



XU HƯỚNG CẢI CÁCH BỘ MÁY NHÀ NƯỚC Ở MỘT SỐ NƯỚC TƯ BẢN PHÁT TRIỂN HIỆN NAY

ThS LƯU VĂN QUẢNG

Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

Trong những thập kỷ gần đây, các nước tư bản phát triển đã liên tục tiến hành cải cách tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Mục tiêu chung của những cải cách này là chuyển đổi chức năng của chính phủ theo hướng giảm can thiệp vào thị trường; minh bạch hoá, công khai hoá các quan hệ giữa nhà nước và người dân; nới lỏng quản lý, làm cho bộ máy chính phủ tương thích với những yêu cầu phát triển mới của xã hội. Đó thực chất là cách thức để xây dựng một bộ máy nhà nước gần dân hơn và hoạt động có hiệu quả hơn. Để đạt được mục tiêu đó, việc cải cách tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước tại các nước này tập trung vào năm vấn đề sau:

1. Phi tập trung hoá quyền lực thông qua việc chuyển giao quyền lực từ phía chính phủ trung ương cho chính quyền địa phương.

Việc tập trung quyền lực cao độ vào chính phủ trung ương (CPTU) ở các nước tư bản phát triển được thực hiện từ thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá do nhu cầu quản lý nền đại công nghiệp mới xuất hiện. Sau chiến tranh thế giới thứ hai, các nước phương Tây lại tìm cách tăng cường sức mạnh của bộ máy CPTU. Chính phủ không chỉ vạch ra các quy tắc nhằm đáp ứng nhu cầu kinh tế thị trường, mà còn trực tiếp cung ứng các dịch vụ và sản phẩm. Do vậy, đã dẫn đến việc hình thành các nhà nước phúc lợi chung với quy mô rộng lớn. Nhưng kể từ năm 1980, tình hình kinh tế - tài chính các nước phương Tây bắt đầu suy thoái, người dân ngày càng tỏ ra

bất bình với công tác dịch vụ của chính phủ. Trước tình hình đó, các nước này buộc phải tiến hành đổi mới bộ máy và cải tiến cơ chế hoạt động của chính phủ nhằm mục tiêu chung là nâng cao hiệu quả điều hành của bộ máy nhà nước. Một trong những cách thức quan trọng để thực hiện chiến lược này là *chuyển từ chế độ tập quyền cao độ sang chế độ phân quyền, giao quyền*.

Có thể nói, yêu cầu phi tập trung hoá là một bộ phận của quá trình tự do hóa, tư nhân hoá và những cải cách về thị trường ở nhiều nước. Lý do căn bản mang tính nội tại của phi tập trung hoá quyền lực là: quyền quyết định sản xuất và cung ứng các hàng hoá công cộng và dịch vụ phải được trả lại cho những đơn vị thấp nhất, có khả năng nắm bắt được tình hình một cách rõ ràng nhất. Việc phân quyền và giao quyền sẽ tạo điều kiện cho cấp dưới được linh hoạt xử lý các tình huống thích hợp với hoàn cảnh cụ thể từng nơi, từng lúc do sát với điều kiện thực tế và do vậy cũng đem lại hiệu suất cao hơn. Điều này đồng nghĩa với việc giảm dần quyền lực của CPTU, chuyển giao những chức năng của CPTU cho các cấp chính quyền địa phương (CQDP) trong khi vẫn giữ lại những quyền kiểm soát của trung ương về ngân sách và quyền ra chính sách.

Nước Mỹ là một quốc gia điển hình về chế độ phân quyền hiệu quả theo chiều dọc. Nhà nước trung ương chỉ nắm giữ những chức năng, những nhiệm vụ trọng yếu như an ninh quốc gia, ngoại giao..., phần còn lại được giao cho chính quyền các bang và CQDP.

NHÌN RA NƯỚC NGOÀI

Tại Nhật Bản, *Luật khung về phi tập trung hoá* đã được thông qua vào năm 1995. Hiện nay, các cơ quan tự quản địa phương có vai trò rộng lớn hơn trong việc thực hiện quản lý đồng bộ và tự chủ trên phần lãnh thổ của mình để cải thiện mức sống dân cư. Nhà nước trung ương tập trung vào các hoạt động liên quan đến quan hệ quốc tế và giải quyết những vấn đề đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo sự thống nhất của đất nước. Các chức năng và thẩm quyền giữa CPTU và các cơ quan tự quản địa phương, cũng như sự xác định giới hạn can thiệp của CPTU vào công việc của các cơ quan tự quản địa phương đã được xác định một cách rõ ràng. Nhiều phần việc mà trước đây do CPTU đảm nhiệm, nay đã được xếp vào loại các công việc tự quản của địa phương, do các cơ quan tự quản của địa phương thực hiện. Sự thay đổi này làm hạn chế sự chuyên quyền của các quan chức CPTU, vì các cơ quan tự quản địa phương chỉ phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc thực hiện các loại công việc được uỷ quyền.

Ở Pháp, việc cải cách thể chế cũng được tiến hành theo xu hướng phân quyền. Trước đây, các cơ quan thuộc CQĐP có rất ít quyền hạn. Mỗi khi cần thực hiện công việc mang tính lợi ích địa phương, họ đều phải xin phép các cơ quan trung ương. Việc này gây cản trở và làm giảm khả năng sáng tạo, năng động của CQĐP trong việc thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội. Ngày nay, chính phủ đã chuyển giao một phần quyền lực cho CQĐP ra quyết định. Quyền hạn và trách nhiệm của các cấp CQĐP được quy định rõ ràng. CQĐP chịu trách nhiệm trước các công dân địa phương và trước cấp trên về những quyết định hành chính có liên quan tới địa phương. Đây là con đường đúng đắn nhất phát huy cao độ tinh thần trách nhiệm và hiệu quả hoạt động của bộ máy CQĐP.

Thực hiện nguyên tắc phân quyền thì đương nhiên vai trò của CPTU sẽ bị thu hẹp. Chính phủ chỉ còn giữ lại quyền hoạch định và đánh giá chính sách. Các cơ quan trung ương được xác định là "nhà nước chiến lược",

có chức năng, nhiệm vụ đề ra những phương hướng lớn cho việc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, duy trì hiến pháp và đánh giá việc thực hiện các chính sách công.

Ở Anh, xu hướng "giảm bớt quyền lực" là chủ đề và mục tiêu của cải cách chính trị trong những năm gần đây. Đa số các quyết định của chính phủ do đảng Lao động nắm giữ đều đề cập đến vấn đề giảm bớt quyền lực đối với Scotland, xứ Wales, Bắc Ai-len và khu vực London. Từ năm 1997, Bắc Ai-len và xứ Wales lần lượt tiến hành trưng cầu dân ý. Việc thiết lập Nghị viện Scotland và Đại hội quốc dân xứ Wales là một bước tiến quan trọng của nước Anh trong việc cải cách bộ máy nhà nước theo hướng phân quyền cho các CQĐP. Luật Scotland năm 1998 quy định, ngoài các quyền như ngoại giao, quốc phòng, an ninh quốc gia, kinh tế vĩ mô, chính sách tài chính tiền tệ được giao cho Nghị viện Anh; còn lại những quyền khác như chăm sóc sức khoẻ, giáo dục đào tạo, luật dân sự và hình sự đều được chuyển giao cho chính quyền Scotland.

2. Xã hội hoá dịch vụ công.

Kinh nghiệm phát triển từ chính các nước tư bản phát triển cho thấy, một chính phủ toàn năng có quyền lực vô hạn sẽ không đưa đến một xã hội phát triển. Do đó, một trong những mục tiêu của việc cải cách bộ máy chính phủ ở các nước này trong giai đoạn hiện nay là *chuyển một phần khá lớn chức năng quản lý xã hội của chính phủ sang cho xã hội*. Xã hội hoá dịch vụ công là một xu thế lớn trong việc cải cách bộ máy nhà nước.

Trên thực tế, các nước phương Tây đã thực hiện quá trình này từ rất lâu. Họ đã sớm nhận ra rằng, giữa chính phủ và các doanh nghiệp có sự phân công lao động xã hội. Đó là chính phủ đảm trách các dịch vụ công, cung ứng các sản phẩm công cộng, các hàng hoá công cộng thuần túy; còn doanh nghiệp cung ứng sản phẩm tư nhân. Thị trường hoá sự nghiệp công cộng thực chất là thực hiện cơ chế kinh doanh và quản lý theo cơ chế thị trường đối với việc cung ứng sản phẩm công

cộng. Sau khi xác định những dịch vụ công cộng có thể chuyển giao cho khu vực tư nhân, chính phủ tăng cường công tác giám sát, kiểm tra quy định các tiêu chuẩn cụ thể để xác định những doanh nghiệp tư nhân nào có thể đảm trách dịch vụ công; đồng thời, có các biện pháp để phòng các doanh nghiệp này đi đến độc quyền.

Thực hiện cơ chế cạnh tranh trong dịch vụ công cộng là một xu hướng quan trọng trong cải cách hành chính ở phương Tây. Trong quá trình cạnh tranh đó, khu vực tư nhân đã cạnh tranh với khu vực công cộng. Các trường công đang ngày càng nhường lại các thị phần cho các trường tư; các cục bưu chính nhà nước đang nhường lại địa bàn cho các công ty dịch vụ tư nhân; cơ quan cảnh sát nhà nước cũng dần chuyển giao dịch vụ cho các công ty bảo vệ tư nhân. Ở Mỹ hiện nay, nhiều nhà tù tại các bang đã được giao cho khu vực tư nhân quản lý, nhiều loại hình dịch vụ cảnh sát đã được giao cho các công ty tư nhân đảm nhiệm.

3. Mở rộng hình thức chính phủ điện tử.

Các nước phương Tây ngày nay rất chú trọng áp dụng các thành tựu khoa học - công nghệ hiện đại vào việc quản lý xã hội. Với sự phát triển của công nghệ thông tin, cách thức hoạt động của chính phủ đã thay đổi, đặc biệt là trong việc cung cấp dịch vụ và tiếp cận thông tin. Sự ra đời và phát triển của *hình thức chính phủ điện tử (CPĐT)* đã tạo ra một sự thay đổi rất lớn trong mối quan hệ giữa công dân với nhà nước, giữa những người đại diện và người uỷ quyền.

Với hình thức CPĐT, các công dân có thể liên hệ một cách trực tiếp với chính quyền thông qua hệ thống mạng. Có rất nhiều công việc cụ thể như quy hoạch đô thị, xây dựng nhà cửa, nộp thuế, đăng kí kinh doanh, các thủ tục hành chính... đều có thể thao tác trên mạng. Với CPĐT, những vấn đề thảo luận ở nghị viện, các dự toán ngân sách của chính phủ... đều được công bố một cách đầy đủ, vừa làm cho chính quyền nắm được các nguồn thông tin chính xác trong quyết sách

quản lý, vừa giảm được chi phí truyền đạt thông tin, nâng cao hiệu quả quản lý.

Trên thực tế, CPĐT có thể đơn giản hoá quy trình xử lý thông tin của nền hành chính. Nó cũng có tác dụng làm tăng tính hiệu quả, sự minh bạch và trách nhiệm giải trình trong việc sử dụng các nguồn lực công cộng; từ đó, có thể ngăn ngừa gian lận và tham nhũng, nâng cao chất lượng đối thoại đối với công chúng, tăng thêm sự quan tâm và sự tham gia của người dân vào quá trình dân chủ; tạo ra sự cởi mở và minh bạch trong quá trình ra chính sách. Bên cạnh việc đẩy nhanh tiến độ và mở rộng khả năng tiếp cận dịch vụ, CPĐT còn tăng cường tính trách nhiệm trong việc thực hiện dịch vụ thông qua việc tăng cường các cơ chế xây dựng tư liệu, truy tìm dấu vết và phản hồi thông tin. Hiệu quả của các quyết định và hoạch định chính sách được nâng lên do quản lý tri thức tốt hơn và quy trình thu thập, phân tích số liệu đầy đủ.

Việc hiện đại hoá hoạt động của bộ máy quản lý cũng được thực hiện trên các mạng thông tin. Hệ thống điều hành các cuộc họp qua kênh truyền hình được áp dụng ngày càng nhiều. Người ta có thể thực hiện các cuộc đối thoại trực tiếp giữa cấp trên và cấp dưới qua các kênh truyền hình nhằm phục vụ công dân theo mô hình làm các thủ tục hành chính từ xa, xây dựng các mạng lưới theo dõi và giám sát công việc của công chức qua mạng thông tin.

4. Thúc đẩy sự tham gia của người dân vào quá trình ra chính sách.

Về mặt lý thuyết thì bản thân việc phi tập trung hoá quyền lực có thể bổ sung những biện pháp mở rộng sự tham gia của người dân. Nó có tác dụng ngăn ngừa sự chuyên chế bằng việc đưa chính phủ tới gần dân hơn và *tạo điều kiện cho người dân xác định những giải pháp cho những vấn đề liên quan trực tiếp tới họ*. Sự tham gia của người dân làm cho họ chấp nhận và tin tưởng nhiều hơn vào những quyết sách do các cơ quan công quyền đưa ra.

CQĐP tại nhiều nước phương Tây thường

NHÌN RA NƯỚC NGOÀI

coi trọng lợi ích của những người dân có liên quan khi đưa ra các quyết định thông qua việc huy động các đối tượng này tham gia vào quá trình chính sách. Nhìn chung, trình độ của những người dân tham gia vào quá trình này là tương đối cao, các kênh tham gia thông suốt, nội dung tham gia rất rõ ràng, không những đảm bảo về mặt pháp luật cho người tham gia, mà còn đảm bảo cả về mặt chế độ và trình tự thực hiện quyền dân chủ của người dân khi tham gia vào việc quản lý nhà nước. Phương pháp thường được áp dụng là các nghị sĩ và các quan chức chính quyền tiếp xúc với người dân, tuyên truyền cho người dân, triệu tập các hội đồng thẩm định để tham khảo ý kiến công dân... Trong đó, hội đồng thẩm định là một hình thức tham gia có hiệu quả nhất, được sử dụng một cách rộng rãi. Khi tiến hành thực hiện các quyết sách, chính quyền các thành phố, thị trấn thường triệu tập các bên có lợi ích liên quan và các chuyên gia, cho họ phát biểu ý kiến, bất kể là tán thành hay phản đối. Sau đó, chính quyền tiến hành điều hoà lợi ích giữa các bên, cuối cùng cho người dân biểu quyết và quyết định theo kết quả biểu quyết. Quá trình hoạch định chính sách như vậy tạo nên khả năng rất lớn nâng cao tính khoa học, giảm thiểu những sai lầm của quyết sách. Đây là cách thức mà nhiều nước phương Tây đang áp dụng hiện nay.

Ở Mỹ, chính quyền các thành phố đã thiết lập một cơ chế đồng bộ, động viên công chúng tham gia vào toàn bộ quá trình quản lý đô thị. Lấy vấn đề quyết sách của hội đồng thành phố làm ví dụ. Trước tiên, chính quyền thành phố thông báo nội dung quyết sách trước cho người dân. Khi hội đồng thành phố thảo luận những vấn đề có liên quan thì người dân đã có và đã nghiên cứu những tài liệu này, và họ có thời gian để tiến hành phân tích các vấn đề đó. Khi hội đồng thành phố họp thì những người có lợi ích liên quan cũng được mời tham dự. Những người dân bình thường có thể tham gia hoặc theo dõi qua truyền hình trực tiếp. Quá trình tham dự này vừa là quá trình tập trung trí tuệ quần chúng,

vừa là quá trình điều hoà lợi ích các bên. Cho nên, đối với sự ra đời của bất kì nghị quyết nào thì chính quyền, hay hội đồng địa phương cũng chỉ xuất hiện với tư cách là "người đại diện phát ngôn", chứ không phải là người ra quyết định một cách độc đoán. Do những người có lợi ích liên quan được tham gia một cách rộng rãi vào quá trình quyết sách, nên quá trình thực thi chính sách được thực hiện một cách tương đối dễ dàng.

Mặt khác, sự phát triển của CPĐT và công nghệ Internet đã cho phép người dân tham gia vào việc hoạch định và thực hiện chính sách có liên quan đến các dịch vụ công. Sự phát triển của CPĐT phần nào nói lên rằng, chính phủ các nước này đã tạo ra những cơ chế cho phép người dân có thể có tiếng nói phản hồi về các dịch vụ chính phủ, tham dự vào các cuộc họp thành phố, góp ý cho việc soạn thảo các văn bản chính sách và thậm chí, có thể cung cấp chất liệu cho việc phát triển các dịch vụ CPĐT thông qua các cơ chế như khảo sát, thăm dò dư luận qua mạng, các công cụ tư vấn chính thức qua mạng, nói chuyện qua mạng và các công cụ khác. Đây cũng là một nội dung quan trọng hỗ trợ đắc lực cho sự tham gia của người dân vào các quá trình chính trị.

5. Tạo cơ chế cho phép công dân tham gia giám sát chính quyền.

Ngày nay, các nước tư bản phát triển có nhiều đạo luật đảm bảo rằng, *công dân có quyền theo dõi, giám sát, tìm hiểu và đánh giá các quyết định và hành vi của các quan chức chính phủ*. Việc được tiếp cận với các thông tin cho phép các công dân chất vấn, chỉ trích và cản trở các hành động của chính quyền mà họ không đồng tình, cũng như cho phép họ uốn nắn các hành vi sai trái của các quan chức bằng việc nhắc nhở các quan chức về trách nhiệm của họ.

Xu hướng chung của các nước này là xây dựng một chính quyền minh bạch, tức là quá trình hoạch định chính sách và thảo luận phải đặt dưới sự giám sát của công chúng. Rõ ràng là không phải bất kì hành động nào của

chính phủ cũng phải được công khai, nhưng công dân có quyền được biết những đồng tiền đóng thuế của họ được chính phủ chi tiêu như thế nào, bộ máy thực thi công lý có hiệu quả và có năng lực hay không và những đại biểu được bầu có hành động một cách trách nhiệm hay không?

Một văn bản pháp lý được nhiều người Mỹ biết đến nhất và có hiệu quả nhất về chính phủ công khai, minh bạch là *Luật về Tự do thông tin*. Ngoài ra, các văn bản pháp lý khác cũng quy định rằng, các hoạt động của chính phủ phải công khai và tạo điều kiện cho người dân có thể tiếp cận được với các văn bản và thông tin chính quyền. Việc công bố các số liệu tài chính của các quan chức chính quyền và các công chức trong các nhánh hành pháp, lập pháp và tư pháp cũng là để công dân có đủ thông tin để có thể xác định xem các hành động của các quan chức có chịu tác động bởi các lợi ích cá nhân của bản thân họ hay không. *Luật về Tự do thông tin* còn quy định một số dạng văn bản phải được công bố không cần phải có sự yêu cầu. Các văn bản đó bao gồm các luật, các quy định của các bộ, ngành và các văn bản hướng dẫn có tác động trực tiếp đến người dân. Chúng phải được phổ biến ở các phòng đọc công cộng. Thông qua quy định này, quốc hội muốn tránh việc các quan chức liên bang áp dụng "luật ngầm" và để bảo đảm rằng, bất cứ ai cũng có thể kiểm soát việc thực thi công quyền của các quan chức.

Đạo luật *Chính phủ dưới ánh mặt trời* của Mỹ lại là một luật về việc tổ chức các phiên họp công khai, quy định rằng, các cuộc họp của các ban và các uỷ ban có từ hai thành viên trở lên phải diễn ra công khai. Công chúng phải được thông báo về các cuộc họp này thông qua Công báo liên bang. Văn bản và hồ sơ về diễn biến cũng như nội dung của các cuộc họp ấy phải được công khai cung cấp cho công chúng. Ngoài ra, các đạo luật khác cũng quy định các hoạt động của cả ba nhánh quyền lực đều phải được công khai cho người dân biết.

Thông thường, việc công khai các hoạt động của chính phủ, một hoạt động nhằm nâng cao tính minh bạch là một quá trình khó khăn và phức tạp. Bên cạnh một chính phủ công khai là các giá trị như trách nhiệm và sự tham gia dân chủ. Ở Mỹ, người dân có thể tiếp cận với những vấn đề như các hồ sơ và tài liệu của nhà nước; các tài liệu thảo luận của chính phủ tại các hội nghị hoặc diễn đàn (trong đó, các hoạt động của nhà nước được đưa ra thảo luận và giải quyết); các địa điểm tiến hành công việc quản lý như nhà tù, bệnh viện hoặc trường học do chính phủ quản lý.

Bên cạnh các luật về chính phủ minh bạch thì ở Mỹ, có *Luật Bảo vệ người chống tiêu cực*. Đạo luật này được thiết kế để bảo vệ những nhân viên trong bộ máy nhà nước khỏi sự trả thù khi họ đứng lên tố cáo hành vi của các quan chức mà họ có căn cứ để tin rằng, đó là những việc vi phạm pháp luật, lãng phí công quỹ, quản lý kém, lạm quyền hoặc gây ra những nguy cơ đáng kể đến sự an toàn về sức khoẻ của cộng đồng. Giống như các luật khác về chính phủ minh bạch, sự bảo vệ dành cho những người chống tiêu cực để đảm bảo rằng những người có thông tin nêu ra đã sử dụng một cách có ý nghĩa các quyền tự do ngôn luận của họ. Các quyền đó chính là nền móng của tính trách nhiệm của chính phủ □

Tài liệu tham khảo chính:

1. Patrick Gunning, *Understanding democracy - an introduction to Public choice*, Copyright 2003 by James Patrick Gunning.
2. Bill Jones and Dennis Kavanagh, *British politics today*, Copyright 1998 by Bill Jones and Dennis Kavanagh, Manchester university press.
3. Micheal J. Sodaro, *Comparative Politics - A global introduction*, vol II, 2000, George Washington University.
4. Ngân hàng thế giới, *Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi* - Báo cáo về tình hình phát triển thế giới 1997, NXB CTQG, H.1998.
5. *Cải cách chính trị của Cộng đồng Anh*, Thông tin những vấn đề lý luận (phục vụ lãnh đạo), Học viện CTQG Hồ Chí Minh, số 19 (10-2004).
6. *Chính phủ điện tử vì sự phát triển*, Thông tin chuyên đề, Viện thông tin Khoa học, Học viện CTQG Hồ Chí Minh, số 1 (3-2005).