưa có công trình nào đánh giá năng lực thể chế hành chính nhà nước ở Việt Nam.

Bên cạnh đó, do các công trình nghiên cứu về nâng cao năng lực thể chế chủ yếu ở nước ngoài, nên vấn đề này hầu như chưa được nghiên cứu trong các điều kiện cụ thể của Việt Nam giai đoạn hiện nay.

Ba là, xây dựng Khung năng lực thể chế hành chính nhà nước ở thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam.

Cho đến nay, chưa có một công trình nào công bố khung năng lực thể chế hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam.

Chương 2
LÝ LUẬN VỀ NĂNG LỰC THỂ CHẾ VÀ
NĂNG LỰC THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC
TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ

2.1. NĂNG LỰC THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

2.1.1. Năng lực thể chế.

2.1.1.1. Khái niệm thể chế

Thuật ngữ “thể chế” được hiểu theo nhiều cách khác nhau, tùy theo góc độ nghiên cứu. Tuy nhiên, về cơ bản, các nghiên cứu định nghĩa thể chế theo ba hệ thống quan điểm dưới đây:

Thứ nhất, thuật ngữ thể chế trong cách tiếp cận nhằm chỉ một tổ chức với những quy định về quyền hạn, nhiệm vụ, thẩm quyền, quy tắc hoạt động của nó, buộc các thành viên của tổ chức đó thống nhất chấp hành. Trong trường hợp này, thể chế được hiểu là một tổ chức với những quy định về hoạt động của tổ chức đó;

Thứ hai, thể chế là những quy ước, quy định, luật lệ được ban hành chính thức (bằng văn bản) hoặc không chính thức (quy ước ngầm, văn nói) để điều chỉnh các mối quan hệ trong một tổ chức.

Thứ ba, thể chế được hiểu là pháp luật, phong tục tập quán được thiết lập một cách chính thức, buộc mọi người phải tuân theo trong một tổ chức.

Dù có sự khác biệt nhất định, song nhìn chung các quan niệm về thể chế bao hàm ba khía cạnh cơ bản là: *người chơi* (chính phủ, toà án, hiệp hội...), *quy tắc trò chơi* (luật chơi), và *mức cân bằng của trò chơi* [67]. Từ đó, có thể nhìn nhận thể chế dưới hai góc độ: một là, *tập hợp các quy tắc điều tiết/điều chỉnh mối quan hệ giữa các tác nhân có sự ràng buộc lẫn nhau* (luật pháp, phép tắc, ngôn ngữ...), và hai là, *các thực thể tham gia vào việc thực thi các quy tắc* (chính phủ, gia đình, các tổ chức đoàn thể, cá nhân...).

Theo quan điểm thứ hai và thứ ba thì thể chế chỉ được hiểu là hệ thống quy tắc, quy định. Nhưng rõ ràng là các quy tắc, quy định đều được thực thi trong một tổ chức hay một hệ thống các tổ chức, vì vậy, chúng luôn gắn liền với tổ chức. Những

quy tắc, quy định đó được thực hiện như thế nào hoàn toàn phụ thuộc vào các yếu tố bên trong tổ chức/ hệ thống tổ chức đó.

Thể chế luôn gắn liền với tổ chức, vì vậy, với mục đích nghiên cứu về *năng lực thể chế*, thuật ngữ "thể chế" trong Luận án này được hiểu là *tập hợp các quy tắc điều tiết/điều chỉnh mối quan hệ giữa các tác nhân có sự ràng buộc lẫn nhau cùng với các thực thể (tổ chức, cơ quan) tham gia vào việc thực thi các quy tắc đó.*

Như vậy, thể chế bao gồm:

Một là, tập hợp các quy tắc điều tiết/điều chỉnh mối quan hệ giữa các tác nhân có sự ràng buộc lẫn nhau;

Hai là, các thực thể tham gia vào việc thực thi các quy tắc. Các thực thể này có thể là các tổ chức và cá nhân cùng với các phương tiện (vật chất và thông tin) cùng các cơ chế hoạt động của chúng.

Các yếu tố này có mối liên hệ qua lại, tác động lẫn nhau trong chỉnh thể chung. Trong đó, sự tồn tại, phát triển của các yếu tố như các tổ chức, cá nhân chịu sự chi phối mạnh mẽ của hệ thống quy tắc. Vì vậy, muốn nâng cao, hoàn chỉnh hay đổi mới, phát triển bất kỳ yếu tố nào đều phải đặt trong mối quan hệ với các yếu tố còn lại của thể chế một cách hệ thống.

2.1.1.2. Năng lực

Năng lực được hiểu là khả năng của các cá nhân, các tổ chức hay các hệ thống để thực hiện các chức năng của mình một cách kết quả, hiệu quả và bền vững[6-tr5]. Chương trình Phát triển LHQ (UNDP) cũng xác định "năng lực" là "khả năng của cá nhân, tổ chức và xã hội để thực hiện các chức năng, giải quyết vấn đề, và thiết lập và đạt được mục tiêu một cách bền vững"[84]. Theo *Từ điển Tiếng Việt*, Trung tâm Từ điển học, NXB Đà Nẵng 2009, thì "năng lực" là khả năng, điều kiện chủ quan hoặc tự nhiên sẵn có để thực hiện một hoạt động nào đó.

Khi nói đến "năng lực", thông thường được hiểu là năng lực của một con người cụ thể. Tuy nhiên, thực tế các cá nhân thường làm việc trong một tổ chức với những điều kiện về quy trình thủ tục, các nguồn lực vật chất và nguồn thông tin. Một cá nhân có khả năng làm việc tốt chưa chắc đã đạt được kết quả, hiệu quả nếu không có các điều kiện tốt về quy trình, thủ tục, nguồn lực vật chất và nguồn lực

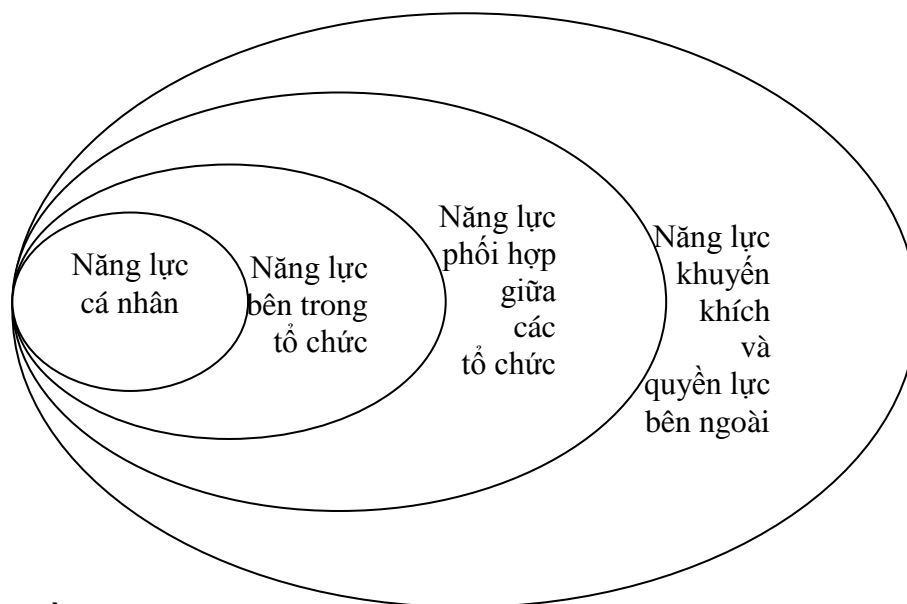
thông tin. Vì vậy, năng lực của một tổ chức bao hàm cả năng lực của các cá nhân làm việc trong tổ chức đó cùng với các điều kiện về quy trình, thủ tục và các nguồn lực vật chất và thông tin.

Các tổ chức luôn tồn tại cùng với những mối quan hệ với các tổ chức khác trong một môi trường thể chế cụ thể, với hệ thống những quy tắc, quy định mà tổ chức phải tuân thủ. Vì vậy, khả năng hoàn thành các chức năng của một tổ chức lại bị chi phối bởi hệ thống các quy định, quy tắc mà tổ chức đó buộc phải tuân thủ và bị ảnh hưởng bởi mối quan hệ với các tổ chức khác. Để đảm bảo các tổ chức thực hiện tốt các chức năng của mình thì yêu cầu phải có một môi trường thể chế với hệ thống các quy tắc, quy định tạo điều kiện cho các cá nhân và tổ chức phát huy được năng lực của họ.

Nói chung, năng lực gồm hai bộ phận, một là, *khả năng*; và hai là, *điều kiện* để thực hiện được một hoạt động nào đó. Đúng về mặt tương đồng của thuật ngữ, *khả năng* có thể được xem là năng lực chưa được sử dụng.

Vào những năm 1960, 1970 và đầu những năm 1980, nhiều thể chế đã tiến hành nâng cao năng lực, nhưng rất ít thể chế tập trung vào cung cấp các điều kiện vật chất và tài chính cần thiết cho hoạt động của thể chế. Các thể chế này thường chỉ tập trung vào việc chuyển giao kỹ thuật mà không quan tâm đến môi trường thể chế [55]. Khoảng cuối những năm 1980, nhiều nhà nghiên cứu nhận ra rằng, nâng cao năng lực thể chế không chỉ quan tâm đến giáo dục, đào tạo, chuyển giao kỹ thuật, nâng cao khả năng của cá nhân, mà cần quan tâm đến môi trường thể chế mà trong đó, các cá nhân có thể thực hiện được khả năng của họ, và quan tâm cả đến hệ thống quản lý thể chế.

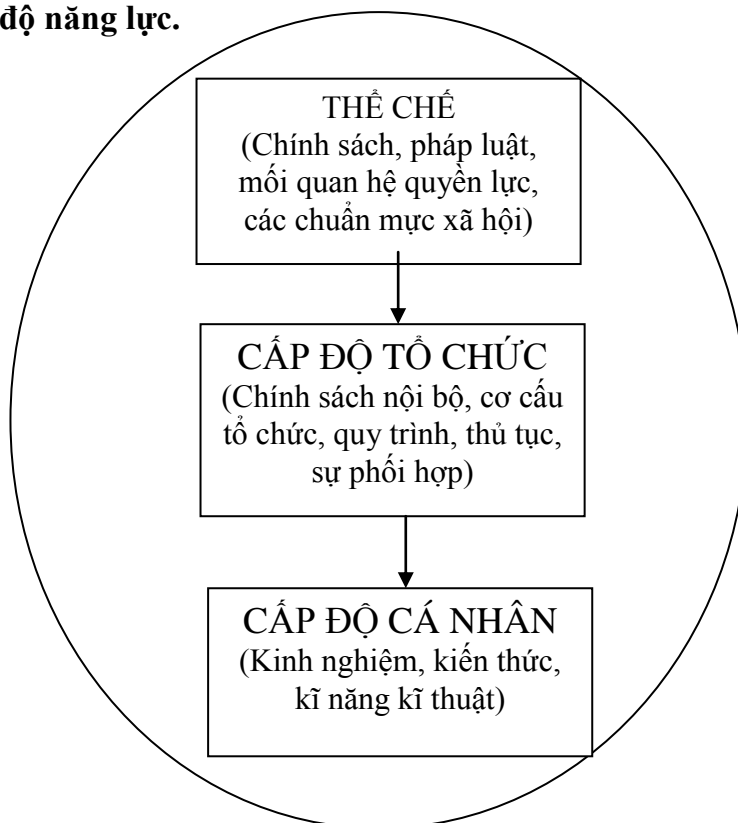
Hình 2.1. Khung đánh giá năng lực và xây dựng năng lực



Nguồn: Brown, R. R., Mouritz, M. and Taylor, A. (2006a) *Institutional Capacity, in Australian Runoff Quality: A guide to water sensitive urban design*, Wong, T. H. F. (Ed.) Engineers Australia, Barton, Australian Capital Territory

Thời gian gần đây, hầu hết các nhà nghiên cứu, các tổ chức quốc tế đều cho rằng “năng lực” liên quan đến năng lực của cá nhân, sự điều hành tổ chức và các điều kiện môi trường. Ví dụ, UNDP đưa ra sơ đồ các cấp độ năng lực bao gồm ba cấp độ là: 1) Môi trường thể chế; 2) Cấp độ tổ chức; 3) cấp độ cá nhân[86].

Hình 2.2 . Các cấp độ năng lực.



Nguồn:

UNDP, *Capacity Development Practice Note*, 2008

Định nghĩa của UNDP về nâng cao năng lực phản ánh quan điểm cho rằng, năng lực thể hiện trong các phạm vi cá nhân, tổ chức và môi trường thể chế[86].

Trong các tài liệu, các cấp độ này đôi khi được gọi khác nhau do những khác biệt về ngôn ngữ hay những góc độ nghiên cứu, nhưng hầu hết đều thừa nhận rằng, năng lực có ở các cấp độ khác nhau, tạo thành một hệ thống tích hợp. Vì vậy, việc đánh giá hay nâng cao năng lực nhất thiết phải thực hiện trên các cấp độ nếu không nó sẽ trở nên sai lệch hoặc không hiệu quả.

Ví dụ, một người đứng đầu bộ phận có thể có năng lực để điều hành bộ phận của mình, nhưng anh ta sẽ không thể hoàn thành công việc theo mục tiêu nếu thủ tục và quy trình làm việc với các bộ phận khác bị thiếu.

Ba cấp độ năng lực được thể hiện như sau:

Cấp độ cá nhân. Năng lực cá nhân đề cập đến kỹ năng, kinh nghiệm và kiến thức của mỗi người. Một số năng lực cá nhân thu được thông qua đào tạo chính quy và giáo dục, một số khác thu được thông qua vừa học vừa làm và thông qua kinh nghiệm thực tế.

Cấp độ tổ chức bao gồm các chính sách nội bộ, sự sắp xếp, quy trình và khuôn khổ cho phép một tổ chức hoạt động và thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, tạo điều kiện để phát huy năng lực cá nhân để đạt mục tiêu của tổ chức.

Cấp độ thể chế mô tả một hệ thống rộng lớn, trong đó có các cá nhân và các tổ chức thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình và bao gồm cả các yếu tố có thể tạo điều kiện hoặc hạn chế sự phát triển của năng lực. Mức độ này không dễ dàng nắm bắt, nhưng nó là trung tâm để nghiên cứu về vấn đề nâng cao năng lực thời gian gần đây.

2.1.1.3. Năng lực thể chế

Khái niệm về năng lực thể chế được hiểu theo khái niệm rộng của *thể chế*. Thể chế không chỉ các tổ chức đơn lẻ (ví dụ, các cơ quan chính phủ), mà còn bao gồm bộ quy tắc, quy trình hoặc sự thực hiện vai trò theo quy định của các cá nhân, tổ chức trong khuôn khổ và mục tiêu định trước [38]. Thể chế có tính bền vững, đây là những nguồn có thẩm quyền (chính thức hoặc không chính thức), cấu trúc lặp đi lặp lại tương tác của các cá nhân, các công ty, các nhóm xã hội dân sự, các chính

phủ và các đơn vị khác. Như vậy, năng lực thể chế đại diện cho một "môi trường cho phép" rộng lớn, trong đó, cá nhân và các tổ chức tương tác. Trong đó, đào tạo cá nhân, và tăng cường tổ chức chỉ có thể thành công trong dài hạn nếu nó phù hợp với các thể chế hiện có, hoặc nếu nó giúp chuyển đổi các thể chế này hành động dựa trên các quy tắc, quy trình và thực tiễn có thể được duy trì qua thời gian.

Năng lực thể chế là một khái niệm rộng hơn *năng lực tổ chức* vì năng lực thể chế bao gồm cả sự bao quát toàn bộ hệ thống, môi trường hay bối cảnh trong đó các cá nhân, tổ chức và xã hội hoạt động và tác động lẫn nhau (không phải chỉ thuần túy một tổ chức).

Xét về nội dung, năng lực được xác định trong bối cảnh thể chế trong đó hàng loạt các thực thể hoạt động hướng tới một mục đích chung và theo một số quy tắc và quy trình nhất định ở cả cấp độ cá nhân, cấp độ thực thể và cấp độ thể chế một cách thống nhất và lôgic.

Cấp độ cá nhân

Phần lớn các hoạt động về năng lực cuối cùng đều tập trung vào cá nhân. Điều này bao gồm cả các cá nhân trong thực thể tham gia vào việc quản lý và cung cấp các sáng kiến phát triển năng lực, cũng như những người hưởng lợi hay những người chịu tác động của sáng kiến năng lực (nhóm khách hàng, bộ phận trong xã hội hay toàn thể công chúng, phụ thuộc vào hoạt động). Cấp độ này đề cập đến năng lực cá nhân để hoạt động một cách hiệu quả và hiệu suất trong tổ chức và trong thể chế rộng hơn. Sự thành công hay khả năng hiện thực của sáng kiến phát triển năng lực gắn bó mật thiết với năng lực lãnh đạo và quản lý

Thông thường, việc đánh giá năng lực của các cá nhân là căn cứ vào sự "mô tả công việc" đã được xây dựng hay khuôn mẫu khác mô tả hoạt động/các yêu cầu về kỹ năng chuyên môn của vị trí và cá nhân có thể đáp ứng được vị trí đó. Việc này được đánh giá với kỹ năng chuyên môn của cá nhân sẽ chỉ ra mọi bất cập về năng lực. Sau đó có thể chuẩn bị các kế hoạch đào tạo và phát triển để khắc phục những bất cập này. Dần dần, các phương diện về chế độ báo cáo, hoạt động, giá trị và đạo đức, các khuyến khích và an toàn sẽ trở nên quan trọng hơn trước.

Cấp độ tổ chức.

Phát triển năng lực truyền thống và củng cố tổ chức hầu như tập trung toàn bộ nguồn lực phát triển vào nguồn nhân lực, vào các vấn đề quy trình và cơ cấu tổ chức. Các phương pháp luận thành công hơn xem xét mọi phương diện của năng lực ở cấp độ tổ chức, kể cả mối quan hệ tương tác của nó trong hệ thống, thông thường với các thực thể khác, với "những người hưởng lợi" hay khách hàng khác.

Các phương diện năng lực ở cấp độ tổ chức:

- Sứ mệnh và chiến lược: bao gồm vai trò, nhiệm vụ được giao, xác định các dịch vụ, khách hàng, mối quan hệ tương tác trong hệ thống rộng và "các đối tượng hưởng lợi"; đánh giá hoạt động và thành công; và sự hiện diện của các năng lực chủ yếu về quản lý mang tính chiến lược.

- Văn hoá/ cơ cấu và các khả năng: bao gồm các giá trị về tổ chức và quản lý, phong cách quản lý và các tiêu chí, các cơ cấu tổ chức, các thiết kế, các khả năng chủ yếu.

- Các quy trình (bên trong và bên ngoài tổ chức): hỗ trợ các chức năng như lập kế hoạch, quản lý khách hàng, mối quan hệ với các tổ chức khác, nghiên cứu chính sách, giám sát và đánh giá, quản lý chất lượng, quản lý các nguồn tài chính và nhân lực... Các quy trình là trọng tâm để nâng cao năng lực.

- Nguồn nhân lực: nguồn nhân lực của một tổ chức là cái giá trị nhất và một khi nguồn nhân lực thay đổi, năng lực và sự phát triển cũng thay đổi theo.

- Nguồn tài chính: cả cho hoạt động và tích lũy.

- Nguồn thông tin: Có tầm quan trọng ngày càng tăng và làm thế nào để quản lý các nguồn thông tin này (thông tin đại chúng, điện tử, văn bản) để hỗ trợ sứ mệnh và các chiến lược của thực thể.

- Cơ sở vật chất-kỹ thuật: bất động sản, hệ thống máy móc, thiết bị, cơ sở hạ tầng viễn thông, môi trường làm việc hiệu quả.

Như vậy, năng lực của các cá nhân sử dụng các điều kiện cơ sở vật chất, các nguồn lực tài chính và thông tin, trong điều kiện quy trình, văn hóa, cơ cấu tổ chức để thực hiện sứ mệnh của tổ chức tạo nên năng lực tổ chức. Nói cách khác, năng lực cá nhân được thể hiện trong năng lực tổ chức

Cấp độ thể chế:

Cấp độ cao nhất trong đó hoạt động nâng cao năng lực có thể được xác định là thể chế hay môi trường thuận lợi. Đối với các hoạt động phát triển trong bối cảnh quốc gia (quản trị đất nước hay các chương trình về môi trường), thể chế có thể bao trùm toàn bộ đất nước hay xã hội và tất cả các tiểu thành tố tham gia. Đối với hoạt động ở cấp chuyên ngành, thể chế có thể chỉ bao gồm các thành tố có liên quan.

Các phương diện năng lực ở cấp độ thể chế:

- Phương diện chính sách: các thể chế tồn tại để đáp ứng một số nhu cầu của xã hội hay một nhóm các thực thể. Vì thế, nó cũng bao gồm các hệ thống giá trị đang chi phối các thực thể trong thể chế.

- Phương diện pháp lý: bao gồm các quy tắc, các luật, các chỉ tiêu, tiêu chuẩn. Chúng chi phối thể chế mà trong đó sáng kiến nâng cao năng lực là để vận hành thể chế.

- Phương diện quản lý hay trách nhiệm giải trình: xác định ai quản lý thể chế và thực thể hay người được hưởng lợi nào vận hành thể chế. Từ giác độ phát triển năng lực, có thể xác định được ai là người chịu trách nhiệm về khả năng thiết kế, quản lý, thực hiện, phối hợp, theo dõi và đánh giá và tất cả mọi năng lực liên quan khác ở cấp độ thể chế.

- Phương diện nguồn lực (nhân lực, tài chính, thông tin)

- Phương diện quy trình: các mối quan hệ tương tác, các quan hệ phụ thuộc lẫn nhau và mối quan hệ tương tác giữa các thực thể.

Suy cho cùng thì năng lực cá nhân được thể hiện trong năng lực tổ chức, vì vậy, *xét về mặt nội dung*, năng lực thể chế được xem xét trên hai khía cạnh là khuôn khổ pháp lý cho thực hiện và các nguồn lực cần thiết để thực hiện (bao gồm nguồn nhân lực, tài chính, thông tin, mạng lưới tổ chức, cơ sở vật chất - kỹ thuật).

Như vậy, *năng lực thể chế được hiểu là khả năng của các tổ chức và mức độ khuyến khích của hệ thống quy tắc, quy định được sử dụng để thực hiện các nhiệm vụ*. Điều này đòi hỏi là năng lực không ở dạng thụ động mà nó phải là một bộ phận của quá trình liên tục và các nguồn nhân lực là trọng tâm của nâng cao năng lực. Bối cảnh chung trong đó các tổ chức thực hiện các chức năng cũng là các vấn đề

chính cần xem xét trong nâng cao/phát triển năng lực. Năng lực là sức mạnh của một thực thể (một hệ thống, một tổ chức, một con người) để hoạt động hay sản xuất.

Xét về mặt hình thức, cấu trúc của năng lực thể chế có thể được chia thành hai nhóm: những yếu tố hữu hình và những yếu tố vô hình

Một là, những yếu tố hữu hình ví dụ như cơ sở hạ tầng, máy móc thiết bị, nguồn tài nguyên thiên nhiên, sức khỏe của dân số và giáo dục; cấu trúc tổ chức và hệ thống, khung pháp lý và chính sách cũng được bao gồm trong thể loại này. Đây là những yếu tố nói chung thường được đánh giá theo số lượng hoặc chỉ tiêu

Hai là, những yếu tố vô hình ví dụ các kỹ năng xã hội, kinh nghiệm, sáng tạo, sự gắn kết xã hội, vốn xã hội, các giá trị, động lực, thói quen, truyền thống, thể chế văn hóa vv... còn được gọi là khả năng mềm. Đây là những yếu tố thông thường khó để định lượng. Mỗi cá nhân có những khả năng cốt lõi như họ tháo vát, sáng tạo và năng lực để tìm hiểu và thích ứng của cá nhân và các tổ chức và xã hội.

2.1.2. Năng lực thể chế hành chính nhà nước.

2.1.2.1. Khái niệm thể chế hành chính nhà nước.

Cũng như thuật ngữ "thể chế", hiện nay, có nhiều quan niệm khác nhau về thể chế hành chính nhà nước. Ở Việt Nam hiện nay, thể chế hành chính nước được hiểu theo ba quan điểm sau:

Theo quan điểm thứ nhất thì thể chế hành chính nhà nước được định nghĩa là: "toàn bộ các yếu tố cấu thành hành chính nhà nước để hành chính nhà nước hoạt động nhà nước một cách hiệu quả, đạt được mục tiêu quốc gia"[33]

Trong bài viết "*Tổ chức thực hiện quyền hành pháp trong cải cách thể chế hành chính nhà nước*" [17], GS.TS. Đinh Văn Mậu có viết "Thể chế hành chính nhà nước là một bộ phận cấu thành thể chế Nhà nước, bao gồm phân hệ tổ chức hành chính nhà nước với hệ thống quy tắc do nhà nước xác lập trong văn bản quy phạm pháp luật để quy định về tổ chức thực hiện quyền hành pháp và tác động quản lý hành chính nhà nước đối với đời sống xã hội"[17]. PGS.TS. Võ Kim Sơn trong bài *Cải cách thể chế hay hoàn thiện hệ thống pháp luật* đã viết: "Trong Chương trình cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010, nội dung cải cách chia làm bốn yếu tố:

thể chế, tổ chức bộ máy, con người và tài chính công. Trên thực tế, cả bốn nội dung đó ở nhiều nước đều gọi chung là cải cách thể chế”[17]*

Trong Giáo trình "Hành chính công" [33] *Thể chế Hành chính nhà nước* được định nghĩa là: "toàn bộ các yếu tố cấu thành hành chính nhà nước để hành chính nhà nước hoạt động nhà nước một cách hiệu quả, đạt được mục tiêu quốc gia"[33] và *các yếu tố cấu thành hành chính nhà nước* được liệt kê gồm:

Hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở.

Hệ thống các văn bản pháp luật của Nhà nước điều chỉnh sự phát triển kinh tế – xã hội trên mọi phương diện, đảm bảo xã hội phát triển ổn định, an toàn, bền vững. Đó là thể hiện quản lý hành chính Nhà nước trên các lĩnh vực (thể chế kinh tế, thể chế văn hóa...).

Hệ thống các văn bản pháp luật quy định nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền của các cơ quan thuộc bộ máy hành chính Nhà nước từ Trung ương đến tận cơ sở bao gồm: Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, các cơ quan thuộc Chính phủ; chính quyền địa phương các cấp cũng như các cơ quan quản lý nhà nước được thành lập theo luật định.

Hệ thống các văn bản quy định chế độ công vụ và các quy chế công chức.

Hệ thống các chế định về tài phán hành chính nhằm giải quyết những tranh chấp hành chính giữa công dân với nền hành chính thông qua khiếu kiện về sự vi phạm pháp luật của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước đối với công dân, đối với các tổ chức xã hội.

Hệ thống các thủ tục hành chính nhằm giải quyết các quan hệ giữa nhà nước với công dân và với các tổ chức xã hội. Đó là hệ thống các thủ tục phức tạp, đòi hỏi phải công khai, rõ ràng, cụ thể, dễ hiểu, dễ tiếp cận.[33]

Có thể thấy, các nghiên cứu trên đều có chung quan điểm *thể chế hành chính nhà nước bao gồm hệ thống cơ quan hành chính nhà nước và hệ thống các quy định làm cơ sở pháp lý cho hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước để*

* Thực tế, trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 còn có thêm nội dung thứ năm là hiện đại hóa hành chính. Tuy nhiên, trong phần này, tác giả chỉ nêu bốn nội dung với mục đích làm rõ quan niệm về thể chế hành chính nhà nước.

quản lý xã hội.

Quan điểm thứ hai coi "thể chế là những quy tắc, quy định do con người đặt ra nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội, con người ở đây có thể là các thể nhân hoặc các pháp nhân, các cơ quan nhà nước, nhà nước nói chung, các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội, tổ chức kinh tế." [17-tr4]. Theo quan điểm này thì không đồng nhất giữa "thể chế" với pháp luật mà thể chế bao gồm: (1) các quy tắc, quy định do nhà nước đặt ra (pháp luật); (2) quy tắc, quy định do cơ quan, tổ chức ban hành có ý nghĩa nội bộ (quy chế, nội quy); (3) hợp đồng giữa cá nhân với cá nhân, cá nhân với tổ chức, tổ chức với tổ chức... Như vậy, pháp luật là một bộ phận cơ bản của mọi thể chế [17-tr4]. Với quan điểm này, theo GS.TS. Phạm Hồng Thái, thể chế hành chính nhà nước bao gồm:

- Thể chế về tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của bộ máy hành chính nhà nước, của từng loại cơ quan hành chính nhà nước;
- Thể chế về chế độ công vụ, công chức hành chính nhà nước;
- Thể chế về các thủ tục hành chính;
- Thể chế quản lý nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực, trong đó chứa đựng yếu tố thể chế liên quan tới phân cấp trong quản lý nhà nước;
- Thể chế quản lý lãnh thổ. [17-tr16]

Quan điểm thứ ba quan niệm về thể chế hành chính nhà nước với nghĩa hẹp hơn, chỉ bao gồm *hệ thống gồm luật, các văn bản pháp quy dưới luật tạo khuôn khổ pháp lý cho các cơ quan hành chính Nhà nước, một mặt là thực hiện chức năng quản lý, điều hành mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, cũng như cho mọi tổ chức và cá nhân sống và làm việc theo pháp luật; mặt khác là các quy định các mối quan hệ trong hoạt động kinh tế cũng như các mối quan hệ giữa các cơ quan và nội bộ bên trong của các cơ quan hành chính nhà nước.* Quan niệm về thể chế hành chính nhà nước theo hệ thống quan điểm này được thể hiện rõ trong các văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam hiện nay.

Tuy nhiên, ngay cả trong các văn bản của Chính phủ Việt Nam thì thể chế hành chính nhà nước cũng được hiểu khác nhau theo từng thời điểm. "Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010" ban hành kèm theo

Quyết định số: 136/2001/QĐ-TTg ngày 17 tháng 9 năm 2001, của Thủ tướng chính phủ xác định năm mục tiêu cơ bản để cải cách hành chính nhà nước bao gồm: Cải cách thể chế; cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước; xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; cải cách tài chính công và hiện đại hoá hành chính. Theo Chương trình này thì thể chế hành chính nhà nước được hiểu là hệ thống quy phạm pháp luật, bao hàm cả quy phạm nội dung và quy phạm thủ tục. "Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2011" ban hành kèm theo Nghị quyết số: 30c/NQ-CP ngày 08 tháng 11 năm 2011 của Chính phủ xác định sáu nhiệm vụ cơ bản để cải cách hành chính nhà nước giai đoạn này, bao gồm: Cải cách thể chế; cải cách thủ tục hành chính; cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước; xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; cải cách tài chính công; hiện đại hoá hành chính. Chương trình này lại coi thể chế hành chính nhà nước chỉ là những quy phạm nội dung của pháp luật.

Như vậy, ở các văn bản này, *thể chế hành chính nhà nước* được xác định là một nội dung của "tổng thể hành chính nhà nước", thể chế hành chính nhà nước là một nội dung độc lập với các nội dung khác như: tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Với những mục tiêu cụ thể của cải cách thể chế hành chính nhà nước ở các văn bản này thì "cải cách thể chế hành chính nhà nước" và "cải cách tư pháp" đang có sự chồng chéo [35][108][109].

Một số nhà nghiên cứu về cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam chỉ ra chương trình nghị sự của Việt Nam về cải cách thể chế vừa quá rộng lại quá hẹp. "Nó quá rộng bởi vì các vấn đề nêu ra nằm ngoài phạm vi hành chính của chính phủ; nó quá hẹp bởi vì các vấn đề về cấu trúc và hệ thống phải được xem xét một cách đồng thời với các chiều kích hành chính.". "Cải cách thể chế ở Việt Nam đòi hỏi phải xem xét một số vấn đề quan trọng mang tính cơ cấu liên quan đến toàn bộ hệ thống chính quyền, cũng như các cải cách đối với hệ thống của hành chính nhà nước. Cải cách thể chế hành chính nhà nước không chỉ trùng lặp với cải cách pháp lý, nó còn có mối tương thuộc với các cải cách cơ cấu, có nghĩa rằng nó liên quan đến sự thay đổi mang tính pháp hiến và chính trị." [35]

Với mục đích nghiên cứu về năng lực thể chế hành chính nhà nước, trong Luận án này, thuật ngữ *thể chế hành chính nhà nước* được hiểu là *hệ thống các quy định do nhà nước xác lập trong các văn bản quy phạm pháp luật để thực thi quyền hành pháp và các tổ chức hành chính nhà nước đảm bảo thực hiện các quy định đó.*

Thể chế hành chính nhà nước bao gồm:

1) Hệ thống các quy định (khuôn khổ thể chế) do nhà nước xác lập trong các văn bản quy phạm pháp luật để thực thi quyền hành pháp. Hệ thống này bao gồm:

- Các quy định làm cơ sở để cơ quan hành chính nhà nước quản lý xã hội;
- Các quy định để quản lý nội bộ hệ thống hành chính nhà nước (bao gồm quy định về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước và quy định về nhân sự hành chính nhà nước);
- Các quy định về mối quan hệ giữa cơ quan hành chính nhà nước với bên ngoài (công dân, tổ chức)

2) Hệ thống các tổ chức hành chính nhà nước bao gồm:

- Cơ cấu tổ chức và các quy trình, thủ tục để quản lý nội bộ tổ chức;
- Đội ngũ nhân sự của tổ chức;
- Nguồn lực vật chất của tổ chức;
- Hệ thống thông tin trong tổ chức.

Các yếu tố này có quan hệ chặt chẽ với nhau, ảnh hưởng lẫn nhau. Trong đó, hệ thống quy định do nhà nước xác lập trong các văn bản quy phạm pháp luật (hệ thống chính sách) có ảnh hưởng chi phối đến tất cả các yếu tố còn lại. Bởi vì, một đặc trưng cơ bản của hoạt động hành chính nhà nước là *tính pháp quyền*, nghĩa là mọi yếu tố còn lại của thể chế hành chính nhà nước phải tuân thủ các quy định đã được đề ra. Ví dụ, việc xây dựng tổ chức bộ máy của một cơ quan hành chính nhà nước hay việc tuyển dụng, sử dụng công chức đều phải tuân thủ những quy định đã được xác lập trong các văn bản pháp lý. Và ngược lại, số lượng, chất lượng các chính sách cũng bị ảnh hưởng bởi chất lượng của đội ngũ nhân sự, nguồn lực vật chất và hệ thống thông tin được sử dụng để xây dựng nên chúng.

2.1.2.2. Năng lực thể chế hành chính nhà nước.

a) Khái niệm

"Năng lực thể chế hành chính nhà nước" dùng để chỉ một tập hợp các đặc điểm của các tổ chức công liên quan đến việc thực hiện và sự thành công của chính sách công. Khái niệm về "năng lực" liên quan đến sự chú ý vào sự phát triển các chiến lược và năng lực để tối đa hóa các cơ hội về hiệu quả chương trình. Các khía cạnh tiêu biểu của khả năng, ví dụ, chất lượng của công chức, một số đặc điểm của tổ chức, sự phổ biến của CNTT-TT giữa các đơn vị tổ chức, mối quan hệ liên chính phủ và sự tương tác giữa chính phủ và kinh tế xã hội và môi trường của nó.[47]

Năng lực thể chế hành chính, về tiêu cực, khái niệm này chỉ những giới hạn về khả năng của chính phủ và giới hạn các giải pháp thành công một loại nhất định của vấn đề. Ở khía cạnh tích cực, nó đề cập đến khả năng của các tổ chức công trong xác định và thực hiện giải quyết các vấn đề. Năng lực liên quan đến tập hợp các điều kiện chức năng cho phép chính phủ xây dựng và thực hiện các chương trình một cách tốt hơn.[47]

Những lý thuyết về cải cách hành chính gần đây nhấn mạnh các yếu tố nguồn tài nguyên như đặc tính con người, chiến lược quản lý, các ứng dụng CNTT-TT, vv. Các cuộc tranh luận về "vấn đề quản lý nhà nước" cho thấy sự liên quan của các "nguyên tắc có sự tham gia", tức là các chiến lược nhằm xây dựng hợp tác giữa Chính phủ và các bên liên quan. Theo hướng này, một số tác giả cho thấy rằng khái niệm *năng lực thể chế* có một mối quan hệ chặt chẽ với khái niệm phát triển: hiện đại hóa một thể chế có thể được mô tả như là một quá trình xây dựng năng lực [47].

Để thực hiện được các chức năng hành chính nhà nước, trước hết phải có hệ thống các quy tắc chính thức - những điều luật và quy định - vốn là một phần không thể thiếu trong môi trường thể chế của một nước. Những quy tắc này được thực hiện bởi hệ thống tổ chức hành chính nhà nước cùng với các nguồn lực của nó (bao gồm nhân lực và nguồn lực vật chất và hệ thống thông tin). Như vậy, có thể quan niệm năng lực thể chế hành chính nhà nước như sau:

Năng lực thể chế hành chính nhà nước là khả năng của các tổ chức hành chính nhà nước và mức độ khuyến khích của hệ thống chính sách, pháp luật được sử dụng để thực hiện các chức năng hành chính nhà nước.

b) Cấu trúc của năng lực thể chế hành chính nhà nước.

Xét về mặt nội dung, năng lực thể chế hành chính nhà nước được thể hiện ở hai khía cạnh cụ thể như sau:

(1) Khía cạnh tổ chức thể hiện ở kiến thức, kỹ năng, thái độ của đội ngũ nhân sự hành chính nhà nước trong việc thực hiện các nhiệm vụ được giao; hệ thống quy trình, thủ tục cùng với các điều kiện về nguồn lực vật chất và thông tin tạo điều kiện để phát huy năng lực cá nhân để thực hiện chức năng của cơ quan hành chính nhà nước.

(2) Khía cạnh môi trường thể chế thể hiện ở hệ thống chính sách, pháp luật làm cơ sở cho hoạt động của các cá nhân và tổ chức hành chính nhà nước. Năng lực ở cấp độ này thể hiện ở mức độ tạo điều kiện hay hạn chế sự phát triển của cá nhân, tổ chức.

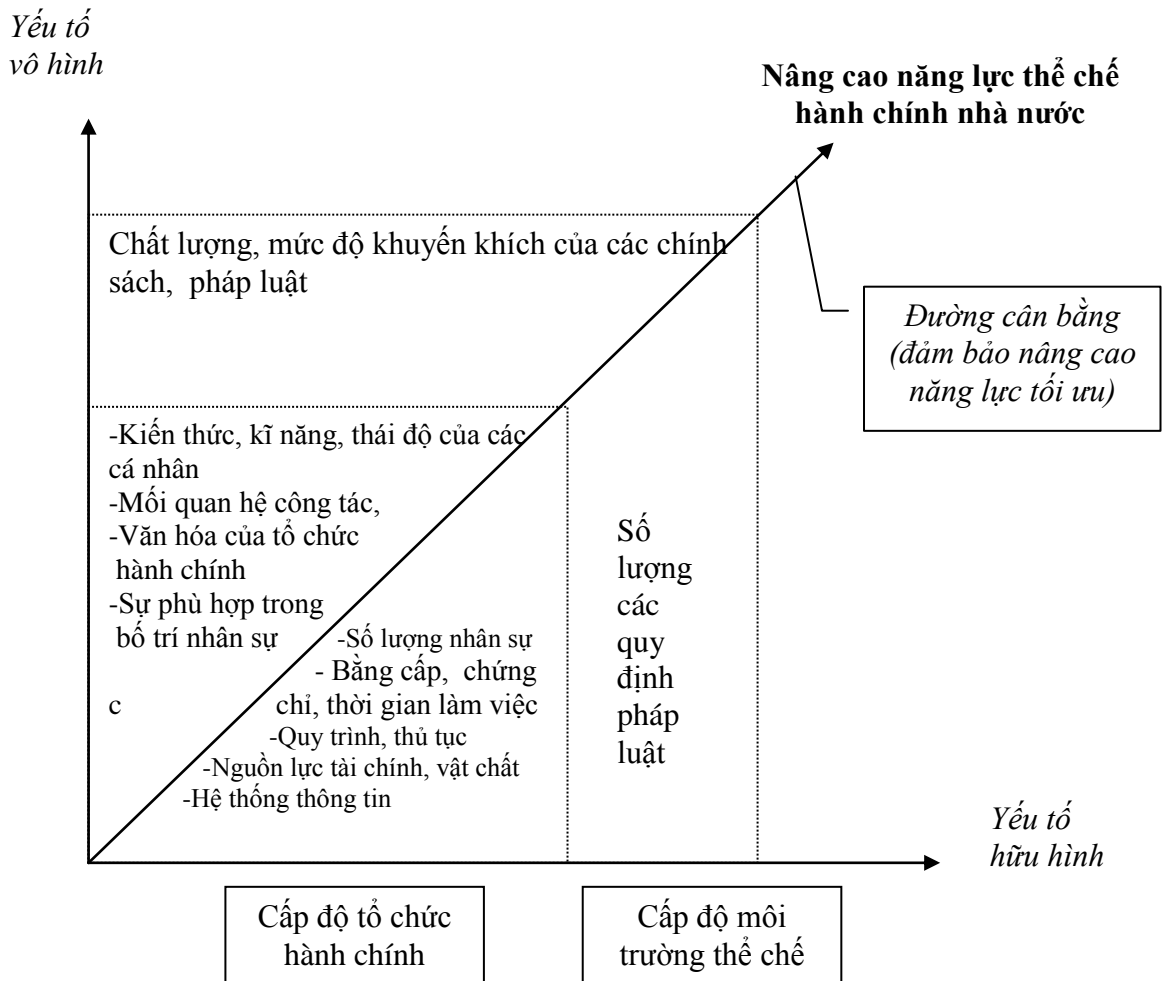
Xét về mặt hình thức, năng lực thể chế hành chính nhà nước thể hiện ở hai khía cạnh cụ thể như sau:

(1) Khía cạnh hữu hình, năng lực thể chế hành chính nhà nước thể hiện ở số lượng các quy định pháp luật, quy trình, thủ tục, cơ sở vật chất, kỹ thuật, tài chính, hệ thống thông tin, bằng cấp, chứng chỉ chuyên môn, số lượng người làm việc trong bộ máy hành chính nhà nước...

(2) Khía cạnh vô hình, năng lực thể chế hành chính nhà nước thể hiện ở chất lượng, độ thích ứng của các quy định pháp luật, tính minh bạch, công khai; chất lượng thực thi các quy định pháp luật; mối quan hệ công tác, văn hóa của tổ chức hành chính; kiến thức, kỹ năng, thái độ của đội ngũ nhân sự hành chính nhà nước.

Như vậy, cấu trúc của năng lực thể chế hành chính nhà nước có thể được xem xét trên hai bình diện là cấu trúc nội dung và cấu trúc hình thức.

Hình 2.3. Mô tả năng lực thể chế hành chính nhà nước.



Mô tả năng lực thể chế hành chính nhà nước theo sơ đồ trên cho thấy, nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước không chỉ đơn thuần là tăng số lượng chính sách, pháp luật, nguồn lực tài chính, số lượng nhân sự... (yếu tố hữu hình) mà cần đảm bảo chất lượng, độ thích ứng của chính sách, pháp luật; mối quan hệ công tác, nhân sự có kiến thức, kỹ năng và thái độ phù hợp với yêu cầu của thực tế... Nói chung, cần có sự phù hợp giữa các yếu tố năng lực và đòi hỏi của xã hội, người dân. Vì vậy, khi tiến hành nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước cần thiết phải đặt trong một bối cảnh cụ thể.

2.1.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến năng lực thể chế hành chính nhà nước

2.1.3.1. *Khía cạnh môi trường thể chế (năng lực khuyến khích và quyền lực bên ngoài)*

Để xây dựng được hệ thống chính sách, pháp luật phù hợp, có năng lực khuyến khích, tạo điều kiện thuận lợi để thực hiện các nhiệm vụ của thể chế hành chính nhà nước, cần nghiên cứu các yếu tố ảnh hưởng quyết định đến năng lực thể chế ở cấp độ này, đó là:

a) Yếu tố lãnh đạo chính trị

Lãnh đạo là khả năng gây ảnh hưởng, truyền cảm hứng và động viên con người, tổ chức và xã hội để đạt được và vượt quá mục tiêu của họ. Một đặc tính quan trọng của lãnh đạo tốt là khả năng dự đoán, đáp ứng và quản lý thay đổi để thúc đẩy sự phát triển của con người.

Một đặc trưng cơ bản của hành chính nhà nước là lệ thuộc vào chính trị, mặc dù mức độ lệ thuộc ở mỗi quốc gia có thể không giống nhau. Ở mỗi quốc gia, vào một thời kì nhất định, thông thường sẽ có một lực lượng chính trị đủ mạnh để thực hiện quyền lãnh đạo chính trị. Lực lượng này tác động mạnh mẽ đến việc hình thành hệ thống chính sách, pháp luật của quốc gia tại thời kì đó.

b) Cơ chế hình thành chính sách, pháp luật muốn nói đến hệ thống chính sách, thủ tục, quy trình mà quốc gia sử dụng để xây dựng pháp luật, xây dựng và thực hiện các chương trình, kế hoạch phát triển, chuẩn mực pháp luật.

Cơ chế hình thành chính sách, pháp luật có ảnh hưởng đến chất lượng cũng như độ thích ứng của chính sách, pháp luật. Ví dụ như cơ chế xây dựng pháp luật có sự tham gia của người dân sẽ đảm bảo hệ thống pháp luật gần dân hơn, đáp ứng yêu cầu của người dân và ngược lại; hay quy trình, thủ tục ban hành pháp luật hợp lý sẽ tạo điều kiện xây dựng hệ thống pháp luật đồng bộ...

c) Năng lực của nhà chức trách (người có thẩm quyền xây dựng chính sách, pháp luật) thể hiện ở kiến thức, kĩ năng và thái độ của những người có thẩm quyền trong việc xây dựng chính sách, pháp luật.

Kiến thức đề cập đến sự tiếp thu, sáng tạo và truyền bá thông tin và chuyên môn đối với các giải pháp phát triển hiệu quả. Những gì mọi người biết sẽ là nền

tăng năng lực của họ và do đó phát triển năng lực. Nhu cầu kiến thức có thể được giải quyết ở các cấp khác nhau cấp (quốc gia/ địa phương/ khu vực, tiểu học/ trung học/ đại học) và thông qua các phương tiện khác nhau (Giáo dục chính thức, đào tạo kỹ thuật, mạng lưới tri thức và học tập chính thức).

Kĩ năng là khả năng vận dụng những kiến thức vào giải quyết các vấn đề trong thực tế. Nói cách khác, kĩ năng chính là sự kết hợp giữa kiến thức và thực tiễn

Thái độ muốn nói đến ý thức, niềm tin, mong muốn... của những người có thẩm quyền xây dựng chính sách, pháp luật. Thái độ của nhà chức trách phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó, khá quan trọng là kiến thức của bản thân và sự lãnh đạo chính trị.

Năng lực của nhà chức trách có ảnh hưởng trực tiếp nhất đến chất lượng và độ thích ứng của chính sách, pháp luật, bởi vì, sự lãnh đạo chính trị hay quy trình, thủ tục ban hành chính sách pháp luật chỉ được hiện thực hóa thông qua đội ngũ này.

2.1.3.2. *Khía cạnh tổ chức*

Năng lực ở cấp độ tổ chức đề cập đến khả năng và điều kiện để thực hiện các mục tiêu của tổ chức. Năng lực thể chế hành chính nhà nước ở cấp độ này chịu ảnh hưởng của cơ cấu tổ chức, quy trình, thủ tục giải quyết công việc, đội ngũ nhân sự, các nguồn lực vật chất và hệ thống thông tin trong tổ chức.

a) *Cơ cấu tổ chức*

Mỗi một tổ chức được hình thành trong những điều kiện cụ thể nhất định và có một hoặc nhiều mục tiêu, mục đích phải đạt được. Mỗi một tổ chức cần phải thiết lập cho mình một cơ cấu của các yếu tố tạo nên tổ chức như nguồn nhân lực, nguồn lực và hệ thống thông tin với các yếu tố cụ thể nhằm thực hiện được sứ mệnh của mình. Thiết lập các vị trí, các mối quan hệ cũng như nhiệm vụ cụ thể cho từng vị trí đó trong tổ chức, tạo nên một hệ thống được gọi là cơ cấu tổ chức.

Cơ cấu tổ chức là cách thức bố trí con người trong tổ chức thành các bộ phận, các nhóm cùng với các mối quan hệ của chúng, nhằm đạt được mục tiêu của tổ chức một cách kết quả và hiệu quả.

Nghiên cứu xây dựng cơ cấu tổ chức có hai nội dung quan trọng: *một là*, xác định số lượng cấp bậc và số lượng đơn vị phù hợp; *hai là*, phân công, phân cấp nhiệm vụ giữa các đơn vị hợp lý và xây dựng được cơ chế phối hợp tốt để cùng nhau thực hiện nhiệm vụ chung của tổ chức.

Cơ cấu tổ chức ảnh hưởng tới việc thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ của tổ chức. Số lượng cấp bậc và số lượng đơn vị phù hợp sẽ đảm bảo sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của tổ chức (nhân lực, vật lực và thông tin); sự phân công, phân cấp nhiệm vụ hợp lý sẽ đảm bảo mọi nhiệm vụ được thực hiện, không bị chồng chéo hay bỏ sót nhiệm vụ.

b) Quy trình, thủ tục giải quyết công việc

Toàn bộ các quy tắc pháp lý quy định về trình tự, trật tự thực hiện thẩm quyền của cơ quan nhà nước trong việc giải quyết nhiệm vụ nhà nước và công việc liên quan đến công dân tạo thành hệ thống quy phạm thủ tục, có tính bắt buộc các cơ quan nhà nước cũng như các công chức nhà nước phải tuân theo trong quá trình giải quyết công việc thuộc chức năng và thẩm quyền của mình. Nó nhằm bảo đảm cho công việc đạt được mục đích đã định, phù hợp với thẩm quyền, chức năng do luật quy định cho các cơ quan trong hoạt động quản lý nhà nước.

Xét trong nội bộ của bộ máy hành chính nhà nước, thủ tục hành chính trước hết là do các cơ quan nhà nước xây dựng và công bố để thực hiện chức năng quản lý của nền hành chính nhà nước và đòi hỏi các cơ quan hành chính nhà nước có trách nhiệm thực thi các thủ tục đó.

Quy trình, thủ tục giải quyết công việc ảnh hưởng đến năng suất, chất lượng của hoạt động hành chính nhà nước, tức là ảnh hưởng đến năng lực thể chế hành chính nhà nước.

c) Nhân sự hành chính nhà nước

Nhân sự của mỗi tổ chức có những yêu cầu, đòi hỏi riêng do tính chất, đặc điểm và việc làm trong tổ chức quyết định. Đó chính là lý do tại sao các tổ chức phải xây dựng, nuôi dưỡng và phát triển nguồn nhân lực cho chính mình một cách hợp lý.

Nghiên cứu xây dựng đội ngũ nhân sự trong một tổ chức thông thường được nghiên cứu ở ba khía cạnh, đó là số lượng, chất lượng và sự phù hợp trong bố trí công việc.

Số lượng nhân sự trong tổ chức có ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của tổ chức, vì nếu thiếu nhân lực, tổ chức sẽ không thể thực hiện được mục tiêu, ngược lại, nếu thừa nhân lực sẽ dẫn đến lãng phí, bố trí không hợp lý, thậm chí là tạo tâm lý không tốt trong tập thể.

Chất lượng nhân sự muốn nói đến kiến thức, kỹ năng, thái độ làm việc của mỗi người trong một tổ chức. Chất lượng nhân sự có ảnh hưởng trực tiếp nhất đến việc hoàn thành mục tiêu của tổ chức. Nâng cao chất lượng nhân sự hành chính nhà nước là mong muốn của mọi chính phủ.

Ngoài yếu tố số lượng và chất lượng nhân sự trong tổ chức thì việc bố trí nhân sự, tức là bố trí người thích hợp vào làm việc thích hợp cũng có ảnh hưởng không nhỏ đến việc hoàn thành nhiệm vụ của nhân sự. Nếu được bố trí công việc phù hợp với sở trường, mỗi cá nhân sẽ hoàn thành tốt công việc được giao và ngược lại.

Năng lực thể chế hành chính chịu ảnh hưởng rất lớn từ yếu tố nhân sự hành chính nhà nước.

d) Các nguồn lực vật chất

Bao gồm tổng thể các yếu tố vật chất đảm bảo cho các tổ chức hành chính nhà nước có thể hoạt động được. Các yếu tố này có thể được nhóm thành ba loại, đó là: 1) tài sản cố định (công sở); 2) tài sản không cố định (tài sản, trang thiết bị, nguyên vật liệu, phương tiện làm việc); và 3) tài chính.

Mọi hoạt động của tổ chức nói chung và tổ chức hành chính nhà nước nói riêng, đều cần có các nguồn lực vật chất. Yếu tố này cũng có ảnh hưởng không nhỏ đến năng lực thể chế hành chính nhà nước, vì đội ngũ nhân sự hành chính nhà nước chỉ có thể phát huy được năng lực của họ nếu có các phương tiện, trang thiết bị làm việc. Đặc biệt, hành chính nhà nước với mục tiêu là cung cấp dịch vụ công, đáp ứng nhu cầu người dân một cách tốt nhất và không vì mục tiêu lợi nhuận thì các nguồn

lại vật chất – tài chính là điều kiện quan trọng để hoàn thành nhiệm vụ của các tổ chức hành chính nhà nước.

e) Hệ thống thông tin của tổ chức

Trong hoạt động của tổ chức, thông tin là một yếu tố rất quan trọng nhằm đảm bảo cho sự chỉ đạo trực tiếp của các nhà quản lý cấp cao, các nhà giám sát đối với các cấp quản lý cũng như sự chỉ đạo của các nhà quản lý cấp cơ sở với các thành viên của mình.

Hệ thống thông tin thông thường được cấu thành bởi:

- Các phần cứng (Gồm các thiết bị/phương tiện kỹ thuật dùng để xử lý/lưu trữ thông tin. Trong đó chủ yếu là máy tính, các thiết bị ngoại vi dùng để lưu trữ và nhập vào/xuất ra dữ liệu).

- Phần mềm (gồm các chương trình máy tính, các phần mềm hệ thống, các phần mềm chuyên dụng, thủ tục dành cho người sử dụng).

- Các hệ mạng: để truyền dữ liệu.

- Dữ liệu

- Con người trong hệ thống thông tin.

Hệ thống thông tin quản lý được hiểu như là một hệ thống dùng để tiến hành quản lý cùng với những thông tin cần thiết được cung cấp thường xuyên. Về nguyên tắc chung, các loại hệ thống này có thể là các loại sách, báo, tạp chí (*các loại niên giám thống kê, các loại tạp chí ra thường xuyên hàng tháng, quý hay năm*); cũng có thể là hệ thống thông tin mạng. Do công nghệ máy tính đã được sử dụng ở tất cả các hoạt động quản lý nên hệ thống thông tin quản lý được sự trợ giúp của máy tính (MIS) được sử dụng khá phổ biến.

Nhà nước là một tổ chức lớn nhất và cũng là nơi có nhiều thông tin nhất không chỉ liên quan đến nhà nước mà còn liên quan đến đời sống của nhân dân. Thông tin có ý nghĩa rất quan trọng trong hoạt động quản lý nhà nước. Vì vậy, hệ thống thông tin của tổ chức hành chính nhà nước có ảnh hưởng đến năng lực thể chế hành chính nhà nước.

2.1.4. Nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước

2.1.4.1. Một số vấn đề lý luận

Nâng cao năng lực (hay phát triển năng lực) là một quá trình mà qua đó, các cá nhân, các nhóm, các tổ chức, các thể chế và xã hội tăng cường khả năng để: (1) thực hiện các chức năng cơ bản, giải quyết các vấn đề, xác định và đạt được các mục tiêu và (2) hiểu và thực hiện các nhu cầu phát triển của mình trong một phạm vi cụ thể và cách thức bền vững.

‘Nâng cao năng lực là một quá trình mà theo đó (a) các cá nhân và nhóm phát triển được những kỹ năng, kiến thức và năng lực để thực hiện các chức năng, giải quyết các vấn đề, và đạt được các mục tiêu một cách hiệu quả và hiệu suất hơn, (b) một tổ chức hoặc một hệ thống các tổ chức được tạo ra, được phát triển, cải tổ và/hoặc được tăng cường để phục vụ cho một mục đích và vai trò mới hoặc đã có; và (c) khuôn khổ thể chế (luật pháp, thái độ, quy định, tiêu chuẩn) được tạo ra, cải tổ, phát triển và/hoặc tăng cường.

Mục đích của việc nâng cao năng lực là nhằm giúp các chính phủ, các tổ chức và con người đạt được những cấp độ tự lực cao hơn, cho phép họ quản lý công việc của mình một cách hiệu quả hơn[84].

Nâng cao/phát triển năng lực là rộng hơn nâng cao/phát triển tổ chức vì nâng cao năng lực bao gồm cả sự bao quát toàn bộ hệ thống, môi trường hay bối cảnh trong đó các cá nhân, tổ chức hoạt động và tác động lẫn nhau. Nâng cao/ phát triển năng lực là cần thiết phải dựa trên những cái hiện có - nhằm sử dụng và củng cố các năng lực hiện có chứ không phải bắt đầu từ đầu. Hoạt động nâng cao năng lực có thể được thực hiện ở các cấp khác nhau:

- Cấp vi mô: một cơ quan, một bộ, một tổ chức...
- Cấp trung mô: một ngành, một lĩnh vực, một địa phương (ví dụ: nâng cao năng lực thể chế ngành y tế, nâng cao năng lực thể chế quản lý thành phố...)
- Cấp vĩ mô: các chương trình phát triển quốc gia như cải cách hành chính, quản trị đất nước, môi trường, xoá đói giảm nghèo và phát triển khu vực tư nhân.

Phần lớn các hoạt động nâng cao năng lực theo cách truyền thống thường tập trung các nỗ lực vào thực thể (các cơ quan, tổ chức) hay cá nhân mà ít quan tâm đến

hệ thống rộng lớn hay môi trường trong đó họ hoạt động. Vì vậy, ở nơi nào các thực thể hay cá nhân hoạt động trong môi trường phức tạp hay môi trường thay đổi, các phương pháp tiếp cận theo kiểu truyền thống để nâng cao năng lực thường bị thất bại hoặc chỉ thành công một phần. Để nâng cao năng lực thành công, cần xem xét đến các vấn đề về năng lực trong bối cảnh hệ thống.

Nâng cao năng lực một cách hệ thống được thực hiện ở ba cấp độ:

- Cấp độ cá nhân: phát triển điều kiện cho phép cá nhân tham gia hình thành và nâng cao kiến thức và kỹ năng hiện có. Hay nói cách khác, nâng cao năng lực ở cấp độ này chính là phát triển nguồn nhân lực, là quá trình tạo điều kiện cho cá nhân trang bị kiến thức, kỹ năng thông qua quá trình thông tin và đào tạo cho phép họ có đủ năng lực để thực thi nhiệm vụ.

- Cấp độ tổ chức: xây dựng cấu trúc quản lý, quy trình, thủ tục bên trong tổ chức, đồng thời quản lý các mối quan hệ giữa các tổ chức và các lĩnh vực khác nhau để các tổ chức có thể hoạt động một cách hiệu quả.

- Cấp độ thể chế: phát triển thể chế và khung pháp lý, thay đổi quy phạm pháp luật để cho phép các tổ chức, cá nhân nâng cao năng lực của họ.

Trong đó, nâng cao năng lực cá nhân được thực hiện trong khuôn khổ của quá trình nâng cao năng lực tổ chức.

Nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước

Nâng cao năng lực thể chế không chỉ là vấn đề cung cấp cho nhân sự những kỹ năng và biết làm thế nào để hoàn thành nhiệm vụ và giải quyết vấn đề, nó cũng có nghĩa là, tạo môi trường trong đó các cá nhân có thể thực hiện khả năng của mình. Các tổ chức biết làm thế nào huy động các nguồn lực để thực hiện mục tiêu, tạo động lực cho những nỗ lực của các cá nhân để nâng cao đời sống và vận động nhân dân để đạt được mục tiêu chung mà hai bên cùng có lợi cho xã hội.

Thể chế hành chính nhà nước là một thể chế rộng lớn với phạm vi và đối tượng điều chỉnh phong phú, đa dạng. Nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước là nâng cao khả năng của các tổ chức hành chính nhà nước và mức độ khuyến khích của hệ thống chính sách, pháp luật được sử dụng để thực hiện các chức năng

hành chính nhà nước. Nội dung của nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước bao gồm:

- Phát triển khuôn khổ pháp lý, đảm bảo các quy phạm pháp luật phù hợp với chức năng của thể chế hành chính nhà nước, khuyến khích các tổ chức hành chính nhà nước thực hiện tốt các chức năng của mình

- Xây dựng cơ cấu tổ chức, quy trình thủ tục hành chính nhà nước hợp lý và phát triển các nguồn lực cần thiết (bao gồm nguồn nhân lực, tài chính, thông tin, mạng lưới tổ chức, cơ sở vật chất - kỹ thuật) để thực hiện tốt các chức năng hành chính nhà nước.

2.1.4.2. Nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước tại một số quốc gia trên thế giới

a) Nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước để thích ứng với hội nhập quốc tế ở Singapore

Singapore là một quốc gia nhỏ, kinh tế mở và phụ thuộc nhiều vào đầu tư nước ngoài, vì vậy, đất nước này đặc biệt dễ bị tác động có hại từ toàn cầu hóa. Kinh nghiệm của Singapore trong 50 năm qua có thể thích ứng đã tận dụng được những cơ hội từ quá trình toàn cầu hóa thật sự rất đáng để học hỏi. Sự tham gia vào nền kinh tế toàn cầu bằng một chính sách nhất quán, góp phần đáng kể vào xây dựng năng lực thể chế nhà nước đáp ứng yêu cầu toàn cầu hóa, đã tạo nên sự phát triển độc đáo của Singapore. Trong việc tham gia với lực lượng toàn cầu, nhà nước Singapore đang được liên tục tái tạo thông qua những thay đổi về thể chế.

Từ một thuộc địa của Anh, Singapore đã trở thành một quốc gia phát triển. Để hiểu sự phát triển ngoạn mục này, cần nghiên cứu quá trình hình thành và phát triển Nhà nước Singapore.

Một nhà nước phát triển có xu hướng cho phép sự tham gia của nhiều tổ chức tham vấn và phối hợp với các khu vực tư nhân, và các cuộc tham vấn là một phần thiết yếu của quá trình xây dựng và thực hiện chính sách. Trong khi đó, các nhà nước quan liêu thì chính trị "cai trị", chính trị không xây dựng chính sách nhưng chính trị quyết định không gian kinh tế - chính trị cho bộ máy hành chính hoạt động. Singapore có sự kết hợp giữa hai mô hình này, vì mặc dù mô hình nhà

nước hiện đại nhưng ở Singapore có sự "độc quyền ảo" của quyền lực chính trị với sự tồn tại của quyền lực của một đảng chính trị duy nhất trong một thời gian dài. Sự phát triển của Nhà nước Singapore đồng hành với sự đi lên của Đảng Hành động Nhân dân (PAP) với quyền lực và sức mạnh bền bỉ của nó trong chính trị và chính phủ kể từ khi độc lập. Chính sự "độc quyền ảo" này đã tạo ra một môi trường ổn định (mặc dù có áp đặt) chính trị để thực hiện các mục tiêu phát triển lâu dài. PAP có vai trò đáng kể trong định hướng chính sách phát triển Singapore, bên cạnh đó, Nhà nước đặc biệt bởi các chính sách được xây dựng để phát triển cả doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp nước ngoài.

Thực tế, ở Singapore có sự thỏa thuận ngầm giữa Chính phủ của Đảng PAP và người dân về tính hợp pháp chính trị. Ngay từ ngày đầu mới được thành lập, Nhà nước Singapore hiện đại đã theo đuổi chiến lược công nghiệp hóa hướng đến xuất khẩu. Định hướng chính trị và xây dựng năng lực thể chế ở Singapore đã biết khai thác các nguồn lực toàn cầu để mang lại lợi ích riêng cho quốc gia này.

Tuy nhiên, Singapore cũng phải chịu những áp lực và hiểm họa của toàn cầu hóa. Trong thực tế, sự suy giảm của tăng trưởng kinh tế trong giai đoạn 2001-2003 đã dẫn đến một sự xói mòn một phần của tính hợp pháp của Nhà nước đã có được hơn ba thập kỷ. Các hợp đồng xã hội trong nước ngầm được thiết lập giữa các nhà nước PAP và Singapore (cả công dân và cư dân) dường như đã chứng kiến một số hạn chế đối với sự bền vững của nó. Làn sóng cắt giảm tiền lương trong năm 1999 và 2003 đã dẫn đến một loạt các câu hỏi về sự suy giảm thương mại phức tạp giữa sự bảo vệ liên tục xã hội và thu hút vốn toàn cầu - cả hai mục tiêu phát triển quan trọng của nhà nước PAP. Trong ngắn hạn, có vẻ đây là câu hỏi nghiêm trọng về tính khả thi liên tục của năng lực nhà nước trong việc quản lý an ninh kinh tế đang phát triển trong nền kinh tế toàn cầu của thế kỷ XXI.

Thực tế chỉ ra rằng nhà nước Singapore không phải là 'rút lui' khỏi quá trình toàn cầu hóa; Nhà nước này tiếp tục tăng cường năng lực thể chế và tính hợp pháp chính trị của mình, thậm chí trong những hậu quả của cuộc khủng hoảng kinh tế châu Á 1997-1998 và chiến tranh Iraq và dịch SARS năm 2003. Singapore đã chứng minh rằng, một nhà nước mạnh thực sự có thể là một phương thuốc hữu hiệu để

chữa trị những "hội chứng toàn cầu hóa". Trong phạm vi của mình, PAP tiếp tục tham gia tích cực các thay đổi năng động trong nền kinh tế toàn cầu, có thể hiểu rằng việc quản lý bất an kinh tế gắn liền với toàn cầu hóa có thể được cả hai hướng: bởi nhà nước và mang lại lợi ích cho nhà nước. Các chiến lược của Nhà nước trong việc tăng cường bảo vệ việc làm thông qua việc cắt giảm lương và cải cách Quỹ Tiết kiệm Trung ương (CPF), cho phép một quá trình chuyển đổi lãnh đạo hướng tới chính trị thể hệ một tinh hoa thứ hai và cơ cấu lại sự can thiệp của nhà nước vào các hoạt động kinh tế thông qua các doanh nghiệp tư nhân và các tập đoàn kinh tế nhà nước (GLCs), và theo luật định, những nỗ lực như vậy phải đảm bảo để duy trì tính hợp pháp chính trị và sự ổn định kinh tế. Những điều chỉnh liên tục và thích ứng của nền kinh tế như Singapore được điều phối thông qua năng lực và thể chế nhà nước là những gì quan trọng nhất.

Có thể nói, Chính phủ Singapore luôn đặt uy tín chính trị và nhất quán chính sách là ưu tiên hàng đầu trong cam kết của mình với vốn toàn cầu và trong việc quản lý an ninh kinh tế gắn liền với toàn cầu hóa. Năng lực thể chế Singapore thể hiện tốt nhất trong quản trị lao động và quản trị thị trường tài chính. Trong cả hai thị trường, nhà nước đã liên tục quản lý linh hoạt và lợi ích trong nước để thu hút vốn đầu tư toàn cầu. Singapore xác định năng lực thể chế cần tiếp tục được tích lũy và nâng cao liên tục để xây dựng nền kinh tế chính trị Singapore có thể kiên trì hơn và linh hoạt trong điều kiện của cạnh tranh toàn cầu và bất ổn kinh tế ngày càng rõ ràng.

b) Nâng cao năng lực thể chế ở Thái Lan

Thái Lan đã trở thành một nền kinh tế có thu nhập trên trung bình kể từ năm 2011. Mặc dù bất ổn chính trị và biến động kể từ năm 1970, Thái Lan đã có những tiến bộ đáng kể trong các vấn đề kinh tế và xã hội, từ một nước có thu nhập thấp thành một quốc gia có thu nhập cao trong vòng chưa đầy một thế hệ. Như vậy, Thái Lan đã trở thành một trong những câu chuyện thành công phát triển được trích dẫn rộng rãi, với sự tăng trưởng mạnh mẽ bền vững và giảm nghèo ấn tượng, đặc biệt là trong những năm 1980.

Tăng trưởng kinh tế cao của Thái Lan ở mức 8-9% mỗi năm trong suốt thập niên 1980 và đầu những năm 1990. Mức tăng trưởng bị gián đoạn bởi các "Khủng hoảng châu Á" 1997-1998. Kể từ đó, tăng trưởng kinh tế không đều đặn, có giai đoạn tăng trưởng mạnh mẽ, chẳng hạn như vào khoảng 5% từ năm 2002 đến năm 2007, ảnh hưởng từ cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008-2009, lũ lụt trong năm 2011, và những tác động các căng thẳng chính trị và sự không chắc chắn trong năm 2010 và một lần nữa trong năm 2013-2014, tăng trưởng kinh tế chung ở Thái Lan đã tụt lại so với các nước láng giềng Đông Á trong những năm gần đây.

Tuy nhiên, vấn đề là khoảng cách về phát triển kinh tế vẫn rộng giữa Bangkok và các khu vực địa phương. Điều này cho thấy nhu cầu nghiêm trọng để thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội của địa phương để phát triển bền vững ở Thái Lan. Tăng trưởng kinh tế cũng đang gia tăng nhu cầu đối với các dịch vụ công cộng đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người dân địa phương trong các lĩnh vực như môi trường, chăm sóc sức khỏe và phúc lợi. Những nhu cầu này không thể được cung cấp đầy đủ bởi chính quyền địa phương truyền thống tập trung. Hai yêu cầu phải được đáp ứng để giải quyết hai loại nhu cầu này. Một là, cần một sáng kiến chính sách để chuyển các nguồn lực từ chính quyền trung ương đến chính quyền địa phương; hai là, phát triển một cơ cấu hành chính địa phương khuyến khích chính quyền địa phương để sử dụng hiệu quả hơn các nguồn lực được chuyển nhượng trên.

Người nghèo ở Thái Lan chủ yếu ở nông thôn, với hơn 80% dân số (7,3 triệu người nghèo sống ở khu vực nông thôn - năm 2013). Một số khu vực, đặc biệt là miền Bắc và Đông Bắc và một số dân tộc tụt hậu đáng kể so với những nơi khác, và những lợi ích của sự thành công kinh tế đã không được chia sẻ đồng đều, đặc biệt là giữa Bangkok, khu vực đô thị lớn nhất của Thái Lan, và phần còn lại của đất nước.

Xây dựng năng lực của chính quyền địa phương đã trở thành chủ đề trung tâm của chương trình phát triển vì ba lý do: (i) chính quyền địa phương đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ các nhóm dễ bị tổn thương, bao gồm cả chương trình giảm nghèo, vì họ là những đơn vị chính quyền địa phương gần nhất với các cộng đồng địa phương; (ii) cơ quan chức năng địa phương đang ở trong một vị trí để xây dựng kế hoạch phát triển địa phương hiệu quả vì chúng có khả năng đánh giá chính

xác tình hình địa phương và nhu cầu của cộng đồng địa phương; và (iii) xây dựng năng lực của chính quyền địa phương là có thể dẫn đến giảm chênh lệch khu vực đô thị và nông thôn.

Xây dựng thể chế và tăng cường tổ chức đặt ra một thách thức lớn đối với chính quyền địa phương trong bối cảnh tiến bộ nhanh chóng trong phân cấp ở Thái Lan. Tháng Mười năm 1998, một nghiên cứu cho việc xây dựng các dự án hợp tác kỹ thuật (TCPs) để hỗ trợ các nhóm dễ bị tổn thương tại Thái Lan. Sau khi tham khảo ý kiến của các bên có liên quan trong tháng Tám năm 1999, Thái Lan tiến hành một dự án hợp tác kỹ thuật (TCP) trong năm 2000 để xây dựng năng lực của chính quyền địa phương

Chính quyền trung ương có quan điểm cho rằng phân cấp sẽ không thành công trừ khi chính quyền địa phương tự xây dựng kế hoạch phát triển của mình, mà sẽ xây dựng trên dữ liệu địa phương chính xác và đánh giá đúng nhu cầu phát triển của địa phương và cho thấy quá trình hành động phát triển bền vững trong khu vực. Thực tế là hầu hết các chính quyền địa phương, ngoại trừ các khu vực đô thị, thiếu cả nhân lực người có kiến thức và kỹ năng về lập kế hoạch phát triển, và sự hiểu biết đầy đủ về giá trị của nó. Dự án thực hiện một số nỗ lực để hỗ trợ chính quyền địa phương trong việc lập kế hoạch phát triển, bao gồm cả việc biên soạn một hướng dẫn lập kế hoạch phát triển cho vào năm 2000. Trong suốt quá trình này, Dự án đặc biệt chú trọng vào bốn điểm: (i) Xây dựng các thông tin hữu ích cho các chính quyền địa phương và tạo một khuôn khổ điều kiện cho việc sử dụng thông tin; (ii) phối hợp các kế hoạch phát triển giữa các chính quyền địa phương; (iii) xây dựng một khung giám sát các dịch vụ cho chính quyền địa phương; và (iv) tăng cường sự tham gia của người dân địa phương trong quá trình lập kế hoạch phát triển.

c) Nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế toàn cầu hóa ở Malaysia

Malaysia là một nền kinh tế thị trường định hướng nhà nước tương đối mở và công nghiệp hóa mới. Nhà nước đóng một vai trò quan trọng trong hướng dẫn hoạt động kinh tế thông qua các dự án kinh tế vĩ mô, song vai trò này đang giảm

xuống. Malaysia sở hữu một trong những hồ sơ tăng trưởng kinh tế tốt nhất tại châu Á, GDP tăng trưởng trung bình 6,5% mỗi năm trong giai đoạn từ 1957 đến 2005. Năm 2011, GDP của Malaysia là khoảng 450 tỷ đô la Mỹ, là nền kinh tế lớn thứ ba trong ASEAN và lớn thứ 29 trên thế giới.

Bối cảnh các vấn đề chính được xác định mà Malaysia phải đối mặt thời gian gần đây là: đầu tư của khu vực tư nhân giảm sút, giảm lãi suất, sử dụng không hiệu quả các nguồn tài nguyên, chảy máu chất xám, thiếu lao động có tay nghề cao, bộ máy hành chính quan liêu nặng và chính sách hành động lỗi thời.

Kể từ đầu năm 2010, chính phủ Malaysia đã công bố và bắt tay vào một loạt các chỉ thị nhằm thực hiện chính sách cải cách thể chế và cơ cấu trong khu vực công nhằm phát triển đất nước. Những cải cách này nhằm mục đích đảm bảo các quốc gia là cạnh tranh về kinh tế và giữ vị trí chiến lược trong bối cảnh kinh tế khu vực và toàn cầu, trong khi đảm bảo và cân bằng một cách tiếp cận bền vững với môi trường nhằm nâng cao chất lượng cuộc sống.

Những cải cách chiến lược bao gồm các nguyên tắc tổng quát của phát triển toàn diện nêu trong *Kế hoạch Malaysia lần thứ 10 (2011-2015)*, *Mô hình Kinh tế mới*, *Chương trình chuyển đổi Chính phủ*, và *Chương trình chuyển đổi kinh tế*. Đây là một chương trình kép, vừa đổi mới khu vực công, song song với chuyển đổi nền kinh tế.

Kế hoạch 10 xây dựng năm đột phá chiến lược quan trọng:

Một là, tạo môi trường cho tận dụng sức tăng trưởng kinh tế: Chiến lược nhằm tạo ra một môi trường thúc đẩy tăng trưởng kinh tế với khu vực tư nhân là động lực chính.

Hai là, thay đổi Chính phủ để thay đổi Malaysia: Xác định vai trò của chính phủ sẽ phát triển để hoạt động có hiệu quả trong việc chuyển đổi của nền kinh tế và cung cấp các dịch vụ chất lượng cho công dân

Ba là, hướng tới phát triển kinh tế xã hội: các biện pháp để đảm bảo thu nhập và sự giàu có được phân phối theo cách công bằng.

Bốn là, xây dựng và duy trì một cơ sở tài năng hàng đầu thế giới: chìa khóa để thúc đẩy năng suất và tăng trưởng là sáng tạo dẫn đầu. Chiến lược phát triển, thu hút và giữ chân nhân tài cơ sở chất lượng

Năm là, xây dựng một môi trường tăng cường chất lượng cuộc sống: tăng trưởng kinh tế sẽ được bổ sung bằng các chiến lược để nâng cao chất lượng cuộc sống của công dân tương xứng với mức thu nhập cao hơn của đất nước.

Ngoài việc cải cách chính sách và môi trường pháp lý, Chính phủ cũng thực hiện một loạt các hành động để cải thiện giao diện giữa doanh nghiệp và chính phủ để thực hiện đầu tư và hoạt động tại Malaysia hấp dẫn hơn. Nâng cao chất lượng và tính kịp thời của các dịch vụ của chính phủ, và tăng tính minh bạch và sự chắc chắn trong chính phủ trong việc ra quyết định sẽ mang lại năng suất đáng kể. Trong thời kỳ kế hoạch, Chính phủ cũng tăng cường việc cung cấp và hiệu quả của dịch vụ cho doanh nghiệp bằng cách tận dụng công nghệ thông tin.

Qua kinh nghiệm nâng cao năng lực thể chế của một số quốc gia trong khu vực có thể thấy các quốc gia này đều xác định vị trí của mình trong quá trình toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế sâu rộng. Về cơ bản các quốc gia đều mong muốn xây dựng năng lực thích ứng với hội nhập, hướng tới thúc đẩy phát triển khu vực tư nhân, bảo vệ những người yếu thế trong xã hội, tăng cường sự tham gia của người dân, tăng tính minh bạch của hoạt động hành chính. Các hoạt động nâng cao năng lực được thực hiện ở hai cấp độ: *một là*, xây dựng môi trường chính sách, pháp luật khuyến khích phát triển theo hướng công khai, minh bạch, gần dân, thu hút sự tham gia của người dân, phát huy tối đa nhân tố con người ; và *hai là*, xây dựng bộ máy hành chính nhà nước gọn nhẹ, hiệu quả đủ năng lực để thực thi hệ thống chính sách, pháp luật và cung cấp các dịch vụ chất lượng cho người dân.

2.2. NĂNG LỰC THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ.

2.2.1. Yêu cầu của kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế đối với thể chế hành chính nhà nước.

Như đã thấy trong hầu hết các học thuyết về phát triển kinh tế truyền thống, vai trò của chính phủ phải thay đổi phù hợp với tình hình phát triển kinh tế. Vào

giai đoạn chưa phát triển, sự can thiệp của chính phủ là cần thiết và có lợi vì thị trường chưa hoàn chỉnh và khu vực tư nhân còn chưa phát triển, cần có sự điều tiết kinh tế để đảm bảo ổn định kinh tế. Trong giai đoạn phát triển, vai trò của chính phủ cần giảm đi tương thích với năng lực của các doanh nghiệp tư nhân để hỗ trợ tăng trưởng kinh tế liên tục. Về cơ bản, các chính phủ cần điều chỉnh vai trò để thích ứng với tình hình mới.

Bối cảnh kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế đặt ra các yêu cầu đối với thể chế hành chính nhà nước, cụ thể là:

Trước hết, sự vận hành nền kinh tế theo các quy luật của thị trường sẽ tác động sâu sắc và đặt ra yêu cầu phải đổi mới mạnh mẽ vai trò, chức năng của Nhà nước nói chung và của thể chế hành chính nhà nước nói riêng, đòi hỏi phải chuyển mạnh từ nền hành chính "cai trị" sang nền hành chính "phục vụ", xóa bỏ triệt để cơ chế "xin - cho", phải tôn trọng và tạo thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp trong mọi hoạt động kinh tế - xã hội; Kinh tế thị trường đòi hỏi Nhà nước và thể chế hành chính phải thúc đẩy sự phát triển nhanh, bền vững kinh tế đất nước, phải đối xử bình đẳng với các thành phần kinh tế khác nhau, tạo ra "sân chơi", "luật chơi" phù hợp với quy luật của thị trường và thực hiện tốt vai trò của người "trọng tài" khách quan, công bằng trong việc kiểm tra, kiểm soát việc chấp hành pháp luật, chính sách của các chủ thể tham gia các hoạt động kinh tế - xã hội.

Thứ hai, trong điều kiện hội nhập, nền kinh tế mở, có tính toàn cầu, đòi hỏi các quốc gia phải nhanh chóng tạo lập đồng bộ hệ thống thể chế kinh tế, thể chế hành chính phù hợp với thông lệ chung của thế giới; phải đổi mới tổ chức bộ máy và nâng cao trình độ, năng lực, trách nhiệm của công chức để có thể hòa nhập vào cộng đồng quốc tế, cộng đồng khu vực.

Trong bối cảnh toàn cầu hoá, do tính chất tùy thuộc và tương hỗ lẫn nhau, mối quan hệ giữa nhà nước với các tổ chức phi chính phủ (quốc gia và quốc tế) và đối với công dân của nó cũng phải tuân theo những chuẩn mực và tập quán mang tính quốc tế. Do vậy, mối quan hệ giữa nhà nước và xã hội công dân cũng cần được thay đổi theo hướng cần mở rộng và tạo điều kiện cho sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ cung ứng các dịch vụ công cộng và tạo điều kiện cho sự tham gia có

hiệu quả của công dân vào các quá trình ra quyết định tập thể, nỗ lực phấn đấu vì một xã hội công bằng và hoà hợp.

Thứ ba, cùng với quá trình phát triển kinh tế thị trường và hội nhập, quá trình dân chủ hóa đời sống xã hội cũng đã trở thành một xu thế không thể cưỡng lại được. Kết quả của nó đặt ra những yêu cầu cao hơn về phát huy dân chủ cơ sở, đòi hỏi thu hút mạnh mẽ sự tham gia của người dân vào quản lý nhà nước, đòi hỏi phải đảm bảo tính công khai, minh bạch trong thể chế, chính sách, thủ tục hành chính cũng như trong thực thi công vụ, đòi hỏi các cơ quan Nhà nước và các công chức trong bộ máy hành chính phải thích ứng cả về nội dung lẫn phương thức hoạt động.

Thứ tư, sự phát triển nhanh của tiến bộ khoa học, công nghệ, đặt ra yêu cầu cao về hiện đại hóa nền hành chính quốc gia. Yêu cầu về xây dựng Chính phủ điện tử, hiện đại hóa nền hành chính xây dựng được phương thức thanh toán có kiểm soát (qua tài khoản, thẻ tín dụng... thay vì thanh toán chủ yếu bằng tiền mặt như hiện nay) nâng cao trình độ của đội ngũ công chức hành chính

Phát triển là một quá trình biến đổi xã hội toàn diện và phức tạp, một sự thay đổi theo hướng tốt hơn. Ngày nay, công việc của chính phủ không chỉ hạn chế vào việc duy trì luật pháp và trật tự, mà còn tạo điều kiện dễ dàng cho sự thay đổi này. Trong bối cảnh hành chính hiện đại, chính phủ nỗ lực liên tục không những về huy động và phân phối tất cả các nguồn lực có thể sử dụng (tài chính, vật chất, thể chế và tâm lý) mà còn về khai thác các nguồn lực mới và các cơ hội mới vì lợi ích tối ưu của toàn thể xã hội.

Những nỗ lực phát triển đòi hỏi phải có sự cam kết, ủng hộ, lôi cuốn và tham gia của tất cả mọi người. Mặc dù chính phủ giữ vai trò chủ chốt và dần dần sẽ có thể xác định được khu vực chủ đạo; phát triển phải là quá trình đại chúng – nó phải là phong trào của nhân dân. Từng người và mọi người thực tế là người đóng góp cũng như người hưởng lợi đối với nỗ lực phát triển.

Rõ ràng với nhận thức có triển vọng nâng lên về quyền cá nhân có sự tham gia lớn hơn giữa chính phủ, khu vực tư nhân và công chúng nói chung sẽ phải tìm ra hàng loạt cơ chế tư vấn, đối thoại và nhiều cấp độ xử lý quyết định và hàng loạt cơ chế đã được lập nên. Các cơ chế này bao gồm các nhóm lợi ích, các hiệp hội lao

động, các nhà lãnh đạo đoàn thể cũng như các nhà hoạt động xã hội chính trị khác nhau đã dẫn đến một môi trường chính trị ổn định hơn, nhờ đó, đảm bảo là các tiến trình phát triển sẽ tiếp tục không giới hạn.

2.2.2. Vai trò của thể chế hành chính nhà nước trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.

Việc xác định rõ vai trò của thể chế hành chính nhà nước là chìa khoá của việc thực hiện các chính sách một cách nhất quán, giúp tập trung cao độ và nâng cao tính hiệu quả của hành chính nhà nước, đáp ứng yêu cầu của người dân, xã hội và quốc tế. Trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, vai trò của nhà nước không còn là "cai trị", quản lý lý xã hội theo những quy định mà nhà nước tự mình đặt ra như trước đây. Trong điều kiện mới, thể chế hành chính nhà nước cần thực hiện tốt vai trò của mình ở ba mặt: vai trò đối với nền kinh tế, vai trò đối với xã hội công dân và vai trò đối với quốc tế.

2.2.2.1. Vai trò của thể chế hành chính nhà nước đối với nền kinh tế.

Mặc dù các hoạt động trong nền kinh tế thị trường trước hết là hoạt động của khu vực kinh tế tư nhân, nhưng vai trò của thể chế hành chính nhà nước cũng quan trọng. Mặc dù quan điểm "hãy để cho khu vực tư nhân tự làm" được nhiều người ủng hộ, nhưng rõ ràng thực tế đã chứng minh sự thành công của mô hình hành chính nhà nước mà trong đó chính phủ chủ động hơn (thành công của mô hình quản trị Đông Á, từ mô hình nhà nước phát triển của Nhật Bản và Hàn Quốc đến mô hình hỗn hợp tại Đông Nam Á)

Trên thực tế, quan điểm nhận thức nhà nước như một tác nhân có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc "sửa chữa" những thất bại của thị trường đã tồn tại trong một thời gian dài, kể từ sau Chiến tranh thế giới lần thứ hai cho đến cuối những năm 1960 đầu 1970. Quan điểm đó có những nền tảng lý luận khá vững chắc, đặc biệt là học thuyết Keynes ra đời năm 1936 đã khẳng định tính bất ổn của thị trường và chỉ ra những công cụ chính sách vĩ mô mà nhà nước có thể sử dụng để can thiệp tích cực vào hoạt động thị trường. Tuy nhiên, quan điểm quá thiên về nhà nước mất dần tính hấp dẫn do thực tế ở số đông các nước đang phát triển và nhiều nước phát triển chứng tỏ rằng sự can thiệp của nhà nước về kinh tế dẫn tới thất bại ngày càng

phổ biến và trầm trọng. Các nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung đã ngày càng bộc lộ sự méo mó trong phân bổ các nguồn lực khan hiếm, sự nghèo nàn trên thực tế của cơ chế kích thích/khuyến khích kinh tế, và sự sai lệch của hệ thống thông tin kinh tế[12]. Bằng chứng cho những yếu kém cố hữu đó là sự đổ vỡ của hệ thống kinh tế kế hoạch hóa tập trung vào cuối những năm 1980. Đồng thời, thập kỷ 80 của thế kỷ XX đánh dấu việc xác định lại về cơ bản vai trò của nhà nước trong quản lý kinh tế

Trong những năm 1990, khuôn khổ chung cho vai trò của nhà nước ở các nền kinh tế chuyển đổi đã được định hình về nguyên tắc. *Thứ nhất*, nhà nước cần giảm mạnh vai trò sản xuất và phân phối hàng hóa, dịch vụ. Sự can thiệp của nhà nước chỉ hợp lý ở những lĩnh vực thị trường cung ứng kém hiệu quả như quốc phòng, y tế, giáo dục, bảo vệ môi trường, độc quyền tự nhiên, thông tin. *Thứ hai*, nhà nước cần chấm dứt việc hạn chế, kiểm soát trực tiếp các hoạt động kinh doanh; thay vào đó, nhà nước nên tập trung vào ổn định kinh tế vĩ mô và tạo dựng một môi trường thể chế và pháp lý hỗ trợ sự phát triển của khu vực tư nhân và cạnh tranh. *Thứ ba*, bảo hiểm xã hội cần trước hết hướng vào các nhóm dân cư dễ bị tổn thương và thiệt thòi nhất trong quá trình chuyển đổi[12].

Về cơ bản, vai trò của thể chế hành chính nhà nước đối với nền kinh tế thể hiện cụ thể như sau:

a) Vai trò định hướng cho sự phát triển của thị trường

Sự can thiệp của thể chế hành chính nhà nước thể hiện là *bàn tay vô hình* của thị trường được định hướng bởi *bàn tay hữu hình*, mạnh mẽ của chính phủ. Tuy nhiên, sự can thiệp của chính phủ phải có chọn lọc (hướng dẫn đầu tư thông qua các ưu đãi thuế, xây dựng hệ thống thể chế tạo điều kiện thuận lợi cho việc phát triển các mục tiêu ưu tiên...)

Các học giả phương Tây ngày nay thường cổ súy mạnh mẽ cho chính sách không can thiệp của nhà nước, đặc biệt là tự do hóa thương mại và chống chủ nghĩa bảo hộ đối với bất kỳ ngành công nghiệp nào. Vậy phải chăng điều đó là vì các quốc gia phương Tây đã đạt được trình độ phát triển kinh tế ngày nay là nhờ vào việc thực thi những chính sách đó trong quá khứ?

Thực tế lịch sử cho thấy hoàn toàn khác: Anh chỉ thúc đẩy chính sách mậu dịch tự do sau khi đã xây dựng được năng lực công nghệ đáng kể trong các ngành sản xuất công nghiệp; Hoa Kỳ đã từng là một trong những quốc gia bảo hộ mậu dịch mạnh mẽ nhất cho đến Thế chiến II; Phần lớn các nước Tây Âu đều duy trì vai trò can thiệp đáng kể của nhà nước đối với nền kinh tế cho đến Thế chiến II, mặc dù các chính sách cụ thể không giống nhau; các nước công nghiệp hóa ở Châu Á cũng áp dụng chính sách can thiệp để bảo hộ, thúc đẩy sự phát triển của các ngành công nghiệp thông qua các chính sách và chương trình đầu tư cho đến những năm gần đây.

Mặc dù một số chính sách can thiệp của nhà nước mà các nước mới công nghiệp hóa ở Châu Á đã từng áp dụng trước đây không còn được WTO cho phép, song vẫn còn nhiều cách khác cho chính sách công phát huy vai trò của mình. Vai trò can thiệp quan trọng của nhà nước vẫn được duy trì mặc dù đã tự do hóa thị trường.

Tuy nhiên, khi khẳng định sự cần thiết phải có sự can thiệp của thể chế hành chính nhà nước thì cũng cần cân nhắc kỹ lưỡng tới cái được - cái mất của sự can thiệp ấy, cần xác định được mức độ can thiệp của thể chế hành chính nhà nước đến đâu thì đem lại hiệu quả. Trong các nền kinh tế hiện đại, vai trò đó của nhà nước đặc biệt thể hiện rõ rệt ở việc xác định "các quy tắc trò chơi" để can thiệp vào những khu vực cần có sự lựa chọn, thể hiện nhưng khuyết tật của thị trường, để đảm bảo tính chỉnh thể của nền kinh tế và để cung cấp những dịch vụ phúc lợi.

b) Vai trò hỗ trợ thị trường

Như ở phần trên đã nêu, nếu nhà nước muốn thu hút vốn đầu tư thì phải tạo lập được những chuẩn mực (khuôn khổ thể chế) mà các nhà đầu tư mong muốn. Và theo nghĩa đó, các thị trường (cụ thể là các chủ thể tham gia thị trường) đòi hỏi phải có thể chế hỗ trợ cho nó

Thị trường phát triển cho phép các tác nhân tiếp cận đầy đủ hơn, tốt hơn với các cơ hội và sự lựa chọn. Thị trường ở các nước có thu nhập thấp thường bị phân khúc, chứa đựng nhiều rủi ro do hoạt động dựa vào các thể chế phi chính thức, và có chi phí giao dịch cao do thiếu thông tin, quyền sở hữu không rõ ràng và thiếu

quyền tự do kinh doanh. Thể chế có thể giúp quản lý rủi ro giao dịch thị trường, nâng cao hiệu quả và khả năng sinh lời thông qua ba kênh chính là: 1. Truyền dẫn thông tin về các điều kiện thị trường, hàng hóa và các bên tham gia; 2. Xác định và thực thi quyền sở hữu cũng như các hợp đồng; và 3. Tăng áp lực cạnh tranh trên thị trường

Thứ nhất, các thể chế đảm bảo thông tin hỗ trợ thị trường

Thông tin là huyết mạch của mọi nền kinh tế. Nếu không có thông tin đáng tin cậy, thị trường sẽ không hoạt động tốt. Thông tin đóng vai trò cơ sở cho mọi giao dịch kinh tế, cho nên, việc thiếu thông tin sẽ gây ra sự sụp đổ của thị trường hoặc làm cho thị trường không hình thành được ở một số nơi.

Do các nền kinh tế đang được toàn cầu hóa, nên các giao dịch ngày càng trở nên phức tạp và được thực hiện từ những khoảng cách xa. Trong điều kiện đó, những thể chế thông tin truyền thống (chẳng hạn như tin đồn của dân chúng về uy tín của một loại hàng hóa nào đó ở địa phương) đã không còn thích hợp nữa.

Quốc gia với chiến lược phát triển khôn ngoan thường tìm cách tạo nên giá trị gia tăng cao hơn trên mỗi đơn vị sản phẩm. Để làm được việc này, Chính phủ phải dành một phần quan trọng nguồn lực của mình giúp các doanh nghiệp và người dân có được thông tin thấu đáo và kịp thời về thị trường và công nghệ để họ có quyết định sáng suốt hơn trong đầu tư và tổ chức sản xuất của mình.

Tuy nhiên, những thông tin không phải là sẵn có, chúng cần được thu thập và chia sẻ giữa các bên tham dự thị trường, bởi vậy, vấn đề đặt ra là: không phải nhà nước đơn độc đứng ra đảm nhận việc cung cấp thông tin, mà quan trọng hơn cả là nhà nước cần xây dựng những thể chế đảm bảo thông tin hỗ trợ thị trường.

Thứ hai, các thể chế về quyền sở hữu.

Các thị trường hoạt động dựa trên nền móng của các thể chế. Khi không có các nguyên tắc cơ bản của trật tự xã hội với các thể chế làm trụ đỡ thì thị trường không thể hoạt động được. Một minh chứng điển hình là các thị trường sẽ không thể phát triển tốt nếu như không có sự thừa nhận và tôn trọng quyền sở hữu từ phía nhà nước.

Trên thực tế, quyền sở hữu có phổ quát khá rộng: từ việc cấp giấy chứng nhận sở hữu đất và việc thế chấp bất động sản, đến các điều luật quản lý các thị trường chứng khoán, bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ và luật cạnh tranh.

Quyền sở hữu tài sản chỉ có hiệu lực thực sự khi ba điều kiện sau đây được thỏa mãn: *một là*, tài sản được bảo vệ trước tệ ăn cắp, bạo lực và hành vi cướp bóc; *hai là*, được bảo vệ chống lại các hành vi độc đoán của chính phủ (những khoản thuế bất thường, nạn tham nhũng, sách nhiễu...); *ba là*, khi xảy ra mất mát, hoặc tổn hại, hoặc tranh chấp về sở hữu, thì sự vụ phải được giải quyết theo công lý.

Thế chế hành chính nhà nước trong các nền kinh tế thị trường cần phải thiết lập và bảo vệ quyền sở hữu tư nhân, cũng như quyền được hưởng các lợi ích kinh tế xuất phát từ việc sử dụng quyền sở hữu đó. Nếu không có sự đảm bảo ấy, một số người sẽ gặp phải những rủi ro nếu đầu tư thời gian và tiền vốn của mình vào lĩnh vực kinh doanh mà rốt cuộc, tiền lãi thu về lại có thể rơi vào Nhà nước hoặc các tập đoàn khác.

Sự bảo hộ của thế chế hành chính nhà nước đối với sở hữu tư nhân thể hiện một cách rõ ràng đối với đất đai, nhà máy, công xưởng, kho chứa và các sản phẩm hữu hình khác. Thế nhưng, sự bảo hộ đó còn được áp dụng cho cả các sở hữu liên quan tới trí tuệ, chẳng hạn như sách, bài viết, phim ảnh, hội họa, phát minh, sáng chế, thiết kế, bào chế thuốc hay chương trình phần mềm. Đây là một sự can thiệp rất quan trọng của thế chế hành chính nhà nước trong việc bảo vệ bản quyền tác giả và qua đó, khuyến khích những hoạt động sáng tạo của các nhà khoa học, các nghệ sĩ, khuyến khích việc phát huy khả năng trí tuệ của họ.

Thứ ba, thế chế hành chính nhà nước đảm bảo sự cạnh tranh lành mạnh của thị trường, chống độc quyền

Các hành vi phản cạnh tranh có thể dẫn đến việc phân bổ không hiệu quả các nguồn lực, làm suy giảm hiệu quả hoạt động của ngành và phúc lợi của người tiêu dùng. Lý do kinh tế thường được đưa ra để phản đối độc quyền là sản lượng thấp hơn với mức giá cao hơn so với một ngành cạnh tranh dẫn đến việc sút giảm phúc lợi kinh tế ròng và giảm hiệu quả do giá được ấn định ở mức cao hơn chi phí biên.

Thị trường đảm bảo có sự cạnh tranh khi có nhiều doanh nghiệp, mỗi doanh nghiệp chỉ có quy mô rất nhỏ so với toàn ngành, sản phẩm được chuẩn hóa hoặc đồng nhất, khách hàng có được thông tin hoàn hảo về chất lượng sản phẩm, vì vậy họ hiểu rằng mặc dù các doanh nghiệp khác nhau song lại sản xuất ra sản phẩm giống hệt nhau, các doanh nghiệp có thể tự do tham gia hoặc rút lui khỏi thị trường, vì thế không có động cơ thông đồng, cấu kết giữa các doanh nghiệp hiện đang tham gia thị trường

Vai trò này thể hiện ở tập hợp những biện pháp của thể chế hành chính nhà nước nhằm cổ vũ cạnh tranh giữa các nhà cung ứng với nhau, đồng thời bảo vệ người tiêu dùng chống lại tình trạng độc quyền. Phạm vi của một chính sách như vậy bao gồm: kiểm soát bằng các biện pháp điều tiết đối với những hãng có khả năng chi phối, kiểm soát các vụ việc sát nhập công ty nhằm ngăn ngừa khả năng độc quyền hoá các ngành công nghiệp, kiểm soát các hành vi chống cạnh tranh, xây dựng thể chế chống độc quyền, đảm bảo sự cạnh tranh lành mạnh của thị trường.

Thể chế hành chính nhà nước về cạnh tranh điều chỉnh hành vi của các doanh nghiệp thông qua các quy định và cấm các hành vi hạn chế cạnh tranh như thông đồng định giá, và các thỏa thuận thông đồng khác, hoặc các hành vi lạm dụng vị thế thống lĩnh thị trường. Theo nghĩa rộng, chính sách cạnh tranh bao gồm hai phần: 1. Luật Cạnh tranh hoặc Luật Chống độc quyền; 2. Các quy định và chính sách vi mô đối với ngành để ngăn chặn các hành vi phản cạnh tranh và điều tiết các thông lệ, hoạt động kinh doanh.

2.2.2.2. Vai trò của thể chế hành chính nhà nước đối với công dân

Nhân dân vừa là phương tiện, vừa là mục đích của phát triển. Nhưng dân chúng có những khối lượng khác nhau về quyền lực và tài nguyên, những lợi ích khác nhau; về tất cả những điều này, thể chế hành chính nhà nước phải cố gắng thể hiện và đáp ứng nếu như nó phải hành động một cách có hiệu quả. Trong hầu hết các xã hội, những nhu cầu và lợi ích của những người giàu và nắm quyền lực được phản ánh rất rõ trong những mục tiêu và ưu tiên của chính sách. Những điều đó hiếm khi đúng với những người nghèo và những người sống bên lề xã hội. Kết cục là những người này và những nhóm người khác ít có tiếng nói có khuynh hướng

không được những chính sách và những dịch vụ công phục vụ tốt, ngay cả những chính sách và dịch vụ đáng lẽ phải mang lại lợi ích nhiều nhất cho họ[23]

Trong suốt lịch sử, hầu hết các xã hội đã vật lộn với khó khăn để làm cho nhà nước phản ánh được những nhu cầu và lợi ích của dân chúng. Nhưng điều này đặc biệt có liên quan đến vấn đề của ngày nay, với sự lan rộng của giáo dục và thông tin, cùng với quá trình ra nhập các tổ chức quốc tế tạo nên những áp lực mới buộc các nhà nước phải nghe và đáp ứng lại những tiếng nói của các công dân của họ.

Trong bối cảnh phát triển kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, khu vực tư nhân có khả năng thực hiện nhiều công việc trước đây vốn được coi là công việc của nhà nước. Các chính phủ hiện đại ngày nay đều nhận ra rằng, họ không thể chỉ đạo các chính sách tốt như mong muốn, nếu không có sự ủng hộ của công dân để thực hiện có hiệu quả. Trong khi vai trò của chính phủ là vì lợi ích và sự thịnh vượng của các công dân mình, chính phủ phải chia sẻ gánh nặng với công dân. Công dân phải có cơ hội tham gia vào quá trình ra quyết định mà cuối cùng sẽ ảnh hưởng tới họ. Họ phải cung cấp đầu vào và được thông tin về hậu quả có thể xảy ra của hàng loạt quyết định đã được đưa nhân danh họ. Chính phủ không thể và không bao giờ nên từ bỏ vai trò của mình trong phân tích sau cùng. Vì vậy, khi phục vụ công dân, chính phủ phải bảo vệ các lợi ích công cộng, đặt lợi ích chung lên trên lợi ích cá nhân của công dân để đảm bảo không dẫn tới tình trạng vô chính phủ.

Tuy nhiên, trong khi chính phủ cố gắng với mọi nỗ lực để trở nên nhạy bén và đáp ứng với nhu cầu của công dân, chính phủ trong một nền dân chủ không thể từ bỏ lợi ích khu vực hẹp. Trách nhiệm của chính phủ chính là duy trì tổng thể lợi ích toàn dân và phúc lợi chung cho xã hội. Chính phủ được công chúng bầu ra để lãnh đạo và đảm bảo cho tổng thể lợi ích toàn dân và quốc gia được bảo vệ và giữ gìn. Như vậy, lợi ích quốc gia phải đặt trên lợi ích nhóm. Vì thế, mối quan hệ giữa một bên là chính phủ, một bên là công dân, dù có thể là phức tạp, phải ở vai trò của từng bên để phân tích. Lợi ích quốc gia phải được đặt lên trên lợi ích nhóm, khu vực, các nhóm này phải chấp nhận quyền uy tối cao của chính phủ.

Vai trò của thể chế Hành chính nhà nước đối với xã hội công dân trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam được thể hiện như sau:

a) Xây dựng và thực hiện các cơ chế thu hút sự tham gia.

Một là, những cơ chế thông báo và tham khảo ý kiến.

Xã hội càng văn minh, quá trình ra quyết sách càng khó khăn. Ở những xã hội có nền văn hóa dân chủ phát triển cao, quá trình ra quyết sách đích thực, nhất là với những quyết sách lớn, thì giống như một sự hỗn độn vì những cuộc thử thách. Bởi lẽ có nhiều giai tầng xã hội, nhiều chính trị gia quan trọng, những con người có ảnh hưởng lớn..., nói chung là, tất cả những ai cảm thấy mình có liên quan đến quyết sách, đều được quyền tham gia vào. Không ai bị loại bỏ tiếng nói vì bất cứ lý do gì. Tình trạng này thì rất khác với sự dễ dàng khi tiến hành một quyết định theo lẽ thói quen liêu.

Ở các nước thành công, việc hoạch định chính sách thường gắn với những quá trình tham khảo ý kiến, tạo cơ hội cho xã hội dân sự, các hiệp hội công đoàn và các hãng tư nhân đóng góp cho đầu vào và những điều bị bỏ sót. Tại Đông Á, các hội đồng bàn bạc giữa nhà nước – tư nhân, như những cuộc họp về thúc đẩy xuất khẩu hàng tháng ở Hàn Quốc, Ủy ban quốc gia về tư vấn hợp tác nhà nước – tư nhân của Thái Lan và Hội đồng kinh doanh Malaixia, là những có chế phục vụ cho việc nhận thông tin phản hồi, chia sẻ thông tin và phối hợp [23]

Làm cho công dân biết và trả lời công dân sẽ nâng cao hiệu lực của thể chế hành chính nhà nước thông qua việc cải tiến quản lý những mặt hàng và dịch vụ công cộng và thúc đẩy tăng cường sự trong sáng trong các quyết định chính sách. Việc khích lệ sự tham gia rộng rãi hơn vào sắp đặt kế hoạch và phân phối những hàng hoá và dịch vụ công có thể làm tăng cường việc cung cấp những hàng hoá đó. Nhưng sự tham gia có hiệu quả của các công dân không diễn ra một cách dễ dàng, điều này đòi hỏi sự can thiệp sáng suốt của chính phủ, bao gồm cả cải tiến môi trường thể chế trong đó nguồn vốn xã hội và con người được tạo nên.

Hai là, những cơ chế xây dựng và thực hiện

Cải tiến việc xây dựng và thực hiện các chính sách không chỉ dừng lại ở việc công khai và tham khảo ý kiến người dân, mà ở mức độ cao hơn, cần để người dân

tham gia vào việc thực hiện các chính sách đó cũng như trong việc cung ứng các dịch vụ công. Những thành công bước đầu của Chương trình Nông thôn mới ở Việt Nam là một minh chứng cho sự thành công của chính sách nhờ có sự tham gia của người dân.

Ngày càng có nhiều minh chứng cho thấy, các chương trình của chính phủ hoạt động tốt hơn khi chúng tìm kiếm sự tham gia của những đối tượng sử dụng chương trình đó và khai thác nguồn vốn xã hội của cộng đồng hơn là hoạt động chống lại nó. Các lợi ích thể hiện ở việc thực hiện chương trình trôi chảy hơn, có tính chất bền vững hơn và có thông tin phản hồi tốt hơn cho các cơ quan của chính phủ.

Sự tham gia của công dân cũng là cốt yếu trong những chương trình quản lý các tài nguyên thiên nhiên và tài sản thuộc sở hữu chung. Sự kiểm soát duy nhất của bộ máy quan chức nhà nước tỏ ra là không đầy đủ trong các khuôn khổ thể chế khác nhau. Thực tế Việt Nam cho thấy, sự tham gia của người dân trong việc quản lý rừng, người dân được quyền quyết định và cùng kiểm soát đất đai, sản phẩm và thu nhập về rừng. Kết quả là làm tăng năng suất đất đai, tăng quyền tự quyết của người dân.

b) Tạo lập một môi trường khuyến khích sự tham gia.

Chính phủ cũng có thể ủng hộ sự tham gia một cách gián tiếp thông qua ảnh hưởng của mình tới khả năng tạo lập môi trường. Các thể chế hành chính nhà nước có quyền lực lớn đối với các cá nhân và các tổ chức thông qua những thông tin được phổ biến công khai và thông qua những luật lệ mà nhà nước ban hành và cai quản. Quy tắc luật pháp bảo vệ cả những con người lẫn những tài sản riêng của con người là quan trọng đối với một xã hội dân sự lành mạnh, đầy sức sống và nghị lực. Các chính phủ tạo điều kiện dễ dàng cho việc tham gia bằng cách bảo vệ quyền của nhân dân được tự do tổ chức, được biết các nguồn thông tin, được tham gia các hợp đồng và được có quyền sở hữu và quản lý tài sản hay khuyến khích sự phát triển và tham gia của các tổ chức NGO, CSO ở tất cả các cấp quyết định chính sách. Việc không có một môi trường hợp pháp đáng tin cậy đòi hỏi các tổ chức, các cơ quan công cộng phải hành động một cách công khai và trong sáng thì những tổ chức

chính đáng sẽ bị tước mất cơ hội để phát triển, hoặc còn tệ hơn, sẽ bỏ ngỏ cửa cho những hoạt động không lành mạnh hay tham nhũng, làm đòi bại uy tín của tất cả các tổ chức NGO, CSO. Mục đích phải là tạo nên một sự cân bằng đúng đắn giữa những quy định và những yêu cầu buộc phải báo cáo để thúc đẩy sự lớn mạnh của các tổ chức, trong khi phải bảo vệ, chống lại tham nhũng và hành động phi pháp.

Mặc dù những quy tắc bầu cử và những khuyến khích bầu cử có thể được cải cách để làm cho chúng có tính đại diện hơn. Nhưng trong phần lớn các xã hội, dù dân chủ hay không, các công dân vẫn tìm sự đại diện cho mình ở bên ngoài lá phiếu bầu: với tư cách là những người đóng thuế, những người sử dụng những dịch vụ công cộng, và ngày càng đông, với tư cách là khách hàng hay thành viên của các tổ chức phi chính phủ (NGO) và của những hiệp hội tự nguyện. Trong bối cảnh nảy sinh nhiều nhu cầu xã hội cạnh tranh nhau, những kỳ vọng ngày càng tăng và kết quả thực hiện khác nhau của chính phủ, những diễn đạt bằng tiếng nói và sự tham gia đang trên đà gia tăng.

Việc tăng nhanh số lượng những tổ chức NGO minh họa xu hướng này một cách sống động nhất. Các tổ chức NGO có vô số những hình thức tổ chức và hoạt động, từ những liên đoàn lao động tới những nghiệp đoàn ngành nghề, tới những người cùng chung sống trong một khu vực, một vùng (đồng hương) và tới những hội từ thiện. Những tổ chức NGO tích cực nhất ngày nay là những tổ chức cung cấp dịch vụ trực tiếp cho các cá nhân và cộng đồng, từ dịch vụ y tế, giáo dục tới những dịch vụ cho vay tín dụng nhỏ, đào tạo, hướng nghiệp. Nhiều tổ chức khác là những nhóm nghiên cứu và giáo dục đào tạo công dân, những tổ chức làm việc biện hộ và những hiệp hội, nghề nghiệp hay kinh doanh đại diện cho những lợi ích riêng biệt hoặc tìm cách giáo dục công chúng về những vấn đề vì lợi ích tập thể của họ.

Phần lớn những tổ chức NGO cung ứng những dịch vụ có chất lượng cao, nhưng một số tổ chức có vấn đề nghiêm trọng, bao gồm chất lượng dịch vụ tồi, sự tham gia không đầy đủ của cộng đồng và tinh thần trách nhiệm kém. Có một số NGO được tạo ra một cách cơ hội, để tiến cử những lợi ích hẹp hòi mà những thành viên cũng có những đặc quyền, đặc lợi, thường làm thiệt hại cho những người không có tiếng nói và yếu thế. Và những quy tắc và chuẩn mực xã hội tạo điều kiện

dễ dàng cho hoạt động tập thể này có thể duy trì những bất bình đẳng và những khác biệt về quyền lực ở bên trong những cộng đồng.[23] Trong trường hợp này, thể chế hành chính nhà nước phải thể hiện vai trò của mình trong điều chỉnh hoạt động của các tổ chức này, đảm bảo một môi trường lành mạnh và khuyến khích sự tham gia.

Lợi ích của việc tham khảo ý kiến và cộng tác rộng rãi hơn với xã hội dân sự được tỏ rõ qua những cải tiến trong quá trình soạn thảo chính sách của nhà nước, trong chất lượng của việc cung ứng dịch vụ ở một số trường hợp, trong những tỷ suất lợi tức được cải tiến. Những lợi ích đó cũng tự biểu lộ trong sự linh hoạt lớn hơn dành cho các cơ quan và quan chức chính phủ trong cách can thiệp của họ. Nhưng nếu không giám sát có hiệu quả sự linh hoạt này cũng có thể làm tăng thêm những hành động độc đoán và tùy tiện. Vì vậy, cần tìm ra một sự cân bằng đúng đắn giữa những cơ chế tham gia của dân chúng và sự kiểm soát của chính phủ là điều cốt yếu.

2.2.2.3. Vai trò của thể chế hành chính nhà nước với hội nhập quốc tế

Trong bối cảnh toàn cầu hoá diễn ra mạnh mẽ như hiện nay, chỉ xét với ý nghĩa kỹ thuật một nhà nước hành động với tư cách một người ra lệnh và biệt lập đã không thể tồn tại. Đơn giản bởi vì, nếu một quốc gia đứng ngoài quá trình toàn cầu hoá, quốc gia đó không tránh khỏi phải đối mặt với nguy cơ tụt hậu và bị cô lập trong nền kinh tế thế giới, đánh mất các cơ hội thu hút các nguồn lực cho phát triển kinh tế như vốn, kỹ thuật, công nghệ, trình độ quản lý và thị trường. Song mặt khác, một khi đã tham gia vào quá trình hội nhập, trước hết vào lộ trình tự do hoá thương mại, có thể thấy rằng nhà nước sẽ không còn là một trung tâm quyền lực như ở phạm vi quốc gia. Trong hiện thực toàn cầu hoá, bởi các mối quan hệ đan xen (nhiều tầng, nhiều mặt, nhiều tâm điểm) giữa quốc gia với quốc gia, giữa quốc gia với các thể chế khu vực (EU, ASEAN) và toàn cầu (LHQ, WB, IMF, WTO), nhà nước sẽ không thể hành động đơn phương, tách khỏi các ràng buộc có tính tập thể quốc tế, cũng có nghĩa là ngược lại luật chơi chung. Một thể chế hành chính nhà nước mệnh lệnh trong bối cảnh hiện nay sẽ phải đối mặt với nguy cơ đổ vỡ từ bên

trong, mà trước hết là sự đổ vỡ kinh tế khi đánh mất niềm tin ở các nhà đầu tư nước ngoài, và những rạn nứt đó sẽ mở đường cho sự can thiệp từ bên ngoài.

Bối cảnh lịch sử mới đang làm xuất hiện những điều kiện mới cho các quan hệ đối tác và hợp tác. Trong đó có các lý do sâu xa nhất là do sự đan xen, giao thoa, chồng lấn về lợi ích giữa các quốc gia, các tổ chức, tập đoàn kinh tế,...ở tất cả mọi lĩnh vực (cả trong phạm vi quốc gia và quốc tế). Toàn cầu hoá đang đặt ra một thực tế là chủ quyền quốc gia đối với không chỉ các vấn đề quốc tế thậm chí ngay cả các quyết định trong khuôn khổ quốc gia cũng bị thu hẹp, chẳng hạn như chính sách giảm thuế nông nghiệp (một hình thức trợ giá xuất khẩu), rất có thể phải đối mặt với phản ứng gay gắt của các nước trong khu vực và quốc tế. Thực tế đó tất nhiên mang lại lợi ích cho xã hội khi nó giúp kiềm chế và loại bỏ dần những hành động độc đoán, chuyên quyền của nhà nước, nhưng đồng thời cũng đặt ra nguy cơ bị tấn công bởi chủ nghĩa can thiệp quốc tế. Do đó, trong hiện thực toàn cầu hoá, trong khi khẳng định tính tất yếu của việc hội nhập, thì lựa chọn tối ưu và an toàn cho các quốc gia, đặc biệt là những nước đang phát triển là nên đặt ưu tiên cao đối với việc mở rộng, đa phương hoá, đa dạng hoá các quan hệ đối thoại và hợp tác, tạo điều kiện cho sự thâm nhập và đầu tư kinh tế lẫn nhau trên cơ sở bảo vệ các giá trị văn hoá và bản sắc. Đây cũng là xu thế lớn hiện nay trong quan hệ quốc tế - giải quyết các tranh chấp và bất đồng lợi ích thông qua thương lượng và hợp tác. Và thể chế hành chính nhà nước sẽ đóng vai trò là người điều phối chính cho tiến trình mở cửa và hội nhập này.

Trong bối cảnh này, vai trò của thể chế Hành chính nhà nước đối với quốc tế có thể được xác định gồm:

a) Mở rộng các thị trường thế giới.

Việc tự do hoá những luật thương mại và đầu tư trên khắp thế giới đã góp phần làm tăng rất lớn khối lượng buôn bán thế giới và đầu tư trực tiếp và gián tiếp của nước ngoài mà tác động của chúng đến phúc lợi của những nước tham gia là rất lớn và ngày càng tốt hơn. Những thoả ước nhiều bên và khu vực đã hỗ trợ cho việc mở rộng thị trường, vì sự phụ thuộc lẫn nhau lớn hơn về kinh tế đã tạo ra sự cần thiết phải duy trì và mở rộng hệ thống tự do mậu dịch và đầu tư quốc tế. Sự bành

trưởng những thị trường và việc tăng áp lực cạnh tranh sẽ bỏ lại phía sau một số nước không được chuẩn bị và rất dễ bị tổn thương trước những cú sốc không lường trước và những sai lầm về chính sách. Các nước cần phải thông qua những những chính sách thận trọng, nhất quán và tin cậy ở trong nước để đối phó với môi trường toàn cầu mới. hành động tập thể quốc tế có thể giúp hỗ trợ những nỗ lực này.

Sự nhất trí toàn cầu ngày càng tăng về những lợi ích của mậu dịch tự do và sự mở rộng thị trường quốc tế được phản ánh qua số thành viên lớn và đang tăng lên của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO). Việc này đã dẫn đến những cắt giảm quan trọng cả về hàng rào thuế quan lẫn phi thuế quan đối với việc buôn bán các hàng hoá và dịch vụ.

Trong một thế giới toàn cầu hoá, thể chế hành chính nhà nước sẽ không thể tiếp tục hành động như một người tiêu thụ và bảo trợ. Sự mở cửa và hội nhập vào nền kinh tế thế giới cũng có nghĩa là, dù muốn hay không, thể chế hành chính nhà nước cũng phải đoạn tuyệt với các biện pháp bảo hộ nội địa thuế quan và phi thuế quan như: quy định hạn ngạch nhập khẩu, nâng biểu thuế hải quan, hỗ trợ sản xuất trong nước, trợ giá cho hàng xuất khẩu và ưu tiên sử dụng các dịch vụ hàng hoá nội địa như những hàng rào ngăn cản sự tấn công của hàng hoá nhập ngoại để bảo vệ sản xuất trong nước. Thực tế này đang đặt ra một thách thức lớn đối với Việt Nam, một quốc gia còn chậm phát triển và mới vận hành nền kinh tế thị trường, khi nền sản xuất trong nước dường như chỉ có thể trụ được trên thị trường nhờ có hàng rào thuế quan và phi thuế quan và những ưu đãi trong mua sắm của Chính phủ. Tuy nhiên, cũng có thể thấy rằng, dù không thể tiếp tục bảo hộ nền kinh tế, song thể chế hành chính nhà nước vẫn có thể có các hành động hỗ trợ nền kinh tế hoạt động có hiệu quả bằng cách tăng cường năng lực cạnh tranh và khai thác thị trường xuất khẩu cho hàng hoá trong nước thông qua các cơ chế hỗ trợ và chính sách của mình. tuy nhiên, hiệu quả của chiến lược này đến đâu không chỉ phụ thuộc vào nguồn tài nguyên sẵn có mà quan trọng hơn là phụ thuộc vào khả năng thực hiện, nói cách khác là ở năng lực quản lý và điều hành của thể chế hành chính nhà nước với pháp luật đồng bộ, bộ máy hành chính và tư pháp mạnh và hiệu quả và khả năng thích ứng cao của các thể chế - điều mà chỉ có thể có được khi có những nỗ lực tăng

cường năng lực thể chế hành chính nhà nước. Đây là thực tiễn đang diễn ra ở một số quốc gia Đông Á công nghiệp mới khi tiến hành cải cách kinh tế sau cuộc khủng hoảng tiền tệ - tài chính những năm cuối thập kỉ 90 của thế kỉ XX.

b) Bảo vệ môi trường toàn cầu.

Mối đe dọa nghiêm trọng cho phát triển xuất phát từ sự xuống cấp của môi trường cả ở cấp toàn cầu lẫn địa phương. Những vấn đề môi trường toàn cầu đặc biệt gây ra mối lo lớn, bao gồm sự thay đổi khí hậu, việc làm mất sự đa dạng sinh học và việc bảo vệ các nguồn nước trên phạm vi quốc tế. Ở cấp địa phương, những vấn đề bức thiết nhất là ô nhiễm không khí và nguồn nước đô thị, nạn đốt phá rừng và sự xói mòn đất đai và ranh giới đất liền. Hành động tập thể quốc tế có thể giúp làm cho những vấn đề này trở nên bớt gay gắt thông qua sự hợp tác tốt hơn, ý thức công chúng được tăng lên, những chuyển giao kỹ thuật, công nghệ, cùng chia sẻ chi phí và sự tham vấn giúp hình thành những chính sách và biện pháp thực hiện ở cấp quốc gia và địa phương.

Nhiều vấn đề môi trường bức thiết nhất trước mắt mà các nước đang phát triển gặp phải, như vấn đề ô nhiễm nước và không khí ở đô thị và sự xói mòn đất đai, chủ yếu có tính chất địa phương là có tính chất toàn cầu. Nhưng những vấn đề này liên quan có bản đến năng suất, sức khỏe và chất lượng cuộc sống ở bên trong biên giới của những nước này. Bước tiến trong việc giảm nhẹ những vấn đề này khá chậm chạp, thiếu năng lực và ý chí chính trị ở cả cấp quốc gia lẫn cấp địa phương, đây là một chướng ngại chính.

Việc mang lại sự toàn vẹn và sự bền vững môi trường cả cấp quốc gia và toàn cầu đòi hỏi một nỗ lực phối hợp quốc tế, một nỗ lực kết hợp sự chú ý thận trọng với những khuyến khích tài chính, những lực lượng thị trường, những luật pháp và những lợi ích quốc gia. Một điều cũng không kém phần quan trọng là cộng đồng quốc tế phải nâng cao ý thức của công chúng về những hiểm họa và sự xuống cấp môi trường, để làm thay đổi những khuyến khích chính trị đặt ra trước các nhà lãnh đạo, bởi vì những hiểm họa đó thường tác động chống lại mục tiêu giữ gìn sự toàn vẹn của môi trường.

c) Ngăn ngừa và kiểm soát xung đột.

Trong phần lớn thế kỉ XX, thế giới phải sống trong chiến tranh, từ những xung đột toàn cầu đến những chiến tranh lạnh với mối đe dọa huỷ diệt của vũ khí hạt nhân rồi gần đây là những xung đột nhỏ gây ra những tổn kém về trợ giúp và phục hồi tị nạn. Những cơ chế hợp tác hiện tại đã có những thành công trong cuộc hạn chế, chế ngự những xung đột này hoặc giúp tránh khỏi xung đột.

d) Nâng cao hiệu quả của viện trợ nước ngoài.

Viện trợ nước ngoài không hoàn toàn là một hàng hoá công cộng, nhưng nó được biện minh bằng những nhìn nhận về sự công bằng quốc tế, đặc biệt có quan hệ đến năng suất và đời sống khá giả trong tương lai của nhân dân những nước nghèo. Một phần cốt yếu của việc cải thiện môi trường cho việc viện trợ phát triển phải là việc làm cho viện trợ nước ngoài đạt nhiều hiệu quả hơn.

Thành công hay thất bại của những dự án phát triển được tài trợ bằng viện trợ đặc biệt phụ thuộc vào chất lượng của những chính sách kinh tế vĩ mô của một nước. Chỉ có ở một môi trường chính sách tốt, viện trợ của nước ngoài mới có tác động đến tăng trưởng.

Trong một số môi trường, có thể khó cho viện trợ nước ngoài thực hiện được bất kỳ điều gì vượt ra khỏi việc gìn giữ hoà bình và cứu trợ những tình hình khẩn cấp. Nhưng một khi mà các lực lượng xã hội và chính trị ở trong nước đã tạo đà cho cải cách, viện trợ nước ngoài có thể cung cấp sự ủng hộ quan trọng cho cải cách chính trị lẫn phát triển thể chế. Và một khi những chính sách tốt và cơ cấu thiết chế tổ chức đã đầu vào đó thì viện trợ tài chính có thể đẩy nhanh sự chuyển tiếp sang con đường tăng trưởng nhanh hơn. Kinh nghiệm của những nền kinh tế thành công chỉ ra rằng những nhu cầu về viện trợ có tính chất tạm thời, vì rằng chừng nào mà những thành tựu đã có về những chính sách tốt và sự thực hiện chính sách phát triển thì những dòng vốn tư nhân đổ vào sẽ tăng lên và dần dần loại trừ những nhu cầu về viện trợ nước ngoài[23].

2.2.3. Các tiêu chí đánh giá năng lực thể chế hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế

Nền kinh tế thị trường bao hàm một thái độ hoàn toàn mới đối với thể chế hành chính nhà nước. Trong nền kinh tế thị trường, thể chế hành chính nhà nước là

đối tác của khu vực tư nhân và cả cộng đồng trong toàn bộ quá trình phát triển kinh tế. Thể chế hành chính nhà nước nhận thức được rằng các nguồn lực vật chất của nó xuất phát từ sự thịnh vượng của khu vực tư nhân thông qua thuế và các nguồn thu khác của nhà nước, do đó, chính phủ muốn giúp đỡ khu vực tư nhân phát triển. Một khu vực tư nhân phát triển sẽ dẫn đến lương và các lợi ích thoả đáng cho công chức. Thảo luận phải thường xuyên và thẳng thắn giữa nền công vụ, khu vực kinh doanh và và toàn bộ cộng đồng nói chung để đảm bảo tất cả các bên hợp tác và đạt được thành tựu kinh tế chung tốt nhất.

Đánh giá năng lực thể chế hành chính nhà nước trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế cần có các tiêu chí thể hiện sự thích ứng của thể chế hành chính nhà nước trong việc thực hiện chức năng của mình. Như đã phân tích ở trên, Thể chế hành chính nhà nước trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế có vai trò hoàn toàn khác biệt so với thể chế hành chính nhà nước trong nền kinh tế tập trung. Để thực hiện được các vai trò này, thể chế hành chính nhà nước phải thực hiện ít nhất là các chức năng cơ bản sau:

Một là, hỗ trợ và thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế.

Nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế đòi hỏi thể chế hành chính nhà nước thực hiện vai trò định hướng, hỗ trợ cho sự phát triển của thị trường chứ không phải là sự can thiệp trực tiếp như trong nền kinh tế tập trung trước đây. Muốn thực hiện được vai trò này, *trước hết, cần xây dựng và thực thi hệ thống chính sách, pháp luật đáp ứng được yêu cầu của người dân, doanh nghiệp.* Để đảm bảo hệ thống chính sách, pháp luật đáp ứng được yêu cầu của người dân, doanh nghiệp thì nhất thiết phải đảm bảo người dân phải được tham gia vào quá trình xây dựng và thực thi hệ thống pháp luật, đặc biệt là những người dân, doanh nghiệp là đối tượng điều chỉnh trực tiếp của các chính sách.

Bên cạnh một hệ thống chính sách, pháp luật phù hợp, cần *cung cấp các thông tin chính xác, kịp thời, đáp ứng yêu cầu của người dân và doanh nghiệp.* Thông tin là huyết mạch của mọi nền kinh tế. Nếu thiếu các thông tin đáng tin cậy, thị trường sẽ không thể hoạt động tốt. Vì vậy, đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của

người dân là một tiêu chí quan trọng để đánh giá tính thích ứng của năng lực thể chế hành chính nhà nước trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.

Trong bối cảnh kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, các nền kinh tế không thể tồn tại và phát triển nếu chỉ hoạt động trong phạm vi lãnh thổ quốc gia mình. Một đòi hỏi tất yếu của các quốc gia là cần *mở rộng thị trường, phát triển kinh tế quốc tế*. Việc mở rộng thị trường để thúc đẩy thương mại và các quan hệ kinh tế quốc tế khác, từ đó thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế-xã hội.

Hai là, đáp ứng một cách tốt nhất các yêu cầu của người dân.

Thực trạng hiện nay là nhu cầu người dân ngày càng cao. Theo kết quả khảo sát về Quản trị nhà nước tại "Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2010"[20] "...kể cả trong những lĩnh vực có nhiều tiến bộ, thì người dân cũng đòi hỏi nhiều hơn. Kể cả khi nói rằng tình hình cải thiện theo chiều hướng tốt, nhiều người dân nói rằng họ vẫn chưa hài lòng".

Để đảm bảo đáp ứng các yêu cầu của người dân, cung cấp các dịch vụ công một cách tốt nhất thì cần phải tiếp tục thúc đẩy cải cách để làm cho những thẩm quyền được giao tương xứng với trách nhiệm giải trình một cách hiệu quả nhất và công bằng nhất.

Thông tin là yếu tố then chốt để đảm bảo trách nhiệm giải trình và hiệu quả hoạt động. Cung cấp thông tin chính xác và kịp thời không những đáp ứng một cách trực tiếp được nhu cầu của người dân mà còn là điều kiện tiên quyết để thực hiện trách nhiệm giải trình cũng như đảm bảo sự tham gia của người dân.

Ba là, thực hiện có hiệu quả quan hệ quốc tế.

Hội nhập quốc tế là xu thế tất yếu của thế giới đồng thời cũng là con đường không thể nào khác với các nước trong toàn cầu hóa và tham gia hội nhập quốc tế. Tuy nhiên, bên cạnh những lợi ích, hội nhập quốc tế cũng sẽ có những bất lợi, thách thức với các quốc gia. Vì vậy trong điều kiện này, đòi hỏi thể chế hành chính nhà nước phải khai thác được các lợi ích từ các quan hệ đối ngoại/quốc tế, đồng thời hạn chế những bất lợi từ hội nhập để đạt được tăng trưởng và phát triển kinh tế-xã hội cao cho quốc gia, đồng thời, thực hiện tốt các nghĩa vụ đối với quốc tế.

Để thực hiện tốt các chức năng trên, thể chế hành chính nhà nước cần đảm bảo ít nhất các yêu cầu sau:

- (1) Đảm bảo việc tiếp cận thông tin của người dân
- (2) Đảm bảo sự tham gia của các bên có liên quan vào quá trình xây dựng và thực thi chính sách, pháp luật
- (3) Thực hiện có hiệu quả quan hệ đối ngoại/quốc tế
- (4) Đảm bảo trách nhiệm giải trình của khu vực công

Như vậy, có thể xác định mức độ thích ứng của thể chế hành chính nhà nước với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế thông qua bốn tiêu chí cơ bản: (1) Mức độ tiếp cận thông tin của người dân; (2) mức độ tham gia của các bên có liên quan vào quá trình xây dựng và thực thi chính sách, pháp luật; (3) hiệu quả của việc thực hiện quan hệ đối ngoại/quốc tế; (4) trách nhiệm giải trình của khu vực công.

2.2.3.1. Mức độ tiếp cận thông tin của người dân

Thông tin là huyết mạch của thị trường. Tầm quan trọng của thông tin đối với sự vận hành của các thị trường đã được ghi nhận rất rõ trong nhiều tài liệu nghiên cứu[21]. Công khai thông tin có thể giảm thiểu tính yếu kém của thị trường. Tính minh bạch làm giảm thiểu sự bất ổn của thị trường do các nhà hoạch định chính sách gây ra. Công khai thông tin tạo khả năng dễ tiếp cận hơn với thị trường vốn và tạo điều kiện tốt hơn đối với nguồn tài chính của chính phủ.

Có thể nói nếu không có tiếng nói, không có thông tin được cung cấp thì người dân (chủ thể đóng thuế cho nhà nước hoạt động) sẽ không biết được nhà nước lại đã đưa ra những quyết định đó và tại sao và làm như thế nào để đưa ra quyết định đó, ngay cả những quyết định đúng đắn nhất, người dân cũng mong muốn được biết. Trong xã hội dân chủ, người dân càng phải được tiếp cận đến thông tin liên quan đến họ, đến sự phát triển xã hội, môi trường trong đó họ tồn tại, vận động và phát triển. Nếu bị ngăn cản việc được cung cấp thông tin đó, có thể người dân cũng sẽ không mong muốn đóng góp ý tưởng của mình. Điều đó cũng là một trong nhiều nội dung mà các xã hội khác nhau từ xưa đến nay quan tâm.

Công khai thông tin với công dân sẽ là một trong những điều kiện tiên quyết để hạn chế tham nhũng.

Công khai thông tin với hệ thống các tiêu chuẩn cung cấp dịch vụ sẽ giúp cho công dân phán xét hoạt động cung cấp dịch vụ công cho công dân;

Bối cảnh thông tin, kiến thức và phát triển công nghệ là nền tảng cho việc phát triển năng lực ở cấp quốc gia và địa phương để các chính sách và chương trình phát triển phản ánh ưu tiên quốc gia và địa phương và được quản lý và thực hiện có hiệu quả và có trách nhiệm.

Nội dung này bao gồm các vấn đề liên quan đến khả năng tạo ra các không gian cho cuộc tranh luận và đối thoại trong cộng đồng, đảm bảo tự do ngôn luận và truyền thông, tổ chức tham khảo ý kiến công dân, phát triển công nghệ và kiến thức mạng và tăng cường năng lực sử dụng những công cụ này để giao tiếp hiệu quả hơn.

Bối cảnh thông tin, kiến thức và công nghệ ngày càng trở nên quan trọng để duy trì tăng trưởng dài hạn và phát triển của bất kì tổ chức nào. Nó liên quan đến khả năng để cho phép khách hàng/nhân viên huy động, tiếp cận và sử dụng thông tin và kiến thức, bao gồm cả việc tiếp cận và sử dụng hiệu quả mạng internet. Các khu vực khác quan tâm bao gồm truy cập phương tiện truyền thông, sự thích nghi của tri thức toàn cầu, bảo tồn kiến thức địa phương và bản địa.

Quyền tiếp cận thông tin (right to access to information) là quyền của mọi công dân được tiếp cận các thông tin được ban hành và lưu giữ tại các cơ quan, tổ chức công quyền, đặc biệt là các cơ quan hành chính nhà nước. Các cơ quan công quyền nắm giữ thông tin không vì bản thân họ mà với tư cách là người bảo vệ lợi ích của công chúng. Thông tin được coi là tài sản quốc gia và cũng như mọi tài sản khác, không thể để cho một cá nhân hay tổ chức nào độc quyền chiếm đoạt nếu đó không phải là các thông tin liên quan đến bí mật quốc gia, bí mật kinh doanh, bí mật cá nhân. Quyền tiếp cận thông tin được coi là một trong những quyền cơ bản của con người và công dân. Điều 19 Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền đã khẳng định: “Mọi người có quyền tự do ngôn luận và bày tỏ ý kiến, quyền này bao gồm quyền tự do giữ quan điểm không có sự can thiệp và tự do tìm kiếm, tiếp nhận và chia sẻ các ý tưởng và thông tin bằng bất kỳ phương tiện nào mà không có biên giới”. Điều 19 Công ước quốc tế về các Quyền dân sự và chính trị năm 1966 đã quy định: “Mọi người đều có quyền giữ quan điểm của mình mà không ai được can thiệp vào. Mọi

người có quyền tự do ngôn luận, quyền này bao gồm cả quyền tự do tìm kiếm, nhận và truyền đạt mọi loại tin tức, ý kiến, không phân biệt ranh giới, hình thức truyền truyền miệng hoặc bản viết, in, hoặc bằng hình thức nghệ thuật hoặc thông qua mọi phương tiện đại chúng khác tùy theo sự lựa chọn của họ”. Nhận thức được tầm quan trọng của Công ước quốc tế về các Quyền dân sự và chính trị, Việt Nam đã tham gia Công ước này năm 1982.

Quyền tiếp cận thông tin của người dân đối với các thông tin của chính phủ được thể hiện trong các văn bản luật về quyền tự do thông tin. Những văn bản này hiện khá phổ biến tại các nước phát triển – là những quy định đi ngược với truyền thống về quyền giữ bí mật thông tin. Các văn bản này quy định rõ thời hạn đưa ra những quyết định đối với những yêu cầu cung cấp thông tin. Các quy định này ở nhiều nước tạo điều kiện thuận lợi cho việc tiếp cận thông tin của người dân. Tuy nhiên, việc thực hiện các quy định này đòi hỏi các chi phí rất cao.

Đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của người dân liên quan trực tiếp đến năng lực thể chế hành chính nhà nước vì đây là yếu tố quan trọng bảo đảm tính minh bạch của chính phủ. Đảm bảo quyền tiếp cận thông tin vừa là quyền công dân, vừa giải thích những thông tin có liên quan. Người dân với tư cách là người giám sát các hoạt động của chính phủ và các hành vi sai trái của nhân sự hành chính. Đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của người dân sẽ nâng cao năng lực của thể chế hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.

Trong xu hướng chung hiện nay, để gia tăng sự tin tưởng của công chúng, Chính phủ phải cung cấp các loại thông tin có thể về:

- Những số liệu mà Chính phủ nắm - đất đai, dân số;
- Thông tin về hoạt động tài chính của Chính phủ: làm gì, bao nhiêu tiền đã chi;
- Thông tin về hoạt động cung cấp dịch vụ công.

2.2.3.2. Mức độ tham gia của người dân

Nhằm đảm bảo 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 được quan niệm theo nghĩa hẹp là ý kiến phản hồi của những người thụ hưởng các chương trình

nhằm giúp thực hiện chương trình. Hiện nay, khái niệm này đã được mở rộng để tính đến sự tham gia ở cả giai đoạn trước – giai đoạn 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 người dân khi có những 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 sẽ không thể thực hiện tốt được. Việc thực hiện cứng nhắc một chương trình tốt nhưng không giải quyết được những nhu cầu của người thụ hưởng thì cũng không phải là một việc làm hiệu quả. Sự tham gia không chỉ là ý kiến phản hồi từ những người thụ hưởng các chương trình, chính sách mà còn bao gồm sự tham gia từ giai đoạn lựa chọn và thiết kế dự án.

Sự tham gia tích cực của công dân trong các vấn đề của nhà nước có thể đảm bảo các quyết định của nhà nước có cân nhắc đến những đóng góp quý báu của người dân, đặc biệt là những vấn đề có liên quan trực tiếp đến người dân và cũng để đảm bảo rằng, người dân cảm thấy tin tưởng vào phương hướng hành động được lựa chọn. Đảm bảo sự tham gia của người dân cũng có thể tăng cường hiệu quả của chính sách, vì sự tham gia của người dân có thể giúp cho quá trình thực hiện dễ dàng hơn.

Để đạt được sự kết hợp thực sự giữa hành động của chính phủ và sự tham gia của người dân cần có các biện pháp khuyến khích những người là đối tượng thụ hưởng tham gia vào việc lựa chọn hoạt động và xây dựng hoạt động đó.

Bối cảnh phát triển có sự tham gia đầy đủ của các bên liên quan khác nhau trong tất cả các giai đoạn của quá trình lập kế hoạch là điều cần thiết để đảm bảo tính bền vững quyền sở hữu quốc gia và địa phương trong quá trình phát triển.

Vấn đề này liên quan đến năng lực ở cấp quốc gia và địa phương trong việc đảm bảo sự tham gia của xã hội dân sự, khu vực tư nhân, các nhà tài trợ và các tổ chức ngoài nhà nước trong các cuộc thảo luận về các ưu tiên phát triển quan trọng như xoá đói giảm nghèo, phát triển các chính sách và chiến lược phát triển.

Bối cảnh thể chế này liên quan đến năng lực để tham gia có hiệu quả tất cả các bên liên quan, thông qua thúc đẩy sự tham gia tích cực và quá trình toàn diện, trên tất cả các khả năng chức năng và các giai đoạn của quá trình lập kế hoạch quốc

gia. Từ góc độ tổ chức, vấn đề năng lực liên quan đến sự tham gia của nhân viên và các nhóm khách hàng trong hoạt động tổng thể của tổ chức thông qua các cơ chế như diễn đàn thảo luận, đối thoại chính sách và các cuộc tranh luận. Điều này là rất quan trọng cho việc tăng cường của tinh thần nhân viên và nâng cao hiệu quả và năng suất. Nó cũng thúc đẩy tính minh bạch và trách nhiệm chung và cam kết thực hiện mục tiêu và các ưu tiên của tổ chức.

2.2.3.3. Thực hiện quan hệ đối ngoại/ quốc tế

Kể từ thế kỉ XIV, sự phụ thuộc tương hỗ toàn cầu ngày càng tăng lên bởi khoảng cách kinh tế ngày càng được thu hẹp lại do những tiến bộ của công nghệ giao thông vận tải, cắt giảm thuế quan, thiết lập những thể chế quốc tế, công nghệ thông tin... Ngày nay, toàn cầu hóa tác động đến hầu hết các lĩnh vực quản lý của chính quyền tại hầu hết các nước và hạn chế khả năng hành động độc lập của các chính quyền quốc gia. Những quyết định quan trọng về quy mô và hình thức can thiệp của nhà nước tại các quốc gia không còn được tiến hành một cách biệt lập mà cần phải tính đến những phản hồi từ thế giới bên ngoài và đến thế giới bên ngoài.

Trong bối cảnh toàn cầu hoá diễn ra mạnh mẽ như hiện nay, chỉ xét với ý nghĩa kỹ thuật một nhà nước hành động với tư cách một người ra lệnh và biệt lập đã không thể tồn tại. Đơn giản bởi vì, nếu một quốc gia đứng ngoài quá trình toàn cầu hoá, quốc gia đó không tránh khỏi phải đối mặt với nguy cơ tụt hậu và bị cô lập trong nền kinh tế thế giới, đánh mất các cơ hội thu hút các nguồn lực cho phát triển kinh tế như vốn, kỹ thuật, công nghệ, trình độ quản lý và thị trường. Song mặt khác, một khi đã tham gia vào quá trình hội nhập, trước hết vào lộ trình tự do hoá thương mại, có thể thấy rằng nhà nước sẽ không còn là một trung tâm quyền lực như ở phạm vi quốc gia. Trong hiện thực toàn cầu hoá, bởi các mối quan hệ đan xen (nhiều tầng, nhiều mặt, nhiều tâm điểm) giữa quốc gia với quốc gia, giữa quốc gia với các thể chế khu vực (EU, ASEAN) và toàn cầu (LHQ, WB, IMF, WTO), nhà nước sẽ không thể hành động đơn phương, tách khỏi các ràng buộc có tính tập thể quốc tế, cũng có nghĩa là ngược lại luật chơi chung.

Bối cảnh quan hệ đối ngoại là nền tảng cho phát triển bền vững lâu dài của một quốc gia. Trong thế giới ngày nay phụ thuộc lẫn nhau, quản lý hiệu quả các cơ

hội và rủi ro vốn có trong nền kinh tế toàn cầu là rất quan trọng. Nó liên quan đến quản lý hỗ trợ phát triển, giảm nợ, thương mại và dòng vốn, vấn đề di cư, điều ước quốc tế và các mối quan hệ với tổ chức khu vực và quốc tế.

Khả năng và hiệu quả phối hợp hỗ trợ phát triển bên ngoài là rất quan trọng đối với một chính phủ. Điều này liên quan đến khả năng tham gia vào các cuộc thảo luận thực chất với các nhà tài trợ về các vấn đề ưu tiên phát triển quốc gia, đặc biệt là trong lĩnh vực xóa đói giảm nghèo và để đảm bảo việc sử dụng tối ưu các nguồn lực bên ngoài.

Bối cảnh quản lý hiệu quả của quan hệ đối ngoại và các nguồn lực là hết sức quan trọng cho sự thành công của một tổ chức trong nền kinh tế toàn cầu hóa hiện nay. Nó liên quan đến khả năng tham gia có hiệu quả với các nhà tài trợ, tổ chức quốc tế và các tổ chức tài chính và quản lý hiệu quả các vấn đề như lưu lượng nợ, viện trợ phát triển, xu hướng thị trường lao động toàn cầu...

Hiệu quả của các hoạt động quan hệ đối ngoại/quốc tế thể hiện rõ năng lực của thể chế hành chính nhà nước trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.

2.2.3.4. Trách nhiệm giải trình của khu vực công

Trách nhiệm giải trình là một thuộc tính cơ bản của công tác quản trị và hành chính công, có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với công tác phòng chống tham nhũng và nâng cao hiệu quả cung ứng hàng hóa và dịch vụ công. Trách nhiệm giải trình trong khu vực công là điều kiện huy động sự tham gia của người dân vào quá trình hoạch định, xây dựng, thực thi chính sách cũng như giám sát hoạt động của các cấp, các ngành.

Trong tiếng Việt, hai thuật ngữ trách nhiệm (responsibility) và trách nhiệm giải trình (accountability) rất giống nhau song ý nghĩa của hai từ có sự khác biệt đáng kể. Khi nói chịu trách nhiệm về điều gì có hàm ý công việc đó do ai thực hiện, còn chịu trách nhiệm giải trình thì đòi hỏi nhiều nội dung khác ngoài ý đó. Thuật ngữ "trách nhiệm giải trình" hàm ý các thông tin chính xác và dễ tiếp cận là cơ sở để đánh giá xem một công việc có được thực hiện tốt hay không. Trách nhiệm giải trình cũng gồm các cơ chế khen thưởng, xử phạt đúng đắn để khuyến khích hiệu quả làm việc[20].

Trách nhiệm giải trình bao gồm hai yếu tố: (i) khả năng giải đáp và (ii) chịu trách nhiệm về hậu quả xảy ra. Khả năng giải đáp là việc yêu cầu các công chức phải có khả năng giải đáp theo định kỳ những vấn đề liên quan đến việc họ đã sử dụng thẩm quyền của mình như thế nào, những nguồn lực được sử dụng vào đâu và với những nguồn lực đó đã đạt được kết quả gì. Chịu trách nhiệm về hậu quả yêu cầu phải dự đoán được hậu quả. Chính quyền phải chịu trách nhiệm cả về việc sử dụng thẩm quyền, các nguồn lực công và giải trình kết quả thu được nên trách nhiệm giải trình hành chính nội bộ phải được bổ sung bởi trách nhiệm giải trình với bên ngoài thông qua ý kiến phản hồi của người sử dụng dịch vụ và của mọi người dân. Việc tăng cường trách nhiệm giải trình với bên ngoài là đặc biệt cần thiết trong bối cảnh cần tăng cường các biện pháp kiểm soát và đối trọng mới để bảo đảm việc tiếp cận và chất lượng của dịch vụ công không bị giảm sút.

Trách nhiệm giải trình về căn bản là đảm bảo cho người dân, nhà nước và các tổ chức ngoài nhà nước có cơ sở pháp lý và khả năng buộc các cơ quan, công chức nhà nước giải trình về những gì đã làm, chưa làm hoặc không làm trong quá trình thực thi công vụ. Trách nhiệm giải trình với bên ngoài được thể hiện qua các hình thức trong đó người dân và các chủ thể ngoài nhà nước đóng vai trò chủ đạo trong việc yêu cầu các ngành, các cấp thực hiện trách nhiệm giải trình. Loại cơ chế giải trình này dựa vào sự tham gia của người dân, trong đó, người dân bình thường và các tổ chức xã hội dân sự tham gia vào quy trình giải trình trách nhiệm.

Ở cấp độ môi trường thể chế, một bối cảnh hành chính hiệu quả, minh bạch và có trách nhiệm là điều cần thiết để đảm bảo quản lý tốt và thực hiện trách nhiệm của các tổ chức khu vực công đối với công dân. Việc đạt được các mục tiêu quốc gia phụ thuộc phần lớn vào thực hiện hiệu quả chiến lược quốc gia để đạt được chúng, và hoạt động hiệu quả và minh bạch của khu vực công là hết sức quan trọng trong vấn đề này.

Một thể chế hành chính đáp ứng và trách nhiệm cũng tạo điều kiện cho quá trình thiết lập mối quan hệ hợp tác có ý nghĩa và cởi mở với xã hội dân sự và khu vực tư nhân trong các lĩnh vực cung cấp dịch vụ, nâng cao nhận thức và huy động nguồn lực.

Trách nhiệm giải trình của khu vực công liền với năng lực thể hiện cụ thể là việc đảm bảo thực hiện trách nhiệm thông qua công tác phòng chống và thực thi các tiêu chuẩn quốc gia và quốc tế, tăng sự tham gia của cộng đồng và xây dựng các liên minh; tăng cường tính toàn vẹn và thực thi các quy định của pháp luật để ngăn chặn tham nhũng và thất thoát trong phân phối của dịch vụ công

Ở cấp độ tổ chức, một bối cảnh hành chính hiệu quả, nhanh và minh bạch là một điều kiện tiên quyết để đảm bảo quản lý và thực hiện tốt và kịp thời các mục tiêu phát triển quốc gia, cung cấp dịch vụ công hiệu quả và kiểm chế tham nhũng ở mọi cấp độ. Điều này liên quan đến khả năng đặc biệt để đảm bảo trách nhiệm thông qua công tác phòng chống và thực thi; chế độ quản lý minh bạch và cởi mở; tăng cường thể chế toàn vẹn quốc gia, tăng cường sự tham gia của cộng đồng và xây dựng liên minh với các bên liên quan trong quá trình phát triển.

Có thể khẳng định, mức độ đảm bảo trách nhiệm giải trình của khu vực công liên quan trực tiếp đến năng lực thể chế hành chính nhà nước. Mức độ đảm bảo trách nhiệm giải trình của khu vực công càng cao, càng thể hiện năng lực thể chế hành chính nhà nước tốt.

Các hệ thống trách nhiệm giải trình mới phụ thuộc rất nhiều vào những thông tin chính xác và kịp thời. Để người dân có thể góp phần trong cuộc chiến phòng ngừa và phát hiện tham nhũng, họ cần có thông tin. Để người dân biết về quyền và nghĩa vụ của mình, và để đòi hỏi được thực hiện quyền và nghĩa vụ đó, họ cần có thông tin. Để doanh nghiệp có thể hoạt động trên một sân chơi bình đẳng, họ cần có thông tin. Và để báo chí có thể chuyển tải được chính xác những thông tin quan trọng đến công chúng, họ cũng cần thông tin[20].

TIÊU KẾT CHƯƠNG 2

Nghiên cứu lý luận có ý nghĩa quan trọng để xây dựng có sở khoa học cho đánh giá thực trạng và đề xuất giải pháp nâng cao năng lực thể chế thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam. Kết quả nghiên cứu lý luận về nâng cao năng lực thể chế và năng lực thể chế trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Chương 2 thể hiện ở các nội dung sau:

Thứ nhất, nghiên cứu "năng lực" không chỉ dừng lại ở nghiên cứu về năng lực của một cá nhân mà cần đặt cá nhân trong các điều kiện về quy trình, thủ tục, các nguồn lực mà cá nhân đó được sử dụng cũng như hệ thống các quy định mà cá nhân phải tuân thủ trong quá trình hoạt động, đó chính là năng lực thể chế.

Thứ hai, Muốn nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước cần tác động đến các yếu tố ảnh hưởng đến năng lực ở hai cấp độ. Ở cấp độ môi trường thể chế, các yếu tố đó là: sự lãnh đạo chính trị, cơ chế hình thành chính sách, pháp luật và năng lực của người có thẩm quyền xây dựng chính sách, pháp luật; ở cấp độ tổ chức, năng lực ảnh hưởng bởi các yếu tố: cơ cấu tổ chức, quy trình, thủ tục giải quyết công việc hành chính nhà nước, nhân sự hành chính nhà nước, nguồn lực vật chất và hệ thống thông tin hành chính nhà nước.

Thứ ba, nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước không chỉ đơn thuần là tăng số lượng chính sách, pháp luật, nguồn lực tài chính, số lượng nhân sự... (yếu tố hữu hình) mà cần đảm bảo chất lượng, độ thích ứng của chính sách, pháp luật; mối quan hệ công tác, nhân sự có kiến thức, kỹ năng và thái độ phù hợp với yêu cầu của thực tế... Nói chung, cần có sự phù hợp giữa các yếu tố năng lực và đòi hỏi của xã hội, người dân. Vì vậy, khi tiến hành nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước cần thiết phải đặt trong một bối cảnh cụ thể.

Thứ tư, trong bối cảnh kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, vai trò và chức năng của thể chế hành chính nhà nước có sự thay đổi mạnh mẽ so với nền kinh tế tập trung quan liêu bao cấp. Sự thay đổi vai trò và chức năng của này đòi hỏi những năng lực mới so với trước đây.

Thứ năm, để đảm bảo thực hiện được các chức năng hành chính nhà nước trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, thể chế hành chính nhà nước cần đáp ứng được bốn tiêu chí: 1) mức độ tiếp cận thông tin của người dân; 2) mức độ tham gia của người dân; 3) thực hiện quan hệ đối ngoại/quốc tế; và 4) trách nhiệm giải trình của khu vực công.

Chương 3

NĂNG LỰC THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ Ở VIỆT NAM

3.1. BỐI CẢNH KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ Ở VIỆT NAM

3.1.1. Sự hình thành và phát triển nền kinh tế thị trường ở Việt Nam

3.1.1.1. Giai đoạn trước năm 1986 (Đại hội VI)

a) Thời điểm khởi đầu cuộc đổi mới

Năm 1979 được ghi nhận là thời điểm khởi đầu cuộc tìm tòi đổi mới - cải cách kinh tế ở Việt Nam. Ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam khóa IV đã ban hành Nghị Quyết số 6¹ trong đó chấp nhận sự tồn tại kinh tế cá thể trong tiểu thủ công và tư bản tư nhân sản xuất với một số mặt hàng; cũng chấp nhận thị trường tự do như sự bổ sung cho khu vực công hữu và “thị trường kế hoạch”, nhằm khai thác các nguồn lực vốn có trong tất cả các thành phần kinh tế để phát triển sản xuất và đảm bảo đời sống.

Sự nới lỏng về chính sách và cơ chế quản lý kinh tế đã tạo động lực thúc đẩy sản xuất lưu thông phát triển năng động và hiệu quả hơn trước, nổi bật nhất là sự năng động của người nông dân nhận khoán và phát triển kinh tế hộ gia đình². Cũng đã xuất hiện không ít đơn vị quốc doanh và một số địa phương đổi mới hoạt động sản xuất kinh doanh và đổi mới cơ chế quản lý hướng mạnh sang kinh tế thị trường, mà Nhà nước chấp nhận như trường hợp ngoại lệ, để tìm tòi, thử nghiệm cách làm ăn mới. Kết quả nhìn chung đã giảm bớt được ít nhiều khó khăn trong sản xuất và đời sống.

b) Trạng thái hai thị trường

Với những đổi mới bước đầu đó, trong nền kinh tế xuất hiện trạng thái hai thị trường: “thị trường có kế hoạch” chủ yếu trong khu vực kinh tế quốc doanh cơ bản vẫn theo cơ chế thống nhất quản lý thu mua phân phối theo giá cả Nhà nước và kế

1 Hội nghị TƯ 6 (khoá IV): Nghị quyết về lưu thông - phân phối, mở đường áp dụng cơ chế “kế hoạch 3 phần” trong các DNNN, cho phép DNNN vượt ra thị trường tự do với phần vượt ra ngoài kế hoạch pháp lệnh.

2 Năm 1981: Khoán 100 trong nông nghiệp. Hộ nông dân nhận khoán sản phẩm và được quyền bán sản phẩm vượt khoán trên thị trường tự do.

hoạch pháp lệnh như cũ (thực chất đó không phải là thị trường) và thị trường tự do với quan hệ mua bán theo giá cả thị trường, mà tất cả các thành phần kinh tế đều tham gia.

Với thực trạng hai thị trường như vậy, tồn tại hai hệ thống giá cả: giá cả do Nhà nước thống nhất quản lý, luôn thấp hơn giá cả thị trường tự do, lại được giữ ổn định trong khi giá cả thị trường luôn tăng rất nhanh, tạo ra sự chênh lệch giá. Giá cả biến động rối loạn làm cho toàn bộ lĩnh vực tiền lương, tài chính tiền tệ cũng như toàn bộ hoạt động sản xuất rối loạn theo; ngân sách bội chi và bất đắc dĩ phải in tiền bù đắp. Năm 1986 lạm phát tính theo giá bán lẻ hàng hoá và dịch vụ tiêu dùng với mức tăng kỷ lục – 774%. Đó là lúc mà nguồn lực trong tay Nhà nước rất cạn kiệt, tài chính tiền tệ rối loạn, Nhà nước hầu như mất khả năng quản lý vĩ mô[27].

Như vậy, trong giai đoạn này, nền kinh tế Việt Nam lâm vào rối loạn, khủng hoảng. Nguyên nhân không phải do áp dụng các quan hệ giá trị - thị trường mà *do áp dụng chúng thiếu đồng bộ, không hệ thống và thiếu triệt để*.

- Trong nhận thức lý luận, vẫn chưa thừa nhận những thay đổi mang tính cấu trúc của nền kinh tế mà thiếu chúng, không thể có nền móng cho sự tồn tại và phát triển của kinh tế thị trường. Cụ thể là chưa thừa nhận tính tất yếu của kinh tế đa thành phần, đa sở hữu, của sở hữu tư nhân và các lợi ích hợp pháp được hưởng từ các quyền tài sản (phủ nhận nguyên tắc phân phối dựa vào nguồn vốn đóng góp). Không thừa nhận quyền tự chủ kinh doanh, tự chịu trách nhiệm tài chính của doanh nghiệp. Nền kinh tế vận hành theo nguyên tắc "hiện vật", phủ nhận thị trường, giá cả và cạnh tranh thị trường. Tiếp tục duy trì mô hình tự cung - tự cấp kiểu Xô viết: xây dựng nền kinh tế tự bảo đảm, ưu tiên phát triển công nghiệp nặng, hướng nội, phụ thuộc vào nguồn tài trợ quốc tế (từ các nước XHCN).

- Hệ quả của những thay đổi cục bộ trong tư duy và thực tiễn trước đổi mới là nền kinh tế nhiều thành phần, đa sở hữu không được thừa nhận trên thực tế; Cơ chế kế hoạch hoá tập trung quan liêu bao cấp tiếp tục thống trị. Thị trường bắt đầu có tác động tích cực nhưng rất hạn chế, không đóng vai trò điều tiết hoạt động của doanh nghiệp. Nền kinh tế bị rối loạn, lâm vào tình trạng khủng hoảng nghiêm

trọng. Lực lượng sản xuất bị trói buộc; quan hệ sản xuất trở thành lực cản phát triển. Tình thế khủng hoảng làm gia tăng áp lực đổi mới toàn diện cơ chế kinh tế.

3.1.1.2. Giai đoạn từ Đại hội VI (1986) đến hết Đại hội VIII (2001).

Cuối năm 1986, Đại hội lần thứ VI của Đảng Cộng sản Việt Nam trên cơ sở tổng kết quá trình tìm tòi thử nghiệm từ 1979 đến 1986, và tham khảo kinh nghiệm nước ngoài, đã đưa ra những thay đổi có tính nguyên tắc trong chính sách kinh tế nhằm đẩy tới công cuộc đổi mới vì sự nghiệp từng bước xây dựng chủ nghĩa xã hội. Đại hội đã có những quyết định lớn và mới về chính sách. Đại hội khẳng định chính sách cơ cấu kinh tế nhiều thành phần có ý nghĩa lâu dài, trong đó kinh tế quốc doanh giữ vai trò chủ đạo. Đại hội cũng đưa ra quan điểm về sự cần thiết phát triển kinh tế hàng hoá trong sự nghiệp phát triển kinh tế; và đòi hỏi chuyển từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung theo pháp lệnh sang cơ chế kế hoạch hoá trên cơ sở tính toán kinh tế xuất phát từ đòi hỏi của thị trường.

Nghị quyết Đại hội lần thứ VI của Đảng (1986) đánh dấu sự đổi mới về chính sách kinh tế. Song từ việc ban hành chính sách mới đến việc đổi mới trên thực tế luôn có khoảng cách đáng kể. Thách thức lớn đối với Nhà nước là làm thế nào để có thể chuyển từ cách quản lý dựa trên nguyên tắc của nền kinh tế công cộng và kế hoạch hoá tập trung sang điều hành nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần. Trong thời gian này, nhiều cửa hàng Nhà nước có hai bộ phận, một bộ phận bán hàng theo tem phiếu và một bộ phận bán “giá tự do”. Tỷ phần kinh doanh theo giá thị trường ngày càng mở rộng. “Chênh lệch giá” vẫn tồn tại với những hậu quả tiêu cực. Chỉ số giá bán lẻ hàng hoá và dịch vụ tiêu dùng trong 3 năm (1986, 1987, 1988) vẫn tăng ở mức ba con số (774,4%, 233,1% và 393,8%).[27]

Theo Nghị quyết số 6 của Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá 6 (năm 1989), Việt Nam đã chuyển sang chính sách một thị trường thống nhất, thông suốt cả nước và gắn với thị trường thế giới; chấp nhận chính sách một loại giá – đó là giá cả thị trường. Việc mua bán giá Nhà nước kèm theo tem phiếu cơ bản bị xoá bỏ. Đồng thời, Nhà nước cũng đã chấp nhận để lãi suất và tỉ giá hối đoái gắn với mức lãi suất và tỉ giá của thị trường. Các doanh nghiệp quốc doanh phải tự tìm khách hàng và người cung ứng cho mình và thoả thuận giá cả với họ. Người dân không

còn được phát tem phiếu. Người lao động hưởng lương được nhận lương có tính đến giá cả thị trường.

*** Các mốc đổi mới chủ yếu của giai đoạn 1986-2001**

a) 1986-1987: đổi mới tư duy, chuẩn bị về mặt tư tưởng và đường lối đổi mới và tiến hành đổi mới trên thực tế ở một số lĩnh vực.

- Đại hội Đảng VI: đề ra đường lối đổi mới, trong đó, nhấn mạnh yêu cầu đổi mới tư duy. Tư tưởng coi việc “sử dụng đúng đắn quan hệ hàng hoá - tiền tệ là đặc trưng thứ hai của cơ chế mới về quản lý” (sau tính kế hoạch), đòi hỏi “sản xuất phải gắn với thị trường, mọi hoạt động kinh tế phải so sánh chi phí với hiệu quả, các tổ chức và đơn vị kinh tế phải tự bù đắp chi phí và có lãi để tái sản xuất mở rộng”, v.v.

- 1987: Sửa đổi Luật Đất đai, ban hành Luật Đầu tư nước ngoài trực tiếp, một đạo luật được coi là rất thông thoáng. Chuyển sang chính sách tỷ giá sát với tỷ giá thị trường. Mở cửa cho xuất khẩu các loại nông sản, đặc biệt là gạo.

b) 1988 - 1990: tiến hành đổi mới một cách có hệ thống, tương đối đồng bộ và triệt để trên phạm vi toàn bộ nền kinh tế:

- Khoán 10 trong nông nghiệp; thiết lập hệ thống ngân hàng hai cấp.

- Xoá bỏ chế độ hai giá, áp dụng hệ thống giá thị trường, thống nhất hệ thống tỷ giá và thực hiện chế độ lãi suất dương để chống lạm phát;

- Thông qua Pháp lệnh về NHNN, Pháp lệnh về các NHTM và các Tổ chức tín dụng;

- Sửa đổi Luật Đầu tư nước ngoài;

- Ban hành Luật Công ty;

- Cho phép các công ty tư nhân trực tiếp xuất, nhập khẩu.

c) 1991-1996: Tiếp tục đẩy mạnh đổi mới thể chế và định hình khung cấu trúc thể chế của nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần.

- 1991: Đại hội Đảng VII, thông qua “Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH”. Cương lĩnh khẳng định đường lối “*Phát triển một nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo định hướng XHCN*”. Kinh tế quốc doanh giữ vai trò chủ đạo... Xoá bỏ triệt để cơ chế quản lý tập trung quan liêu, bao cấp, hình

thành cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước bằng pháp luật, kế hoạch, chính sách và các công cụ khác.”

- Năm 1992, thông qua Hiến pháp mới, chính thức thừa nhận nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần;

- Thí điểm cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước (1992), bắt đầu triển khai rộng từ năm 1996.

- Sửa đổi Luật Đất đai, ban hành Luật Phá sản; Luật Doanh nghiệp nhà nước;

- Lệnh cấm vận của Mỹ được tháo bỏ (1993); Năm 1995, Việt Nam trở thành thành viên ASEAN và bình thường hoá quan hệ với Mỹ.

- Bãi bỏ nhiều loại giấy phép xuất khẩu và chế độ quản lý bằng hạn ngạch.

d) 1996-2000: nhịp đổi mới thể chế có phần chững lại, nền kinh tế chịu tác động tiêu cực mạnh mẽ của cuộc khủng hoảng tài chính- tiền tệ khu vực.

- Đại hội Đảng VIII (1996) tổng kết 10 năm đổi mới, nhận định nước ta đã thoát khỏi tình trạng khủng hoảng kinh tế - xã hội, bước vào thời kỳ đẩy mạnh CNH, HĐH đất nước, đặt mục tiêu đến năm 2020, đưa nước ta "về cơ bản trở thành nước công nghiệp

- Hội nghị Trung ương 4 (khoá VIII, tháng 12/1997) phân tích xu hướng chững lại của quá trình đổi mới và tăng trưởng kinh tế, cảnh báo những nguy cơ và thách thức lớn do các điểm yếu nghiêm trọng bên trong gây ra.

e) Những giới hạn nhận thức về nền kinh tế trong giai đoạn xây dựng XHCN (đến năm 2000):

- Vẫn coi thị trường *chỉ là một cơ chế để điều tiết nền kinh tế* chứ chưa phải là một chỉnh thể hoàn chỉnh, bao gồm cả cấu trúc nội tại lẫn thiết chế vận hành, chưa tiến tới quan niệm xây dựng *nền kinh tế thị trường định hướng XHCN*. Về thực chất, *chưa coi kinh tế thị trường là cơ sở kinh tế của xã hội tiến lên CNXH*.

- Chưa làm sáng tỏ vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường do chưa phân định rõ chức năng nhà nước - thị trường. Nhà nước vẫn ôm đồm, bao biện nhiều chức năng mà thị trường đảm nhiệm hiệu quả hơn (phân phối vốn; quản trị DN) trong khi chưa chú ý đúng mức đến những chức năng mà nhà nước phải hoàn

thành (xây dựng và thực thi khung khổ quản lý nhà nước 'khung khổ hành chính - pháp lý', cung cấp hàng hoá và dịch vụ công, hỗ trợ phát triển, v.v.).

- Tư tưởng bảo hộ khu vực doanh nghiệp nhà nước vẫn còn nặng. Nhận thức về vai trò của hệ thống giá cả thị trường và cạnh tranh tự do trong nền kinh tế thị trường không rõ ràng, thể hiện qua thái độ đối với tình trạng độc quyền của nhiều doanh nghiệp nhà nước.

- Khuôn khổ pháp lý - hành chính cho kinh doanh thị trường không đầy đủ, thiếu đồng bộ, mâu thuẫn và khó dự báo.

- Thừa nhận mở cửa và hội nhập kinh tế quốc tế là tất yếu và phải chủ động tham gia nhưng lại chưa xây dựng được quan niệm về nền kinh tế độc lập tự chủ phù hợp với các điều kiện phát triển mới của thế giới và đất nước.

3.1.1.3. Giai đoạn thực hiện các mục tiêu của Đại hội IX (2001-2006)

Chuyển từ nhận thức thị trường như một công cụ, một cơ chế quản lý kinh tế sang nhận thức thị trường là một chỉnh thể, là cơ sở kinh tế của xã hội trong giai đoạn tiến lên CNXH. Đặt vấn đề xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN.

Đại hội IX khái quát mô hình nền kinh tế thị trường thể hiện sự phát triển tư duy hệ thống về mô hình tổng quát của Việt Nam trong thời kỳ quá độ lên CNXH . “Đảng và Nhà nước ta chủ trương thực hiện nhất quán và lâu dài chính sách phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường , có sự quản lý của nhà nước theo định hướng XHCN , đó chính là **nền kinh tế thị trường định hướng XHCN**”.

- Xác định một loạt yếu tố bảo đảm định hướng XHCN của sự phát triển kinh tế thị trường: Bổ sung “dân chủ” vào hệ mục tiêu phát triển tổng quát: “độc lập dân tộc gắn liền với CNXH, dân giàu, nước mạnh, XH công bằng, **dân chủ**, văn minh”; Xác nhận chiến lược công nghiệp hóa, hiện đại hóa rút ngắn trong môi trường hội nhập kinh tế quốc tế; Coi “từng bước phát triển kinh tế tri thức” là một nội dung của chiến lược phát triển kinh tế; Kinh tế thị trường có sự quản lý của nhà nước (nhà nước XHCN); "Thực hiện phân phối chủ yếu theo kết quả lao động và hiệu quả kinh tế; đồng thời phân phối theo mức đóng góp vốn và các nguồn lực khác ... Tăng

trường kinh tế gắn liền và bảo đảm tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng bước phát triển", "đi đôi với phát triển văn hóa và giáo dục".

- Chọn ba mũi đột phá chiến lược trong phát triển kinh tế - xã hội là:

+ Xây dựng đồng bộ hệ thống thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN mà trọng tâm là đổi mới cơ chế, chính sách nhằm giải pháp triệt để lực lượng sản xuất, mở rộng thị trường trong và ngoài nước;

+ Tạo bước chuyển mạnh về phát triển nguồn nhân lực, trọng tâm là giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ;

+ Đổi mới bộ máy và phương thức hoạt động của hệ thống chính trị, trọng tâm là cải cách hành chính, xây dựng bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh..

Với sự xác định như vậy, Đại hội IX đã tiến một bước dài trong việc cụ thể hoá mô hình phát triển kinh tế theo định hướng XHCN của Việt Nam.

- Hiệp định Thương mại Việt - Mỹ (12-2001) phát huy tác dụng tích cực, mở ra nhiều cơ hội phát triển to lớn cho nền kinh tế và các doanh nghiệp Việt Nam. Nó chứng tỏ việc giải phóng thể chế mang lại sức thúc đẩy phát triển mạnh mẽ.

- Luật Doanh nghiệp tiếp tục phát huy tác dụng, với sức lan toả mạnh, tạo nên làn sóng phát triển mới trong khu vực tư nhân.

- Quá trình mở cửa và hội nhập kinh tế quốc tế được đẩy mạnh (thực hiện AFTA, đẩy mạnh quá trình liên kết kinh tế ASEAN theo hướng xây dựng Cộng đồng kinh tế ASEAN; tham gia ASEM, ký Hiệp định bảo hộ đầu tư với Nhật Bản; thúc đẩy quá trình gia nhập WTO, v.v.).

3.1.1.4. Giai đoạn từ Đại hội X tới nay

Nền kinh tế nước ta đã đạt được những thành tựu quan trọng trong thập kỷ gần đây. Điều đó đã được đánh giá và khẳng định trong các kỳ Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X và XI. Có thể khái quát các thành tựu mà nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam đạt được như sau:

Một là: Đưa đất nước thoát ra khỏi khủng hoảng kinh tế, tăng trưởng kinh tế nhanh và ổn định.

Hai là: Tạo dựng được những tiền đề cần thiết cho sự phát triển kinh tế thị trường và sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước; cải thiện một bước kết

cấu hạ tầng kinh tế xã hội, tạo điều kiện thúc đẩy phát triển kinh tế và đời sống nhân dân; hệ thống giáo dục, khoa học công nghệ phát triển khá, thể chế kinh tế thị trường đã từng bước được hình thành và phát triển.

Ba là: Cơ cấu kinh tế có sự chuyển biến tích cực để phát huy tiềm năng của từng ngành, từng vùng trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá.

Bốn là: Kinh tế đối ngoại được mở rộng và phát triển, khả năng hội nhập khu vực và thế giới được tăng cường.

Năm là: Thành quả của xã hội về xoá đói giảm nghèo.

Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu nói trên, trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam còn có một số mặt hạn chế: hệ thống thị trường chưa đồng bộ; môi trường kinh tế chưa được hoàn thiện và chưa thực sự hiệu quả, năng lực quản lý nhà nước và cơ chế chính sách chưa theo kịp thực tiễn; nguồn nhân lực chưa đáp ứng được với kinh tế thị trường trong bối cảnh hội nhập.

Đại Hội XI đã thông qua Cương xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH (bổ sung, phát triển). Đây là văn kiện quan trọng xác định đặc điểm thời đại và con đường đi lên CNXH ở Việt Nam trong những thập kỷ tiếp theo. Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 2011-2020 xác định 3 đột phá quan trọng nhằm thay đổi mô hình tăng trưởng mở rộng theo chiều sâu và hội nhập sâu, rộng vào nền kinh tế toàn cầu. Cụ thể 3 đột phá chiến lược:

(1). Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, trọng tâm là tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng và cải cách hành chính.

(2). Phát triển nhanh nguồn nhân lực, đặc biệt nguồn nhân lực chất lượng cao, tập trung vào việc đổi mới căn bản và toàn diện nền giáo dục quốc dân; gắn kết chặt chẽ phát triển nguồn nhân lực với phát triển và ứng dụng khoa học, công nghệ.

(3). Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, với một số công trình hiện đại, tập trung vào hệ thống giao đông và hạ tầng đô thị lớn[117]

3.1.2. Quá trình hội nhập quốc tế ở Việt Nam.

Có thể nói quá trình hội nhập chính trị của nước ta thực tế đã bắt đầu từ khi Việt Nam trở thành thành viên Liên hợp quốc từ năm 1976 Thời điểm Việt Nam hội nhập kinh tế quốc tế có thể được tính khi nước ta gia nhập Hội đồng Tương trợ kinh

tế (năm 1978), mặc dù các chuẩn mực và nguyên tắc hợp tác có nhiều khác biệt so với các cơ chế hợp tác quốc tế hiện nay. Tuy nhiên, quá trình phát triển tư duy của Đảng ta về hội nhập quốc tế thực chất chỉ bắt đầu cùng với sự nghiệp đổi mới được Đại hội VI (năm 1986) khởi xướng.

Đại hội VI của Đảng nhận định: “Một đặc điểm nổi bật của thời đại là cuộc cách mạng khoa học - kỹ thuật đang diễn ra mạnh mẽ, tạo thành bước phát triển nhảy vọt của lực lượng sản xuất và đẩy nhanh quá trình quốc tế hóa các lực lượng sản xuất”. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội do Đại hội VII thông qua năm 1991 khẳng định “Cuộc cách mạng khoa học và công nghệ hiện đại, cùng với xu thế quốc tế hóa đời sống kinh tế thế giới là một thời cơ để phát triển”[12]. Như vậy, cho đến Đại hội VII, khái niệm hội nhập chưa xuất hiện, nhưng nhận thức của Đảng ta về quá trình quốc tế hóa là các tiền đề quan trọng để phát triển tư duy về hội nhập quốc tế. Trong thời kỳ này, trên thực tế, quá trình hội nhập kinh tế quốc tế đã bắt đầu diễn ra với việc Việt Nam bình thường hóa quan hệ với Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF), Ngân hàng Thế giới (WB), Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) vào tháng 10-1993.

Thuật ngữ hội nhập bắt đầu được đề cập lần đầu tiên trong Văn kiện Đại hội VIII của Đảng (năm 1996): “Xây dựng một nền kinh tế mở, hội nhập với khu vực và thế giới, hướng mạnh về xuất khẩu, đồng thời thay thế nhập khẩu bằng những sản phẩm trong nước sản xuất có hiệu quả”. Trước khi khái niệm “hội nhập” được sử dụng chính thức, ở nước ta đã có một số thử nghiệm về ngôn ngữ liên quan tới khái niệm này. Lúc đầu là khái niệm “nhất thể hóa” được sử dụng, sau đó là khái niệm “hòa nhập”. Hai khái niệm này tuy thể hiện khá chính xác nội hàm, nhưng gây lo ngại về mất bản sắc và độc lập, do đó thuật ngữ “hội nhập” được sử dụng và trở thành khái niệm chính thức trong văn kiện của Đảng.

Chính trong giai đoạn này, hội nhập quốc tế của nước ta đã chính thức bắt đầu với việc gia nhập ASEAN (năm 1995), ký Hiệp định hợp tác khung Việt Nam - Ủy ban châu Âu dựa theo các chuẩn mực quốc tế (năm 1995), gia nhập Diễn đàn Hợp tác Á - Âu (ASEM) năm 1996, và Diễn đàn Hợp tác kinh tế châu Á - Thái Bình Dương (APEC) năm 1998. Cũng trong giai đoạn này, Việt Nam đã nộp đơn

xin gia nhập WTO (năm 1995), tuy quá trình đàm phán còn chậm và chưa được thúc đẩy mạnh mẽ.

- Bước phát triển có tính đột phá của quá trình này là việc chúng ta chính thức gia nhập ASEAN ngày 25/7/1995 và tham gia Khu vực Thương mại Tự do ASEAN (AFTA) từ 1/1/1996. Từ đó đến nay, Việt Nam cũng lần lượt cùng các nước ASEAN tham gia vào các cơ chế liên kết ASEAN trong các lĩnh vực dịch vụ, đầu tư, sở hữu trí tuệ, công nghệ thông tin...

- Tháng 11/1998, Việt Nam trở thành thành viên chính thức của Diễn đàn Hợp tác kinh tế Châu Á-Thái Bình Dương (APEC) – khối kinh tế khu vực lớn nhất thế giới, chiếm hơn 80% kim ngạch buôn bán, gần 2/3 đầu tư và hơn 50% viện trợ nước ngoài (ODA) của Việt Nam.

Đến Đại hội IX (năm 2001), chủ trương hội nhập kinh tế quốc tế tiếp tục được nhấn mạnh: “*Chủ động hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực* theo tinh thần phát huy tối đa nội lực, nâng cao hiệu quả hợp tác quốc tế, bảo đảm độc lập tự chủ và định hướng xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích dân tộc, an ninh quốc gia, giữ gìn bản sắc văn hóa dân tộc, bảo vệ môi trường”. Tuy nhiên, quan điểm về hội nhập kinh tế quốc tế được thể hiện cụ thể nhất trong Nghị quyết số 07-NQ/TW của Bộ Chính trị khóa IX (năm 2001) về hội nhập kinh tế quốc tế.

Giai đoạn này, hội nhập quốc tế của nước ta đã bắt đầu đi vào chiều sâu với việc ký kết Hiệp định Thương mại song phương với Hoa Kỳ năm 2001, đẩy nhanh đàm phán gia nhập WTO, thực hiện AFTA,...

- Từ đầu năm 2002, chúng ta cùng các nước ASEAN tiến hành đàm phán với Trung Quốc về thành lập Khu vực mậu dịch tự do ASEAN-Trung Quốc. Đầu tháng 11/2002 vừa qua, các nước ASEAN và Trung Quốc đã ký kết Hiệp định khung về Hợp tác kinh tế hai bên, trong đó quy định những nguyên tắc cơ bản của Khu vực mậu dịch tự do ASEAN-Trung Quốc sẽ hoàn thành vào năm 2010 đối với Trung Quốc và ASEAN-6, năm 2015 đối với ASEAN-4. Bắt đầu từ năm 2003, hai bên sẽ đàm phán cụ thể hoá các nguyên tắc trên thành các quy định để thực hiện Khu vực mậu dịch tự do này.

- Tháng 9/2002, tại Brunei, các nước ASEAN và CER (Úc và Niudilân) đã ký Tuyên bố chung thiết lập Đối tác kinh tế gần gũi (CEP) giữa hai bên. Các nhà đàm phán của các nước ASEAN và CER sẽ tiếp tục đàm phán cụ thể hoá các cam kết của đối tác kinh tế gần gũi này trong thời gian tới.

- Với Nhật, tại Hội nghị cấp cao ASEAN-Nhật ở Cămpuchia đầu tháng 11/2002, các nhà lãnh đạo ASEAN và Nhật đã nhất trí thiết lập Đối tác kinh tế toàn diện, trong đó bao gồm cả một Khu vực mậu dịch tự do ASEAN-Nhật, dự kiến sẽ được thành lập sớm, có thể là trước cả Khu vực mậu dịch tự do ASEAN-Trung Quốc.

- Với Mỹ, tại Hội nghị cấp cao APEC ở Mêhicô (tháng 10/2002), Tổng thống Mỹ đã đưa ra “Sáng kiến vì sự năng động ASEAN” nhằm thắt chặt quan hệ hợp tác giữa Mỹ và ASEAN thông qua việc từng bước ký các hiệp định thương mại tự do song phương với từng nước ASEAN.

- Bên cạnh việc tham gia liên kết kinh tế song phương và đa phương như đã nêu trên, trong những năm qua, Việt Nam cũng đồng thời tham gia vào các liên kết kinh tế tiểu vùng như Lưu vực Mêkông mở rộng (GMS), Hành lang Đông Tây (WEC), Tam giác phát triển Việt Nam-Lào-Cămpuchia...

Đại hội X (năm 2006) tái khẳng định chủ trương chủ động và tích cực hội nhập kinh tế quốc tế và nêu định hướng “đồng thời mở rộng hợp tác quốc tế trên các lĩnh vực khác”. Với định hướng này, hợp tác quốc tế trong các lĩnh vực quốc phòng, an ninh, văn hóa, xã hội được đẩy mạnh, nhất là trong khuôn khổ các cơ chế hợp tác của ASEAN và do ASEAN làm chủ đạo. Tại Đại hội XI, Đảng ta đã có thêm một bước phát triển tư duy quan trọng với việc chuyển từ “*hội nhập kinh tế quốc tế*” sang “*chủ động và tích cực hội nhập quốc tế*”, tức là mở rộng phạm vi, lĩnh vực và tính chất của hội nhập.

Giai đoạn giữa Đại hội X và Đại hội XI có những thay đổi về chất trong hội nhập quốc tế với đỉnh cao là việc nước ta chính thức trở thành thành viên của WTO (năm 2007). Những năm sau đó, Việt Nam ký kết nhiều FTA song phương và khu vực, như Hiệp định Đối tác kinh tế toàn diện với Nhật Bản (JVEPA) năm 2008; Hiệp định khung về Đối tác và hợp tác toàn diện với EU (PCA) năm 2010; FTA với

Chi-lê; FTA của ASEAN với các đối tác; bắt đầu đàm phán Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) năm 2010. Cũng trong giai đoạn này, hợp tác quốc phòng - an ninh được mở rộng với việc tham gia một số cơ chế đối thoại về quốc phòng, như ADMM, ADMM+. Các bộ, ngành chức năng cũng đã tích cực mở rộng hợp tác quốc tế trong các lĩnh vực chuyên ngành, tham gia ngày càng nhiều hơn vào các tổ chức quốc tế và khu vực.

Như vậy, hội nhập quốc tế của Việt Nam là một tiến trình từng bước từ thấp đến cao diễn ra trên cả phương diện đơn phương, song phương và đa phương, lồng ghép các phạm vi tiểu vùng, khu vực, liên khu vực và toàn cầu, diễn ra trên hầu hết các lĩnh vực gồm hàng hoá, dịch vụ, đầu tư, sở hữu trí tuệ...

Tóm lại, từ năm 1986, cùng với quá trình đổi mới và mở rộng hợp tác với bên ngoài, tư duy của Đảng ta về hội nhập quốc tế đã liên tục phát triển, các hoạt động hội nhập quốc tế, với hội nhập kinh tế quốc tế là trọng tâm, cũng liên tục phát triển cả về chiều rộng và chiều sâu. Có thể tổng hợp một số nét lớn như sau:

Thứ nhất, hội nhập quốc tế gắn liền với quá trình gia nhập các tổ chức quốc tế, tức là chấp nhận các luật lệ và chuẩn mực quốc tế chung. Điều này xuất phát từ thực tế là nước ta bị bao vây, cô lập, phải chủ động bình thường hóa quan hệ và gia nhập các tổ chức quốc tế. Cũng vì vậy, hội nhập quốc tế được nhìn nhận thiên về quá trình đàm phán gia nhập các tổ chức quốc tế, chấp nhận “luật chơi” quốc tế.

Thứ hai, hội nhập quốc tế cũng được diễn ra trong quan hệ song phương. Ngoài các cấp độ đa phương, các văn kiện của Đảng cũng coi hợp tác song phương theo chuẩn mực chung là một phần của hội nhập quốc tế. Nghị quyết số 07-NQ/TW đã coi việc ký kết Hiệp định Thương mại với Hoa Kỳ là một nội dung của hội nhập kinh tế quốc tế. Nhiều văn kiện của Đảng nhấn mạnh các nội dung có tính chất hội nhập bên trong của nền kinh tế như biện pháp thực hiện hội nhập quốc tế. Trên thực tế, phần lớn các điều khoản của Hiệp định Thương mại với Hoa Kỳ được xây dựng trên các quy định của WTO.

Thứ ba, hội nhập quốc tế khởi đầu đặt trọng tâm trong lĩnh vực kinh tế và sau đó mở rộng sang các lĩnh vực khác. Trên thực tế, hội nhập quốc tế ở nước ta đã diễn ra trên nhiều lĩnh vực. Trong giai đoạn đầu, các văn kiện của Đảng chỉ đề cập

đến hội nhập kinh tế do đây là lĩnh vực trọng tâm. Đến các đại hội Đảng gần đây, hội nhập trong các lĩnh vực khác đã được định hướng ngày càng rõ hơn, xuất phát từ thực tế là hội nhập kinh tế đã tạo cơ sở để Việt Nam mở rộng hội nhập trên các lĩnh vực khác và hội nhập trên các lĩnh vực khác càng củng cố mức độ hội nhập kinh tế của nước ta.

Hội nhập quốc tế là một quá trình tất yếu, do bản chất xã hội của lao động và quan hệ giữa con người. Các cá nhân muốn tồn tại và phát triển phải có quan hệ và liên kết với nhau tạo thành cộng đồng. Nhiều cộng đồng liên kết với nhau tạo thành xã hội và các quốc gia-dân tộc. Các quốc gia lại liên kết với nhau tạo thành những thực thể quốc tế lớn hơn và hình thành hệ thống thế giới.

Sự ra đời và phát triển của kinh tế thị trường đòi hỏi phải mở rộng các thị trường quốc gia, hình thành thị trường khu vực và quốc tế thống nhất. Đây là động lực chủ yếu thúc đẩy quá trình hội nhập kinh tế quốc tế nói riêng và hội nhập quốc tế nói chung.

3.2. ĐÁNH GIÁ NĂNG LỰC THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC THÍCH ỨNG VỚI KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ Ở VIỆT NAM

Đánh giá năng lực là sự phân tích giữa các năng lực mong muốn và những năng lực hiện có. Kết quả đánh giá năng lực sẽ cung cấp cơ sở cho việc xây dựng chương trình phát triển năng lực nhằm tăng cường năng lực hoặc tối ưu hoá năng lực hiện có vốn đã mạnh mẽ và đã tốt rồi[86]. Mục đích của đánh giá năng lực là xác định những năng lực quan trọng đã và đang tồn tại, tạo ra một sự hiểu biết về năng lực hiện có và xác định những năng lực nào cần bổ sung để đạt được mục tiêu. Đánh giá năng lực giúp phân tích khoảng cách giữa những năng lực mà chúng ta có (tài sản năng lực) với những năng lực mà chúng ta muốn (nhu cầu năng lực).

Những đánh giá ở phần này được Tác giả Luận án tiến hành dựa trên ba cơ sở:

Thứ nhất, từ kết quả khảo sát. Tác giả đã tiến hành khảo sát về năng lực hiện có và nhu cầu năng lực dựa trên ý kiến của người dân và công chức hành chính. Tác giả đã khảo sát ở 8 địa phương là Lào Cai, Thái Nguyên, Vĩnh Phúc, Hà Nội, Thái

Bình, Đà Nẵng, Quảng Nam và Thành phố Hồ Chí Minh với 1250 ý kiến của cả người dân và công chức nhà nước (xem phụ lục 3)

Thứ hai, từ ý kiến của các chuyên gia. Tác giả đã lấy ý kiến của các chuyên gia đang hoạt động trong các lĩnh vực: xây dựng chính sách, thực thi chính sách, giám sát việc xây dựng và thực thi chính sách, và nghiên cứu chính sách.

Thứ ba, tự đánh giá của tác giả. Dựa trên các tài liệu nghiên cứu, các số liệu có được từ các chương trình, dự án trong và ngoài nước, tác giả đưa ra những đánh giá về năng lực thể chế Hành chính nhà nước Việt Nam.

Đánh giá năng lực thể chế Hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay được thể hiện ở hai nội dung là thực trạng năng lực, và nhu cầu năng lực.

3.2.1. Thực trạng năng lực thể chế Hành chính nhà nước Việt Nam

3.2.1.1. Mức độ tiếp cận thông tin của người dân

Tiếp cận thông tin là một quyền trong Hiến pháp và đến nay đã có nhiều văn bản pháp luật quy định về vấn đề này do các cơ quan hành chính nhà nước ban hành. Liên quan đến vấn đề thông tin, có nhiều văn bản quy phạm pháp luật có quy định. Pháp lệnh về Bảo vệ bí mật nhà nước và nghị định hướng dẫn thực hiện pháp lệnh này là những văn bản pháp lý chính quy định danh mục các thông tin không được công khai. Luật Phòng, chống tham nhũng quy định một cách toàn diện những loại hình thông tin phải được công khai ở nhiều ngành khác nhau. Luật này cũng lần đầu tiên quy định quyền của cá nhân và tổ chức trong việc yêu cầu thông tin từ các cơ quan, tổ chức và đơn vị hành chính nhà nước, cũng như nghĩa vụ của các cơ quan hành chính nhà nước phải trả lời yêu cầu thông tin trong vòng 10 ngày. Hình thức công khai theo quy định của Luật này bao gồm công bố tại cuộc họp của cơ quan, tổ chức, đơn vị; niêm yết tại trụ sở của cơ quan, tổ chức, đơn vị; thông báo bằng văn bản đến cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan; phát hành ấn phẩm; thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng; đưa lên trang thông tin điện tử; cung cấp thông tin theo yêu cầu của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Ngoài những trường hợp pháp luật có quy định về hình thức công khai, người đứng đầu cơ

quan tổ chức đơn vị có trách nhiệm lựa chọn một hoặc một số hình thức công khai quy định.

Các lĩnh vực cần phải công khai theo quy định của Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 bao gồm: Công khai minh bạch trong mua sắm công và xây dựng cơ bản (Điều 13). Trong lĩnh vực này phải công khai kế hoạch đấu thầu, mời sơ tuyển và kết quả sơ tuyển mời thầu; danh mục các nhà thầu tham gia đấu thầu hạn chế; kết quả lựa chọn nhà thầu; thông tin về cá nhân tổ chức thuộc chủ dự án bên nhà thầu, mời thầu...; Công khai minh bạch trong quản lý dự án đầu tư xây dựng (Điều 14). Dự án quy hoạch đầu tư xây dựng phải được tổ chức lấy ý kiến của nhân dân địa phương nơi quy hoạch. Dự án đầu tư xây dựng từ ngân sách địa phương phải được Hội đồng nhân dân xem xét quyết định. Dự án đầu tư xây dựng sau khi được quyết định phê duyệt phải được công khai để nhân dân giám sát; Công khai và minh bạch về ngân sách nhà nước (Điều 15). Các cấp ngân sách, đơn vị dự toán ngân sách phải công khai chi tiết số liệu dự toán và quyết toán đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê chuẩn kể cả ngân sách bổ sung. Đơn vị dự toán ngân sách có nguồn thu và các khoản chi từ các khoản đóng góp của tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật phải công khai mục đích huy động, kết quả huy động và hiệu quả việc sử dụng các nguồn huy động; Tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ phải công khai các nội dung liên quan đến số liệu dự toán quyết toán; các khoản đóng góp của tổ chức cá nhân (nếu có); cơ sở xác định mức hỗ trợ và số tiền ngân sách nhà nước hỗ trợ; Dự án đầu tư xây dựng cơ bản có sử dụng vốn từ ngân sách nhà nước phải công khai các nội dung về việc phân bổ vốn đầu tư trong dự án ngân sách được giao hàng năm trong các dự án, dự toán ngân sách của dự án đầu tư theo kế hoạch đầu tư được duyệt, mức vốn đầu tư của dự toán được giao trong dự toán ngân sách hàng năm; quyết toán vốn đầu tư của dự toán hàng năm; Công khai minh bạch việc huy động và sử dụng các khoản đóng góp của nhân dân (Điều 16); Công khai minh bạch việc quản lý sử dụng các khoản viện trợ, hỗ trợ; Công khai minh bạch trong việc quản lý doanh nghiệp của Nhà nước (Điều 18). Doanh nghiệp của Nhà nước có trách nhiệm công khai vốn và tài sản của Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, vốn vay ưu đãi, báo cáo tài chính và kết quả kiểm toán,

việc trích lập và sử dụng quỹ của doanh nghiệp, việc tuyển dụng lao động, bổ nhiệm các chức danh lãnh đạo, quản lý của doanh nghiệp và nội dung khác theo quy định của pháp luật; Công khai minh bạch trong cổ phần hoá doanh nghiệp của Nhà nước (Điều 19); Báo cáo kiểm toán việc sử dụng ngân sách, tài sản của Nhà nước phải được công khai (Điều 20); Công khai minh bạch trong quản lý và sử dụng đất (Điều 21); Công khai minh bạch trong quản lý và sử dụng nhà ở (Điều 22). Thẩm quyền, trình tự, thủ tục và việc cấp giấy phép xây dựng nhà ở và giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở phải được công khai, việc hoá giá nhà ở thuộc sở hữu nhà nước, đối tượng được hoá giá nhà ở và các khoản tiền phải nộp khi hoá giá nhà ở phải được công khai. Việc bán nhà ở cho người tái định cư, người có thu nhập thấp và những đối tượng ưu tiên khác phải được công khai; Công khai minh bạch trong lĩnh vực giáo dục (Điều 23); Công khai minh bạch trong lĩnh vực y tế (Điều 24); Công khai minh bạch trong lĩnh vực khoa học công nghệ (Điều 25). Việc xét tuyển chọn giao trực tiếp, tài trợ thực hiện nhiệm vụ khoa học công nghệ và việc đánh giá, nghiệm thu nhiệm vụ khoa học công nghệ phải được tiến hành công khai, cơ quan quản lý khoa học công nghệ, đơn vị nghiên cứu khoa học công nghệ phải công khai việc quản lý sử dụng ngân sách nhà nước, tài sản của Nhà nước, các khoản hỗ trợ, viện trợ, đầu tư, các khoản thu từ các hoạt động khoa học công nghệ; Công khai minh bạch trong lĩnh vực thể dục thể thao (Điều 26); Công khai minh bạch trong hoạt động thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiểm toán Nhà nước (Điều 27); Công khai minh bạch trong các hoạt động giải quyết các công việc của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền (Điều 28); Công khai minh bạch trong lĩnh vực tư pháp (Điều 29). Việc thụ lý, điều tra, truy tố, kiểm sát, xét xử, thi hành án phải được công khai theo quy định của pháp luật về tố tụng và các quy định khác về pháp luật có liên quan; Công khai minh bạch trong công tác tổ chức cán bộ (Điều 30). Việc tuyển dụng cán bộ công chức, viên chức và người lao động khác vào cơ quan, tổ chức, đơn vị phải được công khai về số lượng tiêu chuẩn, hình thức và kết quả tuyển dụng. Việc quy hoạch, đào tạo, bổ nhiệm, chuyển ngạch, luân chuyển, điều động, khen thưởng, cho thôi việc, cho thôi giữ chức vụ, miễn nhiệm, bãi

nhiệm, kỷ luật, hưu trí đối với cán bộ công chức, viên chức và người lao động khác phải được công khai trong cơ quan tổ chức đơn vị nơi người đó làm việc.

Luật Phòng, chống tham nhũng, tại Điều 31, đã quy định về quyền yêu cầu cung cấp thông tin của cơ quan tổ chức, theo đó cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị xã hội, cơ quan báo chí trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm cung cấp thông tin về hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị mình theo quy định của pháp luật. Trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được yêu cầu, cơ quan, tổ chức, đơn vị được yêu cầu phải cung cấp thông tin, trừ trường hợp nội dung thông tin đã được công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng, được phát hành ấn phẩm và các niêm yết công khai; trường hợp không cung cấp hoặc chưa cung cấp được thì phải trả lời bằng văn bản cho cơ quan, tổ chức yêu cầu biết và nêu rõ lý do. Tại Điều 32 của Luật đã quy định về quyền yêu cầu cung cấp thông tin của cá nhân theo đó cán bộ, công chức, viên chức và người lao động khác có quyền yêu cầu người đứng đầu tổ chức, cơ quan, đơn vị nơi mình làm việc cung cấp thông tin về hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị đó (Khoản 1 Điều 32). Công dân có quyền yêu cầu chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi mình cư trú cung cấp về hoạt động của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn đó (Khoản 2 Điều 32). Trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được yêu cầu, người được yêu cầu có trách nhiệm cung cấp thông tin, trừ trường hợp nội dung thông tin đã được công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng, được phát hành ấn phẩm hoặc niêm yết công khai; trường hợp không cung cấp hoặc chưa cung cấp được thì phải trả lời bằng văn bản cho người yêu cầu biết và nêu rõ lý do (Khoản 3 Điều 32).

Pháp lệnh Dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007 quy định rất toàn diện về thông tin phải công khai ở cấp xã, cũng như hình thức công bố.

Nhiều văn bản pháp luật khác yêu cầu công khai thông tin trong các cơ quan hành chính nhà nước, cụ thể là:

1. Pháp lệnh về bảo vệ bí mật Nhà nước (năm 2000)
2. Nghị định số 33/2002/NĐ-CP của Chính phủ về Bảo vệ bí mật Nhà nước (2002)

3. Luật Chống tham nhũng (2005)
4. Nghị định số 120/2006/NĐ-CP của Chính phủ hướng dẫn thực hiện một số điều của Luật Chống tham nhũng.
5. Nghị định số 47/2007/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện Luật Chống tham nhũng liên quan đến vai trò và trách nhiệm của xã hội trong công tác phòng, chống tham nhũng.
6. Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn (năm 2007)
7. Luật Xuất bản năm 2004
8. Luật Thống kê năm 2003
9. Luật Giao dịch điện tử năm 2005
10. Luật Công nghệ thông tin năm 2006
11. Nghị định số 64/2007/NĐ-CP của Chính phủ về ứng dụng công nghệ thông tin trong các cơ quan nhà nước.
12. Luật Ngân sách nhà nước năm 2002
13. Nghị định số 60/2003/NĐ-CP của Chính phủ hướng dẫn thực hiện Luật Ngân sách nhà nước
14. Quyết định số 192/2004/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về minh bạch tài chính công.
15. Luật Kiểm toán Nhà nước năm 2005
16. Nghị định số 91/2008/NĐ-CP hướng dẫn công bố kết quả kiểm toán và kết quả thực hiện kết luận và đề nghị của Kiểm toán Nhà nước
17. Luật Đấu thầu năm 2005
18. Nghị định số 58/2008/NĐ-CP của Chính phủ hướng dẫn thực hiện luật Đấu thầu và lựa chọn các nhà thầu xây dựng
19. Luật Quản lý và Sử dụng tài sản Nhà nước năm 2008.
20. Quyết định số 115/2008/QĐ-TTg ban hành quy định về công khai quản lý và sử dụng tài sản của nhà nước tại cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập và các tổ chức được giao quản lý, sử dụng tài sản nhà nước.
21. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.

22. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2004.

23. Chỉ thị số 32/2006/CT-TTg của Thủ tướng về giải quyết công việc cho người dân và doanh nghiệp.

24. Nghị định số 20/2008/NĐ-CP của Chính phủ về việc lấy ý kiến cá nhân và tổ chức về chính sách và quy định hành chính.

25. Quyết định số 07/2008/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ về việc thực hiện kế hoạch tinh giản thủ tục hành chính.

26. Luật Báo chí năm 1989, Luật Sửa đổi bổ sung của Luật Báo chí năm 1999.

27. Nghị định số 51/2002/NĐ-CP của Chính phủ về thực hiện Luật Báo chí

28. Quyết định số 77/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí

29. Quyết định số 1390/QĐ-TTg (năm 2008) của Thủ tướng Chính phủ về vấn đề phối hợp giữa các bộ ngành và cơ quan trung ương trong cung cấp thông tin cho báo chí.

30. Quyết định số 09/2013/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy định về chuẩn tiếp cận pháp luật của người dân tại cơ sở.

Phần lớn các quy định này đều chỉ ra những thông tin phải được công khai, song nhiều quy định không giao trách nhiệm cho cá nhân và tổ chức trong việc công bố thông tin, làm thế nào để tuân thủ các quy định này.

Nhìn chung, khung pháp lý hiện hành đã bao quát toàn diện những thông tin phải được công khai. Tuy nhiên, những quy định này nằm rải rác trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau, gây khó khăn cho công chức nhà nước biết được nghĩa vụ của họ là gì liên quan đến loại hình thông tin cần công khai. Bên cạnh đó, phần lớn các quy định hiện hành về tiếp cận thông tin thường chỉ tập trung vào việc công khai các văn kiện đã được ban hành. Chỉ có một số quy định (ví dụ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Pháp lệnh Dân chủ ở cơ sở) là tiến xa thêm một bước bằng cách yêu cầu công khai cả những văn kiện đã ban hành và dự thảo văn kiện, từ đó khuyến khích sự tham gia của người dân.

Quá trình thực hiện

Theo một điều tra về mức sống hộ gia đình năm 2008 cho biết người dân đánh giá thế nào về mức độ được thông tin về các hoạt động ở cấp xã, và thực tế cho thấy lĩnh vực này còn cần được cải thiện. Khoảng một nửa số hộ ở Việt Nam cho biết họ không có thông tin gì về ngân sách và kế hoạch của xã. Phần đông những người còn lại có ít hoặc rất ít thông tin, và phần lớn những người có thông tin cho biết những thông tin này không đáp ứng được nhu cầu của họ[20]. Nhìn chung, những người quan tâm đến kế hoạch và ngân sách cấp xã nói rằng họ tiếp cận được thông tin nhưng chưa đến 50% trong số họ cho biết thông tin đáp ứng được nhu cầu[20].

Những lý do giải thích vì sao thông tin lại không đáp ứng nhu cầu khá đa dạng. Một số lý do chủ yếu là: *thứ nhất*, do rào cản về ngôn ngữ, giáo dục hoặc quãng đường họ phải đi để lấy thông tin; *thứ hai* là do phương thức truyền có vấn đề; và *thứ ba* là thái độ và năng lực của cán bộ công chức không giúp gì người dân trong việc tiếp cận thông tin.

Mặc dù đã có tất cả những quy định pháp luật như trên về vấn đề công khai thông tin, song để những quy định này được thực thi và đem lại những kết quả thực tế để người dân tiếp cận dễ dàng và được cung cấp thông tin theo yêu cầu thì cần có nhiều điều kiện khác. Thực tế, phần lớn các văn bản quy pháp pháp luật quy định về tiếp cận thông tin đều không giao trách nhiệm rõ ràng cho tổ chức và cá nhân trong việc công khai thông tin. Hướng dẫn thực hiện Luật Phòng, chống tham nhũng giao cho người đứng đầu cơ quan, tổ chức và đơn vị nhiệm vụ "tổ chức và trực tiếp thực hiện công bố thông tin", nhưng chỉ áp dụng cho những thông tin được quy định phải công khai theo Luật này, không có quy định về các cơ quan hay cán bộ chuyên trách cung cấp thông tin, trừ những quy định về người phát ngôn trước cơ quan báo chí.

Vấn đề giám sát việc tiếp cận thông tin cũng chưa được quy định cụ thể. Theo khung pháp lý hiện hành, hệ thống giám sát tiếp cận thông tin bao gồm nhiều tổ chức và cơ quan với chức năng, nhiệm vụ ngầm định, chứ không phải có quy định rõ ràng.

Các chế tài để đảm bảo tiếp cận thông tin trong khung pháp lý của Việt Nam vẫn còn thiếu. Chỉ một số ít văn bản pháp luật quy định rõ việc không cung cấp thông tin là vi phạm pháp luật phải được xử lý. Trong đó, Luật Phòng, Chống tham nhũng có những văn bản hướng dẫn thực hiện nêu rõ không cung cấp thông tin sẽ bị xử lý kỷ luật. Tuy nhiên, ngay cả luật này cũng không quy định rõ ràng về chế tài đối với hình thức vi phạm cụ thể là gì.

Khi triển khai trong thực tế, có những vấn đề ảnh hưởng đến lượng thông tin mà người dân có, và công chức có cung cấp thông tin hay không và như thế nào. Một trong những yếu tố có ảnh hưởng lớn là yếu tố văn hóa. Theo một nghiên cứu của Bộ Tư pháp và Trường Đại học Quốc gia Hà Nội tiến hành về hiện trạng tiếp cận thông tin thì hầu hết các cán bộ, công chức đều không cho rằng mình có trách nhiệm cung cấp thông tin cho công chúng, vì việc cung cấp thông tin không phải là nhiệm vụ thực hiện chính sách chính theo quy định của pháp luật và quy chế làm việc. Cán bộ, công chức thường quen với môi trường làm việc bí mật thông tin. Hầu hết cán bộ, công chức tham gia cuộc khảo sát này đều bối rối khi bị yêu cầu cung cấp thông tin và họ sẽ chuyển yêu cầu này lên cấp trên[20]. Cũng theo cuộc khảo sát này thì hầu hết những người trả lời (bao gồm cả cán bộ, công chức, doanh nghiệp và cá nhân) đều không biết hoặc không nhận ra rằng thông tin mà các cơ quan chức năng nắm giữ chính là tài sản của nhân dân.

Một yếu tố nữa cũng ảnh hưởng đến việc đảm bảo tiếp cận thông tin của người dân là vấn đề chi phí. Một hệ thống thông tin tốt còn phải đảm bảo sao cho các cơ quan nhà nước cung cấp thông tin có thể lấy lại được một phần chi phí bỏ ra, và ngăn ngừa những yêu cầu thái quá và hoang phí. Nhiều nước đã quy định thu phí cho một số loại thông tin. Tuy nhiên, theo kết quả cuộc khảo sát nói trên, chỉ có 61% người trả lời đồng ý trả phí để có được thông tin mà họ yêu cầu. Đa số người dân ở miền núi không đồng ý trả phí để lấy thông tin. Theo họ, cung cấp thông tin là trách nhiệm của Nhà nước và Nhà nước phải có ngân sách để hỗ trợ cho hoạt động này.

Theo kết quả khảo sát của Tác giả, với câu hỏi: "*Ông/bà đánh giá như thế nào về mức độ tiếp cận với các thông tin về hoạt động hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay?*" thu được kết quả trả lời như sau:

Ý kiến trả lời	Số người lựa chọn	Tỷ lệ %
Hoàn toàn không được tiếp cận	46/1250	3.68%
Về cơ bản không được tiếp cận	168/1250	13.44%
Có được tiếp cận nhưng mức độ không cao	937/1250	74.96%
Về cơ bản là được tiếp cận	82/1250	6.56%
Đảm bảo tiếp cận ở mức độ cao	17/1250	1.36%

Bảng 3.1 . Ý kiến của người dân và công chức về mức độ tiếp cận với các thông tin về hoạt động hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay

Nguồn: Kết quả khảo sát.

Kết quả điều tra cho thấy, đa số người được hỏi cho rằng, họ có được tiếp cận với thông tin, nhưng mức độ không cao.

Qua kết quả phỏng vấn sâu, có thể thấy một số nguyên nhân chủ yếu của mức độ tiếp cận thông tin thấp là do: *Một là*, "Hầu hết các văn bản hiện hành mới chỉ dừng lại ở việc xác định trách nhiệm cung cấp thông tin của các cơ quan nhà nước và trao quyền tự quyết định việc cung cấp thông tin cho các cơ quan nhà nước chứ chưa quy định quyền được chủ động yêu cầu cung cấp thông tin của công dân, tổ chức dẫn đến tâm lý e ngại, thiếu chủ động của công dân, tổ chức khi yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp thông tin, làm cho mức độ tiếp cận thông tin của người dân có những lĩnh vực, có nơi chưa thực sự đáp ứng được kỳ vọng của người dân"¹; *hai là*, "...vẫn còn một số bất cập như việc tuyên truyền chưa thật sự gần gũi với người dân, ngôn ngữ khó tiếp cận, còn sử dụng nhiều thuật ngữ chuyên ngành. Quy định về trình tự thực hiện nhiều công việc còn rối rắm, phức tạp, nhiều văn bản chồng chéo, ngay cả cán bộ, công chức khi tiếp cận còn thấy rắc rối, khó hiểu"²; và *ba là* "...trên thực tiễn một số địa phương, một số cơ quan thực hiện chưa tốt, vẫn hạn chế theo cách nhìn nhận của mình, thậm chí lạm dụng bằng cách cho rằng đó là các thông tin “mật” để hạn chế quyền được tiếp cận thông tin của nhân dân"³.

1 Trích ý kiến ông Đoàn Văn Dũng – Viện Nghiên cứu Hành chính, Học viện Hành chính Quốc gia

2 Trích ý kiến ông Nguyễn Khắc Thế - Tổng cục Quản lý Đất đai. Bộ Tài Nguyên và Môi trường

3 Trích ý kiến của ông Phan Hải Hồ, Sở Tư pháp Thành phố Hồ Chí Minh

3.2.1.2. Mức độ tham gia của người dân

Quyền được tham gia của người dân đã được quy định trong Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007. Pháp lệnh này đã quy định những nội dung phải công khai để nhân dân biết, nhân dân bàn và quyết định; những nội dung nhân dân tham gia ý kiến trước khi cơ quan có thẩm quyền quyết định; những nội dung nhân dân giám sát, trách nhiệm của chính quyền, cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn, của cán bộ thôn, làng, ấp, bản, phum, sóc, tổ dân phố, khu phố, khối phố, của cơ quan tổ chức cá nhân có liên quan. Điều 10 Pháp lệnh đã quy định về những nội dung nhân dân tham gia ý kiến và Điều 20 quy định 3 hình thức để nhân dân tham gia ý kiến.

Ngày 24 tháng 01 năm 2013, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 09/2013/QĐ-TTg, Quy định về chuẩn tiếp cận pháp luật của người dân tại cơ sở, trong đó, đối tượng áp dụng ở cả ba cấp địa phương, bao gồm: xã, phường, thị trấn; quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; và tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Quy định này đã đưa ra 08 tiêu chí tiếp cận pháp luật của người dân tại cơ sở, gồm 41 chỉ tiêu với số điểm đánh giá cụ thể. Nhiều chỉ tiêu trong Quy định này về sự tham gia của người dân như: *Chỉ tiêu 27*: tỷ lệ cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình bàn và quyết định trực tiếp về chủ trương và mức đóng góp xây dựng cơ sở hạ tầng, các công trình phúc lợi công cộng trong phạm vi cấp xã, thôn, tổ dân phố do nhân dân đóng góp toàn bộ hoặc một phần kinh phí và các công việc khác trong nội bộ cộng đồng dân cư phù hợp với quy định của pháp luật; *Chỉ tiêu 28*: nhân dân bàn, biểu quyết, bầu, bãi, miễn nhiệm 03 nội dung: (1) Bàn, biểu quyết hương ước, quy ước của thôn, ấp, tổ dân phố; (2) Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm trưởng thôn, trưởng ấp, trưởng tổ dân phố; (3) Bầu, bãi nhiệm thành viên Ban thanh tra nhân dân, Ban giám sát đầu tư cộng đồng; *Chỉ tiêu 29*: Thực hiện việc lấy ý kiến của nhân dân về 05 nội dung sau: (1) Dự thảo kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cấp xã, phương án chuyển đổi cơ cấu kinh tế, cơ cấu sản xuất, đề án định canh, định cư, vùng kinh tế mới và phương án phát triển ngành nghề của cấp xã; (2) Dự thảo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết và phương án điều chỉnh, việc quản lý, sử dụng quỹ đất của cấp xã; (3) Dự thảo kế hoạch triển khai các chương trình, dự án trên địa bàn cấp

xã, chủ trương, phương án đền bù, hỗ trợ giải phóng mặt bằng, xây dựng cơ sở hạ tầng, tái định cư, phương án quy hoạch khu dân cư; (4) Dự thảo đề án thành lập mới, nhập, chia đơn vị hành chính, điều chỉnh địa giới hành chính liên quan trực tiếp đến cấp xã; (5) Nội dung khác cần phải lấy ý kiến nhân dân theo quy định của pháp luật, theo yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc chính quyền cấp xã thấy cần thiết.

Trong Hiến pháp 2013, quyền tham gia của người dân được quy định rõ ở Điều 28: "công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với các cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước" và "Nhà nước tạo điều kiện để công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội; công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân"[106].

Tuy nhiên, thực tế khi thực hiện cơ chế này còn nhiều bất cập. Theo một kết quả khảo sát của Mục Quản trị nhà nước do Hội nghị các nhà tài trợ Việt Nam năm 2010 công bố, khi hỏi người được phỏng vấn về sự tham gia của họ vào các quy trình xây dựng luật pháp hay hoạch định chính sách khác nhau, phần đông chưa từng đưa ra ý kiến gì về ngân sách và kế hoạch của xã, và nguyên nhân thường được viện dẫn là họ không được hỏi ý kiến. Những nguyên nhân khác thường được nhắc đến giải thích cho việc không bày tỏ quan điểm về những công việc của xã bao gồm: vấn đề quá phức tạp, hoặc những ý kiến của họ dù sao cũng không được xem xét đến[20].

Ở các cấp cao hơn ở địa phương, sự tham gia trực tiếp của người dân vào quá trình ra quyết định cũng không mấy tiến bộ. Từ năm 2004, đã có yêu cầu dự thảo kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của tỉnh phải được tham vấn rộng rãi với người dân, song vẫn chưa có những hướng dẫn cụ thể và rõ ràng.

Ở Trung ương, thời gian gần đây, Quốc hội Việt Nam đã cải thiện tình hình tham gia của cử tri vào hoạt động thẩm định dự thảo luật và pháp lệnh. Quốc hội phối hợp với Viện Nghiên cứu Dự luận xã hội để thu thập ý kiến công chúng về các dự thảo luật, và cởi mở hơn đối với các ý kiến tư vấn chính sách của các tổ chức xã hội dân sự Việt Nam. Năm 2007, Quốc hội đã xây dựng một trang web để đăng tải

các dự thảo luật để thu thập ý kiến công chúng. Từ năm 2008, tất cả các dự thảo luật và 88% các dự thảo pháp lệnh được đăng tải là một bước cải thiện đáng kể ngay trong năm đầu tiên được thực hiện. (trang web: www.Duthaonline.quochoi.vn)

Với một con số giới hạn các kênh khiếu nại mà người dân có thể sử dụng ở Việt Nam hiện nay, nhiều người phản ánh thẳng những khiếu nại của mình lên Quốc hội. Tuy nhiên, Quốc hội không thể tự mình giải quyết đơn thư, mà chỉ có chức năng nhắc nhở, đôn đốc các cơ quan, công chức hành chính nhà nước giải quyết trong một khung thời gian nhất định.

Đánh giá như thế nào về mức độ tham gia của người dân vào quá trình quản lý chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay, các ý kiến trả lời của người dân và công chức nhìn chung đều cho là người dân có được tham gia nhưng mức độ không cao:

Ý kiến trả lời	Số người lựa chọn	Tỷ lệ %
Hoàn toàn không được tham gia	193/1250	15.44%
Về cơ bản không được tham gia	359/1250	28.72%
Có tham gia nhưng mức độ không cao	548/1250	43.84%
Người dân được tham gia vào nhiều khâu trong quá trình quản lý hành chính	127/1250	10.16%
Người dân được tham gia vào tất cả các khâu trong quá trình quản lý hành chính	23/1250	1.84%

Bảng 3.2. Ý kiến của người dân và công chức về mức độ tham gia của người dân vào quá trình quản lý chính nhà nước Việt Nam hiện nay

Nguồn: Kết quả khảo sát.

Theo ý kiến chuyên gia thì "sự tham gia của người dân vào hoạt động hành chính nhà nước hiện còn hạn chế và hình thức"¹

Mức độ tham gia của người dân vào hoạt động hành chính nhà nước còn thấp có nhiều nguyên nhân. Về phía các cơ quan và công chức hành chính nhà nước rõ ràng là chưa có các cơ chế và hoạt động khuyến khích sự tham gia. Còn về phía người dân cũng chưa chủ động tham gia. "Thông thường, người dân chỉ tham gia

1 . Trích ý kiến của ông Đinh Duy Hòa, Vụ Cải cách Hành chính, Bộ Nội vụ.

vào những hoạt động liên quan trực tiếp đến lợi ích của mình. Một phần nữa là người dân thiếu thông tin và kiến thức để tham gia vào hoạt động hành chính nhà nước"¹ Những khó khăn khi xây dựng và thực hiện cơ chế khuyến khích sự tham gia của người dân ở cơ sở được thể hiện ở Hộp 3.1.

Hộp 3.1. Tiếng nói của người dân và cán bộ xã: Đây là những khó khăn trong việc thực hiện Quy chế Dân chủ cơ sở?

**Khó khăn
liên quan đến chính quyền**

- Chính quyền địa phương nhận thức hạn chế về mục tiêu chiến lược của dân chủ cơ sở và họ coi dân chủ là một vấn đề nhạy cảm.
- Cán bộ cơ sở sợ rằng trao quyền cho người dân sẽ đánh mất quyền lực và thẩm quyền của mình.
- Cán bộ không toàn tâm với quy chế dân chủ cơ sở.
- Thiếu nguồn tài trợ cụ thể cho việc thực hiện dân chủ cơ sở.
- Lương cán bộ thấp, không đủ hấp dẫn những người có năng lực và động viên họ dành tâm sức cho những vấn đề của nhà nước như dân chủ cơ sở.
- Mức độ giải trình của cán bộ cấp xã lên cấp trên về những hoạt động dân chủ cơ sở rất thấp

**Khó khăn
liên quan đến người dân**

- Ở những xã giàu hơn, người dân chủ yếu quan tâm đến các vấn đề kinh tế cá nhân hơn các vấn đề của Nhà nước.
- Ở các xã ít có ý thức cộng đồng, các cuộc họp càng ít thu hút được người dân tham gia.
- Ở các xã nghèo và các xã có một số người nhập cư, người dân ít tích cực tham gia bàn bạc và thường đồng ý với bất kỳ đề xuất nào được đưa ra.

Nguồn: Huy động các tổ chức nông thôn tham gia phát triển bình đẳng và sinh kế bền vững, Tổ chức Quản lý nhà nước – nghiên cứu tình huống Ban Chỉ đạo Dân chủ cơ sở (CAP, IPSARD, 2008)

1 . Trích ý kiến của ông Trần Văn Thuận, Viện Nghiên cứu Lập pháp – Văn phòng Quốc hội

3.2.1.3. Thực hiện quan hệ đối ngoại / quốc tế

Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu trong quá trình phát triển kể từ năm 1986, chuyển đổi từ một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang một nền kinh tế thị trường. Quá trình chuyển đổi này đã đem lại tốc độ tăng trưởng cao (trung bình đạt 7,3% giai đoạn 1990-2010) và giảm đáng kể tình trạng đói nghèo. Thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam tăng hơn mười một lần và đạt 1.130 USD vào năm 2010. Trong những năm gần đây, Việt Nam phải đối mặt với nhiều thử thách lớn khi đi tìm chỗ đứng trong một nền kinh tế thế giới ngày càng hội nhập sâu hơn cũng như xáo trộn nhiều hơn. Sự hội nhập dần dần vào nền kinh tế thế giới từ khi gia nhập WTO năm 2007 đã đem lại cho Việt Nam dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài lớn hơn và kim ngạch xuất khẩu cao hơn. Tuy nhiên, hội nhập cũng khiến Việt Nam dễ bị ảnh hưởng bởi sự giao động giá cả hàng hóa, rối loạn tài chính trong nền kinh tế toàn cầu.

Là một trong những nền kinh tế mở cửa nhất trên thế giới, Việt Nam sẽ tiếp tục chịu ảnh hưởng lớn của các sự kiện trong khu vực và trên toàn cầu. Thương mại quốc tế tương đương với khoảng 160% tổng sản phẩm quốc nội (GDP) của Việt Nam. Từ sau khi gia nhập WTO, Việt Nam đã nhận được nhiều cam kết FDI hơn so với cả ba nước In-đô-nê-xia, Phi-líp-pin và Thái Lan cộng lại, và như vậy, trong tương lai, Việt Nam sẽ chịu ảnh hưởng nhiều hơn từ kết quả hoạt động kinh tế của các đối tác trong khu vực và trên toàn cầu.

Việt Nam đã phát triển nhiều mối quan hệ chặt chẽ trong khu vực, đem lại cho đất nước nhiều lợi ích kinh tế quan trọng. Việt Nam trở thành thành viên của ASEAN năm 1995, và gia nhập Diễn đàn hợp tác kinh tế Châu Á Thái Bình Dương năm 1998, tham gia một loạt các Thỏa thuận Mậu dịch tự do (FTA), cùng với việc gia nhập WTO năm 2007 đã thúc đẩy kết quả có lợi hơn cho Việt Nam trong các đàm phán thương mại. Kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam sang thị trường EU và Hoa Kỳ không ngừng tăng.

Cho đến nay, Việt Nam là thành viên của 63 tổ chức quốc tế và có quan hệ với hơn 650 tổ chức phi chính phủ trên thế giới. Việt Nam đã hoạt động tích cực với vai trò ngày càng tăng tại Liên hợp quốc (ủy viên ECOSOC, ủy viên Hội đồng chấp

hành UNDP, UNFPA và UPU...), phát huy vai trò thành viên tích cực của phong trào Không liên kết, Cộng đồng các nước có sử dụng tiếng Pháp, ASEAN ... Có thể nói ngoại giao đa phương là một điểm sáng trong hoạt động ngoại giao thời đổi mới. Những kết quả đạt được trong mối quan hệ đan xen này đã củng cố và nâng cao vị thế quốc tế của đất nước, tạo ra thế cơ động linh hoạt trong quan hệ quốc tế, có lợi cho việc bảo vệ độc lập tự chủ và an ninh cũng như công cuộc xây dựng đất nước.

Để xây dựng khuôn khổ pháp lý cho quan hệ đối ngoại về kinh tế, từ năm 1987, Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam đã được Quốc hội thông qua. Luật này đã được dư luận quốc tế đánh giá rất cao. Những văn bản sau đó là Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam năm 1996; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam năm 2000 đã đem đến cho Việt Nam những làn sóng đầu tư FDI, góp phần to lớn để phát triển kinh tế.

Đặc biệt, với việc ban hành Luật Đầu tư năm 2005, thể hiện quan điểm của Việt Nam về việc tạo môi trường thuận lợi cho đầu tư nước ngoài với việc sử dụng một luật chung để điều chỉnh cả đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài. Trong Luật này, những quy định về đầu tư nước ngoài được khẳng định: Để phù hợp với các quy định trong các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên, Nhà nước bảo đảm mở cửa thị trường đầu tư phù hợp với lộ trình đã cam kết

Để tạo khuôn khổ pháp lý cho các hoạt động đối ngoại/quan hệ quốc tế, Việt Nam đã ban hành khá nhiều văn bản, cụ thể như:

1. Luật số 33/2009/QH12 của Quốc hội: Luật cơ quan đại diện nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài.

2. Nghị định số 03/2005/ND-CP của Chính phủ: Nghị định quy định mức lương tối thiểu đối với lao động Việt Nam làm việc cho doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, cơ quan, tổ chức nước ngoài, tổ chức quốc tế và cá nhân người nước ngoài tại Việt Nam

3. Nghị định số 72/NĐ-CP của Chính phủ: Nghị định Quy định chi tiết Luật Thương mại về Văn phòng đại diện, Chi nhánh của thương nhân nước ngoài tại Việt Nam (năm 2006)

4. Nghị định số 131/2006/NĐ-CP của Chính phủ: Ban hành Quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức

5. Nghị định số 73/2012/NĐ-CP của Chính phủ: Quy định về hợp tác, đầu tư của nước ngoài trong lĩnh vực giáo dục

6. Nghị định số 75/2011/NĐ-CP của Chính phủ: Về tín dụng đầu tư và tín dụng xuất khẩu của Nhà nước

7. Nghị định số 121/2007/NĐ-CP của Chính phủ: Quy định về đầu tư trực tiếp ra nước ngoài trong hoạt động dầu khí

8. Nghị định số 38/2013/NĐ-CP của Chính phủ: Về quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và nguồn vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ

7. Thông tư số 186/2010/TT-BTC của Bộ Tài chính: Hướng dẫn thực hiện việc chuyển lợi nhuận ra nước ngoài của các tổ chức, cá nhân nước ngoài có lợi nhuận từ việc đầu tư trực tiếp tại Việt Nam theo quy định của Luật Đầu tư

8. Nghị định số 69/NĐ-CP của Chính phủ: Nghị định Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 68/2002/NĐ-CP ngày 10 tháng 7 năm 2002 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Hôn nhân và gia đình về quan hệ hôn nhân và gia đình có yếu tố nước ngoài

9. Nghị định số 160/2006/NĐ-CP của Chính phủ: Quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh Ngoại hối

10. Nghị định số 12/2012/NĐ-CP của Chính phủ: Về đăng ký và quản lý hoạt động của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam

11. Quyết định số 67/2011/QĐ-TTG của Thủ tướng Chính phủ: Về việc ban hành Quy chế quản lý thống nhất các hoạt động đối ngoại của Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

12. Thông tư liên tịch số 34/2011/TTLT-BTTTT-BNG của Bộ Ngoại giao-Bộ Thông tin và Truyền thông: Hướng dẫn việc phối hợp thi hành Quy chế quản lý

nhà nước về thông tin đối ngoại ban hành kèm theo Quyết định số 79/2010/QĐ-TTg ngày 30 tháng 11 năm 2010 của Thủ tướng Chính phủ.

Dù đã đạt được những kết quả cơ bản quan trọng, song việc thu hút, sử dụng và quản lý đầu tư nước ngoài thời gian qua đã bộc lộ một số hạn chế, bất cập. Đó là khả năng hấp thụ nguồn vốn còn khiêm tốn, đồng nghĩa với việc chưa tận dụng một cách có hiệu quả nguồn vốn này trong khi Việt Nam có nhu cầu lớn về vốn. Bên cạnh đó, chất lượng nguồn vốn còn chưa cao; việc thu hút các dự án đầu tư công nghệ cao còn hạn chế; chuyển giao công nghệ còn chậm; còn có doanh nghiệp đầu tư nước ngoài lạc hậu, tiềm ẩn nguy cơ gây ô nhiễm môi trường; việc sử dụng tài nguyên đất đai, khoáng sản chưa thực sự hiệu quả; mối liên kết ngang và dọc giữa các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài và doanh nghiệp trong nước chưa cao; tình trạng tranh chấp lao động và đình công diễn ra ở một số nơi, ảnh hưởng không tốt tới môi trường đầu tư.

Có thể thấy, những tồn tại, hạn chế trên chủ yếu do những nguyên nhân như: hệ thống pháp luật chính sách liên quan đến đầu tư chưa đồng bộ; chính sách ưu đãi đầu tư chưa đủ sức hấp dẫn; sự phát triển cơ sở hạ tầng chưa đáp ứng được nhu cầu của nền kinh tế cũng như chưa tạo điều kiện tốt để dòng vốn đầu tư nước ngoài phát huy hiệu quả. Tỷ lệ lao động qua đào tạo còn thấp, nhân lực có trình độ cao còn thiếu, chưa đáp ứng được nhu cầu của các doanh nghiệp nói chung và doanh nghiệp FDI nói riêng cũng là một hạn chế chưa cải thiện được. Ngoài ra, các ngành công nghiệp hỗ trợ phát triển chậm, chưa đáp ứng được nhu cầu về nguyên liệu đầu vào cho sản xuất cùng với công tác xúc tiến đầu tư chưa hiệu quả, công tác phân cấp quản lý đầu tư nước ngoài chưa được thực hiện tốt cũng gây nên những hạn chế đáng kể trong thu hút đầu tư nước ngoài.

Trong chỉ thị số 1617/2010/CT-TTg, năm 2010, Thủ tướng Chính phủ nêu rõ những bất cập trong thu hút và quản lý thời gian qua chậm được khắc phục. Tình trạng cấp giấy chứng nhận đầu tư không phù hợp quy hoạch còn diễn ra ở một số địa phương, đặc biệt là trong các dự án sân golf, trồng rừng, sản xuất thép, khai thác khoáng sản... Nhiều dự án chưa được thẩm tra, xem xét kỹ các tiêu chí về kỹ thuật,

công nghệ, môi trường, lao động... dẫn đến chất lượng các dự án chưa cao, thiếu sự liên kết giữa đầu tư nước ngoài và doanh nghiệp trong nước.

Bên cạnh đó, công tác kiểm tra, giám sát việc thực hiện nghĩa vụ của nhà đầu tư về tiến độ góp vốn, huy động vốn, cũng như hoạt động xây dựng, môi trường, chuyển giao công nghệ, thực hiện nghĩa vụ đối với người lao động và nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước chưa tốt, thiếu sự phối hợp giữa Bộ, ngành, địa phương...

Những yếu kém trong năng lực thể chế và quản lý khu vực nhà nước trong tất cả mọi ngành tiếp tục hạn chế sự phát triển của Việt Nam. Một sự biến đổi quan trọng trong thể chế hành chính nhà nước Việt Nam là sự dịch chuyển từ một hệ thống cấp bậc tập trung hoàn toàn ở Trung ương cùng với cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang một hệ thống phân cấp quyết định. Sự phân quyền được thực hiện theo các tuyến kinh tế, địa lý và chức năng. Tuy nhiên, việc xây dựng năng lực ở cấp địa phương không theo kịp tiến trình phân cấp.

Trong khuôn khổ khảo sát của Tác giả. Trả lời cho câu hỏi đánh giá như thế nào về mức độ thực hiện quan hệ đối ngoại/quốc tế của các cơ quan và công chức hành chính nhà nước Việt Nam hiện nay, các ý kiến nhìn chung vẫn đánh giá khá cao:

Ý kiến trả lời	Số người lựa chọn	Tỷ lệ %
Hoàn toàn không thực hiện.	7/1250	0.56%
Về cơ bản là không thực hiện	35/1250	2.8%
Chỉ quan hệ với một số tổ chức và quốc gia.	198/1250	15.84%
Có quan hệ đối ngoại tốt với các tổ chức và quốc gia bên ngoài	769/1250	61.52%
Luôn tích cực, chủ động tìm kiếm các mối quan hệ đối ngoại và tận dụng tốt các nguồn tài trợ từ bên ngoài	241/1250	19.28%

Bảng 3.3. Ý kiến của người dân và công chức về mức độ đảm thực hiện quan hệ đối ngoại/quốc tế của các cơ quan và công chức hành chính nhà nước Việt Nam hiện nay

Nguồn: Kết quả khảo sát.

Tuy nhiên, có ý kiến chuyên gia cho rằng "Xu hướng mở rộng quan hệ hợp tác ngày càng được tăng cường thực hiện, từ chủ trương của Đảng đến những chính

sách, pháp luật của Nhà nước. Tuy nhiên, thực hiện việc này hiện gặp phải hai rào cản cản hoàn thiện. *Một là*, sự nhất quán trong quản lý nhà nước, cần chú ý đến lợi ích quốc gia, và *hai là*, kiến thức, kỹ năng, kinh nghiệm của cán bộ, công chức, nhất là trình độ ngoại ngữ của công chức còn là một điểm yếu".¹

3.2.1.4. Trách nhiệm giải trình

Theo quy định tại Nghị định số 90/2013/NĐ-CP của Chính phủ, "giải trình" được hiểu "là việc cơ quan Nhà nước cung cấp, giải thích, làm rõ các thông tin về thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao và trách nhiệm của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đó"[110].

Văn bản pháp luật về dân chủ ở cơ sở, lần đầu được ban hành năm 1998 (Nghị định số: 29/1998/NĐ-CP, ngày 11 tháng 5 năm 1998), tiếp theo là năm 2003 (79/2003/NĐ-CP ngày 07 tháng 7 năm 2003) và 2007 (34/2007/PL-BTVQH11, ngày 20 tháng 4 năm 2007) đã tập trung vào chính quyền cấp xã và quy định bốn quyền cơ bản, theo châm ngôn nổi tiếng của Chủ tịch Hồ Chí Minh: "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra". Những quyền này được áp dụng trong nhiều hoạt động ở cấp xã, như việc sử dụng ngân sách xã và đóng góp của người dân, kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội, dự án và kế hoạch đầu tư công, quản lý sử dụng đất, văn bản pháp lý, các thủ tục hành chính và nhiều hoạt động khác.

Luật Khiếu nại năm 2011 quy định: "trong quá trình giải quyết khiếu nại lần đầu, nếu yêu cầu của người khiếu nại và kết quả xác minh nội dung khiếu nại còn khác nhau thì người giải quyết khiếu nại tổ chức đối thoại với người khiếu nại, người bị khiếu nại, người có quyền và nghĩa vụ liên quan..."[104].

Gần đây, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIII, kỳ họp thứ 6 đã thông qua Luật Tiếp công dân. Luật này có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 7 năm 2014, trong đó quy định về trách nhiệm tiếp công dân; quyền và nghĩa vụ của người đến khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh; việc tổ chức hoạt động tiếp công dân tại Trụ sở tiếp công dân, địa điểm tiếp công dân của cơ quan, tổ chức, đơn vị và điều kiện bảo đảm cho hoạt động tiếp công dân.

1. Trích ý kiến ông Trần Văn Thuần, Viện Nghiên cứu Lập pháp – Văn phòng Quốc hội

Ở địa phương, những hình thức quan trọng về trách nhiệm giải trình đã được xúc tiến. Năm 2004, Quy chế về minh bạch tài chính công được ban hành theo Quyết định số 192/2004/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ. Quy chế này đòi hỏi chính quyền địa phương phải công khai dự toán và sử dụng ngân sách nhà nước hàng năm, các khoản bổ sung từ ngân sách cấp trên, việc thu và chi phần nhân dân đóng góp. Ngoài ra còn có các cơ chế khác được thực hiện cũng có thể tăng cường minh bạch của chính quyền địa phương, như bắt buộc kê khai thu nhập và tài sản đối với cán bộ cấp cao ở địa phương, và nghĩa vụ phản hồi thông tin của người dân trong vòng 10 ngày.

Một mốc quan trọng về trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương là giao cho hội đồng nhân dân tỉnh quyền phê duyệt phân bổ nguồn thu ngân sách địa phương cho các cấp thấp, các tiêu chí và cơ chế phân bổ, thu phí và lệ phí, đóng góp của người dân. Công tác giám sát tài chính của chính quyền địa phương cũng được tăng cường thông qua việc thành lập Kiểm toán Nhà nước Việt Nam với chức năng kiểm toán độc lập tất cả các mục thi chi ngân sách nhà nước, bao gồm cả ngân sách địa phương.

Chính quyền cấp tỉnh cũng có trách nhiệm giải trình lên trên về những quyết định ngân sách của mình. Các cơ quan chức năng trung ương quy định những hạn mức và tiêu chuẩn nhất định mà chính quyền tỉnh phải áp dụng khi phân bổ ngân sách để đảm bảo đạt được mục tiêu phát triển nhất định.

Việc thi hành các quy định đề ra trong các văn bản luật là một yếu tố thiết yếu để nâng cao trách nhiệm giải trình hướng lên trên. Ở Việt Nam, một số cơ quan nhà nước đóng vai trò quan trọng đến lĩnh vực này. Thanh tra Chính phủ thực hiện các hoạt động thanh tra liên quan đến việc tuân thủ pháp luật; Kiểm toán Nhà nước thực hiện hoạt động kiểm toán; Bộ Công an thực hiện điều tra tội phạm.

Nghị định 90/2013/NĐ – CP, ngày 08/8/2013 quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền hạn, nghĩa vụ được giao với nguyên tắc hàng đầu được nhấn mạnh là "bảo đảm công khai, minh bạch, đầy đủ, kịp thời và đúng thẩm quyền. Theo Nghị định này thì công dân có quyền yêu cầu cơ

quan nhà nước giải trình. Xu hướng này tác động khá tích cực đến quyền làm chủ của công dân cũng như nghĩa vụ, của tổ chức, cơ quan nhà nước.

Bên cạnh việc ban hành chính sách, Chính phủ cũng đã thực hiện nhiều hoạt động bám đảm công khai, minh bạch. Các chương trình Việt Nam online trên đài truyền hình VTC, "Đan hỏi, bộ trưởng trả lời" trên Đài truyền hình Việt Nam VTV và các cuộc họp báo hàng tháng của Bộ trưởng, chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ và đông đảo phóng viên đã tạo nên một trào lưu cởi mở, minh bạch, tăng cường một thói quen thực thi công vụ dưới sự giám sát của người dân, góp phần nâng cao mức độ phản hồi so với trước.

Tuy nhiên, những nỗ lực kể trên nếu không có thiết chế giám sát, thúc đẩy, duy trì thì hiệu quả sẽ không thể đạt được theo kì vọng. Theo ý kiến chuyên gia "Có một điều bất hợp lý là quy định của pháp luật hiện tại có quy định về tính chịu trách nhiệm của cán bộ, công chức khi thực thi công vụ, nhiệm vụ nhưng trách nhiệm tới đâu, trách nhiệm như thế nào lại không được minh định cụ thể, ví dụ: Luật khiếu nại và Luật tố tụng hành chính quy định: khi cá nhân, tổ chức khiếu nại, khởi kiện có yêu cầu thì cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền có liên quan phải có trách nhiệm cung cấp chứng cứ cho người dân. Tuy vậy, nếu cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền không cung cấp thì không có quy định chế tài là thế nào nên đây là một lỗ hổng pháp lý trong trách nhiệm giải trình."¹

Đánh giá về việc thực hiện trách nhiệm giải trình trên thực tế, có ý kiến cho rằng "Khi công việc không được giải quyết hoặc giải quyết trễ hạn so với thời gian quy định thì hầu hết người có thẩm quyền không chịu trách nhiệm trước người dân, không cần đưa ra lý do để giải thích, chứng minh cho hệ quả đó mà người dân không làm gì được. Do vậy, cơ quan nào có ISO thì phải tuân thủ quy trình, thủ trưởng cơ quan nghiêm khắc và tuân thủ quy chế do mình ban hành thì người dân được giải trình, được xin lỗi, được giải quyết. Tuy nhiên, hầu hết trên thực tiễn hiện nay thì mức độ giải trình chưa cao, trách nhiệm giải trình thiếu đi chế tài của pháp luật cụ thể."²

1,2 . Trích ý kiến của ông Phan Hải Hồ, Sở Tư pháp Thành phố Hồ Chí Minh

Kết quả khảo sát dựa trên ý kiến của người dân và công chức Hành chính nhà nước cũng cho thấy mức độ giải trình của các cơ quan, công chức Hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay không cao. Với câu hỏi khảo sát: "*Ông/bà đánh giá thế nào về mức độ đảm bảo trách nhiệm giải trình của các cơ quan và công chức hành chính nhà nước Việt Nam hiện nay?*", Kết quả trả lời là:

Ý kiến trả lời	Số người lựa chọn	Tỷ lệ %
Hoàn toàn không đảm bảo	37/1250	3.0%
Về cơ bản không đảm bảo	153/1250	12.3%
Có đảm bảo nhưng mức độ không cao	958/1250	76.6%
Về cơ bản là đảm bảo	93/1250	7.44%
Đảm bảo ở mức độ cao	9/1250	0.7%

Bảng 3.4 . Ý kiến của người dân và công chức về mức độ đảm bảo bảo trách nhiệm giải trình của các cơ quan và công chức hành chính nhà nước Việt Nam hiện nay
Nguồn: Kết quả khảo sát.

Như vậy, có thể nhận thấy thực trạng việc đảm bảo trách nhiệm giải trình của Thể chế Hành chính nhà nước Việt Nam hiện nay còn thấp, chưa đáp ứng được nhu cầu của người dân.

3.2.2. Nhu cầu năng lực thể chế Hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam

3.2.2.1. Nhu cầu tiếp cận thông tin của người dân

Tiếp cận thông tin ngày càng được công nhận trong luật pháp quốc tế và nhiều nước đã ban hành luật liên quan đến nội dung này. Năm 1993 mới chỉ có 13 nước có luật tiếp cận thông tin, đến năm 2010 đã có trên 80 quốc gia đã thông qua luật này[20].

Xét về tổng thể, khung pháp luật của Việt Nam mặc dù đã có nhiều quy định yêu cầu phải công khai một số loại hình thông tin nhất định, song vẫn chưa đảm bảo cho người dân tiếp cận được thông tin. Làm rõ trách nhiệm cung cấp thông tin, trách nhiệm giám sát tuân thủ và các chế tài xử phạt những trường hợp không cung cấp thông tin còn chưa được nhắc tới. Ngoài ra, phạm vi cung cấp thông tin chỉ được

giới hạn trong phạm vi một danh sách những thông tin phải được cung cấp. Danh sách này còn chưa đảm bảo được nhu cầu của người dân về thông tin. Việc đảm bảo quyền được yêu cầu thông tin được mở rộng cho tất cả các loại hình thông tin và áp dụng cho tất cả các ngành, các cấp chính quyền sẽ là một bước tiến lớn ở Việt Nam.

Câu hỏi. Theo ông/bà, người dân có cần thiết được tiếp cận với các thông tin về hoạt động hành chính nhà nước không?

Ý kiến trả lời	Số người trả lời	Tỷ lệ %
Hoàn toàn không cần thiết.	0	0%
Về cơ bản là không cần thiết.	15/1250	1.2%
Có thể được tiếp cận, có thể không.	106/1250	8.48%
Người dân cần được tiếp cận thông tin.	498/1250	39.84%
Người dân rất cần được tiếp cận thông tin	631/1250	51.40%

Bảng 3.5. Nhu cầu tiếp cận thông tin của người dân.

Nguồn: Kết quả khảo sát.

Có thể thấy rõ, nhu cầu của người dân về thông tin rất lớn. Theo kết quả khảo sát thì tất cả người dân đều cho biết, họ có nhu cầu được cung cấp thông tin với các mức độ khác nhau. Vì vậy, Việt Nam cần có được các cơ chế và hành động cụ thể để đảm bảo quyền được tiếp cận thông tin của người dân.

"Nhà nước phải công khai, minh bạch về thủ tục hành chính, kết quả giải quyết, các chính sách, chiến lược có liên quan trực tiếp đến đời sống người dân theo địa bàn quản lý. Nếu có được các thông tin công khai minh bạch về hoạt động hành chính của nhà nước, chắc chắn hiệu quả quản lý của cơ quan có thẩm quyền cao hơn, người dân ít khiếu nại, tố cáo hơn, đồng lòng hơn với nhà nước"¹

3.2.2.2. Nhu cầu tham gia của người dân

Người dân cần được tham gia vào quá trình quản lý hành chính nhà nước, điều này đã được quy định trong Hiến pháp và pháp luật Việt Nam. Tại Khoản 1 Điều 28 Hiến pháp 2013 quy định: "công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước

¹ Trích ý kiến của ông Phan Hải Hồ, Sở Tư pháp Thành phố Hồ Chí Minh

và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với các cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước".

Việc công dân tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước cũng nằm trong phương châm của Việt Nam: "Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ"¹

Câu hỏi: Theo ông/bà, người dân có cần được tham gia vào quá trình quản lý hành chính nhà nước không?

Ý kiến trả lời	Số người trả lời	Tỷ lệ %
Hoàn toàn không cần thiết.	54/1250	4.32%
Về cơ bản là không cần thiết.	128/1250	10.24%
Có thể được tham gia, có thể không.	215/1250	17.2%
Người dân cần được tham gia.	639/1250	51.12%
Người dân rất cần được tham gia.	214/1250	17.12%

Bảng 3.6. Nhu cầu tham gia vào hoạt động quản lý hành chính nhà nước của người dân

Nguồn: Kết quả khảo sát.

Trong quá trình khảo sát, Tác giả nhận thấy, một số người dân không có nhu cầu tham gia vào hoạt động hành chính nhà nước vì họ không biết quyền của mình. Họ cho rằng hoạt động hành chính nhà nước là do công chức nhà nước thực hiện và người dân không có quyền tham gia. Bên cạnh đó, nhiều người dân không được tiếp cận với thông tin nên họ không biết tham gia như thế nào vào hoạt động của cơ quan nhà nước.

Với điều kiện phát triển kinh tế-xã hội ở Việt Nam hiện nay, xu hướng nhu cầu của công dân ngày một nâng cao do sự phát triển trình độ dân trí cũng như mức độ minh bạch hóa hoạt động hành chính nhà nước. Vì vậy, mức độ tham gia của công dân không những thể hiện mức độ dân chủ của hành chính nhà nước mà còn đảm bảo sử dụng được mọi nguồn lực trong xã hội và cung cấp các dịch vụ công thích ứng với yêu cầu của người dân.

Để đảm bảo quyền được tham gia của người dân, theo một ý kiến chuyên gia cho rằng: "Cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải công khai, minh bạch và thông tin

1. Trích ý kiến ông Trần Văn Thuận, Viện Nghiên cứu Lập pháp – Văn phòng Quốc hội

cụ thể đến người dân thường xuyên; Quy định rõ trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền về việc cung cấp thông tin cho người dân; Tuyên truyền cho người dân hiểu quyền lợi và trách nhiệm của mình khi tham gia quá trình quản lý chính nhà nước; Tạo ra đời sống kinh tế khá hơn, tạo điều kiện cho người dân tiếp cận và đánh giá thông tin."¹

3.2.2.3. Nhu cầu nâng cao chất lượng hoạt động quan hệ đối ngoại/quốc tế

Rõ ràng việc thực hiện quan hệ hợp tác quốc tế đã đem lại rất nhiều nguồn lực để phát triển kinh tế cho Việt Nam. Trong xu thế toàn cầu hóa hiện nay, các cơ quan, công chức hành chính nhà nước phải được trang bị những năng lực để thực hiện hợp tác quốc tế có hiệu quả, nâng vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế. Kết quả khảo sát cũng cho thấy, người dân và công chức đánh giá cao vai trò của việc thực hiện quan hệ đối ngoại/hợp tác quốc tế.

Câu hỏi: Theo ông/bà, các cơ quan và công chức hành chính nhà nước có cần thiết phải thực hiện quan hệ đối ngoại/quốc tế không?

Ý kiến trả lời	Số người trả lời	Tỷ lệ %
Hoàn toàn không cần thiết.	22/1250	1.76%
Về cơ bản là không cần thiết.	81/1250	6.48%
Có thể thực hiện, có thể không.	218/1250	17.44%
Cần thực hiện.	594/1250	47.52%
Rất cần thiết phải thực hiện.	335/1250	26.8%

Bảng 3.7. Mong muốn của người dân và công chức về mức độ thực hiện quan hệ đối ngoại/quốc tế của các cơ quan và công chức hành chính nhà nước Việt Nam

Nguồn: Kết quả khảo sát.

Mặc dù có một số ý kiến ngần ngại trong việc thực hiện quan hệ đối ngoại/quốc tế của Việt Nam. Nhưng về cơ bản các ý kiến vẫn cho rằng, chúng ta cần thực hiện hoạt động này.

Qua phân tích bối cảnh thực tế cho thấy, Việt Nam đã và đang mở rộng quan hệ hợp tác với nhiều quốc gia trên thế giới, vì vậy, cần xây dựng cho cơ quan, công chức hành chính nhà nước các năng lực thích ứng để đảm bảo thực hiện hoạt động này.

¹ Trích ý kiến của ông Phan Hải Hồ, Sở Tư pháp Thành phố Hồ Chí Minh

"Hiện nay, vấn đề đối ngoại đang chỉ dừng ở mức độ tham gia của nhà nước, chúng ta cần thực hiện chính sách đối ngoại toàn dân vì nó ảnh hưởng đến cả đất nước, dân tộc. Nếu trên thực tiễn có vấn đề gì đó không tốt với người nước ngoài sẽ ảnh hưởng đến uy tín, danh dự đất nước, ví dụ: trong đợt biểu tình phản đối Trung Quốc hạ đặt giàn khoan 981 trái phép, một số phần tử xấu đã đập phá đồ đạc, cướp bóc tài sản doanh nghiệp nước ngoài, điều này ảnh hưởng xấu đến quan hệ đối ngoại, uy tín, chế độ thu hút đầu tư của Việt Nam."¹

3.2.2.4. Nhu cầu đối với việc thực hiện trách nhiệm giải trình của khu vực công

Có thể thấy, hệ thống trách nhiệm giải trình ở Việt Nam vẫn chủ yếu dựa vào cơ chế giải trình lên trên thông qua nhiều cấp bậc, từ đây tạo ra một hệ thống khiến các công chức lo sợ thái quá về các nguy cơ rủi ro. Các công chức hiếm khi hành động nếu không được giao thẩm quyền vụ rõ ràng, vì lo sợ sự đổi mới và chủ động có thể đem lại nhiều rủi ro hơn lợi ích. Sự cần thiết phải tăng cường trách nhiệm giải trình một cách phù hợp nhằm khuyến khích đổi mới, sáng tạo và nâng cao kết quả hoạt động là một nhu cầu cấp thiết hiện nay. Đa dạng hóa hệ thống trách nhiệm giải trình theo hướng cơ chế giải trình hướng xuống dưới (nghĩa là coi người dân và doanh nghiệp là khách hàng của các cơ quan nhà nước) là một hướng đi thích hợp.

Ngoài ra, các cơ chế giải quyết khiếu nại còn rất hạn chế. Hơn nữa, do thiếu nhận thức về quyền được pháp luật công nhân và thiếu các cơ chế hiệu quả để yêu cầu các dịch vụ tốt hơn nên người dân không đủ vị thế để tạo ra áp lực từ dưới lên.

Kể cả trong một hệ thống trách nhiệm giải trình theo cấp bậc, các kênh chính thống vẫn có những thách thức riêng. Khi thể chế phân cấp nhiều hơn, hệ thống trách nhiệm giải trình cũng biến đổi, nhưng không tương đương về mức độ và không phải lúc nào cũng dưới hình thức hiệu quả nhất. Các cơ cấu phân cấp nhằm xử lý tham nhũng có thể đặt cán bộ điều tra vào một tình thế khó khăn khi phải kiểm tra những người có thẩm quyền cao hơn. Tòa án không được sử dụng nhiều và giám sát của tòa án đối với các cơ quan hành pháp hầu như không đáng kể. Quốc hội, dù đang thực hiện vai trò giám sát từ bên ngoài một cách tích cực hơn nhưng lại

¹ Trích ý kiến của ông Phan Hải Hồ, Sở Tư pháp Thành phố Hồ Chí Minh

bị hạn chế bởi đặc trưng là tốc độ thay thế đại biểu cao và đa số đại biểu lại là công chức hành chính nhà nước.

Thực tế, với mức độ dân chủ hóa đời sống xã hội ngày càng được nâng cao, người dân ngày càng yêu cầu nhiều hơn ở các cơ quan và công chức hành chính nhà nước. Người dân mong muốn các cơ quan, công chức cung cấp, giải thích, làm rõ các thông tin về thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao và chịu trách nhiệm về hậu quả xảy ra liên quan đến việc sử dụng thẩm quyền và những nguồn lực của mình.

Kết quả khảo sát cho thấy, nhu cầu của người dân và cả nhận thức của công chức hành chính nhà nước về việc đảm bảo trách nhiệm giải trình là rất cao với hơn 90% đối tượng được khảo sát trả lời là các cơ quan và công chức hành chính nhà nước cần và rất cần thiết phải đảm bảo trách nhiệm giải trình.

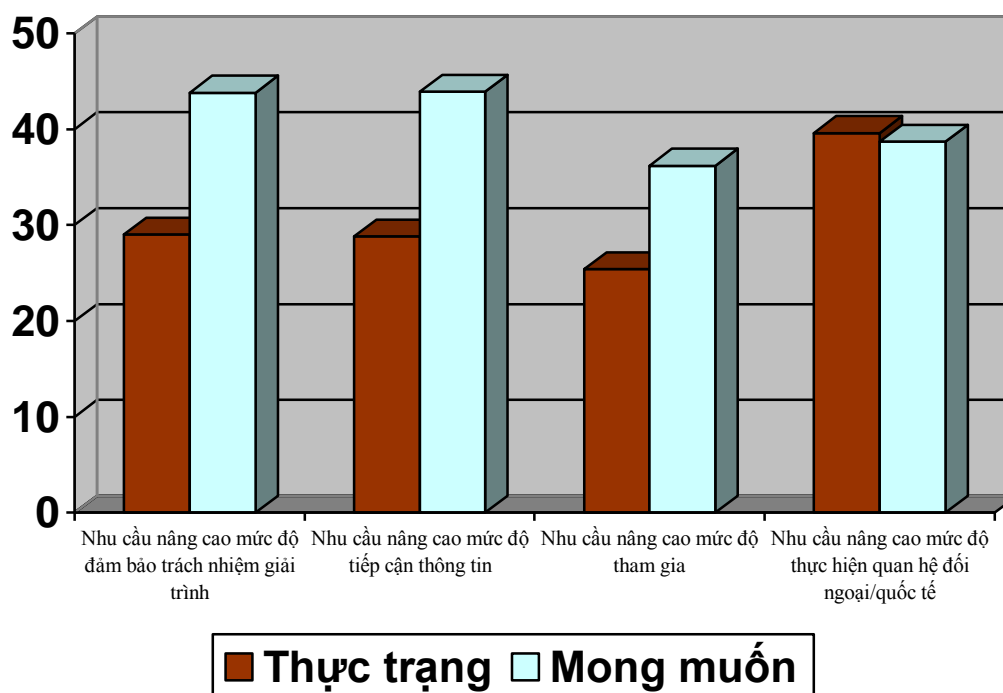
Câu hỏi: Theo ông/bà, các cơ quan và công chức hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay có cần thiết phải đảm bảo trách nhiệm giải trình không?

Ý kiến trả lời	Số người trả lời	Tỷ lệ %
Hoàn toàn không cần thiết.	3/1250	0.24%
Về cơ bản là không cần thiết.	26/1250	2.08%
Có thể đảm bảo, có thể không.	79/1250	6.32%
Cần thiết phải đảm bảo trách nhiệm giải trình.	519/1250	41.52%
Rất cần thiết phải đảm bảo trách nhiệm giải trình	623/1250	49.84%

Bảng 3.8. Mong muốn của người dân và công chức về mức độ đảm bảo trách nhiệm giải trình của các cơ quan và công chức hành chính nhà nước Việt Nam

Nguồn: Kết quả khảo sát.

Qua việc phân tích thực trạng và nhu cầu năng lực thể chế Hành chính nhà nước Việt Nam có thể thấy có khoảng trống khá xa giữa thực trạng năng lực và thực trạng năng lực thể chế Hành chính nhà nước. Hình 3.1 dưới đây sẽ khái quát nội dung này



Hình 3.1. Nhu cầu nâng cao năng lực thể chế

Nguồn: xử lý số liệu khảo sát

Nhu cầu nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế theo kết quả khảo sát được thể hiện ở bảng 3.9. dưới đây

Tiêu chí	Đảm bảo trách nhiệm giải trình	Tiếp cận thông tin	Mức độ tham gia	Quan hệ đối ngoại/quốc tế
Thực trạng	2.9	2.88	2.54	3.96
Nhu cầu	4.38	4.39	3.62	3.87

Bảng 3.9. Nhu cầu nâng cao năng lực thể chế Hành chính nhà nước Việt Nam.

Nguồn: kết quả khảo sát

Như vậy, có thể thấy nhu cầu của người dân về về đảm bảo trách nhiệm giải trình ở khu vực công, tiếp cận thông tin, mức độ tham gia của người dân là rất cao, trong khi đó, người dân đánh giá thực trạng việc thực hiện các nội dung này còn thấp. Từ thực trạng này có thể khẳng định, ở Việt Nam hiện nay đang có nhu cầu về nâng cao năng lực thể chế Hành chính nhà nước để thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.

3.3. THỰC TRẠNG CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN NĂNG LỰC THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Qua những tổng hợp thực tế trên, có thể khẳng định Việt Nam hiện nay đã và đang vận hành một nền kinh tế thị trường trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu, rộng. Để có những điều kiện cơ bản nhất để vận hành nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, thể chế Hành chính nhà nước Việt Nam đã dần chuyển đổi vai trò từ một thể chế quan liêu, cứng nhắc, quản lý xã hội chủ yếu bằng mệnh lệnh, chỉ thị trở thành thể chế mềm dẻo, gần dân hơn, tạo được khung pháp lý cho sự vận hành của nền kinh tế thị trường và thúc đẩy quá trình hội nhập quốc tế. Điều này thể hiện rõ nét ở các nội dung sau:

3.3.1. Khuôn khổ pháp lý

Vận hành một nền kinh tế thị trường với nhiều thành phần kinh tế yêu cầu thể chế hành chính nhà nước phải có một hệ thống pháp luật đầy đủ. Trước năm 1980, Việt Nam hầu như không có luật điều chỉnh hoạt động kinh tế - xã hội. Giai đoạn 1981 - 1990, chúng ta chỉ có 19 Luật, 03 bộ luật, giai đoạn 1991 - 2000 ban hành 58 luật, 04 bộ luật. Hiện nay, xét về mặt số lượng, Việt Nam có khá đầy đủ các luật để điều chỉnh các lĩnh vực của xã hội. Số lượng văn bản pháp luật được xây dựng và ban hành tiếp tục gia tăng. Cụ thể, nếu Quốc hội khóa IX (1992 - 1997) ban hành được 41 luật, bộ luật và 43 pháp lệnh; Quốc hội khóa X (1997 - 2002) ban hành được 34 luật, bộ luật và 40 pháp lệnh thì với việc thực hiện các quy định mới qua sửa đổi, bổ sung của Hiến pháp năm 1992 (năm 2001) và việc cải tiến mạnh mẽ quy trình xem xét, thông qua luật, Quốc hội khóa XI (2002 - 2007) đã thông qua 84 luật, bộ luật (đạt kỷ lục, hơn gấp đôi các khóa trước), trong đó có những đạo luật lần đầu tiên ban hành ở Việt Nam, như Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật Kiểm toán nhà nước, Luật Xây dựng, Luật Thủy sản, Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế. Trong nhiệm kỳ rút ngắn, chỉ gần 4 năm, nhưng Quốc hội khóa XII (2007 - 2011) cũng đã thông qua được 67 luật, bộ luật và 14 pháp lệnh. Từ đầu nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII đến hết năm 2014, Quốc hội đã ban hành 71 văn

bản luật.¹ Số lượng các văn bản dưới luật làm khuôn khổ pháp lý cho hoạt động hành chính nhà nước gồm Nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng chính phủ, thông tư của các bộ, quyết định, chỉ thị của UBND các cấp được ban hành liên tục với số lượng lớn. Tuy nhiên, qua số liệu báo cáo của Chính phủ, trong 1.761 văn bản của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được Bộ Tư pháp tiếp nhận đã có 223 văn bản có dấu hiệu vi phạm về thẩm quyền, nội dung, hiệu lực. Điều này thể hiện vẫn còn nhiều hạn chế trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản, cụ thể là khâu bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật trong giai đoạn trước khi văn bản được thông qua.²

Chất lượng văn bản quy định chi tiết còn chưa được cao, vẫn còn tình trạng các cơ quan soạn thảo, góp ý, thẩm định, thẩm tra văn bản quy định chi tiết để lọt nội dung không phù hợp với thực tiễn, thiếu tính khả thi, nhất là trong thông tư, thông tư liên tịch, gây bức xúc trong dư luận

Thực tế thời gian qua cho thấy, có nội dung quy định trong văn bản quy định chi tiết thiếu sự phân tích chính sách bài bản, thiếu việc nghiên cứu cụ thể, thiếu căn cứ thực tế nên ngay cả cơ quan ban hành văn bản cũng thiếu tự tin, chính sách, thiếu bền vững dẫn đến tình trạng “văn bản vội ban hành” rồi “vội phải bãi bỏ”, như Thông tư số 24/2013/TT-BGDĐT ngày 4/7/2013 về việc sửa đổi, bổ sung nhóm đối tượng hưởng chính sách ưu tiên trong tuyển sinh của Bộ Giáo dục và Đào tạo, trong đó bổ sung đối tượng được ưu tiên là Bà mẹ Việt Nam anh hùng; Người hoạt động cách mạng trước ngày 1/1/1945; Người hoạt động cách mạng từ ngày 1/1/1945 đến ngày khởi nghĩa tháng Tám năm 1945. Không lâu sau khi được ban hành, ngày 16/7/2013, Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo đã ban hành Thông tư bãi bỏ quy định ưu đãi đối với các đối tượng này.

Để xây dựng được khuôn khổ pháp lý thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay cần phải nhìn nhận rõ những yếu tố ảnh hưởng đến việc hình thành hệ thống chính sách, pháp luật.

1 Nguồn: Website: Vanban.chinhphu.vn

2 Nguồn: Báo cáo 405/BC-CP ngày 15 tháng 10 năm 2013 Tình hình triển khai thi hành luật, pháp lệnh, ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội được ban hành từ đầu nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII đến hết tháng 7/2013

3.3.1.1. Sự lãnh đạo chính trị của Đảng Cộng sản Việt Nam

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ 11 vào tháng 1 năm 2011 đã khẳng định lại cách tiếp cận của Việt Nam, đó là phát triển đất nước dưới sự quản lý của nhà nước, và đồng thời sửa đổi các tài liệu chính sách chủ chốt để tập trung nhiều hơn vào các quá trình thị trường và sở hữu phi nhà nước đối với các tài sản kinh tế. Trong 25 năm qua, cơ cấu chính trị và xã hội Việt Nam đã dần dần tiến bộ theo hướng mở cửa và tạo nhiều cơ hội tham gia hơn cho người dân. Thảo luận công khai về nhiều vấn đề chính trị, xã hội và kinh tế ngày càng phổ biến hơn, và phương pháp bỏ phiếu trực tiếp để bầu chọn chủ tịch ủy ban nhân dân đã được thí điểm tại các thành phố lớn. Các văn bản pháp luật được thông qua yêu cầu phải lấy ý kiến người dân về một số quyết định cấp cơ sở. Năng lực của Quốc hội được tăng cường để thực hiện vai trò kiểm tra và giám sát với các cơ quan hành pháp. Tuy nhiên, bất kể những tiến bộ nói trên, Việt Nam cần tiếp tục công khai và tạo nhiều cơ hội hơn nữa cho người dân tham gia quản trị, góp phần thực hiện tầm nhìn dài hạn của đất nước là trở thành một xã hội công nghiệp hóa và hiện đại hóa.

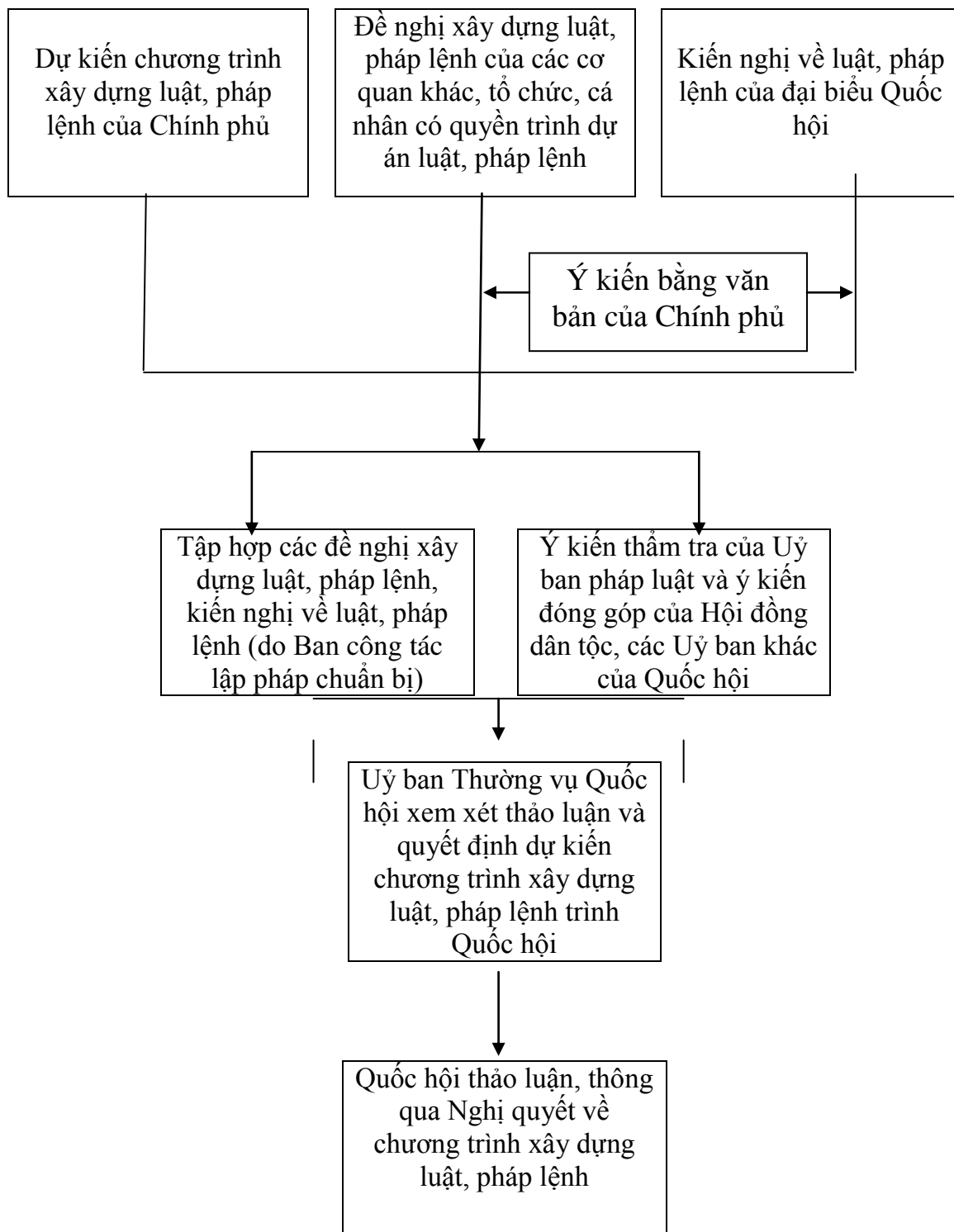
Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, về nguyên tắc, là có sự tách biệt giữa hoạt động lãnh đạo của Đảng và hoạt động của nhà nước. Theo nguyên tắc này, Đảng thực hiện vai trò lãnh đạo bằng việc đưa ra định hướng chính sách cho Chính phủ thực hiện, bằng việc kiểm soát nội dung luật và bằng cách giám sát trực tiếp cơ chế hành chính. Tuy nhiên, trong thực tế vẫn chưa có sự tách biệt giữa hoạt động của Đảng với hoạt động của Nhà nước. Đảng ra định hướng chung cho các cơ quan nhà nước thực hiện, và vẫn còn sự can thiệp vào công tác điều hành và quản lý của Nhà nước. Trong khi đó, Đảng vẫn còn lúng túng, chưa có sự lãnh đạo mạnh mẽ, kiên quyết trong quá trình ban hành chính sách, pháp luật để cụ thể hóa đường lối lãnh đạo của Đảng. Hoạt động giám sát quá trình xây dựng chính sách, pháp luật vẫn chưa thật sự tốt nên còn tình trạng chính sách, pháp luật xa thực tế, thiếu tính khả thi.

3.3.1.2. Về cơ chế hình thành chính sách, pháp luật

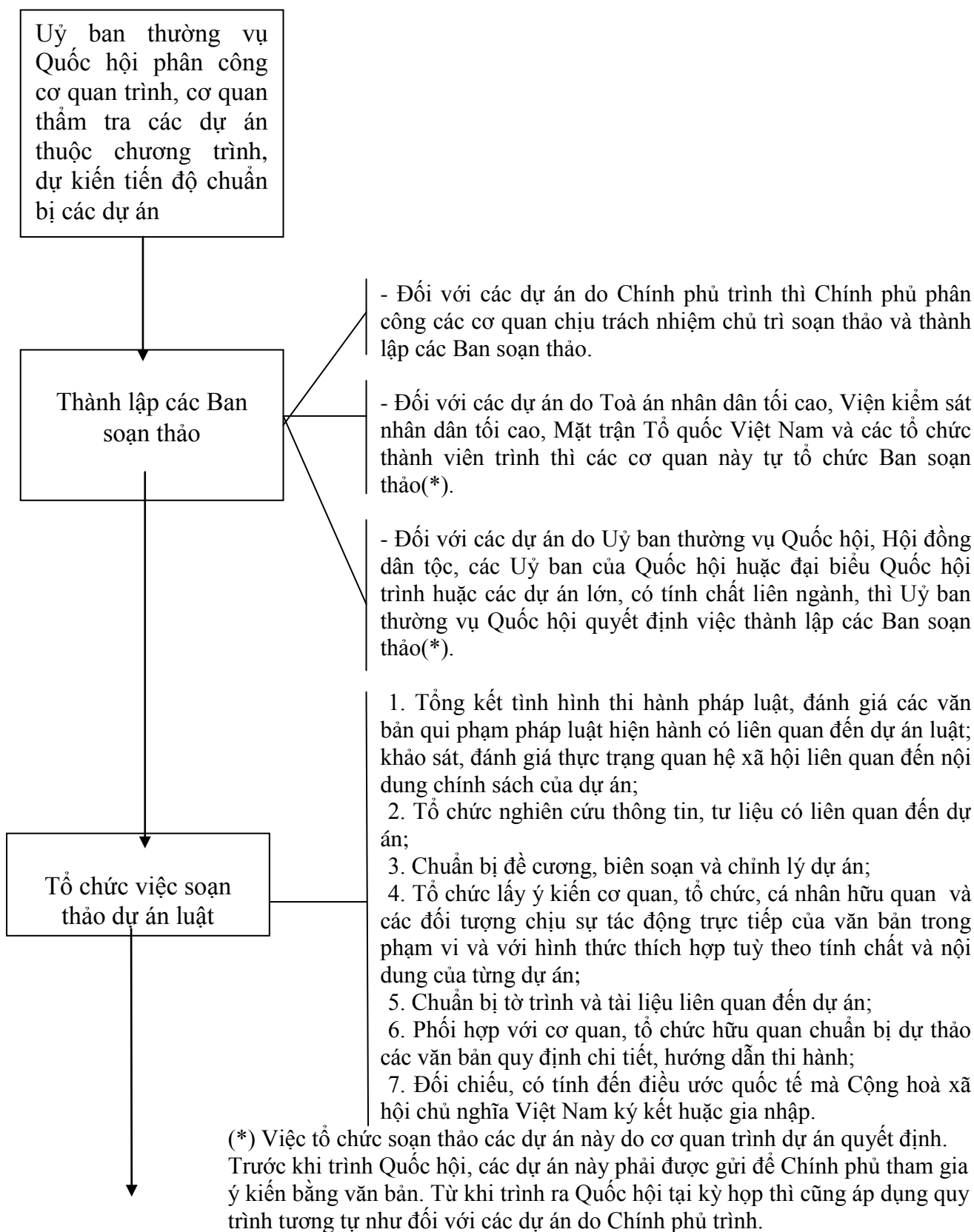
Theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, quy trình xây dựng luật, pháp lệnh của Việt Nam được thể hiện như sau:

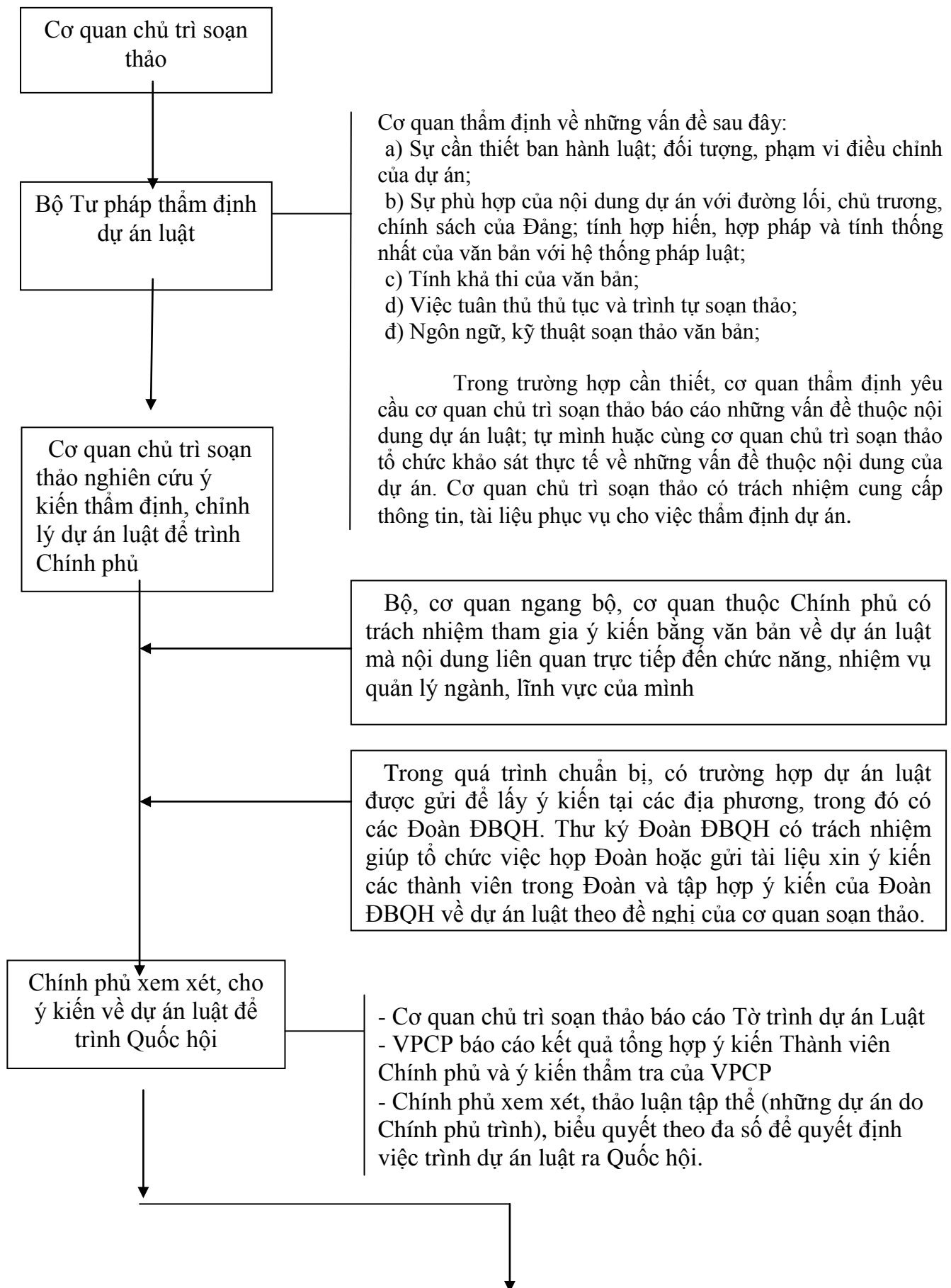
SƠ ĐỒ QUY TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT CỦA QUỐC HỘI
(từ khi lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đến khi được thông qua)

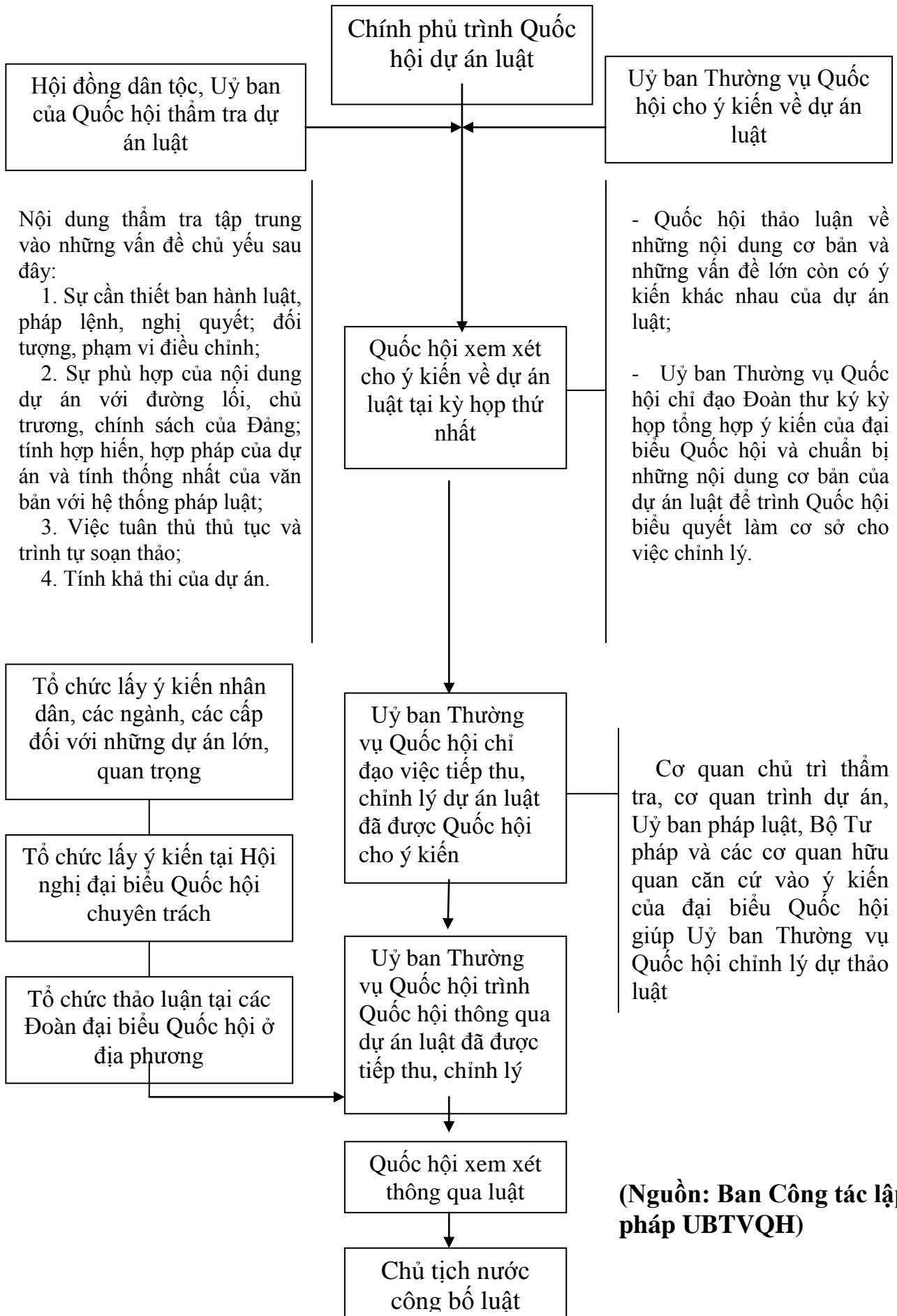
* QUY TRÌNH LẬP VÀ QUYẾT ĐỊNH CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT, PHÁP LỆNH:



* QUY TRÌNH CHUẨN BỊ, XEM XÉT, THÔNG QUA CÁC DỰ ÁN LUẬT:







(Nguồn: Ban Công tác lập pháp UBTVQH)

Quy trình lập pháp hiện nay kém hiệu quả vì nếu theo thủ tục bình thường, một dự thảo luật xây dựng xong sẽ được Bộ Tư pháp thẩm định, trình Chính phủ, qua thẩm tra của Ủy ban có liên quan của Quốc hội và trình Quốc hội cho ý kiến lần đầu rồi tới kỳ họp sau mới thảo luận, thông qua. Tuy nhiên, khoảng thời gian 6 tháng từ kỳ họp cho ý kiến đến kỳ họp thông qua là giai đoạn có thể phát sinh nhiều vấn đề.

Bên cạnh đó, theo quy định hiện hành, quy trình xây dựng chính sách và quy trình lập pháp, lập quy đang tách rời nhau, khiến chính sách chậm đi vào cuộc sống. Trong chương trình xây dựng luật do Chính phủ soạn thảo bao gồm phần danh sách các dự luật và phần phân tích chính sách nêu rõ tại sao lại lập danh sách như vậy. Tuy nhiên, thực tế việc thông qua chương trình xây dựng luật ở Việt Nam cho thấy, Quốc hội chủ yếu chỉ thảo luận và thông qua danh sách của các dự án luật chứ không xem xét phân tích chính sách. Vì thế, phân tích chính sách trong Tờ trình của Chính phủ về dự kiến chương trình cũng chỉ chiếm tỷ trọng rất nhỏ. Đây đang được coi là điểm bất cập trong quy trình lập pháp ở Việt Nam, bởi lẽ, đáng ra việc phân tích chính sách phải được tập trung đầu tư nhiều để đưa ra những lý lẽ, thông tin, những căn cứ khoa học và thực tiễn xác đáng cho việc lập các dự thảo văn bản, làm cơ sở cho toàn bộ tiến trình ban hành một văn bản, nhưng lại chưa được các nhà lập pháp và vạch chính sách của Việt Nam quan tâm đúng mức. Điều này dẫn đến tình trạng phổ biến là nhiều dự án luật của Việt Nam thiếu phân tích chính sách mang tính khoa học và chi tiết với những tiêu chí rõ ràng cho toàn bộ quy trình ban hành văn bản

Một bất cập nữa là, thực tế, chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc thường xuyên bị điều chỉnh do sự thay đổi của tình hình kinh tế - xã hội.

3.3.1.3. Về năng lực của nhà chức trách

Với vị trí là cơ quan do nhân dân trực tiếp bầu nên, Quốc hội phải vận hành chức năng đại diện của mình để thẩm định các chính sách do Chính phủ đệ trình. Tuy nhiên, chức năng này của Quốc hội đang bị ảnh hưởng nặng nề bởi mong muốn xây dựng một Quốc hội tự mình làm luật từ công đoạn quyết định chính sách cho đến việc soạn thảo và thông qua.

Quốc hội hiện nay có đa số (khoảng 2/3) đại biểu kiêm nhiệm, thời gian dành cho hoạt động đại biểu không nhiều, trong khi đó kỳ họp gồm rất nhiều vấn đề, đòi hỏi đại biểu phải xử lý một lượng thông tin lớn. Vì vậy, việc chậm gửi tài liệu về dự án luật sẽ không bảo đảm cho đại biểu có thể nắm bắt một cách thấu đáo mọi khía cạnh, nên đại biểu bị lệ thuộc chủ yếu vào nguồn thông tin do Ban soạn thảo cung cấp (cho dù bên cạnh đó còn có thông tin trong báo cáo thẩm tra của các cơ quan của Quốc hội). Đây là một trong những nguyên nhân khiến đại biểu không yên tâm khi bấm nút biểu quyết thông qua Dự án luật. Quốc hội không tranh luận mà chỉ thảo luận, ảnh hưởng đến việc ban hành VBQPPL và kiểm soát chính sách, dễ tạo ra rủi ro cho thể chế

Bên cạnh việc thiếu các chuyên gia giỏi về kỹ năng soạn thảo các dự án luật mà thực chất là kỹ năng dịch các chính sách thành các quy phạm pháp luật một khoa học còn khá mới mẻ ở nước ta thì năng lực của bộ máy này còn bị hạn chế bởi sự lẫn lộn về chức năng giữa các công chức và các chính khách. Trong sự bừa bộn của công việc điều hành và quản lý công tác của các bộ, ngành, các chính khách của Việt Nam đã nhường lại chức năng tham gia quyết định các chính sách cho các công chức của mình, vốn là những người có chức năng thừa hành và thực thi các chính sách, khi họ trực tiếp tham gia soạn thảo nên các quy phạm trong các dự thảo có ẩn chứa những chính sách đằng sau đó. Sự lẫn lộn này một mặt làm cho các chính sách trong các dự luật không được quyết định một cách rõ ràng, mặt khác không làm rõ trách nhiệm của những người có quyền quyết định về chính sách, một trong những yếu tố có tính bảo đảm cho chất lượng của các chính sách được quyết định.

Cách thức tổ chức và năng lực soạn thảo cũng là một nguyên nhân làm cho thời gian soạn thảo dài và chất lượng không cao. Một ban soạn thảo với thành phần gồm nhiều thành viên không chuyên đến từ các Bộ, ngành khác nhau thường rất khó để tìm ra một khoảng thời gian làm việc phù hợp cho tất cả mọi thành viên. Giải pháp chuyển tay nhau cho ý kiến vào bản dự thảo do Tổ biên tập soạn sẵn lại đưa công việc soạn thảo dự luật, ngay từ những bản sơ thảo đầu tiên, vào vòng luân chuyển giữa soạn thảo và xin ý kiến mà nhiều khi kết quả nhận được là đưa công việc trở lại vạch xuất phát ban đầu.

3.3.2. Tổ chức hành chính nhà nước

Tính đến ngày 01 tháng 7 năm 2012, số các cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam là 34 803 và số các đơn vị sự nghiệp là 69 735.¹

3.3.2.1. Về cơ cấu tổ chức

Quá trình chuyển đổi của bộ máy Hành chính nhà nước trung ương ở Việt Nam bao gồm những thay đổi trong cơ cấu bên trong và việc xác định lại các chức năng, nhiệm vụ. Năm 1988, bộ máy nhà nước trung ương bắt đầu tinh giản với việc giảm số lượng các cơ quan quản lý, và đến năm 1992, một loạt các thay đổi lớn hơn đã được tiến hành: Hiến pháp 1992 và Luật Tổ chức Chính phủ bắt đầu thay thế hệ thống quản lý trực tiếp bằng mệnh lệnh hành chính bằng hệ thống quản lý theo pháp luật. Năm 2001, tổ chức và các chức năng của Chính phủ đã có sự phân biệt về mặt khái niệm giữa chức năng quản lý hành chính và hoạt động của các đơn vị sự nghiệp. Ngoài ra, Luật Tổ chức Chính phủ cũng quy định rõ ràng các cơ quan độc lập của Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ không được ban hành các văn bản dưới luật.

Những thay đổi trong Hiến pháp và Luật Tổ chức Chính phủ đã đem lại kết quả rõ rệt, với số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ và cơ quan độc lập cấp trung ương được giảm đi.

Bảng 3.10. Số lượng các cơ quan HCNN cấp Trung ương qua các giai đoạn

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

Nguồn: Báo cáo phát triển Việt Nam 2010, Báo cáo chung của các nhà tài trợ cho Việt Nam. Hà Nội, 3-4 tháng 12, 2009

Tuy nhiên, việc quy định chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan còn chung chung, trùng chéo. Tình trạng trùng lắp, cắt khúc về chức năng quản lý nhà nước dẫn tới khi có sự cố xảy ra, các cơ quan đùn đẩy trách nhiệm cho nhau.

¹ Nguồn: Tổng cục thống kê

Trên tinh thần của Hiến pháp 2015, hai luật mới quy định về cơ cấu tổ chức bộ máy Hành chính nhà nước Việt Nam mới được thông qua gần đây là Luật Tổ chức Chính phủ 2015 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015 với nguyên tắc phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, chức năng và phạm vi quản lý giữa các bộ, cơ quan ngang bộ; đề cao trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu. Chính phủ tổ chức bộ máy hành chính tinh gọn, năng động, hiệu lực, hiệu quả; bảo đảm nguyên tắc cơ quan cấp dưới phục tùng sự lãnh đạo, chỉ đạo và chấp hành nghiêm chỉnh các quyết định của cơ quan cấp trên. Cùng với đó, phân cấp, phân quyền hợp lý giữa Chính phủ với chính quyền địa phương, bảo đảm quyền quản lý thống nhất của Chính phủ và phát huy tính chủ động, sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương.

Điểm mới đặc biệt đáng quan tâm trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương là đã quy định nhiệm vụ, quyền hạn đặc trưng của chính quyền đô thị nhằm thể hiện sự khác biệt với chính quyền nông thôn. Luật đã quy định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính theo hướng chủ yếu tập trung ở cấp tỉnh, giảm dần xuống cấp huyện đến cấp xã để tránh tình trạng dồn việc về cấp cơ sở mà không tính đến khả năng đáp ứng của từng cấp chính quyền; nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở địa bàn nông thôn tập trung thực hiện quản lý theo lãnh thổ; ở địa phương đô thị chú trọng thực hiện quản lý theo ngành, lĩnh vực.

Những quy định trong hai Luật mới này có nhiều tiến bộ theo hướng thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Tuy nhiên, do hai luật này sẽ có hiệu lực kể từ ngày 01 tháng 01 năm 2016 nên hiện nay chưa thể đánh giá về hiệu quả thực tế khi triển khai. Trong thời gian tới, Việt Nam cần xây dựng các văn bản hướng dẫn việc thực hiện hai luật này.

3.3.2.2. Về quy trình, thủ tục giải quyết công việc.

Thời gian gần đây, một số chương trình cải cách đang được thực hiện nhằm đơn giản hóa, công khai và cải thiện quy trình tham vấn liên quan đến các thủ tục hành chính cũng nhận được sự ủng hộ của lãnh đạo cấp cao.

Giải pháp đầu tiên trong quá trình cải cách được xác định đơn giản là làm sao để người dân và doanh nghiệp có thể làm việc với nhà nước một cách dễ dàng hơn thông qua áp dụng mô hình một cửa. Ngay tên của mô hình này đã cho thấy ý tưởng là giúp người dân và doanh nghiệp hạn chế việc đi lại đến nhiều cơ quan khác nhau để làm các thủ tục hành chính, từ công chứng văn bản đến đăng ký quyền sử dụng đất cho đến đăng ký kinh doanh. Mô hình một cửa đầu tiên đã được thử nghiệm với sự hỗ trợ của các nhà tài trợ vào năm 1996 tại thành phố Hồ Chí Minh, bao gồm nhiều dịch vụ khác nhau như: đăng ký kinh doanh, xin giấy phép xây dựng, xin giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và quyền sở hữu nhà ở, xin cấp phép cho các hoạt động văn hóa, công chứng, tư vấn và trợ giúp pháp lý, giải quyết khiếu nại và tố cáo và các vấn đề xã hội khác. Đến cuối những năm 1990 và đầu những năm 2000, công tác thí điểm đã được triển khai tiếp tại các tỉnh Quảng Bình, Quảng Trị và Ninh Bình. Đến năm 2003, mô hình này đã được áp dụng rộng rãi. Năm 2003, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành một quyết định về thực hiện bắt buộc mô hình một cửa tại tất cả 11.000 quận huyện và xã phường của Việt Nam, bao gồm bốn sở cấp tỉnh, sáu thủ tục cấp huyện và bốn thủ tục cấp xã. Sau đó, năm 2007, mô hình một cửa đã được nhân rộng tới tất cả các sở và đơn vị cấp địa phương, và cũng áp dụng bắt buộc với cấp trung ương.

Một chương trình cải cách trọng tâm khác đang được thực hiện nhằm góp phần nâng cao tính minh bạch và hiệu quả trong việc giải quyết các thủ tục hành chính là áp dụng công nghệ trong lĩnh vực hành chính công. Luật Công nghệ Thông tin 2006 quy định tất cả các cơ quan nhà nước phải công khai trên trang thông tin điện tử của mình về mọi thủ tục hành chính và các thông tin khác. Cho đến nay, tất cả 63 tỉnh thành đã có trang thông tin điện tử chính thức và đang hoạt động tốt. Việc cung cấp các dịch vụ công trực tuyến cũng đang triển khai nhanh chóng.

Triển khai thực hiện việc áp dụng hệ thống quản lý chất lượng theo tiêu chuẩn TCVN ISO 9001 : 2008 vào hoạt động quản lý nhà nước được đẩy mạnh. Các bộ, ngành và địa phương đã có nhiều cố gắng, tích cực thực hiện nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động, giúp cho quy trình giải quyết công việc của cơ quan được minh bạch, chất lượng công việc được nâng lên, thay đổi phương thức và công cụ

làm việc theo hướng linh hoạt, thuận tiện cho cán bộ, công chức trong hệ thống bộ máy hành chính nhà nước. Đến tháng 12 năm 2013, Bộ Khoa học và Công nghệ đã cấp Giấy chứng nhận Hệ thống quản lý chất lượng cho 4.815 cơ quan hành chính nhà nước, trong đó tại địa phương có 3.579 cơ quan hành chính nhà nước của 63 tỉnh, thành phố được cấp giấy chứng nhận. Tại Trung ương có 1.236 cơ quan thuộc 18 bộ, ngành được cấp giấy chứng nhận.¹ Tuy nhiên, thực tế thủ tục hành chính vẫn phức tạp, gây bức xúc cho cá nhân, tổ chức, môi trường kinh doanh chưa thông thoáng²

Gần đây nhất, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 19 (ngày 18 tháng 3 năm 2014) trong đó ưu tiên rút ngắn thời gian xử lý và hoàn thành các thủ tục hành chính, giảm chi phí hành chính, và tăng cường mức độ minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan quản lý nhà nước.

Dù có những cải thiện về thủ tục hành chính do áp dụng mô hình một cửa thì cũng không tránh được những khiêu nại. Mặc dù đó là cơ chế một cửa duy nhất nhưng đối với các thủ tục hành chính phức tạp thì quy trình xử lý cũng vẫn phức tạp. Đặc biệt là tại các xã nông thôn và đơn vị nghèo hơn thường không có đủ hoặc thiếu cán bộ chuyên trách nên dẫn đến tình trạng chậm trễ và bất bình của người dân.

3.3.2.3. Các nguồn lực vật chất

Nguồn lực vật chất trong các tổ chức hành chính nhà nước bao gồm: Trụ sở làm việc (công sở), tài sản, trang thiết bị, phương tiện làm việc (thường được gọi là công sản) và tài chính (tài chính công). Hiện nay, hầu hết các cơ quan hành chính nhà nước có trụ sở làm việc ổn định, các phương tiện làm việc cơ bản được đáp ứng, nguồn tài chính được thực hiện theo quy định hiện hành.

Về mặt tổ chức, việc quản lý các nguồn lực này được thực hiện khá chặt chẽ với hệ thống các cơ quan quản lý từ Trung ương đến địa phương (Cục quản lý công

1. Nguồn: Báo cáo số: 4573/BC-BNV của Bộ Nội vụ ngày 17/12/2013 về Tình hình thực hiện công tác cải cách hành chính năm 2013

2. Nguồn: Báo cáo số: 4573/BC-BNV của Bộ Nội vụ ngày 17/12/2013 về Tình hình thực hiện công tác cải cách hành chính năm 2013

sản – Bộ Tài chính; cơ quan quản lý công sản tại các bộ, ngành; cơ quan quản lý công sản tại địa phương)

Những năm trước đây, theo phương pháp truyền thống định kỳ hàng năm các Bộ, ngành cơ quan trung ương và địa phương kiểm kê và tổng kiểm kê tập hợp số liệu gửi báo cáo về Bộ Tài chính bằng hình thức báo cáo giấy. Trên cơ sở đó Bộ tổng hợp và báo cáo Chính phủ.

Năm 1997, Bộ Tài chính triển khai Chương trình tổng kiểm kê tài sản nhà nước đây là phần mềm đầu tiên về quản lý tài sản. Theo đó, toàn bộ tài sản nhà nước của các cơ quan, đơn vị, tổ chức được quản lý, theo dõi và hạch toán bằng công cụ phần mềm tin học hoá (báo cáo tài sản qua đĩa mềm). Trên cơ sở đó, Nhà nước nắm được tổng quan về số lượng, giá trị và cơ cấu phân bố sử dụng tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp và tài sản nhà nước trong các doanh nghiệp. Các Bộ, ngành và địa phương đã bước đầu kiểm soát được việc sử dụng tài sản công, hạn chế việc sử dụng không đúng mục đích, sử dụng lãng phí, thất thoát tài sản.

Tuy nhiên, thực tế tình hình sử dụng tài sản nhà nước sai mục đích, sai tiêu chuẩn, định mức gây lãng phí xảy ra khá phổ biến ở các lĩnh vực, các cơ quan, tổ chức. Việc quản lý nhà nước chuyên ngành về tài sản nhà nước thực tế còn nhiều hạn chế, bị động và thiếu tính chuyên nghiệp.

Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước được Quốc hội ban hành ngày 3/6/2008 đã tạo ra một bước chuyển mới. Việc mua sắm trang bị tài sản nhà nước được theo dõi chặt chẽ hơn, đúng tiêu chuẩn, định mức và chế độ quy định, tài sản nhà nước được trang bị đúng mục đích, chống lãng phí, thất thoát. Đồng thời nâng cao nhận thức về trách nhiệm của các cấp, các ngành, tổ chức, cá nhân trực tiếp quản lý, sử dụng tài sản nhà nước. Nghị định số 52/2009/NĐ-CP ngày 03/6/2009 của Chính phủ Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật quản lý, sử dụng tài sản Nhà nước. Thông tư số 245/2009/TT-BTC ngày 31/12/2009 của Bộ Tài chính Quy định thực hiện một số nội dung của Nghị định số 52/2009/NĐ-CP. Một hệ thống hành lang pháp lý về quản lý, sử dụng tài sản nhà nước tại cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân, đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức chính

trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp được hoàn chỉnh.

Thu ngân sách nhà nước 9 tháng đầu năm 2014 đã được cải thiện. Tổng thu ngân sách ước đạt 81% kế hoạch 2014 và tăng 17% so với cùng kỳ năm 2013. Cùng lúc đó, tổng chi ngân sách cũng tăng 11.5% chủ yếu do chi thường xuyên. Chỉ tiêu bội chi ngân sách đề ra trong Kế hoạch Ngân sách năm 2014 là 5,3% GDP (tính theo phương pháp của Việt Nam). Phân tích Bền vững Nợ (DSA) gần đây nhất do IMF và Ngân hàng Thế giới phối hợp thực hiện (tháng 6 năm 2014) thì Việt Nam vẫn được đánh giá là quốc gia có mức độ rủi ro thấp về mức độ nợ công. Tuy nhiên, tốc độ gia tăng khá nhanh của tổng nợ công trong vài năm gần đây đang trở thành vấn đề gây nhiều quan ngại.

Dự toán thu NSNN năm 2015 là 911,1 nghìn tỷ đồng, trong đó: thu nội địa 638,6 nghìn tỷ đồng, thu từ dầu thô 93 nghìn tỷ đồng, thu từ xuất nhập khẩu 175 nghìn tỷ đồng, thu viện trợ 4,5 nghìn tỷ đồng. Nếu tính cả 10 nghìn tỷ đồng thu chuyển nguồn từ năm 2014 chuyển sang, thì tổng thu NSNN năm 2015 là 921,1 nghìn tỷ đồng

Dự toán chi NSNN năm 2015 là 1.147,1 nghìn tỷ đồng, trong đó: chi đầu tư phát triển 195 nghìn tỷ đồng, chi thường xuyên 777 nghìn tỷ đồng (bao gồm chi cải cách tiền lương 10 nghìn tỷ đồng), chi trả nợ và viện trợ 150 nghìn tỷ đồng

Dự kiến đến 31/12/2015, dư nợ công khoảng 64% GDP, dư nợ Chính phủ khoảng 48,9%GDP, dư nợ nước ngoài của quốc gia khoảng 42,6%GDP trong giới hạn cho phép, đảm bảo an ninh tài chính quốc gia.

3.3.2.4. Về hệ thống thông tin

Việt Nam đã ban hành Luật Giao dịch điện tử năm 2005, Luật Công nghệ thông tin năm 2006, Nghị định 64/2007/NĐ-CP quy định về ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của cơ quan nhà nước bao gồm các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp và các đơn vị sự nghiệp sử dụng ngân sách nhà nước.

Năm 2013, công tác khảo sát, đánh giá mức độ ứng dụng CNTT của cơ quan nhà nước được thực hiện đối với 22 Bộ, cơ quan ngang Bộ, 08 cơ quan thuộc Chính

phủ và 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Mức độ triển khai ứng dụng CNTT của các cơ quan nhà nước được tiếp tục được đánh giá trên 5 nhóm tiêu chí là: (1) Hạ tầng kỹ thuật CNTT, (2) Triển khai Ứng dụng CNTT; (3) Công tác đảm bảo an toàn, an ninh thông tin; (4) Cơ chế chính sách và quy định thúc đẩy ứng dụng CNTT và (5) Nhân lực và Đầu tư cho ứng dụng CNTT. Trong đó, Triển khai Ứng dụng CNTT được đánh giá theo 2 nhóm thành phần là Ứng dụng CNTT trong hoạt động nội bộ của cơ quan nhà nước và Ứng dụng CNTT phục vụ người dân và doanh nghiệp (cung cấp thông tin và dịch vụ công trực tuyến trên trang/cổng thông tin điện tử của cơ quan nhà nước).

Tương tự như vậy, việc đánh giá về hệ thống thông tin trong hoạt động hành chính nhà nước cũng được thực hiện tại 63 tỉnh, thành phố thuộc trung ương với mức độ đánh giá cao nhất thuộc về ba địa phương là Đà Nẵng, Hà Nội và Nghệ An

Nhìn chung, thời gian gần đây, công tác ứng dụng CNTT phục vụ công tác chỉ đạo điều hành và phục vụ người dân và doanh nghiệp của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tiếp tục được các cơ quan quan tâm triển khai, nhìn chung, mức độ ứng dụng CNTT tại các cơ quan tăng nhẹ sau mỗi năm, tuy nhiên vẫn còn sự chênh lệch lớn giữa các đơn vị đứng đầu và các đơn vị phía cuối.

Về cơ sở hạ tầng phục vụ ứng dụng CNTT: tại các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ nhìn chung đã đáp ứng được nhu cầu cho ứng dụng CNTT; tại các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, tỉ lệ tỉnh/thành có mức độ đáp ứng từ khá trở lên đạt trên 90%, mặc dù vậy vẫn có sự chênh lệch giữa các quận, huyện trong cùng một tỉnh.

Về mức độ ứng dụng CNTT phục vụ công tác quản lý điều hành (ứng dụng nội bộ): tỉ lệ số Bộ, cơ quan ngang Bộ và các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đạt mức độ Tốt, Khá đều tăng nhẹ, số đơn vị đạt mức Trung bình giảm, tuy nhiên tỉ lệ số tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ở mức độ Trung bình vẫn còn cao (gần 80%).

Việc ứng dụng CNTT phục vụ người dân và doanh nghiệp ngày càng được nâng cao hiệu quả, số lượng dịch vụ công trực tuyến mức độ 3, 4 ngày càng tăng.

Trong năm 2013, có 53 tỉnh cung cấp DVCTT mức độ 3 (tăng 4 tỉnh so với năm 2012) với 2.472 dịch vụ (tăng 863 dịch vụ so với năm 2012), có 6 tỉnh cung cấp DVCTT mức độ 4 (tăng 4 tỉnh so với năm 2012) với 56 dịch vụ (tăng 51 dịch vụ so với năm 2012). Cùng với sự tăng trưởng về số lượng DVCTT, số hồ sơ được xử lý trực tuyến cũng tăng theo thời gian. Các cơ quan tiêu biểu có số lượng hồ sơ tiếp nhận và giải quyết qua dịch vụ công trực tuyến lớn là: Bộ Tài chính, Bộ Ngoại giao, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tỉnh Thừa Thiên-Huế, Thành phố Đà Nẵng, Thành phố Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, tỉnh Thanh Hóa và tỉnh Bạc Liêu.

Về công tác tổ chức đảm bảo an toàn thông tin và công tác xây dựng cơ chế, chính sách thúc đẩy ứng dụng CNTT đều được các cơ quan quan tâm và có mức độ tăng trưởng đều đặn. Tuy nhiên, trong năm 2013 có sự suy giảm về nguồn nhân lực CNTT, tỉ lệ tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có mức độ đánh giá về nguồn nhân lực đạt mức Tốt chỉ đạt 33,3%, giảm 23% so với năm 2012, trong khi đó số tỉnh/thành đạt mức Trung bình là 30,2%, tăng gần 16% so với năm 2012.

3.3.2.5. Nhân sự hành chính nhà nước

Tính đến ngày 01 tháng 7 năm 2012, số người làm việc trong các cơ quan HCNN là 942 676 người, số người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp là 2 207 588 người.¹ Số lượng người lao động khá cao làm việc cho các tổ chức hành chính nhà nước không đồng nghĩa với chất lượng công việc tốt hơn.

Việt Nam đã có sự tiến bộ nhất định khi phân định được các nhóm đối tượng làm việc trong khu vực công. Luật cán bộ, công chức 2008 và Luật Viên chức 2010 đã thể hiện rõ sự phân biệt nhóm những người làm việc trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước và nhóm những người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập.

Tốc độ phát triển kinh tế nhanh của Việt Nam đã có tác động phụ tới quá trình xây dựng đội ngũ nhân sự trong cơ quan hành chính nhà nước. Với sự gia tăng cạnh tranh từ khu vực tư nhân và từ nước ngoài, chính phủ Việt Nam đang phải đương đầu với một thách thức căn bản: làm thế nào để thu hút, giữ chân và khuyến khích đội ngũ cán bộ, công chức có năng lực làm việc trong hệ thống công vụ.

1 . Nguồn: Tổng cục Thống kê

Trong thực tế, cạnh tranh trong tuyển dụng cán bộ, công chức có thể làm gia tăng một vấn đề đã ảnh hưởng tiêu cực đến nền công vụ ở nhiều nước, và cũng được thường xuyên đặt ra ở Việt Nam, đó là tình trạng chảy máu chất xám. Sự phát triển của nền kinh tế thị trường và quá trình hội nhập kinh tế quốc tế đã tạo ra nhiều cơ hội việc làm hấp dẫn bên ngoài hệ thống chính phủ và thu hút rất nhiều người tài, có năng lực ra khỏi hệ thống hành chính công. Mặc dù việc người tài và có năng lực muốn làm việc trong khu vực kinh doanh và các công việc khác bên ngoài hệ thống nhà nước là một xu hướng hoàn toàn tự nhiên và đáng khuyến khích song sự cạnh tranh quá lệch về một bên này khiến cho hệ thống công vụ rơi vào tình trạng không có đủ cán bộ, công chức không đủ năng lực, hoặc cán bộ, công chức không có động cơ làm việc, hoặc cả hai.

Mặc dù xu hướng chung khi tìm hiểu về sự cạnh tranh giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân trên phương diện tuyển dụng nhân sự là tập trung vào vấn đề tiền lương, song còn có nhiều biến số khác ngoài lương cũng góp phần tạo ra sự cạnh tranh đó.

Thứ nhất, hoạt động công vụ, công tác quản lý cán bộ, công chức chưa đổi mới và theo kịp với sự đổi mới về vai trò của Nhà nước trong quản lý đời sống xã hội và tổ chức cung cấp các dịch vụ công cho người dân và doanh nghiệp. Nhận thức về hoạt động công vụ, công chức vẫn mang dấu ấn của thời kỳ tập trung bao cấp. Trong hoạt động công vụ, mối quan hệ giữa hành chính với chính trị; hành chính với sự nghiệp công; giữa hoạt động quản lý nhà nước mang tầm vĩ mô với hoạt động sản xuất kinh doanh chưa được phân định triệt để và thực hiện có hiệu quả. Trên nhiều lĩnh vực, hoạt động công vụ thiếu thống nhất, chưa đảm bảo thông suốt; kỷ luật, kỷ cương của cán bộ, công chức chưa nghiêm; việc phân loại công chức chưa bảo đảm khoa học, khách quan dẫn đến việc bố trí, sử dụng, quy hoạch, đánh giá và đào tạo, bồi dưỡng công chức chưa phát huy hết hiệu quả, chưa đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ của Nhà nước đặt ra trong từng giai đoạn.

Thứ hai, về mặt pháp lý, chúng ta đã có Luật Cán bộ, công chức, Luật Viên chức và nhiều văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ quy định về hoạt động của cán bộ, công chức, viên chức. Tuy nhiên, trong điều kiện hiện nay, các quy định của pháp luật hiện hành chưa bao quát đầy đủ, toàn diện hoạt động công vụ, cán bộ, công chức; chưa chú trọng đúng mức đến quyền lợi đối với công chức như chính

sách tiền lương, nhà ở và các chính sách đãi ngộ khác; các chuẩn mực về đạo đức công vụ chưa được quy định rõ ràng, cụ thể; việc điều động, chuyển cán bộ, công chức giữa các cơ quan, tổ chức còn bất cập, thiếu sự phối hợp chặt chẽ và ăn khớp giữa các cơ quan của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội với các cơ quan của nhà nước.

Việt Nam hiện nay chưa xây dựng được công cụ đánh giá năng lực của đội ngũ này một cách rõ ràng và định lượng. Rất khó đánh giá và kết luận mức độ đáp ứng yêu cầu công việc của nhân sự hành chính nhà nước. Đây là một nhân tố khiến khu vực này khó đổi mới, thích nghi được với bối cảnh kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.

Thứ ba, trên thực tế, việc thực hiện tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức hiện nay chủ yếu gắn với chỉ tiêu biên chế; cách thức tuyển dụng công chức áp dụng theo chế độ làm việc lâu dài, phù hợp với cơ chế kế hoạch hóa tập trung, nhưng chưa phù hợp với yêu cầu xây dựng nền hành chính hiện đại, năng động. Trong nhiều cơ quan, tổ chức, việc tuyển dụng, bổ nhiệm, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức có xu hướng nặng về văn bằng, chứng chỉ, chưa chú trọng nhiều đến năng lực thực thi công vụ của cán bộ, công chức, dẫn đến tình trạng đào tạo chưa gắn với yêu cầu thực tiễn. Hiện tượng này dẫn đến nhiều hạn chế trong việc nâng cao chất lượng đội ngũ công chức, làm suy giảm hiệu quả hoạt động công vụ và chưa thu hút nguồn nhân lực có chất lượng cao bổ sung cho nền công vụ, trong khi xã hội đang có xu hướng dịch chuyển lực lượng lao động sang khu vực tư.

Luật Cán bộ, Công chức mới đã đề cao nguyên tắc trọng dụng nhân tài song thách thức hiện nay là làm thế nào để biến nguyên tắc này thành các quy trình tuyển dụng và quản lý cụ thể để sau đó đưa chúng vào áp dụng thực tế - một công việc không hề dễ dàng. Việc tuyển dụng, bố trí và sử dụng nhân sự trong các tổ chức hành chính nhà nước vẫn chưa thật sự công khai, minh bạch và dựa vào thực tài. Tư tưởng người làm việc trong khu vực này thường là tìm kiếm sự ổn định. Tình trạng phổ biến trong các cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp là chỉ tuyển vào mà không "tinh giản" những người không làm được việc dẫn đến tình trạng vừa thừa, vừa thiếu người làm việc.

Các hạn chế trên đã làm cho hoạt động công vụ chưa được quản lý và kiểm soát chặt chẽ, phát sinh các tiêu cực ảnh hưởng đến đạo đức, tác phong, lề lối làm việc của công chức, giảm sức sáng tạo trong hoạt động công vụ, giảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan, tổ chức Nhà nước trong quá trình phục vụ nhân dân. Các biểu hiện về thiếu tinh thần trách nhiệm, yếu kém về năng lực, chuyên môn, kỹ năng hành chính, phong cách làm việc ở một bộ phận cán bộ, công chức đã làm cho bộ máy hành chính trì trệ, kém hiệu quả; các biểu hiện quan liêu, tham nhũng, sách nhiễu nhân dân vẫn tồn tại trong cán bộ, công chức làm ảnh hưởng đến lòng tin của người dân, chưa đáp ứng yêu cầu xây dựng một nền hành chính trong sạch, hiệu lực, hiệu quả, phù hợp với xu hướng chuyển đổi sang nền hành chính phục vụ, thực hiện tốt nhiệm vụ xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập kinh tế quốc tế.

TIÊU KẾT CHƯƠNG 3

Nghiên cứu thực tiễn cho thấy, Việt Nam đã và đang vận hành một nền kinh tế thị trường. Cùng với việc gia nhập các tổ chức khu vực và quốc tế, Việt Nam đang trong tiến trình hội nhập sâu, rộng. Việc phát triển nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế đã đem lại nhiều lợi ích kinh tế cho Việt Nam, đời sống người dân ngày càng được nâng cao. Sự thay đổi môi trường kinh tế-xã hội ở Việt Nam kéo theo nhu cầu của người dân ngày càng nâng cao và năng lực thể chế hành chính nhà nước cần phải được nâng cao để thích ứng.

Qua khảo sát thực tế cho thấy, năng lực thể chế hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay đã có những biểu hiện thay đổi bước đầu để thích ứng với bối cảnh kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, cụ thể là:

Thứ nhất, mức độ tiếp cận thông tin của người dân: quyền tiếp cận thông tin của người dân đã được quy định trong Hiến pháp và nhiều văn bản pháp luật khác cũng yêu cầu công khai thông tin trong các cơ quan hành chính nhà nước. Tuy nhiên, khi triển khai thực hiện các quy định này đã nảy sinh nhiều bất cập, một phần là do những quy định chưa hoàn chỉnh, thiếu khả thi, một phần là do điều kiện thực tế như thiếu cơ sở hạ tầng thông tin, trình độ của người dân còn hạn chế, trình độ và thái độ của cán bộ, công chức chưa đáp ứng được yêu cầu. Vì vậy, kết quả khảo sát cho thấy, mức độ đảm bảo tiếp cận thông tin ở Việt Nam hiện nay chưa cao;

Thứ hai, mức độ tham gia của người dân: cũng giống như tiêu chí trên, đảm bảo sự tham gia của người dân được quy định trong nhiều văn bản pháp luật. Hiến pháp 2013 khẳng định "công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội.." [106], Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007 quy định khá cụ thể và chi tiết về quyền tham gia của người dân... Nhưng thực tế việc thực hiện quyền này của người dân lại không cao.

Thứ ba, thực hiện quan hệ đối ngoại/quốc tế. Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu trong quá trình phát triển và hội nhập. Việt Nam đã phát triển nhiều mối quan hệ chặt chẽ trong khu vực và quốc tế, đem lại nhiều lợi ích kinh tế quan trọng. Để xây dựng khuôn khổ pháp lý cho quan hệ đối ngoại, Việt Nam đã có nhiều văn

bản pháp luật với việc thực hiện khá thành công những văn bản này, Việt Nam đã đạt được những kết quả đáng ghi nhận trong quan hệ quốc tế. Kết quả khảo sát cho thấy, trong bốn tiêu chí đánh giá độ thích ứng của năng lực thể chế hành chính nhà nước với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế thì tiêu chí về thực hiện quan hệ đối ngoại/quốc tế cho kết quả đánh giá cao nhất. Hầu hết số người tham gia khảo sát đều cho rằng, Việt Nam có quan hệ đối ngoại tốt với các tổ chức và quốc gia trên thế giới. Tuy nhiên, Việt Nam vẫn cần phải nâng cao hiệu quả hoạt động đối ngoại để tiết kiệm chi phí, đặc biệt, cần nâng cao trình độ của cán bộ công chức (nhất là trình độ ngoại ngữ).

Thứ tư, trách nhiệm giải trình của khu vực công. Việc đảm bảo trách nhiệm giải trình liên quan mật thiết đến vấn đề đảm bảo tiếp cận thông tin của người dân vì chỉ khi người dân biết thông tin thì mới buộc cơ quan, công chức hành chính nhà nước phải chịu trách nhiệm về hậu quả hoạt động của mình. Khảo sát cho thấy, mức độ đảm bảo trách nhiệm giải trình của khu vực công ở Việt Nam còn thấp, chưa đáp ứng được nhu cầu của người dân.

Mặc dù Việt Nam hiện nay đang trong bối cảnh kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, nhưng năng lực thể chế hành chính nhà nước vẫn chưa thích ứng. Việt Nam đang có nhu cầu nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước để thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Nguyên nhân của tình trạng năng lực thể chế hành chính nhà nước chưa thật sự thích ứng với bối cảnh mới được xác định từ các yếu tố ảnh hưởng đến năng lực thể chế hành chính nhà nước; ở khía cạnh môi trường thể chế, đó là: sự lãnh đạo chính trị, cơ chế hình thành chính sách, pháp luật, và năng lực của người có thẩm quyền xây dựng pháp luật; ở khía cạnh tổ chức, đó là: cơ cấu tổ chức, quy trình, thủ tục giải quyết công việc, nguồn nhân lực, nguồn lực vật chất và hệ thống thông tin

Chương 4

PHƯƠNG HƯỚNG, GIẢI PHÁP NÂNG CAO NĂNG LỰC THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC THÍCH ỨNG VỚI KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ Ở VIỆT NAM

4.1 CƠ SỞ CHÍNH TRỊ VÀ PHÁP LÝ ĐỀ ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP

Kết quả đánh giá thực trạng năng lực thể chế hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam và những phân tích nguyên nhân của thực trạng này từ các yếu tố ảnh hưởng đến năng lực thể chế hành chính nhà nước là cơ sở quan trọng để đề xuất các giải pháp nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước ở Việt Nam. Để những giải pháp này có tính khả thi, cần nghiên cứu các cơ sở chính trị, pháp lý.

4.1.1. Cơ sở chính trị: *Quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam.*

Đại hội VI mở đầu cho thời kỳ đổi mới đất nước, Đảng Cộng sản Việt Nam đưa ra chủ trương tranh thủ những điều kiện thuận lợi về hợp tác kinh tế và khoa học kỹ thuật, tham gia ngày càng rộng rãi vào việc phân công và hợp tác quốc tế trong “Hội đồng tương trợ kinh tế và mở rộng với các nước khác”. Tới Đại hội VII, Đảng định hướng “đa dạng hóa, đa phương hóa quan hệ với các quốc gia, các tổ chức kinh tế”. Tại Đại hội VIII, thuật ngữ “hội nhập” bắt đầu được đề cập trong các văn kiện của Đảng: “Xây dựng một nền kinh tế mở, hội nhập với khu vực và thế giới”. Đại hội IX của Đảng nhấn mạnh việc “chủ động hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực theo tinh thần phát huy tối đa nội lực, nâng cao hiệu quả hợp tác quốc tế, bảo đảm độc lập tự chủ và định hướng xã hội chủ nghĩa”. Ngày 27-11-2001, Bộ Chính trị khóa IX đã ban hành Nghị quyết số 07-NQ/TW “Về hội nhập kinh tế quốc tế”. Tại Đại hội X, Đảng Cộng sản Việt Nam đã nhấn mạnh chủ trương “chủ động và tích cực hội nhập kinh tế quốc tế, đồng thời mở rộng hợp tác trên các lĩnh vực khác”. Ngày 05-02-2007, Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X đã ban hành Nghị quyết số 08-NQ/TW “Về một số chủ trương, chính sách lớn để nền kinh tế phát triển nhanh và bền vững khi Việt Nam là thành viên của Tổ chức Thương mại thế giới”. Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng Cộng sản Việt Nam đã đề ra đường lối đối ngoại của Việt Nam trong thời kỳ phát triển mới, trong đó có chủ

trương rất quan trọng là “chủ động và tích cực hội nhập quốc tế”. Từ “hội nhập kinh tế quốc tế” của các kỳ đại hội trước, chuyển sang “hội nhập quốc tế” một cách toàn diện là một phát triển quan trọng về tư duy đối ngoại của Đảng tại Đại hội XI. Ngày 10-4-2013, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 22-NQ/TW về hội nhập quốc tế. Đây là văn kiện quan trọng, có ý nghĩa chiến lược, làm rõ và thống nhất nhận thức trong toàn Đảng, toàn dân về hội nhập quốc tế trong tình hình mới. Nghị quyết đã xác định rõ hội nhập quốc tế sẽ được triển khai sâu rộng trên nhiều lĩnh vực, đặc biệt, hội nhập kinh tế phải gắn với yêu cầu đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu nền kinh tế.

Trong Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI của Đảng, Đảng Cộng sản Việt Nam đã đề ra nhiều mục tiêu, định hướng¹:

Về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa,
Đảng xác định: Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, cơ chế thị trường phải được vận dụng đầy đủ, linh hoạt để phát huy mạnh mẽ và có hiệu quả mọi nguồn lực nhằm phát triển nhanh và bền vững nền kinh tế, nâng cao đời sống nhân dân, khuyến khích làm giàu hợp pháp đi đôi với xoá đói, giảm nghèo, tăng cường đồng thuận xã hội để thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh.

- Phát huy quyền tự do kinh doanh theo pháp luật của mọi công dân để làm giàu cho bản thân và đóng góp cho xã hội. Mọi thành phần kinh tế, các chủ thể tham gia thị trường đều được coi trọng, cùng phát triển lâu dài, hợp tác, cạnh tranh bình đẳng, lành mạnh và văn minh, trong đó kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo.

- Phát triển kinh tế thị trường, chủ động, tích cực hội nhập quốc tế, đồng thời giữ vững, tăng cường tính độc lập, tự chủ của nền kinh tế. Phát triển kinh tế đi đôi với phát triển văn hoá, xã hội, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng bước và từng chính sách. Công bằng trong phân

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. CTQG, Hà Nội, 2011

phối các yếu tố sản xuất, tiếp cận và sử dụng các cơ hội, điều kiện phát triển. Phân phối kết quả làm ra chủ yếu theo kết quả lao động, hiệu quả kinh tế, đồng thời theo mức đóng góp vốn cùng các nguồn lực khác và phân phối thông qua hệ thống an sinh xã hội, phúc lợi xã hội.

- Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý kinh tế của Nhà nước. Nhà nước quản lý nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa bằng luật pháp, cơ chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và các nguồn lực kinh tế, giữ vững ổn định kinh tế vĩ mô, tạo lập, phát triển đầy đủ, đồng bộ các yếu tố thị trường và các loại thị trường, cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế, định hướng phát triển, phát huy mặt tích cực, hạn chế, khắc phục mặt trái, tiêu cực của cơ chế thị trường; phát huy dân chủ, quyền làm chủ của nhân dân trong lĩnh vực kinh tế.

...

- Đẩy mạnh đổi mới tổ chức, cơ chế hoạt động của các đơn vị dịch vụ công phù hợp với kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Các đơn vị này có quyền chủ động và được khuyến khích, tạo điều kiện thuận lợi để tham gia thị trường, cung cấp ngày càng nhiều và tốt hơn dịch vụ công cho xã hội, nhất là dịch vụ y tế, giáo dục, đào tạo, khoa học, công nghệ...

- Hoàn thiện cơ chế, chính sách để phát triển mạnh kinh tế tư nhân trở thành một trong những động lực của nền kinh tế. Phát triển mạnh các loại hình kinh tế tư nhân ở hầu hết các ngành, lĩnh vực kinh tế theo quy hoạch và quy định của pháp luật. Tạo điều kiện hình thành một số tập đoàn kinh tế tư nhân và tư nhân góp vốn vào các tập đoàn kinh tế nhà nước. Thu hút mạnh đầu tư trực tiếp của nước ngoài vào những ngành, lĩnh vực kinh tế phù hợp với quy hoạch và chiến lược phát triển của đất nước, nhất là các lĩnh vực công nghệ cao. Hỗ trợ các doanh nghiệp vừa và nhỏ, các trang trại, hộ sản xuất kinh doanh, đặc biệt trong nông nghiệp và khu vực nông thôn, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế thị trường, hội nhập kinh tế quốc tế.

...

- Nâng cao vai trò của các cơ quan dân cử, tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội - nghề nghiệp và của nhân dân trong phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Nhà nước tiếp tục hoàn thiện luật pháp, cơ chế, chính sách tạo điều kiện để nhân dân và các tổ chức này tham gia có hiệu quả vào quá trình hoạch định, thực thi và giám sát việc thực hiện luật pháp, chủ trương, chính sách phát triển kinh tế - xã hội, ngăn ngừa, khắc phục những tác động tiêu cực của cơ chế thị trường.

Về hoạt động đối ngoại và hội nhập quốc tế

Thực hiện nhất quán đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hoà bình, hợp tác và phát triển; đa phương hoá, đa dạng hoá quan hệ, chủ động và tích cực hội nhập quốc tế; là bạn, đối tác tin cậy và thành viên có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế; vì lợi ích quốc gia, dân tộc, vì một nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa giàu mạnh. Nhiệm vụ của công tác đối ngoại là giữ vững môi trường hoà bình, thuận lợi cho đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá, bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ; nâng cao vị thế của đất nước; góp phần tích cực vào cuộc đấu tranh vì hoà bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội trên thế giới.

Nâng cao hiệu quả các hoạt động đối ngoại, tiếp tục đưa các mối quan hệ quốc tế vào chiều sâu trên cơ sở giữ vững độc lập, tự chủ, phát huy tối đa nội lực, giữ gìn và phát huy bản sắc dân tộc; chủ động ngăn ngừa và giảm thiểu tác động tiêu cực của quá trình hội nhập quốc tế. Xúc tiến mạnh thương mại và đầu tư, mở rộng thị trường, khai thác hiệu quả các cơ chế hợp tác quốc tế, các nguồn lực về vốn, khoa học - công nghệ, trình độ quản lý tiên tiến. Tham gia các cơ chế hợp tác chính trị, an ninh song phương và đa phương vì lợi ích quốc gia trên cơ sở tôn trọng các nguyên tắc cơ bản của luật pháp quốc tế, Hiến chương Liên hợp quốc. Thực hiện tốt công việc tại các tổ chức quốc tế, đặc biệt là Liên hợp quốc. Tích cực hợp tác cùng các nước, các tổ chức khu vực và quốc tế trong việc đối phó với những thách thức an ninh phi truyền thống, và nhất là tình trạng biến đổi khí hậu; sẵn sàng đối thoại với các nước, các tổ chức quốc tế và khu vực có liên quan về vấn

đề dân chủ, nhân quyền; chủ động, kiên quyết đấu tranh, làm thất bại mọi âm mưu, hành động can thiệp vào công việc nội bộ, xâm phạm độc lập, chủ quyền, thống nhất, toàn vẹn lãnh thổ, an ninh quốc gia và ổn định chính trị của Việt Nam.

...

Chủ động, tích cực và có trách nhiệm cùng các nước xây dựng Cộng đồng ASEAN vững mạnh, tăng cường quan hệ với các đối tác, tiếp tục giữ vai trò quan trọng trong các khuôn khổ hợp tác ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương. Phát triển quan hệ với các đảng cộng sản, công nhân, đảng cánh tả, các đảng cầm quyền và những đảng khác trên cơ sở bảo đảm lợi ích quốc gia, giữ vững độc lập, tự chủ, vì hoà bình, hữu nghị, hợp tác và phát triển; mở rộng tham gia các cơ chế, diễn đàn đa phương ở khu vực và thế giới. Coi trọng và nâng cao hiệu quả của công tác ngoại giao nhân dân. Tăng cường công tác nghiên cứu, dự báo chiến lược, tham mưu về đối ngoại; chăm lo đào tạo, rèn luyện đội ngũ cán bộ làm công tác đối ngoại; thường xuyên bồi dưỡng kiến thức đối ngoại cho cán bộ chủ chốt các cấp.

Về phát huy dân chủ

Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân; mọi đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước đều vì lợi ích của nhân dân; cán bộ, công chức phải hoàn thành tốt chức trách, nhiệm vụ được giao, tôn trọng nhân dân, tận tụy phục vụ nhân dân. Nâng cao ý thức về quyền và nghĩa vụ công dân, năng lực làm chủ, tham gia quản lý xã hội của nhân dân. Có cơ chế cụ thể để nhân dân thực hiện trên thực tế quyền làm chủ trực tiếp. Thực hiện tốt hơn Quy chế dân chủ ở cơ sở và Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn. Phát huy dân chủ, đề cao trách nhiệm công dân, kỷ luật, kỷ cương xã hội; phê phán và nghiêm trị những hành vi vi phạm quyền làm chủ của nhân dân, những hành vi lợi dụng dân chủ để làm mất an ninh, trật tự, an toàn xã hội; chống tập trung quan liêu, khắc phục dân chủ hình thức.

Quan tâm hơn nữa việc chăm lo hạnh phúc và sự phát triển tự do, toàn diện của con người, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của con người, tôn trọng và thực hiện các điều ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam ký kết.

Về phát triển hệ thống thông tin đại chúng

Chú trọng nâng cao tính tư tưởng, phát huy mạnh mẽ chức năng thông tin, giáo dục, tổ chức và phản biện xã hội của các phương tiện thông tin đại chúng vì lợi ích của nhân dân và đất nước.

Về xây dựng Nhà nước, Đảng xác định:

- Nâng cao nhận thức về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa
- Tiếp tục đổi mới tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước
- Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức trong sạch, có năng lực đáp ứng yêu cầu trong tình hình mới

Như vậy, về mặt quan điểm chỉ đạo, Đảng Cộng sản Việt Nam định hướng phát triển kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, phát huy quyền làm chủ của nhân dân, công khai, minh bạch, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động xây dựng và thực thi pháp luật. Đây là những tiền đề quan trọng để có thể nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay.

4.1.2. Cơ sở pháp lý: những quy định tại Hiến pháp 2013

Ngay tại Điều 3, Hiến pháp đã quy định "Nhà nước bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân; công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện"

Các quy định về đảm bảo quyền tiếp cận thông tin, tăng cường sự tham gia của người dân vào hoạt động quản lý nhà nước, thực hiện quan hệ đối ngoại và nâng cao trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước đã được cụ thể hóa tại các điều của Hiến pháp 2013, cụ thể như sau:

Về quyền tiếp cận thông tin của người dân.

Điều 25 Hiến pháp quy định: "Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình. Việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định."

Về đảm bảo sự tham gia của người dân.

Điều 6 quy định: "Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước."

Khoản 2 Điều 8: "Các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức phải tôn trọng Nhân dân, tận tụy phục vụ Nhân dân, liên hệ chặt chẽ với Nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của Nhân dân; kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền".

"Điều 28

1. Công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước.

2. Nhà nước tạo điều kiện để công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội; công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân.

Điều 29: Công dân đủ mười tám tuổi trở lên có quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân."

Về thực hiện quan hệ quốc tế.

Điều 12 Hiến pháp quy định: "Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thực hiện nhất quán đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hòa bình, hữu nghị, hợp tác và phát triển; đa phương hóa, đa dạng hóa quan hệ, chủ động và tích cực hội nhập, hợp tác quốc tế trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, bình đẳng, cùng có lợi; tuân thủ Hiến chương Liên hợp quốc và điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; là bạn, đối tác tin cậy và thành viên có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế vì lợi ích quốc gia, dân tộc, góp phần vào sự nghiệp hòa bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội trên thế giới"

Về trách nhiệm giải trình

"Điều 30

1. Mọi người có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

2. Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải tiếp nhận, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường về vật chất, tinh thần và phục hồi danh dự theo quy định của pháp luật.

3. Nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại, tố cáo hoặc lợi dụng quyền khiếu nại, tố cáo để vu khống, vu cáo làm hại người khác."

Như vậy, về mặt pháp lý, Hiến pháp 2013 đã có những nội dung quy định về đảm bảo quyền tiếp cận thông tin, tăng cường sự tham gia của người dân vào hoạt động quản lý nhà nước, thực hiện quan hệ đối ngoại và nâng cao trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước.

4.2. PHƯƠNG HƯỚNG NÂNG CAO NĂNG LỰC THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC THÍCH ỨNG VỚI KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ Ở VIỆT NAM

Trong thời kỳ kế hoạch hóa tập trung, chính phủ được cơ cấu phù hợp với sự phát triển của các ngành sản xuất kinh tế. Mỗi cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm xây dựng chính sách kinh tế của riêng ngành mình, trực tiếp quản lý ngành và doanh nghiệp nhà nước, giám sát hoạt động sản xuất và đảm bảo phân phối sản phẩm. Kinh tế thị trường hình thành và vận hành làm thay đổi chức năng của các cơ quan hành chính, từ địa vị của người "chủ quản" chỉ huy tất cả, can thiệp vào mọi hoạt động sản xuất, kinh doanh sang vị trí của người hướng dẫn khuyến khích, tạo điều kiện và giám sát... những chức năng này chỉ có thể thực hiện được khi có được hệ thống công cụ phù hợp, đó là pháp luật.

Trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, pháp luật và cơ chế, chính sách có vai trò đặc biệt quan trọng, pháp luật quy định các luật chơi và dành cho các cá nhân quyền và công cụ để tăng cường hiệu lực các luật chơi này. Pháp luật áp dụng bình đẳng, minh bạch và đồng đều với tất cả mọi người.

Việc đổi mới hệ thống cơ chế chính sách, pháp luật để theo kịp sự phát triển của kinh tế thị trường thực sự là một thách thức to lớn. Từ khi thực hiện công cuộc

đổi mới đến nay, Việt Nam đã có hệ thống đồ sộ các văn bản pháp luật. Hàng nghìn các văn bản luật và quy định đã được ban hành ở các cấp chính quyền nhằm điều chỉnh những thay đổi trong nền kinh tế Việt Nam. Thách thức hiện nay không còn là đảm bảo một hệ thống pháp luật đầy đủ để điều chỉnh mọi quan hệ xã hội mà là đảm bảo rằng hệ thống pháp luật đó có tính nhất quán, khả thi và được hiểu đúng bởi công chúng và những cán bộ thực thi pháp luật đó.

4.2.1. Các năng lực thể chế Hành chính nhà nước cấp độ môi trường thể chế thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế

4.2.1.1. Đảm bảo việc tiếp cận thông tin của người dân

Tiếp cận thông tin ngày càng được công nhận trong luật pháp quốc tế và nhiều nước đã ban hành luật liên quan đến nội dung này. Năm 1993 mới chỉ có 13 nước có luật tiếp cận thông tin, đến năm 2010 đã có trên 80 quốc gia đã thông qua luật này[20].

Trong điều kiện hiện nay của Việt Nam, "Cần phải có quy định về trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc cung cấp thông tin, bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân. Luật hoá quyền tiếp cận thông tin của người dân; Xây dựng các quy định các biện pháp bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân, cơ chế kiểm tra, giám sát của nhà nước và xã hội đối với việc bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin"¹. Để thực hiện được điều này, các nhà chức trách (người có thẩm quyền trong việc xây dựng hệ thống chính sách, pháp luật) cần được nâng cao các năng lực sau:

Thứ nhất là khả năng tạo ra một tầm nhìn, ý thức công bằng trong tiếp cận và cung cấp thông tin, ví dụ như: cần xây dựng được các chiến dịch truyền thông về các vấn đề phát triển quan trọng, cung cấp công khai các thông tin, hay có các hồ sơ về thông tin và kiến thức thiếu hụt và cập nhật định kì các hồ sơ đó.

Thứ hai, có năng lực xây dựng chính sách và chiến lược để đảm bảo tiếp cận và cung cấp thông tin và kiến thức trong suốt quá trình phát triển và lập kế hoạch, ví dụ như: xây dựng pháp luật về quyền sở hữu trí tuệ, các quy định bảo vệ quyền tự

1 . Trích ý kiến của ông Đoàn Văn Dũng – Viện Nghiên cứu Hành chính, Học viện Hành chính Quốc gia

do truyền thông và các thủ tục đảm bảo công dân có thể truy cập thông tin từ cơ quan công quyền; xây dựng các cơ chế để đảm bảo tiếp cận thông tin và kiến thức như công nhận quyền tự do thông tin, chính sách của Nhà nước về tiếp cận thông tin trong tất cả các ngành, các đơn vị chính quyền, thúc đẩy tính minh bạch trong các giao dịch công cộng và truy cập vào hồ sơ công cộng; đảm bảo minh bạch các chính sách về tổ chức và quy tắc đạo đức trong quản lý thông tin.

Thứ ba, có năng lực để làm đánh giá nhu cầu ngân sách và phân bổ nguồn lực cho phát triển năng lực trong lĩnh vực quản lý và xây dựng thông tin thông qua những hoạt động cụ thể như: xây dựng các quỹ cho các chương trình dựa vào cộng đồng để cung cấp thông tin quan trọng và công nghệ cho công chúng một cách kịp thời; đảm bảo huy động nguồn lực cho các hệ thống quản lý thông tin và thực hiện chiến lược; Bảo đảm mức độ truy cập của công dân/ khách hàng để có thông tin về các dịch vụ phân bổ ngân sách địa phương như trạm y tế, trường học...

Thứ tư, có năng lực để thực hiện các chương trình, dự án để cải thiện tiếp cận thông tin, công nghệ và phát triển kiến thức bằng cách tăng cường sử dụng công nghệ thông tin, truyền thông tin và mạng lưới cộng đồng

Thứ năm, có khả năng giám sát và đánh giá về mức độ dễ dàng tiếp cận thông tin và kiến thức của người dân ở tất cả các cấp bằng cách xây dựng hệ thống để tạo ra các thông tin phản hồi nội bộ và bên ngoài về hiệu quả của dịch vụ thông tin; Kết hợp giám sát và cơ chế đánh giá trong việc thiết kế các chương trình và sáng kiến quản lý thông tin và xây dựng các tiêu chuẩn đánh giá sự tiến bộ về tiếp cận thông tin, tự do của phương tiện truyền thông

4.2.1.2. Đảm bảo sự tham gia của người dân

Rõ ràng sự tham gia của người dân vào quá trình xây dựng và thực thi chính sách đảm bảo các quyết định của nhà nước có tính toán đến lợi ích của người dân và người dân sẽ tin tưởng vào nhà nước. Đảm bảo sự tham gia của người dân giúp tăng cường hiệu quả của chính sách và giúp quá trình thực hiện dễ dàng hơn.

Để đạt được sự tham gia của các bên có liên quan trong quá trình xây dựng và thực thi chính sách, các nhà chức trách cần có các năng lực sau:

Thứ nhất là có khả năng cho phép trên diện rộng và có ý nghĩa sự tham gia của cộng đồng trong suốt quá trình xây dựng các chính sách, kế hoạch phát triển quốc gia và/ hoặc địa phương bằng các hoạt động cụ thể như: xây dựng các cơ chế đối thoại giữa các cơ quan hành chính nhà nước, khu vực tư nhân, các nhà tài trợ và xã hội dân sự ; đảm bảo sự minh bạch và tần số (có hệ thống và cũng lên kế hoạch ở các giai đoạn khác nhau của quá trình chứ không phải là một thời gian) của các cuộc đối thoại như vậy; hỗ trợ cho các tổ chức XHDS và tổ chức cộng đồng tham gia vào các cuộc đối thoại .

Thứ hai, có năng lực để đảm bảo phân cấp và khuyến khích sự tham gia của xã hội dân sự, khu vực tư nhân, các nhà tài trợ và các tổ chức phát triển khác trong suốt quá trình xây dựng chính sách và chiến lược thể hiện qua việc lựa chọn chính sách dài hạn để lôi cuốn sự tham gia, bình đẳng và trao quyền; xây dựng các cơ chế đảm bảo sự tham gia của người dân từ dưới lên

Thứ ba, có năng lực để đảm bảo sự tham gia của công chúng trong thực thi ngân sách và quản lý các nguồn lực, phân phối công bằng các dịch vụ và trao quyền cho người nghèo

Thứ tư, có năng lực để thực hiện và quản lý chương trình, dự án và các cơ chế để đảm bảo sự tham gia có ý nghĩa và có hệ thống của người nghèo và các nhóm yếu thế ở tất cả các giai đoạn của quá trình lập kế hoạch quốc gia

Thứ năm, có năng lực để đảm bảo tính sẵn sàng và khả năng tiếp cận các cơ chế thông tin liên lạc và phản hồi trong cả hai cơ quan lập pháp và hành pháp để đảm bảo sự quan tâm đối với người dân được đưa vào trong chính sách và chương trình phát triển và quá trình thực hiện

4.2.1.3. Thực hiện hiệu quả quan hệ đối ngoại/quốc tế

Trong điều kiện quốc tế ngày nay khi quá trình hội nhập ngày càng được xúc tiến nhanh, ngoại giao đa phương ngày càng giữ một vị trí quan trọng, góp phần nâng cao vị thế quốc tế của đất nước trên thế giới.

Cho đến nay, Việt Nam là thành viên của 63 tổ chức quốc tế và có quan hệ với hơn 500 tổ chức phi chính phủ trên thế giới. Việt Nam đã hoạt động tích cực với vai trò ngày càng tăng tại Liên hợp quốc (ủy viên ECOSOC, ủy viên Hội đồng chấp

hành UNDP, UNFPA và UPU...), phát huy vai trò thành viên tích cực của phong trào Không liên kết, Cộng đồng các nước có sử dụng tiếng Pháp, ASEAN ... Có thể nói ngoại giao đa phương là một điểm sáng trong hoạt động ngoại giao thời đổi mới. Những kết quả đạt được trong mối quan hệ đan xen này đã củng cố và nâng cao vị thế quốc tế của đất nước, tạo ra thế cơ động linh hoạt trong quan hệ quốc tế, có lợi cho việc bảo vệ độc lập tự chủ và an ninh cũng như công cuộc xây dựng đất nước[112].

Để tạo một môi trường khuyến khích các hoạt động đối ngoại/quốc tế có hiệu quả, các nhà chức trách cần các năng lực sau:

Thứ nhất là có năng lực thực hiện lập bản đồ và phân tích SWOT (sức mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức) của nền kinh tế, xã hội và người dân có để mọi người liên kết với các đối tác toàn cầu và khu vực quan trọng, thể hiện ở khả năng phân tích các sự kiện quan trọng về cơ hội và thách thức cho quản lý hiệu quả của quan hệ đối ngoại, bao gồm tác động của toàn cầu hóa về xóa đói giảm nghèo, quản lý nợ...

Thứ hai, có năng lực để thiết kế các chính sách và xây dựng chiến lược cho việc sắp xếp hợp lý ưu tiên các đối tác bên ngoài với các ưu tiên quốc gia bằng cách xây dựng các chính sách dài hạn và chiến lược trong lĩnh vực viện trợ nước ngoài, điều phối viện trợ, quản lý nợ, chính sách thương mại...

Thứ ba, có khả năng huy động nguồn lực từ các nguồn bên ngoài như khuyến khích các nhà tài trợ thường xuyên tham khảo ý kiến/ chính phủ về các vấn đề hỗ trợ phát triển; cập nhật danh sách các chuyên gia và tham vấn các chuyên gia quốc tế và khu vực.

Thứ tư, có khả năng để thực hiện các chương trình, dự án điều phối viện trợ và quản lý tốt các mối quan hệ bên ngoài thông qua các cơ chế điều phối viện trợ và đảm bảo thực hiện kịp thời các dự án

Thứ năm, có năng lực để giám sát và đánh giá hiệu quả một cách độc lập của điều phối viện trợ và quản lý các chiến lược giảm nợ thông qua điểm chuẩn và chỉ tiêu giám sát chất lượng của các mối quan hệ bên ngoài trong các chương trình, dự

án và xây dựng các cơ chế đánh giá hiệu quả của quan hệ đối tác với các tổ chức bên ngoài.

4.2.1.4. Đảm bảo trách nhiệm giải trình khu vực công

Để đảm bảo trách nhiệm giải trình của khu vực công, cần xây dựng được khuôn khổ pháp lý đảm bảo trách nhiệm, "cần có luật quy định về vấn đề này, ví dụ như Luật tiếp cận thông tin; thực hiện tốt hơn các quy định đã có về dân chủ cơ sở"¹.

Một bối cảnh hành chính hiệu quả, minh bạch và có trách nhiệm là điều cần thiết để đảm bảo quản lý tốt và thực hiện trách nhiệm của các tổ chức khu vực công đối với công dân. Việc đạt được các mục tiêu quốc gia phụ thuộc phần lớn vào thực hiện hiệu quả chiến lược quốc gia để đạt được chúng, và hoạt động hiệu quả và minh bạch của khu vực công là hết sức quan trọng trong vấn đề này.

Trong bối cảnh Việt Nam hiện nay, để có được môi trường thể chế đảm bảo trách nhiệm giải trình của khu vực công, các nhà chức trách cần có các năng lực sau:

Thứ nhất là năng lực để phát triển cơ chế trách nhiệm đảm bảo cung cấp dịch vụ công hiệu quả. Năng lực này thể hiện thông qua việc xây dựng được nguồn nhân lực có trình độ để thực hiện phân tích dữ liệu cụ thể các khu vực cung cấp dịch vụ ở cấp địa phương và quốc gia; nâng cao mức độ tham gia của xã hội dân sự và các tổ chức khác trong việc xác định và giám sát hoạt động khu vực công; và có một cơ chế xác định và làm rõ để đánh giá báo cáo và hiệu suất.

Thứ hai, có năng lực để phát triển và quản lý các cơ chế trách nhiệm để đảm bảo xây dựng chính sách và chiến lược rõ ràng và minh bạch. Năng lực này thể hiện ở mức độ nhận thức của các nhà hoạch định chính sách về vai trò cụ thể và trách nhiệm của các tổ chức và người lao động khu vực nhà nước; các khuôn khổ pháp lý, thủ tục tư pháp và cơ cấu thể chế về trách nhiệm công dân và khách hàng và thực thi các chính sách và minh bạch trong việc giải quyết khiếu nại của công dân, tổ chức

Thứ ba, có năng lực để thực hiện chi phí và huy động nguồn lực dựa trên tác động tài chính của các chiến lược và chương trình thông quan việc phân tích chi tiết

1 . Trích ý kiến ông Đinh Duy Hòa, Vụ Cải cách hành chính, Bộ Nội vụ.

tác động ngân sách thực hiện chương trình và cơ chế trách nhiệm; tổ chức các cuộc thảo luận trong các cơ quan chính phủ và các cá nhân, tổ chức khác nhau để huy động nguồn lực

Thứ tư, có năng lực để thực hiện các chương trình và dự án phối hợp với các cơ quan địa phương và sự tham gia của các nhóm công dân thể hiện thông qua những nỗ lực liên tục để sắp xếp bộ máy quan liêu làm cho nó cởi mở hơn, hiệu quả và gần dân hơn; xây dựng cơ chế để bắt buộc các nhà quản lý đưa ra lý do cho quyết định của mình và tổ chức các diễn đàn thảo luận về quyền và trách nhiệm của cơ quan nhà nước của công dân liên quan đến cung cấp dịch vụ công.

Thứ năm, có năng lực để xây dựng cơ chế giám sát và đánh giá các chương trình và đánh giá chính sách thông qua các hoạt động như: xây dựng quy định về chế độ thông tin phản hồi của công dân, tổ chức trong giám sát hoạt động hành chính nhà nước; đảm bảo hiệu quả hoạt động của các cơ quan các cơ quan, tổ chức giám sát (Cơ quan chống tham nhũng, kiểm toán chung, Thanh tra, tổ chức công dân)

4.2.2. Các năng lực tổ chức hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế

4.2.2.1. Đảm bảo việc tiếp cận thông tin của người dân

Đặt trong điều kiện Việt Nam đã xây dựng được môi trường thể chế đảm bảo việc tiếp cận thông tin của người dân, có pháp luật và các cơ chế để đảm bảo tiếp cận thông tin thì câu chuyện tiếp theo là làm thế nào để pháp luật và cơ chế này thực sự được thực thi. Một phương án được áp dụng ở các nước là thành lập một cơ quan giám sát với nhiệm vụ rõ ràng là giám sát việc thực hiện các quy định về thông tin trong tất cả các ngành và cơ quan hành chính nhà nước. Các cơ quan có chức năng giám sát kết hợp với trách nhiệm cung cấp thông tin đã được phân công rõ ràng cho cá nhân và tổ chức trong mỗi cơ quan nhà nước và nguồn lực tài chính đầy đủ là những yếu tố mang lại hiệu quả của việc đảm bảo tiếp cận thông tin cho người dân.

Trong điều kiện hiện nay của Việt Nam, các cơ quan hành chính nhà nước cần có các năng lực cụ thể sau:

Thứ nhất, cơ quan hành chính nhà nước có khả năng đánh giá và phân tích khoảng trống kiến thức và thông tin những ở tất cả các cấp để điều chỉnh mục tiêu tốt hơn vào các chương trình / dịch vụ. Để có khả năng này, cơ quan hành chính nhà nước cần thực hiện phân tích nhu cầu thông tin và những khoảng trống ở tất cả các cấp của tổ chức; phân tích những ảnh hưởng bên ngoài vào làm cho thông tin có thể truy cập tạo điều kiện cho sự phát triển tổ chức và phát triển nhân viên

Thứ hai, cơ quan hành chính nhà nước có năng lực xây dựng kế hoạch và chiến lược liên quan đến thông tin, kiến thức và công nghệ bằng việc xây dựng các kế hoạch dài hạn và chiến lược liên quan đến tiếp cận công nghệ thông tin và quản lý tri thức và đảm bảo sự tham gia của các bên liên quan trong việc thiết kế các kế hoạch về thông tin và quản lý tri thức

Thứ ba, cơ quan hành chính nhà nước có khả năng quản lý chương trình ngân sách để đảm bảo tiếp cận và quản lý thông tin và kiến thức và phát triển công nghệ thông qua các hoạt động như: liên kết với cố vấn và các tổ chức khác để thúc đẩy mạng kiến thức và huy động nguồn lực; thực hiện phân bổ ngân sách cho đào tạo trong lĩnh vực quản lý thông tin và sử dụng Internet và các công nghệ khác có liên quan; hình thành nhận thức của các nhà quản lý cấp cao về tầm quan trọng của tổ chức tiếp cận và quản lý công nghệ thông tin và phát triển kiến thức .

Thứ tư, cơ quan hành chính nhà nước có năng lực thực hiện các chương trình và sáng kiến quản lý thông tin và công nghệ. Năng lực này thể hiện ở mức độ tiếp cận thông tin và cơ chế quản lý tri thức chính sách; mức độ nỗ lực cải thiện tính sẵn sàng, chính xác và minh bạch thông tin .

Thứ năm, cơ quan hành chính nhà nước có khả năng giám sát và đánh giá tiếp cận mức độ sẵn có của thông tin và kiến thức để phát triển cho nhân viên và khách hàng của mình thể hiện ở việc xây dựng hệ thống và cơ chế để tạo ra thông tin phản hồi nội bộ và bên ngoài về hiệu quả của dịch vụ thông tin; nâng cao mức độ nhân viên và khách hàng truy cập để cập nhật thông tin của cơ quan; nâng cao chất lượng và số lượng thông tin có sẵn và minh bạch thông tin

4.2.2.2. Đảm bảo sự tham gia của người dân

"Để nâng cao mức tham gia của người dân, vấn đề căn bản là cần phải thay đổi nhận thức của người dân, trang bị kiến thức pháp luật cho người dân, khẳng định người dân có quyền tham gia vào quá trình quản lý hành chính nhà nước. Cùng với điều đó là xác định cụ thể nội dung mà người dân có quyền tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước, hình thức tham gia, phương thức tham gia, trách nhiệm của cơ quan quản lý hành chính nhà nước khi tiếp nhận các ý kiến của người dân, trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước với những kiến nghị mà người dân không được đáp ứng, chưa thực hiện được. Cơ quan hành chính nhà nước phải thực sự sẵn sàng lắng nghe dân, tiếp nhận ý kiến nhân dân"¹.

Các cơ quan hành chính nhà nước cần có các năng lực sau:

Thứ nhất, cơ quan hành chính nhà nước có năng lực để tiến hành phân tích tình hình toàn diện để thúc đẩy sự tham gia có ý nghĩa và trên diện rộng thông qua các hoạt động như: tạo ra các cuộc thảo luận tư vấn và tranh luận về các vấn đề quan trọng ảnh hưởng đến các ưu tiên/ sản phẩm/ dịch vụ của tổ chức; tiến hành phân tích ảnh hưởng môi trường ảnh hưởng đến những nỗ lực tổ chức để thúc đẩy cách tiếp cận toàn diện và có sự tham gia; tiến hành phân tích các sự kiện quan trọng, (cơ hội và thách thức) đối với cách tiếp cận của tổ chức để lôi cuốn sự tham gia và trao quyền.

Thứ hai, cơ quan hành chính nhà nước có khả năng phát triển các chính sách và chiến lược để thúc đẩy sự tham gia và trao quyền thông qua các hoạt động như: xây dựng và thực hiện các cơ chế thúc đẩy hòa nhập, sự tham gia và trao quyền; xây dựng kế hoạch chiến lược dài hạn để lôi cuốn sự tham gia và trao quyền; đảm bảo sự rõ ràng về các vấn đề quyền con người từ quan điểm của khách hàng và nhân viên cũng như về nhiệm vụ và trách nhiệm của quản lý và các bên liên quan khác.

Thứ ba, cơ quan hành chính nhà nước có khả năng lôi cuốn sự tham gia của nhân viên và khách hàng của mình trong việc đưa ra các quyết định phân bổ ngân sách và nguồn tài nguyên thể hiện qua việc xây dựng cơ chế cho việc thực hiện các

¹ Trích ý kiến ông Đoàn Văn Dũng - Viện Nghiên cứu Hành chính, Học viện Hành chính Quốc gia.

hoạt động ngân sách có sự tham gia; tiến hành phân bổ nguồn lực cho hoạt động đào tạo về phương pháp tiếp cận để đảm bảo sự tham gia

Thứ tư, cơ quan hành chính nhà nước có khả năng hỗ trợ tổ chức thực hiện và các mạng lưới cho các bên liên quan tham gia và hòa nhập của các nhóm bị thiệt thòi qua các hoạt động như: xây dựng cơ chế bình đẳng giới và thiên vị đối với người nghèo; thể chế hóa các chính sách và chiến lược liên quan đến lôi cuốn sự tham gia, bình đẳng và trao quyền; nâng cao nhận thức của các nhà quản lý cấp cao và các nhà lãnh đạo tổ chức về tầm quan trọng của quản lý toàn diện và có sự tham gia

Thứ năm, cơ quan hành chính nhà nước có khả năng giám sát và đánh giá có hệ thống hiệu quả của các chính sách và chương trình về mức độ tham gia bằng việc xây dựng cơ chế rõ ràng và dễ hiểu để báo cáo và thông tin phản hồi; sử dụng quá trình tư vấn cho phép các bên liên quan và quan tâm đến ý kiến của nhân viên.

4.2.2.3. Thực hiện hiệu quả hoạt động quan hệ đối ngoại / quốc tế

Để đảm bảo thực hiện quan hệ đối ngoại/quốc tế có kết quả, hiệu quả và bền vững, các cơ quan hành chính nhà nước Việt Nam cần thực hiện được các nội dung sau:

Thứ nhất, cơ quan hành chính nhà nước có năng lực thực hiện phân tích SWOT (sức mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức) phân tích toàn diện ví dụ như trong các lĩnh vực như thực tiễn quản lý, kiến thức và kỹ năng, tài chính và nguồn lực vật chất

Thứ hai, cơ quan hành chính nhà nước có năng lực xây dựng chính sách dài hạn và chiến lược tăng trưởng và phát triển trong một nền kinh tế và thị trường toàn cầu hóa và liên kết chặt chẽ. Năng lực này được thể hiện bằng việc xây dựng các chính sách dài hạn và chiến lược trong lĩnh vực viện trợ nước ngoài, điều phối viện trợ, quản lý nợ, chính sách thương mại; kết hợp kết quả phân tích các xu hướng toàn cầu và thị trường trong việc thiết kế các chính sách và kế hoạch dài hạn

Thứ ba, cơ quan hành chính nhà nước có khả năng đàm phán nguồn lực bên ngoài và quản lý hiệu quả nguồn tài trợ từ bên ngoài thông qua việc xây dựng quy định rõ ràng và chiến lược huy động và đàm phán các nguồn lực từ bên ngoài; tiến

hành hoạt động ngân sách bao gồm các cuộc đàm phán và thảo luận với các nguồn vốn bên ngoài.

Thứ tư, cơ quan hành chính nhà nước có năng lực thực hiện các chương trình, dự án để tạo điều kiện quản lý tốt hơn các mối quan hệ bên ngoài thông qua việc nâng cao nhận thức về tầm quan trọng của mối liên kết chặt chẽ với mạng lưới toàn cầu và tổ chức khu vực ở cấp lãnh đạo.

Thứ năm, cơ quan hành chính nhà nước có khả năng giám sát và đánh giá quản lý các mối quan hệ với các đối tác bên ngoài thể hiện ở việc sử dụng điểm chuẩn và chỉ tiêu giám sát chất lượng của các mối quan hệ bên ngoài trong các chương trình, dự án; xây dựng cơ chế đánh giá hiệu quả của quan hệ đối tác với các tổ chức bên ngoài.

4.2.2.4. Đảm bảo trách nhiệm giải trình của khu vực công

Ở khía cạnh tổ chức hành chính nhà nước, các năng lực cụ thể cần có để đảm bảo trách nhiệm giải trình của khu vực công là:

Thứ nhất, cơ quan hành chính nhà nước có khả năng phát triển một cơ chế trách nhiệm toàn diện dựa trên phân tích các vấn đề trách nhiệm chính thể hiện thông qua: xây dựng được cơ chế trách nhiệm và thủ tục hành chính rõ ràng; đảm bảo phân tích môi trường /ảnh hưởng bên ngoài (các lực lượng thị trường, áp lực chính trị) có chất lượng và kết hợp các tác động của họ trong cơ chế trách nhiệm.

Thứ hai, cơ quan hành chính nhà nước có khả năng phát triển và quản lý các cơ chế trách nhiệm để đảm bảo xây dựng chính sách và chiến lược rõ ràng. Năng lực này được thể hiện thông qua việc xây dựng cơ cấu tổ chức có trách nhiệm với khách hàng và nhân viên và đảm bảo chất lượng của các bên liên quan tham gia và đối thoại đa quá trình.

Thứ ba, cơ quan hành chính nhà nước có năng lực quản lý cơ chế trách nhiệm liên quan đến huy động và phân bổ ngân sách tài nguyên thông qua việc xây dựng quy trình ngân sách và phân bổ nguồn lực cho các mục đích minh bạch; đảm bảo có sự liên kết của các chương trình trách nhiệm chung với các ưu tiên tổ chức và phân bổ ngân sách.

Thứ tư, cơ quan hành chính nhà nước có năng lực tổ chức thực thi cơ chế trách nhiệm rộng rãi thông qua hoạt động thực thi của các cơ chế trách nhiệm giải trình; tiến hành những nỗ lực/sáng kiến hợp lý hóa bộ máy quan liêu, thủ tục hành chính

Thứ năm, cơ quan hành chính nhà nước có khả năng xây dựng cơ chế giám sát và đánh giá việc thực thi trách nhiệm của tổ chức bằng việc xây dựng cơ chế đảm bảo nhân viên tuân thủ và có niềm tin vào họ; thực hiện công khai nghĩa vụ nhà cung cấp dịch vụ và quyền lợi của khách hàng của mình; xây dựng tài liệu hệ thống về thực hành tốt và xấu và do đó tạo ra môi trường thuận lợi cho nhân viên/quản lý để học hỏi từ những sai lầm

Các năng lực cụ thể được trình bày ở trên được thể hiện trên bốn nội dung: *Một là*, Đảm bảo việc tiếp cận thông tin của người dân; *Hai là*, đảm bảo sự tham gia của người dân; *Ba là*, thực hiện hiệu quả hoạt động quan hệ đối ngoại / quốc tế; và *bốn là*, đảm bảo trách nhiệm giải trình của khu vực công. Các năng lực này được thể hiện dưới dạng khung năng lực thể chế (phụ lục 1B)

4.3. GIẢI PHÁP NÂNG CAO NĂNG LỰC THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC THÍCH ỨNG VỚI KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ Ở VIỆT NAM

4.3.1. Nâng cao năng lực khuyến khích: Hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật thích ứng với bối cảnh kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế

Hệ thống pháp luật là một chỉnh thể thống nhất, mỗi một VBQPPL, ở mức độ nhất định, liên quan tới các VBQPPL khác. Nước ta đang trong quá trình chuyển đổi nền kinh tế từ cơ chế tập trung bao cấp sang phát triển kinh tế thị trường. Hệ thống pháp luật hình thành trong thời kỳ bao cấp đang dần được sửa đổi, bổ sung nhằm đáp ứng yêu cầu của sự chuyển đổi đó. Mặt khác, trong điều kiện nước ta ngày càng hội nhập sâu với nền kinh tế thế giới đòi hỏi hệ thống pháp luật phải được xây dựng, hoàn thiện phù hợp với chuẩn mực quốc tế.

Để xây dựng được hệ thống cơ chế, chính sách, pháp luật hoàn chỉnh và đồng bộ theo hướng thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, các giải

pháp cần quan tâm đến ba vấn đề trọng tâm, đó là: đổi mới tư duy và phương thức lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam; thay đổi cơ chế hình thành chính sách, pháp luật theo hướng khoa học và gần dân hơn; nâng cao năng lực xây dựng chính sách, pháp luật của nhà chức trách

4.3.1.1. Đổi mới tư duy và phương thức lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam

Một nền kinh tế thị trường đề ra một vai trò khác biệt cho Đảng và Chính phủ so với một nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung. Về căn bản, vai trò của chính phủ trong một nền kinh tế thị trường là vai trò của người điều khiển con tàu quốc gia, còn khu vực tư nhân làm nhiệm vụ chèo lái. Điều này có nghĩa là Chính phủ ít tham gia vào việc thực hiện các hoạt động mà tập trung nhiều hơn vào việc tạo ra các điều kiện thuận lợi cho các hoạt động này để khu vực tư nhân thực hiện. Nói chung, quan điểm này ngụ ý một Chính phủ năng lực hơn trong việc phân tích và đề ra các chính sách, ít tham gia vào việc sản xuất hàng hoá và dịch vụ cho đất nước.

Thể chế hành chính nhà nước trong một nền kinh tế thị trường tham gia hỗ trợ Đảng cầm quyền để phân loại chính sách cần thiết điều hành nền kinh tế. Vì phân tích kinh tế là lĩnh vực chuyên môn và mang nặng tính chất kỹ thuật, không có đảng nào có tất cả các kinh nghiệm và thông tin đầy đủ để có thể đề ra các chính sách. Vì vậy, Đảng phải dựa vào nền công vụ tiến hành một số phân tích, phát triển các phương án chính sách và chất lọc tìm ra những lợi thế và bất lợi của các phương án chính sách khác nhau.

Để nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam, về phía Đảng lãnh đạo cần thực hiện một số nội dung sau:

Một là, ý chí chính trị là sự cam kết mạnh mẽ và tự chủ ở cấp độ cao của quan chức chính trị và hành chính, bền vững và ổn định trong suốt cả quá trình nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước.

Để thực hiện nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước cần có sự tham gia của mọi thành phần trong xã hội, trong đó, ý chí chính trị có vai trò quyết định. Nâng cao năng lực thể chế là cả một quá trình lâu dài với nhiều nội dung, liên quan

đến nhiều lĩnh vực. Để thực hiện các hoạt động nhằm nâng cao năng lực thể chế có khi ảnh hưởng đến cả những quan điểm chính trị. Vì vậy, để thực hiện thành công quá trình này cần phải có được những cam kết chính trị mạnh mẽ và ổn định.

Ở Việt Nam, Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI vào tháng 01 năm 2011 đã đưa ra một cách tiếp cận toàn diện hơn cho quá trình đổi mới đất nước và quyết định thúc đẩy mạnh mẽ hơn sự tham gia của người dân và tăng cường đoàn kết, chủ động hội nhập quốc tế. Đại hội Đảng đã khẳng định lại cách tiếp cận của Việt Nam, đó là phát triển đất nước dưới sự quản lý của Nhà nước, và đồng thời sửa đổi các tài liệu chính sách chủ chốt để tập trung nhiều hơn vào các quá trình thị trường và sở hữu phi nhà nước đối với các tài sản kinh tế. Trong gần 30 năm qua, cơ cấu chính trị và xã hội Việt Nam đã dần dần tiến bộ theo hướng mở cửa và tạo nhiều cơ hội tham gia hơn cho người dân. Thảo luận công khai về nhiều vấn đề chính trị, xã hội và kinh tế ngày càng phổ biến hơn. Các văn bản pháp luật được thông qua yêu cầu phải lấy ý kiến người dân về một số quyết định cấp cơ sở... Với ý chí chính trị mạnh mẽ, Việt Nam đã và đang có những sự thay đổi nhanh chóng, năng lực thể chế nói chung được nâng cao theo hướng thích ứng với bối cảnh mới.

Để tiếp tục đạt được những thành tựu trên và tiến hành thành công quá trình nâng cao năng lực thể chế Hành chính nhà nước, Việt Nam cần có sự đồng thuận chính trị cao từ phía Đảng, Nhà nước và cả người dân. Sự nhất quán về đường lối và sự quyết tâm của Đảng lãnh đạo là yếu tố quan trọng để thực hiện thành công việc nâng cao năng lực thể chế Hành chính nhà nước.

Hai là, thay đổi phương thức lãnh đạo của Đảng

Có một sự thay đổi lớn trong cả Đảng và thể chế hành chính nhà nước ở các nước đang chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường. Về căn bản, ý nghĩa của sự thay đổi này là Đảng, trong một chừng mực nào đó, phải hạn chế sự kiểm soát đối với công dân và đối với khu vực tư nhân, đồng thời phải phát triển năng lực tiến hành những can thiệp cần thiết tạo ra điều kiện kinh tế ổn định và vững mạnh. Cuối cùng, Đảng phải chấp nhận và thúc đẩy ý tưởng Chính phủ là cơ sở phân tích kỹ thuật và các khuyến nghị cho việc hoạch định chính sách thay mặt cho Đảng. Trong khi đó,

Đảng vẫn đưa ra những quyết định và những chấp thuận cuối cùng, nó sẽ coi bộ máy hành chính là sự hỗ trợ chuyên môn, kỹ thuật.

Trong điều kiện Việt Nam, từ nhiều năm qua, đã có nhiều ý kiến cho rằng, chúng ta cần phân biệt rõ sự lãnh đạo của Đảng và sự quản lý của Nhà nước. Đảng lãnh đạo nhưng không bao biện, không làm thay cơ quan hành chính nhà nước. Đảng chỉ nên đề ra chủ trương, đường lối, không nên can thiệp vào những công việc mang tính kỹ thuật hành chính.

Có thể thấy, so với các Đảng phái chính trị trên thế giới, Đảng Cộng sản Việt Nam với những tuyên bố của mình, vẫn đang cố giữ ưu thế trong quá trình tìm kiếm sự đồng thuận của người dân vì "Đảng Cộng sản Việt Nam, đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của nhân dân lao động và của dân tộc Việt Nam; đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, của nhân dân lao động và của dân tộc"¹. Đảng Cộng sản cần có những cơ chế bảo đảm thực hiện đúng những tuyên ngôn của mình bằng các hình thức khác nhau để quy tụ người dân Việt Nam (gần 90% là nông dân và công nhân), thực sự đại diện cho tiếng nói của nhân dân lao động. Với dân, mỗi Đảng viên phải hoạt động như một nhà chính trị thực sự, gần dân, lắng nghe tâm tư, nguyện vọng của nhân dân. Với Nhà nước, mỗi Đảng viên, mỗi tổ chức đảng phải là đại diện cho tiếng nói của quần chúng nhân dân, sự lãnh đạo bằng đường lối của Đảng phải đại diện cho ý trí của người dân và sự kiểm soát của Đảng đối với hành chính nhà nước cũng nhằm bảo vệ quyền lợi của người dân.

Bên cạnh hoạt động lãnh đạo, định hướng, Đảng cần có thiết chế giám sát, đảm bảo những định hướng đó được thực thi thông qua các kênh khác nhau. Ý kiến của người dân là một kênh thông tin quan trọng trong hoạt động giám sát của Đảng. Cụ thể là trong hoạt động giải trình, Các cơ quan của Đảng cần nắm bắt dư luận xã hội và thông tin báo chí để yêu cầu người đứng đầu tổ chức, cơ quan nhà nước đối thoại với báo chí hàng tuần (mô hình này đã được Ban Tuyên giáo Thành ủy Hà Nội thực hiện, cần được nghiên cứu, hoàn thiện và nhân rộng)

1 Điều lệ Đảng Cộng sản Việt Nam

4.3.1.2. Thay đổi cơ chế hình thành chính sách, pháp luật theo hướng khoa học và gần dân hơn

Các quy định pháp luật rõ ràng và thống nhất sẽ tạo thuận lợi cho việc hiểu và diễn giải pháp luật, vì vậy, khi chất lượng của công tác xây dựng pháp luật được nâng cao thì hiệu quả hoạt động của tòa án sẽ được cải thiện. Các quy định của pháp luật có chất lượng, cộng với hiểu biết pháp luật ngày càng cao của người dân sẽ góp phần ngăn chặn nhiều tranh chấp. Và sự tham gia tích cực của người dân vào quá trình xây dựng pháp luật cũng giúp đảm bảo rằng các quy định của pháp luật có được sự ủng hộ của xã hội. Trong điều kiện hiện nay của Việt Nam, để hoàn thiện hệ thống pháp luật, cần thực hiện một số nội dung sau:

Trước hết, cần tách chức năng hoạch định chính sách ra khỏi chức năng soạn thảo văn bản pháp luật, kèm theo đó là tăng cường tham vấn - trực tiếp, gián tiếp – và nghiên cứu chính sách trước khi xây dựng dự án luật.

Quyền lực nhà nước bao gồm quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Trong ba quyền ấy thì quyền lập pháp là quyền thể hiện ý chí chung quốc gia bằng việc ban hành các đạo luật. Tuy nhiên, không nên quan niệm Quốc hội lập pháp là Quốc hội tự làm lấy luật. Đa số nghị viện trên thế giới đều thực hiện quyền lập pháp trên cơ sở các dự án luật do cơ quan hành pháp soạn thảo và đưa trình. Chỉ trên cơ sở thực hiện chức năng quản lý nhà nước, nắm bắt nhu cầu thực tiễn điều chỉnh các quan hệ xã hội bằng pháp luật, thể hiện thành các dự thảo luật là chức năng tự nhiên của Chính phủ. Do đó, quyền lập pháp của Quốc hội đó chính là quyền kiểm tra các dự án luật do các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền mà chủ yếu là Chính phủ đưa trình Quốc hội có phù hợp với ý chí, nguyện vọng của nhân dân hay không. Nói cách khác, Quốc hội lập pháp là Quốc hội đại diện cho nhân dân tiến hành kiểm tra các dự án luật, đảm bảo cho các dự án luật khi đã được Quốc hội thông qua và có hiệu lực thi hành, thể hiện đầy đủ, phù hợp với ý chí và nguyện vọng của nhân dân. Một quốc hội đại diện thực sự cho ý chí và nguyện vọng của đại đa số nhân dân là một quốc hội biết phát hiện, yêu cầu sửa đổi, huỷ bỏ các chính sách, các phương án điều chỉnh không phù hợp với thực

tiền, không phức tạp ý chí và nguyện vọng của nhân dân trong các dự án luật do Chính phủ hoặc cơ quan, tổ chức có thẩm quyền đưa trình.

Với một quy trình có hai công đoạn như hiện nay (công đoạn Chính phủ và công đoạn Quốc Hội) thì mỗi công đoạn phải có một ý nghĩa riêng: công đoạn Chính phủ là công đoạn nhận biết vấn đề và thiết kế chính sách (để xử lý vấn đề), công đoạn Quốc Hội là công đoạn thẩm định và thông qua chính sách (biến chính sách thành pháp luật).

Về công đoạn Chính phủ, công đoạn này có thể bao gồm 4 bước sau đây: 1- Nhận biết vấn đề, 2- Nghiên cứu, phân tích và đề ra chính sách để xử lý vấn đề, 3- Phê chuẩn chính sách (trong hệ thống chính trị Việt Nam, chính sách có thể cần được cả các cơ quan tương ứng của Đảng phê chuẩn), 4- Soạn thảo văn bản pháp luật để thể chế hóa chính sách. Như vậy soạn thảo văn bản pháp luật chỉ là bước sau cùng của công đoạn Chính phủ.

Về công đoạn Quốc Hội, tính thẩm định của công đoạn này phải được làm rõ và các bước phải được thiết kế mạch lạc. Quốc Hội là cơ quan đại diện cho nhân dân. Pháp luật được ban hành là để điều chỉnh hành vi của những người dân (có thể đối tượng điều chỉnh sẽ khác nhau ở mỗi dự luật, nhưng trong bất cứ trường hợp nào những đối tượng này đều là những người dân mà các đại biểu Quốc Hội đại diện). Chính vì vậy, ý nghĩa quan trọng nhất của công đoạn Quốc Hội là thẩm định các dự luật trên cơ sở lợi ích của nhân dân. Như vậy công đoạn Quốc Hội phải được thiết kế cho việc thẩm định có thể đạt được hiệu quả cao nhất. Nghị viện nhiều nước trên thế giới thường áp dụng quy trình 3 lần đọc. Đây là một quy trình công nghệ có chất lượng cao mà chúng ta nên kham khảo.

Thứ hai, Thực hiện đánh giá các chi phí và tác động của văn bản luật kịp thời trong quá trình xây dựng luật. Việc nghiên cứu và phân tích phải được tiến hành trước khi bắt tay vào soạn thảo luật để xác định rõ các vấn đề chủ chốt mà luật cần giải quyết.

Có bốn yếu tố giúp xây dựng một hệ thống pháp luật ổn định, có chất lượng. *Một là*, khi xây dựng luật phải xác định luật đó điều chỉnh vấn đề gì. *Hai là*, trong quá trình soạn thảo phải xem xét các văn bản luật liên quan khác. *Ba là*, trong quá

trình xây dựng luật phải cân nhắc những tác động của luật với người dân và doanh nghiệp. *Cuối cùng* là phải xác định các vấn đề tiềm ẩn trong thực thi và khắc phục chúng trong quá trình soạn thảo. Mục tiêu của cơ quan soạn thảo và xây dựng được một luật điều chỉnh vấn đề đặt ra mà không gây thêm quá nhiều các vấn đề khác.

Những nội dung cơ bản cần thực hiện đánh giá là:

+ Sự cần thiết của việc ban hành dự án luật thể hiện ở mục đích và nhiệm vụ đặt ra cho dự án luật bằng việc phân tích đánh giá sự tác động kinh tế, xã hội của dự thảo luật.

+ Sự hợp lý về nội dung của dự án luật bao gồm các chính sách và các phương án điều chỉnh; sự phù hợp với đường lối, chính sách của Đảng, thực tiễn của cuộc sống; cách thức dự án luật điều chỉnh lợi ích của các nhóm xã hội; sự kết hợp hài hoà giữa các nhóm lợi ích hay ẩn chứa những lợi ích cục bộ.

+ Mức ngân sách cần có để Dự án luật được đưa vào cuộc sống. Cần tính toán hiệu quả tài chính theo hướng giảm chi phí, tăng lợi ích của sự điều chỉnh.

Trong quá trình đánh giá nếu phát hiện có vấn đề cần sử dụng quyền yêu cầu cơ quan soạn thảo báo cáo giải trình, cung cấp thông tin, tài liệu hoặc tự mình tổ chức khảo sát thực tế, mời chuyên gia, mời nhà khoa học, những người quản lý tham gia tranh luận, phản biện, đóng góp ý kiến.

Thứ ba, tăng cường sự tham gia của người dân vào quá trình xây dựng pháp luật. Sự tham gia của công chúng giúp đảm bảo rằng ý kiến của người dân và doanh nghiệp bị ảnh hưởng bởi dự luật sẽ được xem xét trong quá trình soạn thảo luật

Việc lấy ý kiến của chuyên gia, các nhà khoa học và nhân dân vào quá trình xây dựng luật là một bước quan trọng trong quy trình lập pháp. Bởi bản chất của hoạt động lập pháp là đưa ý chí của nhân dân lên thành luật, là hình thức quan trọng để thực hiện quyền lực của nhân dân. Do đó, có thể nói việc tham gia của nhân dân vào quá trình lập pháp là một phương thức thực hiện dân chủ trực tiếp. Vì thế thu hút đông đảo các nhà khoa học, các nhà quản lý, các doanh nhân, các hiệp hội doanh nghiệp và đông đảo nhân dân tham gia vào quá trình lập pháp là quy định bắt buộc phổ biến ở nhiều nước trên thế giới. Chính vì vậy, theo quy định của WTO thì việc lấy ý kiến của nhân dân vào một dự án luật không được dưới hai lần và không

ít hơn 60 ngày. Vấn đề quan trọng là sau khi lấy ý kiến của nhân dân việc xem xét tiếp thu như thế nào. Đây không chỉ là nhiệm vụ của ban soạn thảo mà còn là nhiệm vụ của các cơ quan chịu trách nhiệm thẩm tra, của các đại biểu Quốc hội trong quá trình xem xét, thông qua luật. Là người đại diện cho ý chí và nguyện vọng của dân trong lập pháp, đòi hỏi đại biểu Quốc hội phải lắng nghe, suy nghĩ và nghiên ngẫm trước các ý kiến đóng góp của dân, phải chắt lọc tìm kiếm những yếu tố hợp lý trong các ý kiến đó.

Tăng cường vai trò, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức nghiên cứu chuyên ngành trong hoạt động xây dựng pháp luật. Có cơ chế thu hút các hiệp hội, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các chuyên gia giỏi tham gia vào việc nghiên cứu, đánh giá nhu cầu, hoạch định chính sách pháp luật, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra các dự thảo văn bản pháp luật. Xác định cơ chế phản biện xã hội và tiếp thu ý kiến của các tầng lớp nhân dân đối với các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

Thứ tư, nâng cao nhận thức pháp luật của người dân. Hiểu biết pháp luật đem lại sức mạnh cho người dân và doanh nghiệp, giúp họ đòi những quyền hợp pháp của mình và buộc các cơ quan nhà nước phải nâng cao trách nhiệm giải trình.

Thứ năm, hiện đại hoá phương thức và phương tiện xây dựng pháp luật. Khai thác, ứng dụng tối đa thành tựu của khoa học, kỹ thuật, nhất là công nghệ thông tin nhằm đổi mới phương pháp, tiến độ, chất lượng và hiệu quả của quy trình xây dựng pháp luật. Xây dựng và khai thác hiệu quả cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật.

4.3.1.3. Nâng cao năng lực xây dựng chính sách, pháp luật của nhà chức trách

Trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, nhà chức trách cần có các năng lực chức năng. Năng lực chức năng cụ thể là những năng lực cần thiết cho việc tạo ra thành công và quản lý các chính sách, pháp luật, chiến lược và các chương trình, đó là các năng lực:

- *Năng lực phân tích tình hình.*

Năng lực phân tích tình hình là khả năng hiểu đầy đủ về môi trường hoạt động. Năng lực này thể hiện ở khả năng truy cập, thu thập và phân tích các dữ liệu và thông tin cũng như khả năng phân tích và tổng hợp các dữ liệu

- Năng lực thiết kế chính sách và xây dựng chiến lược

Năng lực thiết kế chính sách và xây dựng chiến lược là năng lực khám phá các quan điểm, viễn cảnh khác nhau để từ đó thiết lập hệ thống mục tiêu, xây dựng chính sách ngành và liên ngành, quản lý, thiết lập cơ chế để thực hiện những mục tiêu ưu tiên trước

- Năng lực phân bổ nguồn lực và ngân sách

Đó là năng lực xây dựng kế hoạch và quản lý dự án và các chương trình, bao gồm cả khả năng lên ngân sách và dự toán chi phí hoạt động

- Năng lực thực hiện chương trình, dự án

Là năng lực quản lý nguồn nhân lực và tài chính, mua sắm; Thiết lập các chỉ số để theo dõi, giám sát tiến độ.

- Năng lực giám sát, đánh giá và học tập.

Đó là năng lực đánh giá kết quả và thu thập thông tin phản hồi để điều chỉnh các chính sách; Hệ thống hoá các bài học và thúc đẩy học tập; và Đảm bảo tất cả các bên liên quan đều có trách nhiệm.

Các năng lực thể chế hành chính nhà nước được thể hiện cụ thể trong việc thực hiện các chức năng cơ bản của thể chế hành chính nhà nước trong điều kiện hiện nay. Các năng lực này được cụ thể hóa theo khung năng lực (xem phụ lục 1A)

Có thể thấy rõ, Việt Nam đang trong giai đoạn chuyển đổi và phải đương đầu với một thách thức đặc biệt: không chỉ vai trò của nhà nước thay đổi cho việc chấp nhận các hệ thống dựa trên cơ thị trường, mà năng lực cũng phải thay đổi theo. Chúng ta còn giữ được năng lực vốn có đó là lực lượng nhân sự có trình độ và nguồn trang thiết bị có khả năng sử dụng, nhưng những năng lực này cần được tổ chức lại để làm việc với vai trò mới của mình. Nhiệm vụ nâng cao năng lực ở đây dễ ở phương diện này nhưng lại khó ở phương diện khác, dễ vì năng lực không phải bắt đầu đào tạo từ một cơ sở thấp, và khó vì xây dựng lại năng lực có nghĩa là thay

đổi lại thái độ của con người. Cải cách không đơn giản là giao trách nhiệm mới cho cán bộ, công chức.

Để nâng cao trình độ và năng lực làm luật của Quốc hội, cần tăng hợp lý tỉ lệ đại biểu chuyên trách, có trình độ, hiểu biết về pháp luật; xác lập cơ chế bảo đảm thực hiện quyền sáng kiến pháp luật của đại biểu Quốc hội; phát huy vai trò, trách nhiệm của Hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội trong việc chuẩn bị, thẩm tra dự án luật, pháp lệnh. Tiếp tục đổi mới mạnh mẽ hơn cách thức thảo luận, thông qua luật, pháp lệnh.

Trong quá trình xây dựng chính sách, pháp luật, cần phân định được các chính khách, người có chức năng tham gia các quyết định chính sách và công chức, người có chức năng thừa hành, thực thi các chính sách để làm rõ trách nhiệm của những người có quyền quyết định về chính sách từ đó xây dựng năng lực phù hợp để đảm bảo chất lượng của các chính sách được quyết định

4.3.2. Nâng cao năng lực tổ chức hành chính nhà nước

Việt Nam đã đạt được sự đồng thuận chính trị khá cao trong những quyết tâm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động hành chính nhà nước. Điều này được thể hiện rõ trong các văn kiện của Đảng Cộng sản Việt Nam, trong các chính sách, chiến lược của Nhà nước và dư luận của dân chúng. Tuy nhiên, để đạt được những thành công trong việc nâng cao năng lực, thực hiện những chức năng, vai trò của mình một cách hiệu quả, hiệu suất và bền vững, các tổ chức hành chính nhà nước cần có những cải cách mạnh mẽ để có được những năng lực thích ứng với bối cảnh kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.

4.3.2.1. Về cơ cấu tổ chức hành chính nhà nước

Xác định rõ vai trò của Chính phủ trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế làm cơ sở cho việc sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy Chính phủ, các bộ theo mục tiêu, yêu cầu của bối cảnh mới. Rà soát chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan trong bộ máy, phân công, sắp xếp hợp lý, tránh chồng chéo, bỏ sót, tránh ôm đồm công việc.

Xây dựng bộ máy hành chính nhà nước gọn nhẹ. Đẩy mạnh hơn nữa phân công, phân cấp, đặc biệt là sử dụng lực lượng tư nhân trong cung cấp các dịch vụ công, giảm gánh nặng cơ quan hành chính nhà nước.

Chuyển dần từ cơ chế phân cấp quản lý Trung ương - địa phương sang cơ chế trao quyền tự quyết định và tự chịu trách nhiệm cho các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đủ điều kiện, năng lực giải quyết những vấn đề phát triển bền vững kinh tế - xã hội và môi trường ở địa phương, đặc biệt là đối với những địa phương tự cân đối được ngân sách.

Hiện nay, quan hệ giữa Trung ương với chính quyền địa phương đã được luật hóa theo Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015. Tuy nhiên, cần cụ thể hóa các luật này trên từng lĩnh vực cụ thể, thay cho cơ chế giao nhiệm vụ và chỉ đạo, kiểm tra việc tuân thủ, chấp hành sau phân cấp.

4.3.2.2. Chuẩn hóa quy trình, thủ tục giải quyết công việc

Xây dựng quy trình, thủ tục giải quyết công việc khoa học, đơn giản hóa các thủ tục hành chính. Đẩy mạnh áp dụng hệ thống quản lý ISO 9001:2008 trong thủ tục hành chính nhà nước. Việc áp dụng ISO 9001 tạo được cách làm việc khoa học, tạo ra sự nhất quán trong công việc, chuẩn hóa các quy trình hoạt động, loại bỏ được nhiều thủ tục không cần thiết, rút ngắn thời gian và giảm chi phí phát sinh xảy ra do sai lỗi hoặc sai sót trong công việc, đồng thời làm cho năng lực trách nhiệm cũng như ý thức của cán bộ, công chức được nâng cao.

4.3.3.3. Nâng cao năng lực cho đội ngũ nhân sự hành chính nhà nước

Hiện nay, nhận thức và tư duy của đội ngũ nhân sự hành chính nhà nước và kể cả của toàn xã hội đối với công việc của Nhà nước ở Việt Nam vẫn còn theo quan niệm cũ với thói quen hoạt động theo cơ chế xin – cho. Rất ít công chức ý thức được vai trò mới của mình trong việc thúc đẩy sự phát triển của khu vực tư nhân. Trong nền kinh tế thị trường, công vụ là đối tác của khu vực tư nhân và cả cộng đồng trong toàn bộ quá trình phát triển kinh tế. Công chức phải nhận thức được rằng lương của họ xuất phát từ sự thịnh vượng của khu vực tư nhân thông qua thuế và các nguồn thu khác của nhà nước, do đó, chính phủ muốn giúp đỡ khu vực tư nhân phát triển. Một khu vực tư nhân phát triển sẽ dẫn đến lương và các lợi ích

thoả đáng cho công chức. Thảo luận phải thường xuyên và thẳng thắn giữa khu vực công, khu vực kinh doanh và và toàn bộ cộng đồng nói chung để đảm bảo tất cả các bên hợp tác và đạt được thành tựu kinh tế chung tốt nhất

Trong nền kinh tế thị trường, công chức là một phần của thị trường lao động, thị trường bao gồm cả khu vực chế tạo và dịch vụ, khu vực nông nghiệp và tất cả các lĩnh vực tạo công ăn việc làm khác. Điều này có nghĩa là lao động chuyển dịch sang nền công vụ từ các khu vực khác của thị trường, lao động đồng thời cũng chuyển dịch từ nền công vụ sang khu vực tư nhân.

Hộp 4.1. thể hiện rõ sự thay đổi về vai trò của công vụ trong hoạt động hành chính nhà nước

Hộp 4.1.	
CÁC PHƯƠNG HƯỚNG KHÁC NHAU TRONG VAI TRÒ NỀN CÔNG VỤ	
KINH TẾ KẾ HOẠCH HOÁ TẬP TRUNG	KINH TẾ THỊ TRƯỜNG
Ra mệnh lệnh hoặc chỉ thị công dân làm theo mệnh lệnh của Đảng	Cung cấp thông tin và các dịch vụ công cho công dân theo yêu cầu của công dân
Tự coi là người giám sát công dân bởi vì công vụ có quyền lực và công dân không có	Tự coi mình là người phục vụ công dân bởi vì công dân trả lương cho họ
Không nhận thấy nhu cầu thảo luận với công dân và với cộng đồng bởi vì thông tin là đặc quyền của chính phủ	Nhận thấy nhu cầu lớn thảo luận với công dân và với cộng đồng nhằm chia sẻ thông tin, do đó chính phủ là một đối tác mạnh mẽ của khu vực tư nhân và của cộng đồng
Cho rằng nền công vụ rộng lớn là thông thường và là biểu hiện sức mạnh của Nhà nước	Cho rằng nền công vụ rộng lớn là không đáng có bởi vì nó làm cạn kiệt nguồn lực của khu vực tư nhân
Không thực hiện uỷ quyền bởi vì nắm giữ quyền lực tăng cường vị trí và địa vị	Uỷ quyền đến mức có thể bởi vì uỷ quyền góp phần phục vụ nhân dân tốt hơn
Cho rằng vai trò của mình đơn thuần là thực hiện các chính sách của Đảng	Cho rằng vai trò của mình là giúp Đảng nghiên cứu và phát triển các chính sách đảm bảo thực hiện thành công
Cho rằng vai trò thích hợp của nền công vụ là tham gia vào các hoạt động cụ thể của nền kinh tế.	Cho rằng vai trò của nền công vụ là duy trì các chính sách kinh tế hợp lý cho khu vực tư nhân phát triển

Nguồn: Việt Nam, UNDP, *Toạ đàm quốc tế về cải cách nền hành chính nhà nước*, Hà Nội, 24-26 tháng 9 năm 1996.

Sự thay đổi về vai trò của Chính phủ kéo theo việc phát triển một nền công vụ chuyên nghiệp. Công chức cần có các năng lực phù hợp với những chức năng thay đổi của mình

Hộp 4.2. NĂNG LỰC MỚI CẦN CÓ CỦA MỘT NỀN CÔNG VỤ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG	
NĂNG LỰC CẦN CÓ	CÁCH THỨC ĐẠT ĐƯỢC
Nhận thức được nghĩa vụ phục vụ công dân	Đào tạo về thái độ và hành vi
Nhận thức cần thay đổi để phục vụ tốt hơn nhân dân và phục vụ nền kinh tế	Đào tạo thực hiện vai trò và xây dựng lòng tin
Nhận thức được giá trị của sự phân tích và chuyển tải thông tin cho xã hội và nền kinh tế để xã hội thực hiện chức năng của mình	Hiểu rõ hơn về khu vực thông tin và thế nào là một công chức hiệu quả. Đào tạo cách thức và thời điểm thu thập thông tin đến và chuyển tải thông tin cho công dân
Thái độ và hành vi trung thực hoàn toàn trong quan hệ với các tổ chức và với các công dân	Hiểu rõ hơn tác hại của hành vi tham nhũng và đào tạo các tiêu chuẩn đạo đức cho công chức, đào tạo việc thực hiện vai trò trong quan hệ với các tổ chức và cá nhân
Kỹ năng của các nhà quản lý trong công tác kế hoạch, tổ chức, điều hành và giám sát các chương trình và dịch vụ của chính phủ cho xã hội	Đào tạo thái độ hành vi, đào tạo xây dựng lòng tin, đào tạo hiệu quả công việc và năng lực quản lý chung thông qua các nghiên cứu trường hợp cụ thể và đào tạo tại chức
Năng lực kỹ thuật tiến hành phân tích chính sách trong các lĩnh vực chuyên môn kỹ thuật của công chức như các chính sách và thực tế đầu tư trong nước và nước ngoài.	Các cuộc hội thảo và các chuyên gia các ngành và các chuyên đi thực tế tới các bộ và các cơ quan trong vùng, học tập cách phân tích và phát triển chính sách

Nguồn: Việt Nam, UNDP, *Toạ đàm quốc tế về cải cách nền hành chính nhà nước*, Hà Nội, 24-26 tháng 9 năm 1996.

Như vậy, để đạt được những năng lực mới, thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, *trước hết, cần chú trọng công tác đào tạo, bồi dưỡng*. Đào tạo, bồi dưỡng để công chức thay đổi tư duy, thái độ và hành vi của mình để thực hiện tốt vai trò của công chức trong bối cảnh mới và xây dựng niềm tin với công dân. Đào tạo có thể được thực hiện bằng việc cử đi học các lớp học theo chuyên đề hoặc đào tạo tại chỗ.

Để đáp ứng được yêu cầu trong công tác đào tạo, chúng ta cũng cần điều chỉnh chương trình đào tạo hiện hành. Hiện nay, công chức được tuyển dụng từ nhiều nguồn khác nhau (tốt nghiệp các ngành nghề đào tạo khác nhau), hầu như chưa được trang bị những kiến thức hệ thống về nền hành chính quốc gia và vai trò, vị trí của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường. Chương trình bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước được xây dựng theo ngạch công chức, nghĩa là công chức cùng một ngạch sẽ được học chương trình giống nhau, không tính đến công chức đó có thể đang làm việc tại một bộ, sở hay UBND xã.

Để phù hợp hơn, chúng ta cần xây dựng chương trình đào tạo linh hoạt, nghĩa là sẽ có phần “cứng” để đào tạo chung, đồng thời, có phần “mềm” giành riêng cho những nhóm công việc khác nhau (theo vị trí việc làm).

Thứ hai, cần đổi mới cơ chế tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức. Loại bỏ tư duy tuyển dụng công chức theo chế độ việc làm lâu dài hay tuyển dụng công chức dựa vào văn bằng, chứng chỉ mà cần tuyển dụng, đánh giá công chức căn cứ vào năng lực thực thi công vụ.

4.3.3.4. Đảm bảo các điều kiện vật chất và thông tin cho quá trình nâng cao năng lực

Nâng cao năng lực không phải là sự can thiệp một lần mà là một quá trình lặp đi lặp lại từ thiết kế - ứng dụng - học tập - điều chỉnh. Quá trình này yêu cầu một quỹ thời gian khá dài và các nguồn lực để thực hiện.

Nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước là một quá trình lâu dài, cần đầu tư toàn diện, trong đó không thể không tính đến các điều kiện vật chất và thông tin, cần đảm bảo khả năng cung cấp tài chính, thông tin và nguồn nhân lực để lên kế hoạch, xây dựng và thực hiện hoạt động về năng lực.

Trước hết là nguồn tài chính. Nguồn tài chính có thể là sẵn có hoặc nguồn tài chính thay thế. Trong điều kiện hiện nay, ngoài nguồn vốn từ ngân sách nhà nước, Việt Nam có thể huy động từ bên ngoài (người dân, doanh nghiệp, các nhà tài trợ).

Cùng với quá trình phân cấp hành chính, cần tiếp tục phân cấp ngân sách. Sử dụng phương thức khoán chi hành chính, đảm bảo sự chủ động, tự chịu trách nhiệm trong sử dụng ngân sách địa phương dưới sự giám sát chặt chẽ của cấp trên và đặc

biệt cần công khai, minh bạch, có sự giám sát của người dân về các khoản thu – chi của địa phương

Thứ hai là nguồn thông tin. Nguồn thông tin ngày càng trở nên quan trọng đối với tất cả các tổ chức, cá nhân, đối với việc nâng cao năng lực. Trong bối cảnh toàn cầu hóa, thông tin và công nghệ thông tin đang làm cho nhiều tổ chức truyền thống với cách thức hoạt động cũ trở nên lỗi thời và không hiệu quả và vì vậy, đương nhiên cần phải chuyển đổi cơ cấu, thể chế cho phù hợp. Để nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước có kết quả, không thể không quan tâm đến nguồn thông tin được sử dụng cho quá trình này.

Nguồn thông tin hiện đại cần được xây dựng trên cơ sở công nghệ thông tin - truyền thông. Nhà nước cần ưu tiên đầu tư phát triển và ứng dụng công nghệ thông tin - truyền thông tiên tiến nhằm hiện đại hóa việc thu thập, xử lý, tổng hợp, công bố, phổ biến, lưu giữ và chia sẻ thông tin phục vụ phát triển kinh tế - xã hội. Nhà nước cũng cần khuyến khích doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực công nghệ thông tin - truyền thông cung cấp các sản phẩm, dịch vụ về phát triển và ứng dụng công nghệ thông tin - truyền thông trong hoạt động hành chính nhà nước.

Mỗi cơ quan hành chính nhà nước cần thực hiện tốt theo quy định tại Nghị định 64/2007/NĐ-CP như:

- Cơ quan nhà nước có trách nhiệm cung cấp công khai, minh bạch, kịp thời, đầy đủ và chính xác trên môi trường mạng những thông tin theo quy định

- Cơ quan nhà nước có trách nhiệm ban hành quy chế về chia sẻ thông tin số nhằm bảo đảm sử dụng chung thông tin về quản lý, điều hành, phối hợp công tác và những thông tin khác một cách đồng bộ, thông suốt giữa các cơ quan nhà nước.

- Người đứng đầu cơ quan nhà nước ở các cấp có trách nhiệm chỉ đạo việc ứng dụng công nghệ thông tin vào xử lý công việc, tăng cường sử dụng văn bản điện tử, từng bước thay thế văn bản giấy trong quản lý, điều hành và trao đổi thông tin.

- Cơ quan nhà nước có trách nhiệm cung cấp trên môi trường mạng những thông tin theo quy định do cơ quan đó nắm giữ để phục vụ lợi ích hợp pháp của người dân.

- Cơ quan nhà nước có trách nhiệm tạo thuận lợi cho các hoạt động trên môi trường mạng...

Bên cạnh đó, cần bổ sung những quy định về chế tài áp dụng đối với những cơ quan, cá nhân không thực hiện theo những quy định này.

Thứ ba là cơ sở hạ tầng. Cơ sở hạ tầng bao gồm tất cả các tài sản vật chất (bất động sản, nhà cửa, các động sản và trang thiết bị), hệ thống vi tính và các cơ sở hạ tầng viễn thông, môi trường làm việc năng suất... Đảm bảo cơ sở hạ tầng cho nâng cao năng lực nghĩa là phải có sự tương xứng giữa hạ tầng cơ sở, khả năng của nhân sự và cơ chế quản lý.

Việc sử dụng cơ sở hạ tầng cho nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, bên cạnh việc thực hiện đúng theo quy định trong các văn bản pháp luật thì nhất thiết phải có sự tham gia của người dân, từ khâu hoạch định đến sử dụng và giám sát hiệu quả của việc sử dụng tài sản một cách công khai, minh bạch.

Những nỗ lực phát triển đòi hỏi phải có sự cam kết, ủng hộ, lôi cuốn và tham gia của tất cả mọi người. Mặc dù chính phủ giữ vai trò chủ chốt và dần dần sẽ có thể xác định được khu vực chủ đạo; phát triển phải là quá trình đại chúng – nó phải là phong trào của nhân dân. Từng người và mọi người thực tế là người đóng góp cũng như người hưởng lợi đối với nỗ lực phát triển.

KẾT LUẬN

Trong gần ba mươi năm qua, cơ cấu chính trị và xã hội Việt Nam đã dần dần mở cửa và tạo nhiều cơ hội tham gia hơn cho người dân. Thảo luận công khai về nhiều vấn đề chính trị, xã hội và kinh tế ngày càng phổ biến hơn. Các văn bản pháp luật được thông qua yêu cầu phải lấy ý kiến của người dân về một số quyết định cấp cơ sở. Năng lực của Quốc hội được tăng cường để thực hiện vai trò kiểm tra và giám sát với các cơ quan hành pháp. Tuy nhiên, để tiếp tục có những tiến bộ nói trên, Việt Nam cần tiếp tục công khai và tạo điều kiện nhiều hơn cho người dân tham gia quản lý nhà nước, góp phần thực hiện tầm nhìn dài hạn của đất nước là trở thành một xã hội công nghiệp hóa và hiện đại hóa.

Với chính sách nhất quán của Việt Nam sau gần 30 năm đổi mới, đời sống của người dân đã được nâng lên một mức đáng kể, khu vực kinh tế tư nhân phát triển mạnh mẽ, nhiều đối tác nước ngoài đánh giá cao những thành tựu của Việt Nam và sẵn sàng hợp tác. Bên cạnh đó, nhận thức của người dân về hoạt động của cơ quan và công chức hành chính nhà nước cũng thay đổi, người dân ngày càng quan tâm nhiều hơn đến hoạt động hành chính nhà nước và yêu cầu nhiều hơn đối với hoạt động này. Vì vậy, Thể chế Hành chính nhà nước Việt Nam phải nâng cao năng lực để thích ứng với những yêu cầu mới đó.

Với mục đích nghiên cứu xây dựng khung năng lực thể chế Hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, làm cơ sở khoa học cho việc nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước ở Việt Nam, Luận án đã hệ thống hoá các nghiên cứu về thể chế, nâng cao năng lực thể chế của các nhà khoa học và các tổ chức quốc tế, từ đó, làm rõ các yêu cầu về năng lực thể chế trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Qua việc đánh giá năng lực thể chế ở Việt Nam, Luận án đã chỉ ra nhu cầu nâng cao năng lực thể chế để thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Luận án cũng xây dựng một số nhóm giải pháp cụ thể nhằm nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước trong điều kiện hiện tại của Việt Nam. Qua nghiên cứu luận án, có thể rút ra một số kết luận quan trọng sau:

1) Việt Nam đã và đang vận hành một nền kinh tế theo cơ chế thị trường và hội nhập quốc tế sâu rộng. Những quan niệm về năng lực thể chế Hành chính nhà

nước trước đây không còn phù hợp. Việt Nam rất cần xây dựng năng lực thể chế Hành chính nhà nước thích ứng với điều kiện hiện tại.

2) Năng lực thể chế hành chính nhà nước là khả năng của các tổ chức hành chính nhà nước cùng với hệ thống chính sách, pháp luật được sử dụng để thực hiện chức năng của hành chính nhà nước. Năng lực thể chế hành chính nhà nước không chỉ là khả năng của các cá nhân, tổ chức hành chính nhà nước mà còn là điều kiện phù hợp của hệ thống chính sách, pháp luật.

3) Để thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, thể chế Hành chính nhà nước cần có những năng lực hoàn toàn mới so với thể chế Hành chính nhà nước của thời kỳ tập trung, quan liêu, bao cấp. Những năng lực này được đánh giá ở bốn tiêu chí: *Một là*, mức độ tiếp cận thông tin của người dân; *Hai là*, sự tham gia của người dân; *ba là*, trách nhiệm giải trình của khu vực công; và *bốn là*, thực hiện quan hệ đối ngoại/quốc tế.

4) Việt Nam đang có một khoảng trống giữa thực trạng và nhu cầu năng lực thể chế Hành chính nhà nước. Để giải quyết vấn đề này, cần tiến hành nâng cao năng lực thể chế Hành chính nhà nước để thích ứng với bối cảnh mới.

5) Để nâng cao năng lực thể chế Hành chính nhà nước Việt Nam trong bối cảnh hiện nay, cần tác động vào những yếu tố ảnh hưởng đến năng lực thể chế hành chính nhà nước, đó là: sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, cơ chế hình thành chính sách, pháp luật, năng lực của nhà chức trách, cơ cấu tổ chức hành chính nhà nước, nhân sự hành chính nhà nước, thủ tục hành chính nhà nước, nguồn lực vật chất và hệ thống thông tin hành chính nhà nước.

Nhìn về tương lai, Việt Nam sẽ đối mặt với nhiều thách thức trong quá trình chuyển đổi hoàn toàn sang vị thế một nước thu nhập trung bình và mang lại thịnh vượng cho người dân Việt Nam. Nâng cao năng lực thể chế Hành chính nhà nước để thích ứng với kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế chính là một trong những điều kiện quan trọng để Việt Nam đạt được những sự phát triển mạnh mẽ trong tương lai.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ

1. Bùi Thị Ngọc Hiền (2009), *Vai trò của thể chế hành chính nhà nước trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam*, Tạp chí Tổ chức nhà nước, tháng 8 năm 2009

2. Bùi Thị Ngọc Hiền (2013), *Nâng cao năng lực thể chế*, Tạp chí Tổ chức nhà nước, tháng 5 năm 2013

3. Bùi Thị Ngọc Hiền (2014), *Nâng cao trách nhiệm giải trình của khu vực công ở Việt Nam*, Tạp chí Tổ chức nhà nước, tháng 7 năm 2014

4. Bùi Thị Ngọc Hiền (2015), *Quyền được tham gia của người dân theo pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học: Hiệu quả thực hiện quy chế dân chủ cơ sở ở các cơ quan hành chính nhà nước: Thực trạng và giải pháp – Trường Đại học Nội vụ Hà Nội, tháng 9 năm 2015

5. Bùi Thị Ngọc Hiền (2015), *Vận dụng kinh nghiệm phân cấp quản lý nhà nước của Pháp trong xây dựng chính quyền địa phương ở Việt Nam*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học: Tổ chức chính quyền địa phương: quy định pháp luật – thực tiễn của Pháp và Việt Nam – Trường Đại học Nội vụ Hà Nội, Đại sứ quán Pháp, Trung tâm Công vụ lãnh thổ Quốc gia Pháp (CNFPT), tháng 9 năm 2015

TÀI LIỆU THAM KHẢO

A. Tài liệu tham khảo Tiếng Việt

1. ADB (2003). *Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*. Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
2. Đinh Văn Ân, Lê Xuân Bá. *Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam*. Nxb Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, 2006.
3. Đinh Văn Ân, Lê Xuân Bá, Lê Việt Thái, *Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*. Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008.
4. Trần Đình Ân, Võ Trí Thanh (2002). *Thể chế - Cải cách thể chế và phát triển-Lý luận và thực tiễn ở nước ngoài và ở Việt Nam*. Nxb Thống kê, Hà Nội.
5. Ban tổ chức – cán bộ chính phủ, *Nền hành chính công hiện đại và kinh nghiệm một số nước về cải cách nền hành chính công*, Dự án ADB 2673 – VIE, Hà Nội, 1998 (công ty tư vấn ARA, Canada)
6. Ban Tổ chức – cán bộ Chính phủ (2000), Dự án ADB 3023, *Đánh giá và phát triển năng lực trong các hệ thống và trong bối cảnh quản lý có tính chiến lược (tài liệu của UNDP)*
7. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2007). *Khung logic tăng cường năng lực và thể chế ngành tài nguyên và môi trường*, Hà Nội.
8. CECODES, MTTQ & UNDP (2011). *Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI): Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân*. Hà Nội.
9. Nguyễn Cúc (2005). *20 năm đổi mới và sự hình thành thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN*. Nxb Lý luận chính trị, Hà Nội.
10. Chính phủ Việt Nam, UNDP (1996), *Toạ đàm quốc tế về cải cách nền hành chính nhà nước*, Hà Nội, 24-26 tháng 9 năm 1996.
11. Chương trình Việt Nam (2008). *Lựa chọn thành công*. ĐH Harvard.
12. Douglass C.North. *Các thể chế, sự thay đổi thể chế và hoạt động kinh tế*. Nxb Khoa học Xã hội, Hà Nội, 1998.
13. Nguyễn Sỹ Dũng (2006). “*Năng lực thể chế*”, Báo Người Đại biểu nhân dân ngày 03 tháng 1 năm 2006.

14. Nguyễn Duy Gia. *Nhà nước và Quản lý hành chính nhà nước*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
15. Học viện Hành chính (2007). *Giáo trình Hành chính công (dùng cho sau đại học)*. Nxb Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.
16. Học viện Hành chính (2007). *Giáo trình Hành chính công*. Nxb Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.
17. Học viện Hành chính, Khoa Nhà nước và Pháp luật (2011), *Báo cáo tọa đàm khoa học chủ đề: “Cải cách thể chế”*, Hà Nội.
18. Hội nghị tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam (2007), *Báo cáo phát triển Việt Nam 2007, Hướng đến tầm cao mới*, Trung tâm Thông tin phát triển Việt Nam, Hà Nội.
19. Hội nghị tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam (2009), *Báo cáo phát triển Việt Nam 2009, Huy động và sử dụng vốn*, Trung tâm Thông tin phát triển Việt Nam, Hà Nội.
20. Hội nghị tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam (2010), *Báo cáo phát triển Việt Nam 2010, Các thể chế hiện đại*, Trung tâm Thông tin phát triển Việt Nam, Hà Nội.
21. Hội nghị tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam (2012), *Báo cáo phát triển Việt Nam 2012, Kinh tế thị trường khi Việt Nam trở thành quốc gia có thu nhập trung bình*, Trung tâm Thông tin phát triển Việt Nam, Hà Nội.
22. Nguyễn Đình Hương (2002), Vũ Đình Bách, Hoàng Việt. *Hoàn thiện môi trường thể chế phát triển đồng bộ các loại thị trường trong điều kiện hội nhập kinh tế khu vực và thế giới*. Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
23. Ngân hàng thế giới (1998), *Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi*, Báo cáo về tình hình phát triển thế giới 1997, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
24. Ngân hàng Thế giới (2011), *Việt Nam - Chiến lược Hợp tác Quốc gia*, Hà Nội.
25. Vũ Hoàng Linh (dịch) (2002). *Xây dựng thể chế hỗ trợ thị trường*. Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
26. Đặng Đình Quý (2012), *Bàn thêm về khái niệm “hội nhập quốc tế” của Việt Nam trong giai đoạn mới*, www.tapchicongsan.org.vn. (04/12/2012)

27. Đào Xuân Sâm (1996), *Cải cách hành chính trong điều kiện chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường*, Việt Nam, UNDP, Toạ đàm quốc tế về cải cách nền hành chính nhà nước, Hà Nội, 24-26 tháng 9 năm 1996.

28. Phạm Việt Thái (2008). *Vấn đề điều chỉnh chức năng và thể chế của nhà nước dưới tác động của toàn cầu hóa*. Nxb Khoa học Xã hội, Hà Nội.

29. Đặng Văn Thanh. “*Nâng cao năng lực thể chế trong phát triển kinh tế xã hội*” đăng trên phần Nghiên cứu-lý luận, Website Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử ngày 02 tháng 11 năm 2010.

30. Thanh tra chính phủ (2009) *Dự án “Tăng cường năng lực của Thanh tra Chính phủ và Chính phủ Việt Nam trong công tác theo dõi, báo cáo về thực trạng tham nhũng và phòng, chống tham nhũng (theo yêu cầu của Công ước Liên hợp quốc về Chống tham nhũng)”*

31. Thái Vĩnh Thắng (2009), *Quyền tiếp cận thông tin - điều kiện thực hiện các quyền con người và quyền công dân*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 17 tháng 9/2009 (tr.11).

32. Phạm Quốc Trụ (2011), *Hội nhập quốc tế: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, www.nghiencuubiendong.vn (31/8/2011).

33. Đoàn Trọng Truyền (1997), *Hành chính học đại cương*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

34. Đoàn Trọng Truyền (2006). *Cải cách hành chính và công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*. Nxb Tư pháp, Hà Nội.

35. UNDP (2009). *Cải cách nền hành chính Việt Nam, thực trạng và giải pháp*. Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

B. Tài liệu tham khảo bằng Tiếng Anh

36. ADB. 2007. *Integrating Capacity Development into Country Programs and Operations: Medium-Term Framework and Action Plan*. Manila.

37. ADB, 2008, *Effectiveness of ADB’s Capacity Development Assistance: How to Get Institutions Right*, Reference Number: SES:REG 2008-05, February 2008.

38. Amir Imbaruddin, 2003, *Understanding Institutional Capacity of local Government Agencies in Indonesia*, A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy of the Australian National University, Canberra

39. A. Tobelem, 1992, Institutional Capacity Analysis and Development System (ICASA), World Bank.
40. Bollen, Frank (2001), *Capacity Building for Integration. Managing EU Structural Funds: Effective Capacity for Implementation as a Prerequisite*, Maastricht, Eipa.
41. Brinkerhoff, D.W., 1986. *The evolution of current perspectives on institutional development: an organizational focus*. in D.W. Brinkerhoff and J.C. Garcia-Zamor (eds), *Politics, Projects, and People*, Praeger, New York
42. Brown, R. R., Mouritz, M. and Taylor, A. (2006a) *Institutional Capacity, in Australian Runoff Quality: A guide to water sensitive urban design*, Wong, T. H. F. (Ed.) Engineers Australia, Barton, Australian Capital Territory.
43. CIDA Policy Branch. Morgan, Peter and Suzanne Taschereau (1996). *Capacity and Institutional Assessment: Frameworks, Methods and Tools for Analysis*.
44. Douglass C. North. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990
45. Duane Muller (November 2007). "USAID's Approach to monitoring Capacity Building Activities". UNFCCC Experts Meeting on Capacity Building. Antigua
46. Eade, Deborah (2007). *Capacity Building an Approach to People-Centered Development*. UK & Ireland: Oxfam.
47. Evaluating Socio Economic Development, SOURCEBOOK 1: Themes and Policy Areas Increasing Institutional and Administrative Capacity.
48. Forss, Kim, and P. Venson, 2002, An Evaluation of the Capacity Building Efforts of United Nations Operational Activities in Zimbabwe: 1980-1995, <http://www.un.org/esa/coordination/Chpt8.PDF>.
49. Franks, T., 1999. *Capacity Building and Institutional development: reflections on water*, Public Administration and Development 19:51-61
50. Fukuda-Parr, S., Lopes, C. And Malik, K. (eds), 2002. *Capacity For Development: new solution for old problems*, United Nations Development Programmes, New York.
51. Geoffrey M. Hodgson. *What are institution?*. Journal of Economic Issues, Vol. XL, No. 1, March 2006

52. Goldsmith, 1993. *Institutional development in national agricultural research: issues for impact assessment*, Public Administration and Development
53. Gore, Al, 1993, *Creating a Government That Works Better and Costs Less*, New York, Penguin Books.
54. Glovinsky. S., 1994, *CAPBUILD for Institutions: UNDP's Design*. Assistant For Institution Building Projects, UNDP/MDGD.
55. Hilderbrand, M.E and Grindle, M.S., 1994, ***Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector***, Prepared for the United Nation Development Programme, Pilot Study of Capacity Building (Project INT{92/676), Harvard Institute for International Development, Harvard University.
56. Hilderbrand, M.E. and Grindle, M.S., 1997, *Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?*, in M.S. Grindle (ed.), *Getting Good Government: capacity building in the public sectors of developing countries*, Havard University Press, Havard
57. Hopkins, 1993, *Management Capacity Assessment For National Execution (Ghana)*, UNDP/RBA.
58. Hopkins, Thomas (1994). *Handbook on Capacity Assessment Methodologies: An Analytical Review*.
59. Hopkins, Thomas (1996). *Capacity Assessment Guidelines and the Programme Approach*.
60. J. VanSant, Development Alternatives, Inc. (DAI), 1989, ***Institutional Self-Reliance: A Framework For Assessment***, Development Alternatives, Prepared for the United Nations Development Programme,
61. Kaplan, Allan (Aug 2000). "*Capacity Building: Shifting the Paradigms of Practice*". *Development in Practice*.
62. Kettl, Donald, 2000, *The Global Public Management Revolution*, Washington, Brookings Institution.
63. Lafontaine A., 2000, *Capacity Development Initiative, Assessment of Capacity Development Efforts of other Development Cooperation Agencies*, GEF-UNDP.
64. Lipjhart, A., 1984. *Democracies*, Yale University Press, New Haven.
65. Lusthaus, C. Anderson, G. Murphy, 1995, *Institutional Assessment: A Framework for strengthening Organizational Capacity for IDRC's Research Partners*,

E. Published by the International Development Research Centre PO Box 8500, Ottawa, ON, Canada K1G 3H9

66. Maurice Waite (1994), *The Little Oxford Dictionary, seventh Edition*. Oxford University Press Inc, New York, p.331.

67. Masahiko Aoki, 2001, *The institutional foudation of a market economy*, Background paper for World Bank's WDR 2001/2, Stanford University.

68. Morgan, P. and Qualman, A., 1996. *Institutional and Capacity Development: results-based management and organizational performance*, Canadian International Development Agency (CIDA) Policy Branch, Canada

69. Paulo Freire Paulo Freire's (1973) "*Education for Critical Consciousness*"

70. Picciotto, Robert and Wiesner, Eduardo, eds (1998), *Evaluation and Development. The Institutional Dimension*, New Brunswick and London, Transaction Publisher.

71. Rawls, J., 1971, *A theory of justice*, Havard University Press, Cambridge, Massachusetts.

72. R. Pinto, 1994, *Projectizing the Governance Approach to Civil Service Reform*; An Institutional Environment Assessment for Preparing a Sectoral Adjustment Loan in the Gambia (IEA), World Bank.

73. Segnestam, Persson, Nilsson and Arvidsson, 2002, *Country Environment Analysis, A Review of International Experience*, Stockholm Environment Institute, Draft.

74. Shields, S.E., 1989. *Institutional develepment in Aid agencies: disputed territory*, University Microfilms International, Ann Arbor

75. Stphen Cornell, *What is Institutional Capacity and How Can It Help American Indian Nations Meet the Welfare Challenge*, Prepara for the Symposium on "Capacity Building and Sustainability of Tribal Governments: The Development of Social Welfare Systems through Preferred Futuring" Washington University, St. Louis, May 21-23, 2002.

76. Susan van de Meene, 2008, *Institutional Capacity Attributes of Sustainable Urban Water Management: the Case of Sydney, Australia*, 11th International Conference on Urban Drainage, Edinburgh, Scotland, UK

77. Teferra, Damtew (October 2010). "*Nurturing Local Capacity Builders*". Capacity.org.

78. Thaveeporn Vasavakul (1996). *Politics of Administrative Reform in Post-Socialist Vietnam*, Suiwah Leung, ed. *Vietnam Assessment: Creating a Sound Investment Climate*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1996
79. Thomas J. Hopkins (1994). *Handbook on capacity assessment methodologies: an analytical review*. (Prepared for UNDP)
80. Ubels, Jan; Acquaye-Baddoo, Naa-Aku; Fowler, Alan (2010). *Capacity Development in Practice*. Capacity.
81. UNDG, 2008, *Capacity Assessment Methodology*, User Guide: for national capacity development
82. UNDP (1994). *Capacity Development: Lessons of Experience and Guiding Principles*.
83. UNDP (1997). *Capacity Development Assessment Guidelines (Draft)*.
84. UNDP, 1997, *Capacity Development*, Technical Advisory Paper 2, United Nations Development Programme Management Development and Governance, Division Bureau for Policy Development, New York
85. UNDP, 2007, *Supporting Capacity Development*, The UNDP Approach
86. UNDP, 2008, *Capacity Assessment Methodology User's Guide*, New York
87. UNDP, *Capacity Development Practice Note*, 2008
88. UNDP, 2011, "*Supporting Capacity Building the UNDP approach*". UNDP. Retrieved 4/23/2011
89. UNESCO, International Institute for Educational Planning, *Guidebook for planning education in emergencies and reconstruction*, 2006
90. Uphoff, N., 1986. *Local Institutional Development: an analytical sourcebook with cases*, Kumarian Press, West Hartford.
91. Wells, Alan., 1970. *Social Institutions*. London: Heinemann
92. World Bank, 1996, *World Development Report*
93. World Bank, 1997, *World Development Report*
94. World Bank, 2000, *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*, World Bank, Washington D.C

95. World Bank (2002), *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, Oxford University Press, New York

96. Zwanikken M., 1995, *Public Sector Management Capacity Assessment & Decentralization Mission*; Draft Mission Aide Memoire & Back-To-Office Report, UNDP/MDGD.

C. Các văn bản quy phạm pháp luật

97. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Báo cáo chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020* tại Đại hội XI của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. CTQG, Hà Nội, 2011

98. Quốc hội Luật số 59/2005/QH11 của Quốc hội

99. Quốc hội (2005), *Luật Phòng, chống tham nhũng số 55/2005/QH11 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Luật số 01/2007/QH12 và Luật số 27/2012/QH13*;

100. Quốc hội (2001), *Luật Tổ chức Chính phủ ngày 25 tháng 12 năm 2001*

101. Quốc hội (2003), *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ngày 26 tháng 11 năm 2003*.

102. Quốc hội (2008), *Luật Cán bộ, công chức năm 2008*

103. Quốc hội (2010), *Luật Viên chức năm 2010*.

104. Quốc hội (2011), *Luật khiếu nại 2011*.

105. Quốc hội (2011), *Luật tố cáo 2011*.

106. Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam năm 2013*.

107. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2007), *Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007*.

108. Chính phủ (2001) Quyết định số: 136/2001/QĐ-TTg ngày 17 tháng 9 năm 2001, của Thủ tướng chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010.

109. Chính phủ (2011), Nghị quyết số: 30c/NQ-CP ngày 08 tháng 11 năm 2011 của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2011.

110. Chính phủ (2012), Nghị định số 36/2012/NĐ-CP ngày 18 tháng 4 năm 2012 của Chính phủ quy định chức năng nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ .

111. Chính phủ (2013), Nghị định số 90/2013/NĐ-CP ngày 08 tháng 08 năm 2013 của Chính phủ Quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan Nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

D. Website.

112. www.chinhphu.vn

113. <http://www.Capacity.org>

114. www.Duthaoonline.quochoi.vn

115. [www. Papi.vn](http://www.Papi.vn)

116. <http://www.Undg.org>

117. <http://dukqtw.dcs.vn/tai-lieu/p/1437/0/tai-lieu-thi-cvcc-nam-2013>

PHẦN PHỤ LỤC LUẬN ÁN

PHỤ LỤC 1.
KHUNG NĂNG LỰC THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC
THÍCH ỨNG VỚI KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ Ở VIỆT NAM

A. KHUNG NĂNG LỰC THỂ CHẾ HCNN KHÍA CẠNH MÔI TRƯỜNG THỂ CHẾ

Các mục tiêu cơ bản	Các năng lực chức năng	Tiêu chuẩn	Các chỉ báo
1. Đảm bảo việc tiếp cận thông tin của người dân	1.1. Năng lực phân tích tình hình	Nhà chức trách có khả năng tạo ra một tầm nhìn công bằng trong tiếp cận và cung cấp thông tin và kiến thức	<ul style="list-style-type: none"> - Có chiến dịch truyền thông về các vấn đề phát triển quan trọng, bao gồm cả vấn đề nhân quyền. - Cung cấp công khai thông tin về kỹ thuật sản xuất và thông tin thị trường tại địa phương. - Có các hồ sơ về thông tin và kiến thức thiếu hụt và cập nhật định kỳ các hồ sơ đó.
	1.2. Năng lực thiết kế chính sách và xây dựng chiến lược	Nhà chức trách có năng lực xây dựng chính sách và chiến lược để đảm bảo tiếp cận và cung cấp thông tin và kiến thức trong suốt quá trình phát triển và lập kế hoạch	<ul style="list-style-type: none"> - Có pháp luật về quyền sở hữu trí tuệ, các quy định bảo vệ quyền tự do truyền thông và các thủ tục đảm bảo công dân có thể truy cập thông tin từ cơ quan công quyền. - Có các cơ chế để đảm bảo tiếp cận thông tin và kiến thức ví dụ như công nhận quyền tự do thông tin, chính sách của Nhà nước về tiếp cận thông tin trong tất cả các ngành, các đơn vị chính quyền, thúc đẩy tính minh bạch trong các giao

			<p>dịch công cộng và truy cập vào hồ sơ công cộng.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Đảm bảo minh bạch các chính sách về tổ chức và quy tắc đạo đức trong quản lý thông tin.
	<p>1.3. Năng lực phân bổ nguồn lực và ngân sách</p>	<p>Nhà chức trách có năng lực để làm đánh giá nhu cầu ngân sách và phân bổ nguồn lực cho phát triển năng lực trong lĩnh vực quản lý xây dựng thông tin</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Có các quỹ cho các chương trình dựa vào cộng đồng để cung cấp thông tin quan trọng và công nghệ cho công chúng một cách kịp thời. - Có sự tham gia của các bên liên quan để đảm bảo huy động nguồn lực cho các hệ thống quản lý thông tin và thực hiện chiến lược. - Bảo đảm mức độ truy cập của công dân/ khách hàng để có thông tin về các dịch vụ phân bổ ngân sách địa phương như trạm y tế, trường học, vv
	<p>1.4. Năng lực thực thi</p>	<p>Nhà chức trách có năng lực để thực hiện các chương trình, dự án để cải thiện tiếp cận thông tin, công nghệ và phát triển kiến thức</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tăng cường sử dụng công nghệ thông tin, truyền thông tin và mạng lưới cộng đồng.

	1.5. Năng lực giám sát, đánh giá	Nhà chức trách có khả năng giám sát và đánh giá về mức độ dễ dàng tiếp cận thông tin và kiến thức của người dân ở tất cả các cấp	<ul style="list-style-type: none"> - Có hệ thống để tạo ra các thông tin phản hồi nội bộ và bên ngoài về hiệu quả của dịch vụ thông tin. - Kết hợp giám sát và cơ chế đánh giá trong việc thiết kế các chương trình và sáng kiến quản lý thông tin. - Có các tiêu chuẩn đánh giá sự tiên bộ về tiếp cận thông tin, tự do của phương tiện truyền thông.
2. Đảm bảo sự tham gia của người dân	2.1. Năng lực phân tích tình hình	Nhà chức trách có khả năng cho phép trên diện rộng và có ý nghĩa tham gia của cộng đồng trong suốt quá trình xây dựng các chính sách, kế hoạch phát triển quốc gia và/ hoặc địa phương	<ul style="list-style-type: none"> - Có cơ chế đối thoại giữa các chính phủ, khu vực tư nhân, các nhà tài trợ và xã hội dân sự - Chất lượng minh bạch, có sự tham gia và tần số (có hệ thống và cũng lên kế hoạch ở các giai đoạn khác nhau của quá trình chứ không phải là một thời gian) của các cuộc đối thoại như vậy. - Mức độ tham gia của công dân/ dân sự và mức độ hỗ trợ của chính phủ cho các tổ chức XHDS và tổ chức cộng đồng tham gia vào các cuộc đối thoại .

<p>2.2. Năng lực thiết kế chính sách và xây dựng chiến lược</p>	<p>Nhà chức trách có năng lực để đảm bảo phân cấp và khuyến khích sự tham gia của xã hội dân sự, khu vực tư nhân, các nhà tài trợ và các tổ chức phát triển khác trong suốt quá trình xây dựng chính sách và chiến lược</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Có lựa chọn chính sách dài hạn để lôi cuốn sự tham gia, bình đẳng và trao quyền. - Sự tồn tại và chất lượng của các cơ chế đảm bảo dưới lên tham gia của người dân địa phương, bao gồm cả phụ nữ và các nhóm yếu thế, các tổ chức dựa vào cộng đồng, các tổ chức XHDS, khu vực tư nhân, các tổ chức chính phủ và các nhà tài trợ về các vấn đề ưu tiên của địa phương và quốc gia.
<p>2.3. Năng lực phân bổ nguồn lực và ngân sách</p>	<p>Nhà chức trách có năng lực để đảm bảo sự tham gia của công chúng trong thực thi ngân sách và quản lý các nguồn lực, phân phối công bằng các dịch vụ và trao quyền cho người nghèo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mức độ phân cấp về phân bổ nguồn lực quốc gia và quy trình ngân sách. - Chất lượng và mức độ tham gia của cộng đồng trong các hoạt động ngân sách (bình đẳng giới, tiếng nói của người nghèo...), đặc biệt trong lĩnh vực phân phối dịch vụ công cộng.
<p>2.4. Năng lực thực thi</p>	<p>Nhà chức trách có năng lực để thực hiện và quản lý chương trình, dự án và các cơ chế để đảm bảo sự tham gia có ý nghĩa</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mức độ thực thi của các cơ chế để đảm bảo khuyến khích sự tham gia, bình đẳng và trao quyền. - Thực hiện các cơ chế và hệ thống cung cấp dịch vụ, đó là đáp ứng nhu cầu cụ thể của phụ nữ, các nhóm yếu thế trong

		<p>và có hệ thống của người nghèo và các nhóm yếu thế ở tất cả các giai đoạn của quá trình lập kế hoạch quốc gia</p>	<p>xã hội và người nghèo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Chất lượng và sự tồn tại của chương trình với những cách thức mới và sáng tạo của hệ thống tham gia các tổ chức xã hội ở tất cả các giai đoạn của quá trình lập kế hoạch quốc gia.
	<p>2.5. Năng lực giám sát, đánh giá và học tập</p>	<p>Nhà chức trách có năng lực để đảm bảo tính sẵn sàng và khả năng tiếp cận các cơ chế thông tin liên lạc và phản hồi trong cả hai cơ quan lập pháp và hành pháp để đảm bảo sự quan tâm đối với người dân được đưa vào trong chính sách và chương trình phát triển và quá trình thực hiện</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Có sự tham gia và cơ chế phản hồi rõ ràng và dễ hiểu. - Số lượng và chất lượng của các đề xuất của công dân được ghi nhận và thực thi. - Cơ quan chức năng tìm kiếm các đề xuất và thu thập ý kiến để cải thiện ví dụ như trong các hệ thống cung cấp dịch vụ công cộng.
	<p>3.1. Năng lực phân tích tình hình</p>	<p>Nhà chức trách có năng lực thực hiện lập bản đồ và phân tích SWOT (sức mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức) của</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Chất lượng phân tích các sự kiện quan trọng về cơ hội và thách thức cho quản lý hiệu quả của quan hệ đối ngoại, bao gồm tác động của toàn cầu hóa về xóa đói giảm nghèo, quản lý nợ, vv

3. Thực hiện quan hệ đối ngoại/ quốc tế		nền kinh tế, xã hội và người dân có để mọi người liên kết với các đối tác toàn cầu và khu vực quan trọng.	
	3.2. Năng lực thiết kế chính sách và xây dựng chiến lược	Nhà chức trách có năng lực để thiết kế các chính sách và xây dựng chiến lược cho việc sắp xếp hợp lý ưu tiên các đối tác bên ngoài với các ưu tiên quốc gia	- Có các chính sách dài hạn và chiến lược trong lĩnh vực viện trợ nước ngoài, điều phối viện trợ, quản lý nợ, chính sách thương mại , vv
	3.3. Năng lực phân bổ nguồn lực và ngân sách	Nhà chức trách có khả năng huy động nguồn lực từ các nguồn bên ngoài?	- Các nhà tài trợ thường xuyên tham khảo ý kiến/ chính phủ về các vấn đề hỗ trợ phát triển. - Có sự cập nhật danh sách các chuyên gia và các chuyên gia quốc tế và khu vực.
	3.4. Năng lực thực thi	Nhà chức trách có khả năng để thực hiện các chương trình, dự án điều phối viện trợ và quản lý tốt các mối quan hệ bên ngoài	- Có cơ chế điều phối viện trợ - Đảm bảo thực hiện kịp thời các dự án - Chương trình thực hiện và cơ chế bao gồm đầu vào từ các đối tác bên ngoài.

	3.5. Năng lực giám sát, đánh giá và học tập	Nhà chức trách có năng lực để giám sát và đánh giá hiệu quả một cách độc lập của điều phối viện trợ và quản lý các chiến lược giảm nợ	<ul style="list-style-type: none"> - Điểm chuẩn và chỉ tiêu giám sát chất lượng của các mối quan hệ bên ngoài trong các chương trình, dự án. - Cơ chế đánh giá hiệu quả của quan hệ đối tác với các tổ chức bên ngoài.
4. Đảm bảo trách nhiệm giải trình khu vực công	4.1. Năng lực phân tích tình hình	Nhà chức trách có năng lực để phát triển cơ chế trách nhiệm đảm bảo cung cấp dịch vụ công hiệu quả.	<ul style="list-style-type: none"> - Có nguồn nhân lực có trình độ để thực hiện phân tích dữ liệu cụ thể các khu vực cung cấp dịch vụ ở cấp địa phương và quốc gia - Mức độ tham gia của xã hội dân sự và các tổ chức khác trong việc xác định và giám sát hoạt động khu vực công. - Có một cơ chế xác định và làm rõ để đánh giá báo cáo và hiệu suất.
	4.2. Năng lực thiết kế chính sách và xây dựng chiến lược	Nhà chức trách có năng lực để phát triển và quản lý các cơ chế trách nhiệm để đảm bảo xây dựng chính sách và chiến lược rõ ràng và minh bạch	<ul style="list-style-type: none"> - Nâng cao nhận thức của các nhà hoạch định chính sách về vai trò cụ thể và trách nhiệm của các tổ chức và người lao động khu vực nhà nước. - Có các khuôn khổ pháp lý, thủ tục tư pháp và cơ cấu thể chế về trách nhiệm công dân và khách hàng. - Thực thi các chính sách và minh bạch trong việc giải quyết khiếu nại của công dân, tổ chức.

	4.3. Năng lực phân bổ nguồn lực và ngân sách	Nhà chức trách có năng lực để thực hiện chi phí và huy động nguồn lực dựa trên tác động tài chính của các chiến lược và chương trình	<ul style="list-style-type: none"> - Phân tích chi tiết của tác động ngân sách thực hiện chương trình và cơ chế trách nhiệm. - Thảo luận trong các cơ quan chính phủ và các cá nhân, tổ chức khác nhau để huy động nguồn lực.
	4.4. Năng lực thực thi	Nhà chức trách có năng lực để thực hiện các chương trình và dự án phối hợp với các cơ quan địa phương và sự tham gia của các nhóm công dân	<ul style="list-style-type: none"> - Có những nỗ lực liên tục để sắp xếp bộ máy quan liêu làm cho nó cởi mở hơn, hiệu quả và gần dân hơn. - Có cơ chế để bắt buộc các nhà quản lý đưa ra lý do cho quyết định của mình. - Tổ chức các diễn đàn thảo luận về quyền và trách nhiệm của cơ quan nhà nước của công dân liên quan đến cung cấp dịch vụ công.
	4.5. Năng lực giám sát, đánh giá	Nhà chức trách có năng lực để xây dựng cơ chế giám sát và đánh giá các chương trình và đánh giá chính sách	<ul style="list-style-type: none"> - Có quy định về chế độ thông tin phản hồi của công dân, tổ chức trong giám sát hoạt động hành chính nhà nước. - Có các cơ quan, tổ chức giám sát (Cơ quan chống tham nhũng, kiểm toán chung, Thanh Tra, Quốc hội, tổ chức công dân)

Ghi chú: Thuật ngữ "Nhà chức trách" dùng để chỉ những người có thẩm quyền trong việc xây dựng hệ thống chính sách, pháp luật.

B. KHUNG NĂNG LỰC THỂ CHẾ HCNN KHÍA CẠNH TỔ CHỨC

Các mục tiêu cơ bản	Các năng lực chức năng	Tiêu chuẩn	Các chỉ báo
1. Đảm bảo việc tiếp cận thông tin của người dân	1.1. Năng lực phân tích tình hình	Cơ quan hành chính nhà nước có khả năng đánh giá và phân tích khoảng trống kiến thức và thông tin những ở tất cả các cấp để điều chỉnh mục tiêu tốt hơn vào các chương trình / dịch vụ	<ul style="list-style-type: none"> - Phân tích nhu cầu thông tin và những khoảng trống ở tất cả các cấp của tổ chức. - Phân tích những ảnh hưởng bên ngoài vào làm cho thông tin và phát triển kiến thức và công nghệ có thể truy cập và có liên quan cho sự phát triển tổ chức và phát triển nhân viên.
	1.2. Năng lực xây dựng kế hoạch chiến lược	Cơ quan hành chính nhà nước có năng lực xây dựng kế hoạch và chiến lược liên quan đến thông tin, kiến thức và công nghệ	<ul style="list-style-type: none"> - Có các kế hoạch dài hạn và chiến lược liên quan đến tiếp cận công nghệ thông tin và quản lý tri thức. - Có sự tham gia của các bên liên quan và khách hàng trong việc thiết kế các kế hoạch về thông tin và quản lý tri thức.
	1.3. Năng lực phân bổ nguồn lực và ngân sách	Cơ quan hành chính nhà nước có khả năng quản lý chương trình ngân sách để đảm bảo tiếp cận và quản lý thông tin và kiến thức và phát triển công nghệ	<ul style="list-style-type: none"> - Liên kết với cố vấn và các tổ chức khác để thúc đẩy mạng kiến thức và huy động nguồn lực. - Có sự phân bổ ngân sách cho đào tạo trong lĩnh vực quản lý thông tin và sử dụng Internet và các công nghệ khác có liên quan. - Sự rõ ràng và nhận thức của các nhà quản lý cấp cao về tầm

			quan trọng của tổ chức tiếp cận và quản lý công nghệ thông tin và phát triển kiến thức .
	1.4. Năng lực thực thi	Cơ quan hành chính nhà nước có năng lực thực hiện các chương trình và sáng kiến quản lý thông tin và công nghệ	<ul style="list-style-type: none"> - Mức độ tiếp cận thông tin và cơ chế quản lý tri thức chính sách. - Mức độ nỗ lực cải thiện tính sẵn sàng, chính xác và minh bạch thông tin .
	1.5. Năng lực giám sát, đánh giá và học tập	Cơ quan hành chính nhà nước có khả năng giám sát và đánh giá tiếp cận mức độ sẵn có của thông tin và kiến thức để phát triển cho nhân viên và khách hàng của mình	<ul style="list-style-type: none"> - Có hệ thống và cơ chế để tạo ra thông tin phản hồi nội bộ và bên ngoài về hiệu quả của dịch vụ thông tin. - Mức độ nhân viên và khách hàng truy cập để cập nhật thông tin của cơ quan. - Chất lượng và số lượng thông tin có sẵn và minh bạch thông tin
2. Đảm bảo sự tham gia của người dân	2.1. Năng lực phân tích tình hình	Cơ quan hành chính nhà nước có năng lực để tiến hành phân tích tình hình toàn diện để thúc đẩy sự tham gia có ý nghĩa và trên diện rộng	<ul style="list-style-type: none"> - Có cuộc thảo luận tư vấn và tranh luận về các vấn đề quan trọng ảnh hưởng đến các ưu tiên/ sản phẩm/ dịch vụ của tổ chức. - Phân tích ảnh hưởng môi trường ảnh hưởng đến những nỗ lực tổ chức để thúc đẩy cách tiếp cận toàn diện và có sự tham gia. - Phân tích các sự kiện quan trọng, (cơ hội và thách thức) đối với cách tiếp cận của tổ chức để lôi cuốn sự tham gia và trao quyền.

<p>2.2. Năng lực xây dựng kế hoạch và chiến lược</p>	<p>Cơ quan hành chính nhà nước có khả năng phát triển các chính sách và chiến lược để thúc đẩy sự tham gia và trao quyền</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Có các chính sách và cơ chế nhằm thúc đẩy hòa nhập, sự tham gia và trao quyền. - Có kế hoạch chiến lược dài hạn để lôi cuốn sự tham gia và trao quyền. - Sự rõ ràng về các vấn đề quyền con người từ quan điểm của khách hàng và nhân viên cũng như về nhiệm vụ và trách nhiệm của quản lý và các bên liên quan khác.
<p>2.3. Năng lực phân bổ nguồn lực và ngân sách</p>	<p>Cơ quan hành chính nhà nước có khả năng lôi cuốn sự tham gia của nhân viên và khách hàng của mình trong việc đưa ra các quyết định phân bổ ngân sách và nguồn tài nguyên</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Có cơ chế cho việc thực hiện các hoạt động ngân sách có sự tham gia. - Phân bổ nguồn lực cho hoạt động đào tạo về phương pháp tiếp cận để đảm bảo sự tham gia
<p>2.4. Năng lực thực hiện chương trình, dự án</p>	<p>Cơ quan hành chính nhà nước có khả năng hỗ trợ tổ chức thực hiện và các mạng lưới cho các bên liên quan tham gia và hòa nhập của các nhóm bị thiệt thòi</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Có cơ chế bình đẳng giới và thiên vị đối với người nghèo. - Có cơ chế và các tổ chức có khả năng thể chế hóa các chính sách và chiến lược liên quan đến lôi cuốn sự tham gia, bình đẳng và trao quyền. - Nhận thức của các nhà quản lý cấp cao và các nhà lãnh đạo tổ chức về tầm quan trọng của quản lý toàn diện và có sự tham gia.

	2.5. Năng lực giám sát, đánh giá và học tập	Cơ quan hành chính nhà nước có khả năng giám sát và đánh giá có hệ thống hiệu quả của các chính sách và chương trình về mức độ tham gia và trao quyền	<ul style="list-style-type: none"> - Cơ chế rõ ràng và dễ hiểu để báo cáo và thông tin phản hồi . - Sử dụng quá trình tư vấn cho phép các bên liên quan và quan tâm đến ý kiến của nhân viên.
3. Thực hiện quan hệ đối ngoại/ quốc tế	3.1. Năng lực phân tích tình hình	Cơ quan hành chính nhà nước có năng lực thực hiện phân tích SWOT (sức mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức) phân tích toàn diện ví dụ như trong các lĩnh vực như thực tiễn quản lý, kiến thức và kỹ năng, tài chính và nguồn lực vật chất	- Sự tồn tại của phân tích SWOT sâu rộng và chi tiết liên quan đến lĩnh vực chính của hoạt động.
	3.2. Năng lực xây dựng kế hoạch và chiến lược	Cơ quan hành chính nhà nước có năng lực xây dựng chính sách dài hạn và chiến lược tăng trưởng và phát triển trong một nền kinh tế và thị trường toàn cầu hóa và liên kết chặt chẽ	<ul style="list-style-type: none"> - Có các chính sách dài hạn và chiến lược trong lĩnh vực viện trợ nước ngoài, điều phối viện trợ, quản lý nợ, chính sách thương mại , vv - Kết hợp kết quả phân tích các xu hướng toàn cầu và thị trường trong việc thiết kế các chính sách và kế hoạch dài hạn

	3.3. Năng lực phân bổ nguồn lực và ngân sách	Cơ quan hành chính nhà nước có khả năng đàm phán nguồn lực bên ngoài và quản lý hiệu quả nguồn tài trợ từ bên ngoài	<ul style="list-style-type: none"> - Có quy định rõ ràng và chiến lược huy động và đàm phán các nguồn lực từ bên ngoài. - Hoạt động ngân sách bao gồm các cuộc đàm phán và thảo luận với các nguồn vốn bên ngoài.
	3.4. Năng lực thực hiện chương trình, dự án	Cơ quan hành chính nhà nước có năng lực thực hiện các chương trình, dự án để tạo điều kiện quản lý tốt hơn các mối quan hệ bên ngoài	<ul style="list-style-type: none"> - Nhận thức về tầm quan trọng của mối liên kết chặt chẽ với mạng lưới toàn cầu và tổ chức khu vực ở cấp lãnh đạo.
	3.5. Năng lực giám sát, đánh giá và học tập	Cơ quan hành chính nhà nước có khả năng giám sát và đánh giá quản lý các mối quan hệ với các đối tác bên ngoài	<ul style="list-style-type: none"> - Sử dụng điểm chuẩn và chỉ tiêu giám sát chất lượng của các mối quan hệ bên ngoài trong các chương trình, dự án. - Có cơ chế đánh giá hiệu quả của quan hệ đối tác với các tổ chức bên ngoài.
4. Đảm bảo trách nhiệm khu vực công	4.1. Năng lực phân tích tình hình	Cơ quan hành chính nhà nước có khả năng phát triển một cơ chế trách nhiệm toàn diện dựa trên phân tích các vấn đề trách nhiệm chính	<ul style="list-style-type: none"> - Có cơ chế trách nhiệm và thủ tục hành chính rõ ràng. - Chất lượng phân tích môi trường /ảnh hưởng bên ngoài (các lực lượng thị trường, áp lực chính trị) và kết hợp các tác động của họ trong cơ chế trách nhiệm.
	4.2. Năng lực xây dựng kế hoạch và chiến lược	Cơ quan hành chính nhà nước có khả năng phát triển và quản lý các cơ chế trách nhiệm để đảm	<ul style="list-style-type: none"> - Có cơ cấu tổ chức có trách nhiệm với khách hàng và nhân viên.

		bảo xây dựng chính sách và chiến lược rõ ràng	- Chất lượng của các bên liên quan tham gia và đối thoại đa quá trình.
	4.3. Năng lực phân bổ nguồn lực và ngân sách	Cơ quan hành chính nhà nước có năng lực quản lý cơ chế trách nhiệm liên quan đến huy động và phân bổ ngân sách tài nguyên	- Có quy trình ngân sách và phân bổ nguồn lực cho các mục đích minh bạch . - Có sự liên kết của các chương trình trách nhiệm chung với các ưu tiên tổ chức và phân bổ ngân sách.
	4.4. Năng lực thực thi	Cơ quan hành chính nhà nước có năng lực tổ chức thực thi cơ chế trách nhiệm rộng rãi	- Mức độ thực thi của các cơ chế trách nhiệm giải trình. - Có những nỗ lực/sáng kiến hợp lý hóa bộ máy quan liêu, thủ tục hành chính
	4.5. Năng lực giám sát, đánh giá và học tập	Cơ quan hành chính nhà nước có khả năng xây dựng cơ chế giám sát và đánh giá việc thực thi trách nhiệm của tổ chức	- Có cơ chế đảm bảo nhân viên tuân thủ và có niềm tin vào họ. - Thực hiện công khai nghĩa vụ nhà cung cấp dịch vụ và quyền lợi của khách hàng của mình. - Có tài liệu hệ thống về thực hành tốt và xấu và do đó tạo ra môi trường thuận lợi cho nhân viên/ quản lý để học hỏi từ những sai lầm

Ghi chú: Thuật ngữ "Cơ quan hành chính nhà nước" dùng để chỉ hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước cùng với đầy đủ các nguồn lực (nhân lực, vật chất, thông tin) để thực hiện các chức năng của mình

PHỤ LỤC 2.

PHIẾU PHỎNG VẤN

Kính thưa ông/bà!

Chúng tôi đang nghiên cứu đề tài "Nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước thích ứng với kinh tế thị trường và yêu cầu hội nhập quốc tế ở nước ta hiện nay". Việc lựa chọn ông/bà tham gia vào cuộc khảo sát này là hoàn toàn ngẫu nhiên. Những thông tin ông/bà cung cấp sẽ được giữ kín và chỉ dùng cho mục đích nghiên cứu khoa học.

Trân trọng cảm ơn sự hợp tác của ông/bà.

I. PHẦN THÔNG TIN CHUNG

1. Họ và Tên:

2. Chức vụ:

3. Cơ quan, tổ chức:

4. Lĩnh vực hoạt động:

- Quản lý nhà nước

- Tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội

- Nghiên cứu - Đào tạo

- Tổ chức xã hội

- Doanh nghiệp

- Khác (ghi rõ):

II. THÔNG TIN TRẢ LỜI

A. Đảm bảo việc tiếp cận thông tin của người dân.

A1. Theo ông/bà, người dân có cần thiết được tiếp cận với các thông tin về hoạt động hành chính nhà nước không?

A2. Ông/bà đánh giá như thế nào về mức độ tiếp cận với các thông tin về hoạt động hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay?

A3. Theo ông/bà, Việt Nam cần làm gì để nâng cao mức tiếp cận thông tin của người dân?

B. Đảm bảo sự tham gia của người dân trong hoạt động hành chính nhà nước.

B1. Theo ông/bà, người dân có cần được tham gia vào quá trình quản lý hành chính nhà nước không?

B2. Ông/bà đánh giá như thế nào về mức độ tham gia của người dân vào quá trình quản lý chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay?

B3. Theo ông/bà, Việt Nam cần làm gì để nâng cao mức tham gia của người dân?

C. Thực hiện quan hệ đối ngoại/ quốc tế.

C1. Theo ông/bà, hiện nay Việt Nam có cần thiết phải thực hiện quan hệ đối ngoại/quốc tế không?

C2. Ông/bà đánh giá như thế nào về mức độ và hiệu quả thực hiện quan hệ đối ngoại/quốc tế của các cơ quan và công chức hành chính nhà nước Việt Nam hiện nay?

C3. Theo ông/bà, Việt Nam cần làm gì để nâng cao hiệu quả hoạt động đối ngoại/quốc tế?

D. Đảm bảo trách nhiệm giải trình của khu vực công

D1. Theo ông/bà, các cơ quan và công chức hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay có cần thiết phải đảm bảo trách nhiệm giải trình (cung cấp, giải thích, làm rõ các thông tin về thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao và chịu trách nhiệm về hậu quả xảy ra liên quan đến việc sử dụng thẩm quyền và những nguồn lực của mình) không?

D2. Ông/bà đánh giá thế nào về mức độ đảm bảo trách nhiệm giải trình của các cơ quan và công chức hành chính nhà nước Việt Nam hiện nay?

D3. Theo ông/bà, Việt Nam cần làm gì để nâng cao mức độ đảm bảo trách nhiệm giải trình của khu vực công?

Xin trân trọng cảm ơn sự hợp tác của ông/bà.

PHỤ LỤC 3

PHIẾU TRƯNG CẦU Ý KIẾN

Kính thưa ông/bà!

Chúng tôi đang nghiên cứu đề tài "Nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước để thích ứng với kinh tế thị trường và yêu cầu hội nhập quốc tế ở nước ta hiện nay". Việc lựa chọn ông/bà tham gia vào cuộc khảo sát này là hoàn toàn ngẫu nhiên. Những thông tin ông/bà cung cấp sẽ được giữ kín và chỉ dùng cho mục đích nghiên cứu khoa học.

Trân trọng cảm ơn sự hợp tác của ông/bà

I. PHẦN THÔNG TIN CHUNG

1. Địa phương (huyện, tỉnh):

2. Thông tin về cá nhân:

Xin ông/bà vui lòng cho biết một số thông tin (*xin vui lòng đánh dấu X vào sự lựa chọn của ông/bà*):

2.1. Tuổi của ông/bà thuộc nhóm:

Dưới 35	
Từ 35-45	
Từ 45-55	
Trên 55	

2.2. Giới tính:

Nam	
Nữ	

2.3. Dân tộc (*xin ghi rõ*):

2.4. Ông/bà thuộc nhóm đối tượng:

Quản lý nhà nước	
Tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội	
Nghiên cứu, đào tạo	
Doanh nghiệp	
Tổ chức xã hội	
Nông dân	
Khác	

2.5. Ông/bà có tham gia vào quá trình xây dựng chính sách không?:

Có	
Không	

II. THÔNG TIN TRẢ LỜI

Xin vui lòng khoanh tròn vào sự lựa chọn của ông/bà

A. Đảm bảo việc tiếp cận thông tin của người dân.

A1. Theo ông/bà, người dân có cần thiết được tiếp cận với các thông tin về hoạt động hành chính nhà nước không?

Hoàn toàn không cần thiết.	1
Về cơ bản là không cần thiết.	2
Có thể được tiếp cận, có thể không.	3
Người dân cần được tiếp cận thông tin.	4
Người dân rất cần được tiếp cận thông tin	5

A2. Ông/bà đánh giá như thế nào về mức độ tiếp cận với các thông tin về hoạt động hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay?

Hoàn toàn không được tiếp cận	1
Về cơ bản không được tiếp cận	2
Có được tiếp cận nhưng mức độ không cao	3
Về cơ bản là được tiếp cận	4
Đảm bảo tiếp cận ở mức độ cao	5

A3. Mức độ tiếp cận thông tin của người dân chịu ảnh hưởng của yếu tố nào?

	Không ảnh hưởng	Ít ảnh hưởng	Có ảnh hưởng	Ảnh hưởng lớn	Ảnh hưởng rất lớn
1. Hệ thống chính sách, pháp luật	1	2	3	4	5
2. Tổ chức bộ máy và mối quan hệ công tác của cơ quan	1	2	3	4	5
3. Kiến thức, kỹ năng, thái độ của công chức hành chính nhà nước	1	2	3	4	5
4. Các nguồn lực vật chất được sử dụng trong hoạt động hành chính nhà nước	1	2	3	4	5
5. Hệ thống thông tin được sử dụng trong hoạt động hành chính nhà nước	1	2	3	4	5

B. Đảm bảo sự tham gia của người dân trong hoạt động hành chính nhà nước.

B1. Theo ông/bà, người dân có cần được tham gia vào quá trình quản lý hành chính nhà nước không?

Hoàn toàn không cần thiết.	1
Về cơ bản là không cần thiết.	2
Có thể được tham gia, có thể không.	3
Người dân cần được tham gia.	4
Người dân rất cần được tham gia.	5

B2. Ông/bà đánh giá như thế nào về mức độ tham gia của người dân vào quá trình quản lý chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay?

Hoàn toàn không được tham gia	1
Về cơ bản không được tham gia	2
Có tham gia nhưng mức độ không cao	3
Người dân được tham gia vào nhiều khâu trong quá trình quản lý hành chính	4
Người dân được tham gia vào tất cả các khâu trong quá trình quản lý hành chính	5

B3. Mức độ tham gia của người dân chịu ảnh hưởng của yếu tố nào?

	Không ảnh hưởng	Ít ảnh hưởng	Có ảnh hưởng	Ảnh hưởng lớn	Ảnh hưởng rất lớn
1. Hệ thống chính sách, pháp luật	1	2	3	4	5
2. Tổ chức bộ máy và mối quan hệ công tác của cơ quan	1	2	3	4	5
3. Kiến thức, kỹ năng, thái độ của công chức hành chính nhà nước	1	2	3	4	5
4. Các nguồn lực vật chất được sử dụng trong hoạt động hành chính nhà nước	1	2	3	4	5
5. Hệ thống thông tin được sử dụng trong hoạt động hành chính nhà nước	1	2	3	4	5

C. Thực hiện quan hệ đối ngoại/ quốc tế

C1. Theo ông/bà, các cơ quan và công chức hành chính nhà nước có cần thiết phải thực hiện quan hệ đối ngoại/quốc tế không?

Hoàn toàn không cần thiết.	1
Về cơ bản là không cần thiết.	2
Có thể thực hiện, có thể không.	3
Cần thực hiện.	4
Rất cần thiết phải thực hiện.	5

C2. Ông/bà đánh giá như thế nào về mức độ và hiệu quả thực hiện quan hệ đối ngoại/quốc tế của các cơ quan và công chức hành chính nhà nước Việt Nam hiện nay?

Hoàn toàn không thực hiện.	1
Về cơ bản là không thực hiện	2
Chỉ quan hệ với một số tổ chức và quốc gia.	3
Có quan hệ đối ngoại tốt với các tổ chức và quốc gia bên ngoài	4
Luôn tích cực, chủ động tìm kiếm các mối quan hệ đối ngoại và tận dụng tốt các nguồn tài trợ từ bên ngoài	5

C3. Mức độ thực hiện và hiệu quả hoạt động quan hệ đối ngoại/quốc tế chịu ảnh hưởng của yếu tố nào?

	Không ảnh hưởng	Ít ảnh hưởng	Có ảnh hưởng	Ảnh hưởng lớn	Ảnh hưởng rất lớn
1. Hệ thống chính sách, pháp luật	1	2	3	4	5
2. Tổ chức bộ máy và mối quan hệ công tác của cơ quan	1	2	3	4	5
3. Kiến thức, kỹ năng, thái độ của công chức hành chính nhà nước	1	2	3	4	5
4. Các nguồn lực vật chất được sử dụng trong hoạt động hành chính nhà nước	1	2	3	4	5
5. Hệ thống thông tin được sử dụng trong hoạt động hành chính nhà nước	1	2	3	4	5

D. Đảm bảo trách nhiệm giải trình của khu vực công

D1. Theo ông/bà, các cơ quan và công chức hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay có cần thiết phải đảm bảo trách nhiệm giải trình (cung cấp, giải thích, làm rõ các thông tin về thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao và chịu trách nhiệm về hậu quả xảy ra liên quan đến việc sử dụng thẩm quyền và những nguồn lực của mình) không?

Hoàn toàn không cần thiết.	1
Về cơ bản là không cần thiết.	2
Có thể đảm bảo, có thể không.	3
Cần thiết phải đảm bảo trách nhiệm giải trình.	4
Rất cần thiết phải đảm bảo trách nhiệm giải trình	5

D2. Ông/bà đánh giá thế nào về mức độ đảm bảo trách nhiệm giải trình của các cơ quan và công chức hành chính nhà nước Việt Nam hiện nay?

Hoàn toàn không đảm bảo	1
Về cơ bản không đảm bảo	2
Có đảm bảo nhưng mức độ không cao	3
Về cơ bản là đảm bảo	4
Đảm bảo ở mức độ cao	5

D3. Mức độ đảm bảo trách nhiệm giải trình chịu ảnh hưởng của yếu tố nào?

	Không ảnh hưởng	Ít ảnh hưởng	Có ảnh hưởng	Ảnh hưởng lớn	Ảnh hưởng rất lớn
1. Hệ thống chính sách, pháp luật	1	2	3	4	5
2. Tổ chức bộ máy và mối quan hệ công tác của cơ quan	1	2	3	4	5
3. Kiến thức, kỹ năng, thái độ của công chức hành chính nhà nước	1	2	3	4	5
4. Các nguồn lực vật chất được sử dụng trong hoạt động hành chính nhà nước	1	2	3	4	5
5. Hệ thống thông tin được sử dụng trong hoạt động hành chính nhà nước	1	2	3	4	5

Một lần nữa, xin trân trọng cảm ơn sự hợp tác của ông/bà

PHỤ LỤC 4

DANH MỤC CÁC ĐỊA PHƯƠNG ĐƯỢC KHẢO SÁT

STT	Địa phương (tỉnh/Tp thuộc Trung ương)	Số phiếu
1	Lào Cai	92
2	Thái Nguyên	58
3	Vĩnh Phúc	97
4	Hà Nội	568
5	Thái Bình	100
6	Đà Nẵng	100
7	Quảng Nam	124
8	Tp. Hồ Chí Minh	56

PHỤ LỤC 5

DANH SÁCH CÁC CHUYÊN GIA THAM GIA PHÒNG VẤN

STT	Họ và tên	Chức danh	Cơ quan
1.	Đoàn Văn Dũng	Nghiên cứu viên	Viện Khoa học Hành chính- Học viện Hành chính Quốc gia
2.	Đình Duy Hòa	Vụ trưởng	Vụ Cải cách Hành chính – Bộ Nội vụ
3.	Phan Hải Hồ	Phó trưởng phòng	Phòng Phổ biến và Giáo dục pháp luật – Sở Tư pháp TP. Hồ Chí Minh
4.	Nguyễn Khắc Thế	Phó trưởng phòng	Phòng Đo đạc bản đồ địa chính, Tổng cục Quản lý đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường
5.	Trần Văn Thuận	Phó Giám đốc	Trung tâm Thông tin nghiên cứu khoa học, Viện Nghiên cứu Lập pháp – Văn phòng Quốc hội.