

Báo cáo phát triển Việt Nam 2010

Các thể chế hiện đại

Báo cáo chung của các nhà tài trợ tại Hội nghị tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam
Hà Nội, 3-4 tháng 12, 2009

Các ảnh bìa

*Phóng viên tại Hội nghị Tư vấn các nhà Tài trợ cho Việt Nam, tháng 12/2008
(Ảnh do Nguyễn Hồng Ngân, Ngân hàng Thế giới cung cấp).*

*Ban Giám sát Cộng đồng giám sát chất lượng gạch xây nhà theo chương trình của
chính phủ ở xã Phước Tiên, huyện Bắc Ái, tỉnh Ninh Thuận
(Ảnh do Trần Quang Trường, Oxfam GB cung cấp)*

*Trung tâm Giao dịch Một cửa ở huyện Thạch Hà, tỉnh Hà Tĩnh
(Ảnh do Serge Berrut, Cơ quan Hợp tác Phát triển Thụy Sĩ - SDC cung cấp)*

*Hỗ trợ Pháp lý di động tại thôn Bàn Khèn, xã Lạc Nùng, huyện Bắc Mê, tỉnh Hà Giang
(Ảnh do Đỗ Quang Huy, sứ quán Thụy Điển cung cấp)*

*Tham vấn Cộng đồng do Sở Kế hoạch Đầu tư tổ chức để xác định các ưu tiên địa
phương cho Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội 2010, tỉnh Điện Biên.
(Ảnh do Nguyễn Văn Sơn, UNICEF cung cấp)*

NĂM TÀI CHÍNH CỦA CHÍNH PHỦ VIỆT NAM

Từ 1/1 đến 31/12

ĐỒNG TIỀN TƯƠNG ĐƯƠNG

(Tỷ giá chuyển đổi ngày 28/10/2009)

Đơn vị tiền tệ đồng Việt Nam

US\$1.00 17,007

Hệ đo lường

Mét

CÁC TỪ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
AECID	Cơ quan Hợp tác Phát triển Quốc tế của Tây Ban Nha
ASEAN	Hiệp hội các nước Đông Nam Á
AusAID	Cơ quan Phát triển Quốc tế Úc
BOT	Xây dựng – Hoạt động – Chuyển giao
BT	Xây dựng – Chuyển giao
BTO	Xây dựng – Chuyển giao – Hoạt động
CBO	Tổ chức trên cơ sở cộng đồng
CAP	Trung tâm chính sách nông nghiệp
CDD	Phát triển vì Cộng đồng
CECODES	Trung tâm Nghiên cứu phát triển hỗ trợ cộng đồng
CFAA	Đánh giá Trách nhiệm giải trình và tài chính Quốc gia
CIDA	Cơ quan Phát triển Quốc tế Canada
CIEM	Viện Quản lý Kinh tế Trung Ương
CSO	Tổ chức xã hội dân sự
DEPOCEN	Trung tâm Nghiên cứu chính sách và Phát triển
DERG	Nhóm nghiên cứu kinh tế phát triển của trường Đại học Copenhagen
DFID	Cơ quan Phát triển Quốc tế Anh
EBRD	Ngân hàng Tái thiết và Phát triển Châu Âu
EC	Ủy ban Châu Âu
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GSO	Tổng cục Thống kê
HCFP	Quỹ chăm sóc sức khỏe cho người nghèo
HCMC	Thành phố Hồ Chí Minh
HNU	Đại học Quốc gia Hà Nội
ICT	Công nghệ thông tin và viễn thông
ILSSA	Viện Nghiên cứu Lao động và Xã hội
INGO	Tổ chức phi chính phủ quốc tế
IPSARD	Viện chính sách và chiến lược nông nghiệp và phát triển nông thôn
IT	Công nghệ thông tin
JICA	Cơ quan Hợp tác Phát triển Nhật bản
JRS	Chiến lược cải cách tư pháp
LCC	Trung tâm tư vấn pháp luật

LURC	Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
LSDS	Chiến lược phát triển hệ thống pháp lý
M&E	Giám sát và Đánh giá
MOF	Bộ Tài Chính
MOHA	Bộ Nội vụ
MOJ	Bộ Tư pháp
MONRE	Bộ Tài nguyên Môi trường
MPI	Bộ Kế hoạch Đầu tư
NA	Quốc hội
NAPA	Học viện Hành chính Quốc gia
NGO	Tổ chức Phi chính phủ
NHU	Trường Đại học Quốc gia Hà Nội
NTP	Chương trình Mục tiêu quốc gia
P135	Chương trình 135
ODA	Viện trợ phát triển chính thức
ONA	Văn phòng Quốc hội
OSS	Giao dịch một cửa
PAR	Cải cách Hành chính công
PC	Hội đồng nhân dân
PCI	Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh
PFM	Quản lý tài chính công
PM	Thủ tướng
PPWG	Nhóm làm việc về sự tham gia của người dân
Q&A	Hỏi - Đáp
RIA	Phân tích tác động điều tiết
SAV	Kiểm toán Việt Nam
SDC	Cơ quan Hợp tác và Phát triển Thụy Sĩ
SDU	Đơn vị cung cấp dịch vụ
SPC	Tòa án nhân dân tối cao
SPP	Viện kiểm sát nhân dân tối cao
SEDIP	Chương trình Phát triển Kinh tế - Xã hội
SME	Doanh nghiệp vừa và nhỏ
SOE	Doanh nghiệp nhà nước
TCER	Trung tâm Đại biểu dân cử
TV	Vô tuyến truyền hình
UNICEF	United Nations Children Fund
UNDP	Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc
USAID	Cơ quan Phát triển Quốc tế Mỹ
VAT	Thuế giá trị gia tăng
VID	Ngày sáng tạo Việt Nam
VIDS	Viện nghiên cứu Phát triển Việt Nam
VCCI	Phòng Thương mại Việt Nam
VNCI	Sáng kiến cạnh tranh quốc gia Việt Nam
VND	Đồng Việt Nam
VHLSS	Điều tra Mức sống Hộ gia đình Việt Nam
VUFO	Hiệp hội các tổ chức hữu nghị Việt Nam
VUSTA	Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam
WB	Ngân hàng Thế giới
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo này được thực hiện với sự hợp tác của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB), Cơ quan Hợp tác Phát triển Quốc tế của Úc (AusAID), Canada (CIDA), Đan Mạch, Phái đoàn Châu Âu, Phần Lan, Nhật Bản (JICA), Tây Ban Nha (AECID), Thụy Điển, Thụy Sĩ, Vương quốc Anh, Liên hiệp quốc, Mỹ (USAID), và Ngân hàng Thế giới. Các nhà tài trợ đã đóng góp cho báo cáo qua các phân tích nêu trong báo cáo, qua việc tham gia các cuộc họp nhóm làm việc để quyết định nội dung báo cáo, và qua việc đóng góp trực tiếp các nội dung cho dự thảo báo cáo. Báo cáo cũng ghi nhận sự tham gia của tổ chức Oxfam Anh trong quá trình thực hiện báo cáo này.

Các nhà tài trợ tham gia vào báo cáo đã cung cấp những chỉ dẫn về qui trình và đánh giá dự thảo báo cáo trong cuộc họp Ban chỉ đạo. Ngoài ra, việc soạn thảo báo cáo cũng được tham vấn với các nhà nghiên cứu và cán bộ Việt Nam là những người đã tham gia vào Nhóm góp ý cho báo cáo với tư cách cá nhân. Chúng tôi xin cảm ơn những đóng góp và nhận xét của ông Hà Hoàng Hợp (Hội Nhà báo Việt Nam), ông Nguyễn Khắc Hùng (Tư vấn Quản lý và Phát triển), ông Đặng Hùng Võ (Đại học Quốc gia Hà Nội), bà Nguyễn Thị Bích Diệp (Liên hiệp các Hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam), ông Đậu Anh Tuấn (Phòng Thương mại Việt Nam), ông Nguyễn Thắng (Viện Khoa học Xã hội Việt Nam), bà Lê Thị Thanh Loan (Cục thống kê tp. Hồ Chí Minh), bà Nguyễn Minh Phương (Bộ Tư pháp), và ông Đặng Ngọc Dinh (Trung tâm nghiên cứu phát triển hỗ trợ cộng đồng CECODES). Các cá nhân này không phải chịu trách nhiệm về bất cứ sai sót nào trong báo cáo. Xin cảm ơn ông Hoàng Minh Hiếu và Phùng Văn Hùng (Văn phòng Quốc hội) đã giúp chúng tôi xác định các dữ liệu cho báo cáo này. Chúng tôi xin cảm ơn ông Edmund Melesky (Đại học California, San Diego) và Phòng Thương mại Việt Nam/ dự án VNCI đã giúp đỡ chúng tôi trong việc sử dụng số liệu điều tra PCI.

Chịu trách nhiệm chính thực hiện báo cáo này là nhóm cán bộ Ngân hàng Thế giới gồm James Anderson (chủ nhiệm báo cáo), Maria Delfina Alcaide Garrido, và Phùng Thị Tuyết. Báo cáo được xây dựng với các đóng góp và góp ý của Đào Việt Dũng (ADB); Cameron Hill, Dương Hồng Loan và Nguyễn Mai Chi (AusAID-Úc); Andrew Smith, Deidre Yukick, Jacqueline DeLima Baril, Nguyễn Hoài Châu, Vũ Thị Yến (CIDA- Canada); Frances Gordon (Dự án JUDGE do CIDA tài trợ) và ông Charles Philpott (tư vấn pháp luật của CIDA), Dorte Chortsen, Tove Dengbold (Đan Mạch); Helena Sterwe và Lê Văn Thành (Phái đoàn Châu Âu); Trần Thị Lan Hương (Phần Lan); Nguyễn Thị Vinh Hà và Veronique Saugues (Pháp); Toru Arai, Fuminori Ito, Yosuke Kobayashi, Junichi Imai, Nguyễn Thị Mai Khanh và Eiichiro Hayashi (JICA); Nguyễn Thị Lê Hoa và Trương Thu Huyền (Oxfam GB); Đào Minh Châu và Gabriella Spirlì (SDC-Thụy Sĩ); Antonio J. Peláez Tortosa (AECID-Tây Ban Nha); Elsa Hastad và Anna Rosendahl (Sida-Thụy Điển), Renwick Irvine, Nguyễn Thị Kim Liên, Thân Thị Thiên Hương và Kirsty Mason (DFID-Anh); Gia đình Liên Hiệp Quốc: Jairo Acuna-Alfaro, Nicholas Booth, Lê Nam Hương và Christophe Bahuet (UNDP), Phạm Thị Lan và Rajen Kr.Sharma (UNICEF), Graham Harrison và Socorro Escalante (WHO), Anne-Claire Guichard (UNAIDS), Peter Reeh và

Ingrid Fitzgerald (Văn phòng Điều phối), Suzette Mitchell (UNIFEM); Jim Winkler, Đỗ Hoàng Anh, Võ Phương (dự án VNCI/USAID); Bồ Thị Hồng Mai, Đoàn Hồng Quang, Đinh Tuấn Việt, Nguyễn Thế Dũng, Hisham A. Abdo Kahin, Valerie Kozel, Keiko Kubota, Daniel Mont, Nguyễn Hồng Ngân, Nguyễn Diệp Hà, Nguyễn Nguyệt Nga, Toomas Palu, Phạm Minh Đức, Phạm Thị Mộng Hoa, Mai Thị Thanh, Triệu Quốc Việt, Vũ Hoàng Quyên, và Vũ Thị Nha (Ngân hàng Thế giới). Nguyễn Việt Cường (Đại học Kinh tế Quốc dân) đã hỗ trợ các phân tích số liệu Điều tra MSHGD, và Đinh Tuấn Việt (Ngân hàng Thế giới) đã chuẩn bị phụ lục thống kê cho báo cáo.

Báo cáo sử dụng các số liệu của Mô-đun Quản trị nhà nước trong Điều tra Mức sống hộ gia đình Việt Nam 2008. Mô-đun Quản trị nhà nước được Bộ Kế hoạch Đầu tư chỉ đạo và Tổng cục Thống kê thực hiện với sự hỗ trợ của DFID, SDC và Ngân hàng Thế giới. Chúng tôi xin cảm ơn Bộ Kế hoạch Đầu tư đã đồng ý cho công bố sơ bộ số liệu này trong Báo cáo Phát triển Việt Nam. Chúng tôi xin chân thành cảm ơn các cá nhân đã giúp đỡ chúng tôi chuẩn bị và thực hiện Mô-đun Quản trị nhà nước và tới 9.189 công dân Việt Nam đã tham gia vào cuộc Điều tra này.

Toàn bộ quá trình soạn thảo báo cáo do ông Vikram Nehru, bà Victoria Kwakwa, và ông Martin Rama (Ngân hàng Thế giới) chỉ đạo thực hiện. Xin chân thành cảm ơn sự cố vấn của các nhà phản biện, những người đã cố vấn cho chúng tôi về đề cương và dự thảo. Phản biện báo cáo là Soren Davidsen (Bộ Ngoại giao Đan Mạch), Martin Gainsborough (Đại học Bristol), Yasuhiko Matsuda, và Joel Turkewitz (Ngân hàng Thế giới). Xin chân thành cảm ơn tất cả những người đã cung cấp các ý kiến đóng góp và nhận xét cho báo cáo này.

MỤC LỤC

Tóm tắt	i
1	Đổi mới Nhà nước và Thể chế.....1
	Một Nhà nước đang phân cấp và trao quyền.....1
	Các hình thức trách nhiệm giải trình mới.....4
	Các dữ liệu làm cơ sở cho Phân tích6
	Các Nội dung chính của Báo cáo8
2	Chính quyền Trung ương11
	Vai trò và Tổ chức của Nhà nước Trung ương11
	Quản lý Quá trình Cải cách Hành chính Công13
	Quản lý Nhân lực14
	Quản lý Tài chính Công22
3	Quản trị nhà nước cấp địa phương.....29
	Phân cấp Ngân sách và Hành chính30
	Quy trình Lập kế hoạch.....40
	Quy hoạch Vùng.....43
	Sử dụng đất.....45
4	Các dịch vụ Trực tiếp và Hành chính.....55
	Các dịch vụ hành chính56
	Các dịch vụ trực tiếp cho người dân – Y tế và Giáo dục.....66
5	Hệ thống Pháp luật và Tư pháp.....85
	Xây dựng Pháp luật87
	Giải quyết Tranh chấp90
	Các tranh chấp hành chính99
	Nhận thức Pháp luật100
6	Giám sát104
	Chống tham nhũng105
	Tổ chức Xã hội Dân sự.....115
	Quốc hội và Hội đồng Nhân dân.....121
	Thông tin127
	Truyền thông133

7	Các Chủ đề và Bài học từ đổi mới công tác quản trị nhà nước	137
	Tiến bộ.....	137
	Triển vọng	138
	Chủ đề.....	138
	Thập kỷ tiếp theo?	141
	Chú thích	142
	Tài liệu tham khảo	148
	Phụ lục 1. Các mốc thay đổi	157
	Phụ lục 2. Số liệu thống kê	175

Các hộp:

Hộp 1.1. Các thách thức về thể chế được nhấn mạnh trong báo cáo của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trước Quốc hội.....	7
Hộp 1.2. Các dữ liệu chính về quản trị nhà nước và thể chế	9
Hộp 2.1. Chế độ lương, thưởng và trợ cấp của cán bộ, công chức	17
Hộp 2.2. Bài học rút ra từ các nghiên cứu quốc tế: trọng dụng nhân tài là tâm điểm của hiệu quả	20
Hộp 2.3. Mở rộng phạm vi và chất lượng kiểm toán.....	27
Hộp 3.1. Trờ ngại trong việc phân cấp cho địa phương — Trường hợp hai tỉnh Bắc Ninh và Hà Nam.....	31
Hộp 3.2. Đổi mới trong thực hiện thẩm quyền ở cấp địa phương — Khu Kinh tế Mở Chu Lai.....	34
Hộp 3.3. Tác động của sự tham gia đối với phát triển	39
Hộp 3.4. Lập kế hoạch và ngân sách có sự tham vấn ở Hòa Bình.....	43
Hộp 3.5. Tạo sân chơi bình đẳng về giới bằng quyền sử dụng đất đứng tên chung	46
Hộp 3.6. Người sử dụng đất bất bình với diện tích tái định cư.....	51
Hộp 3.7. Hệ thống giải quyết khiếu nại hành chính liên quan đến đất đai hiện nay.....	53
Hộp 4.1. Thực hiện mô hình một cửa tại tỉnh Đắk Lắk.....	57
Hộp 4.2. Đổi mới trong công tác nâng cao trách nhiệm giải trình từ trên xuống tại cấp cơ sở - Phiếu lấy ý kiến người dân tại thành phố Hồ Chí Minh.....	61
Hộp 4.3. Phạm vi ra quyết định trong lĩnh vực y tế.....	68
Hộp 4.4. Cạnh tranh và đặc lợi trong ngành dược phẩm	69
Hộp 4.5. Các trường học và mẫu giáo tự chủ về tài chính ở thành phố Hồ Chí Minh	70
Hộp 4.6. Mặt trái của “tiền phong bì” trong lĩnh vực y tế	71
Hộp 4.7. Vai trò của các tổ chức xã hội dân sự trong việc cải thiện tình hình tiếp cận dịch vụ Y tế và giáo dục.....	72
Hộp 4.8. Điều chỉnh học phí trong ngành giáo dục	76
Hộp 4.9. Kinh nghiệm quốc tế trong việc giảm các khoản chi trả không chính thức.....	82
Hộp 4.10. Ý kiến phản hồi của bệnh nhân ở Bệnh viện Nhi Trung ương.....	84
Hộp 5.1. Văn hóa và các giá trị pháp luật.....	92

Hộp 5.2. Độc lập gắn với trách nhiệm giải trình — kinh nghiệm của các quốc gia chuyển đổi khác	95
Hộp 5.3. Tình trạng thiếu luật sư ở những tỉnh có điều kiện kinh tế-xã hội khó khăn	103
Hộp 6.1. Nạn hối lộ ảnh hưởng đến hoạt động của các doanh nghiệp vừa và nhỏ như thế nào	106
Hộp 6.2. Các chính sách chống tham nhũng được cụ thể hóa trong luật chống tham nhũng của Việt Nam	106
Hộp 6.3. Các thách thức đối với hệ thống thanh tra	108
Hộp 6.4. Cuộc chiến của một người tố cáo tham nhũng	111
Hộp 6.5. Các cách tiếp cận cụ thể đối với tham nhũng – Hải quan ở Nga	112
Hộp 6.6. Vai trò giám sát chính phủ của các hội/hiệp hội.....	119
Hộp 6.7. Các Ban Thanh tra Nhân dân và Ban Giám sát Đầu tư Cộng đồng	121
Hộp 6.8. Nhóm nữ nghị sỹ Việt Nam	126
Hộp 6.9. Quy định về Thông tin	129
Hộp 6.10. Kinh nghiệm quốc tế về giám sát việc thực hiện luật tiếp cận thông tin	131
Hộp 6.11. Tiếp cận thông tin ở Hà nội, Quảng Bình, Ninh Thuận và An Giang	132
Hộp 6.12. Nguồn Thông tin Sáng tạo để giải quyết những nhu cầu chính sách bất ngờ	133
Hộp 6.13. Vai trò của báo chí trong phát hiện các vấn đề taxi ở sân bay Tân Sơn Nhất	136

Các hình:

Hình 1.1. Nhà nước phân cấp và giao quyền	2
Hình 2.1. Chênh lệch mức lương trung bình trong khu vực nhà nước so với các khu vực chính thức khác	18
Hình 2.2. Chênh lệch mức lương trung bình trong khu vực nhà nước so với các khu vực chính thức khác, có tính thêm các đặc điểm khó quan sát, 2006-2008.....	18
Hình 2.3. Dùng sai quỹ hoặc tài sản công cho mục đích tư nhân: có phải là tham nhũng?.....	22
Hình 3.1. Thông tin đáp ứng nhu cầu của hộ gia đình về ngân sách và kế hoạch của xã (trong số những người quan tâm).....	35
Hình 3.2. Hộ gia đình cho ý kiến về kế hoạch và ngân sách xã trong thời kỳ 2006 – 2008.....	35
Hình 3.3. Mức độ tin cậy vào quyền sử dụng đất	45
Hình 3.4. Chi phí không chính thức của doanh nghiệp để được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất năm 2006	47
Hình 3.5. Quan điểm về mức độ tham nhũng trong việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (theo ý kiến của những người đã sử dụng dịch vụ này).....	47
Hình 3.6. Khiếu nại chính thức liên quan đến đất đai.....	48
Hình 3.7. Khiếu nại hành chính về tiền đền bù giải phóng mặt bằng và tái định cư cho đất bị nhà nước thu hồi, phân theo nguyên nhân	49
Hình 4.1. Tỷ lệ hồ sơ được giải quyết đúng hạn tại mô hình một cửa ở tỉnh Đắk Lắk	58
Hình 4.2. Các hộ gia đình gặp khó khăn khi giải quyết các thủ tục hành chính.....	62
Hình 4.3. Những khó khăn khi xin giấy chứng nhận quyền sử dụng đất	63

Hình 4.4. Mức độ khó khăn đối với các hộ gia đình khi muốn tìm hiểu thông tin hướng dẫn về các thủ tục hành chính	64
Hình 4.5. Thủ tục hành chính dễ dàng hơn theo đánh giá của hộ gia đình (2006-2008).....	64
Hình 4.6. Tiếp cận thông tin không cần đến mối quan hệ với cán bộ tỉnh	66
Hình 4.7. Mức độ hài lòng (quy mô toàn quốc) với dịch vụ y tế và giáo dục	81
Hình 4.8. Chất lượng dịch vụ y tế và giáo dục đang được cải thiện, theo đánh giá của hộ gia đình (2006-2008).....	81
Hình 4.9. Xu hướng tham nhũng trong dịch vụ y tế và giáo dục, theo đánh giá của các hộ gia đình (2006-2008).....	83
Hình 5.1. Các tỉnh có quy định pháp luật dễ tiên liệu có nhiều doanh nghiệp sẵn lòng đầu tư hơn....	87
Hình 5.2. Sử dụng các biện pháp đóng góp ý kiến cho văn bản pháp luật (khảo sát những người đã từng tham gia)	89
Hình 5.3. Những lý do không tham gia đóng góp ý kiến cho văn bản pháp luật	89
Hình 5.4. Kinh tế phát triển, áp lực với tòa án gia tăng.....	93
Hình 5.5. Các cách thức giải quyết tranh chấp kinh doanh	93
Hình 5.6. Tăng cường nhận thức pháp luật để đấu tranh chống tham nhũng	100
Hình 5.7. Các vụ trợ giúp pháp lý thực hiện bởi Cục Trợ giúp Pháp lý	101
Hình 6.1. Tham nhũng có phải là vấn đề cho bạn và gia đình bạn	106
Hình 6.2. Các hộ gia đình có bao nhiêu thông tin về các quy định về phòng và chống tham nhũng ...	109
Hình 6.3. Lý do để không tố cáo tham nhũng.....	109
Hình 6.4. Có phải là “tham nhũng” không? Quan điểm của người dân	110
Hình 6.5. Đánh giá của người dân về mức độ tham nhũng nói chung (trong số những người có ý kiến).....	113
Hình 6.6. Đánh giá của người dân nói tham nhũng là nghiêm trọng, theo người sử dụng hoặc không sử dụng dịch vụ	113
Hình 6.7. Xu hướng tham nhũng trong dịch vụ, theo các hộ gia đình 2006-2008	114

Các bảng:

Bảng 2.1. Số lượng bộ và cơ quan cấp trung ương.....	13
Bảng 2.2. Tại sao cán bộ, công chức có ý định bỏ việc trong các cơ quan nhà nước?	15
Bảng 2.3. Tăng lương tối thiểu của cán bộ công chức so với chi phí đời sống và thu nhập cá nhân ..	16
Bảng 2.4. Các nước đã hoàn tất đánh giá Quản lý Tài chính Công trong khuôn khổ PEFA	26
Bảng 3.1. Sự tham gia của hộ gia đình vào quá trình ra quyết định và giám sát các công trình cơ sở hạ tầng ở các xã thuộc Chương trình 135 ở các tỉnh Lai Châu, Lào Cai, Bình Phước và Sóc Trăng.....	36
Bảng 3.2. Tham gia vào quá trình ra quyết định và giám sát các dự án hạ tầng cấp xã; các xã thuộc các tỉnh Lai Châu, Lào Cai, Bình Phước, và Sóc Trăng	36

Bảng 3.3. Tiếng nói của người dân và cán bộ xã: Đây là những khó khăn trong việc thực hiện quy chế “dân chủ cơ sở”?	37
Bảng 3.4. Khiếu nại về thu hồi đất (phần trăm người sử dụng đất có đất bị thu hồi)	50
Bảng 3.5. Tỷ lệ Phần trăm các hộ gia đình không có nguồn lực sản xuất sau khi bị thu hồi đất nông nghiệp (%)	51
Bảng 3.6. Đánh giá cách tiếp cận tham gia đối với các hoạt động giải phóng mặt bằng ở TP Hồ Chí Minh, Hưng Yên và Thái Bình (% người dân)	52
Bảng 3.7. Phần trăm số hộ nhận được phản hồi đơn khiếu nại về thu hồi đất và loại phản hồi nhận được (TP Hồ Chí Minh, Hưng Yên và Thái Bình)	53
Bảng 4.1. Tỷ lệ phần trăm các tỉnh xây dựng kế hoạch cung cấp các dịch vụ hành chính trực tuyến năm 2010 trong tổng số 36 tỉnh tham gia khảo sát	59
Bảng 4.2. Sự hài lòng của người dân đối với một số dịch vụ hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh năm 2006 và năm 2008	65
Bảng 4.3. Chi của chính phủ và hộ gia đình trong ngành y tế	74
Bảng 4.4. Chi giáo dục và y tế trong tổng chi của hộ gia đình	75
Bảng 5.1. Thi hành án dân sự	98
Bảng 6.1. Các loại hình Tổ chức Xã hội dân sự trong nước được luật pháp công nhận	116
Bảng 6.2. Số lượng các hiệp hội đăng ký chính thức (số liệu ước tính)	118
Bảng 6.3. Đại biểu Chuyên trách trong Quốc hội	123
Bảng 6.4. Đại biểu Quốc hội từ Hiến pháp 1992	125
Bảng 6.5. Truyền thông ở Việt Nam	134

TÓM TẮT

Thể chế không phải là một công trình hay tổ chức, thể chế là các qui định theo đó các cá nhân, công ty và nhà nước tác động lẫn nhau. Các bức ảnh minh họa trên bìa của Báo cáo Phát triển Việt Nam này là sự thu nhỏ các thể chế hiện đại. Sự sắp đặt có thể chưa hiện đại, nhưng các hoạt động này mang tính bản lề và cho thấy Việt Nam đang chuyển đổi. Lập kế hoạch ở cấp địa phương với sự tham gia của người dân. Các nhóm dân cư giám sát các công trình công cộng. Dịch vụ hành chính hiệu quả với người dân là khách hàng. Tư vấn pháp lý cho người dân. Báo chí chuyên nghiệp đưa tin các sự kiện quan trọng. Tất cả đều là gốc rễ để có một xã hội hiện đại cởi mở và hoạt động hiệu quả cao.

Công cuộc Đổi Mới đã được ghi nhận rộng rãi vì đã đem lại những động lực cho sản xuất và tăng trưởng. Việc trao quyền và trách nhiệm cho các chủ thể được phân cấp, trong trường hợp này là nông dân và doanh nghiệp, cho phép họ tự quyết định hoạt động của mình đã đem lại những kết quả đáng mừng mà những biện pháp kiểm soát quan liêu ngày xưa không thể làm được. Tuy vậy, kinh nghiệm của Việt Nam trong hai thập kỷ vừa qua cũng đã cho thấy sự trao quyền và phân cấp ở các lĩnh vực khác: trao quyền và phân cấp cho chính quyền cấp tỉnh và cấp thấp hơn, cho các đơn vị hành chính và sự nghiệp, cho tòa án và các cơ quan dân cử, và cho các phương tiện truyền thông đại chúng và xã hội dân sự.

Việc trao quyền hạn và bãi bỏ những kiểm soát quan liêu có thể đã đem lại lợi ích, song cũng đồng thời đặt ra một vấn đề cơ bản: làm thế nào để đảm bảo trách nhiệm giải trình sau khi trao

quyền? Sự đối lập cơ bản giữa quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình sẽ không tự nó giải quyết được. Các cơ chế về trách nhiệm giải trình sẽ không tự động nảy sinh để giải quyết những quan hệ mới này, mà phải được thiết lập một cách có chủ ý. Trên thực tế, nhiều hình thức trách nhiệm giải trình mới đang được đưa ra, nhưng không phải lúc nào đó cũng là những biện pháp tối ưu. Vẫn còn nhiều bất cập cần giải quyết.

Báo cáo Phát triển Việt Nam này tập trung vào việc phân cấp trao quyền và trách nhiệm giải trình, hai khía cạnh của thể chế hiện đại và là những khía cạnh đổi mới quan trọng nhất của Việt Nam trong hai thập kỷ vừa qua.

Nói một cách khái quát, Báo cáo Phát triển Việt Nam này phân biệt hai hình thức trách nhiệm giải trình là: trách nhiệm giải trình hướng lên trên tập trung vào việc tuân thủ các quy tắc, các chỉ thị và chỉ đạo đến từ bộ máy nhà nước, và trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới tập trung vào các kết quả mà một cá nhân hay một cơ quan có nhiệm vụ thực hiện. Một cá nhân hay cơ quan với trách nhiệm giải trình hướng lên trên sẽ quan tâm nhiều đến việc tuân thủ các quy định. Còn một cá nhân hay cơ quan với trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới sẽ quan tâm nhiều hơn đến việc phục vụ khách hàng. Cả hai hình thức trách nhiệm giải trình này đều quan trọng và cần thiết.

Giống như tất cả các mô hình, phương pháp phân tích này bỏ bớt nhiều chi tiết, ví dụ như các biến thể hay hình thức kết hợp của trách nhiệm giải trình. Nhưng các mô hình có thể rất hữu ích

bởi vì chúng tập trung vào những khía cạnh cốt lõi của vấn đề. Trong trường hợp này, các đặc điểm của trách nhiệm giải trình hướng lên trên là cấp bậc và các hình thức thưởng phạt về hành chính, trong khi đó các đặc tính của trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới là phản hồi từ khách hàng, cung cấp thông tin cho khách hàng, và sự tham gia trong quá trình ra quyết định.

Quá trình phân cấp và trao quyền của Việt Nam đã cho thấy nhiều kết quả tích cực. Cạnh tranh giữa các tỉnh đang thúc đẩy họ cải thiện môi trường kinh doanh của mình. Việc các nhà cung cấp dịch vụ ngoài quốc doanh tham gia dễ dàng hơn và các cơ sở của nhà nước có nhiều quyền tự chủ hơn trong quản lý đang hỗ trợ cho sự sáng tạo cũng như đa dạng hóa các loại hình dịch vụ.

Mặc dù các hình thức phân cấp và trao quyền này có thể đem lại những kết quả tích cực, điều đó không có nghĩa là phân cấp và trao quyền lúc nào cũng tốt. Ngược lại, sự kiểm soát từ trung ương đôi khi cũng rất quan trọng. Khi sự cạnh tranh giữa các tỉnh dẫn đến việc họ bỏ qua tác động của những chính sách của họ tới các tỉnh bạn, thì đó là lúc cần đến lập quy hoạch cấp vùng. Khi cần đến tính thống nhất trên toàn quốc, ví dụ như trong hệ thống xây dựng pháp luật, thì cần hạn chế sự phân cấp và trao quyền chứ không nên khuyến khích nó. Những thay đổi gần đây trong quy trình làm luật đều là những cải thiện, một phần là do những thay đổi đó đã tập trung các cơ quan có thể làm luật và cách thức làm luật. Khi có thông tin bất cân xứng, ví dụ như chất lượng của dịch vụ chăm sóc y tế và trình độ của các nhân viên y tế, hay khi các quan ngại về bình đẳng đòi hỏi có sự tiếp cận bình đẳng đối với các dịch vụ, thì đó là lúc cần đến các tiêu chuẩn ở cấp độ quốc gia.

Để cung cấp một số căn cứ thực chứng, Báo cáo Phát triển Việt Nam này dựa vào rất nhiều các cuộc điều tra và nghiên cứu trường hợp, chủ yếu là số liệu từ cuộc Điều tra Mức sống Hộ gia đình năm 2008, trong đó có cả một cấu phần về Quản trị nhà nước, tìm hiểu về mức độ hài lòng của người dân đối với các dịch vụ của chính phủ, sự tham gia trong quá trình hoạch định chính sách,

sự tiếp cận thông tin, và các vấn đề khác. Được thực hiện với hơn 9.000 hộ gia đình trên khắp Việt Nam, bộ dữ liệu này là một tài sản quý giá để tìm hiểu về quá trình phát triển thể chế của Việt Nam. Việc các số liệu này được thu thập và giờ đây có thể cung cấp thông tin đầu vào cho các cuộc tranh luận về cải cách quản trị nhà nước là một dấu mốc quan trọng cho Việt Nam.

Để tìm hiểu về những tác động của quá trình phân cấp và trao quyền và các hệ thống trách nhiệm giải trình hiện hành của Việt Nam, chúng tôi bắt đầu với những hệ quả đằng sau quá trình phân cấp và trao quyền, các bộ máy nhà nước trung ương cần tự điều chỉnh khi các chức năng và trách nhiệm được trao cho cấp dưới. Sau đó, chúng tôi tìm hiểu kinh nghiệm của việc phân cấp và trao quyền về mặt địa lý cho các chính quyền cấp dưới. Việc phân cấp và trao quyền về mặt chức năng cho các đơn vị cung cấp dịch vụ hành chính và các dịch vụ trực tiếp khác như chăm sóc y tế và giáo dục là bước tiếp theo. Sau đó, chúng tôi phân tích tầm quan trọng ngày càng tăng của hệ thống pháp luật và tư pháp, mà vai trò của những hệ thống này đang thay đổi trong quá trình thực hiện phân cấp và trao quyền. Cuối cùng, chúng tôi thảo luận về các hình thức ngày càng đa dạng của việc giám sát hệ thống phân cấp và trao quyền – các cơ quan chống tham nhũng, các tổ chức xã hội dân sự, các phương tiện truyền thông đại chúng và Quốc hội đã tồn tại nhiều năm nay, song vai trò của những tổ chức này đang thay đổi và bản thân họ có thể cần tự phân cấp và trao quyền mạnh hơn thì mới hoạt động có hiệu quả. Phần cuối của báo cáo sẽ nghiên cứu về một vấn đề mang tính kết nối các cơ chế trách nhiệm giải trình lại với nhau – vấn đề thông tin.

Chính quyền trung ương

Thông qua việc phân cấp và trao quyền cho các doanh nghiệp và hộ gia đình, cho chính quyền các cấp ở địa phương và cho các đơn vị cung cấp dịch vụ tự chủ về tài chính, chính phủ đang dần dần được chuyển từ vai trò của người chỉ đạo sang vai trò của người đưa ra quy định, và trong quá trình này, vai trò của nhà nước trung

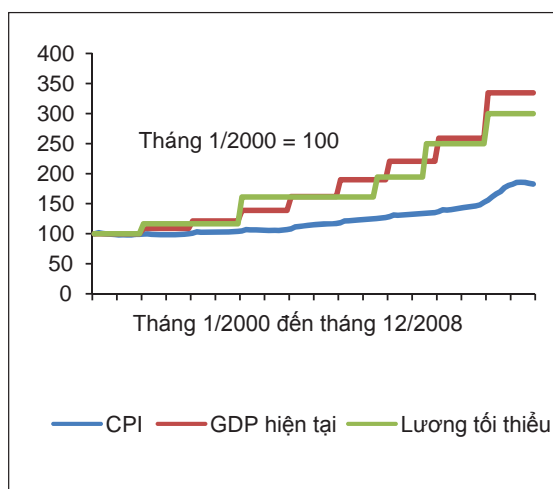
ương trong việc đảm bảo tính thống nhất và nhất quán cho toàn bộ bộ máy chính quyền càng trở nên quan trọng hơn bao giờ hết. Trên thực tế, yêu cầu phải dung hòa giữa việc tự quản trị của các cơ quan và tính thống nhất của việc quản lý nhà nước đòi hỏi phải có một sự chuyển đổi về cách thức vận hành của chính quyền trung ương. Sự chuyển đổi của nhà nước trung ương ở Việt Nam bao gồm những sự thay đổi trong tổ chức nội bộ và xác định lại các chức năng và nhiệm vụ. Việc quản lý sự thay đổi một cách hiệu quả đòi hỏi phải phối hợp việc hoạch định chính sách của tất cả các bộ ngành, nhằm góp phần giảm thiểu sự nhầm lẫn và đảm bảo rằng các chính sách sẽ đạt được những mục tiêu đề ra.

Các nỗ lực cải cách hành chính công là rất tham vọng. Được khởi động vào thập kỷ 1990, Kế hoạch tổng thể Cải cách Hành chính Công bao gồm các vấn đề về phân cấp, xác định chức năng, hiện đại hóa quản lý tài chính công, chính phủ điện tử, cải cách hệ thống công chức và các vấn đề khác. Nhiều mục tiêu của cải cách hành chính

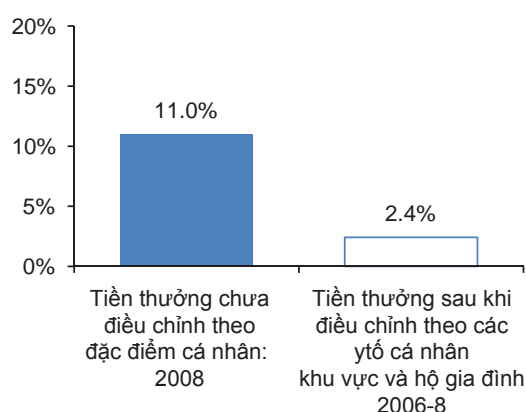
đã được đưa ra, và đã đạt được một số thành tựu nhất định, đặc biệt là trong việc đơn giản hóa thủ tục hành chính, nhưng đôi khi vẫn còn chậm trễ trong việc chuyển từ chính sách sang thành hành động cụ thể.

Để có thể duy trì tính hiệu quả trong vai trò mới của mình, nhà nước cũng sẽ phải đối mặt với những thách thức mới mà sự phân cấp và trao quyền mang lại. Một trong những thách thức đó là giữ chân được những cán bộ có năng lực và tâm huyết, đồng thời phải cạnh tranh giành nhân tài với khu vực tư nhân đang ngày càng tăng trưởng nhanh chóng. Mặc dù có thể coi mức lương là một yếu tố quan trọng trong cuộc cạnh tranh giành nhân tài giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân, nhiều yếu tố khác cũng đóng vai trò quan trọng, ví dụ như cơ hội để cán bộ có thể phát huy tài năng và được khen thưởng cho những nỗ lực của họ. Trên thực tế, về trung bình thì mức lương của nhà nước cũng không thua kém mức lương thị trường quá xa. Những đợt tăng lương tối thiểu của khu vực nhà nước đều

I. Lương tối thiểu so với Chỉ số giá cả tiêu dùng và GDP



II. Mức lương cao hơn trung bình của nhà nước so với mức lương khác trong khu vực chính thức, 2006-2008



Chú thích: Biểu đồ bên trái sử dụng các số liệu GDP hàng năm. Đối với biểu đồ bên phải, hai cột cho thấy hệ số trên biến giả của nhà nước đối với các phép hồi quy liên ngành của các mức lương logarit cho các đặc điểm khác nhau, và cho cùng một hệ số đối với phép hồi quy nhóm với các đặc điểm của người được điều tra. Cột bên phải, dựa vào các số liệu nhóm với các đặc điểm riêng biệt, là không có ý nghĩa về mặt thống kê, trong khi cột bên trái lại có ý nghĩa về mặt thống kê. Những con số của phép quan sát cho hai cột trong biểu đồ bên phải là lần lượt là 3.668 và 2.083.

Nguồn: Phân tích của tác giả dựa vào các số liệu từ cuộc Điều tra Mức sống Hộ gia đình năm 2008. Phân tích cho số liệu bên tay phải dựa vào phương pháp tiếp cận của Cường, 2008.

có mức tăng cao hơn so với tốc độ lạm phát và cũng khá tương đồng với mức tăng GDP (Hình I). Hệ thống trả lương dựa nhiều vào các khoản trợ cấp và tiền thưởng là phức tạp, do đó khó có thể so sánh giữa lương nhà nước với lương ở khu vực tư nhân. Những số liệu sẵn có cho thấy rằng mức lương của nhà nước không thấp hơn nhiều so với mức lương trong khu vực tư nhân, và thậm chí có thể còn cao hơn (Hình II). Tuy nhiên, đối với một số nghề có nhu cầu cao và ở một số địa phương thì mức lương nhà nước có thấp hơn so với lương của tư nhân. Một số mức cao hơn của nhà nước có thể là do trình độ của các công chức cao hơn mà các cuộc điều tra không bao phủ hết được.

Hệ thống tuyển dụng và đề bạt là một yếu tố then chốt ảnh hưởng đến khả năng tuyển dụng của nhà nước. Việc đảm bảo tốt những vấn đề cơ bản, thông qua các hệ thống thống nhất về kiểm soát và thi tuyển cạnh tranh là rất quan trọng trước khi nhà nước áp dụng những chương trình quản lý kết quả hoạt động phức tạp. Sự cần thiết của tính thống nhất trong khối công chức nhà nước là một ví dụ tốt về loại quyết định vẫn nên giữ tại cấp trung ương chứ không phân cấp xuống địa phương. Luật Cán bộ công chức mới đã áp dụng nguyên tắc về năng lực, nhưng giờ đây thách thức là làm thế nào chuyển nguyên tắc này thành những quy trình tuyển dụng và quản lý cụ thể, sau đó thực hiện các quy trình đó.

Tuy nhiên, ngay cả những bộ quy định và luật lệ tốt nhất vẫn đối mặt với thách thức. Sự đánh đổi giữa một bên là đề cao năng lực, tức là thưởng công theo kết quả công việc, với một bên là sự ổn định sự nghiệp, vốn là một trong những khía cạnh hấp dẫn đối với nhiều cán bộ công chức, khiến cho những cải cách như vậy trở nên khó khăn ở tất cả các nước trên thế giới. Hơn nữa, nhiều người có thể bị thiệt thòi từ một số cải cách, ví dụ như tăng sự phân biệt trong các mức đánh giá kết quả công việc, trong khi các lợi ích có thể là rải rác, giống hệt như vấn đề về hành động tập thể vốn gây cản trở cho nhiều cuộc cải cách cần thiết. Ngay cả khi các lợi ích ròng của cải cách là tích cực thì việc thiếu một động lực rõ ràng từ những người bị ảnh hưởng để thúc

đẩy các thay đổi hay việc có những người bị ảnh hưởng phản đối sự thay đổi đó cũng có thể gây cản trở hoặc chậm trễ cho quá trình cải cách.

Một thách thức nữa cho bộ máy chính quyền trung ương là đảm bảo rằng các nguồn tài chính công được quản lý một cách hiệu quả, và đây là quan ngại của nhiều người dân Việt Nam. Trong số các hình thức tham nhũng mà Việt Nam đang cố gắng bài trừ, việc lạm dụng các nguồn lực công là mối quan ngại lớn nhất của dân chúng. Trong khi một chương trình cải cách đang được thực hiện nhằm tăng cường môi trường kiểm soát và đặt trọng tâm vào tính minh bạch và trách nhiệm giải trình, các rủi ro có thể được tiếp tục giảm thiểu bằng cách cải thiện quy trình ngân sách, tăng tính minh bạch và giám sát. Hiện nay giữa các dự toán thu chi với các khoản thu chi thực tế vẫn còn chênh lệch đáng kể, và các khoản phí và lệ phí của nhiều đơn vị sự nghiệp – một hệ quả trực tiếp của quá trình phân cấp và trao quyền của Việt Nam — cũng góp phần vào sự thiếu tính rõ ràng trong phạm vi ngân sách. Việc cung cấp nhiều thông tin hơn và thông tin tốt hơn cho công chúng cũng có thể góp phần tăng cường trách nhiệm giải trình. Các đề xuất ngân sách hiện nay chưa được công bố cho công chúng cho đến tận khi những đề xuất đó được phê duyệt — cùng với việc thiếu một cơ chế chính thức cho tham vấn dân về ngân sách, việc này làm hạn chế sự tham gia của dân. Hệ thống giám sát bên ngoài, đặc biệt là giám sát của Quốc hội và Kiểm toán Nhà nước, đã được cải thiện. Sự giám sát độc lập đó là hết sức quan trọng đối với một hệ thống có sự phân cấp và trao quyền.

Quản trị Nhà nước cấp địa phương

Sự chuyển đổi của Việt Nam từ một nhà nước tập trung quan liêu cao độ nhằm thực hiện việc kế hoạch hóa tập trung sang một loạt các cơ chế linh hoạt hơn phù hợp với thị trường đã bao hàm cả việc phân cấp quyền hạn và trách nhiệm cho các chính quyền cấp dưới. Khách quan mà nói, mức độ phân cấp và trao quyền từ chính quyền trung ương xuống cho các tỉnh là tương đối lớn. Với những thẩm quyền mới, các tỉnh giờ đây đã có thể cung cấp các dịch vụ phù hợp hơn với nguyện vọng của người dân địa phương.

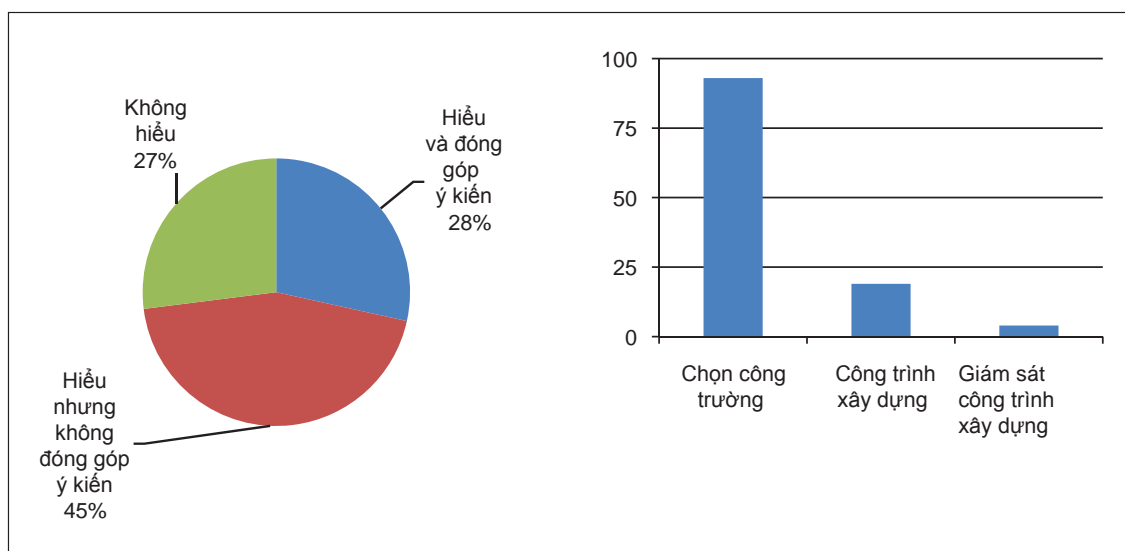
Trong khi chính quyền trung ương trao nhiều quyền hạn và trách nhiệm hơn cho các tỉnh và các cấp chính quyền thấp hơn, thì cách thức và mức độ giám sát cũng được tăng cường. Các cơ quan dân cử ở địa phương, tức là Hội đồng Nhân dân, được trao quyền phê duyệt ngân sách và giám sát tình hình thực hiện ngân sách. Trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới cũng được tăng cường thông qua các biện pháp yêu cầu tính minh bạch cao hơn — các chính quyền cấp xã phải công bố các dự toán và tình hình sử dụng ngân sách, vốn cấp phát và các khoản đóng góp của nhân dân hàng năm. Tuy nhiên, việc tăng cường trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới thông qua sự tham gia và tính minh bạch đòi hỏi một sự thay đổi về văn hóa, tư duy, mà điều này không thể có được trong ngày một ngày hai. Một thập kỷ trôi qua kể từ khi ban hành Nghị định về Dân chủ cơ sở, một nghị định công nhận tầm quan trọng của việc công bố thông tin và đảm bảo sự tham gia tích cực của người dân trong quá trình ra quyết định, nhưng việc thực hiện Nghị định này vẫn còn chưa được đồng đều.

Mặc dù đã có những tiến bộ rõ rệt trong việc thiết lập các cơ chế mới về trách nhiệm giải trình này, song rõ ràng vẫn còn nhiều bất cập ở nhiều lĩnh vực. Tuy có sự tham gia trong quá trình ra quyết định, song thường mọi người chỉ tập trung vào việc thực hiện những vấn đề đã được quyết định, ví dụ như lựa chọn các xã thuộc diện hưởng lợi của chương trình giảm nghèo 135. Sự tham gia trong quá trình lập kế hoạch chung có thể bị hạn chế một phần là do cấu trúc thể chế, với các cơ quan lập kế hoạch có cơ sở mạnh ở cấp trung ương và cấp tỉnh nhưng lại yếu ở cấp huyện và xã. Mặc dù nhiều người có thể không tham gia tích cực do đơn giản là không quan tâm, nhưng ngay cả một số ít người dân quan tâm cũng có thể góp phần làm nên thành công của quá trình tham vấn. Việc đảm bảo cơ hội tham gia là hết sức cần thiết.

Mặc dù phần nào đó được trao quyền ít hơn so với cấp tỉnh và huyện, nhưng cấp xã cũng là nơi quan trọng trong việc thực hiện thí điểm các hệ thống trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới.

III. Mọi người có tham gia vào quá trình đưa ra quyết định và giám sát các công trình cơ sở hạ tầng hay không?

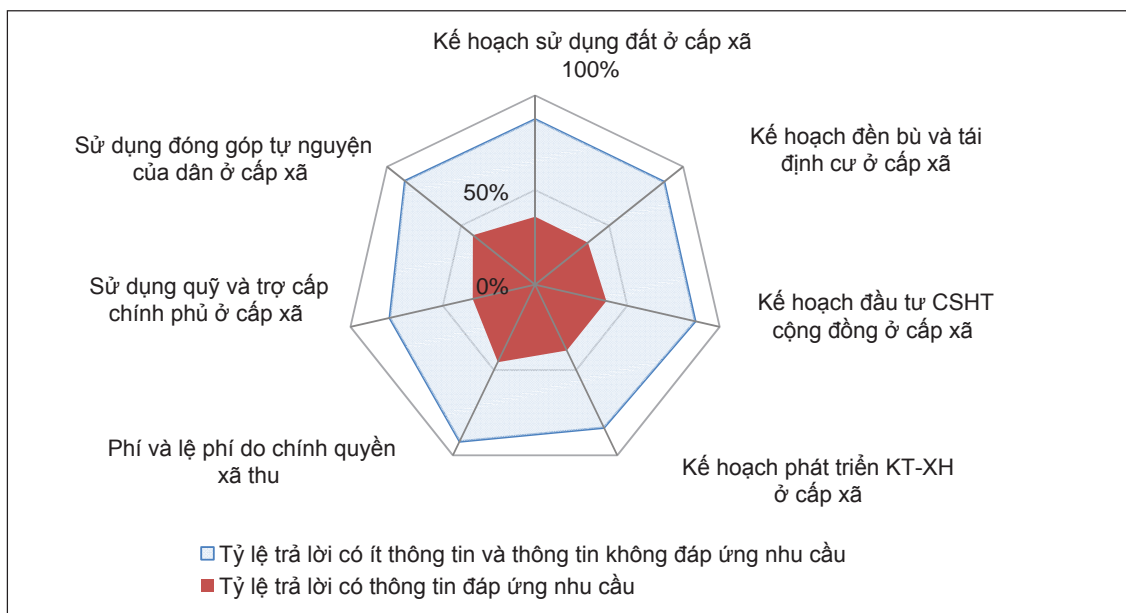
IV. Nếu họ có tham gia thì tham gia như thế nào?



Chú thích: Biểu đồ mô tả mức trung bình đối với các công trình cơ sở hạ tầng trong các xã 135 ở các tỉnh Lai Châu, Lào Cai, Bình Phước và Sóc Trăng, trong đó có các công trình điện, giao thông, trường học, cung cấp nước sạch, trạm y tế, chợ, nhà văn hóa xã, và các công trình thủy lợi.

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa vào “Báo cáo của cuộc Điều tra về báo cáo công dân về mức độ hài lòng của người dân với chương trình 135 giai đoạn II” (Quyên và các đồng tác giả, 2009).

V. Thông tin về kế hoạch và ngân sách xã đáp ứng nhu cầu của hộ gia đình (trong số những người quan tâm)



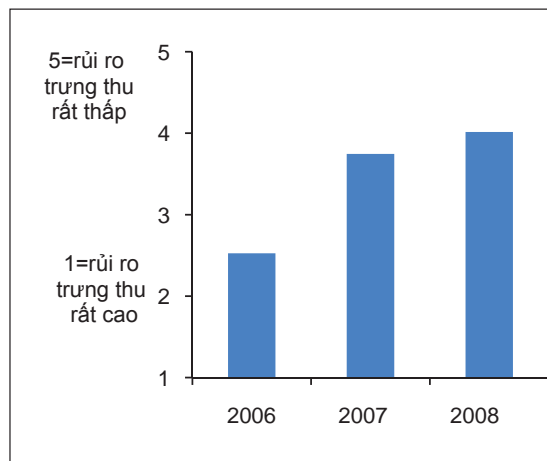
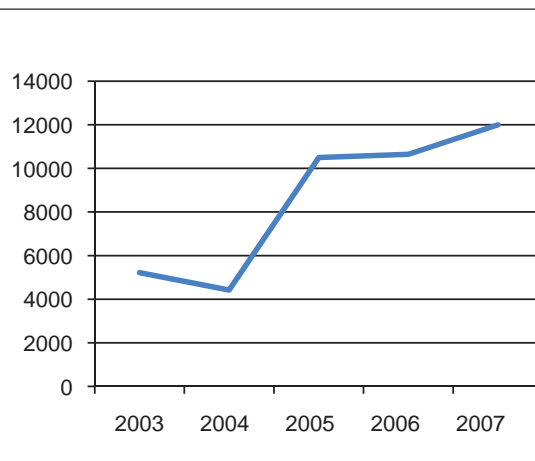
Chú thích: Dựa vào những người trả lời phỏng vấn nói rằng họ có quan tâm đến những vấn đề về ngân sách và kế hoạch. Số quan sát dao động từ 2.481 to 4.424.

Nguồn: Điều tra mức sống hộ gia đình 2008, phần về Quản trị nhà nước.

Tuy vậy, khoảng một nửa các hộ gia đình ở Việt Nam cho biết là không được biết thông tin gì về ngân sách và kế hoạch của xã. Mặc dù những người quan tâm nhất đến ngân sách và kế hoạch này thường sẽ nói là họ có một số thông tin, nhưng họ cũng nói là những thông tin đó không đáp ứng được yêu cầu của họ (Hình V). Các nghiên cứu khác cũng cho thấy sự phức tạp trong việc khắc phục những bất cập này. Có nhiều lý do cho việc thông tin không đáp ứng được nhu cầu của người dân, trong đó có lý do về khả năng biết đọc biết viết, ngôn ngữ, trình độ giáo dục, và quãng đường mà người dân phải đi để có được thông tin.

Hầu hết các cơ chế mới về trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới — đáp ứng trực tiếp nguyện vọng của người dân thông qua sự tham gia và tăng tính minh bạch — đã được thực hiện ở cấp xã, trong khi phần lớn thẩm quyền lại được trao cho cấp tỉnh. Do đó, thách thức nảy sinh là trách nhiệm giải trình với các cơ chế mới có thể khó đi đôi với nhau.

Khi các tỉnh nhận thức được rằng các nhà đầu tư sẽ được thu hút tới những nơi có môi trường kinh doanh thuận lợi, thì quyền tự chủ trong việc đưa ra các chính sách tạo điều kiện cho tăng trưởng lại có thể đe dọa đến sự cạnh tranh lành mạnh giữa các tỉnh. Sự cạnh tranh giữa các tỉnh không phải lúc nào cũng có lợi. Các quyết định trong một tỉnh có thể có những tác động quan trọng đối với các tỉnh khác, kể cả tích cực lẫn tiêu cực. Bản chất xuyên biên giới của nhiều vấn đề môi trường khiến cho việc lập kế hoạch một cách riêng rẽ của từng tỉnh trở nên không hiệu quả. Ngoài ra, việc lập kế hoạch mà thiếu sự phối hợp cũng có thể dẫn tới sự chồng chéo gây lãng phí. Cũng có những tác động lan tỏa tích cực, vì sự tăng trưởng của một tỉnh có thể có lợi cho các tỉnh lân cận, nếu như có cơ sở hạ tầng thích hợp. Khi lợi ích của việc lập quy hoạch vùng có lợi cho các tỉnh trong vùng, thì các tỉnh sẽ tự nguyện phối hợp với nhau. Tuy nhiên, khi các chi phí và lợi ích không được chia sẻ một cách cân xứng thì vai trò của chính quyền trung ương lại càng quan trọng. Các tiêu chuẩn quốc gia có thể là một giải pháp, nhưng cũng cần có sự can thiệp của chính

VI. Lòng tin vào quyền sở hữu tài sản đối với đất đai**VII. Các khiếu nại chính thức liên quan đến đất đai**

Chú thích: Biểu đồ bên trái cho thấy mức trung bình từ các nhóm trùng nhau. Số quan sát là từ 342 đến 1,212 doanh nghiệp trong các nhóm.

Nguồn: Biểu đồ bên trái là tính toán của tác giả dựa trên số liệu từ VNCI (Dự án Sáng kiến Năng lực cạnh tranh Việt Nam) và VCCI (Phòng Thương mại Công nghiệp Việt Nam), cuộc Điều tra Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh, các nhóm trùng nhau. Biểu đồ bên phải dựa trên số liệu từ Bộ Tài nguyên Môi trường.

quyền trung ương để khuyến khích việc lập quy hoạch vùng, ví dụ như giữa các tỉnh có chung khu vực đầu nguồn hay các khu vực đô thị.

Việc trao thẩm quyền quyết định sản xuất cho người nông dân và doanh nghiệp đã thiết lập quyền sở hữu tài sản cơ bản đối với sản lượng đầu ra, nhưng quyền sở hữu tài sản đối với tài sản của họ, nhất là đất đai, là cần thiết để khuyến khích đầu tư. Thẩm quyền giao đất được trao cho các cấp địa phương, là cấp có thẩm quyền đáng kể trong việc quản lý sử dụng đất. Quá trình phân cấp trong quản lý sử dụng đất đi đôi với sự chuyển đổi mạnh mẽ đất nông nghiệp thành đất phi nông nghiệp dùng cho các khu công nghiệp, khu chế xuất, các khu đô thị, khu du lịch và khu thương mại. Tuy nhiên, việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất hay chuyển nhượng đất từ người này sang người khác lại không diễn ra một cách đồng đều và cân đối. Trong quá trình chuyển đổi này, các quan chức chính quyền tỉnh có động cơ mạnh mẽ để ưu đãi cho các nhà đầu tư.

Các lần sửa đổi Luật Đất đai trong vòng hai thập niên qua đã đưa vào khái niệm giá đất, tăng cường quyền lợi cho các nhà đầu tư, và quy định

chi tiết các quyền và nghĩa vụ của cả người sử dụng đất và các cơ quan nhà nước. Một số dấu mốc quan trọng đã đạt được trong việc chính thức hóa hệ thống quyền sở hữu tài sản vốn rất lỏng lẻo trước đây, và tăng cường quy trình hợp lý, tính dễ chuyển nhượng, kiểm soát và bảo vệ. Chỉ riêng trong những năm vừa qua, lòng tin của các doanh nghiệp đối với quyền sở hữu tài sản đã tăng lên nhiều (Hình VI). Mặc dù có những tiến bộ nêu trên, song việc giao đất và tái định cư khi đất đã được thu hồi vào mục đích khác vẫn còn là một vấn đề gây nhiều xung đột ở Việt Nam. Khoảng 70 đến 90% các khiếu nại của người dân là liên quan đến đất đai, và số lượng này đã tăng lên nhiều theo thời gian, cụ thể là tăng hơn gấp đôi chỉ trong 5 năm. (Hình VII).

Các hoàn cảnh quyết định xem khi nào thì đất có thể bị thu hồi bao gồm không chỉ những trường hợp mà theo truyền thống được giải thích là vì lợi ích chung, ví dụ như xây một con đường, mà còn cả những trường hợp mà lợi ích dường như rơi vào tay tư nhân. Hơn nữa, nguyên nhân quan trọng nhất của sự bất bình của dân chúng là mức đền bù không thỏa đáng cho những người có đất bị thu hồi. Việc xác định giá “thị trường” để

tính mức đền bù cho việc tái định cư không tự nguyện còn nhiều bất cập vì thị trường còn mới, và vấn đề càng trở nên phức tạp hơn do có thông tin không cân xứng giữa người mua và người bán – người nông dân thường không biết giá trị của mảnh đất đối với sinh kế của họ hoặc giá trị của mảnh đất đối với các mục đích sử dụng khác. Việc dựa nhiều hơn vào việc chuyển nhượng đất tự nguyện, có thương lượng có thể khắc phục phần nào những khó khăn này.

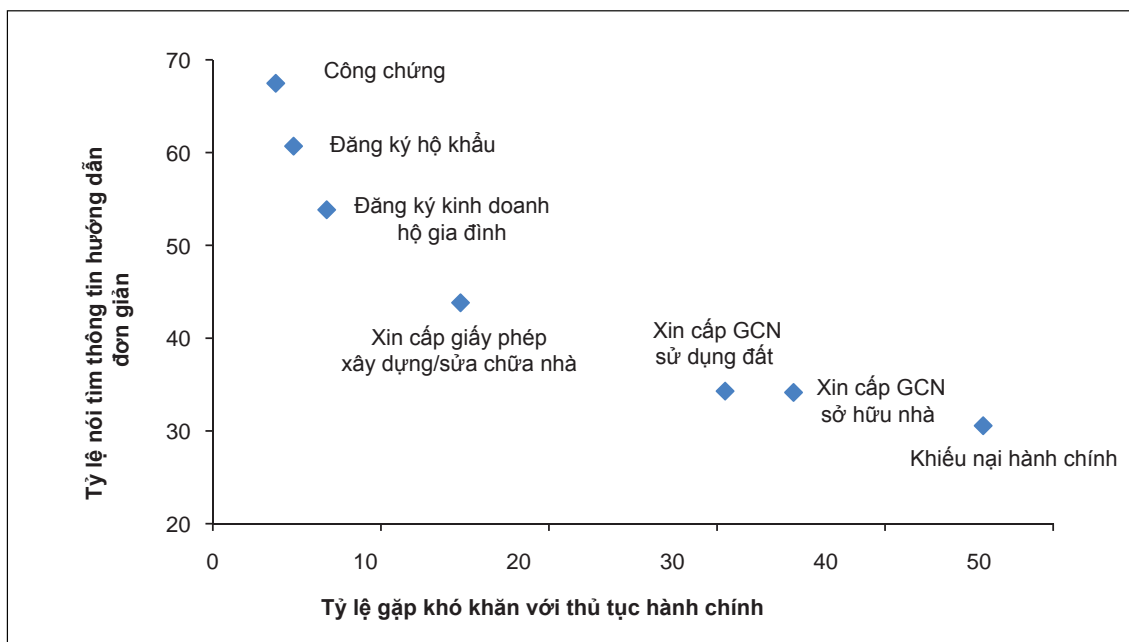
Các dịch vụ hành chính và dịch vụ trực tiếp

Trách nhiệm cũng đã được phân cấp và chuyển giao theo các lĩnh vực chức năng cho các đơn vị cung cấp dịch vụ (đơn vị sự nghiệp). Việc đảm bảo vừa chủ động cung cấp dịch vụ lại vừa có những tiêu chuẩn thống nhất về chất lượng dịch vụ mà người dân có thể dễ dàng tiếp cận là một thách thức chưa có lời giải thỏa đáng. Đã có lúc việc thử nghiệm với các cơ chế dung hòa giữa

tính tự chủ và trách nhiệm giải trình là một đặc điểm của sự phát triển của Việt Nam.

Năm 2001, các đơn vị hành chính đã được trao quyền ra quyết định đáng kể đối với các ngân sách khoán từ chính phủ đối với các khoản chi hành chính và trả lương cho cán bộ nhân viên. Các đơn vị này được phép sử dụng số tiền tiết kiệm được từ cắt giảm chi phí để trả thêm lương cho cán bộ trong giới hạn nhất định, và cũng đã có thay đổi về cách thức hoạt động của những đơn vị này. Một loạt cải cách được khởi động thí điểm vào những năm 1990 đã cố gắng tạo điều kiện dễ dàng hơn cho người dân và doanh nghiệp khi làm việc với nhà nước thông qua việc áp dụng cơ chế “một cửa” cho các dịch vụ hành chính. Sau đó mô hình thí điểm này đã được nhân rộng đáng kể. Tính đến tháng 10 năm 2009, 84% các sở chuyên ngành tại cấp tỉnh đã thành lập bộ phận một cửa của mình. Nhìn chung mô hình một cửa đã thành công. Đối với người dân và

VIII. Tiếp xúc với các dịch vụ hành chính và sự dễ dàng trong tiếp cận thông tin



Chú thích: Chỉ bao gồm những người trả lời phỏng vấn đã sử dụng dịch vụ từ năm 2006. Số quan sát dao động từ 71 đến 4.085. Biểu đồ cho thấy tỉ lệ phần trăm số người được phỏng vấn nói rằng việc tìm kiếm văn bản hướng dẫn là dễ hoặc rất dễ, và tỉ lệ phần trăm số người trả lời phỏng vấn nói rằng họ đã gặp khó khăn khi tiếp xúc với dịch vụ. Những câu trả lời “không biết” được bỏ ra khỏi phân tích này.

Nguồn: Phần về Quản trị Nhà nước của cuộc Điều tra Mức sống Hộ gia đình năm 2008.

doanh nghiệp, họ không còn phải lo ngại nhiều về việc phải xếp hàng dài chờ đợi và những câu hỏi họ đưa ra không được trả lời như trước kia nữa.

Trong khi mô hình một cửa tập trung vào cách thức áp dụng các thủ tục hành chính hiện hành, thì một sáng kiến thứ hai có tên là Đề án 30 đưa ra mục tiêu đơn giản hóa và giảm bớt các thủ tục hành chính hiện hành. Với sự ủng hộ từ nhà lãnh đạo cao nhất của chính phủ, Đề án 30 đang đạt được những tiến bộ đáng ghi nhận. Một cơ sở dữ liệu trực tuyến trên toàn quốc với khoảng 5.700 thủ tục hành chính đã được khai trương vào ngày 26 tháng 10 năm 2009, làm nền tảng cho quá trình đơn giản hóa vào năm sau. Thành công của Đề án 30 có được một phần là nhờ cộng đồng người dân và doanh nghiệp vừa có khả năng (thông qua tiếng nói tập thể của các hiệp hội ngành) vừa có động lực để thúc đẩy sự thay đổi.

Việc đơn giản hóa các thủ tục hành chính đã bắt đầu có những tác động tích cực. Người dân trả lời trong phần về Quản trị nhà nước trong cuộc Điều tra Mức sống Hộ gia đình cho biết họ gặp ít khó khăn hơn khi tiếp xúc với hầu hết các thủ tục hành chính, tuy hơn $\frac{1}{4}$ số người trả lời phỏng vấn cho biết họ vẫn gặp khó khăn liên quan đến các thủ tục về nhà đất. Tăng cường vai trò quan trọng của thông tin, cuộc điều tra cũng nhận xét rằng việc dễ dàng tìm kiếm những thông tin hướng dẫn sẽ giúp cho người dân tránh được khó khăn (Xem Hình VIII.) Cộng đồng doanh nghiệp nói chung cũng cho biết đã có những cải thiện trong môi trường kinh doanh nhờ các cải cách hành chính. Tính đến năm 2008, gần 90% số người trả lời phỏng vấn trong cuộc điều tra Chỉ số Năng lực Cạnh tranh cấp Tỉnh (PCI) nói rằng mô hình một cửa đã được thực hiện ở địa phương, và cũng số người tương tự đồng ý rằng việc thực hiện mô hình một cửa ở cấp tỉnh là tốt cho hoạt động kinh doanh. Khi được hỏi về khả năng tiếp cận các loại văn bản khác nhau, từ tài liệu ngân sách địa phương cho đến các tài liệu về lập kế hoạch, cho đến các số liệu về đăng ký kinh doanh và đăng ký thuế, các doanh nghiệp đều cho biết họ đã tiếp cận dễ dàng hơn và ít cần đến

các mối quan hệ cá nhân với cán bộ nhà nước để tiếp cận được với các văn bản này.

Trong khi người dân nói chung đều nhận xét là đã có sự cải thiện trong các thủ tục hành chính — ở tất cả các tỉnh, có nhiều người đánh giá là tình hình tốt hơn chứ không tồi đi — mức độ cải thiện ở các tỉnh giàu mạnh hơn ở các tỉnh nghèo. Tương tự với nhận xét của người dân, cuộc điều tra chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh ở cấp độ doanh nghiệp cũng cho thấy doanh nghiệp cảm thấy có sự cải thiện rõ rệt hơn ở các tỉnh giàu. So với một phần ba số tỉnh nghèo nhất thì các doanh nghiệp ở một phần ba các tỉnh giàu nhất có xu hướng đánh giá tích cực về những cải thiện trong thủ tục giấy tờ, chi phí, số lần đi đến các cơ quan hành chính, và thái độ thân thiện của các cán bộ nhà nước.

Khi Việt Nam và người dân Việt Nam có thu nhập cao hơn, rõ ràng là áp lực phải cải thiện hơn nữa những dịch vụ này lại càng trở nên mạnh hơn. Khi mức lương tăng lên thì thời gian cũng có giá trị hơn và chi phí của việc phải ngồi chờ đợi cũng tăng lên. Cùng với những tiến bộ mà Việt Nam đạt được trong việc tăng cường quyền sở hữu tài sản trong hình thức sở hữu nhà ở và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, người dân sẽ có nhu cầu sử dụng các dịch vụ hành chính ngày càng nhiều. Nhu cầu ngày càng tăng đối với các dịch vụ hành chính có hiệu quả hơn sẽ là một nét điển hình trong quá trình phát triển của Việt Nam trong thập kỷ tới.

Các đơn vị hành chính sự nghiệp, ví dụ như bệnh viện hay trường học, đã có được quyền tự chủ đáng kể trong một vài lĩnh vực. Họ đã được trao quyền tạo nguồn thu riêng bằng cách thu phí đối với những dịch vụ cốt lõi, đặt mức phí trong một khung giá nhất định đối với những dịch vụ không cốt lõi và các dịch vụ theo yêu cầu, được vay vốn từ các ngân hàng thương mại và nhiều biện pháp khác. Họ cũng được trao thẩm quyền đáng kể trong việc sử dụng các nguồn lực tài chính, cả các khoản thu mà họ tự huy động được lẫn các khoản kinh phí khoán do nhà nước cấp phát. Những cuộc cải cách được thực hiện từ sau Đổi mới đã mang lại cho các đơn vị hành chính

sự nghiệp không những chỉ quyền tự chủ về tài chính mà còn cả các khía cạnh quản lý khác.

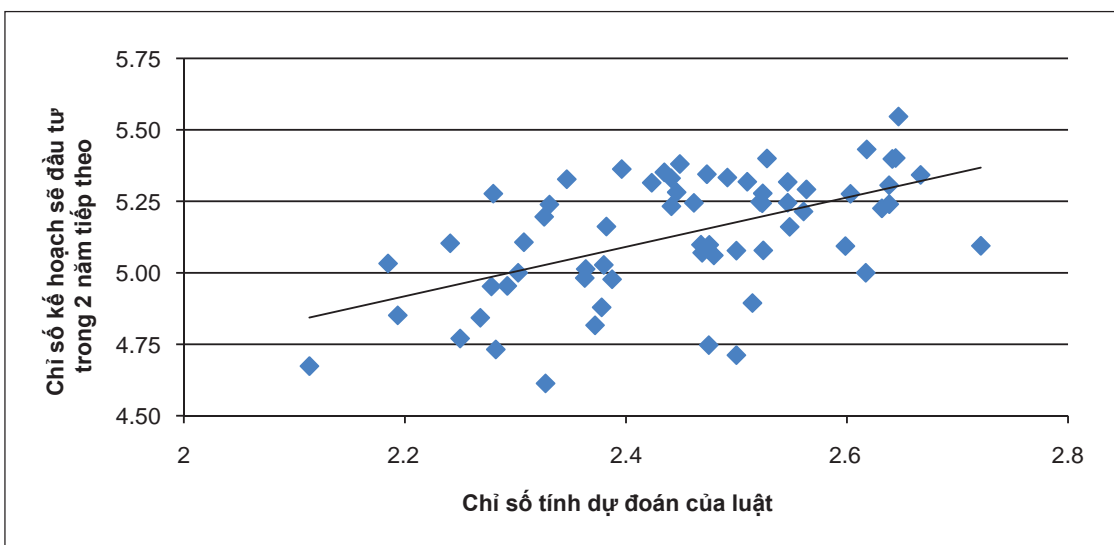
Lý do của việc trao quyền tự chủ nhiều hơn cho các đơn vị hành chính sự nghiệp là để cải thiện chất lượng dịch vụ. Trường hợp của ngành y tế cho thấy một số tác động tích cực. Các đơn vị hành chính sự nghiệp đã cắt giảm chi phí hành chính bằng cách bãi bỏ những khoản chi tiêu không hợp lý và khoản chi tiêu cố định cho riêng từng phòng ban, bộ phận. Những nhà quản lý cũng trở nên năng động hơn và nhạy bén hơn, các cơ cấu tổ chức cũng được củng cố, và nguồn nhân lực cũng đã được sử dụng một cách có hiệu quả hơn.

Tuy nhiên, một số tác động tích cực quan trọng nhất lại diễn ra không đồng đều, đem lại lợi ích nhiều hơn cho một số đơn vị nhất định. Ở hầu hết các bệnh viện cấp tỉnh và cấp trung ương, số thu và các nguồn thu đã tăng lên, nhưng xu hướng này lại không rõ ràng đối với các cơ sở y tế tuyến huyện. Quy chế thu phí đối với ngành y

tế vẫn chưa được sửa đổi từ khi được đưa vào áp dụng năm 1994, và số tiền phí thu thêm được có chiều hướng giảm dần. Tương tự như vậy, trong ngành giáo dục, mức học phí thấp mà nhà nước quy định được coi là nguyên nhân chính dẫn đến tỉ lệ bỏ nghề của giáo viên tăng cao.

Một chủ đề xuyên suốt của Báo cáo Phát triển Việt Nam lại được nhắc lại ở đây: xung đột lợi ích làm nảy sinh khó khăn đối với việc cung cấp dịch vụ. Ở một số bệnh viện công, có hiện tượng các bác sĩ kiếm thêm thu nhập bằng cách mở phòng khám tư, điều này tạo ra động cơ cho các bác sĩ này giới thiệu bệnh nhân phải làm xét nghiệm hoặc sử dụng các dịch vụ khác mà có lợi cho cá nhân bác sĩ. Những động cơ không phù hợp trong việc phân phối thuốc đối với các nhân viên ở các cơ sở y tế có thể khiến họ kê cho bệnh nhân những loại thuốc đắt tiền, kê quá nhiều loại thuốc, hay kê liều cao một cách không cần thiết. Các quy định của nhà nước nghiêm cấm các nhân viên y tế vói tiền hay quà biếu từ bệnh nhân, nhưng những quy định này cũng không

IX. Các tỉnh có quy định dễ dự đoán sẽ thu hút được nhiều doanh nghiệp muốn đầu tư vào



Chú thích: Các dấu chấm thể hiện mức trung bình của các tỉnh trong hai câu hỏi: “Câu nào thể hiện đúng nhất kế hoạch đầu tư của doanh nghiệp bạn trong vòng 2 năm tới? 1=Dự định đóng cửa, 2=Dự định giảm đáng kể quy mô hoạt động, 3=Dự định giảm quy mô hoạt động, 4=Dự định duy trì quy mô hoạt động, 5=Dự định tăng quy mô hoạt động, 6=Dự định tăng đáng kể quy mô hoạt động.” Và “Các thay đổi trong quy định về kinh tế tài chính ảnh hưởng đến doanh nghiệp bạn có mức độ dễ dự đoán đến đâu? 1=Không dự đoán được, 2=Ít khi dự đoán được, 3=Đôi khi có thể dự đoán được, 4=Thường dự đoán được, 5=Luôn luôn dự đoán được”

Nguồn: Sáng kiến năng lực cạnh tranh quốc gia Việt Nam. Chỉ số năng lực Cạnh tranh cấp Tỉnh 2008.

được thực thi nghiêm ngặt trên thực tế. Những quy định gần đây nghiêm cấm các nhân viên y tế không được thành lập hay tham gia vào việc quản lý các doanh nghiệp tư nhân, ví dụ như các bệnh viện tư. Tuy nhiên, việc làm thêm ngoài giờ hành chính hiện vẫn được cho phép và còn được khuyến khích.

Việc cố gắng dung hòa giữa phân cấp trao quyền và duy trì tiêu chuẩn chất lượng đòi hỏi phải có những thay đổi trong các cơ chế về trách nhiệm giải trình, kể cả trách nhiệm giải trình hướng lên trên để đảm bảo tuân thủ các tiêu chuẩn quốc gia, và trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới đối với người sử dụng dịch vụ. Để giải quyết một vấn đề căn bản về thông tin không cân xứng trong việc cung cấp dịch vụ chăm sóc y tế, cần phải có một hệ thống vững chắc về cấp chứng nhận đối với các cơ sở y tế và những người cung cấp dịch vụ. Một hệ thống như vậy sẽ góp phần đảm bảo rằng những cán bộ hành nghề y phải có đủ trình độ và năng lực, và đảm bảo việc xử lý nghiêm những người vi phạm nghiêm trọng các tiêu chuẩn về y đức và tiêu chuẩn chăm sóc y tế nói chung.

Hệ thống luật pháp và tư pháp

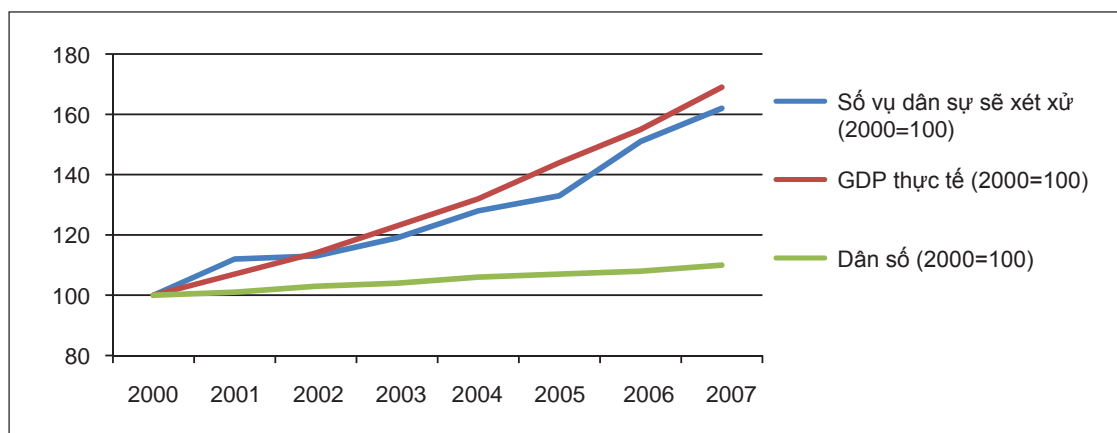
Hàng ngàn luật và quy định mới ở tất cả các cấp chính quyền đã được ban hành nhằm thích ứng với bối cảnh đang thay đổi của nền kinh tế Việt

Nam. Những thay đổi trong hành lang pháp lý lại gây nên tâm lý không chắc chắn cho doanh nghiệp, cho các hộ gia đình, và cho cả những cán bộ nhà nước chịu trách nhiệm thực thi những quy định pháp luật này. Thách thức chính đối với cải cách pháp luật là đảm bảo rằng khung pháp lý phải thống nhất, khả thi, và phải được người dân và những người thực thi pháp luật hiểu rõ. Một hệ thống pháp luật ổn định và có thể dự đoán được có thể đem lại lòng tin cho doanh nghiệp khi thực hiện các dự án đầu tư tốn kém. Tuy nhiên hiện nay, các doanh nghiệp ở Việt Nam nhìn chung vẫn nhận định rằng các luật về kinh tế và tài chính là rất khó dự đoán. Nói chung, khi doanh nghiệp có lòng tin vào tính dễ dự đoán của luật thì họ sẽ yên tâm đầu tư hơn. (Hình IX.)

Việc làm cho luật lệ và quy định trở nên dễ dự đoán phải bắt đầu bằng việc công bố các văn bản dự thảo, nhưng đó mới chỉ là bước đầu tiên. Việc công bố các dự thảo luật, như đã được thực hiện kể từ khi có Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật bắt đầu có hiệu lực từ tháng 1/2009, rõ ràng là một bước tiến bộ, nhưng việc tập trung vào tham vấn các dự thảo đã làm lỡ cơ hội tranh luận về những vấn đề cơ bản như mục tiêu của luật đang được đề xuất. Việc tách biệt giữa chức năng làm luật với chức năng soạn thảo có thể góp phần giảm bớt rủi ro này.

Mối liên hệ giữa hệ thống phân cấp và trao quyền về kinh tế và hành chính với hệ thống tư pháp rất

X. Nền kinh tế đang tăng trưởng, áp lực ngày càng tăng đối với tòa án



Nguồn: Bộ Tư pháp, Tổng cục Thống kê.

phức tạp. Một bên, phân cấp và trao quyền trong việc đưa ra các quyết định kinh tế trong các lĩnh vực khác sẽ làm tăng khối lượng công việc của tòa án vì họ sẽ phải giải quyết nhiều tranh chấp hơn. Đồng thời, trách nhiệm giải quyết tranh chấp cũng đang dần được phân cấp và trao quyền từ các cơ quan chính phủ cấp trung ương và cấp tỉnh sang cho tòa án. Để có tính tin cậy, các tòa án phải hoạt động hiệu quả và độc lập. Tuy nhiên hiện nay, các thẩm phán thường tham khảo ý kiến tòa cấp trên và thậm chí cả ý kiến của chính quyền địa phương trước khi đưa ra phán quyết đối với vụ việc mà họ đang thụ lý.

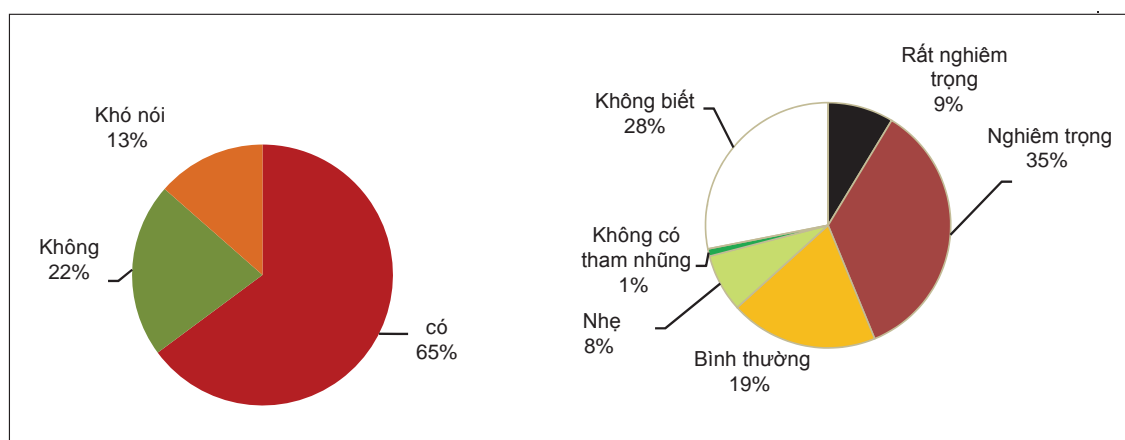
Việc tăng tính độc lập của tòa án là việc nói thì dễ mà làm thì khó. Nhưng có thể thực hiện một số biện pháp để hướng tới điều này. Nhiệm kỳ tư pháp, hiện nay là 5 năm, có thể kéo dài hơn, và việc cơ quan lập pháp trực tiếp rút tài chính cho tòa án cũng góp phần làm tăng tính độc lập. Việc chuyển sang một hệ thống xét xử dựa trên tranh tụng là nội dung đã được đưa vào trong Chiến lược Cải cách Tư pháp đến năm 2020, có thể khiến cho vai trò của thẩm phán trở nên rõ ràng hơn – vai trò của trọng tài chứ không phải là một bên tham gia vào vụ án, và nhờ đó củng cố khả năng được tuyên bố vô tội và các quyền con người cơ bản khác (của bị cáo).

Cố gắng dung hòa giữa tính độc lập và trách nhiệm giải trình là đặc biệt khó đạt được đối với ngành tư pháp. Tuy vậy, trách nhiệm giải trình có thể được nâng cao mà không mất đi tính độc lập bằng cách chú trọng vào tính minh bạch. Mặc dù đã có một số tiến bộ trong việc công bố các hồ sơ vụ án, việc công bố các bản án, và việc phân tích để đi đến phán quyết, vẫn còn hạn chế.

Các tòa án ở Việt Nam không được sử dụng với mức độ rộng như ở các nước khác. Tuy nhiên, điều này không có nghĩa tòa án không phải là một ưu tiên cho cải cách. Ngược lại, trong hệ thống phân cấp và trao quyền của Việt Nam khi người dân ngày càng trở nên khắt khe hơn đối với chính phủ, khi tăng trưởng đang diễn ra nhanh chóng và các hoạt động kinh tế độc lập hơn, áp lực đối với tòa án sẽ ngày càng tăng lên trong việc cung cấp dịch vụ tư pháp một cách công bằng và hiệu quả. Trên thực tế, số vụ xét xử ở tòa án phản ánh tốt hơn mức tăng trưởng kinh tế so với tỉ lệ tăng dân số, như được minh họa ở Hình X.

Hệ thống của Việt Nam yêu cầu đối với một số loại vụ việc cần phải thương lượng hòa giải trước khi đem ra tòa, và hàng triệu vụ việc đã được giải quyết theo cách này trong thập kỷ qua. Tuy nhiên, việc dung hòa giữa một hệ thống

XI. “Tham nhũng có phải là một vấn đề lớn đối với gia đình của bạn không?”



Nguồn: Cuộc Điều tra Mức sống Hộ gia đình năm 2008, phần về Quản lý nhà nước

nhắm tới việc giải quyết vấn đề một cách hòa bình và bản chất khó thỏa hiệp của nhiều tranh chấp sẽ gây ra nhiều khó khăn khi có sự không cân bằng về quyền lực giữa các bên. Hơn nữa, tính không thiên vị của tòa án có thể bị nghi ngờ đối với một số tranh chấp, do các hội đồng hòa giải cấp xã được đứng đầu bởi các quan chức tại Ủy ban Nhân dân xã, làm nảy sinh xung đột lợi ích khi tranh chấp có liên quan đến chính quyền địa phương. Tuy nhiên, ngay cả khi những vấn đề này được giải quyết, thì vẫn cần có một hệ thống tư pháp vững mạnh.

Nhiều doanh nghiệp gặp phải những tranh chấp với chính quyền địa phương hay các cán bộ nhà nước ở địa phương. Mặc dù tòa án có thẩm quyền giải quyết các tranh chấp hành chính từ năm 1996, số vụ tranh chấp hành chính tòa án thụ lý và xét xử vẫn còn hạn chế. Nhiều loại vụ việc chỉ có thể đưa ra tòa xét xử sau khi đã qua quá trình giải quyết bằng con đường chính quyền, càng làm nảy sinh nghi ngờ đối với tính công tâm của hệ thống.

Một vai trò quan trọng của hệ thống pháp luật và tư pháp là ngăn chặn tranh chấp trước khi chúng xảy ra. Việc cải thiện chất lượng của phát triển hệ thống pháp luật có thể hữu ích trong khía cạnh này, nhưng một vấn đề quan trọng không kém là nâng cao nhận thức của người dân và cộng đồng doanh nghiệp về các quyền hợp pháp của họ. Đã có những nỗ lực đáng kể trong việc cải thiện công tác phổ biến tuyên truyền pháp luật và tư vấn pháp lý ở Việt Nam. Các trung tâm trợ giúp pháp lý di động đã cung cấp các dịch vụ trợ giúp pháp lý, đặc biệt là ở vùng nông thôn và vùng sâu vùng xa, và số lượng các vụ được trợ giúp pháp lý cũng đang tăng dần. Theo đánh giá của hầu hết các nước, việc có được dịch vụ trợ giúp pháp lý thông qua thị trường sẽ gặp nhiều khó khăn ở nhiều vùng miền ở Việt Nam. Trên thực tế, một mâu thuẫn cơ bản nảy sinh: việc ít sử dụng tòa án làm hạn chế nhu cầu đối với dịch vụ pháp lý, trong khi mức độ hạn chế của dịch vụ tư vấn pháp lý cũng khiến cho tòa án trở nên kém hấp dẫn hơn trong việc giải quyết tranh chấp.

Bản thân những người hành nghề luật cũng có thể góp phần đẩy nhanh quá trình cải cách tư

pháp, nhưng lại gặp khó khăn về hành động tập thể. Như được phân tích ở các phần khác trong Báo cáo Phát triển Việt Nam, các tổ chức hiệp hội có thể góp phần giải quyết sự mâu thuẫn cơ bản giữa các lợi ích rải rác với chi phí và rủi ro tập trung. Trong trường hợp này, cá nhân một luật sư có thể thấy không đáng bỏ công để thúc đẩy một sự cải thiện nào đó, vì luật sư đó sẽ phải chịu tất cả các chi phí liên quan trong khi chỉ nhận được một phần những lợi ích sau đó. Một hiệp hội mang tính tập thể giống như Đoàn Luật sư Quốc gia có thể góp phần khắc phục mâu thuẫn này.

Giám sát

Trong câu chuyện về phân cấp trao quyền và trách nhiệm giải trình này, một số cơ quan đóng vai trò đặc biệt quan trọng. Thay vì chỉ là người tiếp nhận những thẩm quyền mới và do đó cần phải có trách nhiệm giải trình, những cơ quan này đặc biệt bởi vì họ đóng vai trò giám sát trong việc đảm bảo trách nhiệm giải trình của những cơ quan khác. Những cơ quan chịu trách nhiệm phát hiện và ngăn chặn tham nhũng, các tổ chức xã hội dân sự, các cơ quan dân cử, và các phương tiện truyền thông đại chúng, tất cả đều đóng những vai trò quan trọng khác nhau trong hệ thống trách nhiệm giải trình đang thay đổi, và mỗi cơ quan đều gặp phải những thách thức riêng của mình. Việc đảm bảo tiếp cận đối với thông tin sẽ làm cho tất cả các cơ quan này hoạt động có hiệu quả hơn.

Một biểu hiện của yếu kém trong quản trị nhà nước là tham nhũng. Mặc dù tham nhũng tồn tại ở tất cả các nước, nhưng việc không kiểm soát được tham nhũng sẽ làm nhụt chí các nhà đầu tư, gây nên lãng phí nguồn lực, và xói mòn lòng tin của dân chúng. Người dân nhận thức rất rõ về tầm quan trọng của việc chống tham nhũng. Ở Việt Nam, nhiều người đánh giá rằng tham nhũng là một vấn nạn. (Hình XI, Hình XII).

Việc xác định những xu hướng của tham nhũng là một việc phức tạp, nhưng hết sức quan trọng để hiểu được các nỗ lực chống tham nhũng đang hoạt động hiệu quả đến mức độ nào. Có nhiều đánh giá khác nhau về vấn đề này, và điều này

không có gì đáng ngạc nhiên. Người dân không bị quan, nhưng chỉ có một tỉ lệ nhỏ nhận định rằng tình hình đang trở nên khá hơn. Các cuộc điều tra doanh nghiệp cho thấy rằng tham nhũng không gây cản trở nhiều lắm cho hoạt động của doanh nghiệp, song cũng chính những cuộc điều tra đó cho thấy mức độ hối lộ tính bằng phần trăm trong doanh thu không hề giảm. Dù xu hướng có là thế nào thì mức độ tham nhũng cũng vẫn đáng lo ngại — hơn một nửa số doanh nghiệp trong cuộc điều tra Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh cho biết các doanh nghiệp trong ngành của họ phải nộp những khoản “lại quả” khi ký kết hợp đồng với chính phủ. Sự cứng rắn và tăng cường cuộc chiến chống tham nhũng trở nên cần thiết hơn bao giờ hết. Nhưng làm thế nào để đạt được điều này?

Việc thực thi các quy định hiện hành về những hành vi đúng mực theo luật định là một yếu tố thiết yếu của trách nhiệm giải trình hướng lên trên. Trong khi các cơ quan chuyên trách như Thanh tra Chính phủ, Kiểm toán Nhà nước, và Bộ Công an rõ ràng đóng vai trò quan trọng trong việc thực thi, Luật Phòng Chống tham nhũng lại giao trách nhiệm chính trong việc tổ chức thanh tra cho người đứng đầu các tổ chức. Hệ thống này có hiệu quả trong việc xác định gian lận và lãng phí hơn là phát hiện ra tham nhũng. Khả năng xảy ra xung đột lợi ích, trong đó người đứng đầu tổ chức đang bị điều tra sẽ chuyển vụ việc sang cho cơ quan điều tra có thẩm quyền, có thể sẽ cản trở quá trình điều tra.

Hệ thống chống tham nhũng của Việt Nam cũng nhấn mạnh nhiều vào việc tố cáo của người dân. Mặc dù đây là vấn đề quan trọng và đôi khi cũng hữu ích, cách tiếp cận này gặp phải những thách thức thực tế ở Việt Nam bởi vì những đơn thư khuyết danh không được công nhận. Mặc dù về nguyên tắc thì những người đứng ra tố cáo hành vi tham nhũng được pháp luật bảo vệ, nhiều người lại không hề biết về thủ tục tố cáo hay quyền của họ. Thêm vào đó, loại hình tham nhũng mà mọi người thường hay gặp phải nhất lại được nhiều người coi là chuyện thường tình chứ không phải là tham nhũng. Tuy nhiên, ngay cả khi một cách tiếp cận dựa vào những người tố cáo gặp phải

khó khăn, thì tầm quan trọng của việc làm cho kênh này dễ tiếp cận với những người dân quan tâm là không có gì phải bàn cãi.

Một cột trụ nữa của nỗ lực chống tham nhũng của Việt Nam mà Luật Phòng Chống tham nhũng và các nghị định hướng dẫn đưa ra là yêu cầu nhiều cán bộ nhà nước phải kê khai tài sản và thu nhập — tính đến cuối năm 2008, khoảng 395.000 cán bộ nhà nước đã nộp bản kê khai thu nhập và tài sản của mình. Hiện nay, bản thân các bản kê khai thu nhập này không được công bố cho dân chúng mà chỉ được xác minh nội bộ, mặc dù điều này không được tiến hành thường xuyên và có hệ thống. Quá trình xác minh không cho phép kiểm tra bất thường, mặc dù các bản kê khai có thể được sử dụng trong quá trình xem xét đề bạt trước kỳ Đại hội Đảng lần tới.

Bên cạnh những phương pháp tiếp cận tập trung vào việc phát hiện ra những người có hành vi sai phạm, thì tính minh bạch, ví dụ như trong tài liệu đấu thầu, có thể là một công cụ đặc biệt hiệu quả. Ngoài ra, một cách tiếp cận có tác dụng trong một ngành chưa chắc đã phát huy tác dụng trong các ngành khác. Trong khi Chiến lược Phòng chống Tham nhũng đến năm 2020 yêu cầu phải có những cách tiếp cận cụ thể theo từng ngành, chúng ta vẫn còn chưa biết liệu những chiến lược này sẽ được điều chỉnh phù hợp đến mức độ nào đối với những cơ hội dễ dẫn đến tham nhũng trong từng ngành.

Nhiều cuộc cải cách chính sách mà mục đích chính không phải là chống tham nhũng cũng vẫn có tác động giảm cơ hội cho tham nhũng. Các cải cách hành chính nhằm đơn giản hóa gánh nặng thủ tục cho các doanh nghiệp và người dân cũng có tác dụng hạn chế bớt cơ hội cho tham nhũng. Các cải cách về quản lý tài chính công đã tăng tính minh bạch và hiệu quả của chi tiêu công, nhưng đồng thời cũng làm cho việc che giấu các hành vi tham nhũng trở nên khó khăn hơn. Việc tận dụng tất cả những liên minh xã hội trong cuộc chiến chống tham nhũng, ví dụ như bằng cách trao quyền nhiều hơn cho các tổ chức xã hội dân sự và các phương tiện truyền thông đại chúng, cũng là một biện pháp hữu ích.

Trên thực tế, khi các nhóm công dân hay doanh nghiệp có chung mối quan tâm có thể thành lập các tổ chức xã hội dân sự, họ có thể góp phần khắc phục nhiều vấn đề về hành động tập thể được thảo luận trong Báo cáo Phát triển này. Bản thân các tổ chức quần chúng, xưa nay vốn được coi là những tổ chức trung gian, cầu nối giữa Đảng và người dân, cũng đã có sự phân cấp và trao quyền khi ngân sách được nhà nước cấp phát giảm đi. Ngoài ra, quy định pháp luật cũng đã cởi mở hơn cho việc thành lập một vài hình thức tổ chức xã hội dân sự mới. Tuy nhiên, quy trình thành lập các tổ chức dân sự xã hội mới vẫn rất phức tạp, và các tổ chức khác nhau không phải lúc nào cũng được đối xử như nhau. Các tổ chức quần chúng đã được trao thêm một số quyền và trách nhiệm mà các tổ chức khác không có.

Trong hệ thống phân cấp và trao quyền của Việt Nam, việc phân cấp và trao quyền của các tổ chức xã hội dân sự được tiếp cận một cách cẩn trọng. Việc thành lập mỗi loại hình tổ chức mới đã đi kèm với việc áp dụng các biện pháp đảm bảo trách nhiệm giải trình của họ, chủ yếu nhấn mạnh vào trách nhiệm giải trình hướng lên trên thông qua việc tuân thủ các quy định. Hình thức trách nhiệm giải trình này có thể là phù hợp trong một số hoàn cảnh, ví dụ trong việc điều tiết các cơ sở cung cấp dịch vụ chăm sóc y tế, nhưng cũng có thể làm suy yếu khả năng của xã hội dân sự trong việc thực hiện vai trò giám sát của mình. Các hạn chế phân biện của dân chúng đối với một số hình thức tổ chức xã hội dân sự đã làm suy yếu khả năng của họ trong việc chuyển tải các thông điệp rõ ràng theo tập thể, và góp phần vào các cuộc tranh luận chính sách.

Hạt nhân của nhiều cuộc tranh luận chính sách công chính là Quốc hội, và cùng với các cơ quan dân cử là Hội đồng Nhân dân tại địa phương. Quốc hội đã thực hiện một số biện pháp phân cấp trao quyền trong những năm sau khi bắt đầu Đổi mới. Những cơ quan này đã có được những thẩm quyền giám sát nhất định và nói chung đã trở nên mạnh mẽ hơn. Các đại biểu quốc hội có quyền triệu tập các bộ trưởng ra trả lời chất vấn trước Quốc hội, và thường buộc các bộ trưởng phải giải trình về kết quả hoạt động của bộ ngành

họ, và thỉnh thoảng cũng bác bỏ các đề xuất của chính phủ. Những phiên chất vấn này đã được truyền hình trực tiếp và được nhiều người theo dõi. Vai trò giám sát của Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh cũng đã trở nên quan trọng hơn khi cấp tỉnh được trao quyền hạn mới đối với tài chính công, đầu tư công và quản lý đất đai, cùng nhiều vấn đề khác. Sự phân cấp và trao quyền diễn ra ở các cấp và lĩnh vực khác trong xã hội cũng đi kèm với sự phân cấp và trao quyền trong trách nhiệm giám sát.

Quyền hạn được mở rộng này đang gặp phải một số hạn chế trên thực tế. Hiện nay, chỉ có 29% các đại biểu Quốc hội là chuyên trách, và tỉ lệ này ở cấp địa phương còn thấp hơn. Việc có những đại biểu kiêm nhiệm cũng được cho là có những ưu điểm nhất định, nhưng tầm quan trọng và khối lượng công việc, ít nhất là ở cấp trung ương, đòi hỏi phải có sự quan tâm chuyên sâu. Những nỗ lực nhằm nâng cao tính chuyên nghiệp và năng lực của các đại biểu quốc hội bao gồm việc bồi dưỡng nghiệp vụ nhiều hơn cho các đại biểu, và các nỗ lực nhiều hơn nhằm trang bị và truyền bá kiến thức cho các đại biểu. Việt Nam cũng đã nhấn mạnh hơn việc tiếp xúc với cử tri và giúp đỡ cử tri trong việc đưa ra kiến nghị, khiếu nại và tố cáo.

Bên cạnh đó, có nhiều khả năng xảy ra xung đột lợi ích đối với các đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng Nhân dân, và có thể làm giảm chức năng giám sát. Nhiều đại biểu vẫn giữ những chức vụ nhất định trong chính phủ, và xung đột lợi ích trở nên rõ ràng trong các phiên chất vấn với chính phủ.

Các phương tiện truyền thông đại chúng cũng đã gặt hái được nhiều lợi ích từ quyền tự chủ lớn hơn trong hai thập kỷ qua, với nhiều quyền kiểm soát hơn về tài chính, nhiều quyền lựa chọn hơn trong cơ cấu tổ chức, và được phép tổ chức các hoạt động kinh doanh trong các công đoạn sản phẩm của mình. Bên cạnh những thay đổi về mặt pháp lý nhằm trao nhiều quyền tự chủ hơn cho các phương tiện truyền thông, các thay đổi khác cũng đã diễn ra, đặc biệt là về mặt nội dung.

Việc trao quyền tự chủ cho các phương tiện truyền thông diễn ra song song với việc ngày càng thừa nhận họ như một đồng minh trong việc thúc đẩy một số mục tiêu, trong đó có cuộc chiến chống tham nhũng. Trên thực tế, quyền tự chủ là hết sức cần thiết đối với các phương tiện truyền thông để thực hiện tốt nhiệm vụ này. Tuy vậy, quan ngại của một số người về chất lượng trong chuyển tải thông tin và tác động của việc đưa tin quyết liệt đã dẫn đến những nỗ lực trong việc tái củng cố trách nhiệm giải trình của chính các phương tiện truyền thông. Tuy nhiên, các cơ chế này hầu như lại là sự quay trở lại trách nhiệm giải trình hướng lên trên, tức là tuân thủ quy tắc — các quy tắc mà ranh giới của chúng lại không mấy rõ ràng, nhất là trong lĩnh vực truyền thông. Thách thức đối với cải cách các phương tiện truyền thông cũng như đối với các khía cạnh khác của hệ thống phân cấp và trao quyền của Việt Nam là làm thế nào để hệ thống trách nhiệm giải trình phải phù hợp với các cơ chế khuyến khích để đạt được những kết quả tích cực, nhất là việc đưa tin quyết liệt hơn và có chất lượng cao.

Việc phân tách rõ hơn các chức năng điều tiết (quản lý nhà nước) ra khỏi chức năng quản lý trực tiếp đã cho thấy những kết quả tích cực trong các ngành kinh tế, và điều này có thể áp dụng cả cho lĩnh vực truyền thông nữa. Tương tự như vậy, việc tái định hướng các nỗ lực để ngăn chặn việc đưa tin sai lệch thông qua các biện pháp xử lý dân sự tại tòa án, hơn là làm nhục chỉ các nhà báo bởi rủi ro có thể bị truy tố hình sự, có thể đảm bảo trách nhiệm giải trình mà không phải dùng đến các biện pháp khắc nghiệt khiến các nhà báo sợ đến mức không còn muốn đưa tin gì nữa.

Nhiều nhà báo cho rằng việc nâng cao tính chuyên nghiệp của các phóng viên và việc đưa tin sẽ góp phần đem lại lòng tin cần thiết nhằm có được sự độc lập với trách nhiệm giải trình cho giới truyền thông. Việc đảm bảo rằng giới truyền thông có thông tin để thực hiện nhiệm vụ có thể làm tăng độ chuyên nghiệp của giới truyền thông và khuyến khích việc đưa tin chính xác.

Trên thực tế, các hệ thống trách nhiệm giải trình mới mà hệ thống phân cấp và trao quyền cần phụ thuộc rất nhiều vào thông tin chính xác và kịp thời. Tuy nhiên, hiện tại, người dân và doanh nghiệp Việt Nam, các phương tiện truyền thông và xã hội dân sự, và thậm chí cả một số công chức nhà nước cũng vẫn gặp khó khăn trong việc tiếp cận thông tin họ cần. Việc tiếp cận với các văn bản pháp luật đang dần cải thiện nhưng chưa hoàn chỉnh, và việc tiếp cận các thủ tục hành chính cũng đang tăng lên với chương trình của chính phủ trong việc cải cách thủ tục hành chính. Tuy vậy, một số người dân vẫn gặp khó khăn trong việc tiếp cận chức năng thực tế nhất này của thông tin có nghĩa là hướng dẫn các thủ tục. Dự thảo Luật Tiếp cận thông tin, dự định sẽ đưa ra thảo luận tại kỳ họp Quốc hội đầu năm 2010, có thể sẽ là một bước tiến quan trọng.

Mặc dù yêu cầu dường như đã rõ ràng: công bố thông tin là nguyên tắc bắt buộc chứ không phải là trường hợp ưu ái ngoại lệ, nhưng thách thức là rất lớn. Việc đáp ứng yêu cầu hết sức chính đáng là bảo vệ một số hình thức thông tin là một thách thức. Việc thay đổi văn hóa pháp lý và tổ chức về tính bí mật là một thách thức thứ hai. Mặc dù việc tiếp cận thông tin được thừa nhận là một quyền trong Hiến pháp, và hiện có nhiều văn bản pháp luật quy định về tiếp cận các thông tin của chính phủ, nhưng những thông tin đó không phải dễ dàng có được. Hầu hết các văn bản pháp luật quy định về tiếp cận thông tin không quy định rõ trách nhiệm của cơ quan hay cá nhân đối với việc công bố thông tin. Cơ bản hơn, các quy định trong luật hiện hành lại theo hướng quy định “danh sách được phép”, tức là quy định những loại thông tin được phép công bố. Hiện Việt Nam vẫn chưa chấp nhận quan điểm rằng tất cả các thông tin đều cần được công khai do muốn đảm bảo an ninh quốc gia. Việc đảm bảo quyền yêu cầu được cung cấp thông tin được mở rộng đối với tất cả các loại thông tin không bị coi là bí mật và được áp dụng cho tất cả các ngành và cấp chính phủ sẽ là một bước tiến quan trọng.

Việc xây dựng Luật Tiếp cận thông tin một cách hiệu quả cũng sẽ đòi hỏi phải khắc phục được

Hộp I. Thử nghiệm trong bối cảnh phân cấp trao quyền và trách nhiệm giải trình của Việt Nam

Trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực chăm sóc y tế: Nhận thức được tầm quan trọng của việc làm hài lòng bệnh nhân và người thân của các bệnh nhân nhi trong việc điều trị, Bệnh viện Nhi Trung ương đã cố gắng tìm hiểu về những điều khiến bệnh nhân không hài lòng, bằng cách đề xuất một tiểu dự án nhằm thu thập ý kiến phản hồi của cha mẹ các em thông qua các cuộc điều tra bệnh nhân và những người chăm sóc các em. Đợt điều tra đầu tiên với 6.000 cuộc phỏng vấn dự kiến sẽ hoàn thành vào tháng 11 năm 2009.

Những bài học từ việc phân cấp các quyết định về môi trường kinh doanh: Bằng cách phân cấp thẩm quyền quyết định chính sách và tài khóa cho các nhà lãnh đạo ở Khu Kinh tế mở Chu Lai ở tỉnh Quảng Nam, các quan chức địa phương hi vọng sẽ có được độ linh hoạt trong hoạch định chính sách và có động cơ để thử nghiệm các chính sách và thể chế của mình, và cuối cùng sẽ thúc đẩy phát triển kinh tế trong vùng. Chu Lai được dự định sẽ trao cho các nhà lãnh đạo địa phương nhiều thẩm quyền hơn về tài khóa, hoạch định chính sách, và quyền hạn pháp lý, vì thẩm quyền ra quyết định và quyền thu chi ngân sách bị phân chia giữa chính quyền địa phương với chính quyền trung ương. Do quá trình ra quyết định dựa trên sự đồng thuận, trong đó bao gồm cả những bộ ngành có quyền lợi xung đột trong quá trình thử nghiệm và thành công của Chu Lai, nên những nỗ lực đổi mới của Chu Lai đã không đạt được bước tiến nào cụ thể.

Tăng cường truyền thông và thông tin sau khi phân cấp: Tỉnh Hòa Bình đã bắt đầu đơn giản hóa quá trình lập kế hoạch bằng việc soạn thảo những “hướng dẫn lập kế hoạch” cho cấp xã và cấp huyện. Những hướng dẫn này bao trùm một số khía cạnh trong thông lệ lập kế hoạch tốt hơn, ví dụ như sự tham gia của người dân địa phương trong quá trình lập kế hoạch, nhấn mạnh vào phân tích dựa trên bằng chứng, đặt thứ tự ưu tiên cho các can thiệp chính sách, và tham vấn một cách chủ động và tích cực.

Trách nhiệm giải trình ở cấp thành phố: Thành phố Hồ Chí Minh đã có sáng kiến thực hiện một cuộc “Điều tra về mức độ hài lòng của người dân đối với các dịch vụ công” năm 2008 dùng kinh phí của riêng thành phố. Hội đồng Nhân dân thành phố đã huy động kinh phí để thực hiện lại cuộc điều tra này, theo đó thu thập thông tin về những khó khăn vướng mắc của dân trong việc sử dụng dịch vụ, mức độ hài lòng và không hài lòng, mức độ minh bạch và tiếp cận thông tin, và các cơ chế phản hồi. Sự phản kháng đã được khắc phục bằng một kế hoạch phối hợp chặt chẽ với các cơ quan có liên quan, tổ chức các phiên tham vấn trong quá trình lập kế hoạch để đảm bảo là bảng câu hỏi là phù hợp, và tổ chức các cuộc hội thảo sau đó để đảm bảo rằng các kết quả điều tra được hiểu rõ.

Các thách thức và thành công của cơ chế người tố cáo hành vi tham nhũng: Năm 2003, ông Đinh Đình Phú, một thiếu tá quân đội về hưu ở thị trấn Đồ Sơn thành phố Hải Phòng đã phát hiện một vụ tham nhũng nghiêm trọng liên quan đến quản lý sử dụng đất. Nhận thấy tình trạng không công bằng này, đầu năm 2004, ông Phú đã bắt đầu gửi đơn tố cáo đi nhiều nơi, nhưng được đáp lại bằng sự im lặng. Ông Phú đã bị kết tội “lợi dụng dân chủ để vu khống lãnh đạo, Đảng và chính quyền”. Ông Phú đã bị đưa ra tòa cấp dưới ở Hải Phòng và bị kết tội. Nhưng là một quân nhân đã nghỉ hưu, ông không từ bỏ một cách dễ dàng. Sau khi kiến nghị khẩn cấp lên Tòa án Nhân dân Tối cao, lên Bộ Công an, lên Thủ tướng và Phó Thủ tướng, vụ việc này đã bị điều tra và ông Phú đã được Thanh tra Chính phủ tuyên bố vô tội.

Các phương tiện truyền thông đại chúng thực hiện vai trò giám sát của mình: Kể từ năm 2007, nạn thu cước không theo đồng hồ km đã trở nên phổ biến ở một số hãng taxi dù tại sân bay thành phố Hồ Chí Minh. Các phóng viên của báo Thanh Niên đã bắt đầu tìm hiểu tình trạng này bằng cách phỏng vấn các hành khách và tài xế taxi, và sau đó phanh phui vụ việc lên mặt báo. Sau những cuộc điều tra được tiến hành sau đó, tờ báo này đã đưa tin rằng những nhân viên bảo vệ cảng hàng không đã vòi tiền hối lộ của các tài xế taxi để các tài xế này có quyền ưu tiên đón khách. Các tài xế taxi nói rằng chính khoản tiền lót tay này đã buộc họ phải thu tiền cước taxi cao hơn từ hành khách. Việc đưa tin quyết liệt đã góp phần tăng tính trách nhiệm giải trình của những cơ quan đã góp phần gây nên nạn taxi dù.

một rào cản có liên quan về trách nhiệm giải trình. Nếu như hệ thống trách nhiệm giải trình mang tính không cân xứng, ví dụ như việc mắc sai lầm sẽ bị xử lý nặng hơn so với việc không làm tốt việc gì đó, thì sẽ dẫn đến kết quả là những cơ quan cung cấp thông tin sẽ có hành vi tránh rủi ro để tự bảo vệ mình. Nhưng điều này cũng mô tả chính xác hệ thống của Việt Nam: những người công bố thông tin có thể bị xử lý nếu như họ phạm sai lầm, nhưng lại không được khen thưởng nếu như họ cung cấp thông tin.

Các chủ đề và bài học cho cải cách quản trị nhà nước

Bối cảnh đang thay đổi của việc phân cấp trao quyền và trách nhiệm giải trình không diễn ra một cách đồng đều hay theo một mô hình định sẵn. Trên thực tế, cách tiếp cận cải cách của Việt Nam là một cách tiếp cận theo kiểu thử nghiệm, có nghĩa là từng bước tìm kiếm giải pháp cho các vấn đề của xã hội. Và việc thử nghiệm tiếp tục diễn ra, trong đó các ranh giới đang thử bị phá vỡ theo cách này hay cách khác. Bản tóm tắt một số sáng kiến về quản trị nhà nước ở địa phương, về cung cấp dịch vụ, và về giám sát được mô tả trong Hộp I. Một số sáng kiến có mức độ thành công hơn so với những sáng kiến khác, nhưng tinh thần thử nghiệm và mức độ sẵn sàng phá vỡ các ranh giới là những đặc điểm chung.

Khi nghiên cứu những cải cách thể chế sâu rộng ở Việt Nam và thực hiện diễn ra trong hai thập kỷ qua, có một số điểm chính nổi bật lên. Đó là:

- *Mức độ phân cấp và trao quyền là tương đối lớn, cả về phương diện địa lý và chức năng.*
- *Các hệ thống giải trình trách nhiệm mới đang được xây dựng, nhưng thường chậm và không phải lúc nào cũng tối ưu.*

- *Trong hệ thống phân cấp và trao quyền này, ngày càng có nhiều xung đột lợi ích nảy sinh.*
- *Thông tin đóng vai trò trung tâm trong bất cứ một hệ thống giải trình trách nhiệm nào.*
- *Những cải cách thành công nhất đều là do có những chủ thể liên quan được trao quyền để thúc đẩy thay đổi*
- *Người dân ngày càng trở nên đòi hỏi hơn - khi Việt Nam nỗ lực trở thành một nước có thu nhập trung bình hiện đại, áp lực cải thiện chất lượng dịch vụ, tiếng nói và nhu cầu được tham gia của người dân sẽ ngày càng mạnh mẽ hơn.*

Việc phân cấp và trao thẩm quyền, dù là trên khía cạnh kinh tế, địa lý hay chức năng, đều làm nảy sinh những câu hỏi về trách nhiệm giải trình. Trên thực tế, khái niệm “phân cấp và trao quyền đi đôi với trách nhiệm giải trình” có vẻ như mâu thuẫn. Mặc dù đây là mâu thuẫn không dễ giải quyết, song các cơ chế trách nhiệm giải trình đang góp phần bù đắp chỗ trống này.

Thập kỷ đầu tiên sau Đổi Mới là một giai đoạn của phân cấp và trao quyền về kinh tế, từ những cơ quan lập kế hoạch xuống cho người dân và doanh nghiệp. Thập kỷ thứ hai đã chứng kiến sự phân cấp trao quyền và trách nhiệm mạnh mẽ xuống cho các tỉnh, và trách nhiệm giải trình lớn hơn cho cấp xã. Gần đây hơn, việc phân cấp và trao quyền về chức năng cho các đơn vị cung cấp dịch vụ đã cải thiện kết quả, nhưng lại làm nảy sinh những thách thức mới trong việc gắn trách nhiệm giải trình với các cơ chế khuyến khích.

Vậy điều gì sẽ chờ đợi chúng ta trong thập kỷ tới?

1. ĐỔI MỚI NHÀ NƯỚC VÀ THỂ CHẾ

Năm 2009 đặt ra một loạt thách thức mới cho Việt Nam. Trước tình hình nền kinh tế thế giới đi xuống với tốc độ nhanh, trọng tâm chính của các nhà lãnh đạo và người dân Việt Nam là vật lộn để tìm ra các giải pháp đưa nền kinh tế trong nước thoát khỏi cuộc khủng hoảng có khởi nguồn từ bên ngoài. Nếu như thách thức của đầu năm 2008 đặt ra cho chính phủ là làm thế nào để kiểm soát một nền kinh tế phát triển quá nóng với tốc độ lạm phát gia tăng chóng mặt lại bị nóng hơn bởi dòng vốn nước ngoài rất lớn đổ vào trong nước thì đến năm 2009, tình hình lại chuyển sang hướng hoàn toàn ngược lại. Những quan ngại về lạm phát gia tăng đã giảm dần và các vấn đề phát sinh do tác động thực sự của cuộc khủng hoảng tài chính quốc tế trở thành trọng tâm chú ý. Khi Báo cáo này được công bố thì dự báo các chỉ số tăng trưởng lại một lần nữa tăng lên, tuy nhiên một thách thức mới trên phương diện tài chính lại đặt ra cho các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam.

Trong khi tình hình kinh tế vĩ mô của Việt Nam tiếp tục biến động thì một loạt những thách thức – cả thách thức mới cũng như những thách thức đã tồn tại từ lâu – đòi hỏi Việt Nam phải có những đổi mới khác với các giai đoạn trước đây. Cừ tri ngày càng đòi hỏi nhà nước phải gia tăng hiệu quả và minh bạch của các dịch vụ công cho tất cả mọi người, không chỉ đơn thuần cho những ai có khả năng chi trả. Người dân ngày càng quan tâm đến việc nhà nước đảm bảo rằng các khoản đầu tư của nhà nước được lựa chọn đúng đắn, và những người bị ảnh hưởng phải được đền bù thỏa đáng. Tham nhũng vẫn tiếp tục là một vấn

đề lớn mà rất nhiều chủ thể - cả trong và ngoài chính phủ - quan ngại.

Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010 tập trung vào những thách thức trong dài hạn của công cuộc đổi mới thể chế. Thể chế là những nguyên tắc xác định mối quan hệ giữa xã hội và các thành viên trong xã hội và thể chế ngày càng được nhìn nhận như là yếu tố chính quyết định sự phát triển lâu dài của một quốc gia.

Đổi mới thể chế là một quá trình lâu dài và do đó cần phải có hiểu biết về quá trình thay đổi thể chế để có thể xác định được những vấn đề Việt Nam hiện đang phải đương đầu cũng như sẽ phải đương đầu trong thập kỷ tới. Phần tiếp theo của chương này cho rằng, một trong những đặc thù của quá trình đổi mới và phát triển của Việt Nam trong các thập kỷ vừa qua là quá trình phân cấp và trao quyền – một quá trình không chỉ diễn ra trên phương diện địa lý mà còn trên các phương diện khác.

Một Nhà nước đang phân cấp và trao quyền

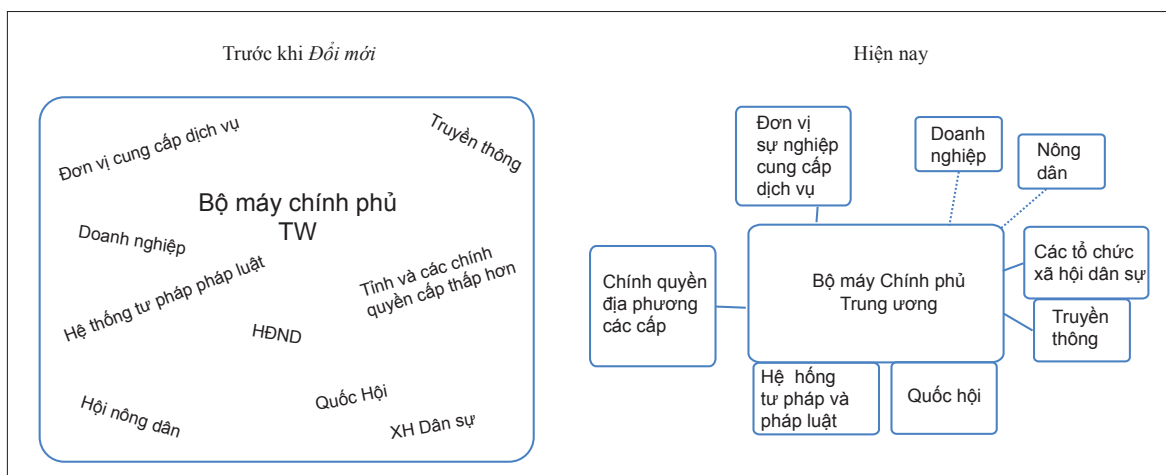
Khi tìm hiểu các mối quan hệ quản lý nhà nước, một khuôn khổ nghiên cứu thông thường luôn xem xét các mối quan hệ giữa ba nhóm chủ thể riêng biệt: Nhà nước, khu vực doanh nghiệp, và xã hội dân sự. Đặc điểm cơ bản này của rất nhiều nghiên cứu về thể chế ngầm giả định mức độ độc lập rất lớn về các mục tiêu và kiểm soát trong đó thể chế đóng vai trò trung gian, cầu nối điều hòa các mối quan hệ.

Tuy nhiên, ở Việt Nam, các thành phần cấu thành nên xã hội gắn bó chặt chẽ với nhau hơn so với ở hầu hết các nước khác. Điều này đặc biệt đúng trong thập kỷ 70 và 80 trước khi mở ra các chính sách kinh tế của thời kỳ đổi mới. Các bộ phận của hệ thống nhà nước được bố trí theo địa lý và chức năng, các đơn vị chức năng còn đảm đương cả chức năng sản xuất kinh tế như nông nghiệp và công nghiệp, nhưng tất cả đều được nhìn nhận như là các bộ phận trong một tổng thể. Trách nhiệm giải trình chủ yếu được đưa vào hệ thống kiểm soát hành chính nhằm đảm bảo sự tuân thủ nguyên tắc và quy định cũng như nhằm đạt được các mục tiêu đã đề ra.

Để giải quyết các vấn đề phát sinh do hiệu quả hoạt động kinh tế xuống quá thấp trong những năm sau khi thống nhất đất nước, một loạt các trải nghiệm “phá rào” bắt đầu đưa nền kinh tế Việt Nam chuyển hướng sang một mô hình mới¹. Ngay trước khi bắt đầu thời kỳ Đổi mới vào năm 1986, một số bộ phận trong tổng thể hệ thống đã được trao nhiều quyền tự chủ hơn. Nông nghiệp, một lĩnh vực của nền kinh tế được tập thể hóa từ những năm 50 của thế kỷ trước, đã bắt đầu quá trình chuyển đổi trong thập kỷ 80 trên cơ sở các quyền đất đai cơ bản được trả lại cho người nông

dân – cho phép họ có thể giữ lại một phần sản lượng nông nghiệp sản xuất ra. Quá trình chuyển đổi này được đẩy nhanh cùng với các chính sách của thời kỳ Đổi mới – do đó, đây chính là mốc thuận lợi để bắt đầu tìm hiểu quá trình thay đổi. Trong khu vực doanh nghiệp, các doanh nghiệp hầu như không có quyền tự chủ và tự trị về sản xuất. Cơ chế khuyến khích không còn dựa trên các nỗ lực tập thể phi cá nhân để hướng tới các mục tiêu phát triển xã hội mà đã bắt đầu đưa ra những “phần thưởng” thích đáng cho các nhà sản xuất kinh tế. Về trách nhiệm giải trình, hệ thống trách nhiệm từ trên xuống dưới thông qua sự tuân thủ các quy định có tính chất áp đặt về hành chính bắt đầu nhường chỗ cho hệ thống trách nhiệm ngày càng hướng mạnh tới cơ chế tự chịu trách nhiệm về hiệu quả hoạt động. Đối với sản xuất kinh tế, cơ chế trách nhiệm từ dưới lên như thế được hình thành và phát triển một cách tự nhiên thông qua cơ chế thị trường. Đến nay, các lĩnh vực nông nghiệp và công nghiệp (tư nhân) ngày càng trở thành các chủ thể tự chủ hoàn toàn và mối quan hệ tách biệt với nhà nước cần được điều hòa bởi các thể chế mới. Về bản chất, có thể nói, một trong những đặc trưng chủ yếu của thời kỳ đổi mới là quá trình giao quyền dưới một số hình thức.

Hình 1.1. Nhà nước phân cấp và giao quyền



Tiếp theo quá trình trao quyền quyết định trong các lĩnh vực kinh tế là sự trao quyền đáng kể trên các phương diện khác. Hình 1.1 thể hiện các mối quan hệ trao quyền. Chính quyền địa phương các cấp đã được trao nhiều quyền tự chủ hơn trong việc lựa chọn các dự án đầu tư, và thu chi ngân sách. Trong thập kỷ đầu tiên sau khi triển khai chính sách đổi mới, quy trình lập kế hoạch và thẩm quyền quyết định các vấn đề đất đai đã được phân cấp đáng kể cho các địa phương. Trong thập kỷ thứ hai sau đổi mới, các địa phương đã có vai trò lớn hơn trong quy trình ngân sách và trong các quyết định đầu tư công, và quá trình phân cấp thẩm quyền quyết định các vấn đề liên quan đến quyền sử dụng đất vẫn đang được triển khai. Chính quyền địa phương các cấp cũng ngày càng có nhiều tiếng nói hơn trong các quyết định quản lý nhân sự. Trong vài năm gần đây, quá trình phân cấp cho địa phương vẫn được triển khai với việc trao quyền quyết định về đầu tư công, mở rộng các hình thức kết hợp nhà nước – tư nhân trong đầu tư, và phân cấp quản lý nhân lực ở địa phương.

Các bộ phận trong hệ thống chính phủ tham gia trực tiếp vào việc cung cấp dịch vụ cho người dân, đặc biệt trong lĩnh vực y tế và giáo dục, cũng đã được trao quyền tự chủ về tổ chức hoạt động và tài chính đối với các chức năng nói trên. Trong thập kỷ đầu tiên kể từ đổi mới, các đơn vị sự nghiệp được trao quyền thu phí từ người sử dụng dịch vụ, các nhà cung cấp dịch vụ tư nhân được phép tham gia cung cấp một số loại hình dịch vụ. Trong mười năm kế sau đó, việc trao quyền tự chủ tài chính cho các đơn vị hành chính và đơn vị sự nghiệp cũng như sự tham gia của các chủ thể phi nhà nước trong cung cấp dịch vụ tiếp tục được triển khai và mở rộng. Gần đây, quá trình này tiếp tục được thực hiện với việc trao quyền tự chủ hơn nữa cho các đơn vị sự nghiệp cung cấp dịch vụ và đẩy mạnh quá trình “xã hội hóa” việc cung cấp dịch vụ, cho phép sự tham gia của tất cả các chủ thể phi nhà nước vào cung cấp dịch vụ, thậm chí còn có các chính sách ưu đãi cho các chủ thể phi nhà nước.

Một số nội dung trong hệ thống tư pháp và pháp lý cũng có các dấu hiệu của quá trình phân cấp

và trao quyền. Luật sư được mở rộng quyền cung cấp dịch vụ tư vấn luật và tham gia vào các quy trình tố tụng. Quyền tài phán cũng đã được phân cấp cho tòa án để xử lý các tranh chấp về kinh tế. Quá trình trao quyền cho các cá nhân và tổ chức hoạt động trong lĩnh vực luật pháp tiếp tục được thực hiện trong thập kỷ thứ hai sau đổi mới, với việc luật sư được trao quyền hành nghề trong các văn phòng và hãng luật, và các tổ chức xã hội dân sự được quyền cung cấp dịch vụ tư vấn pháp lý. Thẩm quyền tư pháp của các tòa án cũng được tiếp tục mở rộng để xử lý một số vụ việc hành chính, và mở rộng phạm vi trách nhiệm của tòa án cấp quận, huyện trong việc xử lý các tranh chấp về kinh tế. Quá trình trao quyền cho các tổ chức và cá nhân hoạt động trong lĩnh vực luật pháp được tiếp tục thực hiện trong những năm gần đây. Phạm vi hoạt động của hệ thống hỗ trợ pháp lý và các trung tâm tư vấn pháp lý của các tổ chức xã hội dân sự cũng được mở rộng. Việc thực thi các phán quyết dân sự ngày càng trở nên độc lập với hệ thống hành pháp và thẩm quyền tư pháp của tòa án đối với các vụ việc hành chính cũng đã mở rộng, tương tự như với các vụ việc về hình sự và dân sự. Hiện đang có một số hoạt động thí điểm chủ trương xã hội hóa các hoạt động tư pháp và thi hành án.

Vai trò giám sát của Quốc hội cũng được gia tăng. Trong hai thập kỷ đầu tiên sau đổi mới, quá trình phân cấp và trao các thẩm quyền giám sát cho Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp được thực hiện và hiện vẫn đang tiếp tục. Các cơ quan giám sát như Kiểm toán Nhà nước hiện báo cáo trực tiếp cho Quốc hội.

Trong một số lĩnh vực, sự phân cấp và trao quyền diễn ra vẫn còn hạn chế song đã có chuyển biến. Xã hội dân sự hiện đang tồn tại và phát triển ở Việt Nam vẫn chủ yếu bao gồm các tổ chức có quan hệ chặt chẽ với nhà nước, mặc dù đã có những bước tiến khiêm tốn trong việc nói lòng các quy định tham gia của tổ chức xã hội và tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức xã hội dân sự lên tiếng. Trong mười năm sau đổi mới, các tổ chức quần chúng được trao nhiều thẩm quyền để tiến hành một loạt các hoạt động công, và một số loại hình tổ chức xã hội dân sự được phép thành

lập và hoạt động trên nguyên tắc tài chính độc lập. Gần đây, các tổ chức quần chúng và các tổ chức xã hội dân sự đã được trao quyền thực hiện một số hoạt động công khác, đặc biệt là trong lĩnh vực chống tham nhũng, cung cấp dịch vụ, dân chủ cơ sở, đổi mới thủ tục hành chính và xây dựng pháp luật.

Lĩnh vực truyền thông mặc dù vẫn gắn bó chặt chẽ với nhà nước hơn so với nhiều nước khác, quyền tự chủ của các cơ quan, tổ chức truyền thông cũng đã được mở rộng trên phương diện tài chính và phát hành, và trong một chừng mực nào đó là về nội dung. Trong thập kỷ đầu tiên sau đổi mới, giới truyền thông đã trở nên độc lập hơn về tài chính, và các quyền báo chí của truyền thông và phóng viên được mở rộng. Trong thập kỷ thứ hai sau đổi mới, các cơ quan, tổ chức truyền thông ngày càng trở nên độc lập hơn với cơ quan chủ quản của mình và được phép linh hoạt hơn trong sản xuất truyền thông.

Mặc dù quá trình phân cấp và trao quyền đã diễn ra và đem lại các kết quả tích cực song không phải lúc nào phân cấp và trao quyền cũng hoàn toàn tốt. Báo cáo Phát triển Việt Nam lần này cho rằng, cần duy trì sự kiểm soát ở trung ương vì một số mục đích nhất định. Khi sự cạnh tranh giữa các địa phương dẫn đến việc chính quyền một số tỉnh bỏ qua các tác động chính sách của tỉnh mình tới các tỉnh lân cận, lúc đó cần phải có cơ chế khuyến khích việc lập kế hoạch ở cấp vùng. Khi cần tới sự thống nhất và đồng bộ trong cả nước, ví dụ như hệ thống xây dựng pháp luật thì cần tập trung thẩm quyền xây dựng luật, hơn là trao quyền – một số thay đổi trong quy trình xây dựng luật pháp hiện nay phần nào là những đổi mới tích cực do đã tập trung trao quyền xây dựng luật cho một số chủ thể cụ thể và tập trung phương thức xây dựng luật. Hoặc với những phương diện hay lĩnh vực thường nảy sinh vấn đề bất đối xứng về thông tin, ví dụ như thông tin về chất lượng chăm sóc sức khỏe và trình độ, chuyên môn của các cá nhân hành nghề chăm sóc sức khỏe, lại cần phải có các chuẩn mực quốc gia để áp dụng chung trong cả nước.

Ngay cả khi việc phân cấp và trao quyền phù hợp, các vấn đề mới vẫn nảy sinh. Việc trao quyền cũng song hành với việc trao nghĩa vụ, và việc đảm bảo rằng các tổ chức, chủ thể mới được trao quyền có thể thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình một cách đúng đắn là công việc của hệ thống trách nhiệm giải trình.

Các hình thức trách nhiệm giải trình mới

Trong tiếng Việt, hai thuật ngữ trách nhiệm giải trình (accountability) và trách nhiệm (responsibility) rất giống nhau song ý nghĩa của hai từ có sự khác biệt đáng kể.² 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 rằng 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 có các cơ chế khen thưởng, xử phạt đúng đắn để khuyến khích hiệu quả làm việc. Trong Báo cáo này có phân biệt hai loại trách nhiệm giải trình:

- Trách nhiệm giải trình đảm bảo việc tuân thủ (hệ thống trách nhiệm giải trình hướng lên trên): Cá nhân hay tổ chức chú trọng tới các nguyên tắc, quy định và kiểm soát đưa từ trên xuống, nhấn mạnh tới sự tuân thủ các quy định và hướng dẫn trong một hệ thống cấp bậc.
- Trách nhiệm giải trình đối với kết quả hoạt động (hệ thống trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới): Cá nhân hay tổ chức chú trọng tới các kết quả họ được giao thực hiện, và có các cơ chế để đảm bảo rằng cá nhân hay tổ chức nào làm không đúng sẽ phải chịu hệ quả, và cá nhân hay tổ chức nào làm tốt sẽ được thưởng.

Giống như mọi mô hình, cách tiếp cận này đã bỏ qua rất nhiều yếu tố như các hình thức trách nhiệm giải trình khác nhau, hoặc các cách kết hợp trách nhiệm giải trình. Tuy nhiên, sức mạnh của các mô hình là ở chỗ tập trung vào các nội dung mấu chốt của vấn đề. Trong trường hợp

này, các đặc trưng của trách nhiệm giải trình hướng lên trên là hệ thống cấp bậc cũng như các hình thức thưởng phạt hành chính, còn đặc trưng của của trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới là ý kiến phản hồi từ khách hàng, các thông tin cung cấp cho khách hàng, và sự tham gia vào quá trình ra quyết định.

Hệ thống trách nhiệm giải trình nào có thể áp dụng phù hợp nhất cho một chức năng cụ thể phụ thuộc vào các đặc tính của chức năng đó hoặc các hoạt động của nó. Nếu có hệ thống thông tin hoàn hảo thì hai loại hình trách nhiệm giải trình như trình bày ở trên cũng tương tự như nhau do việc giám sát từ trên xuống có thể dễ dàng đánh giá được một tổ chức thực hiện vai trò của mình tốt đến đâu. Tuy nhiên, khi thông tin là không hoàn hảo, và tất nhiên là không bao giờ có thể hoàn hảo, thì việc thực hiện giám sát sẽ rất tốn kém. Đối với việc cung cấp dịch vụ, những người có thông tin tốt nhất có thể là khách hàng – người đang sử dụng dịch vụ. Ngành y tế là một ví dụ tiêu biểu. Việc các nhà cung cấp dịch vụ y tế chịu trách nhiệm đối với bệnh nhân và gia đình bệnh nhân thông qua hệ thống trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới – dựa trên các thông tin từ khách hàng - sẽ hoạt động hiệu quả hơn hệ thống trách nhiệm giải trình thuần túy từ trên xuống. Nhưng đồng thời, không phải thông tin nào khách hàng cũng biết rõ. Vẫn lấy ví dụ trong ngành y tế, hầu hết các bệnh nhân không thể dễ dàng có được các thông tin về chất lượng của bác sỹ và dược phẩm – do đó cần phải có một số biện pháp đảm bảo trách nhiệm giải trình hướng lên trên.

Một điểm khác biệt cần làm rõ khi tìm hiểu các hệ thống trách nhiệm giải trình là nguyên nhân của tình trạng hoạt động yếu kém hay hiệu quả. Có hàng vạn sự khác biệt giữa lỗi cố ý, lỗi do vô trách nhiệm, và lỗi do sơ ý, và nếu một hệ thống trách nhiệm giải trình áp dụng cùng một biện pháp cho tất cả các loại lỗi đó thì hệ thống đó sẽ không đem lại những tác động như mong muốn. Tương tự, nếu một sai phạm bị phạt nặng hơn là việc không thực hiện công việc tốt, hệ quả sẽ là các hành vi né tránh rủi ro và dẫn đến chậm trễ trong thực hiện công việc, làm phát sinh yêu

cầu phải có sự phê duyệt từ các cấp cao hơn, v.v. Ngược lại, một hệ thống trách nhiệm giải trình chỉ chú trọng đến toàn các yếu kém – phạt những sai phạm hoặc làm không tốt – thì hệ thống đó mới chỉ hoàn thành một nửa nhiệm vụ cần làm của một hệ thống trách nhiệm giải trình. Việc khen thưởng kịp thời và thích đáng các cá nhân, tổ chức làm tốt cũng có ý nghĩa quan trọng không kém. Thông thường, các hình thức phạt do hoạt động không đúng thẩm quyền thường lớn hơn các lợi ích thu được khi đưa ra các quyết định đúng đắn – một đặc điểm hiển hiện ở trong rất nhiều lĩnh vực ở Việt Nam – từ việc công bố thông tin đến quyết định các vấn đề nhỏ hơn. Khi Việt Nam đang dần trở thành một nước có thu nhập trung bình, một trong những thách thức lớn nhất sẽ là làm thế nào để xây dựng được hệ thống trách nhiệm giải trình phù hợp nhất.³

Một hướng để xác định hệ thống trách nhiệm giải trình như đã được trình bày trong Báo cáo Phát triển Thế giới năm 2004, trong đó đưa ra hai phương thức tiếp cận đối với trách nhiệm giải trình là tiếp cận dài và tiếp cận ngắn. Phương thức tiếp cận dài đối với trách nhiệm giải trình đòi hỏi có sự tham gia của công dân trong việc yêu cầu các tổ chức cung cấp dịch vụ phải chịu trách nhiệm gián tiếp thông qua quy trình bầu cử.

Một hệ thống như thế cũng cần phải có vai trò quan trọng của thông tin để cung cấp cho hệ thống phản hồi từ người dân về những loại hình dịch vụ mà người dân cảm thấy là quan trọng nhất.

Ở Việt Nam, một cơ chế để người dân thể hiện mong muốn và lo ngại là thông qua Mặt trận Tổ quốc Việt Nam – nơi thu thập ý kiến, nguyện vọng và những bức xúc của người dân thông qua quá trình tham vấn trong hệ thống các tổ chức quần chúng. Các vấn đề này hàng năm đều được báo cáo tại phiên khai mạc của Quốc hội. Với vị thế của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là một tổ chức chính thức, thậm chí là một tổ chức có các quyền và nghĩa vụ được Hiến pháp quy định, công tác báo cáo trước Quốc hội về những vấn đề của người dân thực sự có sức mạnh. Hộp 1.1

tóm tắt một số vấn đề mà người dân đang quan tâm và thậm chí còn cho thấy những lĩnh vực, vấn đề mà hệ thống trách nhiệm giải trình còn có yếu kém.

Hệ thống trách nhiệm giải trình này góp phần đáp ứng yêu cầu về thông tin trong trách nhiệm giải trình – nghĩa là, hệ thống cung cấp các thông tin cho đội ngũ lãnh đạo về những lo ngại và mong muốn của người dân. Nhưng phương thức này chưa đáp ứng yêu cầu về vị trí trung tâm của trách nhiệm giải trình trong việc đảm bảo rằng những vấn đề người dân nêu ra sẽ được giải quyết, và giải quyết đến đâu – nếu những vấn đề đó không được giải quyết, thì hệ quả sẽ là gì? Báo cáo Phát triển Thế giới năm 2004 khi giới thiệu phương thức tiếp cận dài đối với trách nhiệm giải trình cũng đã trình bày về phương pháp tiếp cận ngắn. Phương pháp tiếp cận ngắn đối với trách nhiệm giải trình chú trọng đến các dịch vụ cụ thể - nó không chỉ dựa vào hệ thống bầu cử mà nhấn mạnh đến sự trao đổi thông tin, ý kiến giữa nhà cung cấp dịch vụ và khách hàng. Hệ thống này hiện mới chỉ đang được hình thành ở Việt Nam ở một số nơi và áp dụng cho một số chức năng, song sẽ trở nên quan trọng hơn khi các trách nhiệm được chuyển giao.

Quá trình chuyển đổi khi phân cấp và giao quyền cũng như tăng trách nhiệm giải trình không phải là một quá trình bằng phẳng, thẳng đường hay được định trước. Trong thực tế, cách tiếp cận của Việt Nam đối với cải cách là từng bước tìm kiếm giải pháp cho các vấn đề của xã hội, là phương thức tiếp cận thử nghiệm. Và phương thức thử nghiệm này khiến cho các đường biên dịch chuyển theo hướng này hay hướng ngược lại vẫn tiếp tục diễn ra. Các cơ chế về trách nhiệm giải trình không tự động hình thành và phát triển để điều hòa các mối quan hệ mới. Ngược lại, cần phải có sự nỗ lực thực sự để tạo ra các cơ chế này. Các vấn đề phát sinh do cơ chế tập thể, trong đó lợi ích thì cả nhóm được hưởng trong khi tổn thất thì chỉ người thực hiện hành động phải gánh chịu hiện diện trong rất nhiều nội dung của báo cáo và có thể cản trở sự phát triển.

Phụ lục của báo cáo này bao gồm một loạt các mốc chỉ ra những thay đổi về phân quyền và

trách nhiệm giải trình. Mục đích của việc tổng hợp các mốc thay đổi này không phải là đưa ra một danh mục tất cả các hành động mà thực tế nó đưa ra những nhận định chủ quan khi cần phải xác định thời điểm về phân quyền và trách nhiệm giải trình diễn ra thay đổi. Giá trị của phần tổng hợp mốc thời gian chính là ở chỗ nó đưa ra một bức tranh về một hệ thống đang thay đổi.

Các dữ liệu làm cơ sở cho Phân tích

Chủ đề trọng tâm của Báo cáo Phát triển Việt Nam này là sự phân cấp và trao quyền trong các thập kỷ qua diễn ra trên một loạt các lĩnh vực hoạt động và dịch vụ, đồng thời đòi hỏi phải có các cơ chế mới về đảm bảo trách nhiệm. Mặc dù có thể xác định việc phân cấp và trao quyền qua việc tìm hiểu các văn bản luật, xem xét lại cả quá trình, song việc đánh giá và phân tích tác động của những thay đổi đòi hỏi một phương thức tiếp cận khác. Quá trình phân tích đó cần có các dữ liệu về việc người dân và doanh nghiệp đánh giá môi trường thể chế như thế nào, về những trải nghiệm của họ trong mối quan hệ với nhà nước và về những vấn đề họ gặp phải. Các dữ liệu về quản lý này thường rất hiếm có so với các dữ liệu về kinh tế và nếu như vài thập kỷ trước đây, ở Việt Nam gần như không có các thông tin thực sự về các chủ đề này thì hiện nay, ngày càng có nhiều dữ liệu khảo sát góp phần bù đắp sự thiếu hụt thông tin này.

Báo cáo Phát triển Việt Nam này sử dụng rất nhiều thông tin từ một số nguồn dữ liệu quản trị nhà nước chính (Hộp 1.2). Một là, trong đợt khảo sát Mức sống Hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) năm 2008 do Tổng cục Thống kê tiến hành đã có một thay đổi hết sức quan trọng. Một mô-đun mới về Quản trị nhà nước đã được bổ sung và phiếu khảo sát về nội dung này được gửi tới trên 9000 hộ gia đình trong cả nước. Quy mô mẫu dao động từ 72 hộ ở Kon Tum tới 300 hộ ở Thành phố Hồ Chí Minh, và ở hầu hết các địa phương đều có trên 100 người trả lời phiếu khảo sát. Các dữ liệu khảo sát ở cấp tỉnh thường có tỷ lệ phần trăm sai sót nhất định và khi phân tích có tính đến vấn đề này. Tuy nhiên, việc có trên 9000 quan sát về sự hài lòng của người dân đối với các dịch vụ của chính phủ, sự tham gia

Hộp 1.1. Các thách thức về thể chế được nhấn mạnh trong báo cáo của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trước Quốc hội

Trong báo cáo tháng Năm năm 2009 trước Quốc hội, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cho biết: tổ chức này đã thu thập được 2.446 ý kiến và kiến nghị của cử tri và người dân trong cả nước. Mặc dù lãnh đạo chính phủ đã thực hiện được nhiều thành tựu trong nhiều lĩnh vực, song báo cáo vẫn chỉ ra một số nội dung chính mà người dân lo ngại và quan tâm. Phần nội dung tóm tắt các quan ngại của người dân ở dưới đây cho thấy những vấn đề đáng chú ý cũng như những điểm yếu trong hệ thống trách nhiệm giải trình:

- Thiếu các dữ liệu tin cậy về tình trạng lao động và việc làm trong thời kỳ suy thoái kinh tế. Báo cáo chỉ ra rằng, các số liệu về số lao động mất việc và các lĩnh vực kinh tế, các loại hình sản xuất và kinh doanh “vẫn còn chưa chính xác và không thống nhất, gây ra nhiều khó khăn cho việc thực thi các giải pháp hỗ trợ của chính phủ.”
- Những vấn đề liên quan đến tái định cư được trình bày trong một số nội dung của báo cáo. Mặc dù báo cáo đã ghi nhận rằng, chính phủ đã có nhiều chính sách cho nông nghiệp và phát triển nông thôn song báo cáo cũng nhận xét: “những chính sách này đã không đáp ứng các nhu cầu và yêu cầu đang phát sinh và gia tăng, và khoảng cách giàu nghèo vẫn tiếp tục tăng lên. Việc thu hồi đất nông nghiệp và lâm nghiệp để xây các khu công nghiệp, các trung tâm đô thị và sân golf ở nhiều địa phương vẫn còn được thực hiện một cách tràn lan, không có cơ sở vững vàng dẫn đến tình trạng quỹ dự trữ đất nông nghiệp tiếp tục bị thu hẹp; và nhiều đơn vị đã được giao đất để thực hiện dự án đã không hoàn thành các dự án, để tình trạng đất đã được cấp bị bỏ hoang, lãng phí, không được khai thác, hoặc việc sử dụng đất không đúng với mục đích đã đề ra, hoặc trao đổi đất để có các nguồn thu không minh bạch dẫn đến sự bất bình và không hài lòng trong một bộ phận người dân.”
- Mặc dù báo cáo ghi nhận các khoản tiền thưởng trong dịp Tết song cũng lưu ý một số trường hợp sai phạm đáng tiếc đã xảy ra ở nhiều nơi. Ở một số địa phương, chính sách thưởng Tết không được thực hiện một cách dân chủ, có trách nhiệm và tiền thưởng Tết thường được quyết định trên cơ sở thỏa thuận. Báo cáo đã lưu ý rằng, rất nhiều người nghèo đã không được hưởng lợi từ chính sách này hoặc nếu có thì cũng bị chậm trễ hoặc xà xéo. “Rất nhiều cử tri kiến nghị lên chính phủ và các cấp chính quyền chỉ ra các cán bộ phải chịu trách nhiệm để có thể xử lý một cách nghiêm minh những người làm sai chính sách và quy định.”
- Mặc dù đã đạt được những thành tựu đáng khen ngợi trong lĩnh vực phòng chống tham nhũng và lãng phí, báo cáo cũng đã chỉ ra rằng tình trạng tham nhũng và lãng phí vẫn tiếp tục diễn ra. “Rất nhiều trường hợp tham nhũng đã được đưa ra ánh sáng và đã thu hút sự ủng hộ, chú ý và quan tâm của đông đảo quần chúng nhân dân. Tuy nhiên, các cơ quan chức năng có trách nhiệm vẫn còn chậm trễ trong việc xử lý hoặc xử lý không thỏa đáng một số vụ việc tham nhũng, khiến cho người dân suy giảm lòng tin và sự tin nhiệm vào những người chống tham nhũng.”
- Để góp phần cải thiện tình hình chống tham nhũng và lãng phí, báo cáo chỉ ra rằng, cử tri đề nghị chính phủ “đẩy nhanh cải cách hành chính công, củng cố và khuyến khích sự minh bạch, rõ ràng của hệ thống để chấm dứt và ngăn chặn tình trạng tham nhũng và lãng phí, đặc biệt là tham nhũng và lãng phí trong quản lý đất đai, đầu tư, xây dựng cơ bản, sử dụng tài sản công v.v. Cử tri cũng đề nghị Quốc hội củng cố và tăng cường hiệu quả của công tác giám sát trên phương diện này.”
- Trong công tác xây dựng pháp luật, báo cáo đã hoan nghênh các nỗ lực xây dựng pháp luật. Báo cáo ghi nhận số lượng các dự án luật được thông qua và thảo luận trong các kỳ họp Quốc hội đã tăng lên so với trước đây. Tuy nhiên, báo cáo cũng chỉ ra, quá trình xây dựng một số văn bản luật còn quá chậm. Đặc biệt là việc xây dựng và ban hành các văn bản hướng dẫn. Báo cáo kiến nghị Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội từng bước giảm dần số lượng các điều luật và luật trong đó quy định việc chính phủ và các bộ chủ quản chịu trách nhiệm ban hành các văn bản hướng dẫn cụ thể. Nói cách khác, thông lệ để lại các vấn đề cần quy định chi tiết của các văn bản luật cho bộ chủ quản hoặc chính phủ ban hành trong văn bản dưới luật là điều mà cử tri cho rằng góp phần làm chậm quá trình xây dựng văn bản pháp quy.

Cuối cùng, Báo cáo của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trước Quốc hội đã tóm tắt ngắn gọn thách thức của việc xây dựng một hệ thống trách nhiệm giải trình trong một hệ thống nhà nước phân cấp và trao quyền: “Rất nhiều cử tri kiến nghị chính phủ... ‘giải quyết những khó khăn và trở ngại trong việc điều hành và quản lý hoạt động kinh tế xã hội của đất nước, đặc biệt là thủ tục hành chính, thái độ, tinh thần trách nhiệm của cán bộ và công chức trong khi thực hiện các chức năng và nghĩa vụ của mình nhằm đưa ra các giải pháp và cơ chế đúng đắn, hợp lý và kịp thời, từ đó giải quyết khó khăn và trở ngại, đẩy mạnh phát triển kinh tế và đáp ứng mong đợi của người dân.’”

Nguồn: Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Đoàn Chủ tịch. Hà Nội ngày 19/5/2009. Báo cáo: “Tổng hợp ý kiến và kiến nghị của cử tri và nhân dân”. Công bố tại hội nghị lần thứ 5 của Quốc hội Khóa 12.

của người dân vào quá trình hoạch định chính sách, khả năng tiếp cận thông tin, và các vấn đề khác, là một nguồn tài sản quý báu cho bất kỳ người nghiên cứu nào khi cố gắng tìm hiểu sự phát triển về thể chế của Việt Nam. Việc thu thập dữ liệu cho mô-đun này và các dữ liệu đó hiện là cơ sở cho các cuộc thảo luận về đổi mới cơ chế quản trị là một bước tiền quan trọng cho Việt Nam.

Nguồn dữ liệu thứ hai cũng rất quen thuộc với các nhà nghiên cứu. Từ năm 2005, cuộc khảo sát hàng năm do Sáng kiến Cạnh tranh Việt Nam (Vietnam Competitiveness Initiative - VNCI) và Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) thực hiện đã được sử dụng để xác lập Chỉ số Năng lực Cạnh tranh cấp tỉnh (Provincial Competitiveness Index - PCI) – một chỉ số được sử dụng rất phổ biến. Chỉ số PCI được ghi nhận rộng rãi là một chỉ số có tác động tích cực tới ý thức của các địa phương về cạnh tranh – và tất cả các địa phương đều mong muốn vị trí xếp hạng cạnh tranh của mình được lên cao sau mỗi năm. Đây cũng là một nguồn dữ liệu khá độc đáo về môi trường thể chế của các doanh nghiệp. Với trên 5000 doanh nghiệp tham gia vào cuộc khảo sát thực hiện trong năm 2008 – một con số lớn các doanh nghiệp tham gia khảo sát về các vấn đề liên quan đến môi trường kinh doanh – cuộc khảo sát PCI hàng năm là một nguồn dữ liệu quý về đánh giá của doanh nghiệp đối với một loạt các vấn đề thuộc các lĩnh vực khác nhau. Ngoài ra, việc một số doanh nghiệp tham gia vào cuộc khảo sát vào nhiều thời điểm khác nhau cho phép tìm hiểu một cách khá thuyết phục những thay đổi diễn ra. Báo cáo Phát triển Việt Nam năm nay cũng sử dụng các dữ liệu thu được từ cuộc khảo sát năm 2008 chỉ số PCI và các số liệu về doanh nghiệp tham gia trong cả hai đợt khảo sát 2006 và 2008 để có thể hiểu rõ hơn sự chuyển hóa của môi trường thể chế ở Việt Nam. Ngoài hai cuộc khảo sát quy mô lớn này về doanh nghiệp và hộ gia đình, Báo cáo cũng tìm hiểu các dữ liệu từ các nguồn khảo sát khác.

Các dữ liệu là nguồn thông tin phong phú giúp cho nhóm nghiên cứu có thể đưa ra ý kiến nhận định về những thách thức đặt ra cho Việt Nam

trên phương diện quản trị nhà nước mà không phải dừng lại ở việc phỏng đoán. Sự đóng góp của các tổ chức tiến hành khảo sát, Tổng cục Thống kê và VNCI-VCCI, và hàng ngàn người dân và doanh nghiệp tham gia vào những cuộc khảo sát này thực sự vô cùng quý báu. Tuy nhiên, cũng như bất kỳ các bộ dữ liệu nào, trách nhiệm của những người tổ chức và tham gia khảo sát dừng lại ở chất lượng của dữ liệu. Các cá nhân và tổ chức đó không phải chịu trách nhiệm về những kết luận và phân tích trong Báo cáo Phát triển Việt Nam; đó là trách nhiệm của nhóm nghiên cứu thực hiện Báo cáo.

Các Nội dung chính của Báo cáo

Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010, tương tự như các báo cáo của những năm trước, có sự tham gia của nhiều đối tác phát triển. Các Báo cáo Phát triển Việt Nam là phương tiện để trao đổi ý kiến không chỉ với Chính phủ Việt Nam và cộng đồng tài trợ mà còn là sự trao đổi giữa các nhà tài trợ tham gia vào quá trình soạn báo cáo. Các Báo cáo Phát triển Việt Nam đặt mục tiêu tác động tới chương trình nghị sự về cải cách, xây dựng sự đồng thuận giữa các tổ chức nghiên cứu chính sách và công chúng, hài hòa định hướng của các nhà tài trợ, và ghi nhận sự tham gia của các chuyên gia. Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010 với chủ đề tập trung là Các Thể chế Hiện đại, là một tuyên bố chung của cộng đồng các nhà tài trợ về những tiến bộ và các triển vọng phát triển của Việt Nam cũng như những mong muốn, kỳ vọng cho một hệ thống phân cấp và trao quyền, song chịu trách nhiệm giải trình.

Để tìm hiểu mức độ và bản chất của quá trình phân cấp và trao quyền, về các cơ chế đảm bảo trách nhiệm giải trình hiện đang được xây dựng và cần được phát triển, Báo cáo Phát triển Việt Nam này tìm hiểu năm vấn đề lớn của hệ thống nhà nước. Chương 2 tìm hiểu về bộ máy nhà nước ở cấp trung ương thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với xã hội ngay cả khi các chức năng khác đã được phân cấp và trao quyền. Chương 2 tập trung vào hai nguồn lực chính của nhà nước: nhân lực và tài chính. Chương 3 tìm hiểu hệ thống quản lý nhà nước ở cấp địa phương. Chương 4 tập trung vào sự tương tác

Hộp 1.2. Các dữ liệu chính về quản lý nhà nước và thể chế

Tổng cục Thống kê (GSO) đã tiến hành *Khảo sát Mức sống Hộ Gia đình Việt Nam* (VHLSS) theo định kỳ hai năm một lần, bắt đầu từ năm 1993. Mô-đun khảo sát về Quản trị nhà nước trong khuôn khổ VHLSS lần đầu tiên được đưa vào phiếu khảo sát hộ gia đình trong năm 2008, và thu thập dữ liệu từ 9.189 hộ gia đình. Các đặc điểm căn bản của cuộc khảo sát được tóm tắt dưới đây.

- Phiếu khảo sát được thực hiện thông qua các cuộc phỏng vấn trực tiếp và công tác kiểm soát chất lượng do Tổng cục Thống kê thực hiện. Do luật quy định người dân phải tham gia vào cuộc khảo sát này nên tỷ lệ trả lời phiếu điều tra đạt được ở mức rất cao.
- Các hộ gia đình trả lời các câu hỏi trong mô-đun về Quản trị nhà nước được lựa chọn một cách ngẫu nhiên trong số các hộ gia đình tham gia trả lời phiếu khảo sát cho VHLSS. Quy mô của mẫu ở mỗi địa phương tỷ lệ thuận với dân số của địa phương.
- Khảo sát VHLSS không phải dựa trên một mẫu đơn giản lựa chọn ngẫu nhiên các cá nhân trả lời phiếu điều tra mà dựa trên một mẫu các hộ gia đình ở các khu vực được lựa chọn ở từng địa phương. Nếu các khu vực được lựa chọn của từng địa phương đại diện cho dân số của địa phương đó thì mẫu cho mô-đun Quản trị nhà nước cũng có thể coi là mẫu đại diện cho địa phương. Tuy nhiên, nếu khu vực được lựa chọn không đại diện cho toàn bộ một địa phương, thì mẫu có thể không đáp ứng định nghĩa về tính đại diện. Ngoài ra, một thách thức khá phổ biến của việc lựa chọn chính xác một số nhóm người trả lời phỏng vấn để đưa vào mẫu khảo sát, đặc biệt là nhóm những người di cư không có đăng ký, cũng là hạn chế đối với mô-đun Quản trị nhà nước, tương tự như với toàn bộ VHLSS.
- Tổng cục Thống kê có kế hoạch công bố dữ liệu cho các nhà nghiên cứu trên website của Tổng cục từ tháng 1/ 2010 <http://gso.gov.vn>.

Khảo sát Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) do VNCI và VCCI** thực hiện được tiến hành định kỳ hàng năm từ năm 2005. Quy mô mẫu và tỷ lệ trả lời phiếu khảo sát tăng đều qua các năm khi mức độ phổ biến của chỉ số PCI gia tăng. Trong đợt khảo sát của năm 2009 đã có trên 10.000 doanh nghiệp trả lời phiếu điều tra. Kết quả của đợt khảo sát này dự kiến sẽ được công bố cùng thời điểm với Báo cáo Phát triển Việt Nam. Báo cáo này sẽ dựa trên các dữ liệu thu thập từ các cuộc khảo sát PCI trong hai năm 2006 và 2008. Đặc trưng cơ bản của hai cuộc khảo sát này bao gồm:

- Cuộc khảo sát PCI được thực hiện qua hệ thống bưu điện. Hàng năm, nhóm khảo sát của VNCI và VCCI gửi mười ngàn phiếu khảo sát tới các doanh nghiệp và sau đó có gửi thư theo dõi để nhắc nhở. Là một cuộc khảo sát tự nguyện qua thư với các câu hỏi hết sức nhạy cảm nên ban đầu, tỷ lệ trả lời phiếu khảo sát rất thấp. Khi chỉ số PCI ngày càng trở nên phổ biến hơn, tỷ lệ trả lời phiếu điều tra đã tăng lên đến 30% cho đợt khảo sát năm 2008. Để kiểm tra xem mẫu khảo sát có phản ánh các đặc trưng của khu vực doanh nghiệp hay không, nhóm khảo sát đã so sánh các dữ liệu PCI với dữ liệu trung vị từ Tổng cục Thuế hoặc của Cuộc Điều tra Doanh nghiệp. Sau khi điều chỉnh quyền số cho khảo sát PCI để thể hiện những khác biệt về doanh nghiệp ở các địa phương, thì mẫu khảo sát nhìn chung là “phản ánh” tập hợp các doanh nghiệp mà mẫu là đại diện, với một số ngoại lệ. Các doanh nghiệp tham gia cuộc khảo sát PCI có xu hướng là có thời gian hoạt động dài hơn (15% so với 10% đăng ký trước khi Luật Doanh nghiệp ra đời) và có quy mô lớn hơn một chút (30% so với 16% có trên 5 lao động) so với các doanh nghiệp trong tập hợp doanh nghiệp, và có xu hướng hoạt động có lợi hơn. Tuy nhiên, nhìn trên tổng thể, với quy mô mẫu lớn và sự tương đồng giữa mẫu và tập hợp các doanh nghiệp nên các dữ liệu PCI là nguồn dữ liệu rất hữu ích để tìm hiểu một loạt các vấn đề về quản trị nhà nước và thể chế.
- Mặc dù tỷ lệ trả lời phiếu điều tra đã tăng lên và giúp cho cuộc khảo sát PCI ngày càng trở thành một nguồn dữ liệu quý báu để xem xét một cách đa chiều các thách thức về quản trị nhà nước nhìn từ góc độ doanh nghiệp, song nó đặt ra rất nhiều thách thức cho nhóm nghiên cứu khi tìm hiểu về những thay đổi theo thời gian. Tỷ lệ trả lời phiếu khảo sát gia tăng là do sự thay đổi về mức độ tin tưởng, rằng cá nhân/ tổ chức trả lời phiếu khảo sát được bảo mật. Vì lý do này nên yếu tố nhóm của mẫu khảo sát— có nghĩa là cùng một tập hợp các doanh nghiệp trả lời câu hỏi khảo sát trong các năm khác nhau— là một đặc điểm rất quý giá. Có trên 2000 doanh nghiệp đã tham gia vào cuộc khảo sát PCI trong cả hai năm 2007 và 2008, và 635 doanh nghiệp tham gia vào cuộc khảo sát trong cả ba năm 2006, 2007, và 2008.
- Có thể tham khảo dữ liệu cuộc khảo sát PCI tại trang <http://www.pcivietnam.org/>.

Nguồn: Tổng cục Thống kê, *Khảo sát Mức sống Hộ gia đình Việt Nam*. **Edmund Malesky. 2008. *Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh ở Việt Nam: Đo lường Quản trị Nhà nước về Kinh tế đối với sự Phát triển của Khu vực tư nhân*. Báo cáo cuối cùng 2008. Báo cáo Chính sách số 13 về Sáng kiến Cạnh tranh Việt Nam. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) và Sáng kiến Cạnh tranh Việt Nam (VNCI) thuộc Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ: Hà Nội, Việt Nam.

giữa các đơn vị nhà nước, các đơn vị tiếp xúc trực tiếp với công chúng, cung cấp dịch vụ, và tìm hiểu các cơ chế đảm bảo trách nhiệm giải trình đã hình thành sau khi các đơn vị này được tự chủ trong một phạm vi nhất định. Chương 5 tập trung vào hệ thống pháp lý và tư pháp là lĩnh vực mà sự phân cấp và trao quyền không phải là vấn đề có thể xác định rõ ràng – quá trình xây dựng pháp luật cần phải được tập trung hóa hơn nữa trong khi hệ thống tư pháp cần được độc lập nhiều hơn để có thể thực hiện công việc của mình một cách hiệu quả. Chương 6 tìm hiểu về các thể chế giám sát, trong đó có bao gồm các

cơ quan có chức năng giám sát độc lập đối với xã hội. Cho dù các thể chế giám sát này là một cơ quan chức năng thuần túy của chính phủ, như hệ thống điều tra và công tố đối với tham nhũng, hay là một thể chế có vai trò cung cấp thông tin cho công chúng, như các cơ quan truyền thông và các tổ chức xã hội, hay là sự pha trộn cả hai vai trò – như Quốc hội – thì những thể chế giám sát này đều đóng vai trò quan trọng cho hệ thống đảm bảo trách nhiệm giải trình của Việt Nam trong thập kỷ tới. Báo cáo kết thúc với vấn đề về tập trung thông tin cho các hệ thống trách nhiệm giải trình và một số thách thức trước mắt.

2. CHÍNH QUYỀN TRUNG ƯƠNG

Ngay một hệ thống nhà nước phân cấp và giao quyền cao độ vẫn cần một bộ máy chính phủ ở cấp trung ương để thực hiện các mục tiêu xã hội như cung cấp hàng hóa công, kiểm soát ngoại ứng, giải quyết tình trạng thông tin bất đối xứng, đảm bảo bình đẳng và ổn định. Quá trình chuyển đổi chức năng từ một bộ máy chỉ đạo sang bộ máy hoạch định pháp luật, từ vị thế là khối sử dụng hầu hết lao động sang vị thế phải cạnh tranh với khu vực tư nhân về tuyển dụng nhân lực, đã đặt ra những thách thức mới đầy khó khăn cho bộ máy nhà nước trung ương. Mức lương của người lao động trong khu vực nhà nước dường như không quá chênh lệch với mức lương của người lao động trong khu vực tư nhân song để thúc đẩy hệ thống công vụ, cần tăng tính minh bạch và cạnh tranh trong cách thức quản lý nhân sự.

Công tác quản lý và giám sát các nguồn lực tài chính thông qua hệ thống quản lý tài chính công đã được cải thiện đáng kể song những chậm trễ kéo dài trong việc công bố một số thông tin, sự bất tương xứng giữa ngân sách đầu tư cơ bản và ngân sách thường xuyên, cũng như năng lực hạn chế trong công tác kiểm toán nội bộ và kiểm toán độc lập vẫn là những thách thức tồn tại lâu nay để nâng cao sự minh bạch và hiệu quả của hệ thống quản lý tài chính công. Những tiến bộ trong quản lý tài chính công bắt nguồn từ sự đồng thuận giữa các bên liên quan với giá trị của cải cách. Ngược lại, sự đối lập giữa một bên là trách nhiệm của công chức và một bên là sự ổn định trong phát triển sự nghiệp của công chức đặt ra thách thức cho những cải cách trong hệ thống công vụ. Do các chủ thể có liên quan chưa đặt ra sức ép đòi hỏi phải có sự thay đổi trong hệ thống công vụ nên những cải cách trên phương diện này đặc biệt khó thực hiện và phụ thuộc vào sự hậu thuẫn, quyết tâm của lãnh đạo cấp cao.

Quá trình phân cấp và trao quyền của nhà nước đã làm thay đổi rất nhiều phương diện đời sống kinh tế của Việt Nam nhưng điều này không đồng nghĩa với việc nhà nước nên phân cấp mọi quyền quyết định. Mặc dù có thể phân cấp và trao quyền nhiều nội dung của đời sống kinh tế cho các chủ thể khác – như doanh nghiệp, người nông dân, người tiêu dùng – nhà nước vẫn phải nắm quyền quyết định đối với các nội dung khác. Cung cấp hàng hóa công, kiểm soát ngoại ứng, giải quyết vấn đề thông tin bất đối xứng là các chức năng truyền thống của nhà nước. Việc xây dựng hệ thống pháp luật, đảm bảo hiệu lực thi hành của các quy định pháp luật, cung cấp các hàng hóa công có tầm quan trọng quốc gia, và sử

dụng quyền năng về thuế để có nguồn thu ngân sách cho việc thực hiện tất cả các công việc nói trên, đều là nghĩa vụ do nhà nước đảm trách thực hiện. Cho dù nhà nước có phân cấp và trao quyền đến đâu vẫn luôn phải có một bộ máy nhà nước tập trung vững mạnh và hiệu quả để kết nối tất cả. Trong thực tế, khái niệm về hành chính công là một phần nội dung, chứ không phải là toàn bộ nhà nước, đã được đưa vào Việt Nam thông qua quá trình phân cấp trách nhiệm – một đặc trưng của quá trình đổi mới ở Việt Nam⁴.

Tuy nhiên, việc trao quyền trong các lĩnh vực khác có ý nghĩa quan trọng đối với việc nhà nước tự quản lý bản thân và điều hòa các mối quan hệ

mới. Thông qua việc trao quyền cho các doanh nghiệp và hộ gia đình, cho các cấp chính quyền thấp hơn, và cho các đơn vị sự nghiệp tự chủ, chính phủ đang từng bước chuyển dần từ vai trò quản lý điều hành sang vai trò người hoạch định pháp luật. Tuy nhiên, để đảm bảo duy trì hoạt động hiệu quả trong vai trò mới, nhà nước cũng cần phải chấp nhận đổi mới với những thách thức mới do quá trình phân cấp và trao quyền đặt ra. Khi doanh nghiệp ngày càng có nhiều quyền chủ động trong việc tuyển dụng theo các điều khoản doanh nghiệp tự đàm phán, nhà nước sẽ phải cạnh tranh với doanh nghiệp trong tuyển dụng nhân lực. Cùng với các hoạt động kinh tế đã chuyển giao từ nhà nước sang doanh nghiệp là quá trình chuyển đổi từ phương thức trước đây huy động nguồn thu cho ngân sách nhờ vào các biện pháp kiểm soát giá cả và bao cấp sang phương thức mới là tạo thu cho ngân sách theo pháp luật thông qua hệ thống thuế, và kèm theo đó là áp lực sử dụng các nguồn thu ngân sách này một cách hiệu quả. Thông tin, yếu tố cơ bản cho quá trình hoạch định chính sách, ngày càng trở nên quan trọng hơn bao giờ hết khi phân cấp và trao quyền.

Chương 2 tìm hiểu những tác động của hệ thống phân cấp và trao quyền tới bộ máy nhà nước trung ương và cách thức chính phủ trung ương điều chỉnh và chuyển đổi cho phù hợp. Chương này sẽ tóm tắt quá trình thay đổi cơ cấu tổ chức bên trong của bộ máy nhà nước cho phù hợp với vai trò mới. Tiếp theo, chương sẽ tìm hiểu cách thức quản lý quá trình đổi mới hệ thống công vụ. Kế tiếp, chương đặt ra câu hỏi nhà nước làm thế nào để xây dựng đội ngũ cán bộ cho mình để có được nguồn nhân lực đủ về số lượng và chất lượng đảm bảo thực hiện vai trò mới của nhà nước. Cuối cùng, nội dung chương sẽ tìm hiểu xem các thể chế quản lý tài chính công đã đổi mới như thế nào để phù hợp với vai trò mới của nhà nước và các mối quan hệ mới trong nền kinh tế.

Vai trò và Tổ chức của Nhà nước Trung ương

Với việc phân cấp và trao quyền của nhà nước ở trung ương cho các chủ thể khác – chính quyền

địa phương, các đơn vị hành chính, đơn vị sự nghiệp – vai trò của nhà nước trong việc đảm bảo sự đồng bộ và thống nhất trong toàn hệ thống chính phủ trở thành một thách thức ngày càng lớn. Trong thực tế, sự đối lập giữa một bên là nhu cầu tự chủ của các chủ thể khác nhau và một bên là sự đồng bộ, thống nhất của hệ thống chính phủ đòi hỏi chính phủ trung ương phải có sự điều chỉnh trong vận hành của hệ thống.

Quá trình chuyển đổi của bộ máy nhà nước trung ương ở Việt Nam bao gồm những thay đổi trong cơ cấu tổ chức bên trong và việc xác định lại các chức năng, nhiệm vụ. Năm 1988, bộ máy nhà nước trung ương bắt đầu được tinh giản với việc giảm số lượng các cơ quan quản lý, và đến năm 1992, một loạt những thay đổi lớn hơn đã được tiến hành: Hiến pháp mới 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 ở trung ương được xác định rõ ràng hơn: các nội dung sửa đổi Luật Tổ chức 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. Nỗ lực tập trung hóa một số cơ quan là điều có thể hiểu được – việc phân cấp hoạt động xây dựng pháp luật đã tạo ra những văn bản gây khó hiểu và mâu thuẫn, như sẽ phân tích trong Chương 5.

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 2.1). Các cuộc thảo luận hiện nay về việc tái cơ cấu tổ chức lại bộ máy nhà nước theo chức năng có xu hướng chú trọng tới các ưu điểm của việc tinh giản cơ cấu bộ ngành, cụ thể là giảm số lượng các bộ. Việc sát nhập các bộ và đơn vị có thể tạo ra những xáo trộn lớn song các nỗ lực cải cách khác có thể đem lại những kết quả rõ ràng hơn. Ví dụ, việc hướng tới sự phối hợp tốt hơn giữa công tác hoạch định chính sách và lập kế hoạch

Bảng 2.1. Số lượng bộ và cơ quan cấp trung ương

Từ	Bộ và cơ quan ngang bộ	Các cơ quan độc lập trực thuộc Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ
1986	67	48
1992	27	31
1997	23	25
2002	26	14
Từ 08/2007	22	8

Nguồn: Nguyễn Phước Thọ, 2007. Thái Vĩnh Thắng, 2007a, 2007b.

của các bộ và cơ quan trung ương có thể góp phần hạn chế những khó hiểu gây nhầm lẫn và đảm bảo rằng các chính sách đạt được mục tiêu mong muốn.

Quản lý Quá trình Cải cách Hành chính Công

Với nhận thức rằng, quá trình chuyển đổi cho phù hợp với vai trò mới đòi hỏi phải có sự thay đổi sâu rộng trên mọi phương diện của quản lý hành chính công, chính phủ Việt Nam đã chú ý đến một loạt các cải cách đầy tham vọng ngay trong thập kỷ 1990. Cải cách hành chính công là một chủ trương chung được Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam chính thức thông qua vào năm 1995. Đến năm 2001, Kế hoạch Tổng thể Cải cách Hành chính Công 2001-2010 đã đề ra chương trình đổi mới trên bốn lĩnh vực chiến lược: đổi mới thể chế, đổi mới tổ chức, đổi mới nguồn nhân lực và đổi mới hệ thống tài chính công. Các mục tiêu ban đầu bao gồm: nâng cao chất lượng các văn bản pháp quy về hành chính công; phân cấp; quy định rõ ràng chức năng, nhiệm vụ; hiện đại hóa hệ thống quản lý tài chính công; chính phủ điện tử; và đổi mới hệ thống công vụ - đây thực sự là một chương trình cải cách hết sức to lớn. Trên cơ sở rà soát và đánh giá giữa kỳ quá trình thực hiện Kế hoạch Tổng thể Cải cách Hành chính công, các mục tiêu cụ thể hơn đã được đặt ra cho một số phương diện quan trọng của hành chính công, bao gồm: đào tạo, đạo đức, lương bổng, và quản lý cán bộ, công chức. Kế hoạch tổng thể đặt ra hai nội dung chính: phân cấp và giao quyền, với chương trình phân cấp, và kế hoạch đề chính phủ trung ương

có thể thực hiện chức năng của mình tốt hơn, với các cải cách về quy trình hành chính.

Chương trình cải cách không có sự hậu thuẫn cấp cao, và do phạm vi bao trùm khá rộng của Kế hoạch Tổng thể Cải cách Hành chính Công nên việc quản lý quá trình đổi mới đòi hỏi sự tham gia và phối hợp của nhiều cơ quan trung ương và các bộ ngành. Một ủy ban cấp trung ương - Ban chỉ đạo Cải cách Hành chính Công cấp trung ương do Thủ tướng làm trưởng ban và thành viên là bộ trưởng Bộ Nội vụ, Tư pháp, Kế hoạch và Đầu tư, Tài chính, và Văn phòng Chính phủ, được thành lập để quản lý chương trình. Chương trình cải cách còn được sự giúp việc của một ban thư ký và các ban chỉ đạo cấp tỉnh và cấp bộ.

Kế hoạch Tổng thể Cải cách Hành chính Công đặt ra rất nhiều mục tiêu và đã đạt được một số thành công nhất định. Các quy trình hành chính được đơn giản hóa và minh bạch hơn; một số phương thức mới được đưa vào áp dụng rộng rãi như thủ tục hành chính một cửa, hay áp dụng mang tính thử nghiệm như hành chính một cửa liên thông, hệ thống quản lý theo thực hiện và thể ý kiến công dân. Người dân dễ dàng tiếp cận các dịch vụ hành chính hơn; dịch vụ hành chính cũng minh bạch hơn và có trách nhiệm hơn so với trước đây. Như sẽ trình bày trong phần sau của Chương này, minh bạch và hiệu quả trong tài chính công cũng được cải thiện.

Mặc dù các thành tựu đạt được rất đáng chú ý song đôi khi, quá trình thực hiện chính sách diễn

ra còn khá chậm. Do việc thực hiện cải cách hành chính công được phân cấp tới các đơn vị hành chính, sự điều phối, phối hợp giữa các ngành ở cấp quốc gia và địa phương trong công tác xây dựng và triển khai kế hoạch còn hạn chế. Đôi khi, sự tham gia của các bên có quyền lợi liên quan nằm ngoài hệ thống hành chính công như các cơ quan do dân bầu, khu vực tư nhân và các tổ chức xã hội, còn chưa đầy đủ. Nhìn tổng thể, cải cách hành chính công mới chỉ được nhìn nhận đơn thuần là các biện pháp kỹ thuật để nâng cao hiệu quả hoạt động hơn là một nỗ lực có tính chất căn bản nhằm thay đổi luật chơi của hệ thống hành chính công để hệ thống này trở nên có trách nhiệm với xã hội và người dân. Nhiều ý kiến cho rằng, những thành tựu đạt được trong cải cách hành chính công mới chủ yếu diễn ra ở cấp trung ương và một số khu đô thị giàu có, trong khi cải cách hành chính công ở các khu vực dân cư nghèo, nông thôn, miền núi còn chậm.

Năm 2010 đang đến gần và việc đánh giá Kế hoạch Tổng thể Cải cách Hành chính Công 2001-2010 để có thể hiểu được rõ hơn những thành công và thất bại của Kế hoạch rõ ràng là điều hết sức cần thiết. Việc xác định những thách thức, trở ngại và phân tích các bài học kinh nghiệm rút ra từ việc thiết kế Kế hoạch Tổng thể, công bố và thảo luận với các bên có quyền lợi liên quan, đáng chú ý là người sử dụng dịch vụ hành chính công và doanh nghiệp, sẽ góp phần định hướng cho cải cách hành chính công mười năm tiếp theo.

Trong thực tế, công tác rà soát và đánh giá kế hoạch không nhất thiết chỉ làm một lần. Việc xây dựng một hệ thống đánh giá và rà soát liên tục, có tính chất hệ thống để đánh giá những điểm mạnh và điểm yếu trong quá trình thực hiện chương trình cải cách hành chính công, ví dụ như gắn liền hệ thống giám sát và đánh giá cho Kế hoạch Tổng thể Cải cách Hành chính Công mười năm tới, là biện pháp có thể góp phần xác định những thách thức nảy sinh khi thực hiện kế hoạch. Hiện tại đã có một số chỉ số để theo dõi tình hình thực hiện kế hoạch cải cách trên một số phương diện nhưng các nội dung khác vẫn chưa được đánh giá một cách kỹ càng. Điều đặc biệt là, hệ thống

các chỉ số hiện tại mới tập trung vào việc giám sát đầu vào và đầu ra của chính sách song chưa chú ý đến các hệ quả như sự tác động của cải cách hành chính tới công dân và doanh nghiệp.

Cơ cấu thể chế cho việc quản lý chương trình cải cách hành chính công cũng cần phải được điều chỉnh lại, do Ban Chỉ đạo Cải cách Hành chính công đã giải thể cách đây không lâu. Mặc dù thẩm quyền và nguồn lực đã được gia tăng song Ban Chỉ đạo Cải cách Hành chính Công không có đủ năng lực cần thiết do số cán bộ quá ít ỏi, khiến cho nỗ lực của Ban này trong công tác điều phối toàn bộ quá trình cải cách bị suy giảm. Ngoài ra, vấn đề nâng cao vai trò và củng cố trách nhiệm giải trình của người đứng đầu các đơn vị hành chính cũng là một yếu tố quan trọng dẫn đến quyết định giải thể Ban Chỉ đạo Cải cách Hành chính Công.

Các nội dung cải cách trong Kế hoạch Tổng thể Cải cách Hành chính Công bao trùm một phạm vi quá rộng và đây cũng là một thách thức cho quá trình thực hiện Kế hoạch. Có nhiều nội dung đổi mới trước đây được đưa vào chương trình cải cách hành chính công nay đã phát triển thành các chương trình độc lập. Các nội dung cải cách liên quan đến xây dựng pháp luật và quản lý tài chính công (hai trong số các nội dung chính của Kế hoạch Tổng thể) đòi hỏi phải có chuyên môn kỹ thuật không chỉ của Bộ Nội vụ và không có gì đáng ngạc nhiên khi quá trình đổi mới của hai lĩnh vực này diễn ra hầu như độc lập với Kế hoạch Tổng thể. Việc điều chỉnh lại các quy trình hành chính cũng có kế hoạch riêng và hiện đang được Văn phòng Chính phủ điều hành một cách thành công. Các biện pháp ngăn chặn nạn tham nhũng trong hành chính công – như việc quy định và đánh giá nhiệm vụ của các vị trí quản lý, cải cách tiền lương, luân chuyển cán bộ, kê khai thu nhập và tài sản – đã được đưa vào Chiến lược Phòng chống Tham nhũng đến năm 2020. Chiến lược này cũng có kế hoạch hành động và cơ chế quản trị riêng.

Quản lý Nhân lực

Tốc độ phát triển kinh tế nhanh của Việt Nam đã có tác động phụ tới bộ máy nhà nước trung ương,

đó là tác động tới quá trình xây dựng đội ngũ của bản thân chính phủ. Ngay cả những nền kinh tế phát triển nhất cũng đã phải vật lộn trong thời gian rất dài với vấn đề làm thế nào để nhà nước duy trì đội ngũ cán bộ, công chức hoạt động hiệu quả và có đủ năng lực. 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.

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. Trong giai đoạn từ năm 2003 đến 2007, đã có hơn 16.000 cán bộ, công chức, trong số đó có khoảng 40% ở thành phố Hồ Chí Minh, đã tự nguyện ra khỏi các cơ quan chính phủ.

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. Theo một điều tra do Học viện Hành Chính Quốc gia (NAPA) tiến hành năm 2006, có rất nhiều yếu tố ảnh hưởng tới quyết định của người lao động trong việc lựa chọn làm việc cho khu vực nhà nước hay khu vực tư nhân (Bảng 2.2). Khi được hỏi tại sao cán bộ, công chức cân nhắc việc rời bỏ khu vực nhà nước, những người trả lời khảo sát trong cả hai giới nam và nữ đều cho rằng, mức lương-thưởng-trợ cấp là yếu tố quan trọng nhất. Tuy nhiên, rất nhiều người trả lời phiếu điều tra cũng cho biết, họ cảm thấy khu vực công vụ có quá ít cơ hội cho họ sử dụng năng lực và có quá ít sự khuyến khích cho những nỗ lực của họ. Chương này sẽ lần lượt thảo luận về hai nội dung căn bản trong quản lý cán bộ, công chức – chế độ lương-thưởng-trợ cấp và động cơ khuyến khích.

Bảng 2.2. Tại sao cán bộ, công chức có ý định bỏ việc trong các cơ quan nhà nước?

Nguyên nhân	Chung (%)	Nữ giới (%)	Nam giới (%)
Kinh nghiệm không như kỳ vọng	20,8	29,2	16,7
Không có chế độ khuyến khích, khen thưởng và phát triển	36,1	41,7	33,3
Chế độ lương, thưởng, trợ cấp không hợp lý	50,0	70,8	39,6
Bị phân biệt đối xử	13,9	12,5	14,6
Tìm cơ hội để thể hiện năng lực	18,1	8,3	22,9
Tìm kiếm cơ hội tốt hơn	12,5	16,7	10,4
Các lý do khác	19,4	16,7	20,8

Ghi chú: Cuộc khảo sát được thực hiện với 460 công chức của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Bộ Thủy sản, Tỉnh Nam Định và Tỉnh Hòa Bình.

Nguồn: “Xây dựng năng lực nghiên cứu và lồng ghép giới trong Học viện Hành chính Quốc gia.” (NAPA, 2006).

Bảng 2.3. Tăng lương tối thiểu của cán bộ công chức so với chi phí đời sống và tăng trưởng GDP

	Mức lương tối thiểu (VND)	Tăng lương tối thiểu (%)	Tăng chỉ số giá tiêu dùng (%)	Tăng GDP bình quân đầu người danh nghĩa ³ (%)
Tháng 01/2000 – 12/2000	180.000	16,7	-0,9	9,0
Tháng 01/2001 – 12/2002	210.000	38,1	4,6	18,1
Tháng 01/2003 – 09/2005	290.000	20,7	19,8	50,3
Tháng 10/2005 – 09/2006	350.000	28,6	6,5	14,7
Tháng 10/2006 – 12/2007	450.000	20,0	13,9	16,0
Tháng 01/2008 – 04/2009	540.000	20,4	19,1	27,6
Từ 05/2009	650.000	Không có số liệu	Không có số liệu	Không có số liệu
<i>Đồn tích: 01/2000 – 12/2008</i>		200,0	83,8	228,3

Nguồn: Tự tính, dựa trên số liệu của Bộ Lao động Thương binh và Xã hội, và Tổng cục Thống kê.

Chế độ lương, thưởng và trợ cấp

Chế độ lương, thưởng và bồi dưỡng của cán bộ công chức thay đổi như thế nào? Đây là một câu hỏi không dễ trả lời do tính chất phức tạp của việc tính toán lương và một thực tế là, nhiều yếu tố trong chế độ lương-thưởng-trợ cấp của người lao động trong khu vực nhà nước chưa được công khai rộng rãi. Tuy nhiên, một hạng mục chính trong chế độ lương, thưởng và trợ cấp là mức lương tối thiểu và thông tin về mức lương tối thiểu đã được công khai. Bảng 2.3 cho biết mức điều chỉnh lương tối thiểu so với một số mốc khác nhau. Mức lương tối thiểu đã tăng 200% kể từ đầu năm 2000, trong khi Chỉ số giá tiêu dùng chỉ tăng khoảng 84%. Mức lương tối thiểu của nhà nước rõ ràng đã tăng nhanh hơn mức độ lạm phát. Tuy nhiên, do nhà nước phải cạnh tranh với khu vực tư nhân trong việc tuyển dụng cán bộ nên nhà nước không thể chỉ đơn thuần tăng lương theo lạm phát. Trong cùng khoảng thời gian khi lương tối thiểu tăng 200% thì GDP bình quân đầu người đã tăng 238%.⁵

Vì nhiều lý do khác nhau nên việc so sánh mức lương của người lao động trong khu vực nhà nước với mức lương trên thị trường lao động phức tạp hơn rất nhiều và không chỉ dừng lại ở lương tối thiểu. Như trình bày trong Hộp 2.1, cơ cấu tiền

lương của cán bộ công chức ở Việt Nam còn bao gồm một loạt các loại trợ cấp, tiền thưởng và thu nhập bổ sung ngoài lương cơ bản. Theo các khảo sát tiến hành năm 2006, lương cơ bản chỉ chiếm 30% trong tổng số tiền lương, thưởng và trợ cấp. Ngoài ra còn có các hệ số lương khác nhau dựa trên thời gian làm việc – điều này đồng nghĩa với việc lương cơ bản không thể hiện một cách hoàn hảo theo lương tối thiểu. Điểm cuối cùng là, do thị trường lao động còn có sự phân chia theo nghề nghiệp và vị trí địa lý nên việc sử dụng các số liệu trung bình ở cấp quốc gia sẽ không thể hiện được một số khác biệt quan trọng, đặc biệt là ở những lĩnh vực chi phí cao và những lĩnh vực có nhu cầu cao về kỹ năng. Đây vẫn là một câu hỏi còn bỏ ngỏ về việc lương của cán bộ công chức thực sự là ở mức nào khi tính thêm cả hệ thống rất phức tạp các loại trợ cấp khác nhau.

Kết quả điều tra Mức sống Hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) năm 2008 là một nguồn số liệu rất tốt để trả lời câu hỏi đặt ra trên đây do bộ số liệu này bao gồm số liệu về tổng lương, thưởng, bồi dưỡng và trợ cấp, cũng như các số liệu về một loạt các đặc điểm của cá nhân và hộ gia đình. Kết quả hồi quy đa chiều cho thấy, tính trên trung bình, trình độ học vấn càng cao thì mức lương càng cao, tương tự là độ tuổi và hôn nhân. Nếu

Hộp 2.1. Chế độ lương, thưởng và trợ cấp của cán bộ, công chức

Chế độ lương, thưởng và trợ cấp của cán bộ, công chức bao gồm một số các khoản mục khác nhau nên khó có thể đưa ra một kết luận đơn giản về mức độ khác biệt giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân khi xét về lương.

Lương. Lương của một người lao động trong khu vực nhà nước bằng mức lương tối thiểu nhân với hệ số - hệ số này được xác định theo ngành nghề, vị trí công tác và thâm niên công tác. Mức lương tối thiểu được áp dụng cho tất cả cán bộ, công chức và viên chức. Khi hệ thống lương mới được áp dụng vào tháng Tư năm 1993, mức lương tối thiểu là 110.000 đồng và hệ số là 1,0/1,78/8,5 (tối thiểu/ trung bình/ tối đa). Từ năm 1993 đến nay, mức lương tối thiểu đã được điều chỉnh một vài lần và đến tháng Mười năm 2005 là 350.000 đồng. Hệ số lương cũng được điều chỉnh vào năm 2005, khi hệ số lương giảm xuống 1,0/2,34/10. Theo một kết quả nghiên cứu do Ban Nghiên cứu của Thủ tướng tiến hành vào năm 2006, lương chỉ chiếm 30% trong tổng số thu nhập của cán bộ công chức.

Trợ cấp. Có tám loại trợ cấp: trợ cấp khu vực (bằng 0,1–1,0 lần lương tối thiểu); trợ cấp lao động độc hại, khó khăn và nguy hiểm (bằng 0,1–0,4 lần lương tối thiểu); trợ cấp đi lại (0,2–0,6 lần lương tối thiểu); trợ cấp trách nhiệm (0,1–0,3 lương tối thiểu); trợ cấp chức vụ (0,1–1,3 lương tối thiểu); trợ cấp thâm niên áp dụng cho các lực lượng quốc phòng và vũ trang (5–6% lương); trợ cấp đặc biệt cho vùng sâu, vùng xa, biên giới và hải đảo (30–100% lương); trợ cấp cho các vùng khó khăn (20–70% lương). Từ năm 2005, bổ sung thêm bốn loại trợ cấp: trợ cấp hết bậc, trợ cấp kiêm nhiệm chức vụ, trợ cấp nghĩa vụ do công việc hoặc nghề nghiệp, và trợ cấp cho lực lượng vũ trang đặc biệt.

Thưởng. Chính phủ để các cơ quan tự quyết định mức thưởng sau khi nộp thuế cho nhà nước. Tuy nhiên, hàng năm chính phủ vẫn có hướng dẫn về việc xác định mức thưởng và loại thưởng. Trong một số trường hợp, tiền thưởng được chia đều hoặc chia theo tỷ lệ trên cơ sở hệ số lương của người lao động trong khu vực nhà nước. Theo kết quả nghiên cứu của Vụ Khoa học của Thủ tướng, tiền trợ cấp và tiền thưởng chiếm khoảng 10% trong cơ cấu thu nhập của cán bộ, công chức.

Thu nhập phụ. Cán bộ, công chức có thể nhận thu nhập phụ của cơ quan nơi làm việc và của các tổ chức và cá nhân, thông thường dưới hình thức tiền đặt trong phong bì. Có rất nhiều loại thu nhập phụ: nhận hàng ngày từ các dịch vụ cung cấp cho công chúng (dao động từ 5.000 đến 10.000 ngàn đồng đến 100.000–200.000 đồng); nhận hàng tháng dưới hình thức tiền ăn trưa hoặc tiền lương mềm (100.000–200.000 đồng đối với hầu hết các cơ quan, và 200.000–500.000 đồng đối với các đơn vị sự nghiệp); nhận hàng năm dựa trên cơ sở hoàn thành công việc (1.000.000–2.000.000 đồng) và nhân dịp Tết Âm lịch (200.000–1.000.000 đồng), Tết Dương lịch (100.000–500.000 đồng) và Quốc khánh (VND 100.000–500.000).

Thu nhập bổ sung. Cán bộ công chức có thể có thu nhập bổ sung từ việc thực hiện một số công việc nhất định trong các cơ quan nhà nước (ví dụ: làm dự án, tham gia vào các hội đồng phê duyệt, nghiên cứu khoa học) hoặc làm công việc ngoài giờ cho các tổ chức ngoài hệ thống chính phủ hoặc trực tiếp trên thị trường lao động. Việc làm thêm để bổ sung vào thu nhập từ công việc nhà nước là một thực tế phổ biến trong các cán bộ, công chức nói riêng và lực lượng lao động nói chung.

Nguồn: Hệ thống lương hiện tại trong Hệ thống Hành chính Công ở Việt Nam (NAPA và CIEM, 2006).

các chỉ số khác không đổi, thì người lao động có tay nghề sẽ có thu nhập nhiều hơn người lao động không có tay nghề, và người lao động ở vùng Đông Nam bộ của Việt Nam có mức thu nhập cao nhất. Các kết quả thống kê cũng cho thấy, sau khi tính toán tất cả các yếu tố này thì người lao động trong khu vực nhà nước có thu nhập trung bình cao hơn người lao động trong khu vực tư nhân với cùng các đặc điểm như

nhau. Hình 2.1 cho thấy hệ số có được từ các kết quả hồi quy cho từng đợt VHLSS trong ba đợt điều tra gần nhất.

Một vấn đề về mặt phương pháp gây khó khăn cho việc phân tích là, mặc dù những biến số như kinh nghiệm hay học vấn có thể cho biết năng suất làm việc của một người lao động, song các

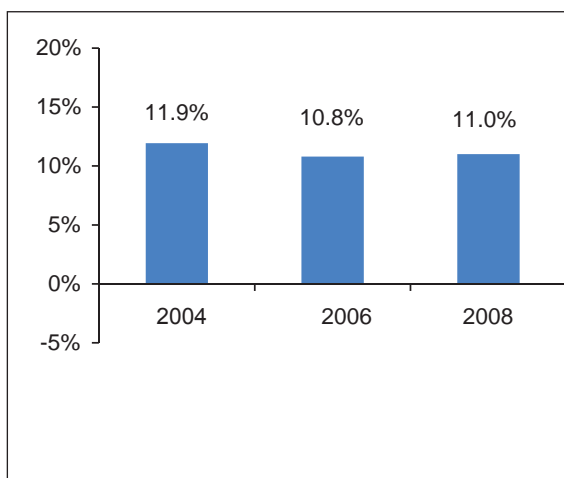
biến số khác như làm việc chăm chỉ và sự thông minh lại không phải là những biến có thể dễ dàng đo lường. Để có thể đưa các biến số này vào tính toán đòi hỏi phải có sự quan sát lặp đi lặp lại đối với cùng một người lao động. Điểm mấu chốt là, phương pháp phân tích này đã bỏ qua tác động của tất cả các biến số dao động giữa các cá nhân, kể cả những đặc tính khó lượng hóa như mức độ cần mẫn, thái độ, và sự thông minh v.v. Sau khi đưa các biến số này vào tính thì sự khác biệt về lương giữa người lao động ở khu vực nhà nước và người lao động ở khu vực tư nhân chính thống không còn đáng kể, như thể hiện trong Hình 2.2. Một cách giải thích các kết quả tìm thấy này là phần lớn sự khác biệt này có thể được giải thích bằng các đặc điểm không quan sát được. Phát hiện này có thể giải thích cho trường hợp các công chức ở Việt Nam nếu như lương cao hơn là nhờ có các đặc trưng khó lượng hóa như sự thông minh và làm việc cần mẫn.

Cho dù mức lương trung bình của người lao động ở khu vực nhà nước có cao hơn hay không

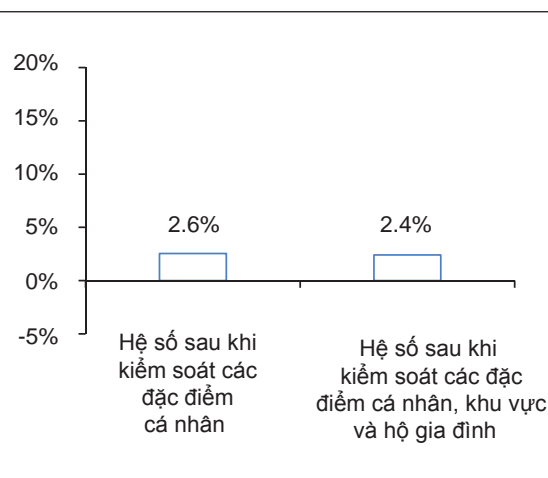
thì số liệu trung bình cũng đã không thể hiện sự khác biệt đáng kể giữa các ngành nghề, trình độ học vấn và thậm chí theo cả vị trí địa lý. Các số liệu cho thấy, mặc dù theo trung bình, lương ở khu vực nhà nước cao hơn khu vực tư nhân song sự cách biệt này ở thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội thấp hơn rất nhiều so với ở các vùng khác của Việt Nam.

Tương tự, với những nghề nghiệp trong các lĩnh vực đòi hỏi lương cao trong khu vực tư nhân, như ngân hàng, tài chính, pháp luật doanh nghiệp, việc cho rằng có sự khác biệt về mức lương giữa nhà nước và tư nhân có thể có ý nghĩa quan trọng chứ không chỉ đơn thuần là vấn đề chảy máu chất xám. Khi cán bộ, công chức cảm thấy mình không được trả lương thỏa đáng, họ thường có xu hướng làm giàu bằng cách lách luật. Quy định mức lương cao hơn cho các vị trí có thể dễ dàng bị tác động và sao cho lương tỷ lệ thuận với rủi ro và các lựa chọn khác trên thị trường là một trong những biện pháp góp phần điều chỉnh một yếu tố có thể dẫn đến tham nhũng.

Hình 2.1. Chênh lệch mức lương trung bình trong khu vực nhà nước so với các khu vực chính thức khác



Hình 2.2. Chênh lệch mức lương trung bình trong khu vực nhà nước so với các khu vực chính thức khác, có tính thêm các đặc điểm khó quan sát, 2006-2008



Ghi chú: Hình bên trái cho biết các hệ số được ước lượng theo phương pháp hồi quy đa chiều (cross-sectional regressions) của hàm logarithm cho tiền lương-thưởng-trợ cấp trên biến giả cho khu vực nhà nước và một loạt các biến khác bao gồm các đặc điểm cá nhân, đặc điểm của hộ gia đình, biến giả cho vùng và cho địa phương. Các hệ số này có độ tin cậy cao. Hình bên phải dựa trên phương pháp hồi quy ảnh hưởng cố định (fixed effects regressions) với các biến giả gắn cho người trả lời phiếu điều tra để loại bỏ ảnh hưởng lên sự biến động tiền lương theo các đặc điểm của cá nhân. Không có hệ số nào trong các hệ số về biến lao động nhà nước có độ tin cậy trong Hình bên phải.

Nguồn: Tự tính dựa trên Mô-đun Quản trị VHLSS 2008, dựa trên phương pháp của Cường (2008).

Ngay cả khi lương thấp là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng chảy máu chất xám hoặc góp phần làm gia tăng nạn tham nhũng, việc nâng lương cho toàn bộ cán bộ công chức cũng không phải là biện pháp chữa bách bệnh và khả thi. Chi lương và lương tối thiểu cho đội ngũ cán bộ làm việc cho khu vực nhà nước đã chiếm gần một nửa chi thường xuyên của chính phủ.⁶ Tuy nhiên, có thể cải thiện tình trạng này trong khuôn khổ ngân sách hiện tại bằng cách đơn giản hóa thang lương, tăng lương cho những kỹ năng mà mức lương hiện đang quá thấp, hoặc tăng lương đồng thời với cắt giảm biên chế. Ngoài ra, việc tăng lương có tính chất chọn lọc theo bằng cấp, theo kỹ năng và theo trách nhiệm hơn là theo thời gian công tác, cũng có thể góp phần giải quyết tình trạng nhân sự của hệ thống chính phủ.

Động cơ khuyến khích

Để có một khu vực công hoạt động hiệu quả cao, ngoài tiền lương, các yếu tố khác trong quản lý nhân lực cũng có ý nghĩa quan trọng không kém, thậm chí là quan trọng hơn. Khi cán bộ công chức cảm thấy rằng họ đang làm việc trong một hệ thống mà sự thăng tiến và các quyết định khác về nhân sự được đưa ra một cách xứng đáng dựa trên các tiêu chí rõ ràng, minh bạch, họ sẽ có nhiều động cơ để phấn đấu, làm việc cần mẫn hơn và tuân thủ các chuẩn mực đạo đức cao hơn. Một số nghiên cứu về mối quan hệ giữa các yếu tố trong khu vực hành chính công với tham nhũng đã thấy rằng, mức độ trọng dụng nhân tài (theo sự đánh giá của người lao động) là một trong số các yếu tố quan trọng nhất để dự báo hiệu quả hoạt động của khu vực công. (Hộp 2.2). Ngoài ra, nghiên cứu trên cũng nhấn mạnh đến tầm quan trọng của việc thực hiện đúng các phương pháp quản lý căn bản, từ việc áp dụng thống nhất một hệ thống kiểm soát và tuyển dụng cạnh tranh, trước khi tiến hành các biện pháp quản lý hiệu quả phức tạp hơn. Trong thực tế, sự cần thiết phải có sự thống nhất, đồng bộ trong phần lớn các dịch vụ công là một ví dụ tiêu biểu cho thấy sự cần thiết phải tập trung thẩm quyền quyết định ở một số lĩnh vực nhất định, hơn là phân cấp và trao quyền.

Việc đảm bảo các cơ hội bình đẳng để thăng tiến trên cơ sở kết quả làm việc có thể góp phần khuyến khích người lao động làm việc trong khu vực nhà nước. Sự khác biệt rõ rệt trong câu trả lời giữa người lao động là nam giới và người lao động là nữ giới (Bảng 2.2) có thể được giải thích phần nào bởi thực tế là phụ nữ thường không nắm giữ các vị trí quản lý cấp cao trong khu vực công. Trong mẫu được chọn trả lời khảo sát trong nghiên cứu nói trên, phụ nữ nắm giữ ít các vị trí quản lý hơn.⁷ Đây là những đặc trưng tiêu biểu cho khu vực công của Việt Nam. Mặc dù có 31% cán bộ công chức là nữ song chỉ có 12% lãnh đạo cấp Vụ/ Sở và tương đương là nữ, và 3% chủ tịch Ủy ban Nhân dân ở tất cả các cấp là nữ.⁸ Ngoài ra, theo một nghiên cứu năm 2005 của Bộ Nội vụ, cán bộ công chức là nữ không được tham gia các khóa đào tạo nhiều như nam giới, và không có xu hướng đổi việc hoặc thăng tiến bằng nam giới. Mặc dù những khác biệt này có thể xuất phát từ nhiều yếu tố song cho thấy một điều là tiềm năng của một phần lớn dân số chưa được tận dụng triệt để.

Luật Cán bộ, Công chức¹⁰ 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. Mặc dù việc tuyển dụng những người mới tốt nghiệp được thực hiện dựa trên các kỳ thi cạnh tranh và phỏng vấn cá nhân cũng như chú trọng đến lý thuyết và kiến thức của ứng viên song vẫn chưa chú ý đến kinh nghiệm, năng lực, kỹ năng và sự phù hợp của các kỹ năng đó cho vị trí cần tuyển. Hơn thế nữa, kết quả tuyển dụng người mới tốt nghiệp thường không cao do người tham gia phỏng vấn các ứng viên thường không được đào tạo về phỏng vấn tuyển dụng, cũng như tiêu chí đánh giá và tuyển dụng không rõ ràng và điều này tạo ra kẽ hở cho việc tuyển dụng không theo đúng quy trình. Việc tuyển dụng vào các vị trí có bậc cao hơn thường dựa trên các kỳ thi nâng bậc song nguyên tắc tuyển dụng theo năng lực không được áp dụng do không có sự cạnh tranh từ các ứng viên bên ngoài. Cạnh tranh trong tuyển dụng từ ứng viên bên ngoài mới chỉ được áp dụng thí điểm với

Hộp 2.2. Bài học rút ra từ các nghiên cứu quốc tế: trọng dụng nhân tài là tâm điểm của hiệu quả

Trong khi có rất nhiều nghiên cứu về những yếu tố quyết định hiệu quả hoạt động của khu vực tư nhân, việc tìm hiểu hoạt động của khu vực nhà nước trên phương diện hiệu quả và đạo đức vẫn còn chưa đầy đủ. Tuy nhiên, một số nghiên cứu thực tiễn đã được thực hiện để tìm câu trả lời cho câu hỏi đâu là những đặc tính của quản lý khu vực nhà nước có thể làm gia tăng hiệu quả hoạt động của khu vực này. Một nghiên cứu* đã sử dụng các số liệu của 35 nước kém phát triển để tìm hiểu sự tác động của tiền lương ở mức cạnh tranh, thăng tiến trong nội bộ, sự ổn định sự nghiệp, và chế độ trọng dụng nhân tài tới hoạt động của bộ máy nhà nước. Các kết quả cho thấy, trọng dụng nhân tài là yếu tố quyết định quan trọng nhất ở tất cả các nước đối với hoạt động của khu vực công.

Một nghiên cứu khác** tập trung tìm hiểu sự thay đổi về hiệu quả hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước khác nhau trong cùng một nước, sử dụng các kết quả điều tra với người trả lời phiếu điều tra là cán bộ công chức. Nghiên cứu này được tiến hành ở ba nước có nền kinh tế chuyển đổi để khẳng định xem yếu tố nào trong tổ chức nội bộ của khu vực nhà nước đóng góp nhiều nhất vào hiệu quả hoạt động (theo đánh giá của người trả lời phiếu). Nghiên cứu này sử dụng số liệu ở ba nước là Ru-ma-ni, Cộng hòa Slô-vác và Cộng hòa Kiéc-gi-a để tìm hiểu xem các yếu tố trong quản lý nhân sự, quy trình hành chính nội bộ và việc sử dụng các động cơ khuyến khích có thể nâng cao chất lượng hoạt động hay không. Kết quả nghiên cứu từ ba nước cho thấy chế độ trọng dụng nhân tài có vai trò rất kiên định và mạnh mẽ trong các quyết định nhân sự để nâng cao hiệu quả hoạt động, còn quy trình hành chính nội bộ có ảnh hưởng gián tiếp hơn. Điều thú vị là, việc sử dụng các động cơ khuyến khích cụ thể nhằm nâng cao chất lượng lại không có nhiều ảnh hưởng. Việc đảm bảo hiệu quả công việc thông qua các quyết định nhân sự dựa trên năng lực là một biện pháp hữu hiệu hơn bất kỳ biện pháp nào khác.

Một nghiên cứu khác về Indonesia+ cũng đem lại các kết quả tương tự và lập luận rằng, không nên quá chú trọng đến thù lao theo hiệu quả công việc nếu không có các yếu tố nền tảng khác quan trọng hơn trong quá trình cải cách hệ thống công vụ. Tiền lương theo hiệu quả công việc chỉ là yếu tố thứ yếu so với việc khuyến khích tạo động cơ cho người lao động. Biện pháp tăng tiền lương cũng là biện pháp hết sức phức tạp và tốn kém để thực thi.

Mặc dù giải pháp làm thế nào để cải thiện chế độ trọng dụng nhân tài vẫn là một thách thức to lớn song các nghiên cứu nói trên, dựa trên số liệu từ một loạt các nước khác nhau và sử dụng các phương pháp nghiên cứu khác nhau, đều tương đồng ở một điểm là, tầm quan trọng của chế độ trọng dụng nhân tài là vấn đề không phải bàn cãi.

* James E. Rauch và Peter B. Evans (2000). **James H. Anderson, Gary Reid và Randi Ryterman (2003). +Soren Davidsen (2007).

một số vị trí cấp bậc rất cao. Đặc biệt đối với các vị trí cấp bậc cao thì cạnh tranh và minh bạch, cùng với việc tạo điều kiện cho các ứng viên bên ngoài tham gia, là những biện pháp có thể làm tăng số ứng viên vào vị trí cần tuyển và góp phần đưa những ý tưởng mới từ bên ngoài vào hệ thống công vụ.

Để có chế độ trọng dụng nhân tài đòi hỏi phải có thông tin rất đầy đủ về năng lực làm việc của cán bộ công chức và có sự gắn kết với thành đạt trong sự nghiệp. Tuy nhiên hiện nay các phương pháp đánh giá năng lực làm việc vẫn chưa có sự kết nối giữa năng lực và xếp hạng, và việc

đánh giá năng lực chưa được sử dụng phổ biến như là một công cụ để có sự khen thưởng thích đáng cho những người làm việc tốt thông qua hệ thống thăng tiến và bổ nhiệm, hay phạt do làm việc không tốt. Hệ thống đánh giá năng lực và hiệu quả làm việc sẽ được cải tiến đáng kể nếu các kết quả đánh giá được đưa ra một cách khách quan hơn. Cán bộ công chức tự đánh giá và đánh giá của đồng nghiệp là các yếu tố cần bàn trong quá trình đánh giá năng lực và hiệu quả làm việc trong hệ thống hiện thời. Ngoài ra còn có đánh giá của cán bộ quản lý trực tiếp – thông thường cán bộ quản lý trực tiếp hiếm khi đưa ra các đánh giá trái ngược với kết quả tự đánh giá và đánh

giá của đồng nghiệp. Điều quan trọng hơn nữa là, hệ thống cũng đặt ra một tỷ lệ nhất định số lao động được xếp hạng cao, thường là 80-95%. Điều này có nghĩa là, một tỷ lệ rất lớn cán bộ công chức được xếp hạng cao nhất cho dù năng lực và hiệu quả làm việc của họ tới đâu.

Hệ thống đánh giá kết quả làm việc cũng cần phải được cải thiện với việc đưa ra mô tả công việc và khuôn khổ năng lực. Nếu mô tả công việc quá chung chung, một công chức yếu kém sẽ không biết nhiệm vụ của họ là gì và cán bộ quản lý cũng có thể gặp khó khăn khi đánh giá chất lượng công việc của những người dưới quyền mình. Mô tả công việc và khung năng lực có thể hỗ trợ quá trình tuyển dụng, giúp cho việc đánh giá kết quả làm việc được chính xác hơn và đưa ra được một kế hoạch đào tạo cần thiết

Bên cạnh việc áp dụng nguyên tắc thực tài, còn có hai xu hướng khác xuất hiện trong nỗ lực đổi mới hệ thống công vụ của Việt Nam. Một xu hướng là sự phân biệt giữa cán bộ và công chức trong luật Luật Cán bộ, Công chức mới. Điều này cho thấy sự phân định rõ ràng hơn giữa những người được bổ nhiệm vào các vị trí chính trị - cán bộ và những người theo đuổi sự nghiệp công chức – đây là một nội dung căn bản trong chương trình cải cách khu vực công ở nhiều quốc gia. Mặc dù các nước có quy định khác nhau về người giữ các trọng trách chính trị - cán bộ và công chức song sự phân biệt về mặt khái niệm giữa hai khái niệm này rất hữu ích vì nó góp phần làm rõ sự khác biệt giữa một bên là hoạch định chính sách và một bên là thực thi chính sách. Ở Việt Nam, Đảng Cộng sản Việt Nam vẫn đóng vai trò chủ yếu trong các quyết định về quản lý nhân sự và nhiều khả năng sẽ tiếp tục duy trì vai trò này trong tương lai gần. Tuy nhiên, ở những nước cũng có thể chế một đảng như Việt Nam cũng vẫn phân định rạch ròi giữa một bên là các vị trí chính trị có nhiệm vụ trọng tâm là hoạch định chính sách nhà nước, và một bên là các vị trí phi chính trị - tập trung vào thực thi chính sách.¹¹ Ví dụ, ở Trung Quốc, một trong các mục đích của luật công vụ là quy định “sự phân tách hợp lý giữa hệ thống Đảng và hệ thống hành chính công”.¹²

Điểm thứ hai là, việc giới hạn phạm vi của Luật Cán bộ, Công chức ở các đối tượng áp dụng là người lao động trong chính phủ, và đó là tiền đề để có các chế độ khác áp dụng cho người lao động làm việc trong các đơn vị sự nghiệp – viên chức – cũng là những biểu hiện của một hệ thống phân cấp và trao quyền. Trong thực tế, việc mềm hóa cơ cấu tiền lương cho một số khu vực, ví dụ như y tế và giáo dục, là việc làm có ý nghĩa đặc biệt khi các đơn vị sự nghiệp này đang ngày càng trở nên tự chủ về tài chính thông qua các nguồn thu từ dịch vụ của mình.¹³ (Chương 4 sẽ bàn sâu hơn về vấn đề này).

Tóm lại, mặc dù việc phân cấp và trao nghĩa vụ cho doanh nghiệp, người nông dân, cho chính quyền địa phương và cho các đơn vị sự nghiệp có thu dường như đã làm giảm nhẹ sức ép lên chính phủ ở trung ương song yêu cầu phải nâng cao chất lượng hoạt động của bộ máy chính phủ trên phương diện hiệu quả và liêm chính vẫn là một áp lực lớn. Thách thức đặt ra cho công tác quản lý nguồn nhân lực hiện nay là thu hút và giữ lao động đang là một thách thức hết sức gay go. Việc đảm bảo các thang bậc lương thưởng và trợ cấp trong một phạm vi ngân sách nhất định là một thách thức – và giải quyết thách thức đó là điều cần thiết, song chưa đủ cho công cuộc hiện đại hóa nền công vụ của Việt Nam. Tạo ra một môi trường làm việc cởi mở mang tính hỗ trợ, một môi trường mà những người làm việc tốt sẽ được khen thưởng, lại là một thách thức khác. Mặc dù Luật Cán bộ, Công chức mới có hiệu lực đã đề ra một số hướng đi đúng – nguyên tắc năng lực và hiệu quả, việc bước đầu phân định giữa các vị trí chính trị và phi chính trị, và việc cho phép có sự khác nhau giữa các đơn vị sự nghiệp – song việc xây dựng các quy định hướng dẫn thực hiện những hướng đi mới này như thế nào mới là chìa khóa cho công cuộc đổi mới hành chính công ở Việt Nam. Tuy nhiên, ngay cả khi đã có các văn bản luật và quy định tốt nhất thì vẫn còn một số thách thức đặt ra. Sự đối lập giữa một bên là chế độ trọng dụng nhân tài mà theo đó người lao động trong khu vực nhà nước được khen thưởng xứng đáng theo năng lực và hiệu quả làm việc, và một bên là sự ổn định về sự nghiệp – một trong những yếu tố quan trọng

thu hút nhân lực vào làm công chức – khiến cho công cuộc đổi mới, cải cách hệ thống hành chính công ở các nước trên thế giới đều gặp khó khăn. Ngoài ra, một số nước phải chấp nhận hi sinh một số nội dung đổi mới, ví dụ như tăng sự tách biệt về xếp hạng năng lực và hiệu quả công việc, mặc dù lợi ích thu được từ nội dung cải cách này là rất lớn. Cho dù cải cách có thể đem lại kết quả tích cực cuối cùng song nếu không có sức ép của chính những cán bộ công chức, những người có liên quan đòi hỏi phải đổi mới hệ thống hành chính công thì việc tiến hành cải cách sẽ vẫn là một thách thức thực sự.

Quản lý Tài chính Công

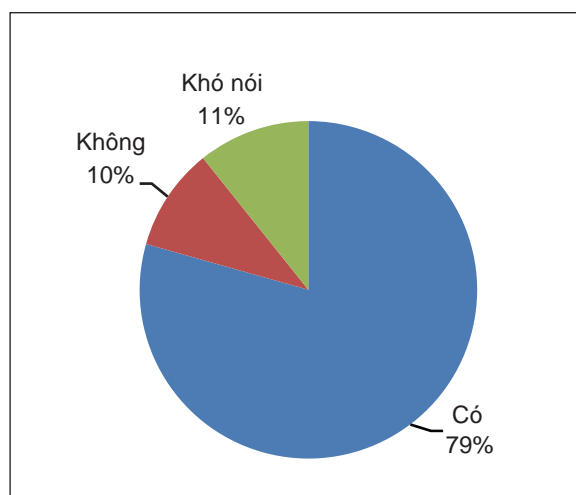
Bộ máy nhà nước ở trung ương là một hệ thống các thể chế, con người và quyền năng theo luật định trao cho các thể chế và cá nhân đó, song cần phải có nguồn lực để bộ máy thực hiện nhiệm vụ của mình. Việc đảm bảo huy động đủ nguồn lực và sử dụng nguồn lực một cách sáng suốt và minh bạch là một công việc cốt lõi của bất kỳ nhà nước nào. Người dân không chỉ trao cho chính phủ của mình quyền năng mà còn trao cho chính phủ tiền của họ, và hệ thống quản lý tài

chính công là hệ thống được sử dụng để bảo đảm sự tín nhiệm này.

Trong số rất nhiều hình thức tham nhũng hiện Việt Nam đang phải vật lộn để kiểm soát thì việc sử dụng không đúng mục đích các nguồn lực công là hình thức tham nhũng gây bức xúc lớn nhất trong nhân dân. Khi những người trả lời phiếu điều tra trong mô-đun quản trị của Điều tra MSHGD xem liệu họ có coi một số hành vi nhất định là “tham nhũng”, hành vi mà người dân không thể chấp nhận được nhiều nhất là việc lạm dụng tài sản công (Hình 2.3). Các hệ thống quản lý tài chính hiện đại được thiết kế đều để nhằm ngăn chặn những tình trạng tương tự. Vấn đề đặt ra ở đây không phải là một hệ thống quản lý tài chính hoàn hảo cần có những gì, mà câu hỏi là làm thế nào để cải tiến hệ thống để có thể ngăn chặn những hành vi bất hợp pháp đồng thời tạo dựng niềm tin cho người dân rằng, không ai có thể che giấu những hành vi đó.

Khi trách nhiệm được phân cấp và giao cho các chủ thể khác, ngay cả trong hệ thống hành chính công, thì chức năng và cơ chế quản lý tài chính công cũng cần phải được phát triển. Và

Hình 2.3. Dùng sai quỹ hoặc tài sản công cho mục đích tư nhân: có phải là tham nhũng?



trong thực tế, hệ thống quản lý tài chính công hiện đang thay đổi. Một chương trình cải cách hiện đang diễn ra trong lĩnh vực quản lý tài chính công với mục đích tạo ra một môi trường kiểm soát mạnh mẽ hơn và phù hợp hơn cho một hệ thống đã được phân cấp và giao quyền, và chú trọng hơn tới minh bạch và trách nhiệm giải trình. Điều quan trọng là, những thành tựu đã đạt được trong lĩnh vực quản lý tài chính công chủ yếu là nhờ sự đồng thuận cao độ chưa từng có trước đây trong khu vực nhà nước về định hướng đổi mới hệ thống quản lý tài chính công. Việc có thể theo dõi và quản lý tài chính không chỉ có giá trị với các chủ thể chủ trì nội dung đổi mới này, như Bộ Tài chính và Kho bạc Nhà nước, mà còn có ý nghĩa đối với những người thực hiện cải cách ở các bộ ngành và chính quyền các địa phương, cũng như các cơ quan mới có chức năng vai trò giám sát như Quốc hội và Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh.

Nhìn tổng thể, hệ thống quản lý tài chính công hiện thời vẫn còn phải đương đầu với một rủi ro, tuy không quá lớn, đó là các quỹ chưa được kiểm soát một cách đầy đủ hoặc không được sử dụng theo các mục đích đã đề ra. Báo cáo Đánh giá Trách nhiệm Giải trình Tài chính Quốc gia (CFAA) do Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới phối hợp thực hiện với sự hỗ trợ của cộng đồng tài trợ¹⁴ mới được công bố gần đây đã đặc biệt nhấn mạnh đến những thay đổi này. Khuôn khổ pháp lý hiện đã tương đối toàn diện và là nền tảng cho công tác lập kế hoạch và thực hiện ngân sách của chính phủ ở cấp trung ương và địa phương. Ngoài ra, hệ thống ngân sách, hệ thống kiểm soát, thanh tra và kiểm toán tính tuân thủ tài chính, kế toán, và giám sát ngân sách đã có rất nhiều bước đổi mới tích cực. Tuy nhiên, để tiếp tục giảm thiểu rủi ro cho hệ thống tài chính công đòi hỏi phải có các giải pháp giải quyết những thách thức đã có từ lâu và những thách thức mới nổi lên trong quá trình phân cấp trao quyền của Việt Nam.

Lập kế hoạch ngân sách và thực hiện ngân sách

Về công tác lập kế hoạch ngân sách, hiện nay các kế hoạch ngân sách đã được lập có tính thực tiễn hơn nhiều so với trước đây, mặc dù số chênh

lệch giữa thu chi theo kế hoạch ngân sách và thu chi ngân sách thực tế vẫn còn lớn. Một số hạng mục chi được chuyển nguồn từ các năm trước – các khoản chi này không được đưa vào kế hoạch ngân sách ban đầu xong vẫn được đưa vào quyết toán ngân sách cuối cùng. Ngoài ra, dự thu ngân sách đôi khi còn thấp hơn quá nhiều so với thu ngân sách thực tế, mà một nguyên nhân đặc biệt quan trọng là do nguồn thu từ dầu thô (chiếm 20% tổng số thu ngân sách) và thu từ bất động sản do giá bất động sản lên đột ngột trong thời gian thực hiện ngân sách. Một nguyên nhân khác của thực trạng này phát sinh từ quá trình phân cấp và giao quyền – chủ đề chính của Báo cáo Phát triển Việt Nam năm nay. Phí và lệ phí dịch vụ của nhiều đơn vị sự nghiệp góp phần làm cho phạm vi của ngân sách còn nhiều điểm không rõ ràng. Việc kiểm soát tốt hơn các yếu tố trên đây có thể góp phần gia tăng độ chính xác của dự báo ngân sách và giúp cho các kế hoạch ngân sách trở nên hữu ích hơn.

Mặc dù đã có nhiều bước tiến trong quản lý tài chính công song cách thức phối hợp ngân sách đầu tư xây dựng cơ bản và ngân sách thường xuyên trong một kế hoạch ngân sách thống nhất vẫn là một trong những điểm yếu cơ bản của hệ thống quản lý tài chính công của Việt Nam. Hiện nay, việc lập kế hoạch ngân sách cho chi đầu tư cơ bản và chi thường xuyên vẫn do hai bộ là Bộ Kế hoạch Đầu tư và Bộ Tài chính thực hiện riêng rẽ. Do chi đầu tư cơ bản bao giờ cũng đòi hỏi phải có chi thường xuyên đi cùng để chi trả chi phí vận hành và bảo dưỡng nên quy trình lập kế hoạch ngân sách theo hai nhánh riêng như hiện nay đã cản trở quá trình quản lý hiệu quả nguồn lực. Có thể một hệ quả của cách làm này là các hạng mục chính trong chi tiêu công đôi khi không cân đối, với phần chi cho đầu tư cơ bản của một số ngành quá lớn mà phần ngân sách cho chi thường xuyên không tương ứng. Ngoài ra, theo quy trình hiện nay, việc đặt ưu tiên chi ngân sách sẽ không đạt hiệu quả cao như khi phối hợp công tác lập kế hoạch ngân sách cho chi đầu tư và chi thường xuyên vào một đầu mối.

Hệ thống chuẩn mực kế toán hiện đang được đổi mới. Hệ thống kế toán đồ đã được cập nhật và đổi

mới để tạo sự thống nhất, đồng bộ về phân loại thu và chi ngân sách trong công tác lập kế hoạch, kế toán, và báo cáo, theo đó chi ngân sách được phân loại trên cơ sở hành chính, nội dung kinh tế và chức năng. Lộ trình ban hành các chuẩn mực kế toán công cũng đã được ban hành và đây sẽ là cơ sở để lập báo cáo tài chính của chính phủ. Tương tự, khi tiến hành đổi mới công tác quản lý thu với các nguyên tắc phân bổ rõ ràng hơn và phân cấp trách nhiệm thì việc phân loại thu ngân sách theo các chuẩn mực quốc tế cũng sẽ góp phần nâng cao tính minh bạch của hệ thống.

Tuy nhiên, trên một số phương diện thì các chuẩn mực vẫn còn thiếu. Mặc dù đã có các biện pháp kiểm soát tích cực trong hệ thống bảng lương của chính phủ với sự tách bạch giữa chức năng nhân sự và quản lý bảng lương và việc duy trì liên tục hồ sơ về người lao động, thì bảng lương vẫn được tính toán theo cách thủ công. Việc phối hợp và điều chỉnh một cách hệ thống và thường xuyên (hàng tháng) giữa quản lý hồ sơ nhân sự và quản lý tiền lương sẽ góp phần đảm bảo tính xác thực của những thay đổi trong bảng lương và giúp phát hiện sớm các trường hợp sai sót hoặc gian lận. Trong dài hạn, việc triển khai hệ thống quản lý nhân sự và bảng lương hiện đại được tin học hóa sẽ góp phần tăng cường chất lượng kiểm soát chi lương – một hạng mục chi chiếm tỷ trọng đáng kể trong chi ngân sách thường xuyên của chính phủ. Thực tế, việc áp dụng rộng rãi công nghệ thông tin có thể góp phần nâng cao tính minh bạch theo nhiều cách thức khác nhau, chẳng hạn như TABMIS - hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc tích hợp bắt đầu được triển khai từ 2009, cho phép lưu trữ và kiểm soát cam kết tài chính, cải thiện tình hình quản lý luồng tiền và quản lý nợ, đồng thời củng cố hệ thống quản lý và kiểm soát chi mà tác dụng cuối cùng là nâng cao tính minh bạch của toàn hệ thống tài chính công.

Cùng với việc giao quyền tự chủ cho khu vực doanh nghiệp ở Việt Nam, sức ép phải tăng cường trách nhiệm giải trình theo các phương thức mới ngày càng gia tăng. Các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước – hiện vẫn đang đóng vai trò quan trọng ở Việt Nam – thường không công bố các

báo cáo tài chính năm và báo cáo thường niên đã được kiểm toán. Việc tăng cường trách nhiệm giải trình cho công chúng, không chỉ đơn thuần bao gồm chính phủ mà còn bao gồm người nộp thuế và nhà đầu tư – là một mục tiêu trọng yếu trong hệ thống quản lý tài chính công. Các báo cáo thường niên chi tiết là những cơ chế chuẩn mực để giúp cho công chúng hiểu cách thức các doanh nghiệp nhà nước khai thác các nguồn lực như thế nào, và những doanh nghiệp này hoạt động có lãi và năng suất ra sao. Việc đưa các báo cáo này tuân thủ theo chuẩn mực quốc tế và việc yêu cầu kiểm toán hàng năm sẽ giúp cho công chúng hiểu rõ hơn về khu vực doanh nghiệp của nhà nước – một khu vực lớn trong nền kinh tế song các thông tin về tình hình hoạt động của khu vực này vẫn còn chưa rõ.

Trong số những đổi mới quan trọng nhất mà Việt Nam đã thực hiện trong lĩnh vực quản lý tài chính công là những đổi mới góp phần gia tăng sự minh bạch về ngân sách. Hiện tại, Chính phủ đã công bố các tài liệu ngân sách hàng năm, báo cáo tình hình thực hiện ngân sách trong năm, tóm tắt báo cáo kiểm toán nhà nước và thông tin hợp đồng. Số liệu chi ngân sách thực tế ở cấp trung ương, địa phương và quận/ huyện cũng đã được công bố và báo cáo về số liệu thực hiện ngân sách ước tính hàng quý đã được đưa lên trang web của Bộ Tài chính trong vòng một tháng sau khi kết thúc quý. Việc thu thập và sử dụng các khoản tài trợ, đóng góp của cá nhân và tổ chức cũng cần được công bố công khai. Một số phương diện tài chính của các doanh nghiệp nhà nước cũng nên được công bố.

Mặc dù đã có nhiều bước tiến quan trọng song vẫn còn nhiều vấn đề cần giải quyết để tăng cường minh bạch tài chính công. Các dự thảo kế hoạch ngân sách không được công bố cho đến khi ngân sách đã được Quốc hội thông qua. Thực tế này, cùng với việc thiếu vắng một cơ chế chính thức để tham vấn ý kiến công chúng về kế hoạch ngân sách, đã hạn chế sự tham gia của công chúng vào quá trình ngân sách. Tương tự, mặc dù các thông tin ngân sách cơ bản đã được cập nhật trên trang web tương đối thường xuyên song báo cáo quyết toán và báo cáo kiểm toán thường niên chỉ được

cập nhật sau khi kết thúc năm tài chính một thời gian khá lâu, thường là 18 tháng sau khi kết thúc năm. Với độ trễ lớn như thế, công tác giám sát tài chính công, đặc biệt trong một hệ thống đang phân cấp và giao quyền như của Việt nam, trở nên khó khăn hơn rất nhiều. Ngoài ra, mặc dù các số liệu được công khai song phần phân tích số liệu đi kèm thường quá vắn tắt. Việc đánh giá tác động của các chính sách mới về mặt ngân sách, nếu có, sẽ góp phần tạo cơ sở cho các quyết định đó.

Theo dõi và giám sát

Với một loạt những đổi mới rất phức tạp và có tính chất chuyên môn cao như lĩnh vực quản lý tài chính công, rất khó có thể nắm bắt theo kịp bức tranh toàn cảnh của ngành. Nhiều nước đã giải quyết thách thức này thông qua việc áp dụng sâu rộng các chỉ số cụ thể thể hiện chất lượng của hệ thống quản lý tài chính công dựa trên các chuẩn mực quốc tế. Báo cáo đánh giá Trách nhiệm Giải trình Tài chính và Chi tiêu Công (Public Expenditure and Financial Accountability - PEFA) cung cấp công cụ để xác định những điểm yếu trong hệ thống quản lý tài chính công và để xây dựng một phương pháp đồng bộ, thống nhất nhằm giải quyết những điểm yếu đó. Điều quan trọng là, việc đánh giá trong khuôn khổ PEFA không phải là những đánh giá của các chuyên gia bên ngoài hệ thống, mà là sự phối hợp đánh giá giữa chính phủ và các chuyên gia nước ngoài. Ý thức được ưu thế của đánh giá PEFA nên nhiều nước trong khu vực Đông Á đã hoàn thành đợt đánh giá PEFA đầu tiên (như Thái Lan, Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào và Indonesia) hoặc hiện đang tiến hành đánh giá (Cam-pu-chia). Trên thế giới, hiện có trên 80 nước hoặc vùng lãnh thổ đã hoàn tất việc đánh giá hệ thống quản lý tài chính công ở nước mình trong khuôn khổ của PEFA. (Bảng 2.4.)

Việc giám sát tiến độ theo hình thức hậu kiểm là công việc quan trọng, song điều không kém phần quan trọng là phải có một hệ thống giám sát chặt chẽ quá trình thực hiện kế hoạch ngân sách. Hiện thời, công tác thanh tra, kiểm tra mới chỉ hướng đến việc kiểm tra đầu vào và kiểm tra tuân thủ

mà chưa chú ý đúng mức tới các vấn đề có tính chất hệ thống. Theo báo cáo của cơ quan thanh tra, việc thực hiện chức năng kiểm tra, thanh tra của các cơ quan này còn bị hạn chế do thiếu cán bộ và nguồn lực, cũng như không có đủ chuyên môn về các thông lệ kiểm toán hiệu quả.

Một số cơ quan thanh tra hiện đang xác định lại và xây dựng chức năng, nhiệm vụ thanh tra của mình theo hướng phát triển thành mô hình kiểm toán nội bộ. Với quá trình phân cấp quản lý tài chính công hiện đang được mở rộng (xem Chương 3), công tác kiểm toán nội bộ ngày càng trở nên quan trọng. Mặc dù kiểm toán nội bộ đã được ghi nhận trong Luật Kiểm toán Nhà nước xong hiện chưa có nhiều bước tiến trong việc ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện. Hệ thống thanh tra cần được trang bị một loạt các kỹ năng hoàn toàn mới để có thể thực hiện nhiệm vụ mới là kiểm toán nội bộ.

Công tác giám sát độc lập cũng đã có nhiều thay đổi tích cực. Ủy ban độc lập về tài chính và ngân sách của Quốc hội được thành lập vào năm 2007 để tăng cường hoạt động giám sát dự toán ngân sách và quyết toán ngân sách. Quốc hội cũng đã tổ chức các buổi thảo luận được truyền hình trực tiếp về ngân sách của nhà nước. Cách thức này đã tạo điều kiện cho các tổ chức xã hội, người lao động và người dân tham gia vào công tác giám sát quá trình ngân sách. Tuy nhiên, để khai thác triệt để ưu điểm của các cơ chế này, thời gian quy định cho Quốc hội và Hội đồng Nhân dân tỉnh thực hiện công tác rà soát kế hoạch và quyết toán ngân sách cần phải được kéo dài hơn để các cơ quan này có đủ thời gian thực hiện việc rà soát và thảo luận ngân sách một cách chất lượng. Hơn nữa, sự phối hợp chặt chẽ hơn giữa các ủy ban và cơ quan giám sát của chính phủ sẽ góp phần củng cố chất lượng của hoạt động phân tích và ra quyết định.

Hệ thống giám sát do Kiểm toán Nhà nước Việt Nam (SAV) thực hiện cũng đã được củng cố và tăng cường. Được thành lập từ năm 1994, đến năm 2005, Kiểm toán Nhà nước đã chuyển thành một cơ quan độc lập trực thuộc Quốc hội và hiện đang chịu trách nhiệm kiểm toán tất cả các cơ

Bảng 2.4. Các nền kinh tế đã hoàn tất đánh giá Quản lý Tài chính Công trong khuôn khổ PEFA

Afghanistan	Indonesia	Ru-wan-da
Albania	Iraq	Samoa
Armenia	Jamaica	Sao Tome và Principe
Azerbaijan	Jordan	Senegal
Bangladesh	Kenya	Serbia
Benin	Kosovo	Sierra Leone
Botswana	Kyrgyz Republic	Solomon Islands
Burkina Faso	Lao PDR	South Africa
Burundi	Lesotho	St. Kitts & Nevis
Cape Verde	Liberia	St. Lucia
Cộng hòa Trung Phi	Madagascar	St. Vincent và the Grenadines
Chad	Malawi	Swaziland
Comoros	Mali	Thụy Sĩ (vùng Lucerne Canton)
Cote d'Ivoire	Mauritania	Syria
Cộng hòa Dân chủ Công-gô	Mauritius	Tajikistan
Cộng hòa Dominic	Moldova	Tanzania
El Salvador	Montenegro	Timor Leste
Ethiopia	Morocco	Tonga
Fiji Islands	Mozambique	Trinidad và Tobago
FYR Macedonia	Namibia	Tuvalu
Gabon	Nepal	Uganda
Ghana	Norway	Ukraine
Grenada	Pakistan (một số địa phương)	Vanuatu
Guinea	Papua New Guinea	Bờ Tây và dải Gaza
Guinea Bissau	Paraguay	Yemen
Haiti	Peru	Zambia
India (Bang Himachal Pradesh)	Republic of Congo	

Ghi chú: Bảng này chỉ cho biết các nước (hoặc vùng/ địa phương) đã hoàn thành báo cáo đánh giá PFM. Một số nước có nhiều đánh giá.

Nguồn: “Hiện trạng áp dụng Khuôn khổ Đo lường Hoạt động PEFA. Do Ủy ban Thư ký PEFA cập nhật ngày 7/10/2009.” <http://www.pefa.org>

quan và tổ chức sử dụng ngân sách, tiền bạc và tài sản của nhà nước, phát hiện các vụ việc tham nhũng, và giúp việc cho Quốc hội trong các hoạt động giám sát ngân sách. Theo các số liệu mới nhất hiện có, phạm vi kiểm toán của cơ quan này đã được mở rộng mặc dù có một số cơ quan, tổ chức quan trọng chưa được kiểm toán trong vài năm liền. Tháng 7 năm 2009, Kiểm toán Nhà nước công bố báo cáo kiểm toán thực hiện ngân sách năm 2007 và theo đó đã phát hiện 6,9 tỉ đồng ngân sách nhà nước đã bị sử dụng sai mục đích.

Những thay đổi tích cực cũng đang diễn ra xét trên khía cạnh định tính của hoạt động kiểm toán. Phương pháp kiểm toán tài chính và kiểm toán tuân thủ của Kiểm toán Nhà nước hiện đang được đổi mới; các cuộc kiểm toán hoạt động chú

trọng đến việc kiểm tra tính kinh tế, hiệu quả và hiệu suất của ngân sách cũng bắt đầu được đưa vào trong các đợt kiểm toán thường xuyên của Kiểm toán Nhà nước. Tuy nhiên, vẫn còn rất nhiều nội dung cần phải được tiếp tục đổi mới. Kiểm toán tài chính vẫn còn tình trạng “kiểm toán loại trừ”, có nghĩa là một số lĩnh vực nhất định hoặc một số nhóm giao dịch kế toán nhất định không được đưa vào kiểm toán – điều này làm hạn chế chất lượng của kiểm toán. Kết quả của kiểm toán tuân thủ đã chỉ ra hầu hết các trường hợp không tuân thủ song tác động và vấn đề xử lý sau khi kiểm toán kết thúc vẫn chưa được chú trọng đúng mức.

Với nhiệm vụ đang ngày càng mở rộng, Kiểm toán Nhà nước cần được trang bị tốt hơn nữa để có thể hoàn thành tốt công việc của mình. Mặc

Hộp 2.3. Mở rộng phạm vi và chất lượng kiểm toán

Mặc dù đã có nhiều thay đổi đáng kể song Kiểm toán Nhà nước Việt Nam vẫn thấy cần phải giải quyết nhiều vấn đề hơn nữa để có thể hoàn thành nhiệm vụ của mình một cách đầy đủ và chuyên nghiệp. Có một sự chênh lệch rất lớn giữa số lượng các cơ quan, tổ chức cần được kiểm toán và năng lực tiến hành kiểm toán các đơn vị này. Hàng năm, trung bình 40-50% ngân sách tổng hợp của các địa phương được kiểm toán, và chỉ có 30-40% đơn vị cấp quận/ huyện được kiểm toán. Đây là một khó khăn không dễ gì giải quyết sớm do việc xây dựng năng lực đòi hỏi rất nhiều thời gian.

Để giải quyết những thách thức này, Kiểm toán Nhà nước hiện đang tập trung vào sáu nhiệm vụ chính:

- i. Mở rộng các hình thức kiểm toán theo quy định của Luật Kiểm toán Nhà nước, tập trung trong ngắn hạn vào kiểm toán báo cáo tài chính và kiểm toán tuân thủ.
- ii. Tiến hành chuẩn hóa, định kỳ hóa và chuyên nghiệp hóa nhằm nâng cao chất lượng và sự nhất quán của các cuộc kiểm toán. Nhận thấy rằng, để chuyên nghiệp hóa các hoạt động của mình và tạo dựng niềm tin của công chúng đối với các kết quả kiểm toán, Kiểm toán Nhà nước hướng tới việc đơn giản hóa các tài liệu kiểm toán để tài liệu kiểm toán dễ hiểu và thực tế hơn. Để khuyến khích các thông lệ tốt, Kiểm toán Nhà nước dự định hàng năm sẽ “tiến hành lựa chọn và trao giải chất lượng vàng cho các cuộc kiểm toán, để vinh danh các kiểm toán viên giỏi và dũng cảm, các cán bộ tận tâm và sáng tạo”.
- iii. Công khai và minh bạch các hoạt động kiểm toán. Nhằm đảm bảo sự độc lập của kiểm toán viên và độc lập trong khi thực hiện nhiệm vụ, Kiểm toán Nhà nước đã lên kế hoạch phối hợp chặt chẽ với các cơ quan thanh tra, điều tra và báo chí.
- iv. Tăng cường phân cấp trong khi tuân thủ nguyên tắc nhiệm vụ và thẩm quyền gắn liền chặt chẽ với nhau để đảm bảo sự cân bằng giữa thẩm quyền và trách nhiệm giải trình.
- v. Tăng cường đạo đức nghề nghiệp của đội ngũ kiểm toán viên.
- vi. Hiện đại hóa tổ chức và hoạt động của các cơ quan kiểm toán thông qua việc khuyến khích tiến hành nghiên cứu khoa học và ứng dụng công nghệ và phương pháp kiểm toán hiện đại.

Nguồn: “Kiểm toán Nhà nước mở rộng phạm vi kiểm toán và nâng cao chất lượng kiểm toán.” Tháng 8/2008. Trang web của Bộ Tài chính. <http://www.mof.gov.vn>.

dù đã có nhiều bước tiến tích cực trong việc sử dụng kiểm toán viên cho các cuộc kiểm toán song số lượng kiểm toán viên vẫn chưa tương xứng với công việc của Kiểm toán Nhà nước. Để góp phần giải quyết tình trạng thiếu kiểm toán viên này, từ năm 2003, Kiểm toán Nhà nước đã được phép thuê kiểm toán viên tư nhân. Ngoài

ra, Kiểm toán Nhà nước được hưởng 2% số thực thu cho ngân sách nhà nước do Kiểm toán Nhà nước phát hiện ra – quy định này tạo ra động cơ khuyến khích hoạt động kiểm toán chặt chẽ hơn. Các nỗ lực khác nhằm nâng cao chất lượng công việc của Kiểm toán Nhà nước được tóm tắt trong Hộp 2.3.

3. QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC CẤP ĐỊA PHƯƠNG

Phân cấp trao quyền cho chính quyền địa phương là một phần quan trọng trong chương trình cải cách của Việt Nam trong hai thập kỷ vừa qua. Cả quyền lực và trách nhiệm giải trình đều được tăng lên, nhưng không phải lúc nào cũng tương đương nhau. Mặc dù nhiều quyền lực được phân cấp xuống tới các tỉnh, nhưng hầu hết các cơ chế trách nhiệm giải trình mới chỉ tập trung ở các xã, phường. Nghị định Dân chủ cơ sở là một mốc quan trọng trong tăng cường trách nhiệm giải trình ở cấp địa phương, nhưng việc thực hiện vẫn chưa đồng đều. Quy hoạch ở cấp địa phương đã có sự tham gia của người dân hơn trước đây, nhưng là chiếu lệ. Mặc dù sự cạnh tranh giữa các tỉnh nhìn chung là tốt, nhưng việc tìm đến với các quy hoạch vùng tốt hơn cho thấy vẫn cần phải có vai trò được định hướng lại của chính quyền trung ương.

Những tiến bộ của Việt Nam về quyền sở hữu đất mà chính quyền địa phương có quyền tự chủ tương đối lớn là rất đáng khích lệ. Tuy nhiên, các bất đồng liên quan đến đất đai chủ yếu là về đền bù tái định cư ngày càng gia tăng. Cải thiện cơ chế xác định giá “thị trường” đối với đất bị thu hồi và tái định cư như đang được làm ở thành phố Hồ Chí Minh có thể giúp giảm bớt các vụ bất đồng về đền bù đất đai. Sẽ tốt hơn nếu ít lệ thuộc vào việc tái định cư chủ định của các dự án tư nhân.

Một phần quan trọng trong quá trình chuyển đổi của Việt Nam từ một nhà nước phân theo thứ bậc với chế độ tập trung cao được thiết kế cho một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang một hình thức tổ chức nhạy bén hơn phù hợp với nền kinh tế thị trường chính là quá trình phân cấp một phần trách nhiệm và thẩm quyền cho chính quyền địa phương các cấp. Có thể nói rằng các cấp chính quyền địa phương càng thấp thì càng “gần gũi với người dân” hơn, và có khả năng cung cấp các dịch vụ cần thiết cho người dân địa phương tốt hơn. Đồng thời, một số chức năng của nhà nước thuộc về chính quyền trung ương, vì những lý do như để đảm bảo hiệu quả, công bằng, hoặc khả thi, được thực hiện với có hợp tác của các cấp chính quyền địa phương khi được trao nhiều quyền hơn. Trong một số trường hợp, năng lực thực hiện một số chính sách nhất định một cách hiệu quả và minh bạch ở cấp chính quyền địa phương có thể thấp hơn. Phân cấp cho

đúng, đi đôi với các can thiệp xây dựng năng lực thích hợp là khía cạnh then chốt của cải cách thể chế.

Mức độ phân cấp, cả về ngân sách lẫn quản lý nhà nước từ trung ương xuống địa phương dù áp dụng bất kỳ thước đo khách quan nào cũng đều tương đối lớn. Cùng với việc chính quyền cấp tỉnh và địa phương được trao thêm thẩm quyền và trách nhiệm, nhiều biện pháp đã được tiến hành để tăng cường phương thức và mức độ giám sát, thông qua các cơ quan dân cử ở địa phương là Hội đồng Nhân dân, do đó nâng cao tính minh bạch và tăng cường sự tham gia. Tuy nhiên, hầu hết các cơ chế mới về trách nhiệm giải trình từ trên xuống chỉ diễn ra ở cấp xã, trong khi phần lớn thẩm quyền phân cấp được giao cho cấp tỉnh. Do vậy, có một vấn đề thách thức là trách nhiệm giải trình không ăn khớp với những sắp xếp tổ chức mới.

Thách thức lớn thứ hai tất nhiên là vấn đề triển khai. Bổ sung cho những mô hình kiểm soát hành chính từ trên xuống bằng trách nhiệm giải trình của cấp trên với cấp dưới thông qua sự tham gia và minh bạch đòi hỏi phải có những thay đổi về văn hóa, và điều này không dễ sớm đạt được. Khung pháp lý vững chắc cho phân cấp quản trị nhà nước là Nghị định về Dân chủ cơ sở, văn kiện này đã công nhận tầm quan trọng của việc công khai thông tin và có sự tham gia tích cực của người dân vào quá trình ra quyết định. Tuy nhiên, mười năm sau khi Nghị định ra đời, kết quả đạt được vẫn còn rất khiêm tốn. Mặc dù các nguyên tắc tăng cường sự tham gia và tiếp cận thông tin đã được quy định rõ ràng, song cơ chế lập kế hoạch có sự tham gia và cung cấp thông tin lại không được rõ ràng như vậy.

Thách thức thứ ba là các tỉnh mới được trao quyền ít có động cơ phối hợp hoạt động hơn so với trước đây, khi có sự chỉ đạo từ trung ương. Ở một chừng mực nào đó, cạnh tranh giữa các tỉnh là yếu tố tích cực, đặc biệt khi các tỉnh cạnh tranh để tạo môi trường kinh doanh lành mạnh nhất. Song khi quyết định của tỉnh này ảnh hưởng đến tỉnh khác, cho dù là tích cực hay tiêu cực, thì việc thiếu phối hợp trong vùng có thể dẫn đến hoạt động kém hiệu quả.

Chương này sẽ tìm hiểu tính chất và hàm ý của quá trình phân cấp theo địa lý ở Việt Nam xuống cấp tỉnh, huyện và xã. Quan hệ giữa các cấp chính quyền được phân cấp và công dân cũng như doanh nghiệp, sự tham gia vào quá trình lập kế hoạch và ngân sách, cung cấp thông tin, và các công cụ mới để tăng cường trách nhiệm giải trình từ trên xuống sẽ là những chủ đề chính. Trong phần kết luận chúng tôi sẽ bàn về một trong những thẩm quyền rất quan trọng được giao cho chính quyền địa phương trong quá trình phân cấp, đó là quyền phân bổ đất đai.

Phân cấp Ngân sách và Hành chính

Một dấu ấn trong quá trình cải cách của Việt Nam kể từ khi bắt đầu công cuộc Đổi Mới là quá trình phân cấp ngân sách. Về phía thu, ngày càng có nhiều sắc thuế được giao cho chính quyền địa

phương. Năm 1996, cấp tỉnh được giao thu 100% một số sắc thuế, như thuế đất, thuế nhà, thuế tài nguyên và nhiều loại phí, lệ phí khác, đồng thời cũng được chia sẻ với trung ương một phần các loại thuế khác như thuế VAT, thuế doanh nghiệp và thuế thu nhập cá nhân cũng như thuế kiều hối. Tương tự, cấp huyện và cấp xã cũng được giao một số loại thuế, mặc dù ở cấp độ nhỏ hơn như thuế môn bài, thuế sát sinh, nhiều loại phí và lệ phí cũng như phần “nhân dân đóng góp”. Cấp huyện và xã cũng được nhận một phần nguồn thu từ tỉnh theo quy định của pháp luật. Năm 2002, cùng với sự ra đời của Luật Ngân sách Nhà nước, hệ thống cân đối bổ sung ngân sách từ trung ương xuống địa phương được xúc tiến, và cấp tỉnh được phép vay đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Quan trọng là cấp tỉnh được quyền chủ động đáng kể trong việc giao nhiệm vụ thu cho các cấp địa phương bên dưới.

Về phía chi ngân sách, bắt đầu từ năm 1996 thẩm quyền chi tiêu trong một loạt hoạt động đã được giao cho chính quyền tỉnh, cũng như cấp huyện và cấp xã nhưng ở mức độ thấp hơn. Năm 2002, chính quyền tỉnh được trao thêm nhiều thẩm quyền hơn trong việc ưu tiên nguồn lực, bao gồm cả quyết định phân bổ ngân sách cho các ngành khác nhau và cho chính quyền địa phương cấp thấp hơn. Cũng trong năm 2002, tỉ lệ chi tiêu được quyết định ở các cấp địa phương lên đến gần một phần hai lượng chi tiêu công. Theo một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới, Việt Nam là nước phân cấp chi tiêu mạnh nhất ở Đông Á, sau Trung Quốc và Nhật Bản.¹⁵ Theo một thước đo đơn giản là tỉ lệ chi ngân sách được quyết định ở cấp địa phương, thì Việt Nam là một nước phân cấp rất mạnh.

Mặc dù có ý định phân cấp xuống cho chính quyền địa phương ở cấp thấp nhất, song nhiều nguồn kinh phí vẫn nằm dưới sự quản lý của chính quyền tỉnh chỉ có một số chương trình (ví dụ chương trình 135) cấp xã là cấp quản lý ngân sách. Nguồn kinh phí được cân đối cho cấp tỉnh để huyện và xã sử dụng trên thực tế được chuyển xuống hai cấp này khác nhau rất nhiều, phụ thuộc vào địa phương. Tình trạng này đang dần dần được cải thiện, mặc dù năng lực của chính

Hộp 3.1. Trở ngại trong việc phân cấp cho địa phương — Trường hợp hai tỉnh Bắc Ninh và Hà Nam

Một nghiên cứu điển hình về hai tỉnh Bắc Ninh và Hà Nam cho thấy vẫn còn một số trở ngại trong việc phân cấp cho cấp huyện và cấp xã, chủ yếu liên quan đến hệ thống quản lý tài chính công.

- Mặc dù công tác đào tạo về quản lý tài chính công đã được tăng cường, song nhu cầu về năng lực ở cấp huyện và xã cũng tăng lên. Hà Nam đã tổ chức các khóa học bán thời gian về tài chính và kế toán cho cán bộ 116 xã, và các khóa đào tạo kế toán trưởng cho cán bộ tài chính cấp huyện và cấp tỉnh. Tuy nhiên, nhu cầu nâng cao năng lực quản lý tài chính công vẫn còn rất lớn.
- Các tỉnh hiện nay không có thẩm quyền cân đối vốn từ thặng dư ngân sách xuống cho các xã bị thâm hụt ngân sách.
- Việc phân bổ dự toán ngân sách xuống cấp địa phương làm cho những cơ quan sử dụng ngân sách có quá ít thời gian để phân bổ và giao dự toán ngân sách cho các cơ quan trực thuộc, đặc biệt là đối với ngân sách cấp xã. Điều này gây khó khăn cho việc hạch toán và quản lý việc thực hiện ngân sách.

Nguồn: CFAA (2008).

quyền địa phương cấp cơ sở trong việc quản lý ngân sách một cách hiệu quả vẫn còn là một điều quan ngại, như minh họa trong Hộp 3.1.

Quy trình phân cấp ngân sách ở Việt Nam dựa trên nguyên tắc ưu tiên nghèo – những tỉnh có tỉ lệ nghèo cao hơn được nhận cân đối ngân sách trên đầu người nhiều hơn từ trung ương.¹⁶ Cân đối bổ sung ngân sách được thực hiện cho tất cả các tỉnh dựa trên các tiêu chí phân bổ ngân sách bao gồm tiêu chí về dân số, tỉ lệ nghèo và vị trí địa lý của tỉnh có nằm ở vùng khó khăn không, và nhiều tiêu chí khác. Từ năm 2006, bổ sung vốn đầu tư xây dựng cơ bản được phân bổ dựa trên những tiêu chí này và một số tiêu chí ưu tiên nghèo khác như tỉ lệ người dân tộc thiểu số, mức thu ngân sách của địa phương và số huyện được coi là huyện khó khăn. Các Chương trình Mục tiêu Quốc gia (NTP) cũng đóng góp vào quá trình phân bổ ngân sách ưu tiên nghèo. Hoạt động của các NTP bao gồm miễn học phí cho các hộ nghèo, phát thẻ bảo hiểm y tế miễn phí cho người có hoàn cảnh khó khăn, và hỗ trợ cho các xã đặc biệt khó khăn. Cuối cùng, các tỉnh dự kiến có số thu ngân sách thấp hơn nhu cầu chi tiêu tối thiểu sẽ không phải nộp về trung ương tiền thuế thu được từ các loại thuế phải chia sẻ theo quy định.

Cách tiếp cận bổ sung ngân sách ưu tiên nghèo không phải được tất cả các tỉnh ủng hộ. Trên thực

tế, những tỉnh nộp ngân sách ròng cho ngân sách nhà nước đều cho rằng phân cấp ngân sách là quá thiên theo nguyên tắc ưu tiên nghèo. Các cuộc phỏng vấn sâu thực hiện trong năm 2007 với cán bộ của chính quyền bảy tỉnh¹⁷ cho thấy các tỉnh nộp ngân sách ròng cho trung ương đánh giá cao quá trình phân cấp, song cho rằng hệ thống chia sẻ thuế là quá mang tính khai thác, để lại cho các tỉnh giàu không đủ nguồn lực để họ duy trì tốc độ tăng trưởng của mình. Họ cũng cho rằng phân ngân sách chỉ thường xuyên do trung ương phân bổ cho giáo dục và y tế là dựa trên dân số theo số liệu chính thức, và do vậy họ phải dùng ngân sách riêng của tỉnh cho những người dân nhập cư không có đăng ký hộ khẩu.

Phân cấp quản lý nhà nước khá mạnh cũng diễn ra trong lĩnh vực đầu tư công. Năm 1999, chính quyền tỉnh được trao quyền quyết định các dự án đầu tư quy mô nhỏ và trung bình, và cấp huyện và xã được quyền quyết định các dự án loại tương tự nếu được chính quyền tỉnh và HĐND cho phép. Sau đó, đến năm 2005, chính quyền tỉnh được trao quyền quyết định các dự án đầu tư công lớn hơn, theo danh mục do Thủ tướng quy định. Chính quyền tỉnh cũng được trao quyền quyết định đáng kể đối với đầu tư tư nhân và đầu tư nước ngoài. Năm 2005, chính quyền tỉnh được phân cấp thẩm quyền cấp giấy phép cho đầu tư nước ngoài, cùng với việc thẩm định và phê duyệt các dự án đầu tư xây dựng cơ bản sử dụng vốn ODA từ năm 2006.

Chính quyền cấp huyện và xã được trao quyền trong một chương trình đầu tư công cụ thể, đó là chương trình 135. Được xây dựng vào cuối thập niên 1990 như một chương trình mục tiêu xóa đói giảm nghèo, với nguồn vốn bổ sung cho các xã nghèo, chương trình 135 đã được mở rộng ra 1.644 xã nghèo ở miền núi vào năm 2006. Năm 1998, khi chương trình bắt đầu triển khai, chính quyền huyện được nhận kinh phí từ trung ương để thực hiện các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng ở các xã đặc biệt khó khăn. Năm 2006, khi chương trình 135 đi vào giai đoạn 2, chính quyền cấp xã đã được trao toàn bộ quyền quản lý các dự án đầu tư thuộc chương trình 135.

Mặc dù những thành tích trên là rất đáng kể, song việc triển khai vẫn không đáp ứng được những mục tiêu tham vọng hơn của chương trình 135, ví dụ như mục tiêu 100% số xã làm “chủ đầu tư” các dự án và lựa chọn dự án. Ví dụ, một nghiên cứu cho biết có đến 15 trong số 20 dự án cơ sở hạ tầng do huyện làm chủ đầu tư chứ không phải xã.¹⁸ Thông thường, cấp huyện đưa ra một danh sách các dự án có thể cấp vốn, và cấp xã tổ chức việc thông qua danh sách. Trong trường hợp tốt nhất, các xã có đóng góp vào việc thiết kế dự án, ví dụ như có tiếng nói về địa điểm đặt dự án, tuy nhiên họ ít có ảnh hưởng đến việc lựa chọn dự án.

Công tác quản lý cán bộ cũng được phân cấp phần nào. Chính quyền tỉnh được trao thẩm quyền quy hoạch cán bộ¹⁹, tuyển dụng, bổ nhiệm, tổ chức giao nhiệm vụ, đánh giá, thanh tra và kể cả nâng bậc lương và phụ cấp cho cán bộ công chức làm việc trong các cơ quan ban ngành địa phương trong phạm vi quản lý của mình. Kể từ năm 2009, chính quyền huyện cũng được đảm nhiệm những việc này, với điều kiện được chính quyền tỉnh giao. Người đứng đầu các đơn vị trong tất cả các cấp chính quyền cũng được phân cấp đáng kể, chịu trách nhiệm về tình hình thực hiện của cán bộ trong cơ quan mình và đánh giá cán bộ.

Cuối cùng, quy trình lập kế hoạch và quyết định sử dụng đất cũng được phân cấp. Tính chất phân cấp và việc thực hiện các trách nhiệm được phân cấp trong hai lĩnh vực này sẽ được tìm hiểu riêng trong chương này.

Trách nhiệm giải trình ở cấp Tỉnh

Nhìn chung, chính quyền tỉnh đã được trao quyền rất nhiều trong quá trình phân cấp, hơn rất nhiều so với cấp huyện và xã. Nhiều cơ chế trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới mạnh nhất – đáp ứng nhu cầu của người dân thông qua quá trình tham gia, tăng cường minh bạch và giám sát – diễn ra ở cấp xã, theo quy chế “dân chủ cơ sở”, vấn đề này sẽ được phân tích sau trong phần này. Song liệu những quan hệ trách nhiệm giải trình có tương ứng để đảm bảo rằng chính quyền tỉnh đáp ứng nhu cầu và nguyện vọng của địa phương một cách tốt nhất hay không?

Ở cấp tỉnh, những hình thức quan trọng về trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới đã được xúc tiến. Năm 2004, quy chế về minh bạch tài chính công 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”, một hình thức thuế tự nguyện. Ngoài ra còn có những cơ chế khác được thực hiện cũng có thể tăng cường được sự minh bạch của chính quyền cấp tỉnh, như bắt buộc kê khai thu nhập và tài sản đối với cán bộ cấp cao ở địa phương, và nghĩa vụ phản hồi yêu cầu cung cấp thông tin của người dân trong vòng 10 ngày.

Một mốc quan trọng về trách nhiệm giải trình của chính quyền tỉnh là việc trao cho các cơ quan dân cử, tức 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 tỉnh 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 thu chi ngân sách nhà nước, bao gồm cả ngân sách địa phương.

Ngược lại, sự tham gia trực tiếp của người dân vào quá trình ra quyết định sử dụng ngân sách tỉnh lại 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. Tuy nhiên, chương này cũng

giải thích, kể cả khi được đưa ra tham vấn rộng rãi, thì những kế hoạch này vẫn không gắn kết chặt chẽ với phân bổ ngân sách.

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 các mục tiêu phát triển nhất định. Đối với những tỉnh nghèo như Quảng Nam và Tiền Giang, tỉ lệ chi tiêu được định trước trong ngân sách địa phương có thể lên đến 80-90%. Kể cả ở một số tỉnh giàu hơn như Khánh Hòa và Vĩnh Phúc, phần chi tiêu được định trước này cũng chiếm đến hơn một nửa tổng ngân sách.²⁰ Tình trạng này làm giảm khả năng linh hoạt của ngân sách và kế hoạch của tỉnh để đáp ứng nhu cầu địa phương.

Một nghiên cứu đánh giá quản lý tài chính công tỉnh Sóc Trăng năm 2008 khẳng định rằng quyết định phân bổ ngân sách cho các ngành và bổ sung ngân sách cho chính quyền cấp dưới vẫn phải tuân thủ theo nhiều chỉ đạo và định mức của trung ương, điều này rút cuộc hạn chế quyền tự chủ của tỉnh.²¹ Nghiên cứu cho biết điều này càng đúng hơn đối với cấp huyện và xã – họ được trao trách nhiệm quản lý và có trách nhiệm giải trình lên trên, song lại ít có ảnh hưởng đối với ưu tiên phân bổ nguồn lực và mục tiêu cung cấp dịch vụ. Một nghiên cứu gần đây cho thấy “phạm vi ra quyết định” hạn chế của cán bộ địa phương có thể ảnh hưởng đến việc thu hút đầu tư nước ngoài và thành công của các khu kinh tế của tỉnh (Hộp 3.2). Nghiên cứu này cũng cho thấy tinh thần sẵn sàng thử nghiệm ở quy mô nhỏ, là hình ảnh thu nhỏ của phong cách cải cách của Việt Nam.

Mặc dù các tỉnh có vai trò trong quyết định về nhân lực, song họ cũng bị giới hạn. Việc quản lý cán bộ ở cấp tỉnh phải tuân thủ nhiều nguyên tắc và quy trình tiêu chuẩn đã quy định trong Luật Cán bộ và Công chức Nhà nước, cũng như nhiều biện pháp phòng chống tham nhũng quy định trong Luật Phòng, Chống Tham nhũng. Quy hoạch cán bộ phải được Hội đồng Nhân dân Tỉnh

phê duyệt, và phải đảm bảo theo đúng biên chế và tiêu chí do trung ương quy định. Tiền lương cán bộ cũng phải tuân theo hướng dẫn của chính quyền trung ương.

Nhiều bằng chứng cho thấy trên thực tế quyền tự chủ của các tỉnh trong việc bố trí “cán bộ chủ chốt” bị hạn chế rất nhiều. Phỏng vấn sâu trong năm 2007 ở bảy tỉnh²² cho thấy mức độ tự chủ của chính quyền tỉnh trong việc lựa chọn, bổ nhiệm và đề bạt “cán bộ chủ chốt” là rất hạn chế, vì cấp ủy đảng ở tỉnh và cấp cao hơn đóng vai trò quan trọng trong việc ra quyết định.

Trách nhiệm Giải trình ở cấp Xã

Mặc dù được trao quyền ít hơn so với cấp tỉnh và cấp huyện, song cấp xã cũng là nơi thử nghiệm các hệ thống trách nhiệm giải trình từ trên xuống ở mức độ đáng kể. Pháp lệnh về Dân chủ Cơ sở, lần đầu được ban hành năm 1998 và sửa đổi năm 2003 và 2007 đã tập trung vào chính quyền cấp xã và quy định bốn quyền cơ bản, theo châm ngôn nổi tiếng của Hồ Chủ tịch: 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, và các thủ tục hành chính, cùng với nhiều hoạt động khác.

Đảm bảo thông tin, tham vấn và tham gia trong quá trình ra quyết định, và giám sát đối với các hoạt động ở cấp xã, các quyền này tạo nên một khuôn khổ chắc chắn để tìm hiểu hệ thống giải trình trách nhiệm từ trên xuống ở cấp xã. Trong mười năm kể từ khi bắt đầu thử nghiệm cơ chế dân chủ cơ sở, có hai câu hỏi then chốt là (i) cơ chế này được thực hiện sâu rộng đến đâu, và (ii) hiệu quả của nó là gì. Câu hỏi thứ nhất để trả lời hơn câu hỏi thứ hai.

Mục Quản trị nhà nước của Điều tra Mức sống gia đình cho biết người dân đánh giá như 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

Hộp 3.2. Đổi mới trong thực hiện thẩm quyền ở cấp địa phương — Khu Kinh tế Mỏ Chu Lai

Một nghiên cứu gần đây đã tìm hiểu kinh nghiệm của Việt Nam trong những thử nghiệm nhằm khuyến khích phát triển nông thôn, thử nghiệm này đã rút ra những bài học cả về những hạn chế của phân cấp và hiểu rõ những điều kiện để tiến hành đổi mới.

Nhiều hy vọng được đặt vào Khu Kinh tế Mỏ Chu Lai ở tỉnh Quảng Nam với diện tích 27.000 héc-ta khi khu kinh tế này được thành lập vào năm 2003. Với việc phân cấp thẩm quyền chính sách và ngân sách cho lãnh đạo của Khu Kinh tế Mỏ, người ta kỳ vọng rằng cán bộ địa phương sẽ có được không gian và động cơ quản lý để thử nghiệm những chính sách và thể chế mới, và kết quả sẽ là kích thích sự phát triển của vùng này. Tuy nhiên, sau ba năm, phần lớn đều cảm thấy kết quả đạt được không có gì đáng kể. Tuy nhiên, đến nay đã có chín tỉnh được phép thực hiện Mô hình Chu Lai.

Các nhà nghiên cứu xác định một số điểm hạn chế chính cần phải giải quyết để mang lại thành công cho cách tiếp cận này. Thứ nhất, họ cho rằng việc Chu Lai chỉ tập trung thu hút đầu tư nước ngoài đã lấn át mất sự chú ý dành cho phát triển khu vực tư nhân trong nước. Mặc dù một môi trường điều tiết vững mạnh dĩ nhiên là một yếu tố hấp dẫn đối với các nhà đầu tư, song nó không phải là yếu tố duy nhất – nghiên cứu cho rằng vấn đề của Chu Lai trong việc thu hút đầu tư nước ngoài vào công nghiệp chế tác và công nghiệp nhẹ chủ yếu là do vị trí và cơ chế khuyến khích đầu tư của Chu Lai, chứ không phải là chất lượng của môi trường điều tiết. Hệ quả là Chu Lai dành các nguồn lực cơ sở hạ tầng khan hiếm để giải quyết những cái mà họ cho là yêu cầu của các nhà đầu tư nước ngoài dường như ít có khả năng đến với Chu Lai (ví dụ như cảng trung chuyển quốc tế), hơn là những nhu cầu hiện tại của các doanh nghiệp tư nhân trong nước.

Thứ hai, các nhà nghiên cứu nhận thấy thiết kế pháp lý của Chu Lai không tương thích với việc thử nghiệm chính sách và đổi mới thể chế. Để đáp lại kinh nghiệm của những năm 1990, thời gian mà các khu công nghiệp nông thôn không được hiệu quả như các khu công nghiệp thành thị, các nhà hoạch định chính sách đã nhắm vào cái mà họ cho là lý do của sự thành công không đồng đều, tức là việc thiếu phân cấp ngân sách và chính sách cho cán bộ địa phương. Do vậy, ý định đặt ra cho Chu Lai là sẽ trao cho lãnh đạo địa phương thêm thẩm quyền ngân sách, chính sách và pháp lý. Tuy nhiên, trên thực tế, khung pháp lý của Chu Lai đã chia thẩm quyền ra quyết định về ngân sách và chính sách trong những lĩnh vực quan trọng cho cả cán bộ địa phương và chính quyền trung ương. Hệ quả của quy trình ra quyết định đồng thuận, trong đó các bộ có lợi ích mâu thuẫn với việc thử nghiệm và thành công của Chu Lai, là những nỗ lực đổi mới của Chu Lai đã bị sa lầy.

Nguồn: Eli Mazur, David Dapice, Vũ Thành Tự Anh. “Khu Kinh tế Mỏ Chu Lai và Phát triển Nông thôn: Phòng thí nghiệm Kế hoạch hóa Tập trung cho Đổi mới Chính sách và Thể chế.” Nghiên cứu Đối thoại Chính sách của UNDP 2008/2, Hà Nội, Tháng 7/2008.

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. Nhìn chung, những người quan tâm đến ngân sách và kế hoạch cấp xã nói rằng họ tiếp cận được thông tin nhưng chưa đến 50% trong số họ nói thông tin đáp ứng được nhu cầu (Hình 3.1).

Những lý do giải thích vì sao thông tin lại không đáp ứng nhu cầu khá đa dạng. Một khảo sát với cỡ mẫu nhỏ gồm 500 công dân được thực hiện ở Hà Nội, Quảng Bình, Ninh Thuận và An Giang

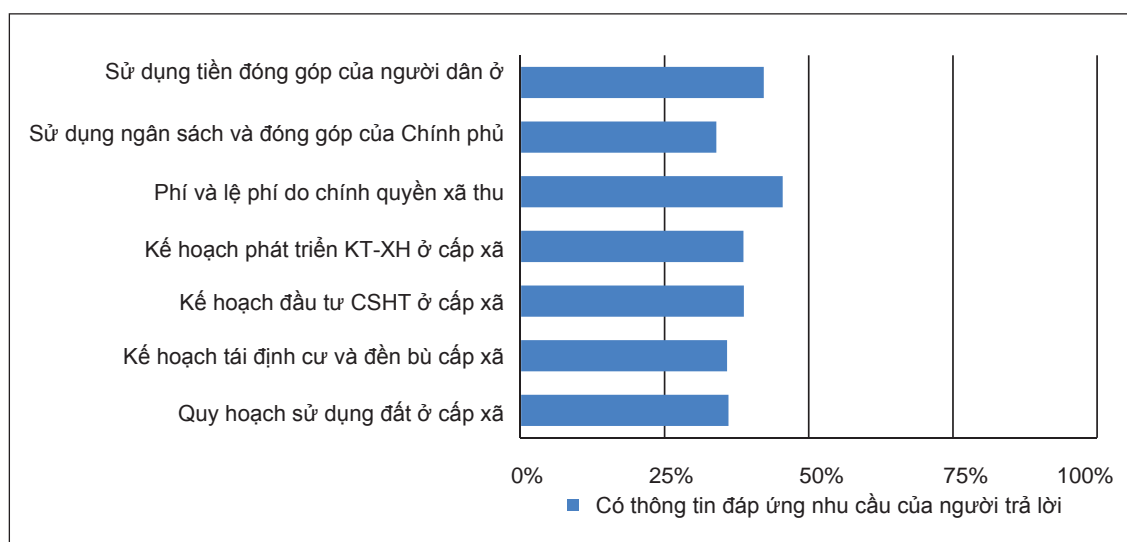
trong năm 2009 nêu rõ những thách thức về cung cấp thông tin ở cấp địa phương.²³ Một số người dân gặp khó khăn do không biết chữ hoặc do rào cản về ngôn ngữ, giáo dục, hoặc quãng đường mà họ phải đi để lấy thông tin. Một số người cho biết phương thức phổ biến thông tin có vấn đề – một số người dân vẫn thích loa phóng thanh hơn, song phương thức này lại không hữu ích nếu để ở xa hoặc loa hoạt động không tốt, hoặc nếu người dân bị khiếm thính, hoặc không hiểu được ngôn ngữ. Nếu thông tin được phổ biến bằng ngôn ngữ nói, chẳng hạn qua loa phóng thanh, có thể sẽ khó khăn khi nhớ lại thông tin nếu cần – do vậy cần phải có nhiều kênh phổ biến thông tin khác

nhau. Cuối cùng, một số người cho rằng thái độ và năng lực của cán bộ không giúp ích gì

Quyền thứ hai được thiết lập trong Pháp lệnh Dân chủ ở Cấp cơ sở là quyền được tham vấn. Mục Quản trị nhà nước của VHLSS hỏi người được phỏng vấn về sự tham gia của họ vào các quy trình xây dựng luật pháp hay hoạch định

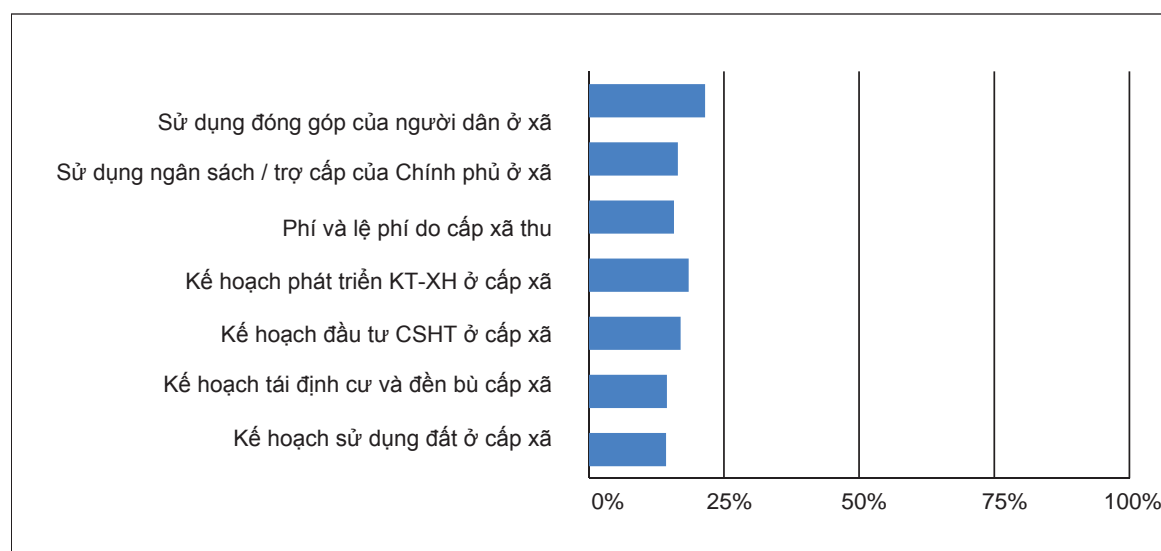
chính sách khác nhau. Phần đông chưa từng đưa ra ý kiến gì về ngân sách và kế hoạch của xã, và nguyên nhân thường được viện dẫn nhất là họ không được hỏi ý kiến. (Hình 3.2) Tuy nhiên, khó hình dung được một mô hình tham vấn nào có thể đảm bảo cho mọi người dân đều cảm thấy được lấy ý kiến, hoặc biết được đâu là cơ sở hợp lý trong trường hợp này. Những nguyên nhân

Hình 3.1. Thông tin đáp ứng nhu cầu của hộ gia đình về ngân sách và kế hoạch của xã (trong số những người quan tâm)



Nguồn: Tự tính toán dựa trên mục quản trị Điều tra MSHGD 2008.

Hình 3.2. Hộ gia đình cho ý kiến về kế hoạch và ngân sách xã trong thời kỳ 2006 – 2008



Nguồn: Tự ước tính dựa trên mục quản trị Điều tra MSHGD 2008.

khác thường được mọi người nhắc đến giải thích cho việc không bày tỏ quan điểm về những công việc của xã bao gồm: vấn đề quá phức tạp (theo 7-8% số người không tham gia ý kiến), hoặc những ý kiến của họ dù sao cũng không được xem xét đến (10-13% số người không tham gia ý kiến).

Những quyền cơ bản khác được quy định trong Pháp lệnh Dân chủ Cơ sở là quyền quyết định và quyền giám sát. Các quy trình này được thể

hiện rõ nhất ở các địa phương có chương trình 135. Trong chương trình này, người dân ở mỗi xã được tham gia lựa chọn những dự án phản ánh tốt nhất ưu tiên của họ. Chương trình 135 nổi bật nhờ nguyên tắc trao quyền và áp dụng các cơ chế mới nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình từ trên xuống.

Với vai trò nổi bật như một chương trình giảm nghèo và những nỗ lực đẩy tham vọng nhằm tăng cường sự tham gia, Chương trình 135 đã

Bảng 3.1. Sự tham gia của hộ gia đình vào quá trình ra quyết định và giám sát các công trình cơ sở hạ tầng ở các xã thuộc Chương trình 135 ở các tỉnh Lai Châu, Lào Cai, Bình Phước và Sóc Trăng

Loại công trình hạ tầng	Số hộ biết về công trình hạ tầng (%)	Số hộ đóng góp đầu vào cho công trình hạ tầng ²² , từ số những hộ biết về công trình (%)	Số hộ tham gia chọn địa điểm công trình, trong số hộ đóng góp đầu vào (%)	Số hộ tham gia vào xây dựng công trình, trong số hộ đóng góp đầu vào (%)	Số hộ tham gia giám sát thi công, trong số hộ đóng góp đầu vào (%)
Điện	54	67	88	21	2
Đường giao thông	74	50	86	13	11
Trường học	71	33	97	8	5
Cung cấp nước sạch	73	41	92	43	0
Trạm y tế	61	17	93	13	0
Chợ	87	27	100	0	0
Nhà văn hóa	78	26	100	0	0
Thủy lợi	85	50	88	52	10
Trung bình	73	39	93	19	4

Nguồn: Báo cáo Kết quả Khảo sát bằng Thẻ Báo cáo Công dân về mức độ hài lòng của người dân với Chương trình 135-II (Quyến và CS, 2009)

Bảng 3.2. Tham gia vào quá trình ra quyết định và giám sát các dự án hạ tầng cấp xã; các xã thuộc các tỉnh Lai Châu, Lào Cai, Bình Phước, và Sóc Trăng

	Dự án thuộc CT135-II	Dự án thực hiện tại các xã 135-II do các chương trình khác tài trợ
Phần trăm số dự án có tổ chức các cuộc họp với sự tham gia của người dân để lựa chọn dự án	86.6	80.0
Phần trăm các dự án được người dân giám sát	81.9	72.4

Nguồn: Kết quả Điều tra mức độ hài lòng của người dân đối với chương trình 135-II bằng Thẻ Báo cáo Công dân (Quyến và CS, 2009)

Bảng 3.3. 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	Khó khăn liên quan đến người dân
8 xã ở Tỉnh Thái Bình	<ul style="list-style-type: none"> Chính quyền xã không hiểu rõ tầm quan trọng của vấn đề dân chủ trong quá trình thảo luận và ra quyết định. Phần lớn lãnh đạo chính quyền xã không đủ năng lực chuyên môn, thiếu động cơ tổ chức các cuộc họp thảo luận với người dân. Cán bộ không tích cực tạo điều kiện và trao quyền cho người dân tham gia thảo luận và ra quyết định. Một số nội dung được đưa ra thảo luận với người dân chỉ mang tính hình thức, một số nội dung khác không được mang ra bàn bạc. Nội dung các thông tin được công bố không phù hợp với địa phương, và hình thức công bố thông tin ít khi được áp dụng hoặc áp dụng không đầy đủ. Một số cán bộ không muốn người dân biết nhiều hơn, hoặc không muốn trao quyền cho người dân giám sát mình. Đôi khi người dân không được mời tham gia hoặc chính quyền không cho họ tham gia giám sát. Chính quyền xã không huy động rộng rãi, tin tưởng và trao quyền cho các tổ chức xã hội dân sự tham gia cung cấp thông tin cho người dân và thực hiện quyền giám sát. 	<ul style="list-style-type: none"> Nhận thức của người dân về nội dung quy chế dân chủ cơ sở chưa được đầy đủ. Người dân ít quan tâm đến quyền được biết, quyền được bàn và quyết định. Người dân còn bận lo “kiếm ăn” và có nhiều vấn đề cá nhân phải quan tâm hơn là các vấn đề của cộng đồng. Người dân tập trung vào các quy định liên quan đến lợi ích kinh tế, và không quan tâm đến các quy định phục vụ cho mục đích phát triển địa phương nói chung Người dân có dân trí thấp, nên không hiểu rõ vấn đề. Người dân sợ rằng cuộc họp được tổ chức để yêu cầu người dân đóng góp tiền hoặc hiện vật, do vậy rất ít người tham gia. Trong những cuộc họp có ít người, người dân ngại thể hiện quan điểm của mình.
4 xã ở tỉnh Sơn La, Thái Bình, Gia Lai, và Trà Vinh	<ul style="list-style-type: none"> 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 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 trách nhiệm giải trình của chính quyền xã lên cấp trên về các hoạt động dân chủ cơ sở rất thấp. 	<ul style="list-style-type: none"> Ở những xã giàu hơn, người dân chủ yếu quan tâm đến các vấn đề kinh tế cá nhân hơn là 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 dân 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: Điều tra về Quy chế Dân chủ ở Cơ sở – Tình hình thực hiện và Năng lực Tổ chức của các Tổ chức Xã hội ở Tỉnh Thái Bình (Sở Nội vụ và Liên hiệp các hội khoa học kỹ thuật tỉnh Thái Bình, 2009); 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).

nhận được nhiều sự chú ý đáng kể nhằm tìm hiểu việc thực hiện chương trình. Các biện pháp nhằm tăng cường sự tham gia đã được thực hiện khá triệt để ở một số vùng, song ở các vùng khác mức độ thực hiện kém hơn. Một khảo sát thực hiện năm 2009 về các xã của Chương trình 135 ở bốn tỉnh cho biết mức độ tham gia vào quá trình ra quyết định về các dự án hạ tầng ở bốn tỉnh là rất cao đối với những người biết về công việc xây dựng cơ sở hạ tầng, song sự tham gia chủ yếu chỉ dừng lại ở việc lựa chọn địa điểm dự án. Mức độ tham gia vào việc ra quyết định trong quá trình xây dựng công trình không được cao, và tham gia vào hoạt động giám sát rất yếu (Bảng 3.1).

Mặc dù mức độ tham gia trong Chương trình 135 có vẻ cao, song để hiểu được các cơ chế này thực sự thúc đẩy trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới như thế nào thì cần phải trả lời thêm hai câu hỏi: cơ sở ban đầu để đo lường mức độ tham gia là gì, và sự tham gia trên thực tế là như thế nào?

Để trả lời câu hỏi đầu tiên, một nghiên cứu đã đánh giá kiểm chứng, không chỉ hỏi về các dự án của Chương trình 135 có sự tham gia và giám sát của người dân mà còn cả các dự án khác trong xã. Kết quả như được trình bày trong bảng 6 cho thấy những dự án khác cũng có mức độ tham gia khá cao trong việc lựa chọn dự án, và cũng thường được người dân giám sát. Tuy nhiên, trong cả hai trường hợp, tần suất tham gia và giám sát đối với các dự án thuộc Chương trình 135 dường như có mức độ cao hơn.

Để trả lời cho câu hỏi thứ hai về thực tế của hoạt động tham gia sẽ cần có hình thức phân tích khác. Một nghiên cứu tiến hành trong năm 2009 sử dụng các cuộc phỏng vấn bán cấu trúc với nhiều cán bộ cấp huyện và cấp xã, Ban Quản lý CT135 và Ban Giám sát, trưởng thôn, đại diện tổ chức đoàn thể và người dân để tìm hiểu tình hình phân công trách nhiệm và thẩm quyền giữa cấp huyện và cấp xã trong việc lựa chọn dự án, và cấp nào sẽ ra quyết định cấp vốn cho dự án, cấp nào chịu trách nhiệm thực hiện và giám sát.²⁵

Dùng những hướng dẫn cho chương trình 135 làm cơ sở đánh giá, nghiên cứu này đã tìm hiểu hai dự án ở mỗi xã trong số 25 xã khác nhau, 5 xã thuộc mỗi tỉnh Lai Châu, Cao Bằng, Quảng Bình, Gia Lai và Sóc Trăng. Kết quả nghiên cứu khá khác nhau. Không thể phủ nhận là sự tham gia của cấp xã vào việc quản lý dự án đã tăng lên trong giai đoạn hai của Chương trình, và mối quan hệ giữa cấp xã và cấp huyện trong việc thực hiện dự án cũng được tăng cường – đây là những thành tựu rất quan trọng. Đồng thời, vai trò và năng lực của cấp xã thường không đạt đến mức độ cần thiết để giao hoàn toàn trách nhiệm làm chủ đầu tư cho xã. Khẳng định những kết quả của các nghiên cứu khác, việc lựa chọn dự án vẫn nằm ở cấp huyện. Một số cơ chế giải trình trách nhiệm mới cũng không được phát huy hiệu quả như mong muốn. Ở một số nơi, việc tham gia của người dân không được lồng vào quá trình ra quyết định, vì các cơ quan chức năng địa phương thường cho rằng tham gia đi đôi với rủi ro (mất quyền kiểm soát) hơn là cơ hội (thực hiện tốt hơn).

Mặc dù tầm quan trọng của Dân chủ Cơ sở đối với cách tiếp cận từng bước của Việt Nam đối với phân cấp và trách nhiệm giải trình là không thể phủ nhận, và cũng đã có những kết quả cụ thể, song các nghiên cứu về Chương trình 135 và số liệu từ hợp phần Quản trị nhà nước của VHLSS đều cho thấy một số cơ chế mới về trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới mới chỉ đang bập rể. Bảng 3.3 phác ra một số khó khăn được nêu lên trong hai cuộc khảo sát quan trọng khác về việc thực hiện quy chế dân chủ cơ sở. Những khó khăn này không chỉ liên quan tới việc thực hiện các quy chế bởi chính quyền địa phương, mà còn liên quan cả đến những yếu tố con người, như thiếu sự quan tâm, trình độ chuyên môn kém và cả sự ngần ngại trong việc bày tỏ quan điểm.

Bất chấp những thách thức đối với quy chế dân chủ cơ sở từ nhận thức cho đến văn hóa tổ chức, từ năng lực yếu đến những thách thức thực tế, những tiến bộ đạt được cho đến nay là rất đáng kể. Thực tế, áp dụng cách tiếp cận phát triển dựa

Hộp 3.3. Tác động của sự tham gia đối với phát triển

Việt Nam là một thử nghiệm tự nhiên để có thể có một đánh giá “tốt” về tác động của sự tham gia. Thử nghiệm tự nhiên này diễn ra từ cuối thập niên 90 đến năm 2005, khi nhiều cộng đồng trên khắp cả nước được tiếp cận với các chương trình Phát triển Dựa trên Cộng đồng (CDD) và các chương trình tương tự với mức độ tham gia hạn chế. Do cả hai loại dự án được thực hiện trên cùng một địa bàn nên có thể so sánh giữa “bối cảnh xã hội và văn hóa hình thành đời sống và tổ chức của các đối tượng thụ hưởng”. Cả hai loại chương trình đều do chính phủ Việt Nam quản lý, cả hai đều có chung các loại hình tiểu dự án như nhau và cả hai đều huy động những nguồn lực tương tự từ cộng đồng. Song phương thức CDD được ủng hộ bởi những nhà hoạt động phát triển tin tưởng hơn vào lợi ích của việc tham gia, và muốn tạo ra hiệu ứng minh họa. Do vậy, phương thức CDD bao gồm những bước đi rõ ràng về quá trình tham vấn và lấy ý kiến của các cộng đồng liên quan ở một vài giai đoạn trong cả quy trình, từ lựa chọn tiểu dự án đến thi công và giám sát tài chính. Thử nghiệm này kết thúc vào năm 2005 vì chính quyền tin rằng phương án có sự tham gia thực sự ưu việt, và áp dụng nó trong giai đoạn tiếp theo trong chương trình phát triển địa phương trên cả nước. Kể từ thời điểm đó, các cộng đồng địa phương ở Việt Nam tiếp tục được tiếp cận với nhiều chương trình phát triển địa phương khác, tất cả đều theo đặc điểm CDD.

Nghiên cứu này sử dụng thử nghiệm tự nhiên của Việt Nam để đánh giá những phương thức mà sự tham gia có tác động tới kết quả phát triển ở cấp địa phương. Đánh giá này tập trung vào 24 cộng đồng được nhận dự án theo cả hai chương trình, và đã thực hiện tất cả 162 tiểu dự án theo cả phương thức CDD lẫn phương thức ít có sự tham gia hơn. Xét trên góc độ phương pháp luận, đánh giá này dựa vào số liệu thống kê và các cách tiếp cận tham gia. Về mặt thống kê, thông tin chi tiết được thu thập về các đặc điểm của cộng đồng, tính chất tiểu dự án, các mục chi tiêu và hồ sơ của những người chịu trách nhiệm thực hiện. Về khía cạnh tham gia, thảo luận nhóm tập trung với dân làng và cán bộ địa phương được thu thập (riêng) để lấy ý kiến của họ về các đặc điểm và tác động của các tiểu dự án được thực hiện theo hai phương thức khác nhau.

Không có gì ngạc nhiên, kết quả nằm ở giữa hai thái cực là sự tin tưởng lạc quan của các nhà theo trường phái phát triển và sự hoài nghi lạnh mạnh của các nhà hàn lâm. Mặt khác, không có sự khác biệt lớn giữa những đánh giá của người dân và cán bộ địa phương. Sau khi điều chỉnh theo các đặc điểm quan sát được về cộng đồng, các tiểu dự án và những người chịu trách nhiệm thực hiện, có vẻ như các dự án có sự tham gia nhìn chung mang lại kết quả tốt hơn. Nhưng chúng cũng không mang lại những điều kỳ diệu ở mọi nơi. Khoảng cách giữa hai loại chương trình có ý nghĩa về mặt thống kê đối với một số kết quả, còn số khác thì không.

Nguồn: “Tham gia mang lại sự khác biệt như thế nào? Bằng chứng từ các cộng đồng có nhiều chương trình ở Việt Nam” (Đoàn Hồng Quang và Martin Rama, 2009).

vào cộng đồng trong việc quản lý các dự án đầu tư cấp xã cho thấy những tác động tích cực đối với kết quả phát triển (Hộp 3.3).

Nâng cao nhận thức của cán bộ xã, bồi dưỡng kỹ năng và tăng cường hỗ trợ tài chính cho dân chủ cơ sở có thể góp phần cải thiện việc thực hiện quy chế rất nhiều. Như đã thấy trong Bảng 3.3 nhận thức hạn chế của cán bộ về tầm quan trọng chiến lược của dân chủ cơ sở là một yếu tố gây cản trở chính. Bên cạnh đó, cán bộ có thể chủ động hơn trong việc lấy ý kiến của người dân nếu họ được giao các nguồn lực tài chính để thực hiện các hoạt động dân chủ cơ sở, và nếu bản

thân họ có nhận thức tốt hơn về những yêu cầu về dân chủ cơ sở.

Một giải pháp khác là nâng cao động cơ cho người dân tham gia và giám sát ở cấp cơ sở. Tất nhiên, điều này đòi hỏi phải thực hiện công tác tuyên truyền để đảm bảo mọi người dân đều được biết về những quyền dân chủ cơ sở của mình. Nhưng điều đó cũng vẫn chưa đủ. Như đã thấy ở trên, một tỉ lệ đáng kể người dân không tham gia bàn bạc công việc của xã vì họ nghĩ rằng ý kiến của họ không được xem xét đến. Để cải thiện tình hình này, ý kiến đóng góp từ các buổi tham vấn cần tới được cấp có thẩm quyền

quyết định, thường không phải là cấp xã, và kết quả tham vấn và giám sát phải được phản hồi trở lại cho người dân.

Quy trình Lập kế hoạch

Quy trình lập kế hoạch ở Việt Nam có một lịch sử lâu dài, từ thời kỳ kế hoạch hóa tập trung, trong đó bản kế hoạch quy định chi tiết, cụ thể cả xã hội, từ doanh nghiệp đến người nông dân phải đóng góp những gì. Khi Việt Nam tăng cường phân cấp, trao quyền cho doanh nghiệp và người dân tự ra quyết định cho mình, và được hưởng những thành quả hay phải gánh chịu những hậu quả từ quyết định của mình, thì vai trò của kế hoạch cũng đã thay đổi. Mặc dù các kế hoạch vẫn còn chỉ tiêu, song càng ngày người ta càng nhận thức rõ, đây chỉ là chỉ tiêu định hướng. Và mặc dù không thể đạt được tốc độ tăng trưởng của cả nền kinh tế hay của một ngành nhất định nào đó chỉ đơn thuần bằng những con số nằm trong kế hoạch, song có thể đặt nền tảng cho việc đạt được các chỉ tiêu đó bằng cách lên kế hoạch thật cẩn thận cho hoạt động đầu tư và xây dựng kết cấu hạ tầng, dựa trên những hiểu biết rõ ràng về nhu cầu và nguyện vọng của người dân và doanh nghiệp. Do trách nhiệm cung cấp dịch vụ và các phương tiện đảm bảo tài chính cho các trách nhiệm đó đã được phân cấp xuống địa phương các cấp, và một số trách nhiệm lập kế hoạch đầu tư cũng đã được phân cấp, cũng cần phải đánh giá xem những mối quan hệ về trách nhiệm giải trình đã thay đổi như thế nào.

Vai trò thay đổi của kế hoạch trong nền kinh tế định hướng thị trường không phải lúc nào cũng được các bên liên quan hiểu giống như nhau. Một nghiên cứu tình huống²⁶ tập trung vào các tỉnh Điện Biên, Đồng Tháp và Ninh Thuận cho thấy công tác lập kế hoạch được coi là trách nhiệm của riêng ngành kế hoạch chứ không phải là công việc của mọi cán bộ. Điều này đã hạn chế đến mức tối thiểu sự đóng góp từ các đơn vị chuyên môn, những người đóng vai trò rất quan trọng trong việc đưa ra các chỉ tiêu thực tế. Tuy nhiên, cách tiếp cận lập kế hoạch từ trên xuống như trước kia nhìn chung đã thay đổi căn bản cùng với công cuộc đổi mới. Năm 1989, quyền

quyết định về kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của chính quyền địa phương được phân cấp, và sau đó đến năm 2003 chính quyền địa phương các cấp được giao nhiều trách nhiệm hơn trong việc điều phối, phân bổ ngân sách và hoàn thiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội ở địa phương mình. Các cơ quan trung ương, như Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính hiện nay chỉ cung cấp định hướng phát triển nói chung và giới hạn về ngân sách (bước đầu tiên), và các cơ quan lập kế hoạch (các tỉnh, bộ ngành) xây dựng kế hoạch chi tiết của mình nộp cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư tổng hợp (bước thứ hai). Như vậy, quy trình lập kế hoạch đã bớt tính chất từ trên xuống hơn nhiều so với trước. Nhưng ở một vài góc độ, cân đối quyền lực giữa các cấp chính quyền với cấp trực tiếp cao hơn vẫn còn chưa đồng đều.

Hơn nữa, tầm nhìn về vai trò của công tác lập kế hoạch cũng còn khác nhau, từ thái cực này - những phương pháp lập kế hoạch cũ vẫn được tiếp tục do thói quen, sang thái cực khác - coi kế hoạch đã lỗi thời, không còn hữu ích gì nữa trong nền kinh tế định hướng thị trường. Sự thật nằm ở khoảng giữa: mặc dù một vài khía cạnh của cách làm kế hoạch cũ có thể đã lỗi thời, đặc biệt là các chỉ tiêu sản lượng kinh tế, song những khía cạnh khác của công tác kế hoạch thậm chí lại còn quan trọng hơn trong một nền kinh tế phân cấp.

Theo hầu hết những thông tin có được, quy trình lập kế hoạch ở các tỉnh trên thực tế đã có tính chất tham gia, mặc dù tầm nhìn về sự tham gia đầy đủ có lẽ chưa đạt được tiềm năng. Chẳng hạn, một nghiên cứu điển hình về công tác lập kế hoạch địa phương ở tỉnh Hòa Bình²⁷ cho thấy sự tham gia của người dân địa phương vào quy trình lập kế hoạch là tương đối hạn chế, mặc dù gần đây đã được cải thiện rất nhiều. Các chỉ tiêu đưa ra trong kế hoạch thường là do cấp tỉnh phân bổ, và không thực sự được bàn bạc với địa phương hay dựa trên những phân tích thực tế. Hơn nữa, bản thân các chỉ tiêu hầu như cũng chỉ tập trung vào đầu vào và đầu ra cho cả nền kinh tế, giống như truyền thống kế hoạch hóa tập trung trước đây, hơn là các kết quả phát triển của yếu tố thể chế và các yếu tố khác trong nền kinh tế định hướng

thị trường. Công tác kế hoạch trong nền kinh tế thị trường định hướng nhiều hơn vào việc trang bị cho xã hội hoạt động có hiệu quả, hơn là chỉ đạo hoạt động của xã hội.

Một nghiên cứu tình huống khác tại Đà Nẵng và Bắc Ninh²⁸ cho thấy các bên liên quan rất ít tham gia vào việc xây dựng quy hoạch đầu tư xây dựng cơ bản. Mặc dù quy trình lập kế hoạch nội bộ đã trở nên minh bạch hơn, song việc chia sẻ thông tin ngay trong hệ thống chính phủ không phải lúc nào cũng được đầy đủ. Mặc dù trong luật đã quy định²⁹ phải có sự tham gia của cộng đồng vào quá trình xây dựng quy hoạch đầu tư chi tiết, song hoạt động tham vấn với cộng đồng rất hạn chế, chủ yếu diễn ra ở những lĩnh vực được coi là có ảnh hưởng đáng kể đến người dân. Một phần lý do có thể là do sự yếu kém của hệ thống thông tin hỗ trợ cho quy trình lập kế hoạch. Những hệ thống này tiếp tục thiên về báo cáo hành chính và phù hợp hơn với phong cách xây dựng kế hoạch kiểu cũ. Dữ liệu ở cấp xã và cấp thôn bản không được thu thập một cách hệ thống.

Mức độ sẵn sàng đầu tư xây dựng năng lực tham gia và cung cấp thông tin ở các cấp chính quyền địa phương một phần tùy thuộc vào thẩm quyền mà họ có để thực hành những cách tiếp cận này. Nếu chính quyền cấp cao hơn không muốn phân cấp thẩm quyền lập kế hoạch cho cấp dưới, hoặc nếu như mức độ phân cấp trong phân bổ ngân sách thấp, thì lợi ích đối với cán bộ địa phương trong việc áp dụng cách cách tiếp cận có sự tham gia sẽ thấp theo. Mặc dù mức độ phân cấp cho tỉnh là rất lớn, song mức độ quyền hạn và ngân sách trao cho chính quyền cấp dưới thấp hơn khá nhiều đã làm giảm sự nhiệt tình đối với các cơ chế trách nhiệm giải trình mới. Một vai trò của chính quyền trung ương trong một hệ thống phân cấp là giúp chính quyền địa phương xây dựng năng lực và tăng cường các kênh thông tin để địa phương có thể học hỏi lẫn nhau.

Việc thực hiện tham vấn không có gì phải nghi ngờ - chính sách do Thủ tướng Chính phủ đưa ra yêu cầu phải tiến hành tham vấn trong quá trình lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm của tỉnh. Sự thiếu tham gia trong quy trình lập kế

hoạch có một vài nguyên nhân. Nhiều sáng kiến, dự án đổi mới công tác lập kế hoạch do các cơ quan UN thực hiện ở nhiều tỉnh đã cho thấy vấn đề thể chế là cản trở lớn nhất trong việc biến công tác lập kế hoạch có sự tham gia thành hiện thực ở cấp huyện và cấp xã. Các cơ quan kế hoạch ở cấp trung ương và tỉnh được tổ chức tốt, song xuống đến cấp huyện và xã thì đội ngũ làm kế hoạch rất mỏng. Ở cấp huyện có phòng kế hoạch tài chính với vai trò chính chỉ là quản lý tài chính và rất ít để ý đến mảng kế hoạch. Ở cấp xã không có cán bộ chuyên trách về kế hoạch – trong thời điểm lập kế hoạch, nhiệm vụ làm kế hoạch được giao cho bất kỳ cán bộ nào theo quyết định của Ủy ban Nhân dân xã, ví dụ như cán bộ thống kê xã hay thư ký ủy ban. Bên cạnh đó, thời gian xây dựng kế hoạch rất ngắn vì các tỉnh chỉ có chưa đầy hai tháng để làm kế hoạch và nộp cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư; các xã thường có khoảng 10 ngày để xây dựng kế hoạch phát triển hàng năm của xã. Hạn chế về thời gian, thiếu kỹ năng và cả thiếu cán bộ kế hoạch chuyên trách là những yếu tố góp phần vào sự thiếu hụt thực tiễn làm kế hoạch có sự tham gia ở cấp cơ sở.

Một số người còn nhận thức sai lầm về sự tham gia của người dân trong lĩnh vực phát triển. Một số cán bộ cho rằng người dân không mấy hiểu biết về kế hoạch phát triển, và thực hiện tham vấn thực chất là rất tốn kém, cả về thời gian lẫn kinh phí. Mặt khác, nhiều người đơn giản là không quan tâm. Trong mục Quản trị nhà nước của VHLSS, chỉ có một phần ba số người trả lời tỏ ra quan tâm đến KHPTKTXH và kế hoạch đầu tư xây dựng cơ bản cấp xã. Mặc dù vậy, kể cả một số ít người dân quan tâm cũng có thể làm cho quá trình tham vấn trở nên thành công.

Sự tham gia và tham vấn có thể theo chiều dọc, như giữa đội ngũ làm ngành kế hoạch và người dân địa phương, hay theo chiều ngang, như giữa các cơ quan ban ngành, và hình thức tham vấn theo chiều ngang vẫn còn yếu. Ở cấp địa phương, mọi người thường chỉ muốn làm việc gói gọn trong phạm vi an toàn của mình, hơn là phối hợp liên ngành, dẫn đến sự chồng chéo, trùng lặp và ít phối hợp để giải quyết những vấn đề chung. Kinh nghiệm của UNICEF trong việc đẩy mạnh công

tác lập kế hoạch liên ngành ở một số tỉnh nhằm giải quyết các vấn đề trẻ em một cách toàn diện cho thấy không dễ gì đạt được sự đồng thuận về các vấn đề chung vốn cần phải có hành động tập thể. Thiếu kỹ năng và động cơ, kết hợp với việc thiếu cơ chế phối hợp chính thức chính là một thách thức lớn trong việc thiết lập và tăng cường các quan hệ hàng ngang giữa các ban ngành chức năng. Cần lưu ý rằng cách tổ chức một cuộc họp lập kế hoạch Phát triển kinh tế xã hội hàng năm như hiện nay ở cấp tỉnh là không đủ để xác định vấn đề và đạt được đồng thuận về cách giải quyết vấn đề bằng cách tiếp cận liên ngành. Hơn nữa, tình trạng thiếu hụt kỹ năng của Sở Kế hoạch và Đầu tư và Ủy ban Nhân dân Tỉnh vốn được giao nhiệm vụ điều phối hoạt động phát triển ở cấp địa phương là một cản trở khác đối với việc thiết lập các mối liên kết liên ngành.

Vấn đề năng lực cũng thể hiện rất rõ ràng trong mối quan hệ giữa kế hoạch và ngân sách, cả ngân sách thường xuyên lẫn ngân sách đầu tư xây dựng cơ bản, và đảm bảo sao cho các kế hoạch ngành đi theo các chính sách thích hợp. Mặc dù các tỉnh được trao quyền chủ động trong việc lên kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, song lại ít có sự hỗ trợ từ trung ương để làm cho việc xây dựng kế hoạch dựa trên bằng chứng và đảm bảo tính thực tế, khả thi của kế hoạch từ góc độ nguồn lực. Những thách thức khác bao gồm hướng dẫn lập kế hoạch thiếu rõ ràng và thời gian dành cho các tỉnh xây dựng và nộp kế hoạch quá ngắn.

Nghiên cứu tình huống tỉnh Hòa Bình cung cấp một số bài học hữu ích về việc khó có sự phối hợp giữa các bên. Mặc dù Hòa Bình có cam kết cải cách rất cao với sự hỗ trợ của các nhà tài trợ, song mối liên hệ giữa kế hoạch và phân bổ ngân sách lại khá yếu, và tương tự là quan hệ giữa kế hoạch đầu tư và chi thường xuyên. Các chương trình khác nhau có các yêu cầu báo cáo khác nhau cũng gây nhiều khó khăn hơn cho chính quyền địa phương. Hơn nữa, ít có thông tin qua lại giữa những người lập ngân sách đầu tư - Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Sở Kế hoạch và Đầu tư ở tỉnh, với những người lập ngân sách chi thường xuyên - Bộ Tài chính và Sở Tài chính, dẫn đến rất ít gắn kết giữa hai loại phân bổ ngân sách này.

Kết quả là hiện nay, công tác lập kế hoạch ở tỉnh đưa ra một danh sách nguyện vọng, chứ không phải là một tầm nhìn chiến lược để quản lý.

Có thể tìm hiểu rõ hơn về hiệu quả của quá trình phân cấp và các cơ chế trách nhiệm giải trình mới một cách hệ thống thông qua một quy trình theo dõi và đánh giá công tác lập kế hoạch và ngân sách ở địa phương, song tại thời điểm hiện nay những quy trình này vẫn chưa phát triển ở địa phương. Ví dụ như nghiên cứu tình huống Hòa Bình cho thấy trên thực tế việc theo dõi và đánh giá rất ít được thực hiện, và do đó việc đánh giá việc thực hiện những kế hoạch trước đây không cung cấp được thông tin cho công tác lập kế hoạch cho tương lai. Trong một số trường hợp điều này là do thiếu nhận thức đầy đủ cả về vai trò và quy trình theo dõi và đánh giá, dẫn đến việc lựa chọn các chỉ tiêu không phù hợp, đặc biệt là quá chú trọng đến các chỉ tiêu đầu vào như xây được bao nhiêu trường học hay nuôi được bao nhiêu con heo, thay vì các chỉ tiêu kết quả. Trên thực tế, sự hiểu biết về công tác kế hoạch kế thừa từ hệ thống cũ có thể là nguyên nhân dẫn đến tình trạng thiếu sự lồng ghép hoạt động theo dõi và đánh giá vào quy trình lập ngân sách. Vẫn còn có xu hướng coi các chỉ tiêu số lượng là mục đích cuối cùng, chứ không phải là kết quả do chính sách sinh ra và chỉ tiêu để theo dõi tiến bộ và điều chỉnh chính sách. Cuối cùng, nghiên cứu tình huống này cũng xác định một hạn chế lớn là còn thiếu số liệu tốt về kết quả phát triển ở cấp huyện và cấp xã để tiến hành công tác lập kế hoạch một cách thực tiễn và dựa trên bằng chứng.

Mối quan tâm của các nhà tài trợ đối với việc tăng cường công tác kế hoạch và ngân sách ở cấp địa phương có thể dẫn đến những hệ quả ngoài dự kiến, nếu không được quản lý một cách đúng đắn. Như đã mô tả ở trên, nhiều chương trình của cả chính phủ và nhà tài trợ nhắm vào những vùng được coi là có năng lực thực hiện kém nhất. Điều này là hợp lý vì đây là những vùng có tỉ lệ nghèo cao nhất, song khi không có sự điều phối thận trọng thì các cán bộ địa phương không những có thể bị ngập trong trách nhiệm, mà còn bị nhấn chìm trong những chỉ đạo, hướng dẫn về cách thức thực hiện chính sách. Ví dụ trong trường

Hộp 3.4. Lập kế hoạch và ngân sách có sự tham vấn ở Hòa Bình

Tỉnh Hòa Bình rất quyết tâm đổi mới công tác lập kế hoạch và với sự hỗ trợ của JICA và SDC, Hòa Bình đã bắt đầu có những tiến bộ tích cực trong phương thức xây dựng kế hoạch và ngân sách. Hòa Bình bắt đầu tinh giản quy trình lập kế hoạch bằng việc soạn thảo bộ “hướng dẫn lập kế hoạch” cho cấp xã và cấp huyện, trong đó có những thực tiễn lập kế hoạch tốt hơn, như có sự tham gia của người dân địa phương trong quy trình lập kế hoạch, nhấn mạnh vào việc phân tích tình hình dựa trên bằng chứng, và xác lập ưu tiên để can thiệp chính sách, cùng những hoạt động tham vấn tích cực cho Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội 5 năm của tỉnh (2006-2010). Một nghiên cứu tình huống về đổi mới công tác kế hoạch xác định có bốn yếu tố chính dẫn đến thành công:

- Khuôn khổ rõ ràng. Đổi mới công tác kế hoạch ở cấp địa phương đòi hỏi phải có một khung lập kế hoạch phân cấp rõ ràng và cam kết chính trị rõ ràng trong việc trao quyền.
- Công cụ quản lý. Hiểu rõ bản kế hoạch như một công cụ quản lý, với những chỉ số để theo dõi và điều chỉnh chính sách, là yếu tố then chốt để đổi mới công tác kế hoạch.
- Thông tin minh bạch. Thành công trong đổi mới công tác kế hoạch địa phương đòi hỏi quá trình trao đổi thông tin và tham vấn phải mật thiết hơn, minh bạch hơn, trong đó có cả thông tin theo hàng ngang (giữa các sở ban ngành khác nhau) và theo hàng dọc (thông tin hai chiều giữa người dân ở tuyến cơ sở và các cấp quản lý cao hơn).
- Năng lực mạnh hơn. Năng lực của các cơ quan chức năng ở địa phương trong việc thực hiện các cách tiếp cận có sự tham gia có thể còn yếu, nhưng có thể tăng cường thông qua đào tạo trực tiếp. Về lâu dài, động cơ đầu tư nâng cao năng lực để thực hiện cách tiếp cận có sự tham gia sẽ cao hơn nếu như việc phân bổ ngân sách phân cấp được tăng cường.

Nguồn: Cơ quan Phát triển Quốc tế Nhật Bản và Cơ quan Hợp tác Phát triển Thụy Sĩ.

hợp Hòa Bình, các nhà tài trợ muốn hài hòa các cách tiếp cận để đổi mới công tác kế hoạch ở địa phương, chia sẻ thông tin và hoạt động một cách mật thiết giữa hai cơ quan thực hiện.

Cuối cùng, cơ chế trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới đã được triển khai, đặc biệt là ở cấp xã, cũng là yếu tố quan trọng với một mục đích khác. Tham nhũng sẽ khó ẩn mình hơn trong một môi trường cởi mở và minh bạch, do vậy những biện pháp phòng ngừa như thế này có thể giúp kiểm soát một số hình thức tham nhũng. Ban giám sát cộng đồng ở địa phương đóng một vai trò quan trọng và sẽ được thảo luận ở Chương 6.

Quy hoạch Vùng

Phần trên nghiên cứu vấn đề trao quyền cho chính quyền cấp dưới và những cố gắng thiết lập các cơ chế trách nhiệm giải trình mới thông qua việc tăng cường sự tham gia và minh bạch. Những cơ chế này giúp cho các chính quyền địa phương mới được trao quyền đáp ứng tốt hơn với nhu cầu của cử tri. Khi các tỉnh nhận ra sự hấp

dẫn của môi trường kinh doanh thuận sẽ đối với đầu tư, thì sự tự chủ trong việc ra chính sách thân thiện với tăng trưởng có thể tạo ra cạnh tranh tích cực giữa các tỉnh. Việc công bố Chỉ số năng lực Cạnh tranh Cấp tỉnh hàng năm, một đánh giá xếp hạng các tỉnh dựa trên năng lực cạnh tranh của môi trường kinh doanh nhận được sự chú ý ngày càng tăng qua các năm – các tỉnh đều muốn cải thiện xếp hạng của tỉnh mình và không ai muốn bị đội sổ.

Xét từ góc độ này, sự cạnh tranh giữa các tỉnh cũng như giữa các doanh nghiệp là cạnh tranh lành mạnh. Tuy vậy, cạnh tranh giữa các tỉnh không phải lúc nào cũng mang lại lợi ích. Trên thực tế, việc trao quyền cho chính quyền cấp dưới làm nảy sinh những thách thức mới, do quyết định ở một tỉnh có thể có tác động quan trọng, dù là tích cực hay tiêu cực, đối với những tỉnh khác. Khi có những “hiệu ứng lan tỏa” như vậy, cần phải có sự hợp tác nhất định. Ví dụ, quyền cấp phép cho đầu tư trực tiếp nước ngoài đã được phân cấp cho tỉnh và khi nghĩ

đến lợi ích của FDI, các tỉnh thường chỉ chuyên tâm thu hút thêm nhiều nhà đầu tư mới. Lợi ích tăng nguồn thu của địa phương và tăng công ăn việc làm nhờ công nghiệp hóa mang lại quá rõ ràng và ngay trước mắt, trong khi đó những hậu quả lâu dài đối với môi trường thường khá mờ nhạt và không chỉ giới hạn trong phạm vi một địa phương. Trên thực tế, tính chất xuyên biên giới của nhiều vấn đề môi trường chính là yếu tố gây ra những hiệu ứng lan tỏa, làm cho việc lập kế hoạch độc lập, thực chất là biệt lập của các tỉnh, trở nên kém hiệu quả. Nguồn nước tiêu thụ ở một tỉnh có thể chứa cả nước thải hoặc ô nhiễm công nghiệp từ một tỉnh khác. Trong những trường hợp như vậy, cần phải quy hoạch phát triển sao cho bao quát nhiều tỉnh, vừa để đạt được tác động hiệu quả, vừa để đảm bảo chi phí của các quyết định quy hoạch được phân bổ một cách công bằng.

Cũng có những hiệu ứng lan tỏa tích cực. Tăng trưởng ở tỉnh này có thể mang lại lợi ích cho các tỉnh lân cận, nếu như có cơ sở hạ tầng thích hợp. Quy hoạch kết cấu hạ tầng là một trường hợp rõ ràng khác, khi quy hoạch vùng có thể giúp cải thiện kết quả phát triển – những con đường dừng lại ở ranh giới của hai tỉnh sẽ chẳng mang lại lợi ích cho tỉnh nào. Đối với những dự án xây dựng đường lớn do Bộ Giao thông vận tải thực hiện, việc quy hoạch như vậy đã trở thành thông lệ, song còn nhiều dự án hạ tầng khác được triển khai một cách độc lập, dẫn đến trùng lắp, lãng phí. Ví dụ, thông thường một tỉnh không có đủ dân số hay hoạt động kinh tế để duy trì cho hải cảng ở tỉnh mình, song nếu một nhóm các tỉnh duyên hải hợp tác với nhau thì họ có thể có đủ nhu cầu để duy trì một hải cảng. Tương tự, một cảng biển hay cảng hàng không ở một tỉnh, nếu không có đường dẫn đến các tỉnh lân cận, sẽ đánh mất đi cơ hội mang lại lợi ích cho cả hai.

Do vậy, quy hoạch vùng đòi hỏi phải có tầm nhìn xa đến 20-30 năm. Kết cấu hạ tầng và dịch vụ hậu cần thương mại cần thiết sẽ phụ thuộc vào loại hình phát triển được mường tượng ra cho tương lai. Đồng thời, những quyết định được đưa ra bây giờ thường có những hậu quả quan trọng về môi trường và xã hội. Mặc dù nhiều nhà hoạch định chính sách thường cân nhắc sự

đánh đổi giữa tăng trưởng nhanh và tăng trưởng bền vững, song đây là một sai lầm vì tăng trưởng nhanh mà không gây tổn thất cho môi trường là một điều không tưởng. Nếu mục tiêu của chính sách công là đa diện, đa chiều, như tăng thu nhập, cải thiện chất lượng cuộc sống, và bảo vệ môi trường, thì việc tăng trưởng thu nhập nhanh chóng có thể mang lại cho người ta ảo tưởng là tình hình đang được cải thiện nhanh chóng, trong khi sự xuống cấp về môi trường phủ nhận điều này. Quy hoạch vùng không thể giải quyết được tất cả những thách thức này, nhưng có thể góp phần tăng tối đa hiệu ứng lan tỏa tích cực, và giảm thiểu những tác động tiêu cực giữa các tỉnh với nhau.

Quan ngại về những cái được coi là tác động tiêu cực của phân cấp làm cho một số nhà hoạch định chính sách đặt câu hỏi liệu Việt Nam có phân cấp quá xa, quá nhanh hay không. Tuy nhiên, lợi ích của phân cấp, trao quyền vẫn có thể đạt được đồng thời với việc giảm thiểu chi phí nếu muốn quy hoạch vùng trở thành chuẩn mực. Nhưng trong một hệ thống phân cấp, làm thế nào để khuyến khích các tỉnh lên kế hoạch tập thể? Có nhiều câu trả lời cho câu hỏi này, nhưng câu trả lời hợp lý nhất còn tùy vào quy hoạch vùng được kỳ vọng sẽ giải quyết được yếu tố kém hiệu quả nào.

Khi quy hoạch vùng mang lại lợi ích cho cả đôi bên, các tỉnh có thể tự nguyện hợp tác với nhau. Điều này đặc biệt đúng với những tác động lan tỏa tích cực. Nếu một nhóm các tỉnh có thể thống nhất về vị trí đặt cảng và tổ chức mạng lưới đường bộ, thì tất cả đều có lợi. Vai trò của chính quyền trung ương trong trường hợp này có thể là hỗ trợ cho quy hoạch vùng, nếu không phải là chỉ đạo nó. Ở một số nước việc này được thực hiện bằng cách cung cấp nguồn kinh phí thích hợp cho các dự án liên tỉnh.

Tuy nhiên, khi chi phí và lợi ích không cân xứng với nhau, thì vai trò của chính quyền trung ương cần mạnh hơn nhiều. Ví dụ, nếu hoạt động phát triển công nghiệp ở tỉnh này làm ô nhiễm nguồn nước của tỉnh khác, thì khó có khả năng hai bên thống nhất được với nhau về một giải pháp công bằng. Tiêu chuẩn quốc gia về ô nhiễm công

nghiệp có thể là một phần của giải pháp, nhưng bên cạnh đó còn có vai trò của chính quyền trung ương can thiệp vào để khuyến khích quy hoạch vùng. Ví dụ, các chính sách đòi hỏi quy hoạch vùng cho một nhóm nhỏ các tỉnh cùng chung một lưu vực sông có thể giúp đảm bảo quá trình phát triển đi đúng hướng.

Sử dụng đất

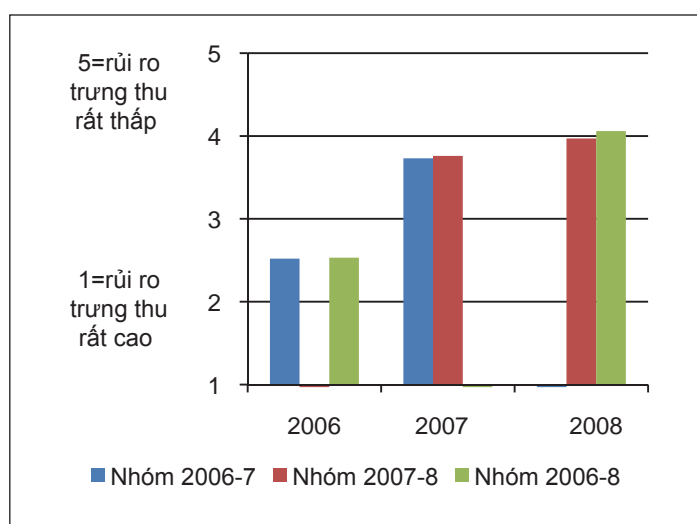
Với tình trạng quyền sở hữu đất đai còn rất hạn chế vào hai thập kỷ trước – không có thị trường đất đai và giá đất chưa được pháp luật công nhận – sự bùng nổ của các cuộc cải cách lớn trong hai thập kỷ đó đã cải thiện đáng kể quyền sở hữu tài sản. Luật đất đai liên tục được sửa đổi đưa ra quy định về giá đất năm 1993, tăng cường quyền của các nhà đầu tư (song không nói đến những người nắm giữ diện tích đất nhỏ) năm 1998, và cuối cùng là luật sửa đổi năm 2003 quy định phải áp dụng giá thị trường cũng như đưa ra các quyền và nghĩa vụ chi tiết của người sử dụng đất và cơ quan nhà nước. Một bước tiến nữa vào năm 2007 là sự ra đời của Nghị định với những điều kiện cụ thể để công nhận quyền sử dụng đất cho những người đang sử dụng đất hiện tại kể cả khi họ không có đủ giấy tờ pháp lý – mặc dù trước đó đã công nhận ở trong luật, song nghị

định năm 2007 đã bổ sung thêm chi tiết, làm cho luật dễ giải thích hơn. Nghị định này quy định về các thủ tục công khai minh bạch trong việc tự nguyện chuyển đổi đất đai. Một số mốc thời gian chính đã đạt được trong việc chính thức hóa hệ thống sở hữu tài sản vốn rất không chính thức trước đây, và tăng cường quy trình đánh giá kỹ lưỡng, minh bạch, kiểm tra và bảo vệ.

Những bước tiến bộ về quyền sử dụng đất đai dường như cũng được nhận thức bởi các doanh nghiệp tham gia vào khảo sát PCI. Hình 3.3 cho thấy đánh giá trung bình về quyền sở hữu tài sản trong giai đoạn 2006-2008. Ba nhóm mẫu trùng lặp cùng có câu chuyện như nhau: vào năm 2008 các doanh nghiệp ít cảm thấy rủi ro mất đất do trưng thu hơn nhiều so với lo lắng của chính họ năm 2006.

Quyền sở hữu tài sản vững chắc mang lại nhiều lợi ích. Chủ sở hữu tài sản có động cơ giữ gìn tài sản và đầu tư tài sản để kiếm lợi nhuận cao nhất có thể. Một hệ thống đảm bảo sao cho hành vi của những người khác không được làm giảm giá trị tài sản của một người mà không có sự đền bù công bằng sẽ ngăn cản được những tác động ngoại ứng mang tính hủy hoại phúc lợi. Một thị trường bất động sản dễ giao dịch, cho phép tài

Hình 3.3. Mức độ tin cậy vào quyền sử dụng đất



Nguồn: VNCI và VCCI, Khảo sát Năng lực Cạnh tranh Cấp Tỉnh, các nhóm mẫu lặp lại.

Hộp 3.5. Tạo sân chơi bình đẳng về giới bằng quyền sử dụng đất đứng tên chung

Khi Luật Đất đai 1993 xác lập quyền sử dụng của cá nhân đối với đất đai, thì những giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp cho hộ gia đình chỉ đủ chỗ để ghi một tên. Thông thường, tên của người đàn ông trong gia đình được sử dụng để đứng tên giấy chứng nhận này, điều này làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền của người phụ nữ đối với đất đai, đồng thời cũng hạn chế khả năng cho họ được vay tín dụng hoặc được chia tài sản trong trường hợp gia đình đi đến đổ vỡ. Năm 2000, Luật Hôn nhân và Gia đình quy định tất cả các tài sản phải đăng ký tên cả hai vợ chồng, nhưng việc thực hiện không diễn ra cho đến khi có Luật Đất đai 2003 yêu cầu ghi cả tên hai vợ chồng vào giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Mặc dù điều này có thể thực hiện được đối với các giấy chứng nhận cấp mới, song phần đông lại không được như vậy. Theo Điều tra mức sống hộ gia đình 2008 chỉ có 35% giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có tên người vợ. Mặc dù vậy, yêu cầu cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đứng tên cả hai vợ chồng là một tấm gương tốt về cải cách, hỗ trợ cho những thể chế mạnh hơn như quyền sở hữu tài sản đồng thời hỗ trợ cả những mục tiêu xã hội khác như bình đẳng giới.

Tháng 10/2009, Chính phủ ban hành Nghị định 88 về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, nhà và các tài sản khác gắn liền với đất. Thông tư hướng dẫn của Bộ Tài nguyên và Môi trường yêu cầu đăng ký tên một người đại diện của gia đình trong giấy chứng nhận. Điều khoản này có thể dẫn đến việc phụ nữ sẽ có ít cơ hội có tên trên giấy chứng nhận hơn vì người chồng thường được chọn là người đại diện cho gia đình. Phải đến ngày 10/12/2009 thông tư này mới bắt đầu có hiệu lực. Thông tư này có thể sẽ được sửa đổi theo hướng có tên cả hai vợ chồng trên giấy chứng nhận.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, 2008. “Việt Nam: Phân tích ảnh hưởng của Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có tên cả hai vợ chồng.”; Trần Thị Quế, 2001. “Cải cách đất đai và Quyền sở hữu tài sản của Phụ nữ ở Việt Nam.” Trung tâm các vấn đề về Giới, Môi trường và Phát triển Bền vững, Hà Nội, Việt Nam.

sản được chuyển nhượng cho người khác, sẽ đảm bảo sao cho tài sản đó được sử dụng cho mục đích nào mang lại lợi ích kinh tế tối đa. Một nghiên cứu khá công phu đã chỉ ra rằng quyền sở hữu tài sản vững chắc là một yếu tố đóng góp cơ bản cho tăng trưởng kinh tế lâu dài. Khả năng khai thác lợi ích của tài sản cũng là yếu tố then chốt để đảm bảo công bằng trong xã hội, như đã giải thích trong Hộp 3.5.

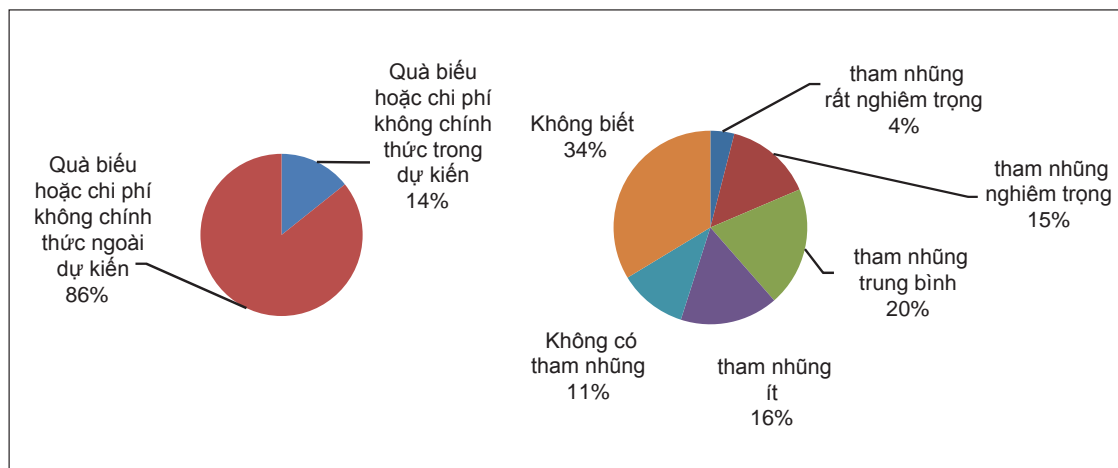
Do vậy, những bước cải thiện về quyền sở hữu tài sản như mô tả trên đây có tiềm năng rất quan trọng. Khi nền kinh tế Việt Nam ngày càng phụ thuộc vào các quyết định được đưa ra theo cơ chế phân cấp, với những giao dịch bình thường diễn ra giữa các doanh nghiệp, lòng tin vào quyền sở hữu tài sản sẽ trở nên ngày càng quan trọng hơn trong những tính toán quyết định đầu tư của một doanh nghiệp.

Trong bất kỳ hệ thống nào cũng sẽ có những trường hợp tài sản của cá nhân hay doanh nghiệp bị nhà nước trưng thu vì mục đích công, do lợi ích công lớn hơn tổn thất của cá nhân. Trong những trường hợp đó, thường được gọi là “lấy

đất”, ở phần lớn các quốc gia tài sản chỉ có thể bị trưng thu vì mục đích công sau khi đã đền bù công bằng cho người chủ sở hữu hay người nắm quyền sử dụng tài sản. Quy trình như vậy không có gì mâu thuẫn với quyền sở hữu tài sản vững chắc nếu như định nghĩa “sử dụng cho mục đích công” rõ ràng và giới hạn hợp lý, nếu người ta có cách hiểu rõ ràng và phù hợp về “đền bù công bằng”, và nếu như hệ thống cho phép người chủ sở hữu được tranh luận về quyết định đó.

Ở Việt Nam, vấn đề đất đai xuyên suốt quy trình phân cấp theo nhiều cách khác nhau. Quyền quyết định sử dụng và quản lý đất đai được phân cấp cho chính quyền địa phương. Đặc biệt là Ủy ban Nhân dân Tỉnh có quyền khá lớn trong việc quản lý sử dụng đất. Họ có thể ra quyết định thu hồi, phân bổ, chuyển đổi và giao đất cho các tổ chức, tổ chức tôn giáo, các tổ chức và cá nhân trong và ngoài nước. Ủy ban Nhân dân Huyện có thể quyết định về những vấn đề tương tự nhưng chỉ cho các hộ gia đình, các cá nhân và nhóm công dân. Ủy ban Nhân dân xã hầu như không có quyền gì đáng kể vì họ chỉ có thể quyết định

Biểu đồ 3.4. Chi phí không chính thức của doanh nghiệp để được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất năm 2006



Nguồn: Tự ước tính dựa trên Khảo sát Doanh nghiệp của TCTK 2006.

Ghi chú: Dựa trên trả lời của những người đã sử dụng dịch vụ trong thời gian từ năm 2006. Số mẫu là 1.352.

Nguồn: Tự ước tính dựa trên Môđun về Quản trị nhà nước của VHLSS 2008.

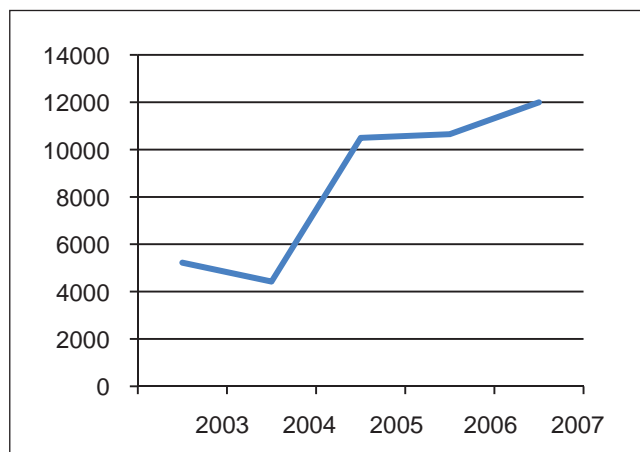
giao đất thuộc về quỹ đất nông nghiệp và phải sử dụng cho mục đích công cộng.

Quy trình phân cấp quản lý sử dụng đất trùng hợp với việc chuyển đổi mạnh mẽ đất nông nghiệp sang các mục đích sử dụng phi nông nghiệp như khu công nghiệp, khu chế xuất, khu đô thị, du lịch và thương mại. Mục tiêu đẩy nhanh công nghiệp hóa hiện đại hóa và tăng đầu tư nước ngoài cũng góp phần đẩy mạnh quá trình chuyển đổi này.

Việc chuyển đổi sử dụng đất từ mục đích này sang mục đích khác hay từ người chủ này sang người chủ khác không diễn ra một cách cân bằng. Trong quá trình chuyển đổi này, cán bộ chính quyền tỉnh thường có động cơ mạnh để ưu tiên hơn cho các nhà đầu tư. Do chính quyền tỉnh có được nhiều nguồn thu hơn và thẩm quyền lớn hơn trong việc sử dụng nguồn thu của mình, nên động cơ ưu tiên cho các nhà đầu tư tham gia đóng thuế trở nên mạnh mẽ hơn.³⁰ Trên thực tế, đầu những năm 1990 khi giá đất mới bắt đầu được xác lập, thì giá chính thức được xác định chỉ chiếm 10-30% giá đất trên thị trường chuyển nhượng đất đai. Với mức giá danh nghĩa và giá

thị trường cách xa nhau như vậy, hành vi trục lợi của các nhà đầu tư là không tránh khỏi, và ngay cả hiện nay nhiều người cho rằng tình trạng tham nhũng trong lĩnh vực đất đai vẫn đang hoành hành. (Hình 3.4)

Một trong số những nguyên nhân hàng đầu dẫn đến những quan ngại được nêu trong Báo cáo của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam lên Quốc hội, được trích dẫn trong chương đầu, là mối quan ngại về giao đất và tái định cư sau khi đất đã được chuyển mục đích sử dụng. Trên thực tế, sự bất bình của người sử dụng đất chiếm đa phần các đơn thư khiếu nại. Tùy theo nguồn thông tin, từ 70% đến 90% khiếu nại có liên quan tới đất đai³¹. Hơn nữa, số đơn thư khiếu nại được đăng ký chính thức về vấn đề tranh chấp đất đai ngày càng tăng mạnh theo thời gian, trong vòng năm năm qua đã tăng hơn gấp đôi. (Hình 3.6). Người dân không chỉ khiếu nại thông qua nộp đơn chính thức, mà còn đến cả tư gia của lãnh đạo đảng và nhà nước, các phiên họp Quốc Hội và các cơ quan trung ương, và trong thời gian bầu cử Quốc hội và Hội đồng Nhân dân. Một trường hợp trong năm 2007, một cuộc biểu tình đã diễn ra ở ngay trước Ủy ban Nhân dân Thành phố Hồ

Hình 3.6. Khiếu nại chính thức liên quan đến đất đai

Nguồn: Bộ Tài nguyên Môi trường.

Chí Minh, với vài trăm nông dân từ đồng bằng sông Cửu Long tham gia biểu tình trong 27 ngày.

Ở một khía cạnh nào đó, không có gì đáng ngạc nhiên khi vấn đề đất đai làm nảy sinh khiếu kiện. Khi một nước có tốc độ tăng trưởng nhanh đang trong quá trình chuyển đổi từ một hệ thống nông nghiệp chủ đạo sang nền kinh tế công nghiệp, việc phân bổ lại đất đai cho các mục đích sử dụng khác là điều không thể tránh khỏi. Trên thực tế, một hệ thống phân cấp với chuyên môn hóa theo vùng đòi hỏi phải xây dựng được những loại hình kết cấu hạ tầng phù hợp, đặc biệt là mạng lưới đường bộ, điều này chắc chắn đòi hỏi phải chuyển đổi đất đai từ mục đích sử dụng tư nhân sang cho nhà nước.

Để làm sáng tỏ hơn về những nguyên nhân dẫn đến sự bất bình của người dân, phần này sẽ đề cập đến ba khía cạnh của chuyển đổi đất đai: có chuyển đổi mục đích sử dụng đất hay không, làm thế nào để chuyển đổi mục đích sử dụng đất một cách công bằng và hiệu quả, và hệ thống trách nhiệm giải trình có thể giúp đảm bảo sao cho hệ thống vận hành như thiết kế.

Cần lưu ý rằng nếu chỉ vì một dự án đáng làm, thì điều này cũng không có nghĩa là cần phải sử dụng đến biện pháp bắt buộc. Với giá đất đủ cao, nhiều người chủ sử dụng đất sẽ tự nguyện bán quyền sử dụng đất của mình. Trên thực tế, để

đánh giá liệu đất đai có được phân bổ cho mục đích sử dụng hiệu quả nhất hay không ta hãy nhìn xem liệu người ta đã hết muốn tự nguyện mua bán đất hay chưa.

Hai vấn đề làm tăng khả năng cần đến những cơ chế đặc biệt để lấy đất trong một số trường hợp. Thứ nhất, các dự án lớn như dự án làm đường sẽ cần đi qua nhiều mảnh đất khác nhau, và để dự án khả thi cần phải có sự thỏa thuận với tất cả những người chủ đất. Ý thức rõ về điều này, nhiều người muốn giữ đất đến phút cuối cùng để bán với giá cắt cổ. Thứ hai, người chủ đất biết rõ về kế hoạch đầu tư của nhà nước có thể giữ đất để đòi giá thật cao. Những hành vi trục lợi như vậy làm bóp méo động cơ và cuối cùng chỉ có lợi cho những người có quan hệ tốt và thông tin tốt. Vì cả hai lý do này, nếu chỉ dựa vào việc chuyển nhượng tự nguyện có thể sẽ không có được kết quả tốt nhất khi phải tiến hành những dự án đầu tư công.

Những tình huống xác định khi nào nhà nước có thể trưng thu đất ở Việt Nam không chỉ bao gồm những trường hợp mà theo truyền thống có thể coi là hàng hóa công cộng, như làm nhà hoặc làm đường, mà còn bao gồm cả những trường hợp người ta có thể tranh luận là mang lại lợi ích cho tư nhân. Nghị định năm 2007 quy định rõ đất có thể bị buộc thu hồi trong những trường hợp sau:

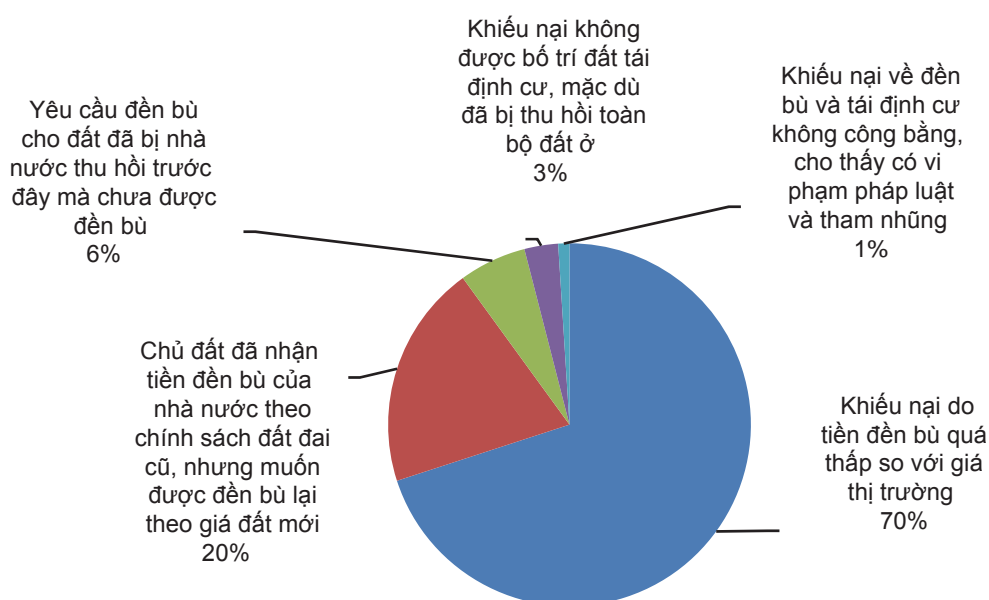
- Đất chuyển đổi mục đích sử dụng vì lý do quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng
- Dự án được đầu tư bằng vốn viện trợ phát triển chính thức từ các chính phủ nước ngoài hay tổ chức quốc tế
- Dự án 100% vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài
- Dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng cho khu công nghiệp, khu kinh tế, khu công nghệ cao, phát triển đô thị hoặc khu dân cư nông thôn, khu du lịch hoặc trại chăn nuôi đại gia súc.
- Các dự án đầu tư phát triển kinh tế bằng nguồn vốn nhà nước hoặc vốn liên doanh với nước ngoài có tổng mức đầu tư nằm trong nhóm cao nhất (còn gọi là dự án nhóm A).

Lấy đất cho dự án đầu tư công nhìn chung sẽ thỏa mãn được tiêu chí “lợi ích công cộng”, vì các dự án đầu tư công như làm đường chính là hàng hóa công cộng. Nhưng người ta không rõ vì sao tái định cư bắt buộc lại là phương án lựa

chọn cho một số dự án khác, đơn giản chỉ vì chúng có yếu tố đầu tư nước ngoài hay vì chúng là dự án lớn. Và trên thực tế, chính các trường hợp chuyển đổi mục đích sử dụng bắt buộc thuộc nhóm sau này là những dự án gây nhiều tranh cãi nhất. Một cựu quan chức của Bộ Tài nguyên Môi trường đã phân tích nhiều đơn thư khiếu nại và vụ kiện ra tòa và thấy rằng hầu như tất cả các vụ việc tranh chấp đều liên quan đến các dự án đầu tư mang lại lợi ích thương mại, trong khi số vụ tranh chấp liên quan đến mục đích công cộng, phi thương mại như xây dựng công sở, công trình an ninh quốc phòng, hầu như không đáng kể. Sự thiếu công bằng trong việc cưỡng chế thu hồi đất cho người khác hưởng lợi không phải không có người nhìn ra.

Nếu như có nhu cầu chính đáng và hợp pháp để thu hồi đất cho mục đích công cộng (chuyển đổi bắt buộc), sẽ nảy sinh một loạt vấn đề liên quan đến việc thu hồi như thế nào và mức đền bù là bao nhiêu. Một nghiên cứu phân tích nguyên nhân các đơn thư khiếu nại liên quan đến đất đai do Bộ Tài nguyên Môi trường công bố một vài

Hình 3.7. Khiếu nại hành chính về tiền đền bù giải phóng mặt bằng và tái định cư cho đất bị nhà nước thu hồi, phân theo nguyên nhân



Nguồn: MONRE (2005)

năm trước cho thấy nguyên nhân quan trọng nhất dẫn đến sự bất bình là mức đền bù thấp cho chủ đất bị thu hồi. (Hình 3.7). Một nghiên cứu khác dựa trên một khảo sát người sử dụng đất ở ba tỉnh có đất bị thu hồi cũng cho kết quả tương tự - có thể còn có những nguyên nhân khác, nhưng chủ yếu vẫn là mức đền bù thấp. (Bảng 3.4)

Mặc dù Luật đất đai 2003 yêu cầu phải đền bù đất theo khung giá đất gần với giá thị trường, song thực tế cho thấy giá đền bù thường thấp hơn nhiều so với giá thị trường.³² Trong năm 2005, khác biệt giữa giá đất hành chính và giá thị trường ở Hà Nội có thể ở trong khoảng từ 10 đến 100% giá thị trường. Thảo luận nhóm ở xã Yên Kiêm thành phố Hồ Chí Minh trong năm 2007 cho thấy mức giá đền bù thường chỉ bằng 20-30% giá thị trường. Ở Xã Đình Dù tỉnh Hưng Yên, người dân cho rằng giá đền bù chỉ bằng 30-40% giá thị trường.³³ Tương tự, mặc dù các doanh nghiệp cho rằng rủi ro bị trưng thu đã ít hơn (Hình 3.3), song họ không hề giảm mức độ quan ngại về một mức giá đền bù thiếu công bằng.

Quy định giá đất bằng biện pháp hành chính, kể cả khi mong muốn dựa trên giá thị trường cũng đều làm nảy sinh những câu hỏi hóc búa. Thứ nhất, “thị trường” rất mỏng, và biến động mạnh, do vậy ước tính giá thị trường không phải là việc dễ dàng. Thứ hai, thông tin không đầy đủ. Người nông dân không biết về giá cả mảnh đất vốn là sinh kế của họ, hay giá trị của mảnh đất trong tương lai. Điều này đặc biệt là vấn đề nan giải khi đất được chuyển đổi mục đích sử dụng từ

nông nghiệp sang công nghiệp – thông tin bất đối xứng về giá đất đồng nghĩa với sự bất đối xứng về quyền thương lượng.

Luật Đất đai 2003 cho phép chủ đầu tư và người sử dụng đất được trực tiếp thương lượng với nhau về giá đất để tự nguyện chuyển đổi, điều này áp dụng cho các dự án đầu tư không thuộc nhóm dự án có lợi ích quốc gia hoặc lợi ích công cộng, an ninh và quốc phòng hay dự án phát triển kinh tế có tầm quan trọng lớn. Một trong những ưu điểm của việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất tự nguyện là nó mang lại cơ hội chia sẻ lợi ích công bằng hơn giữa nhà đầu tư và người sử dụng đất, vì chủ sử dụng đất được trao quyền, do vậy sẽ ít dẫn đến khiếu nại hơn. Nó cũng đẩy nhanh việc thực hiện chuyển đổi đất, vì thủ tục rất đơn giản. Theo quan điểm một số người, vấn đề chính ở đây là vẫn chưa có quy định cho những trường hợp mà người chủ đất đòi một mức giá phi lý, làm cản trở việc tiếp cận đất của nhà đầu tư. Vì thực tiễn này mà nhiều nhà đầu tư ưa chuộng cách thu hồi đất bắt buộc hơn. Tuy nhiên có thể lập luận rằng nếu nhà đầu tư không sẵn sàng trả mức giá mà người bán đặt ra, có nghĩa là năng suất của mảnh đất đó đối với bên bán cao hơn, và mảnh đất đó không được phép cưỡng bức thu hồi.

Một nguyên nhân gây chính khác làm cho những người chủ đất bất bình là chính sách tái định cư và hỗ trợ không phù hợp (Bảng 3.4). Một loạt vấn đề liên quan tới diện tích tái định cư và quy trình tái định cư (Hộp 3.6).

Bảng 3.4. Khiếu nại về thu hồi đất (phần trăm người sử dụng đất có đất bị thu hồi)

Khu vực khảo sát	Nguyên nhân				
	Giá đền bù thấp	Tái định cư không phù hợp	Thiếu việc làm, giảm thu nhập	Dự án “treo”	Nguyên nhân khác
Tất cả các vùng khảo sát	95.1	47.3	31.2	42.5	43.2
TP Hồ Chí Minh	89.2	35.4	23.0	25.1	23.3
Hưng Yên	99.2	55.4	43.0	45.1	63.3
Thái Bình	100.0	57.6	20.5	83.3	42.5

Nguồn: Giải quyết xung đột ở những vùng nông thôn đô thị hóa: Trao quyền cho các tổ chức xã hội dân sự (VUSTA và VIDS, 2008)

Hộp 3.6. Người sử dụng đất bất bình với diện tích tái định cư

Thảo luận nhóm trọng tâm và phỏng vấn sâu với những người sử dụng đất bị ảnh hưởng ở TP Hồ Chí Minh, Hưng Yên và Thái Bình cho thấy phần lớn các hộ gia đình vẫn còn đất nông nghiệp đều không muốn sống ở khu tái định cư và do vậy thường bán lại các căn hộ tái định cư. Những người sử dụng đất nào chọn phương án sống ở căn hộ cũng không hài lòng, vì thiết kế của căn hộ tái định cư không phù hợp với tập quán sinh hoạt của họ vì không có đất vườn chung quanh. Giá đất và giá căn hộ ở khu tái định cư thường rất cao, và người dân cho rằng mức độ hỗ trợ di chuyển và tái định cư không đáp ứng được nhu cầu tối thiểu của những người dân bị thu hồi đất. Trong một số trường hợp, người dân bị buộc phải di dời ngay cả khi chưa có khu tái định cư, một hiện tượng đã xảy ra đối với một số dự án giải phóng mặt bằng ở TP Hồ Chí Minh và Hưng Yên.

Nguồn: Giải quyết xung đột ở những vùng nông thôn đô thị hóa: Trao quyền cho các tổ chức xã hội dân sự (VUSTA và VIDS, 2008)

Bảng 3.5. Tỷ lệ Phần trăm các hộ gia đình không có nguồn lực sản xuất sau khi bị thu hồi đất nông nghiệp (%)

Địa bàn dự án	Thiếu đất sản xuất	Thiếu vốn	Thiếu nhân công
Ở cả ba tỉnh dự án	83.8	66.6	54.3
TP Hồ Chí Minh	59.5	44.9	49.5
Hưng Yên	94.7	68.8	46.6
Thái Bình	97.2	86.1	66.7

Nguồn: Giải quyết xung đột ở những vùng nông thôn đô thị hóa: Trao quyền cho các tổ chức xã hội dân sự (VUSTA và VIDS, 2008)

Có lẽ một vấn đề nghiêm trọng hơn là ở chỗ sau khi nguồn thu nhập chính của người dân là đất đai đã bị nhà nước thu hồi, nhiều người không có đủ vốn cả về vật chất lẫn con người để tiếp tục kiếm thu nhập (Bảng 3.5). Vấn đề này càng trầm trọng hơn nếu như người dân đã chi tiêu tiền đền bù vào những thứ không có khả năng sản xuất – trong nghiên cứu ở ba tỉnh, gần một phần ba số tiền đền bù được chi vào tiêu dùng hàng ngày. Vấn đề này đương nhiên gắn bó mật thiết với giá đền bù. Nếu nguồn vốn con người của người nông dân gắn chặt với ruộng đất, thì giá trị đất đối với người nông dân ấy phải cao hơn mức giá đơn thuần là giá thị trường của mảnh đất.

Rất nhiều vấn đề thảo luận ở trên đang từng bước được cải thiện. Tháng 8/2009, Chính phủ đã ban hành Nghị định về Quy hoạch Sử dụng đất, Thu hồi đất và Đền bù.³⁴ Nghị định này đã tăng cường công tác đền bù và hỗ trợ cho các bên bị

ảnh hưởng bởi việc thu hồi đất, đặc biệt là yêu cầu đền bù sát hơn với giá thị trường tại thời điểm quyết định thu hồi đất. Nghị định cũng yêu cầu phải thành lập Quỹ Phát triển Đất ở cấp tỉnh và cấp huyện. Các quỹ phát triển đất sẽ đóng một vai trò quan trọng trong việc thu hồi, giải phóng mặt bằng, đền bù và tái định cư.

Mặc dù mức độ phân cấp, trao quyền sử dụng đất cho nông dân và nhà đầu tư cũng như phân cấp thẩm quyền cho tỉnh đã được mở rộng, và các biện pháp nâng cao trách nhiệm giải trình nhìn chung đã được áp dụng khá tốt sau khi trao quyền cho chính quyền cấp tỉnh, song một số biện pháp nâng cao trách nhiệm giải trình như neo giá đền bù theo giá thị trường hiện hành, quy hoạch đô thị có sự tham gia, tham gia dự thảo kế hoạch đền bù và tái định cư vẫn chưa được áp dụng cho đến thời điểm này. Những biện pháp nâng cao trách nhiệm giải trình khác như tham

Bảng 3.6. Đánh giá cách tiếp cận tham gia đối với các hoạt động giải phóng mặt bằng ở TP Hồ Chí Minh, Hưng Yên và Thái Bình (% người dân)

Hoạt động	Mức độ đánh giá		
	Tốt	Trung bình	Kém
Xác định giá đất, tài sản và mức hỗ trợ	0.0	2.7	97.3
Triển khai cho từng hộ gia đình	0.0	60.4	39.6
Tài chính công và tổ chức	0.0	33.4	53.3
Minh bạch tài chính	0.0	36.3	63.7

Nguồn: Giải quyết xung đột ở những vùng nông thôn đô thị hóa: Trao quyền cho các tổ chức xã hội dân sự (VUSTA và VIDS, 2008)

gia xây dựng quy hoạch sử dụng đất của chính quyền tỉnh vẫn chưa có.

Thảo luận nhóm tập trung và phỏng vấn sâu ở ba tỉnh với những người sử dụng đất bị ảnh hưởng cho thấy người dân không hài lòng với cách tiếp cận rất ít sự tham gia được áp dụng trong công tác quy hoạch sử dụng đất, quy định giá đền bù, quyết định sắp xếp tái định cư, hỗ trợ đào tạo nghề và chuyển đổi nghề nghiệp, v.v. Việc ra quyết định thường theo kiểu tiếp cận từ trên xuống. Một điều tra đánh giá cách tiếp cận tham gia ở ba tỉnh này trong một số hoạt động chủ yếu cho thấy kết quả tiêu cực (Bảng 3.6).

Điều tra mức sống hộ gia đình VHLSS 2008 cung cấp các số liệu từ cấp trung ương đến cấp xã về mức độ nhận thức và tham gia của người dân vào quy hoạch sử dụng đất và kế hoạch đền bù và tái định cư. Chỉ có khoảng một phần ba số người dân nói rằng họ có quan tâm đến kế hoạch đền bù và tái định cư cho biết họ có thông tin đáp ứng được nhu cầu (Hình 3.1), và chỉ có một phần bảy cho biết họ có góp ý cho các kế hoạch này (Hình 3.2).

Nếu tham gia vào một tranh chấp liên quan đến đất đai với một cơ quan nhà nước, người dân phải đối mặt với những trở ngại lớn. Hệ thống giải quyết khiếu nại hành chính hiện nay thiếu tính công bằng vô tư, vì những khiếu nại hành chính trước tiên được người đứng đầu chính quyền địa phương giải quyết, cũng chính là đối tượng khiếu nại của người dân. Những trở ngại

khác bao gồm hạn chế về thẩm quyền của tòa án đối với những vụ án hành chính liên quan đến đất đai, và quyền lực của Quốc hội và Hội đồng nhân dân cũng hạn chế, cùng lắm cũng chỉ có thể thúc giục chính quyền địa phương giải quyết khiếu kiện mà thôi (Hộp 3.7).

Sự thiếu công bằng, vô tư trong việc giải quyết khiếu nại có thể giải thích một thực tế là các quyết định giải quyết thường đứng về chính quyền địa phương. Nghiên cứu tình huống ở TP Hồ Chí Minh, Hưng Yên và Thái Bình cho thấy chính quyền địa phương có phản hồi với hầu hết các đơn thư khiếu nại liên quan đến đất đai. Tuy nhiên, những phản hồi này chủ yếu là giải thích và thuyết phục người dân thực hiện quyết định mà chính quyền đã đưa ra, song những quyết định của chính quyền rất ít khi được điều chỉnh theo yêu cầu của người dân (Bảng 3.7). Việc thiên vị rõ rệt cho chính quyền địa phương có thể giải thích một phần là do hệ thống giải quyết khiếu nại thiếu tính vô tư. Những lý do khác có thể là một số cơ quan giải quyết khiếu nại như Ủy ban Nhân dân Huyện hay Ủy ban Nhân dân xã hầu như không có quyền lực gì trong việc thay đổi quyết định quản lý sử dụng đất, và do vậy không còn lựa chọn nào khác ngoài việc thuyết phục người dân. Nghiên cứu tình huống cho thấy Ủy ban Nhân dân Tỉnh thường chuyển đơn khiếu nại cho Ủy ban Nhân dân Huyện và ban quản lý giải phóng mặt bằng, và Ủy ban nhân dân Huyện lại chuyển khiếu nại xuống cho Ủy ban Nhân dân xã và ban giải phóng mặt bằng ở xã. Chỗ nào cũng thấy có xung đột lợi ích.

Hộp 3.7. Hệ thống giải quyết khiếu nại hành chính liên quan đến đất đai hiện nay

Hệ thống đang được áp dụng để giải quyết những khiếu nại hành chính hiện nay được điều chỉnh bởi Luật Khiếu nại Tố cáo 1998, sửa đổi năm 2004 và 2005. Theo Luật này, các cá nhân và tổ chức có quyền khiếu nại các quyết định hành chính ở mọi cấp chính quyền. Đơn khiếu nại được giải quyết bởi chủ tịch Ủy ban nhân dân chính quyền địa phương mà người dân khiếu kiện. Sau khi giải quyết lần đầu, người khiếu kiện có thể gửi đơn lên cấp chính quyền cao hơn – có thể lên tới cấp vụ trưởng hay bộ trưởng – hoặc khởi kiện ra tòa. Thủ tướng Chính phủ đã cho chỉ đạo về việc giải quyết khiếu nại, và có quyền thẩm tra quyết định giải quyết cuối cùng. Thanh tra Chính phủ hỗ trợ và cố vấn cho các cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm giải quyết khiếu nại.

Luật Khiếu nại và Tố cáo quy định giới hạn thời gian rõ ràng cho việc giải quyết khiếu nại, và văn bản hướng dẫn thực hiện Luật Đất đai ban hành năm 2004 yêu cầu chính quyền địa phương phải công bố quyết định giải quyết các khiếu nại liên quan đến đất đai, và thông báo về quyết định này cho các bên khiếu kiện.

Luật Đất đai 2003 giới hạn quyền của người khiếu nại đưa vụ việc liên quan đến đất đai ra tòa, bằng cách quy định rằng quyết định xử lý của Chủ tịch Ủy ban Nhân dân tỉnh là quyết định chung cuộc. Hạn chế này cũng được đưa vào trong Pháp lệnh sửa đổi Thủ tục Giải quyết các Vụ án Hành chính năm 2006, mâu thuẫn rõ ràng với Luật Khiếu nại Tố cáo, từ năm 2005 đã cho phép tòa án xem xét lại sau khi cơ quan hành chính đã xử lý đơn khiếu nại.

Quốc hội và Hội đồng Nhân dân có nhiệm vụ giám sát việc giải quyết đơn thư của chính quyền. Người khiếu nại được gửi đơn khiếu nại lên Quốc hội và Hội đồng nhân dân, nhưng hai cơ quan này chỉ có thể nhắc nhở, yêu cầu các cơ quan chính quyền nhanh chóng xử lý đơn kiện mà thôi.

Nguồn: Luật Khiếu nại Tố cáo (1998, sửa đổi năm 2004 và 2005); Luật Đất đai (2003) và Nghị định 181 hướng dẫn thực hiện Luật Đất đai (2004); Pháp lệnh về Thủ tục Xử lý các Vụ án Hành chính (1996, sửa đổi năm 2006)

Bảng 3.7. Phần trăm số hộ nhận được phản hồi đơn khiếu nại về thu hồi đất và loại phản hồi nhận được (TP Hồ Chí Minh, Hưng Yên và Thái Bình)

Tổ chức/Vùng	Tỉ lệ nhận phản hồi cho đơn khiếu nại	Phương pháp phản hồi		
		Điều chỉnh theo yêu cầu của người dân	Giải thích và thuyết phục	Cưỡng chế
Ủy ban Nhân dân Xã	79.5	1.9	76.7	0.9
Ban Quản lý Dự án Giải phóng Mặt bằng	93.8	2.0	91.9	n/a
Ủy ban Nhân dân Huyện	20.8	1.9	17.0	1.9
Hội Nông dân	80.0	n/a	80.0	n/a
Các tổ chức xã hội dân sự khác	1.7	n/a	1.7	n/a

Nguồn: Giải quyết xung đột ở những vùng nông thôn đô thị hóa: Trao quyền cho các tổ chức xã hội dân sự (VUSTA và VIDS, 2008)

Xét tổng thể, chính quyền đã có nhiều nỗ lực trong việc cải thiện các biện pháp nâng cao trách nhiệm giải trình trong quản lý sử dụng đất. Tuy nhiên, có thể lập luận rằng độ trễ giữa trao quyền cho Ủy ban nhân dân Tỉnh và việc thiết lập các biện pháp giải trình trách nhiệm mới dẫn đến những hệ lụy có thể tránh được. Kế hoạch sửa đổi Luật Đất đai trong năm 2009 và Luật Khiếu nại Tố cáo là những cơ hội để tiếp tục tăng cường trách nhiệm giải trình.

Đền bù dựa trên giá thị trường, một quy trình đã được cải tiến cùng với Nghị định ban hành tháng 8/2009 là một động thái tích cực, nhưng còn có thể làm nhiều hơn nữa để nâng cao trách nhiệm giải trình. Cải thiện các quy định về chuyển đổi mục đích sử dụng một cách tự nguyện và mở rộng các cơ chế này cho các loại hình đất được sử dụng cho mục đích thương mại có thể tránh được tình trạng khiếu kiện của người sử dụng đất, vì họ được trao quyền để thương lượng đền bù. Tương tự, mặc dù chính sách hỗ trợ chuyển đổi việc làm đã được cải thiện trong luật, song điều quan trọng là phải đảm bảo hỗ trợ đào tạo nghề và chuyển đổi nghề nghiệp một cách hiệu quả trên thực tế. Nhiều người sử dụng đất đã mất đi nguồn vốn quan trọng của mình trong việc duy trì sinh kế, một khi họ bị bắt buộc tái định cư.

Cải thiện khung pháp lý và chính sách quy hoạch sử dụng đất có sự tham gia của Ủy ban nhân dân tỉnh và huyện cũng có thể góp phần tăng cường trách nhiệm giải trình từ trên xuống. Hơn nữa, tăng cường việc thực hiện các chính sách hiện hành về ra quyết định đền bù, giải phóng mặt bằng và tái định cư có sự tham gia có thể giúp tránh được nhiều vấn đề. Cuối cùng, hướng tới một hệ thống giải quyết khiếu nại khách quan và công bằng hơn không chỉ tạo ra một hệ thống hiệu quả, mà còn dần dần xây dựng ý thức của người dân về những thủ tục.

Cuối cùng, điều có vẻ như phi lý giữa việc cải thiện quyền sở hữu tài sản theo thời gian và số lượng đơn thư khiếu nại ngày càng tăng về các vấn đề liên quan đến đất đai và tái định cư thoạt nhìn có vẻ là một câu đố. Mặc dù một điều không nghi ngờ là có nhiều yếu tố liên quan đến vấn đề này, song có một điều khá nhất quán với đặc điểm của phát triển kinh tế đã được nhấn mạnh nhiều lần trong cả báo cáo này là: người dân càng ngày càng đòi hỏi phải được cung cấp những dịch vụ tốt hơn, và quá trình ra quyết định phải minh bạch hơn, có trách nhiệm hơn đối với người dân, chứ không phải chỉ đối với cơ quan có thẩm quyền cấp cao hơn.

4. CÁC DỊCH VỤ TRỰC TIẾP VÀ HÀNH CHÍNH

Phân cấp trách nhiệm theo chức năng đối với các cơ sở cung cấp dịch vụ hành chính như đăng ký hộ khẩu và các cơ sở cung cấp dịch vụ trực tiếp như y tế và giáo dục là một đặc trưng trong quá trình phân cấp quyền hạn ở Việt Nam. Mô hình một cửa đã được thực hiện phổ biến, giúp cho khả năng tiếp cận các dịch vụ hành chính dễ dàng hơn và mô hình này đã thành công với quy mô lớn. Một chương trình khả thi tham vọng về đơn giản hóa thủ tục hành chính được biết đến với tên gọi là Đề án 30 có nhiều hứa hẹn và được ủng hộ về mặt chính trị từ những cấp cao nhất - cộng đồng doanh nghiệp đã và đang đóng góp rất tích cực trong việc làm rõ những lợi ích mà Đề án này mang lại cho các nhà hoạch định chính sách lợi ích cho chính họ. Nhìn chung, có thể nói rằng các dịch vụ hành chính đang được cải thiện, mặc dù mức độ cải thiện ở các tỉnh có kinh tế phát triển hơn thường nhanh hơn.

Mặc dù áp lực giữa quyền tự chủ và yêu cầu về tiêu chuẩn làm cho quá trình phân cấp trao quyền đặc biệt phức tạp, nhưng quá trình phân cấp cho các đơn vị cung cấp dịch vụ vẫn thu được kết quả một cách đáng kể. Tình trạng thông tin không đầy đủ còn phổ biến, và đòi hỏi phải có các cơ chế đủ mạnh về trách nhiệm giải trình từ dưới lên thông qua các tiêu chuẩn quốc gia để đảm bảo chất lượng dịch vụ. Các chính sách khuyến khích không thống nhất dẫn đến chi tiêu quá mức đối với thuốc men và một số quy trình điều trị. Khả năng tham gia của các đơn vị cung cấp dịch vụ không thuộc khu vực nhà nước nhìn chung là tích cực, nhưng lại nảy sinh các vấn đề mới về kiểm soát chất lượng. Các cơ chế về trách nhiệm giải trình từ trên xuống, đặc biệt là thông qua việc áp dụng các điều tra như MSHGD và Phiếu lấy ý kiến người dân về chất lượng dịch vụ (Citizen's Report Cards), có thể bổ sung cho hệ thống trách nhiệm giải trình từ dưới lên. Nói chung, các điều tra cho thấy xu hướng cải thiện nhưng đồng thời cũng cho thấy người dân ngày càng đòi hỏi cao hơn.

Việc áp dụng cơ chế tự chủ về tài chính ngày càng tăng cũng đặt ra vấn đề về tác động của phân cấp trao quyền đối với người nghèo và nhóm đối tượng thiệt thòi. Đồng thời nhận thức về tham nhũng, đặc biệt trong lĩnh vực y tế cũng làm nảy sinh những lo ngại về tính công bằng.

Trong khi phân cấp thường được đề cập từ góc độ địa lý, thì quyền lực và trách nhiệm trong nhiều lĩnh vực lại được phân cấp theo ngành chức năng. Do không xác định trước trách nhiệm nhà nước trong việc thực hiện các chức năng hoặc cung cấp các dịch vụ nào đó, cho nên việc từng bước tổ chức lại cách thức cung cấp hoặc quản lý các dịch vụ này có thể giúp cải thiện các kết quả đầu ra ở một vài khía cạnh. Đồng thời, áp lực giữa việc cung cấp dịch vụ trên nguyên tắc tự

hạch toán với yêu cầu tiêu chuẩn đồng bộ về chất lượng đối với mọi người dân đã đặt ra một thách thức mà không thể tìm được một công thức hữu hiệu nào để giải quyết. Việc tìm ra các cơ chế đảm bảo cân bằng giữa vấn đề tự chủ và trách nhiệm giải trình đôi khi là một nét đặc trưng trong kinh nghiệm phát triển của Việt Nam.

Chương này sẽ nghiên cứu hai hình thức phân cấp chức năng trong đó phân quyền được thực

hiện theo nhiều cách khác nhau. Thứ nhất là phân cấp trách nhiệm đối với các đơn vị hành chính thường trực thuộc chính quyền địa phương hoặc các đơn vị thuộc bộ. Trong chương trước, chúng ta đã xem xét môi trường chính sách ở cấp địa phương thông qua quy trình lập kế hoạch, chương này sẽ tập trung thảo luận trách nhiệm được phân cấp để thực hiện các chính sách đó. Các đơn vị hành chính phụ trách các dịch vụ như đăng ký hộ tịch và cấp các văn bản chính thức khác thường không có tính tự chủ như các cơ quan khác được thảo luận trong Báo cáo Phát triển Việt Nam lần này. Việc phân công trách nhiệm đối với các đơn vị này lại là bước đầu nhằm chấn chỉnh lại mối quan hệ giữa nhà nước và người dân, và định hướng lại trách nhiệm giải trình đối với người dân và doanh nghiệp.

Hình thức phân cấp chức năng thứ hai được đề cập trong chương này là phân cấp trách nhiệm cho các cơ sở cung cấp dịch vụ như cơ sở y tế và trường học. Các tiêu chuẩn thống nhất về chất lượng ngay từ đầu được đảm bảo thông qua việc cung cấp trực tiếp các dịch vụ này. Nhưng để nâng cao mức độ linh hoạt trong việc cấp tài chính và để tranh thủ được sự cạnh tranh, trách nhiệm được phân cấp cho các đơn vị cung cấp dịch vụ có khả năng tự hạch toán ngày càng cao. Áp lực giữa khả năng tự chủ và trách nhiệm giải trình đặc biệt quan trọng đối với các loại dịch vụ thiết yếu vì chỉ cần thiếu trách nhiệm giải trình sẽ có thể làm giảm chất lượng và tác động mạnh đến nhận thức xã hội về tính công bằng trong việc cung cấp các dịch vụ này.

Các dịch vụ hành chính

Năm 2001, các đơn vị hành chính đã có quyền quyết định đáng kể đối với khoản ngân sách hỗ trợ của chính phủ dành cho chi phí hành chính và lương nhân viên. Ngoài ra, các đơn vị này được phép sử dụng các khoản tiết kiệm từ chi phí để tăng thu nhập cho nhân viên trong giới hạn cho phép. Năm 2005, những quyền này còn được tăng cường hơn nữa.

Mặc dù quyền hạn đã được phân cấp cho các đơn vị hành chính để thực hiện một số chức năng

nhất định và quản lý các hoạt động liên quan, nhưng nhiều trường hợp chính quyền trung ương lại làm ngược lại bằng cách áp đặt cơ chế quản lý tập trung nhằm cải thiện tính hiệu quả. Diễn hình trong cách làm như vậy là quy trình đang được thực hiện nhằm cải cách các thủ tục hành chính với người dân và các doanh nghiệp. Các chương trình cải cách này được bắt đầu vào những năm 1990 và đã được chính phủ thúc đẩy mạnh cho tới năm 2006 khi Việt Nam chuẩn bị gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới. Hiện nay, một 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.

Mô hình một cửa

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

Hộp 4.1. Thực hiện mô hình một cửa tại tỉnh Đắk Lắk

Để hiểu thêm về mô hình một cửa đã được người dân tỉnh Đắk Lắk tiếp nhận như thế nào, Ủy ban Nhân dân tỉnh và Đại sứ quán Đan Mạch đã tổ chức một cuộc điều tra về mức độ hài lòng của những người sử dụng dịch vụ mô hình một cửa tại 14 huyện và 30 xã. Dựa vào kết quả điều tra của 1.825 phiếu kết hợp với phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm với 300 người dân vào đầu năm 2009, nghiên cứu cũng đã tiến hành với nhóm cộng đồng không thuộc vùng dự án. Nghiên cứu đã đưa ra một góc nhìn có giá trị về hoạt động của mô hình một cửa tại tỉnh vùng Tây Nguyên này.

Nhìn chung, kết quả rất khả quan. 80% số người được hỏi hài lòng với những thay đổi trong lĩnh vực hành chính công tại địa phương mình, đặc biệt là mô hình một cửa. Các dịch vụ như cấp các giấy tờ thông thường được người dân đánh giá cao và các cán bộ nghiên cứu nhận thấy điều này đã lấy được lòng tin vào chính quyền địa phương ở các vùng nông thôn, đặc biệt các vùng dân tộc thiểu số. Một trong số những người được hỏi cho biết “thái độ phục vụ có nhiều thay đổi. Trước đây họ không trả lời bất cứ câu hỏi nào và nhiều người dân thuộc dân tộc thiểu số đã bỏ về vì họ không được giải đáp. Nhưng bây giờ các cán bộ đã tận tình hơn nhiều”. Tuy nhiên, kết quả nghiên cứu cũng cho thấy vẫn còn vấn đề cần được cải thiện ở cấp xã liên quan đến tinh thần trách nhiệm, trình độ, đạo đức và thái độ của cán bộ làm việc trong mô hình một cửa.

Sự tiện lợi và đơn giản của mô hình một cửa đã giúp người dân tiết kiệm thời gian so với việc phải đi qua nhiều “cửa” như trước đây và một trong số những lợi ích của mô hình này mang lại là giúp cho người nghèo và những người không giao tiếp được bằng tiếng Kinh có thể tiếp cận được các dịch vụ hành chính mà không cần phải trả tiền nhờ hỗ trợ. Mặc dù so với năm 2006 đã có những tiến bộ rõ rệt, nhưng nghiên cứu cũng cho thấy vẫn còn 20% số người được phỏng vấn cho biết họ vẫn cần có sự hỗ trợ của người khác để có thể hoàn tất các công việc giấy tờ, và một trong số 10 người sử dụng dịch vụ một cửa đã phải nhờ đến “môi giới”. Một tỷ lệ nhỏ từ 5 đến 6% phải trả thêm tiền ngoài khoản phí theo quy định.

Mô hình một cửa có khả năng tiết kiệm thời gian cho người dân, nhưng thực tế thực hiện vẫn còn phụ thuộc vào mức độ phức tạp của công việc cụ thể, đối với các trường hợp về mua bán đất đai thường mất nhiều thời gian hơn. Một người được phỏng vấn cho biết “gia đình chúng tôi có một vài mảnh đất và khi con tôi đỗ đại học, chúng tôi đã quyết định bán một số mảnh đất để có tiền đóng học phí và chi tiêu hàng ngày. Tuy nhiên, để hoàn tất các thủ tục về chuyển nhượng đất đai, cán bộ của đơn vị hành chính một cửa đã yêu cầu tôi nộp nhiều loại giấy tờ như Chứng nhận Nguồn gốc của mảnh đất và nhiều loại chứng nhận khác. Tôi đã đi lại nhiều lần và mất hàng tháng để lo các loại giấy tờ này – ít nhất là từ hai đến bốn tháng. Cho nên, thực tế một số trường hợp là sau khi chúng tôi đã đáp ứng các yêu cầu này thì quá muộn vì không có người mua nào muốn chờ đợi lâu như vậy.”

Các vấn đề có thể chồng chất thêm khi cán bộ làm việc theo mô hình một cửa chỉ làm việc bán thời gian hoặc không có mặt theo đúng thời gian quy định. Khi kể về việc xin giấy khai sinh cho con, một người dân được hỏi cho biết “Tôi đến đó năm lần từ thứ Hai đến thứ Năm nhưng không một lần nào gặp cán bộ phụ trách, cho nên ngày thứ Sáu tôi đã ở nhà. Vào ngày thứ Hai tuần tiếp theo, tôi đến tham dự cuộc họp xã hàng tuần và gặp một số cán bộ ở đó và đã xin được giấy khai sinh.”

Nhìn chung, tiến bộ là rất rõ ràng. Chỉ có 60% người dân được hỏi hài lòng về tính tiện ích của mô hình một cửa khi lần đầu tiên mô hình một cửa đưa vào thực hiện năm 2006, nhưng tính đến năm 2009 đã có 80% người dân được hỏi hài lòng với mô hình này.

Nguồn: Viet Insight. “Điều tra về tính hiệu quả của mô hình một cửa cấp Huyện và Xã tại 14 Huyện và 30 Xã của tỉnh Đắk Lắk.” Sở Nội Vụ, Ủy Ban Nhân dân tỉnh Đắk Lắk và Cơ quan Phát triển Quốc tế Đan Mạch, tháng 6 năm 2009.

phương, và cũng áp dụng bắt buộc với cấp trung ương. Điều quan trọng là các quy định năm 2007 đã cho phép và khuyến khích áp dụng mô hình một cửa liên thông nhằm liên kết về hành chính giữa các ngành các cấp, do đó đã đơn giản hóa

hơn nữa các thủ tục đối với người dân và doanh nghiệp.

Việc thực hiện từng bước được cải thiện: tính đến năm 2006, đã có hai trong ba sở cấp tỉnh thành

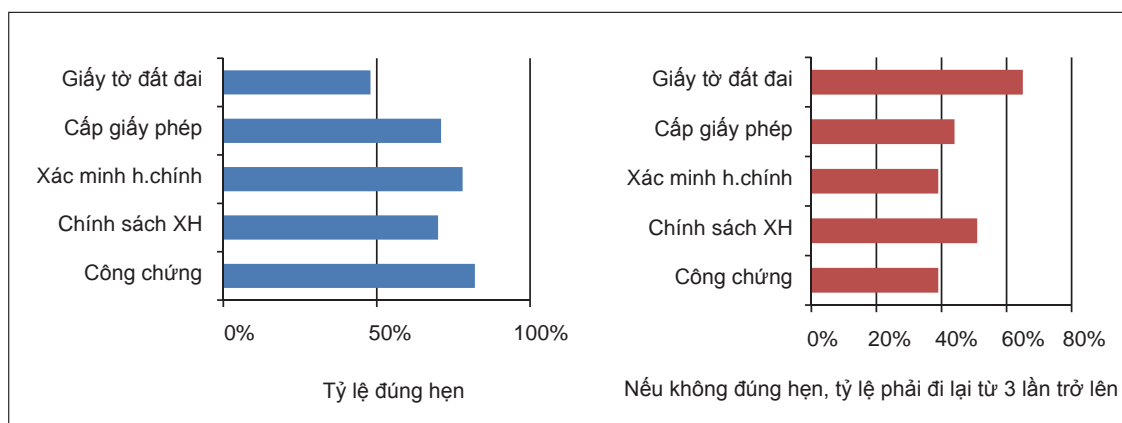
lập được mô hình một cửa, và đến tháng 10 năm 2009 con số này đã tăng lên 84%. Ở cấp hành chính thấp nhất, việc thực hiện mô hình một cửa gần như hoàn tất. Đến tháng 10 năm 2009, gần 99% các đơn vị cấp quận huyện và 96% đơn vị cấp xã đã áp dụng mô hình một cửa.

Một ví dụ về mô hình một cửa liên thông theo một thông tư năm 2007 chính là một cửa duy nhất để giải quyết các thủ tục hành chính liên quan với nhau – đăng ký kinh doanh, đăng ký thuế và đăng ký con dấu – theo trách nhiệm của từng đơn vị khác nhau: kế hoạch và đầu tư, tài chính và công an. Ví dụ tại tỉnh Bình Thuận và Kiên Giang, những sáng kiến này đã hỗ trợ cho công tác đăng ký kinh doanh của các doanh nghiệp. Một vài địa phương cũng triển khai mô hình một cửa liên thông ở cấp cơ sở như thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đà Nẵng, Hải Phòng, Đồng Tháp và Phú Thọ đối với các dịch vụ về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và giấy phép xây dựng; Tỉnh Quảng Ninh đã tổ chức thực hiện mô hình một cửa liên thông để giải quyết các hồ sơ và thủ tục hành chính với các nhà đầu tư tại tỉnh, v.v... Khả năng lựa chọn các loại dịch vụ hành chính để đưa vào mô hình một cửa liên thông tại các địa phương khác nhau chính là yếu tố then chốt trong quá trình phân cấp quyền hạn.

Nhìn chung, mô hình một cửa đã đạt được sự thành công.³⁵ Đối với người dân và doanh nghiệp, hiện tượng phải xếp hàng dài và không được trả lời đã giảm đáng kể so với trước đây. Điều này đã được chứng minh thông qua nghiên cứu điều tra về người sử dụng dịch vụ một cửa tại tỉnh Đắc Lắc năm 2009. (Hộp 4.1) Đối với trường hợp giải quyết thủ tục thành lập doanh nghiệp tại tỉnh Bình Thuận thời gian giảm từ 26 ngày xuống còn 15 ngày, và tại tỉnh Kiên Giang thời gian giảm từ 15 ngày xuống còn 5-7 ngày.

Theo người dân thì dù có những cải thiện về thủ tục hành chính do áp dụng mô hình một cửa thì cũng không tránh được những khiếu 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. Theo kết quả điều tra người sử dụng dịch vụ mô hình một cửa ở Đắc Lắc, hầu hết người được phỏng vấn cho biết các thủ tục đều được giải quyết, nhưng cũng nhiều người cho rằng họ không được giải quyết theo đúng thời hạn. (Hình 4.1) Đối với trường hợp về các loại giấy tờ liên quan đến đất đai, hơn một nửa số người được hỏi

Hình 4.1. Tỷ lệ hồ sơ được giải quyết đúng hạn tại mô hình một cửa ở tỉnh Đắc Lắc



Nguồn: Viet Insight. “Điều tra về tính hiệu quả của mô hình một cửa cấp Huyện và Xã tại 14 Huyện và 30 Xã của tỉnh Đắc Lắc.” Sở Nội Vụ Ủy Ban Nhân dân tỉnh Đắc Lắc và Cơ quan Phát triển Quốc tế Đan Mạch, tháng 6 năm 2009.

cho biết các thủ tục không được giải quyết đúng hạn, hơn một nửa trong số đó nói rằng họ phải đi lại ít nhất ba lần mới hoàn tất được các thủ tục.

Công nghệ Thông tin

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. Một Quyết định của Thủ tướng Chính phủ năm 2009 yêu cầu cho đến năm 2010, 100% bộ ngành trung ương và các đơn vị cấp tỉnh thành phải công bố mọi thông tin trên trang thông tin điện tử của mình theo Luật Công nghệ Thông tin.

Việc cung cấp các dịch vụ công trực tuyến cũng đang triển khai nhanh chóng. Năm 2006, chỉ có 2% tỉnh thành cung cấp các dịch vụ trực tuyến cho các doanh nghiệp, nhưng đến năm 2008 tỷ lệ này đã tăng lên 13%. Quyết định của Thủ tướng Chính phủ năm 2009 cũng đặt ra những mục tiêu đầy tham vọng về cung cấp các dịch vụ trực tuyến. Đến năm 2010, 80% các bộ ngành

trung ương và cấp tỉnh cũng như các thành phố trực thuộc trung ương phải cung cấp các biểu mẫu và tờ khai về dịch vụ công trực tuyến cho người dân và doanh nghiệp. Ngoài ra, năm 2009 và 2010 tất cả các cơ quan này phải ưu tiên cung cấp một số dịch vụ công trực tuyến như cấp giấy đăng ký kinh doanh, cấp giấy phép đầu tư, cấp phép thành lập chi nhánh và văn phòng đại diện, giải quyết khiếu nại và tố cáo, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và sơ hữu nhà ở, cấp giấy phép xây dựng, v.v...

Một nghiên cứu năm 2009 do Ngân hàng Thế giới thực hiện về việc áp dụng Công nghệ Thông tin và Truyền thông (ICT) tại chính quyền địa phương cho thấy phần lớn chính quyền cấp tỉnh đã đưa ra vấn đề áp dụng công nghệ thông tin vào các dịch vụ hành chính trực tuyến khác nhau trong các kế hoạch về công nghệ thông tin cho 2010, mặc dù tỷ lệ ứng dụng thay đổi theo từng loại dịch vụ (Bảng 4.1).

Việc áp dụng phổ biến mô hình chính phủ điện tử đang được ủng hộ mạnh mẽ, nhưng tác động của mô hình sẽ bị hạn chế do việc sử dụng internet ở Việt Nam còn ở mức khiêm tốn. Vào thời điểm cuối năm 2006, chỉ có 17% người dân ở Việt Nam sử dụng internet, chủ yếu tập trung ở các thành phố, thị trấn và các cụm công nghiệp. Nhiều người ở nông thôn vẫn chưa biết đến internet.

Bảng 4.1. Tỷ lệ phần trăm các tỉnh xây dựng kế hoạch cung cấp các dịch vụ hành chính trực tuyến năm 2010 trong tổng số 36 tỉnh tham gia khảo sát

	Tỷ lệ các tỉnh
Đăng ký và cấp phép kinh doanh qua mạng internet	75
Đăng ký và cấp phép xây dựng qua mạng internet	72
Đăng ký khai sinh và khai tử	33
Đăng ký kê khai và thông quan	22
Cung cấp dịch vụ kê khai thuế trực tuyến	67
Cung cấp thông tin về các loại hồ sơ, quy trình và giải quyết tố cáo	69
Cung cấp thông tin về các thủ tục đất đai, quy hoạch sử dụng đất và các giấy chứng nhận quyền sử dụng đất	53

Nguồn: Phát triển Công nghệ Thông tin và Truyền thông tại chính quyền địa phương ở Việt Nam (Công ty Tư vấn IVTECH và Ngân hàng Thế giới, 2009)

Nhìn từ góc độ tích cực thì số người sử dụng internet đang tăng lên nhanh chóng, tăng gấp đôi so với năm 2003. Kể từ lần đầu tiên internet được chính thức kết nối ở Việt Nam năm 1997, số người sử dụng internet hàng năm tăng trung bình khoảng 30 – 40 %. Tuy nhiên, vẫn còn nhu cầu về việc tiếp cận dịch vụ này với tất cả người dân thậm chí đối với cả những người không có khả năng tiếp cận internet.

Thủ tục hành chính được đơn giản hoá một cách có hệ thống

Việc áp dụng mô hình một cửa và chính phủ điện tử nhằm cải thiện giao dịch giữa các cơ quan chính phủ/nhà nước với người dân, bao gồm cả cá nhân và doanh nghiệp, tập trung vào cách giải quyết các thủ tục hành chính hiện đang áp dụng. Đây mới chỉ là một phần giải pháp đối với vấn đề về thủ tục hành chính. Một khía cạnh khác cần nhắc đến trong nỗ lực của Việt Nam trong việc đơn giản hóa các thủ tục hành chính chính là tập trung vào các thủ tục cần giải quyết. Đây là mục tiêu chính của Đề án 30.

Giai đoạn 1 của đề án 30 là yêu cầu các bộ ngành và chính quyền địa phương thống kê về các thủ tục hành chính. Giai đoạn này kết thúc vào ngày 15 tháng 8 năm 2009 và hiện nay đang được triển khai giai đoạn 2, theo đó các bộ ngành và chính quyền địa phương tiến hành rà soát các thủ tục hành chính để lên kế hoạch đơn giản hóa. Trong giai đoạn 2, một cơ sở dữ liệu quốc gia trực tuyến mới đã được khởi động vào ngày 26 tháng 10 năm 2009. Cơ sở dữ liệu này là một hệ thống đăng ký điện tử cho trên 5.700 thủ tục hành chính được thực hiện tại bốn cấp hành chính, 9.000 văn bản pháp luật và 100.000 hồ sơ về thủ tục hành chính, mẫu và biểu bảng. Việc công bố cơ sở dữ liệu này là một bước tiến lớn đối với Việt Nam. Trong giai đoạn cuối của Đề án 30, sẽ được thực hiện từ tháng 5 đến tháng 12 năm 2010, các bộ ngành và chính quyền địa phương sẽ phải đơn giản hóa các thủ tục hành chính dựa trên kết quả thu được từ hai giai đoạn trước.

Thành công của Đề án 30 có một ý nghĩa quan trọng vì hai lý do. Kết quả trước mắt chính là đơn giản các thủ tục, tạo thuận lợi cho các doanh

nh nghiệp tập trung vào hoạt động kinh doanh để tạo ra giá trị thặng dư hơn là mất thời gian điền thông tin vào các biểu mẫu và xếp hàng chờ đợi. Vì Việt Nam đang cố gắng trong cuộc cạnh tranh với các nước láng giềng có mức thu nhập trung bình, cho nên cần phải đảm bảo rằng các doanh nghiệp sẽ không phải đầu tư nhiều thời gian và công sức vào các thủ tục mang tính quan liêu. Lý do thứ hai là sự thành công của đề án 30 tác động đến quá trình đưa ra những thủ tục hành chính mới về sau. Tuy nhiên cũng có một rủi ro là sau khi tệ quan liêu được cắt giảm, tạo cơ hội cho các doanh nghiệp và người dân, nhưng các thủ tục mới có thể nhanh chóng được áp dụng để thế vào các thủ tục trước đó.³⁶

Một Nghị định tới đây về Giám sát các Thủ tục Hành chính hy vọng sẽ kiểm soát được tình trạng này. Nghị định sẽ đảm bảo việc áp dụng có hệ thống và mang tính liên tục các nguyên tắc về tính hiệu quả, minh bạch và tham vấn trong quá trình ban hành các thủ tục hành chính mới và sửa đổi các thủ tục hiện hành. Dự thảo Nghị định yêu cầu các thủ tục hành chính của các bộ và tỉnh phải được ban hành đúng quy trình lấy ý kiến, kịp thời, hiệu quả về chi phí và dễ hiểu đối với cá nhân, tổ chức và các cơ quan chính phủ. Việc phân tích tác động trước và sau là một yêu cầu bắt buộc trong quá trình ban hành các thủ tục hành chính mới, mọi thủ tục hành chính hiện hành sẽ phải được các tỉnh và bộ rà soát hàng năm. Công tác rà soát sẽ phải gắn liền với cơ chế phản hồi của các tổ chức và cá nhân chịu tác động của các thủ tục hành chính. Điều quan trọng là dự thảo nghị định yêu cầu thường xuyên thực hiện các thủ tục hành chính mới trên cơ sở dữ liệu trực tuyến quốc gia.

Một văn bản ban hành gần đây cũng đã giúp tăng cường trách nhiệm giải trình từ trên xuống theo một cách khác. Nghị định 20 năm 2008 điều tiết việc các cá nhân và tổ chức cho ý kiến phản hồi về các thủ tục hành chính hiện hành. Văn phòng Chính phủ, các bộ và các tỉnh phải công bố thông tin địa chỉ tiếp nhận các thông tin phản hồi đó và giao cho cán bộ tiếp nhận thông tin. Các ý kiến đóng góp của người dân phải được công khai xem xét và xử lý, bao gồm cả việc sửa đổi thủ tục

Hộp 4.2. Đổi mới trong công tác nâng cao trách nhiệm giải trình từ trên xuống tại cấp cơ sở - phiếu lấy ý kiến người dân tại thành phố Hồ Chí Minh

Năm 2004, bốn thành phố đã nhận được sự hỗ trợ của nhà tài trợ để tiến hành điều tra khảo sát về mức độ hài lòng với các dịch vụ công. Thành phố Hồ Chí Minh là đơn vị duy nhất triển khai điều tra những lần tiếp theo bằng chính sáng kiến và ngân sách của mình. Hiệu quả của cơ chế mới này về trách nhiệm giải trình đã được Hội đồng Nhân dân thành phố công nhận, đây chính là cơ quan đã huy động nguồn lực để tiến hành các điều tra. Khi cơ quan dân cử cấp cơ sở thấy được giá trị của việc nắm bắt được tính hiệu quả từ góc độ người sử dụng dịch vụ thì mô hình này sẽ thể hiện được trách nhiệm giải trình từ trên xuống đối với kết quả và trách nhiệm giải trình từ dưới lên trong việc tuân thủ các nguyên tắc, qua đó có thể làm rõ tầm quan trọng và những thách thức của công tác cải cách thủ tục hành chính.

Ngoài việc đơn giản là người sử dụng cho điểm đối với các dịch vụ, thì Khảo sát điều tra về mức độ hài lòng đối với các dịch vụ công ở thành phố Hồ Chí Minh còn giúp làm rõ những kết quả nào đã được áp dụng một cách tích cực. Chính công tác khảo sát điều tra khi thu thập thông tin về những khó khăn và vướng mắc khi sử dụng dịch vụ, mức độ hài lòng và không hài lòng, mức độ minh bạch và khả năng tiếp cận thông tin, và cơ chế phản hồi ngay từ ban đầu cũng gặp phải một số thách thức. Sự e dè do ngại phải va chạm với các cơ quan khác đã được giải quyết thông qua một kế hoạch phối hợp với các cơ quan đó, tổ chức lấy ý kiến trong quá trình xây dựng kế hoạch nhằm đảm bảo bộ câu hỏi điều tra phù hợp, và sau đó tổ chức hội thảo để thống nhất các kết quả. Các vấn đề liên quan đến cách thức truyền thông đưa tin về kết quả khảo sát cũng đã được chủ động xử lý thông qua họp báo nhằm làm rõ ý nghĩa của những kết quả thu được.

Nguồn: Báo cáo về Kết quả Điều tra về mức độ hài lòng của người dân đối với dịch vụ công năm 2008 tại thành phố Hồ Chí Minh.

hành chính. Kết quả xử lý các ý kiến phản hồi phải được công khai trên trang thông tin điện tử của cơ quan và thông qua các phương tiện khác.

Tăng cường Trách nhiệm Giải trình hướng xuống dưới

Cả mô hình một cửa và đề án 30 đều nhằm giảm bớt gánh nặng về thủ tục hành chính đối với người dân và doanh nghiệp và nhằm cải thiện quan hệ giữa các cơ quan nhà nước và người dân. Theo mô hình về phân cấp trao quyền trong Báo cáo Phát triển Việt Nam này thì cả hai giải pháp trên đều tập trung cải thiện tính hiệu quả của các đơn vị hành chính thông qua việc giao trách nhiệm và quyền hạn đồng thời cho phép doanh nghiệp và người dân tập trung hơn vào các vấn đề quan trọng của mình. Nhưng cần phải có những cơ chế như thế nào, và cần tiến triển đến mức nào để đảm bảo trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới?

Một đáp án cho câu hỏi này chính là việc tăng cường áp dụng cơ chế phản hồi - cơ chế này sẽ

là nội dung được thảo luận trong chương này - các điều tra đối với doanh nghiệp và người dân nhằm phản ánh thực tế xem các thủ tục hành chính được thực hiện như thế nào. Cả điều tra về Quản trị nhà nước trong Điều tra MSHGD và điều tra năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) đều do các nhà tài trợ và các cơ quan Việt Nam là Tổng cục thống kê của Bộ kế hoạch Đầu tư đối với Điều tra MSHGD và Phòng Công nghiệp và Thương Mại đối với điều tra PCI phối hợp thực hiện.³⁷ Việc áp dụng Phiếu lấy ý kiến người dân (Citizen's Report Cards) tại thành phố Hồ Chí Minh vào năm 2006 và 2008 là một mô hình rất tốt về thông tin phản hồi - do Hội đồng nhân dân cử đề xuất và đầu tư và do các phòng thống kê và cơ quan nghiên cứu thực hiện. (Hộp 4.2) Phiếu lấy ý kiến người dân cũng đang được triển khai với sự hỗ trợ của các tổ chức phi chính phủ quốc tế ở các tỉnh nông nghiệp như Hà Tĩnh, Đắk Lắk và Lai Châu.³⁸ Đây là một hình thức đánh giá theo phương pháp gọi là “kiểm toán xã hội”, thể báo cáo công dân có tính ưu việt như một cơ chế đảm bảo trách nhiệm giải trình từ trên xuống.

Cơ chế thứ hai về trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới là sự tham gia của xã hội và truyền thông vào quá trình cải cách thủ tục hành chính. Đề án 30 không chỉ thể hiện điểm này trong chính các mục tiêu của mình mà còn trong cả cách thức thể hiện các mục tiêu qua công tác truyền thông và xã hội. Một trong những cơ quan truyền thông trực tuyến lớn nhất là VietnamNet đã tổ chức một buổi thảo luận trực tuyến về chủ đề này vào tháng 9 năm 2009, cho phép người truy cập trang web có thể bày tỏ ý kiến và quan điểm của mình đối với các vấn đề then chốt của cải cách hành chính – hàng trăm độc giả đã gửi ý kiến ngay trong ngày đầu tiên, không chỉ là những ý kiến phản nản mà còn có cả những đề xuất mang tính xây dựng để cải thiện tình hình. Việc khuyến khích người dân đưa ra ý kiến là nền tảng cơ bản cho việc nâng cao trách nhiệm giải trình từ trên xuống. Các hiệp hội kinh doanh cũng tích cực trong việc xác định những hạn chế và tranh luận một cách thuyết phục về thực trạng là gánh nặng các thủ tục hành chính đối với các doanh nghiệp là cao hơn mức cần thiết. Việc coi truyền thông và xã hội là những đồng minh khi xác định vấn đề là một cách làm hiệu quả nhằm

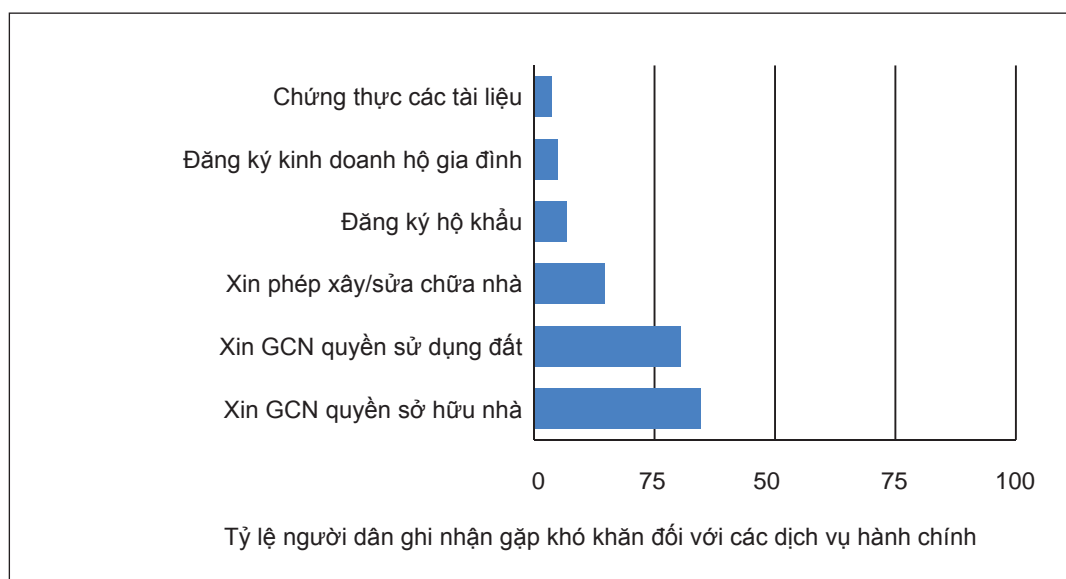
thúc đẩy các nguồn lực xã hội để cung cấp các dịch vụ hành chính tốt hơn. Chương 6 sẽ thảo luận vấn đề này một cách cụ thể. Việc thể chế hóa sẽ giúp đưa trách nhiệm giải trình thành một quy tắc chứ không còn là một vấn đề ngoại lệ. Rõ ràng là mô hình này ở các địa bàn nghèo hơn sẽ khó thực hiện được nếu không có sự hỗ trợ của các nhà tài trợ, nhưng ngoài thành phố Hồ Chí Minh, còn có nhiều thành phố lớn khác cũng theo mô hình này.

Quan điểm của người dân

Các đề tài nghiên cứu cấp quốc gia cho thấy việc cắt giảm và đơn giản hóa các thủ tục hành chính đã đem lại tác động tích cực. Người dân tham gia điều tra MSHGD – trong Mô đun Quản trị Nhà nước cho biết ít gặp khó khăn khi giải quyết hầu hết các thủ tục hành chính, tuy vậy vẫn còn một trong bốn người được hỏi cho rằng vẫn có những vướng mắc khi giải quyết các thủ tục hành chính liên quan đến đất đai và nhà ở. (Hình 4.2).

Những vướng mắc gặp phải cũng chính là những thách thức cần phải giải quyết để cải thiện các

Hình 4.2. Các hộ gia đình gặp khó khăn khi giải quyết các thủ tục hành chính



Nguồn: Tự ước lượng dựa trên Mô đun Quản trị Nhà nước – Điều tra MSHGD 2008.

Lưu ý: Dựa trên nhóm nhỏ những người tham gia điều tra đã sử dụng dịch vụ từ 2006. Số lượng quan sát sử dụng cho Hình là từ 312 đến 412.

dịch vụ hành chính. Đối với nộp hồ sơ xin giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và sở hữu nhà ở là hai lĩnh vực dịch vụ hành chính có số người sử dụng gặp nhiều vướng mắc nhất, trong đó thời gian thực hiện thủ tục được cho là nguyên nhân chính. Đồng thời đối với cả hai dịch vụ này thì phản nàn về chính các thủ tục như tính phức tạp, không rõ ràng, hoặc đơn giản là không hiểu, cũng đã được gần một nửa số người được hỏi cho rằng cũng là nguyên nhân của những khó khăn vướng mắc. (Hình 4.3).

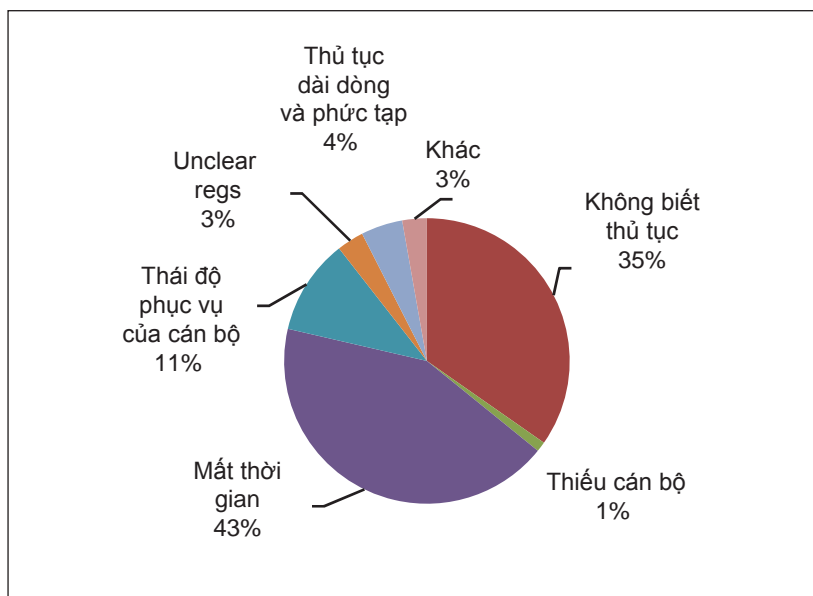
Việc nắm được các thông tin về thủ tục sẽ có thể hạn chế bớt những bức xúc của một số người dân khi bị gây khó dễ. Khi được hỏi về việc tìm hiểu các thông tin hướng dẫn cần thiết có khó khăn không thì người dân cho biết thường gặp khó khăn về các thủ tục liên quan đến quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất, và họ cũng cho rằng các thông tin hướng dẫn cần thiết về hai lĩnh vực này tương đối khó tìm. (Hình 4.4.)

Điều tra MSHGD – Mô đun Quản trị Nhà nước cũng đã đưa vào các câu hỏi trực tiếp về xu

hướng liên quan đến các thủ tục hành chính. Trong số những người đã thực sự sử dụng các dịch vụ hành chính kể từ năm 2006, (và thậm chí cả những người không sử dụng), đều cho biết là các thủ tục đã dễ dàng hơn. (Hình 4.5). Nhưng nhận xét này đối với các dịch vụ hành chính khác như: cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà thì lại không khả quan lắm, mặc dù hai phần ba số người sử dụng dịch vụ này đều nói rằng đã có những cải thiện.

Phần lớn quan điểm của người dân đều cho rằng thủ tục hành chính đã được cải thiện - ở mỗi tỉnh đều cho biết là công tác báo cáo tốt hơn – mức độ cải thiện ở các tỉnh phát triển hơn thường cao hơn. Điều này đặc biệt đúng đối với công tác chứng nhận văn bản qua các dịch vụ công chứng và đăng ký hộ khẩu. Các tỉnh nghèo hơn thường có số người được hỏi cho biết là họ gặp khó khăn khi muốn tìm hiểu các thông tin về hai dịch vụ nói trên, số người cho biết là họ gặp khó khăn nhiều hơn cũng không có gì ngạc nhiên khi họ cho rằng mức độ cải thiện thủ tục hành chính ít

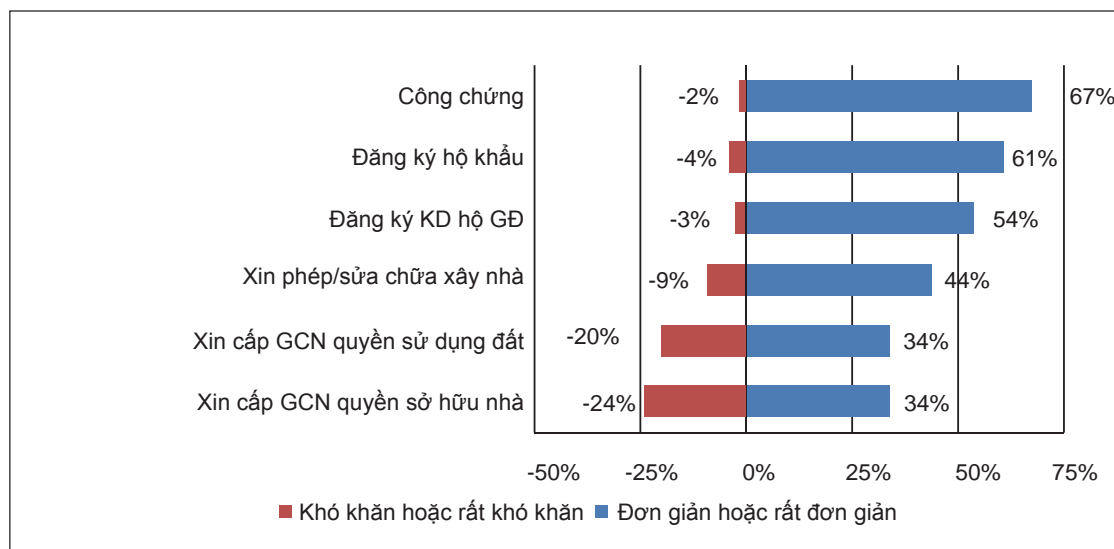
Hình 4.3. Những khó khăn khi xin giấy chứng nhận quyền sử dụng đất



Ghi chú: Hình thể hiện thông tin trả lời chỉ từ những người tham gia điều tra có gặp phiền hà khi thực hiện các thủ tục. Số lượng quan sát là 360.

Nguồn: Mô đun Quản trị Nhà nước – Điều tra MSHGD 2008.

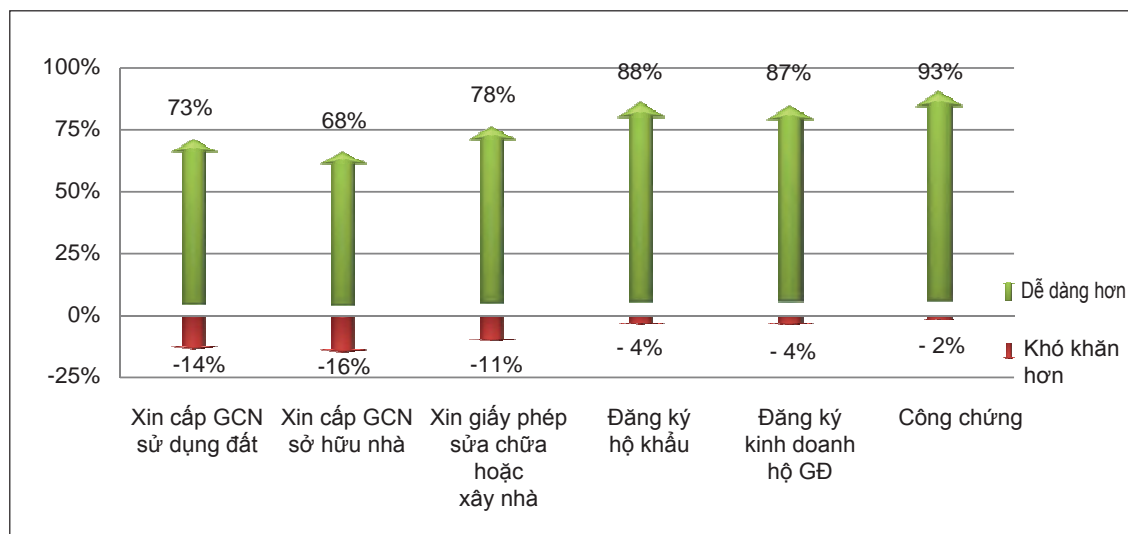
Hình 4.4. Mức độ khó khăn đối với các hộ gia đình khi muốn tìm hiểu thông tin hướng dẫn về các thủ tục hành chính



Ghi chú: Hình thể hiện tỷ lệ phần trăm số người được hỏi cho biết thông tin về thủ tục dễ dàng hoặc rất dễ tìm và tỷ lệ phần trăm cho biết thông tin về các thủ tục khó hoặc rất khó tìm. Những câu trả lời chung chung không được thể hiện trong Hình này. Dựa trên nhóm nhỏ những người trả lời điều tra đã sử dụng dịch vụ. Số lượng quan sát là từ 215 đến 4.112

Nguồn: Tự tính toán dựa trên Điều tra MSHGD 2008.

Hình 4.5. Thủ tục hành chính dễ dàng hơn theo đánh giá của hộ gia đình (2006-2008)



Ghi chú: Chỉ tính những người được hỏi có sử dụng dịch vụ này từ năm 2006. Hình thể hiện phần trăm số người được hỏi cho biết thủ tục dễ dàng hơn so với năm 2006 và phần trăm cho biết có khó khăn hơn. Những người cho rằng không có sự thay đổi không được thể hiện trong Hình này. Số lượng quan sát là từ 213 đến 3.988

Nguồn: Tự tính toán dựa trên Điều tra MSHGD 2008.

tích cực hơn. Người dân ở các tỉnh nghèo hơn ban đầu cũng ít khi sử dụng các dịch vụ hành chính.

Với suy luận như vậy đối với tương lai khi mà Việt Nam và người dân phát triển hơn thì rõ ràng là áp lực về cải cách hơn nữa dịch vụ này sẽ không nhỏ. Khi thu nhập tiền lương tăng lên, thì giá trị về thời gian và chi phí chờ đợi cũng tăng lên. Khi Việt Nam tăng cường hơn nữa quyền sở hữu tài sản thì người dân sẽ gia tăng sử dụng các dịch vụ hành chính. Nhu cầu về các dịch vụ hành chính tăng lên và đòi hỏi tính hiệu quả cao hơn sẽ là một thực tế phát triển của Việt Nam trong thập kỷ tới.

Nguồn thống kê khác cũng cho thấy rõ nhu cầu của người dân không ngừng tăng lên. Việc áp dụng Thẻ Báo cáo Công dân tại thành phố Hồ Chí Minh là một ví dụ. Nhóm đối tượng mục tiêu tham gia mô hình này luôn biến động vì các mục tiêu thay đổi theo từng năm. Tuy nhiên, cả năm 2006 và năm 2008 thì đối tượng tham gia và phương pháp tiếp cận lại giống nhau. Điều tra tập trung khảo sát mức độ hài lòng của người dân đối với một số dịch vụ hành chính và đánh giá xem mức độ hài lòng thay đổi thế nào theo thời gian. (Bảng 4.2.) Đối với mỗi dịch vụ, kết luận hoàn toàn giống nhau là: có ít người hơn không hài lòng so với trước đây, nhưng cũng ít người hài lòng hơn. Báo cáo kết luận “nếu mục tiêu là giảm bớt sự không hài lòng, thì có thể nói rằng cải cách hành chính đã đạt được những tiến bộ nhất định trong vòng hai năm; nhưng nếu mục tiêu là tăng mức độ hài lòng thì cải cách này

vẫn chưa đạt được mục tiêu đề ra.” Nếu sự hài lòng là một mục tiêu di động và nếu người dân ngày càng đòi hỏi cao hơn thì mức độ cải thiện mang tính tuyệt đối vẫn chưa đạt được kỳ vọng của người dân.

Quan điểm của Doanh nghiệp

Nhìn chung, cộng đồng doanh nghiệp cũng cho rằng môi trường kinh doanh đã được cải thiện nhờ có cải cách hành chính. Tính đến năm 2008, gần 90% doanh nghiệp được hỏi theo điều tra PCI cho biết mô hình một cửa đã được thực hiện ở địa phương và nhiều doanh nghiệp nhất trí rằng công tác thực hiện mô hình một cửa của tỉnh rất hiệu quả và có lợi cho doanh nghiệp. Hai phần ba số doanh nghiệp được hỏi cho rằng cải cách thủ tục hành chính đã tạo điều kiện thuận lợi cho các hoạt động kinh doanh và được thực hiện khá tốt. Số liệu so sánh đối ngẫu cũng cho một thông tin tương tự về mức độ cải thiện nói trên. Khi được hỏi về khả năng tiếp cận các loại văn bản khác nhau từ ngân sách địa phương cho đến các hồ sơ quy hoạch, sổ liệu đăng ký kinh doanh và thuế, các doanh nghiệp đều cho rằng dễ tiếp cận hơn và ít phải nhờ cậy quan hệ cá nhân với các cán bộ để có được những văn bản này. (Hình 4.6.) (Mặc dù đây là một xu hướng thuận lợi nhưng mức độ vẫn còn cao.)

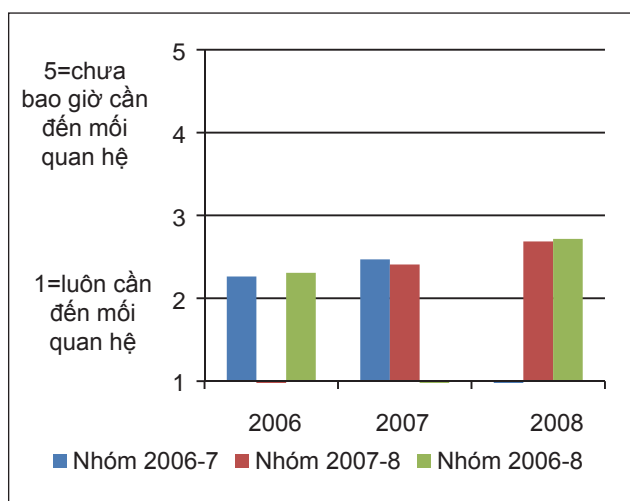
Khi so sánh với đánh giá của người dân thì kết quả điều tra PCI đối với các doanh nghiệp cũng cho thấy ở các tỉnh giàu hơn thường có mức độ cải thiện lớn hơn. So sánh với nhóm tỉnh nghèo thứ 3, các doanh nghiệp thuộc nhóm tỉnh giàu thứ

Bảng 4.2. Sự hài lòng của người dân đối với một số dịch vụ hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh năm 2006 và năm 2008

	Cấp phép xây dựng		Cấp giấy chứng nhận quyền SD đất		Công chứng nhà nước		Thuế kinh doanh	
	2006	2008	2006	2008	2006	2008	2006	2008
Hài lòng	74.1	57.4	59.3	39.2	78.2	60.2	54.5	37.6
Bình thường	9.4	34.3	7.8	41.4	10.6	36.9	17.7	46.9
Không hài lòng	16.6	8.3	32.9	19.4	11.1	2.9	27.7	15.5

Nguồn: “Báo cáo về Kết quả Điều tra chỉ số Hài lòng năm 2008 của người dân đối với các dịch vụ công tại thành phố Hồ Chí Minh”

Hình 4.6. Tiếp cận thông tin không cần đến mối quan hệ với cán bộ tỉnh



Nguồn: Tự tính toán dựa trên, Điều tra về Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của VNCI và VCCI, So sánh đối ngẫu.

3 thường có mức độ cải thiện về giấy tờ, chi phí và số lần đi lại cũng như sự thân thiện của cán bộ. Có thể thấy là các doanh nghiệp ở các tỉnh có tỷ lệ nghèo thấp hơn thường cho biết những khoản chi phí không chính thức đã giảm. Tuy nhiên, cần chú ý là cho dù ở các tỉnh nghèo hơn thì các doanh nghiệp nhìn chung cũng vẫn đánh giá tích cực về tiến trình cải cách hành chính, nhưng điều này ở các tỉnh giàu hơn lại ít thấy hơn.

Các dịch vụ trực tiếp cho người dân – Y tế và Giáo dục

Trong các chức năng chính của nhà nước thì cung cấp các dịch vụ cho người dân là một chức năng căn bản. Y tế và giáo dục là lĩnh vực mà chính phủ và người dân có sự tương tác trực tiếp và thường xuyên hơn cả. Việc cung cấp các dịch vụ này một cách có hiệu quả không chỉ là vấn đề đảm bảo tính công bằng và thể hiện trách nhiệm xã hội như một cam kết của mình mà còn có ý nghĩa kinh tế trực tiếp vì dịch vụ này đảm bảo cho người dân được chăm lo, được hài lòng và phát triển lành mạnh.

Cũng như ở nhiều nước khác, việc duy trì và cải thiện chất lượng phục vụ cho sự phát triển

của một nước có dân số trẻ và đang tăng trong khuôn khổ ngân sách eo hẹp, đang là một thách thức đối với Việt Nam. Mục tiêu đồng thời đảm bảo đủ kinh phí và xây dựng cơ chế quản trị nhà nước để đảm bảo trách nhiệm giải trình là những nhân tố quan trọng trong quá trình thúc đẩy cải cách thể chế trong lĩnh vực y tế và giáo dục, cả hai lĩnh vực này đều đã thực hiện công tác phân cấp trách nhiệm đáng kể và chính điều đó đang tạo ra nhiều thách thức về đảm bảo trách nhiệm giải trình.³⁹

Kể từ cuối những năm 1980 và đặc biệt là năm 2002 và 2006, các đơn vị cung cấp dịch vụ thuộc khu vực nhà nước đã được hưởng quyền tự chủ đáng kể về một số lĩnh vực, đầu tiên là tự chủ về tài chính. Các đơn vị cung cấp dịch vụ được quyền tạo ra các khoản thu bằng cách thu phí dịch vụ từ người sử dụng, xác định mức phí trong một phạm vi qui định vay vốn từ các ngân hàng thương mại và nhiều hình thức huy động khác. Các đơn vị này còn được giao quyền tự chủ về việc sử dụng các nguồn tài chính bao gồm cả các khoản tự thu và ngân sách hỗ trợ của nhà nước. Ba loại hình đơn vị cung cấp dịch vụ được giao quyền tự chủ về tài chính gồm: các đơn vị tự hạch toán tài chính, các đơn vị tự hạch toán tài

chính một phần và các đơn vị hoàn toàn hưởng ngân sách nhà nước tùy thuộc vào từng loại hình mà các đơn vị này sẽ được bù đắp một phần hoặc không được hưởng các khoản chi thường xuyên.

Các chương trình cải cách được thực hiện kể từ khi áp dụng chính sách Đổi Mới đã giúp cho các đơn vị cung cấp dịch vụ không chỉ có quyền tự chủ đối với các vấn đề tài chính mà còn cả các lĩnh vực về quản lý. Trường các đơn vị cung cấp dịch vụ được giao quyền nhất định trong việc tăng lương cho nhân viên, và kiểm soát nguồn nhân lực cũng như cơ cấu tổ chức của đơn vị mình. Trong lĩnh vực y tế, các đơn vị cung cấp dịch vụ được phép hợp tác với khu vực tư nhân để liên doanh và hợp tác kinh doanh và phát triển các dịch vụ mang tính “lựa chọn”, với chất lượng dịch vụ cao hơn giành cho những đối tượng sẵn sàng trả thêm phí.

Hầu hết các đơn vị cung cấp dịch vụ trong lĩnh vực y tế và giáo dục đều đang thực hiện các cơ chế tự chủ mới. Năm 2007, 100% các cơ sở y tế công tại tuyến trung ương và 88% tại các tuyến địa phương đã được giao quyền tự chủ theo các quy định năm 2002 và năm 2006. Tại các tuyến địa phương, đặc biệt là tuyến huyện, “công tác tự quản” đối với các đơn vị cung cấp dịch vụ đã chuyển biến tương đối chậm do thiếu hụt về nhân lực và trang thiết bị và còn hạn chế về nguồn thu cũng như năng lực quản lý và tài chính.

Cơ sở cho việc áp dụng chính sách tự chủ là nhằm cải thiện chất lượng dịch vụ thông qua tăng thu, mở rộng tiết kiệm và có các chính sách khuyến khích hoạt động có hiệu quả. Đối với trường hợp về y tế cho thấy thực sự là đã có những tác động tích cực. Các đơn vị cung cấp dịch vụ trong lĩnh vực y tế đã cắt giảm các chi phí hành chính bằng cách xóa bỏ những chi phí không hợp lý và phân bổ lại ngân sách cho các khoản chi cố định theo từng khoa. Giám đốc ngày càng năng động và phát huy vai trò quản lý hơn, cơ cấu tổ chức được nâng cao và nguồn nhân lực hiện có được sử dụng hiệu quả hơn.⁴⁰ Hơn nữa, chất lượng tuyển dụng và phân bổ nhân sự đã được cải thiện, sự cạnh tranh giữa các đơn vị cung cấp dịch vụ y tế

về chất lượng, giá cả và dịch vụ khách hàng tăng lên. Mặc dù có những cải thiện như vậy, nhưng những lợi ích thực sự phát huy tác dụng đến mức nào còn tùy thuộc một phần vào mức độ tự chủ thực sự của các đơn vị. Có nhiều yếu tố từ vai trò của pháp luật và công tác giám sát cho đến động lực thực sự của tổ chức có thể làm hạn chế khả năng ra quyết định của giám đốc các cơ sở y tế. Điều này được thể hiện rõ trong một nghiên cứu gần đây. (Hộp 4.3.)

Một số tác động tích cực quan trọng đã thu được nhưng không đồng đều mà chỉ thực sự có lợi đối với một số cơ sở nhất định. Ở hầu hết các bệnh viện tuyến trung ương và tuyến tỉnh, doanh thu và các nguồn thu tăng lên. Ngược lại, đối với các cơ sở y tế tuyến huyện thì tác động này không rõ ràng. Kết quả nghiên cứu năm 2008⁴¹ cho thấy các nguồn thu tại các bệnh viện tuyến huyện thì một nửa là tăng trong khi một nửa là giảm. Nguồn thu từ bảo hiểm y tế ở tuyến huyện tăng lên, nhưng nguồn thu từ viện phí lại giảm và nguồn thu từ các dịch vụ lựa chọn bị hạn chế.

Tình trạng phân cấp không đồng đều cũng có thể thấy qua việc huy động đầu tư tư nhân và việc tăng lương cho nhân viên tại các đơn vị cung cấp dịch vụ. Trong lĩnh vực y tế, các cơ sở tuyến trung ương và tại các thành phố và tỉnh lớn thường có xu hướng tập trung huy động nhiều vốn đầu tư tư nhân để nâng cấp cơ sở vật chất và trang thiết bị hơn so với các bệnh viện tuyến huyện, các vùng miền núi, xa xôi hẻo lánh và thiệt thòi. Các bệnh viện có nguồn thu lớn có thể tăng quỹ tiền lương theo hệ số 1,5 đến 2,5 lần, trong khi đó các bệnh viện còn lại thường gặp nhiều khó khăn về tạo nguồn phụ thu để tăng lương.⁴² Khi nghiên cứu thực địa tại tỉnh Hà Tây⁴³ cho thấy sau một năm thực hiện chính sách tự chủ về tài chính, 19 trong tổng số 21 bệnh viện có thể tăng lương cơ bản từ 1 đến 20 phần trăm. Chỉ có hai bệnh viện lớn là Bệnh viện Đa khoa Hà Tây và Bệnh viện Ba Vì đã tăng lương cơ bản từ 46 đến 55%.

Kết quả của những thay đổi này là một hệ thống cung cấp dịch vụ hai cấp đang phổ biến ở địa phương, ít nhất là trong lĩnh vực y tế: một là các cơ sở cung cấp dịch vụ có chất lượng cao và có

Hộp 4.3. Phạm vi ra quyết định trong lĩnh vực y tế

Việc phân cấp trao quyền được thực hiện trong lĩnh vực y tế được thực hiện ở mức độ nào và tác động ra sao? Một nghiên cứu gần đây vượt xa những điều quy định của pháp luật và tập trung tìm hiểu xem trên thực tế công tác phân cấp được thực hiện như thế nào. Bằng cách áp dụng phương pháp tiếp cận về “phạm vi ra quyết định”, tác giả đã áp dụng điều tra đối với các cán bộ y tế nhằm xác định mức độ thực tế của công tác phân cấp quyền hạn theo các quyết định từ chính sách nhân sự đến quá lý tài chính nhằm hiểu rõ hơn về cả năng lực và trách nhiệm giải trình của hệ thống phân cấp Việt Nam. Các kết quả nghiên cứu ban đầu gồm:

Cơ chế tự thu có một tác động quan trọng đến phạm vi được tự ra quyết định. Do các nguồn thu được dưới hình thức ngân sách cấp từ trung ương với những điều kiện ràng buộc về hình thức chi, các tỉnh được phân bổ phần lớn kinh phí từ ngân sách trung ương cho biết mức độ ra quyết định thường thấp hơn theo các chức năng hành chính được phân tích. Và các tỉnh giàu hơn thường ít phụ thuộc vào ngân sách nhà nước, cho nên các tỉnh giàu hơn thường có phạm vi tự ra quyết định lớn hơn. Tuy nhiên, khi phân tích tác động đến năng lực, báo cáo cho thấy không có mối tương quan giữa phân ngân sách của chính phủ cấp với các chỉ số tổng hợp về năng lực.

Nếu phạm vi tự quyết định đối với các quyết định về quản lý tài chính ở mức vừa phải thì khả năng trong việc ra các quyết định liên quan đến các vấn đề tổ chức lại ít hơn. Việc yêu cầu phải có phê duyệt của Sở Y tế đối với việc tổ chức lại các khoa trong phạm vi một bệnh viện được một giám đốc cho biết đây chính là một ví dụ về thiếu quyền tự chủ.

Các tiêu chuẩn và chỉ tiêu được thể chế hóa chứ không phải kết quả công việc thường là những chỉ tiêu chính để xác định việc phân bổ ngân sách cho ngành y tế. Các tác giả cũng cho biết việc hạn chế về khả năng nguồn lực kết hợp với các tiêu chuẩn hành chính cứng nhắc đã làm hạn chế phạm vi ra quyết định và là nguyên nhân chính dẫn đến sự không hài lòng đối với việc tổ chức bộ máy hành chính.

Khi phân tích việc sử dụng số liệu khi ra quyết định, các tác giả cũng cho biết mặc dù có tập trung nhiều vào khâu thu thập số liệu kịp thời nhưng việc sử dụng số liệu khi xác định lĩnh vực ưu tiên, lập kế hoạch và kiểm tra thường ít được chú trọng. Ngoài ra, công tác giám sát chất lượng của các số liệu còn yếu.

Nguồn: Thomas J. Bossert, Andrew Mitchell, Nathan Blanchet. “Quản trị Nhà nước và Trách nhiệm giải trình của Hệ thống Y tế ở Việt Nam: phân tích tổ chức cấp tỉnh, phạm vi ra quyết định/trách nhiệm giải trình và năng lực.” Bản thảo đề thảo luận, 31 tháng 8 năm 2009.

khả năng thu hút cũng như khuyến khích cán bộ có trình độ làm việc, còn lại là những cơ sở có năng lực thấp hơn. Việc cán bộ có chuyên môn chuyển sang làm việc tại các địa bàn có cơ sở dịch vụ y tế hoạt động hiệu quả cao hơn và chế độ đãi ngộ tốt hơn có thể làm cho hệ thống hai cấp biểu hiện rõ hơn.

Việc tự chủ và khả năng quyết định đối với các khoản thu phần nào giúp cho các cơ sở y tế đưa ra các chính sách khuyến khích tích cực, nhưng cũng có thể nảy sinh những khuyến khích không mong muốn. Bởi vì tạo nguồn thu để có thể trả lương cao hơn, sẽ có nhiều khả năng là việc cung cấp các dịch vụ sẽ có thể vượt quá mức cần thiết, đặc biệt là khi mà các khoản phải trả cho các cơ sở y tế thường dựa trên phí dịch vụ, và do đó

thường tập trung cung cấp các loại dịch vụ có lợi nhuận cao. Trong lĩnh vực y tế, việc lạm dụng các xét nghiệm, công nghệ và thuốc men đắt tiền là những hiện tượng rất dễ nhận thấy.

Đồng thời, những hiện tượng này cũng do nhiều nguyên nhân khác. Thứ nhất là cơ chế chia lợi nhuận với các đơn vị cung cấp trang thiết bị y tế tư nhân với mức phí cho các công nghệ mới hơn thường cao hơn mức quy định, chính điều này khuyến khích việc cung cấp các dịch vụ không cần thiết và đòi hỏi phải sử dụng các thiết bị đó. Tại một số bệnh viện công, các “đơn vị cung cấp tư nhân này” lại chính là các cán bộ y tế đang làm việc trong bệnh viện, cho nên các bệnh viện này thường tạo điều kiện trực tiếp và tốt cho cán bộ giới thiệu bệnh nhân đến các cơ sở tư nhân để làm các xét nghiệm không cần thiết hoặc các

dịch vụ khác mà có thể họ thu được lợi nhuận. Thứ hai, các dịch vụ tự chọn đối với bệnh nhân sẵn sàng trả thêm phí cũng dẫn đến tình trạng các cơ sở này hoạt động đơn thuần là vì lợi nhuận.

Các chính sách khuyến khích không hợp lý từ nhà phân phối được phẩm đối với cán bộ tại các cơ sở y tế có thể dẫn đến tình trạng là cán bộ y tế thường kê các loại thuốc đắt tiền, hoặc các loại thuốc đa chức năng, hoặc quá liều lượng, thậm chí nhiều khi không cần thiết và không hợp lý. Thậm chí nhiều loại thuốc được kê đơn đúng nhưng cũng có những bằng chứng cho thấy quy trình mua sắm và đấu thầu hiện nay được tổ chức ngay tại các cơ sở và dẫn đến thực trạng là bệnh nhân không được tiếp cận các loại thuốc có chi phí thấp nhất. Đây là một vấn đề quan trọng đối với cả bệnh nhân và chính phủ, bởi vì khoảng một nửa ngân sách chi tiêu cho y tế liên quan đến chi cho được phẩm. Mặc dù cạnh tranh có thể

đảm bảo mức giá hợp lý cho nhiều loại thuốc, nhưng tình trạng thiếu thông tin đã làm cho hệ thống bị bóp méo và các nguyên tắc về thanh toán bảo hiểm y tế có thể làm vô hiệu tính cạnh tranh. (Hộp 4.4).

Mặc dù có nhiều chính sách khuyến khích mạnh mẽ tạo các nguồn thu và tăng lương, tuy nhiên nhiều trường hợp cho thấy hệ thống hiện nay chưa thực sự mang lại những kết quả như muốn. Trên thực tế, ít cơ sở y tế công có đủ nguồn thu để tăng lương đáng kể cho nhân viên. Ngoài ra, nhiều cơ sở tự đặt ra các quy định nội bộ về cách chi tiêu cho nên các khoản trợ cấp cho nhân viên thường là hưởng theo tổng giữa hệ số lương và tỷ lệ phụ cấp chứ không áp dụng chế độ khích lệ thực sự như các quy định năm 2002. Một phân tích gần đây của Bộ Y tế về hệ thống tiền lương đã kết luận rằng lương chính thức đảm bảo mức sống ổn định tối thiểu đối với cán bộ y tế, bộ này

Hộp 4.4. Cạnh tranh và đặc lợi trong ngành dược phẩm

Mặc dù tổng chi tiêu cho lĩnh vực y tế ở Việt Nam phản ánh đúng mức thu nhập của những nước có cùng mức độ phát triển, tuy nhiên chi tiêu từ tiền túi bệnh nhân lại cao hơn. Một số yếu tố được cho là nguyên nhân dẫn tới hiện tượng này chính là các chi phí liên quan đến số lần thăm khám tại bệnh viện, đặc biệt là các loại phí chính thức và các khoản trả không chính thức, tác động của các khoản trả từ túi bệnh nhân cho thuốc men thường chiếm tỷ lệ lớn và không hợp lý. Đối với nhóm dân cư nghèo nhất, thường 15% chi phí cho các sản phẩm phi lương thực dành chi cho thuốc men.

Cũng như các lĩnh vực khác, việc cho phép nhiều doanh nghiệp tham gia sẽ giúp đảm bảo lợi nhuận thấp xuống. Tuy nhiên, đối với thị trường thuốc thì không phải là một thị trường hàng hoá thông thường vì ba lý do. Thứ nhất, do có sự bất cân xứng về thông tin (thông tin không đầy đủ) dẫn đến người tiêu dùng hoàn toàn phụ thuộc vào tư vấn của bác sĩ, trong khi đó bác sĩ thường phụ thuộc vào thông tin chào hàng của bên phân phối. Thứ hai, nguyên tắc thanh toán từ cơ quan bảo hiểm xã hội có thể bóp méo những biện pháp khuyến khích mà người mua gặp phải. Cuối cùng là ngoài hai lý do trên thì tham nhũng xảy ra trong các công đoạn quan trọng của chuỗi phân phối, bao gồm hải quan, mua sắm đấu thầu của bệnh viện sẽ bóp méo giá cả hơn nữa. Lý do đầu tiên là phổ biến ở tất cả các nước, lý do thứ hai tùy vào từng nước và lý do thứ ba có mức độ nghiêm trọng ở Việt Nam. Kết hợp lại thì tác động của cả ba khuyết tật thị trường này là rất lớn.

Với những vấn đề có tính phức tạp như vậy, thì không phải đơn giản là cho phép sự tham gia của nhiều doanh nghiệp vào thị trường là có thể giải quyết được tình trạng thị trường bị bóp méo. Phải có sự phối kết hợp đồng bộ của các chính sách, trong đó cần có các biện pháp cụ thể. Thứ nhất, cần có một hệ thống thông tin mạnh hơn để tránh thông tin sai lệch bao gồm cả hiện đại hoá bảo hiểm xã hội nhằm giám sát việc kê đơn của bác sĩ, và hiện đại hoá hải quan nhằm kiểm tra có hiệu quả hơn đối với việc vận chuyển thuốc men. Thứ hai, cải tiến các nguyên tắc thanh toán bảo hiểm xã hội sẽ giúp thực hiện tốt công tác khám chữa bệnh đúng tuyến (nghĩa là yêu cầu thăm khám tại các bệnh viện tuyến dưới trước), và xoá bỏ hiện tượng ưu tiên các loại thuốc ngoại nhập. Thứ ba, cải thiện quy trình mua sắm đấu thầu tại bệnh viện bằng cách đảm bảo đơn vị trúng thầu đưa ra các thông số kỹ thuật tốt hơn với mức chi phí thấp hơn, và công bố thông tin về tất cả các nhà thầu chứ không chỉ kết quả của đơn vị trúng thầu.

Nguồn: Nguyễn Nguyệt Nga và Martin Rama. “Cạnh tranh trên thị trường Dược phẩm của Việt Nam” - sắp phát hành.

không khuyến khích cán bộ y tế làm quá năng lực chuyên môn cho phép nhằm đảm bảo sức khỏe của họ. Nghiên cứu cũng cho biết hệ thống tiền lương hiện nay nhìn chung không phù hợp và không khuyến khích người lao động phát huy hết khả năng của mình.⁴⁴ Thực trạng không có đủ khả năng trả lương cho cán bộ một phần là do các quy định về viện phí. Chế độ thu viện phí năm 1994 chưa được sửa đổi và rất nhiều loại phí được xây dựng không tính đến mức chi phí hợp lý hoặc cập nhật thường xuyên. Tất cả các yếu tố này dẫn đến tình trạng thu không đủ bù chi và không thể dư để tăng lương chính thức đối với các đơn vị cung cấp dịch vụ công được giao quyền tự chủ, bao gồm các bệnh viện công và các trung tâm y tế dự phòng.

Trong lĩnh vực giáo dục, tình trạng cũng diễn ra tương tự. Một nghiên cứu mới đây do Ủy ban Mặt trận Tổ quốc thực hiện tại 4 quận/huyện của thành phố Hồ Chí Minh cho biết thu nhập của giáo viên ở các trường công và mẫu giáo tự chủ về tài chính đều tăng, nhưng không theo các

chính sách áp dụng và năng lực của họ.⁴⁵ Mức học phí theo quy định thấp được cho là nguyên nhân chính và hậu quả là tỷ lệ giáo viên thôi việc cao, tuyển học sinh dễ dàng và mất học sinh. Một số trường học và mẫu giáo thậm chí còn đề nghị bỏ mô hình tự chủ về tài chính.

Phí sử dụng và thanh toán bảo hiểm được quy định tại các cấp hiện nay góp phần dẫn đến một thực tế là (hoặc ít nhất được công nhận rộng rãi) toàn bộ tiền lương cho cán bộ tại các đơn vị cung cấp dịch vụ còn thấp. Việc các cán bộ làm thêm tại các khu vực tư nhân và đòi hỏi hoặc nhận tiền hối lộ hoặc “tiền phong bì” từ những người sử dụng dịch vụ để tăng thêm thu nhập là hiện tượng rất phổ biến đối với các nhân viên/cán bộ công tác trong ngành giáo dục và y tế. Cả hai hiện tượng này đều mang tích tiêu cực. Thứ nhất là sẽ phải giảm thời gian và cố gắng của cán bộ làm việc trong khu vực công, và thứ hai là dẫn đến tình trạng bất công bằng và hành vi không có đạo đức. (Hộp 4.6) Các quy định rõ ràng là cấm các cán bộ y tế không được vùi vĩnh bệnh nhân

Hộp 4.5. Các trường học và mẫu giáo tự chủ về tài chính ở thành phố Hồ Chí Minh

Năm 2008, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc phối hợp với các sở ngành địa phương đã tiến hành nghiên cứu phân tích về tác động của chính sách về tự chủ và xã hội hóa trong ngành giáo dục tại thành phố Hồ Chí Minh. Ở quận 3 và quận Gò Vấp, hai trường trung học công lập và hai trường mẫu giáo công lập thuộc mô hình tự chủ về tài chính đã được khảo sát. Kết quả là:

Cả bốn đơn vị trường đều cho biết khó khăn chủ yếu là do thu nhập của giáo viên hoặc mức học phí quy định thấp. Cả bốn trường đều kiến nghị trực tiếp hoặc gián tiếp là mức học phí thấp là nguyên nhân chính gây khó khăn cho nhà trường. Một trường mẫu giáo cho biết mức phí và lương không hề thay đổi từ năm 2002.

Một số hậu quả của tình trạng này cũng đã được phát hiện. Cả bốn trường đều vấp phải vấn đề về tỷ lệ thay đổi giáo viên cao, phần lớn là sử dụng giáo viên tạm thời và tình trạng xin thôi việc phổ biến của giáo viên, rõ ràng điều này gây ảnh hưởng đến chất lượng giảng dạy. Hai đơn vị trường cho biết yêu cầu tuyển học sinh rất dễ, cho nên chất lượng đầu vào của học sinh tương đối thấp. Một trong những trường phổ thông công lập trước đây là trường công, sau đó trở thành bán công, đã phải chứng kiến số sinh viên nhập trường giảm xuống do chuyển đổi sang mô hình tự chủ về tài chính.

Các trường học và trường mẫu giáo được khảo sát đều đưa ra những kiến nghị để cải thiện tình hình. Tất cả các trường đều yêu cầu phải có hỗ trợ về tài chính. Hai đơn vị trường đề nghị xem xét việc xóa bỏ cơ chế tự chủ tài chính đối với các trường công và mẫu giáo, đặc biệt là đối với những trường có số học sinh ít và chuyển sang trường hưởng ngân sách nhà nước. Một trường trung học đề xuất cần phải có giải pháp tăng học phí đối với một số loại hình trường và giảm học phí đối với một số trường để đảm bảo mức công bằng về học phí đối với các trường công bất kể hình thức đầu tư nào.

Nguồn: Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tại thành phố Hồ Chí Minh. 2008. “Tổng quan về Kết quả điều tra xã hội hóa giáo dục tại quận 3 và quận Gò Vấp”.

hối lộ hoặc tặng quà, nhưng các quy định này không được thực hiện nghiêm ngặt. Gần đây, cũng có những quy định nghiêm cấm cán bộ y tế nhà nước thành lập hoặc chung vốn quản lý các doanh nghiệp tư nhân như các bệnh viện tư. Tuy nhiên, hiện tượng làm việc ngoài giờ tại các cơ sở y tế tư nhân lại được các quy định cho phép và khuyến khích.

Các nhà cung cấp dịch vụ phi nhà nước

Quá trình phân cấp và trao quyền không chỉ dừng ở các cơ sở dịch vụ công mà còn mở rộng tới các nhà cung cấp dịch vụ phi nhà nước: khu vực tư nhân và các tổ chức xã hội (CSOs). Khu vực tư nhân bắt đầu được phép tham gia cung cấp dịch vụ y tế từ năm 1993, và giáo dục từ năm 1994 và sự tham gia này vẫn không ngừng gia tăng. Chính sách “xã hội hóa” dịch vụ công được đưa ra vào năm 1999 nhằm thúc đẩy vai trò của các chủ thể phi nhà nước trong việc cung cấp dịch vụ giáo dục, y tế và các dịch vụ khác. Chính sách này đã được nâng cấp hơn nữa vào năm 2006 với việc áp dụng các chính sách ưu đãi cho các cơ sở dịch vụ phi nhà nước như miễn, giảm thuế và phí, và các điều kiện ưu đãi để hưởng tín dụng nhà nước, quyền sử dụng đất và quyền thuê đất. Bên cạnh các chính sách ưu đãi này, các cơ sở phi nhà nước được phép khai thác các nguồn thu khác nhau và chia lợi nhuận cho các thành viên góp vốn.

Gần đây, các chính sách ưu đãi cho các cơ sở phi nhà nước được áp dụng mạnh mẽ hơn, ví dụ như chính sách miễn thuế trong bốn năm. Các quy định mới đã mở rộng chính sách ưu đãi cho mọi doanh nghiệp tư nhân, tuy nhiên, vẫn còn có nhiều điểm chưa rõ về việc những loại hình tổ chức xã hội nào có thể hưởng lợi từ các chính sách ưu đãi.

Số các doanh nghiệp tư nhân và tổ chức xã hội tham gia vào cung cấp dịch vụ công đã gia tăng đáng kể theo thời gian. Số phòng khám tư nhân được Bộ Y tế công nhận đã đạt con số 30.000 vào tháng 6/2004. Số các cơ sở ngoài công lập trong lĩnh vực giáo dục thấp hơn trong lĩnh vực y tế. Trong năm học 2005-2006 tổng số các trường học ngoài công lập là 747, và 81% trong số đó là các trường trung học phổ thông. Trong cùng năm, chỉ có 16 trường đại học và cao đẳng tư thục và số học sinh, sinh viên theo học tại các cơ sở tư thục này chỉ chiếm 7% tổng số sinh viên của các trường đại học và cao đẳng. Số các quỹ xã hội và từ thiện – những tổ chức xã hội cung cấp các dịch vụ xã hội – đạt con số khoảng 200 vào năm 2005.

Việc cho phép và khuyến khích các chủ thể phi nhà nước tham gia cung cấp dịch vụ có thể đem lại những kết quả tích cực như đa dạng hóa loại hình dịch vụ và nâng cao khả năng tiếp cận dịch vụ của người dân. Điều quan trọng là, điều này

Hộp 4.6. Mặt trái của “tiền phong bì” trong lĩnh vực y tế

Chính sách bảo hiểm y tế cho người nghèo hiện nay không bao gồm các khoản chi phong bì phổ biến ở Việt Nam. Bệnh nhân không có tiền phong bì có thể sẽ không được phục vụ chu đáo, không được điều trị đầy đủ hoặc được điều trị với chất lượng dịch vụ thấp. “Văn hóa phong bì” cũng có thể dẫn đến những hành vi phi đạo đức trong số các cán bộ y tế. Gia đình của bệnh nhân chịu sự lo lắng và căng thẳng khi thanh toán vì không biết phải trả bao nhiêu tiền và trả cho ai

Các bài báo mới đây khẳng định việc tồn tại và tác động của các khoản tiền phong bì. Có những chuyện kể về hiện tượng bác sỹ đòi một khoản tiền 1,5 tỷ đồng cho một ca phẫu thuật bệnh nhân phải bồi dưỡng cho một nhóm gây mê từ 200.000 đến 500.000 nghìn đồng, y tá cố tình chăm sóc không tử tế vì bệnh nhân (hoặc cha mẹ bệnh nhân trong trường hợp bệnh nhân là trẻ em) không đủ cho phong bì 10.000 hoặc 20.000 nghìn đồng; một người cha già yếu bị bỏ rơi không được điều trị do số tiền phong bì gia đình bệnh nhân không đủ; bác sỹ đòi bồi dưỡng cho mỗi thành viên trong nhóm phẫu thuật 100.000 nghìn đồng; yêu cầu bồi dưỡng cho các ca sinh an toàn hoặc chăm sóc trẻ sơ sinh; trì hoãn việc nhập viện hoặc chuẩn đoán và điều trị do chưa được bồi dưỡng.

Nguồn: Sarah Bales, 2008. “Các vấn đề về đầu tư tài chính nguồn nhân lực trong ngành y tế”.

đã tạo ra sự cạnh tranh cho các cơ sở cung cấp dịch vụ công và là một biện pháp tăng cường trách nhiệm giải trình trong dài hạn. Ở Việt Nam, các kết quả tích cực của chính sách này hiện hữu ở rất nhiều nơi. Khu vực y tế tư nhân đã tiếp nhận một tỷ lệ lớn bệnh nhân ngoại trú, giảm tải cho các cơ sở y tế công đang bị quá tải và cung cấp cho công chúng dịch vụ chăm sóc sức khỏe với điều kiện tốt hơn. Một số bệnh viện

tư nhân đã đầu tư các công nghệ hiện đại cho phép bệnh nhân được điều trị theo các phương thức tối tân hơn ngay ở Việt Nam. Sự tham gia của các tổ chức xã hội ở trong cung cấp dịch vụ đã góp phần đáng kể vào việc cải thiện khả năng tiếp cận dịch vụ y tế và giáo dục của người dân, đặc biệt là người nghèo và những người có hoàn cảnh khó khăn. Điều này cũng góp phần đa dạng hóa các loại hình dịch vụ được cung cấp tới người dân, như trình bày trong Hộp 4.7.

Hộp 4.7. Vai trò của các tổ chức xã hội dân sự trong việc cải thiện tình hình tiếp cận dịch vụ Y tế và giáo dục

Các tổ chức xã hội đóng vai trò tích cực trong việc cải thiện tình hình tiếp cận dịch vụ và đa dạng hóa các loại hình dịch vụ - một số ví dụ về các tổ chức xã hội có thể minh họa điều này. Trung tâm NMBC (Trung tâm Nuôi dưỡng Trí tuệ và Thể chất) là một tổ chức xã hội liên quan đến sức khỏe. Thông qua các bài tập và hoạt động thể chất (phương pháp DSTT) không dùng tới thuốc, các thành viên của tổ chức này có thể điều trị bệnh tật cho mình. Do việc học và thực hành phương pháp DSTT không hề tốn kém nên Trung tâm đặc biệt mong muốn vươn tới giúp đỡ người nghèo có những vấn đề về sức khỏe mà có thể chữa hoặc loại bỏ bằng việc áp dụng các kỹ thuật của phương pháp này. Trung tâm và các nhóm thành viên không thu phí; những ai muốn áp dụng phương pháp DSTT không phải đóng góp bất cứ gì khi tham gia hoặc có thể đóng góp tùy theo khả năng và thiện chí. Đến nay, các câu lạc bộ và hiệp hội thành viên cũng hướng dẫn viên đã hoạt động ở trên 32 tỉnh thành trong cả nước, số lượng thành viên tham gia lên đến trên 130.000, trong đó có cả cán bộ địa phương và đảng viên. Sự phát triển của DSTT cho thấy rằng người dân hiện đang hưởng lợi từ hoạt động của tổ chức này và tổ chức này, thông qua các ấn phẩm của mình, đã tiếp cận được với rất nhiều người dân.

Trong lĩnh vực giáo dục, Hiệp hội Tương trợ người Tàn tật (DPMA) là một ví dụ khác. Tổ chức xã hội này bắt đầu từ năm 1995, ban đầu đơn thuần là nhóm tương hỗ với sự tham gia của những người tàn tật thuộc huyện Xuân Lộc, tỉnh Đồng Nai. Năm 2001, hiệp hội đã thành lập một cơ sở dạy nghề, mỹ thuật, và các hoạt động khác, và trở thành một trong các thành viên sáng lập của hiệp hội quốc gia các doanh nghiệp của người tàn tật. Năm 2006, tổ chức này khai trương một trung tâm đào tạo tin học và học viên là người tàn tật được giảm học phí so với các thành viên khác. Hiệp hội cũng đã thành lập các chương trình tương trợ lẫn nhau dành cho người tàn tật và gia đình họ, như hệ thống tín dụng để thành lập các cơ sở kinh doanh nhỏ hoặc đi học. DPMA cũng hỗ trợ các thành viên hiệp hội tìm việc làm. DPMA hiện có 7 hội thành viên với 226 thành viên. Các cơ quan chính phủ đã trao tặng rất nhiều bằng khen và giải thưởng cho hiệp hội và người sáng lập.

Các tổ chức xã hội cũng đóng vai trò quan trọng trong nhiều hoạt động liên quan tới HIV và AIDS như phòng chống, điều trị, chăm sóc và hỗ trợ, tuyên truyền về thay đổi hành vi, tư vấn và xét nghiệm, giảm thiểu việc hủy hoại sức khỏe và trong một chừng mực nào đó, các tổ chức này cũng đã tham gia vào quá trình xây dựng chính sách. Số lượng các tổ chức phi chính phủ trong nước và các nhóm tự tương trợ cũng đã tăng lên trong những năm qua, với trên 60 nhóm và 4.000 thành viên trong các nhóm tự tương trợ. Ngoài ra còn có rất nhiều các nhóm không chính thức và nhiều thành viên của các tổ chức cộng đồng hiện đang tham gia vào quá trình xây dựng chính sách cũng như đấu tranh chống lại phân biệt đối xử với những người sống chung với HIV. Nhóm những người có nguy cơ mắc HIV cao, như những người tiêm chích ma túy, gái mại dâm và những người đồng tính nam hiện tham gia tích cực hơn vào việc cung cấp dịch vụ và hướng dẫn cho những người có khả năng bị lây nhiễm cũng như những người mắc HIV cần được chăm sóc và điều trị.

Nguồn: “Các hình thức phối hợp giữa Cơ quan Nhà nước và Tổ chức Xã hội ở Việt Nam” (VUFO-Trung tâm Tư liệu NGO, DFID và Đại sứ quán Phần Lan, 2008). “Báo cáo Quốc gia số 3 về Tình hình triển khai thực hiện Tuyên bố cam kết về HIV và AIDS” (Bộ Y tế, 2008).

Mặc dù có nhiều đóng góp tích cực song các cơ sở y tế tư nhân vẫn gặp phải những trở ngại lớn trong quá trình thành lập và hoạt động: thuế suất cao, không có vị trí thuận tiện để phát triển, thủ tục hành chính cho việc xây dựng các bệnh viện tư nhân và thiếu nguồn nhân lực.⁴⁶

Các cơ sở giáo dục ngoài công lập cũng gặp phải rất nhiều trở ngại. Theo một nghiên cứu của Ủy ban Mật trận Tổ quốc ở Thành phố Hồ Chí Minh, hiện có tình trạng thiếu quỹ đất để phân cho các trường ngoài công lập và để tiến hành giải tỏa và đền bù đất. Nhiều trường ngoài công lập không được cấp đất song được thuê đất. Bản thân các cơ sở, cá nhân cho các trường ngoài công lập thuê đất cũng không phải là người có quyền sử dụng đất thực sự mà chỉ là cá nhân, tổ chức thuê đất từ những người có quyền sử dụng đất và điều này khiến cho thời hạn thuê đất trở nên không ổn định. Theo một nghiên cứu năm 2008 của Ngân hàng Thế giới về giáo dục đại học, các quy định để tham gia cung cấp dịch vụ giáo dục đại học cho các trường đại học tư nhân và nước ngoài còn rất nhiều nội dung hạn chế và không rõ ràng. Các điều kiện cấp giấy phép cho các cơ sở giáo dục đại học và cao đẳng vẫn còn chưa rõ và đôi khi còn mâu thuẫn.

Về bản chất, các cơ sở cung cấp dịch vụ phi nhà nước thường theo đuổi lợi nhuận. Mặc dù việc chạy theo lợi nhuận sẽ góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế song điều này không phải lúc nào cũng đem lại các kết quả tối ưu. Hầu hết các cơ sở y tế tư nhân ở Việt Nam chỉ cung cấp các dịch vụ mà họ có thể dễ dàng thu hồi vốn, các xét nghiệm đắt tiền và các dịch vụ hình ảnh như siêu âm. Nhiều cơ sở y tế tư nhân lạm dụng các công nghệ cấp cao và các loại thuốc đắt tiền. Những cơ sở này thường đặt ở các khu dân cư có bệnh nhân giàu có, như các thành phố lớn hoặc các đô thị có thu nhập cao. Ngoài ra còn có rất nhiều các phòng khám tư nhân không được cấp phép; số các bác sĩ là viên chức trong các bệnh viện công song cung cấp dịch vụ tư nhân chiếm khoảng 70% số bác sĩ tư nhân.

Tình trạng không tuân thủ quy định của các cơ sở tư nhân không phải là một vấn đề phổ biến

trong ngành giáo dục. Tại các trường học và trường mẫu giáo tư thục ở Thành phố Hồ Chí Minh tham gia và cuộc khảo sát của Ủy ban Mật trận Tổ quốc Thành phố, giáo viên dường như đáp ứng các tiêu chuẩn nghề nghiệp và giảng dạy các môn học theo đúng quy định của Bộ Giáo dục và Đào tạo. Trong lĩnh vực giáo dục, ảnh hưởng của việc chạy theo lợi nhuận chỉ thể hiện ở mức học phí rất cao, cao hơn so với mức học phí của các trường công. Tuy nhiên, mức học phí cao không bị coi là một vấn đề lo ngại do học phí được xác định theo tình hình tài chính của đại đa số các bậc phụ huynh.

Các tổ chức xã hội cũng có thể có động cơ chạy theo lợi nhuận – tổ chức xã hội về danh nghĩa là các tổ chức không vì lợi nhuận – song các quy định hiện thời cho phép các tổ chức này được tạo thu từ các nguồn khác nhau, trong đó có thu từ gửi tiền tiết kiệm trong ngân hàng và trái phiếu, tham gia các liên doanh hoặc liên danh, và cung cấp các hàng hóa và dịch vụ ngoài các hàng hóa và dịch vụ chính của họ, và được phép chia lợi nhuận giữa các thành viên góp vốn. Ngoài ra, các động cơ khuyến khích hiện thời có thể dẫn đến tình trạng lạm dụng các chính sách hết sức ưu đãi của chính phủ dành cho các nhà cung cấp dịch vụ phi nhà nước.

Gánh nặng tài chính cho người sử dụng dịch vụ

Một tác động tiềm ẩn của các chính sách trao quyền tự chủ và xã hội hóa là sự gia tăng gánh nặng tài chính cho người sử dụng dịch vụ, và điều này có thể làm hạn chế khả năng tiếp cận dịch vụ của người dân, đặc biệt là các hộ gia đình có thu nhập thấp. Với tình trạng các đơn vị sự nghiệp công ngày càng phải phụ thuộc vào nguồn thu của chính mình từ các hoạt động dịch vụ, và sự gia tăng các nhà cung cấp dịch vụ vì lợi nhuận, sự căng thẳng về tài chính ngày càng trở nên gay gắt cho người sử dụng dịch vụ. Do văn bản đầu tiên trao quyền tự chủ cho các đơn vị cung cấp dịch vụ công (Nghị định 10) được ban hành năm 2002, tiếp theo đó là một số các bước tiến về việc trao quyền tự chủ, tự trị và xã hội hóa nên năm 2002 có thể coi là điểm mốc hợp lý cho việc tìm hiểu quá trình gia tăng gánh nặng tài chính lên người sử dụng dịch vụ.

Trong lĩnh vực y tế, tổng chi của hộ gia đình đã tăng lên gần 150% vào năm 2006, và chi của hộ gia đình chiếm một tỷ lệ phần trăm rất cao trong tổng chi của ngành y tế (61% năm 2006). Chi của chính phủ cho ngành y tế cũng đã tăng, nhưng tốc độ tăng không bằng tốc độ tăng chi của hộ gia đình, trừ giai đoạn 2004-2006 (Bảng 4.3). Tỷ lệ hộ nghèo được bảo hiểm y tế theo chương trình hỗ trợ của chính phủ tăng từ 10% năm 2004 lên gần 40% năm 2006.⁴⁷

Kết quả khảo sát VHLSS cũng cho biết các thông tin bổ sung về gánh nặng tài chính cho các hộ gia đình. Đối với cả hai lĩnh vực dịch vụ y tế và giáo dục, kết quả khảo sát VHLSS cho thấy tỷ lệ chi của hộ gia đình cho hai dịch vụ này trong tổng chi của hộ gia đình cũng đã tăng từ năm 2002. Gánh nặng tài chính của các hộ nghèo cho cả hai dịch vụ này trong tổng chi của hộ thấp hơn so với các hộ không nghèo, mặc dù nếu xét chi dịch vụ y tế và giáo dục trong tổng chi các hạng mục không gồm thực phẩm thì hộ nghèo có thể phải trả nhiều hơn. Các hộ gia đình ở vùng nông thôn phải chịu gánh nặng tài chính cho dịch vụ y tế lớn hơn rất nhiều so với các hộ gia đình ở các khu vực đô thị. Đối với dịch vụ giáo dục, gánh nặng tài chính cho các hộ ở nông thôn trước đây không bằng các hộ gia đình ở đô thị nhưng đến nay thì cũng gần tương đương nhau. (Bảng 4.4)

Đối với các hộ nghèo, tỷ lệ chi cho giáo dục và y tế trong tổng chi của hộ gia đình thấp hơn các hộ trên ngưỡng nghèo – điều này có thể một phần là nhờ chính sách hỗ trợ của chính phủ đối với hộ nghèo và các hộ ở các vùng khó khăn. Trong ngành y tế, Quỹ Chăm sóc Sức khỏe cho Người Nghèo (HCFPs) có vai trò quan trọng trong việc

hỗ trợ các hộ nghèo đối với các khoản chi cho y tế. Năm 2002, Quỹ Chăm sóc sức khỏe này được lập ở các địa phương để bù đắp các chi phí mà các hộ nghèo, hộ dân tộc thiểu số, hộ ở vùng khó khăn phải chi trả. Năm 2005, các quỹ HCFPs được sử dụng để mua thẻ bảo hiểm y tế cho các hộ ở vùng khó khăn, thay vì chi trả trực tiếp cho các cơ sở cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe của nhà nước. Từ đó đến nay, số lượng và tỷ lệ người nghèo được bảo hiểm y tế đã tăng lên đáng kể. Các quỹ chăm sóc sức khỏe được sử dụng tương đối đúng đối tượng hưởng lợi và mức thất thoát không đáng kể. Tuy nhiên, chương trình hỗ trợ này vẫn chưa tới được các nhóm có khả năng rủi ro cao⁴⁸, và các địa phương nghèo gặp nhiều khó khăn hơn trong việc bố trí ngân sách cho 25% số chi cho chương trình mà ngân sách trung ương không chi trả.

Ngành giáo dục có một số chương trình được thiết kế nhằm giúp trẻ em các hộ nghèo có thể đi học, trong đó bao gồm miễn giảm học phí, cung cấp sách giáo khoa, vở viết và học bổng cho các em nhà quá nghèo. Các chính sách này khác nhau về nguồn vốn và phạm vi. Chính sách miễn học phí và các khoản đóng góp có ngân sách lớn hơn và phạm vi lớn hơn các chính sách hỗ trợ khác. Tuy nhiên, theo số liệu năm 2005, tỷ lệ trẻ em thuộc nhóm các hộ gia đình nghèo nhất và cận nghèo nhất được hưởng lợi từ chính sách miễn học phí vẫn còn rất thấp, đặc biệt là ở bậc tiểu học.⁴⁹ Năm 2008, đã có một số biện pháp được thông qua để tiếp tục hỗ trợ người nghèo, trong đó có việc mở rộng chương trình học bổng tới sinh viên là con các hộ nghèo, hộ dân tộc thiểu số, và hộ gia đình có công với cách

Bảng 4.3. Chi của chính phủ và hộ gia đình trong ngành y tế

	2002	2004	2006
Chi chính phủ (tỷ đồng)	11.932	14.260	24.578
Chi hộ gia đình (tỷ đồng)	15.576	25.251	38.107
Chi chính phủ (% trên tổng chi)	43,4	36,1	39,2
Chi hộ gia đình (% trên tổng chi)	56,6	63,9	60,8

Nguồn: Tài khoản 2008 ngành Y tế, Bộ Y tế

Bảng 4.4. Chi giáo dục và y tế trong tổng chi của hộ gia đình

	2002	2004	2006	2008
Chi y tế				
Tất cả các hộ gia đình	5,22	6,14	5,67	5,92
Hộ gia đình ở đô thị	4,19	5,47	5,04	5,07
Hộ gia đình ở nông thôn	5,55	6,39	6,14	6,52
Hộ nghèo	4,37	4,80	3,88	4,72
Hộ trên ngưỡng nghèo	5,51	6,42	5,77	5,98
Chi giáo dục				
Tất cả các hộ gia đình	4,48	4,65	5,64	5,36
Hộ gia đình ở đô thị	5,38	5,19	5,82	5,37
Hộ gia đình ở nông thôn	4,19	4,46	5,51	5,35
Hộ nghèo	3,69	3,72	3,87	3,74
Hộ trên ngưỡng nghèo	4,75	4,48	5,74	5,44

Nguồn: Tự tính dựa trên số liệu VHLSS

mạng. Một chính sách khác đi cùng với chương trình học bổng là việc cấp tín dụng ưu đãi cho sinh viên, và chương trình này sẽ do Ngân hàng Chính sách Xã hội triển khai. Đến tháng 4 năm 2008, có khoảng 600.000 sinh viên đã được cấp tín dụng với tổng số tiền là 4,5 ngàn tỷ đồng.

Hỗ trợ cho các hộ nghèo là chính sách cần thiết song chưa đủ. Như trình bày trong phần trước, vẫn có sự phân tách rõ ràng giữa nông thôn và đô thị, giữa cấp trung ương và địa phương. Các hộ gia đình ở nông thôn và ở các cấp địa phương – ngay cả khi các hộ này không phải là những hộ nghèo chính thức – vẫn phải chịu gánh nặng tài chính lớn hơn và ngày càng tăng nhanh hơn. Một định hướng mới hiện đang được cân nhắc để giải quyết vấn đề này là hỗ trợ có mục tiêu cho các cơ sở ở các vùng khó khăn nhất. Trong lĩnh vực điều trị sức khỏe, chính phủ hiện đang lập kế hoạch hỗ trợ cho các cơ sở dựa trên nguyên tắc: các cơ sở ở các tuyến càng thấp hoặc ở các vùng khó khăn nhất sẽ được hỗ trợ càng cao nhằm bù đắp cho việc các cơ sở này gặp nhiều khó khăn trong việc tự bù đắp chi phí từ các nguồn thu của mình.

Các quy định đúng đắn về mức phí dịch vụ cũng có thể tránh cho các hộ gia đình gánh nặng tài chính quá lớn, đồng thời đảm bảo khả năng tiếp cận dịch vụ của hộ gia đình. Như trình bày trong phần trước của chương, mức phí sử dụng dịch vụ theo quy định hiện nay tương đối thấp, thậm chí có thể gây ra khó khăn về tài chính cho các đơn vị cung cấp dịch vụ công phải tự đảm bảo tài chính. Mỗi quan ngại đặt ra ở đây là có một số loại phí hầu như không được kiểm soát. Các cơ sở dịch vụ công có thể tự do quyết định mức phí đối với các dịch vụ “tự chọn”, và có thể đặt mức phí cho các dịch vụ không phải là dịch vụ cốt lõi và các dịch vụ theo yêu cầu trong một giới hạn nhất định. Ngược lại, các cơ sở cung cấp dịch vụ tư nhân lại hoàn toàn tự do trong việc quyết định mức phí để tối đa lợi nhuận. Theo một khảo sát do Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách Y tế thực hiện ở 14 bệnh viện cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cấp quận, huyện, ở các bệnh viện này thường có hai biểu phí. Một biểu phí áp dụng cho các dịch vụ thông thường và một biểu phí cho các dịch vụ “tự chọn” và có sự khác biệt đáng kể về phí cho các dịch vụ tự chọn giữa các bệnh viện. Mặc dù điều này góp

phần làm tăng thu của cơ sở cung cấp dịch vụ song lại là những trở ngại lớn về tài chính cho người sử dụng dịch vụ.

Ngành giáo dục đã thông qua một số chính sách điều chỉnh mức học phí nhằm giảm nhẹ tác động tài chính cho sinh viên và phụ huynh do chính sách tự chủ, tự trị và xã hội hóa tạo ra. Một trong các biện pháp đó là việc cấm thu phí ở bậc tiểu học. Tuy nhiên, trong thực tế, các bậc phụ huynh vẫn đóng phí, ngoài các khoản đóng góp “tự nguyện” được tính đều cho mỗi học sinh mà không có sự điều chỉnh theo khả năng chi trả của phụ huynh. Học phí ở bậc trung học và đại học cũng đã được điều chỉnh để phản ánh sát thực hiện điều kiện thị trường, và có sự phân biệt về mức phí giữa các vùng đô thị, nông thôn, và vùng sâu vùng xa (Hộp 4.8).

Để tạo sự cân bằng giữa việc đặt ra mức phí hợp lý mà đại đa số người sử dụng dịch vụ có thể chi trả với việc đảm bảo bền vững tài chính của các cơ sở cung cấp dịch vụ rõ ràng là một thách thức không nhỏ trong những năm tới. Việc điều chỉnh phí dịch vụ một cách hiệu quả hơn và có sự phân biệt về phí cho các đối tượng sử dụng dịch vụ là vấn đề ngành y tế cần cân nhắc, tương tự như những cải cách trong ngành y tế. Việc đánh giá một cách cẩn trọng hơn nữa các tác động của những loại phí không bị điều chỉnh và việc mở rộng các chính sách bảo vệ người nghèo cũng như xây dựng các chính sách hỗ trợ trực tiếp hay gián tiếp cho hộ gia đình ở khu vực nông thôn và các cấp địa phương cũng là những vấn đề cần được xem xét thấu đáo.

Hộp 4.8. Điều chỉnh học phí trong ngành giáo dục

Tháng 6/2009, Quốc hội đã thông qua Nghị quyết 35, trong đó có một số nội dung cải cách chế độ tài chính cho giáo dục.

- Đối với các trường mẫu giáo và giáo dục cơ sở, mức học phí phải phù hợp với điều kiện kinh tế của từng vùng và khả năng đóng góp thực tế của người dân.
- Tiếp tục miễn phí giáo dục tiểu học.
- Đối với các trường mẫu giáo, trung học phổ thông và trung học cơ sở, các trung tâm đào tạo thường xuyên, học sinh là con các hộ gia đình có công với đất nước, các hộ gia đình chính sách, và các hộ nghèo sẽ được miễn học phí, và trẻ em các hộ cận nghèo được giảm học phí.
- Với các trường dạy nghề chuyên nghiệp, cao đẳng và đại học của nhà nước, học phí sẽ được thu trên cơ sở chia sẻ chi phí đào tạo giữa nhà nước và người đi học. Trong những năm đầu thực hiện chính sách này, tổng thu từ học phí của các cơ sở đào tạo công sẽ tối đa bằng 40% tổng chi thường xuyên và tổng thu học phí sẽ tăng dần trong các năm tiếp theo phù hợp với lộ trình điều chỉnh chính sách học phí. Học phí sẽ được miễn giảm cho trẻ em các gia đình có công với đất nước, các hộ gia đình chính sách, và giảm 50% học phí cho sinh viên đã hoàn thành giáo dục trung học chuyển lên học nghề.
- Nhà nước sẽ hỗ trợ học phí cho các trường mẫu giáo, trường giáo dục cơ sở, các cơ sở dạy nghề, cao đẳng và đại học khi các cơ sở này tiếp nhận học sinh, sinh viên được hưởng chính sách miễn giảm học phí của nhà nước.
- Hỗ trợ học phí cho trẻ em các gia đình có công với đất nước và các hộ gia đình chính sách để học tại các trường ngoài công lập và theo học giáo dục cơ sở.
- Các cơ sở giáo dục và đào tạo được phép triển khai các chương trình chất lượng cao và thu mức học phí tương ứng để bù đắp chi phí đào tạo.

Nguồn: Nghị quyết Quốc hội số 35, ngày 19/6/2009 “Định hướng và Hướng dẫn Điều chỉnh một số Cơ chế tài chính trong Giáo dục và đào tạo từ năm học 2010-2011 đến năm học 2014-2015”.

Trách nhiệm giải trình thông qua hệ thống các tiêu chuẩn/ chuẩn mực

Quyền tự chủ của các đơn vị sự nghiệp công được gia tăng và vai trò ngày càng quan trọng của các nhà cung cấp dịch vụ ngoài công lập trong lĩnh vực y tế và giáo dục đã đem lại một số kết quả tích cực. Tuy nhiên, mâu thuẫn giữa một bên là thẩm quyền được trao và một bên là sự cần thiết phải duy trì các chuẩn mực về cung cấp dịch vụ đòi hỏi phải có sự đổi mới các cơ chế đảm bảo trách nhiệm giải trình cho phù hợp với tình hình mới – trách nhiệm giải trình từ trên xuống đảm bảo sự tuân thủ các chuẩn mực quốc gia và trách nhiệm giải trình trước khách hàng sử dụng dịch vụ.

Trong thực tế, các cơ chế mới về đảm bảo trách nhiệm tuân thủ các chuẩn mực đã được đưa ra cùng với chính sách trao quyền tự chủ. Thủ trưởng đơn vị sự nghiệp phải chịu trách nhiệm về các quyết định quản lý tài chính và nhân sự. Ngoài ra, nhằm đảm bảo rằng các khoản thu từ phí dịch vụ được sử dụng để nâng cấp chất lượng dịch vụ, chính phủ đã đặt ra mức lương tối đa cho cán bộ, viên chức và yêu cầu các đơn vị sự nghiệp sử dụng 25% doanh thu tịnh để đầu tư vào chất lượng dịch vụ trước khi chi lương bổ sung cho cán bộ và viên chức.

Đã có một số thay đổi tích cực trong việc thông qua và áp dụng các chuẩn mực chất lượng quốc gia cho cán bộ, viên chức và các cơ sở cung cấp dịch vụ - một hình thức về trách nhiệm giải trình đảm bảo tuân thủ. Năm 2004, chuẩn chất lượng giáo viên tiểu học toàn quốc đã được thông qua với một loạt các tiêu chuẩn trên các phương diện: cơ sở vật chất, đội ngũ giáo vụ, tổ chức và quản lý nhà trường, sự tham gia của xã hội trong giáo dục, các hoạt động và chất lượng giáo dục, các kết quả giáo dục cần đạt. Những tiêu chuẩn này không chỉ là định hướng cho việc phân bổ nguồn lực mà còn là đòn bẩy thúc đẩy công tác giám sát ở cả cấp trung ương và địa phương. Năm 2007, các tiêu chuẩn công tác đối với giáo viên tiểu học cũng được triển khai trong toàn quốc. Việc triển khai thực hiện các tiêu chuẩn này là việc làm cần thiết để có thể đánh giá công tác của

giáo viên dựa trên tiêu chí và việc làm cụ thể, chứ không phải là đánh giá trên cơ sở quan hệ và thâm niên.

Bộ Giáo dục và Đào tạo gần đây đã ban hành các tiêu chí đánh giá hiệu trưởng các trường trung học. Một bộ 23 tiêu chí sẽ được sử dụng để đánh giá trình độ chính trị, đạo đức nghề nghiệp, chuyên môn nghiệp vụ và năng lực quản lý của các hiệu trưởng. Theo các tiêu chí này, một hiệu trưởng “tốt” là người “quyết đoán, sáng tạo, có thể đưa ra các quyết định đúng đắn, và chịu trách nhiệm về quyết định của mình”. Việc đánh giá sẽ do các hiệu trưởng tự thực hiện, kết hợp với đánh giá của phó hiệu trưởng, các cán bộ khác trong trường, của đội ngũ giáo viên và của người đứng đầu cơ quan chủ quản trực tiếp quản lý hiệu trưởng đó. Điều quan trọng là, các kết quả đánh giá sẽ được sử dụng làm cơ sở cho các quyết định thăng chức, sa thải và các quyết định khác.

Đối với giáo dục cao đẳng và đại học, mục tiêu chính của chính phủ là nâng cao công tác kiểm định chất lượng độc lập và đảm bảo chất lượng. Vụ Đánh giá và cấp chứng chỉ – một bộ phận mới đã được thành lập trong Bộ Giáo dục và Đào tạo. Vụ Đánh giá và cấp chứng chỉ bước đầu triển khai quy trình tự đánh giá đối với một số trường đại học. Mặc dù đây là những bước quan trọng để xây dựng hệ thống đảm bảo chất lượng giáo dục đại học ở Việt Nam, cấp chứng chỉ chất lượng là một khái niệm tương đối mới và vẫn chưa được triển khai hoàn toàn. Cũng có hệ thống kiểm soát chất lượng sẽ có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong bối cảnh mở rộng mạng lưới các trường đại học tư thục.

Hệ thống kiểm soát chất lượng đối với các trường học ngoài công lập hiện vẫn còn yếu. Theo nghiên cứu của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Thành phố Hồ Chí Minh, các trường phổ thông tư thục và cộng đồng vẫn chưa được chính quyền cấp quận/ huyện quản lý và chưa được chính quyền thành phố kiểm soát. Và hiện chưa có các đợt khảo sát để đánh giá xem các trường học ngoài công lập có tuân thủ quy định của luật pháp hay không.

Một vấn đề hết sức căn bản về thông tin bất đối xứng còn tồn tại trong lĩnh vực chăm sóc sức khỏe. Hầu hết bệnh nhân không có kiến thức để có thể xác định xem những nội dung tư vấn về sức khỏe hay dịch vụ điều trị mà họ nhận được có phù hợp hay không, có đảm bảo chất lượng ở một mức nhất định không. Bệnh nhân cũng không thể xác định được liệu họ có thể có các cách chăm sóc hay điều trị khác không và rủi ro của những phương thức chăm sóc và điều trị đó là gì. Điều này đặc biệt đúng khi bệnh nhân bị các vấn đề nguy hiểm về sức khỏe hay bị thương tật nghiêm trọng – bệnh nhân hiếm khi đặt ra các câu hỏi về những phương thức chăm sóc và điều trị khác ngoài cách thức bác sĩ thông báo cho họ và họ phải đặt niềm tin hoàn toàn vào cơ sở cung cấp dịch vụ. Những sai lầm của người hành nghề y có thể gây ra tàn tật suốt đời hoặc tử vong sớm. Để có thể bảo vệ công chúng, nhà nước cần có hệ thống đảm bảo trách nhiệm giải trình thông qua việc tuân thủ các chuẩn mực hoặc tiêu chuẩn. Một hệ thống xác nhận chất lượng không chỉ của các cơ sở chăm sóc sức khỏe mà của đội ngũ những người tham gia cung cấp các dịch vụ y tế có thể góp phần đảm bảo rằng người hành nghề y có đủ bằng cấp và năng lực cần thiết, và để trừng phạt xứng đáng những người vi phạm nghiêm trọng các chuẩn mực về đạo đức và chăm sóc sức khỏe trong ngành y.

Cần phải xây dựng hệ thống chứng nhận chất lượng cho tất cả các loại hình cơ sở dịch vụ, kể cả các cơ sở tư nhân. Hiện nay, rất nhiều cơ sở cung cấp dịch vụ tư nhân không đăng ký với các cơ quan quản lý và do đó gây khó khăn cho việc quản lý đảm bảo các chuẩn mực nghề nghiệp, và có một số lượng lớn các bác sĩ tư nhân hành nghề không phép. Việc thu thập thông tin về khu vực y tế tư nhân, sự quản lý và giám sát chất lượng chăm sóc và điều trị sức khỏe ở các cơ sở y tế tư nhân hiện gặp phải rất nhiều thách thức chồng chéo.

Dự thảo Luật Khám chữa bệnh và Điều trị hiện đang được đưa ra thảo luận trong kỳ họp Quốc hội năm 2009. Bên cạnh các nội dung khác, Luật sẽ đưa ra những quy định về hệ thống cấp chứng chỉ hành nghề cho người hành nghề trong lĩnh vực chăm sóc sức khỏe của Việt Nam. Trong quá

trình dự thảo luật đã có một số phương án được đưa ra cho thấy rõ ràng việc phân cấp và giao quyền ở các phương diện khác nhau có thể dẫn đến sự mâu thuẫn, chồng chéo ra sao và lý giải cho sự cần thiết phải duy trì giám sát của cấp trung ương.

Một trong những vấn đề trọng tâm được thảo luận liên quan đến dự thảo luật mới này là cấp có thẩm quyền chứng chỉ cho người hành nghề chăm sóc sức khỏe. Mặc dù việc giao trách nhiệm này cho các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có thể là một cách làm thiết thực và thích hợp song có một số lý do có cơ sở lập luận cho quan điểm là nên để hệ thống cấp chứng chỉ ở cấp quốc gia, mặc dù một số chức năng có thể phân cấp cho các trung tâm cấp vùng thực hiện theo ủy quyền trực tiếp và dưới sự giám sát của cơ quan cấp trung ương.

Như đã thảo luận trong chương trước, việc phân cấp và trao quyền cũng như nghĩa vụ cho các cấp chính quyền địa phương có thể giúp các địa phương có quyền lựa chọn những dịch vụ phù hợp với địa phương mình, song cấp trung ương tốt nhất vẫn nên giữ lại thẩm quyền đối với một số chức năng. Về việc cấp chứng chỉ cho người hoạt động trong lĩnh vực chăm sóc sức khỏe, kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc trao quyền cấp chứng chỉ cho các địa phương có thể gây ra những vấn đề ảnh hưởng đến sự đồng bộ, thống nhất trong cả nước và ảnh hưởng đến sự di chuyển của người tham gia cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe giữa các địa phương. Vấn đề này sẽ được giảm thiểu rất nhiều nếu có một hệ thống các tiêu chuẩn và quy trình được xây dựng ở cấp quốc gia và áp dụng chung cho tất cả các địa phương. Điều này có nghĩa là, các địa phương đóng vai trò như các chi nhánh của một tổ chức trung ương trong việc cấp chứng chỉ hành nghề và không có thẩm quyền xây dựng hay điều chỉnh quy trình cấp chứng chỉ. Ngoài ra, các cam kết quốc tế của Việt Nam cũng đòi hỏi phải có một hệ thống tiêu chuẩn rõ ràng cấp quốc gia, không phải ở cấp địa phương. Trong số các cam kết quốc tế đó, Hệ thống Công nhận lẫn nhau ASEAN quy định cơ quan quản lý nhà nước (Bộ Y tế hoặc Hội đồng Y tế Quốc gia) có trách nhiệm đảm bảo xác nhận với các quốc gia khác

rằng, một người Việt Nam hành nghề y không vi phạm bất kỳ các tiêu chuẩn nghề nghiệp và đạo đức nào khi tham gia hành nghề ở Việt Nam. Nếu triển khai hệ thống chứng chỉ địa phương, cơ quan quản lý nhà nước của Việt Nam sẽ rất khó có thể xác nhận điều này với các nước khác vì với mỗi trường hợp xác nhận, cơ quan này sẽ phải kiểm tra chéo ở từng địa phương. Mỗi địa phương sẽ phải duy trì hệ thống lưu trữ các trường hợp vi phạm trong suốt quá trình hành nghề của một cá nhân.

Hệ thống đảm bảo trách nhiệm giải trình đối với người hành nghề chăm sóc sức khỏe cùng đòi hỏi phải có một hệ thống thẩm tra khiếu nại và thưởng phạt gắn liền với hệ thống cấp chứng chỉ, mặc dù những khiếu nại nhỏ có thể được chuyển lại cho cơ sở tuyển dụng người hành nghề hoặc các cơ quan địa phương. Lại một lần nữa, sự tương tác giữa việc phân cấp theo địa lý và phân quyền theo chức năng cho thấy vai trò của cơ quan quản lý trung ương trong trường hợp này sẽ là giải pháp tốt hơn. Ví dụ, nếu một người hành nghề ở tối thiểu hai địa phương khác nhau trong cùng một giai đoạn thời gian và khi có khiếu nại, liệu một địa phương có đủ thẩm quyền để điều tra việc hành nghề chăm sóc sức khỏe của người này ở các địa phương khác hay không? Ngay cả khi có sự phối hợp giữa các địa phương trong việc điều tra hành nghề của người hành nghề, và nếu phát hiện ra các trường hợp khác, thì một địa phương sẽ có thẩm quyền gì để áp dụng các biện pháp phạt thay mặt cho tất cả các địa phương khác có liên quan đến vụ việc? Khi người hành nghề có thể hành nghề trong toàn quốc do một địa phương khác cấp, thì địa phương nào sẽ có thẩm quyền xử lý khiếu nại?

Trong trường hợp này, các hiệp định quốc tế cũng có một vai trò nhất định. Các thỏa thuận ASEAN như đã trình bày trong phần trước đòi hỏi cơ quan quản lý quốc gia phải giám sát và đánh giá việc hành nghề và hành vi của những người hành nghề là người nước ngoài theo các tiêu chuẩn về nghề nghiệp và đạo đức khi họ hành nghề ở Việt Nam, và cơ quan quản lý này cũng phải có các hành động cần thiết khi có vi phạm xảy ra. Để đáp ứng được yêu cầu này đòi

hỏi phải có hệ thống khiếu nại và xử lý khiếu nại hữu hiệu trực tiếp gắn liền với hệ thống cấp chứng chỉ.

Việc đặt ra yêu cầu bắt buộc phải có chứng chỉ áp dụng cho tất cả các đối tượng hành nghề y mà nếu không có chứng chỉ đó thì họ không thể hành nghề có thể góp phần giải quyết vấn đề về thông tin bất cân xứng như nói ở trên, nhưng đồng thời lại cũng tạo ra cơ hội cho tham nhũng và vì lý do này, điều quan trọng là các biện pháp phòng ngừa tham nhũng phải được thiết kế cụ thể và chủ động và phải được đưa vào trong bất kỳ hệ thống chứng chỉ hành nghề nào.

Tham nhũng có thể xảy ra theo một số cách. Một là, các khoản quỹ của cơ quan quản lý nhà nước (ví dụ như các cơ sở y tế hoặc Bộ Y tế) có thể bị sử dụng không đúng mục đích. Hai là, cán bộ, nhân viên của cơ quan này có thể lợi dụng thẩm quyền của mình để yêu cầu người xin đăng ký chứng chỉ hành nghề phải nộp thêm tiền thì mới xem xét và xử lý hồ sơ đăng ký. Điều này sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng tới sự công bằng và minh bạch của hệ thống nếu nhìn từ góc độ người hành nghề. Ba là, những người không đáp ứng đủ các điều kiện để được cấp chứng chỉ hành nghề có thể cố ý hối lộ cán bộ, nhân viên của cơ quan quản lý để được cấp chứng chỉ. Khi điều này xảy ra, sự an toàn của người dân sẽ bị ảnh hưởng vì khi đó, những người không được đào tạo đầy đủ vẫn có thể cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe cho bệnh nhân.

Việc giải quyết rủi ro sử dụng không đúng các khoản quỹ đòi hỏi phải có các quy trình quản lý tài chính hữu hiệu bao gồm kiểm toán nội bộ, các biện pháp kiểm soát chi nội bộ, và các quy trình đấu thầu và mua sắm chuẩn mực. Rủi ro thứ hai, rủi ro xảy ra khả năng hối lộ để được cấp giấy chứng chỉ hiện hữu ở bất kỳ cơ quan nhà nước nào có chức năng cấp giấy phép và không bao giờ có thể loại trừ hoàn toàn rủi ro này. Tuy nhiên, có thể giảm thiểu rủi ro tới mức tối đa bằng cách đảm bảo sự minh bạch về các yêu cầu, điều kiện để được cấp phép, thời gian ra quyết định cấp phép, và lệ phí cấp phép chính thức. Biện pháp tách biệt hai quy trình, quy trình nhập

thông tin của người xin cấp phép và quy trình ra quyết định cuối cùng, và phân công hai quy trình này cho hai bộ phận khác nhau, cũng như việc cho phép các chuyên gia ở các khu vực khác với người xin cấp phép rà soát lại đơn xin cấp phép là những biện pháp có thể làm giảm nguy cơ người cấp phép và người xin cấp phép thông đồng với nhau và tác động tới quá trình ra quyết định. Có thể thực hiện biện pháp này thông qua một tổ chức cấp quốc gia có thể phân bổ các chức năng này cho các trung tâm khác nhau. Ngoài ra, cũng cần có quy trình kháng nghị độc lập đối với các trường hợp đơn xin cấp phép bị từ chối một cách không đúng đắn.

Cuối cùng, việc xây dựng văn hóa đạo đức cũng là một thách thức đáng kể. Việc thiết lập các chính sách rõ ràng về sa thải nhân viên đòi hỏi lộ từ người xin cấp chứng nhận và thực hiện các khóa đào tạo về các cách thức xử lý những trường hợp người xin cấp chứng nhận đưa hối lộ là các biện pháp cần thiết song chưa đủ để hình thành và phát triển văn hóa đạo đức. Điều quan trọng là việc áp dụng chặt chẽ và mạnh mẽ các chính sách này cùng với những tín hiệu rõ ràng của bộ máy lãnh đạo là điều hết sức quan trọng.

Trách nhiệm giải trình đối với người sử dụng dịch vụ

Khi khó có thể quan sát chất lượng một cách trực tiếp như trường hợp cung cấp dịch vụ trong ngành y tế thì các cơ chế đảm bảo trách nhiệm giải trình từ trên xuống, ví dụ như các tiêu chuẩn và quy định như trình bày trong phần trên, là hết sức cần thiết. Đồng thời, một số khía cạnh trong các dịch vụ công cũng có thể quan sát được, và người dân là người tiêu dùng các dịch vụ y tế và sức khỏe. Do đó, rõ ràng cần phải có các cơ chế đảm bảo trách nhiệm giải trình với khách hàng. Những hệ thống này hiện đang được hình thành ở Việt Nam với việc thực hiện các cuộc khảo sát lấy ý kiến của người sử dụng dịch vụ về trải nghiệm của họ khi sử dụng dịch vụ. Trong thực tế, một trong những văn bản luật quan trọng đánh dấu sự trao quyền cho các đơn vị dịch vụ, Nghị định 43 năm 2006, đã quy định bắt buộc việc lấy ý kiến của người sử dụng dịch vụ công.

Tuy nhiên, cho đến nay vẫn chưa có quy định nào về việc lấy ý kiến người sử dụng dịch vụ tư hoặc dịch vụ của các tổ chức xã hội.

Cuộc khảo sát VHLSS năm 2008 là một cuộc khảo sát hộ gia đình trên quy mô toàn quốc với quy mô mẫu rất lớn, do một cơ quan Việt Nam thực hiện nhằm thu thập dữ liệu về hàng loạt vấn đề liên quan đến quản lý nhà nước, trong đó có sự hài lòng của người dân đối với các dịch vụ như y tế và giáo dục. Nhìn chung, các kết quả tương đối tích cực. Một tỷ lệ tương đối nhỏ các hộ gia đình cho biết họ không hài lòng với các dịch vụ này, song thực tế là chỉ có một nửa số người sử dụng dịch vụ khẳng định rõ ràng rằng họ hài lòng với các dịch vụ này – điều này cho thấy sự cần thiết phải tiếp tục cải tiến nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ (Hình 4.7).

Giữa các nhóm người trả lời phiếu khác nhau có mức độ hài lòng khác nhau – nếu các yếu tố khác giống nhau thì nam giới có thái độ tích cực hơn nữ giới một chút khi đánh giá về giáo dục; người trả lời ở khu vực đô thị đánh giá về giáo dục và các dịch vụ y tế địa phương không tích cực bằng người trả lời ở khu vực nông thôn. Người trả lời phiếu thuộc các dân tộc thiểu số đánh giá tích cực về dịch vụ chăm sóc sức khỏe ở địa phương và giáo dục tiểu học song không nhận xét tích cực về dịch vụ chăm sóc sức khỏe ở trung ương. Nhưng mặc dù các yếu tố này có thể giải thích một vài sự khác biệt giữa những người trả lời phiếu khảo sát về mức độ hài lòng xong phần lớn sự khác biệt này có thể được giải thích đơn giản dựa trên nơi sinh sống của người trả lời phiếu.

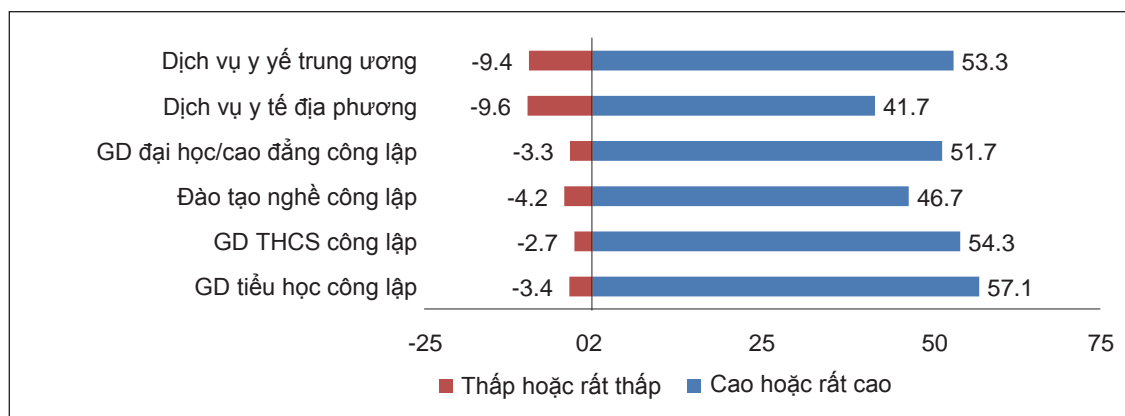
Các cuộc khảo sát cũng được sử dụng để theo dõi những thay đổi theo thời gian. Do mô-đun Quản trị Nhà nước trong khuôn khổ VHLSS mới được triển khai lần đầu tiên vào năm 2008 nên việc ước lượng mức độ thay đổi theo thời gian được thực hiện bằng cách đặt câu hỏi trực tiếp, theo đó người trả lời phiếu khảo sát được đề nghị đánh giá xem tình hình tốt hơn hay xấu đi. Đại bộ phận các hộ gia đình cho rằng từ năm 2006, dịch vụ y tế và giáo dục đã có nhiều chuyển biến tốt (Hình 4.8). Xét trên trung bình,

nam giới có xu hướng đánh giá tích cực hơn nữ giới về những biến chuyển trong y tế và giáo dục phổ thông, mặc dù những khác biệt này rất nhỏ. Điều thú vị là, những hộ gia đình có thu nhập cao hơn lại nhận xét kém tích cực hơn về sự thay đổi theo chiều hướng tốt lên của dịch vụ

chăm sóc sức khỏe địa phương, và hộ gia đình ở khu đô thị có đánh giá kém tích cực hơn đối với tất cả các dịch vụ.

Mặc dù hầu hết người dân trong cả nước cho biết các dịch vụ y tế và giáo dục đang được cải

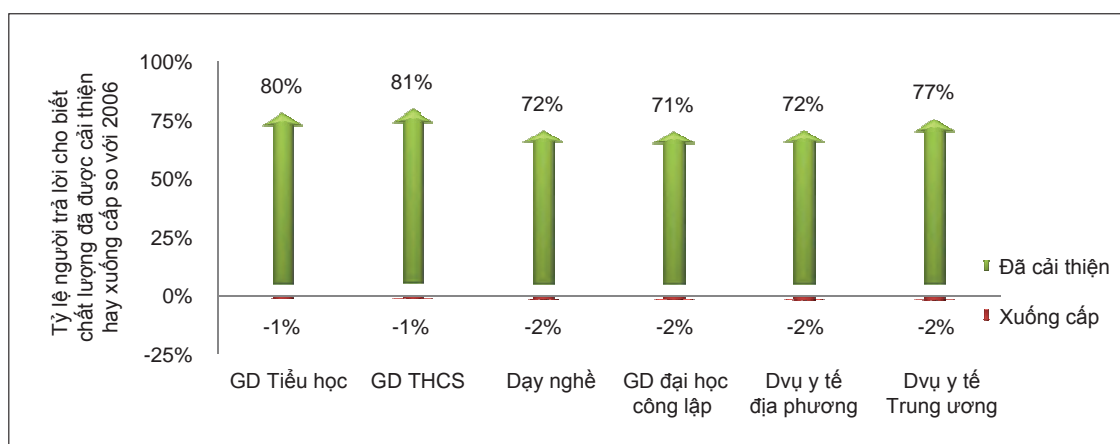
Hình 4.7. Mức độ hài lòng (quy mô toàn quốc) với dịch vụ y tế và giáo dục



Ghi chú: Chỉ bao gồm những người trả lời phiếu đã sử dụng dịch vụ từ năm 2006. Tất cả các cấp giáo dục và đào tạo ở đây đều là dịch vụ giáo dục công lập. Hình này cho thấy tỷ lệ phần trăm người trả lời phiếu cho biết mức độ hài lòng nói chung của họ là cao hoặc rất cao, hoặc thấp hoặc rất thấp. Hình không thể hiện tỷ lệ người trả lời phiếu “không cao không thấp”. Số phiếu trả lời “không biết” cũng không được thể hiện.

Nguồn: Mô-đun quản trị nhà nước trong Khảo sát VHLSS 2008

Hình 4.8. Chất lượng dịch vụ y tế và giáo dục đang được cải thiện, theo đánh giá của hộ gia đình (2006-2008)



Ghi chú: Chỉ bao gồm những người trả lời phiếu đã sử dụng dịch vụ từ năm 2006. Tất cả các cấp bậc giáo dục ở đây là giáo dục công lập. Hình thể hiện tỷ lệ người trả lời khảo sát cho biết chất lượng dịch vụ đã được cải thiện hay xuống cấp. Không thể hiện tỷ lệ phiếu trả lời “không có thay đổi nào”. Không thể hiện tỷ lệ phiếu trả lời “không biết”.

Nguồn: 2008 VHLSS

thiện song đầu đó vẫn có bằng chứng cho thấy sự hài lòng của một tỷ lệ nhất định dân cư đã giảm xuống. Thử ý kiến công dân thực hiện ở Thành phố Hồ Chí Minh – như giới thiệu trong phần đầu của chương này, là một ví dụ chứng tỏ nhận xét trên đây. Năm 2006 có 78% người trả lời phiếu khảo sát cho biết họ hài lòng với các dịch vụ, thì con số này giảm xuống 69% trong năm 2008. Tương tự, so sánh các kết quả của từng thành phố triển khai thử ý kiến công dân trong năm 2004 (Thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Nam Định và Đà Nẵng) với những câu hỏi về giáo dục và y tế tương tự như trong mô-đun Quản trị Nhà nước của VHLSS, tỷ lệ phần trăm người tham gia khảo sát cho biết họ hài lòng với các dịch vụ nhìn chung cũng giảm. Cuối cùng, các cuộc khảo sát thu thập ý kiến phản hồi của

người sử dụng dịch vụ như mô-đun Quản trị Nhà nước trong VHLSS có thể góp phần tạo ra cơ chế đảm bảo trách nhiệm giải trình đối với người sử dụng dịch vụ, ngay cả với những vấn đề hết sức nhạy cảm như tham nhũng. Cuộc khảo sát đã hỏi ý kiến của người trả lời phiếu khảo sát về mức độ tham nhũng trong một loạt các dịch vụ. Đại đa số các hộ gia đình cho rằng trong ngành y tế và giáo dục có tham nhũng, với tỷ lệ trên ¼ người có ý kiến cho rằng tham nhũng là vấn nạn hết sức nghiêm trọng ở các cơ sở y tế trung ương.

Hình thức tham nhũng chủ yếu phát sinh từ sự tiếp xúc trực tiếp giữa công dân và người hành nghề chăm sóc sức khỏe thường là các khoản thanh toán không chính thức. Một trong những nguyên nhân khiến cho việc xử lý vấn đề này

Hộp 4.9. Kinh nghiệm quốc tế trong việc giảm các khoản chi trả không chính thức

Mặc dù chưa có sự nhất trí về các lựa chọn chính sách nhằm hạn chế các khoản chi trả không chính thức trong hệ thống y tế, một số kinh nghiệm của các nước cho thấy việc áp dụng phí sử dụng chính thức có thể có tác dụng trong một số điều kiện. Việc kết hợp các hình thức khích lệ với trách nhiệm có vẻ là phương thuốc hữu hiệu nhất để giảm các khoản chi trả không chính thức trong lĩnh vực chăm sóc sức khỏe. Vì các khoản chi trả không chính thức thường đem lại lợi ích cho cá nhân hơn là cho cả cơ sở y tế nên nếu chỉ tăng phí sử dụng chính thức thôi thì sẽ có tác dụng rất ít đến việc giảm các khoản chi không chính thức. Nếu các nhân viên y tế được hưởng lợi một phần từ chi phí sử dụng chính thức, và nếu có các hình thức khích lệ và hạn chế khác thì có thể giảm các khoản chi trả không chính thức.

Ở một số bệnh viện tham khảo ở Căm-pu-chia, việc chính thức hóa các khoản phí đã giúp giảm đến mức gần như xóa hẳn được các khoản chi không chính thức, giúp người bệnh có thể dự kiến được mức phí phải trả, và tăng doanh thu của bệnh viện. Một số yếu tố quan trọng dẫn đến thành công bao gồm: hệ thống phí minh bạch được thiết kế để đem lại các thu nhập bổ sung cho nhân viên, tuyển dụng nhân viên dựa trên mức yêu cầu của dịch vụ, thành lập một ban quản lý bệnh viện có sự tham gia của nhân viên.

Ở nước cộng hòa Ki-gi, một chương trình thử nghiệm nhằm chính thức hóa các khoản phí cũng đem lại một số bài học. Cải cách các khoản phí là một phần của một chương trình lớn đưa ra các biện pháp trừng phạt đối với các nhân viên làm việc không tốt và cung cấp thông tin về các khoản phí cho người bệnh và người cung cấp dịch vụ. Việc kết hợp các biện pháp đã giúp giảm mức độ phổ biến của các khoản phí không chính thức từ 60% xuống 38% trong các khu vực thử nghiệm.

Ở Gioóc-gia, Bệnh viện Nhi ở thủ đô được thực hiện chế độ tự quản lý. Vì vậy họ có thể đặt ra các khoản phí và các bác sĩ được nhận các khoản thu nhập ngoài lương cố định. Tuy nhiên, các bác sĩ vẫn tiếp tục thu thêm các khoản phí không chính thức và không đóng góp các khoản thu này vào doanh thu của bệnh viện. Để đáp lại, ban quản lý bệnh viện đã lập ra các biện pháp kết hợp bổ sung. Việc giám sát nhân viên được tăng cường, hợp đồng của các bác sĩ bị rút ngắn từ 3 năm xuống 6 tháng. Điều kiện để gia hạn hợp đồng được gắn với số tiền phí chính thức mà các bác sĩ này thu được. Mức phí chính thức được thông báo ở khắp nơi trong bệnh viện. Việc kết hợp các biện pháp gắn liền thu nhập với công việc, trừng phạt các hành vi không đúng, và mở rộng các cơ hội chuyên môn đã cải thiện hoạt động của bệnh viện.

Nguồn: Barber, Bonnet và Bekedam (2004); Kutzin, Maeimaniev, Ibraimova, Cashin, và O'Dougherty (2003); Lewis và Pettersson (2009); Garcia-Prado (2005)

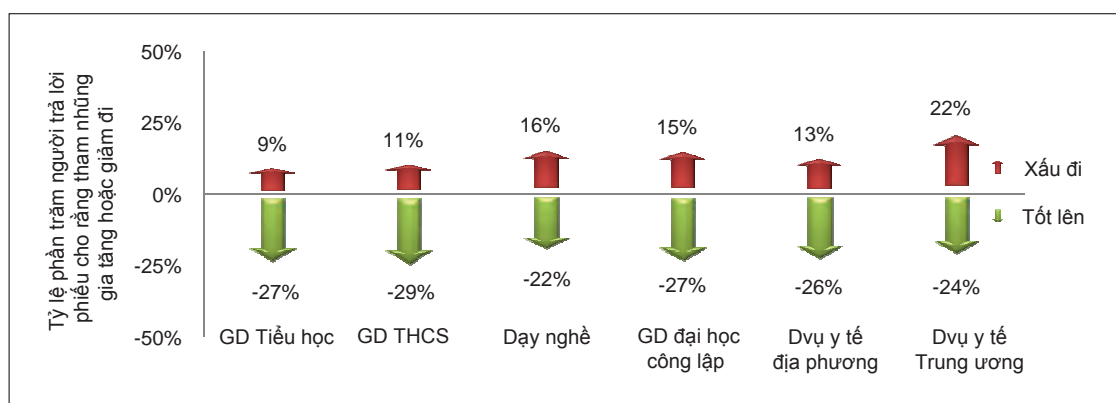
không dễ dàng là cách nhìn nhận rất khác nhau về những khoản thanh toán này. Khi được hỏi liệu “việc một viên chức/ cán bộ nhà nước nhận một món quà/ số tiền nhỏ sau khi thực hiện dịch vụ công hoặc giải quyết các quy trình hành chính” có phải là tham nhũng, thì chưa đầy một nửa (45%) số người được hỏi có thể trả lời ngay lập tức đó là tham nhũng. 18% cho biết điều này rất khó nói, và 37% số người trả lời cho rằng đây không phải là tham nhũng. Rất nhiều người Việt Nam cho biết, đơn giản là họ cảm thấy lạ lẫm nếu không bồi dưỡng thêm cho người thực hiện dịch vụ, đặc biệt trong lĩnh vực chăm sóc sức khỏe. Việc xử lý hiện tượng trả tiền không chính thức rõ ràng là một thách thức. Có thể lạc quan khi thấy rằng một giải pháp khá thành công ở các nước khác là chính thức hóa các khoản thanh toán không chính thức thành phí chính thức, như Việt Nam đã làm (Hộp 4.9).

Số hộ gia đình cho rằng tham nhũng đã giảm đi lớn hơn số hộ cho rằng tham nhũng đã gia tăng trong dịch vụ y tế và giáo dục, ngoại trừ trường hợp dịch vụ y tế trung ương khi số ý kiến cho rằng tham nhũng giảm đi và số ý kiến cho rằng tham nhũng tăng lên chiếm tỷ lệ phần trăm đúng bằng nhau trong tổng số phiếu khảo sát. Tuy nhiên, đối với tất cả các dịch vụ, đại đa số người

trả lời phiếu khảo sát cho biết họ không thấy có chuyển biến gì về mức độ tham nhũng trong dịch vụ y tế và giáo dục kể từ năm 2006. Các xu hướng chuyển biến tích cực về chất lượng dịch vụ (Hình 4.8) không phản ánh thỏa đáng các xu hướng chuyển biến về tham nhũng (Hình 4.9).

Tuy nhiên, như trình bày trong phần trước của chương này, tham nhũng có thể diễn ra ở rất nhiều hình thức khác nhau và không phải mọi trường hợp đều trực tiếp phát sinh từ việc người cung cấp dịch vụ và khách hàng tiếp xúc với nhau. Ví dụ trong ngành y tế, việc đầu thầu và mua sắm dược phẩm ở các cơ sở y tế trực tiếp quyết định loại thuốc nào được cung cấp cho bệnh nhân, và do đó quyết định mức chi trả của bệnh nhân. Nếu những loại thuốc có chi phí thấp nhất và đáp ứng các tiêu chuẩn về chất lượng không được lựa chọn để bán trong các cửa hàng dược phẩm của bệnh viện vì một vài tác động trực tiếp hay gián tiếp nào đó của ngành dược phẩm, thì tổng chi phí chăm sóc sức khỏe cũng có thể bị ảnh hưởng nghiêm trọng – với 50% tổng chi sức khỏe là để chi cho dược phẩm thì có thể thấy những ảnh hưởng nghiêm trọng của việc này, không chỉ đối với bệnh nhân mà còn đối với cả sự tồn tại của hệ thống quỹ bảo hiểm xã hội và hệ thống y tế nói chung.

Hình 4.9. Xu hướng tham nhũng trong dịch vụ y tế và giáo dục, theo đánh giá của các hộ gia đình (2006-2008)



Ghi chú: Chỉ bao gồm những người trả lời phiếu đã sử dụng dịch vụ từ năm 2006. Tất cả các bậc giáo dục và đào tạo đều là dịch vụ giáo dục công lập. Hình cho thấy tỷ lệ phần trăm người trả lời phiếu cho rằng dịch vụ đã tốt lên hoặc xấu đi kể từ năm 2006. Hình không thể hiện tỷ lệ người trả lời “không có thay đổi nào”. Hình cũng không thể hiện tỷ lệ phiếu trả lời “không biết”.

Nguồn: 2008 VHLSS

Các cuộc khảo sát để lấy ý kiến phản hồi của khách hàng sử dụng dịch vụ như mô-đun Quản trị Nhà nước trong cuộc khảo sát VHLSS có thể cho biết những thông tin quý báu về việc cung cấp dịch vụ ở cấp trung ương, vùng, và thậm chí cả cấp địa phương, nhưng không cho biết thông tin về tình hình thực tế ở cấp cơ sở. Tuy nhiên, việc giám sát công tác cung cấp dịch vụ ở cấp cơ sở ngày càng trở nên quan trọng, do các cơ sở cung cấp dịch vụ ngày càng được trao nhiều

quyền quyết định hơn. Ý thức được điều này, Bệnh viện Nhi Trung ương ở Hà Nội đã gửi một đề xuất dự án triển khai khảo sát ý kiến khách hàng tới chương trình Ngày Sáng tạo Việt Nam 2009 – với chủ đề nâng cao Minh bạch và Trách nhiệm, Giảm trừ Tham nhũng. Nếu thành công, đây sẽ là một mô hình để các bệnh viện khác ở Việt Nam quan tâm đến việc chú ý hơn tới yêu cầu của bệnh nhân và gia đình bệnh nhân.

Hộp 4.10. Ý kiến phản hồi của bệnh nhân ở Bệnh viện Nhi Trung ương

Bệnh viện Nhi trung ương (NHP), bệnh viện lớn nhất về nhi khoa ở miền bắc Việt Nam, hiện đang chịu trách nhiệm cung cấp dịch vụ khám và điều trị sức khỏe cho bệnh nhân ở tất cả các tỉnh phía bắc. Bệnh viện có 850 giường và 1322 cán bộ nhân viên. Hàng ngày, bệnh viện tiếp nhận khoảng 2000 bệnh nhân, 80% trong số đó là trẻ em từ sơ sinh tới 6 tuổi. Ngoài ra còn có 2500 phụ huynh hoặc người nhà đi cùng các em. Trong khi thời gian thực tế bệnh nhân được đội ngũ bác sĩ và y tá chăm sóc và điều trị là 40 phút song bệnh nhân thường phải chờ đợi tối thiểu ba đến bốn giờ để hoàn chỉnh mọi quy trình (khám, tư vấn, xét nghiệm, lấy kết quả, kê đơn v.v.). Có tối thiểu 55% phụ huynh hoặc người chăm sóc bệnh nhân không hài lòng với thái độ và hành vi của đội ngũ nhân viên y tế của bệnh viện.

Nhận thức được tầm quan trọng của việc làm cho bệnh nhân và người nhà vui vẻ, thoải mái với dịch vụ khám và điều trị của bệnh viện, Bệnh viện Nhi Trung ương đã cố gắng tìm hiểu các nguyên nhân khiến cho bệnh nhân và người nhà không hài lòng và đã đề xuất một dự án nhỏ nhằm thu thập ý kiến phản hồi của phụ huynh bệnh nhân tới chương trình Ngày Sáng tạo Việt Nam 2009. Mục tiêu cuối cùng của dự án là nâng cao chất lượng dịch vụ chăm sóc sức khỏe thông qua việc cải thiện sự trao đổi giữa đội ngũ cán bộ y tế và phụ huynh của bệnh nhân. Ban Giám đốc hi vọng rằng việc thu thập ý kiến phụ huynh sẽ giúp họ xác định được các biện pháp cần thiết để cải thiện tình hình.

Dự án hiện đang triển khai tốt đẹp. Phiếu khảo sát đã được thiết kế với sự hỗ trợ chuyên môn của các chuyên gia trường Đại học Y tế Công cộng và các cuộc phỏng vấn phụ huynh bệnh nhân đang được các em sinh viên tình nguyện của trường tiến hành. Trong giai đoạn 1, đến hết tháng 11/2009, dự kiến sẽ thu thập được 6.000 phiếu khảo sát và sẽ được sử dụng làm cơ sở đánh giá mức độ hài lòng của phụ huynh bệnh nhân. Theo báo cáo ban đầu của nhóm khảo sát với ban giám đốc bệnh viện trong quá trình khảo sát, nếu chỉ cần so sánh với những ngày mới bắt đầu tiến hành phỏng vấn các bệnh nhân thì đã có những bước chuyển biến tích cực đáng kể trong thái độ phục vụ của bác sĩ và y tá đối với bệnh nhân.

Mặc dù dự án này hiện chỉ nhằm thực hiện ở khu vực ngoại trú song đã có những kế hoạch để mở rộng sáng kiến này tới khu vực nội trú và các khu vực điều trị khác của bệnh viện. Những kế hoạch này nằm trong khuôn khổ kế hoạch phát triển bệnh viện thành “Bệnh viện Thân thiện” cho trẻ em Việt Nam.

5. HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VÀ TƯ PHÁP

Hệ thống tư pháp và pháp luật đóng vai trò lớn hơn trong hệ thống quản trị nhà nước và kinh tế phân quyền. Một khuôn khổ pháp lý thống nhất, có thể thực thi, được mọi người hiểu rõ và thi hành sẽ giúp ngăn chặn và giải quyết các bất đồng. Công bố các dự thảo luật là một tiến bộ rõ ràng trong những năm gần đây, nhưng cần phải tham vấn và phân tích nhiều hơn nữa trong quá trình soạn thảo để giúp giảm thiểu ngôn ngữ pháp lý không đồng nhất và không rõ ràng.

Mặc dù cả xã hội hưởng lợi từ hệ thống pháp lý rõ ràng, nhưng các cá nhân, công ty hay công dân có thể không có nhiều động cơ để nghiên cứu các dự thảo một cách tích cực. Các hiệp hội kinh doanh có thể giúp vượt qua cản trở chủ yếu này. Vấn đề này có tầm quan trọng kinh tế rất rõ ràng vì các công ty sẽ có thể đầu tư và tăng trưởng tốt hơn khi khuôn khổ pháp lý nơi họ hoạt động rõ ràng và có thể dự tính được.

Mặc dù không được sử dụng nhiều ở Việt Nam như ở các nước khác, nhưng hệ thống tư pháp sẽ ngày càng trở nên quan trọng cùng với việc mở rộng các giao dịch của nền kinh tế phân cấp. Xung đột giữa sự độc lập và trách nhiệm giải trình làm cho cái cách tư pháp đặc biệt thách thức, nhưng sự độc lập là rất cần thiết để giải quyết bất đồng một cách đáng tin cậy. Sự độc lập sẽ đặc biệt quan trọng đối với các bất đồng liên quan đến các cơ quan chính phủ.

Hiểu biết pháp luật có ý nghĩa quan trọng để bảo vệ quyền cá nhân và để phát triển nhiều mục tiêu xã hội, kể cả chống tham nhũng. Hỗ trợ pháp lý được mở rộng trong thời gian vừa qua, nhưng môi trường cho các dịch vụ pháp lý tư nhân, đặc biệt là ở các vùng khó khăn thì mới chỉ ở thời kỳ đầu phát triển.

Một trong những thay đổi có tính bước ngoặt trong vài thập kỷ vừa qua ở Việt Nam là sản xuất kinh tế ngày càng dịch chuyển theo hướng phi tập trung hóa. Thay vì một cơ quan kế hoạch hóa trung ương quyết định sản xuất cái gì, sản xuất như thế nào và bán ở mức giá bao nhiêu, các doanh nghiệp — cũng như nông dân và các hộ gia đình sản xuất — đã bắt đầu tự mình quyết định những vấn đề này trên động cơ lợi nhuận. Tuy nhiên, không phải ai cũng được lợi từ những thay đổi này. Bản chất của nền kinh tế theo định hướng thị trường là trong khi một số doanh nghiệp thành công trong việc tạo ra các giá trị gia tăng và tăng trưởng, thì nhiều doanh nghiệp khác lại thất bại. Tuy nhiên, nhìn chung

sự năng động của nền kinh tế thị trường vẫn đem lại nhiều lợi ích hơn là tiêu cực.⁵⁰

Tốc độ tăng trưởng kinh tế cao của Việt Nam là minh chứng cho những ưu điểm của một hệ thống phi tập trung, theo định hướng thị trường trong việc sản xuất ra của cải vật chất. Cạnh tranh giữa các doanh nghiệp trên cả thị trường đầu ra và đầu vào đem lại hiệu quả và sự sáng tạo, đồng thời loại bỏ sự trì trệ. Tuy nhiên, nếu các doanh nghiệp cạnh tranh với nhau mà không có hiểu biết thống nhất về các quy tắc cạnh tranh và không có một cơ quan phân xử các tranh chấp thì cũng giống như trong một trận bóng đá mà mỗi đội tự đá theo luật riêng của mình và không

có trọng tài cầm còi phân xử. Hệ thống pháp luật và tư pháp có vai trò cung cấp hiểu biết thống nhất về các quy tắc cạnh tranh và giải quyết công bằng những bất đồng. Hơn thế nữa, các thiết chế pháp luật và tư pháp còn phục vụ cho mục đích bảo vệ những đối tượng dễ bị tổn thương trong xã hội, và qua đó hỗ trợ, tạo điều kiện cho sự phát triển xã hội.

Trong quá trình chuẩn bị gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), Việt Nam đã nỗ lực đẩy mạnh cải cách pháp luật và tư pháp. Yêu cầu hệ thống hóa và rà soát các văn bản pháp luật cho kinh doanh đã tạo ra một cơ sở chắc chắn cho nhiều hình thức cải cách cũng như tạo động lực mạnh mẽ thúc đẩy cải cách đúng hướng. Tuy nhiên, việc trở thành thành viên của WTO cũng không làm giảm đi sức ép cải cách pháp luật và tư pháp. Ngược lại, khi Việt Nam đang dần tiến tới vị thế quốc gia có thu nhập trung bình, hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp sẽ ngày càng phức tạp và yêu cầu của người dân đối với các dịch vụ và quyền pháp lý sẽ ngày càng cao, do đó áp lực cải thiện hệ thống pháp luật và tư pháp sẽ chỉ ngày một tăng cao. Ngay cả những nước có nền kinh tế thị trường phát triển hàng trăm năm vẫn phải liên tục thích ứng với những thách thức mới, và nỗ lực không ngừng để đưa ra những quy định pháp luật phù hợp cũng như các cơ chế giải quyết tranh chấp tốt nhất.

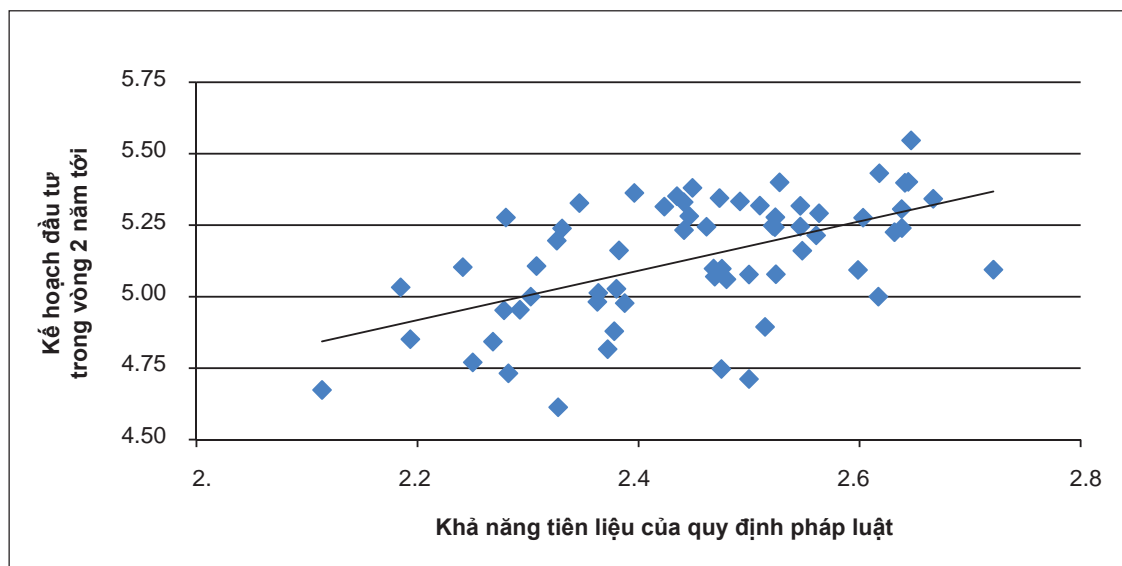
Việc đổi mới hệ thống pháp luật để theo kịp sự phát triển của kinh tế thị trường thực sự là một thách thức to lớn. Đặc biệt, đối với cải cách pháp luật, càng cải cách thì khối lượng công việc chỉ ngày một tăng, chứ không giảm. Hàng nghìn văn bản luật và quy định đã được ban hành ở các cấp chính quyền nhằm điều chỉnh những thay đổi trong nền kinh tế Việt Nam. Những thay đổi của pháp luật sẽ tạo ra nhiều bất trắc cho doanh nghiệp, hộ gia đình và các cán bộ thi hành pháp luật đó. 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. Do vậy, ba chủ đề trọng tâm của chương này – xây dựng pháp luật, hệ thống tòa án, và nhận thức pháp luật – có mối liên hệ chặt

chẽ với nhau. 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. Điều quan trọng là các quy định 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 luật cũng giúp đảm bảo rằng các quy định pháp luật mới có được sự ủng hộ của xã hội.

Việt Nam hiểu rất rõ những thách thức này. Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội 2006-2010 nhận định rằng hệ thống pháp luật hiện nay chưa bảo vệ đầy đủ các quyền tự do kinh doanh; và hai nghị quyết quan trọng của Bộ Chính trị năm 2005 về xây dựng pháp luật và cải cách tư pháp đã đặt ra một chiến lược cải cách đầy tham vọng. Tuy nhiên, các vấn đề nêu trên không thuyên giảm mà dường như ngày càng nghiêm trọng hơn. Trong bài phát biểu tại buổi khai mạc kỳ họp Quốc hội mùa xuân 2009, đại diện Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã nêu lên sự thất vọng của nhiều người dân đối với tiến trình xây dựng pháp luật. Chính phủ cũng thừa nhận đây là một vấn đề về quyền con người trong báo cáo của mình tại Đợt Kiểm điểm Định kỳ Toàn cầu tại Liên hợp quốc hồi tháng 5/2009.

Chương này sẽ phân tích xem nền kinh tế thị trường đang tạo ra những thách thức mới đối với hệ thống pháp luật và tư pháp của Việt Nam như thế nào, và xác định các ưu tiên cải cách bằng cách nào. Chương này bắt đầu bằng việc xem xét tác động của công cuộc cải cách pháp luật hiện nay đối với môi trường thể chế cho doanh nghiệp nói riêng và xã hội nói chung, cũng như các thách thức đang ở phía trước. Sau đó chương này sẽ tìm hiểu các cơ chế để giải quyết tranh chấp ngày càng tăng và tiến trình cải cách tư pháp hiện nay của Việt Nam, bao gồm cả việc giải quyết các khiếu nại hành chính tại tòa án. Cuối cùng, chúng tôi sẽ tìm hiểu thực trạng nhận thức pháp luật ở Việt Nam, và Việt Nam có thể làm gì để đảm bảo người dân hiểu biết tốt hơn về pháp luật cũng như các quyền và trách nhiệm của họ.

Hình 5.1. Các tỉnh có quy định pháp luật dễ tiên liệu có nhiều doanh nghiệp sẵn lòng đầu tư hơn



Chú thích: Mỗi chấm trong hình đại diện cho điểm trung bình của mỗi tỉnh trong hai câu hỏi sau: “Trong hai năm tới, nhận định nào dưới đây phù hợp với kế hoạch kinh doanh của doanh nghiệp bạn? 1=Có kế hoạch đóng cửa doanh nghiệp, 2=Nhiều khả năng có kế hoạch giảm quy mô kinh doanh, 3=Có kế hoạch giảm quy mô kinh doanh, 4=Sẽ tiếp tục kinh doanh với quy mô hiện tại, 5=Nhiều khả năng có kế hoạch tăng quy mô kinh doanh, 6=Có kế hoạch tăng quy mô kinh doanh.” Và “Doanh nghiệp của bạn có thể đoán được những thay đổi trong quy định pháp luật về kinh tế và tài chính của Trung ương ảnh hưởng công việc kinh doanh của bạn? 1=Không bao giờ, 2=Hiếm khi, 3=Thỉnh thoảng, 4=Thường xuyên, 5=Luôn luôn”

Nguồn: Tính toán dựa trên Điều tra Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) 2008.

Xây dựng Pháp luật

Xây dựng pháp luật là một chủ đề rất được quan tâm không chỉ bởi các luật sư và thẩm phán mà còn cả các nhà kinh tế và lãnh đạo doanh nghiệp, bởi nó có những ý nghĩa to lớn đối với hoạt động phát triển kinh tế. Một hệ thống pháp luật ổn định, dễ tiên liệu và có khả năng thực thi cao sẽ tạo được niềm tin cần thiết đối với doanh nghiệp để họ quyết định thực hiện những khoản đầu tư tốn kém.

Một góc nhìn hữu hiệu để đánh giá thực trạng môi trường pháp lý là nhìn từ góc độ của doanh nghiệp. Các dữ liệu điều tra PCI cho thấy rõ tình trạng thiếu nhất quán trong các quy định pháp luật của Việt Nam. Các doanh nghiệp được khảo sát đã nhận định khá tiêu cực về khả năng tiên liệu của các luật và quy định cấp trung ương và tỉnh, đặc biệt là cấp trung ương. Ví dụ, trong điều tra năm 2008, chỉ 13% doanh nghiệp trả lời rằng

họ thường xuyên hoặc luôn luôn dự đoán trước được những thay đổi trong quy định pháp luật về tài chính và kinh tế của Trung ương ảnh hưởng đến công việc kinh doanh của họ, trong khi 23% trả lời rằng họ không bao giờ dự đoán trước được những thay đổi này.

Các dữ liệu của điều tra nói trên cũng phản ánh tác động của sự thiếu nhất quán đó đối với hoạt động sản xuất kinh doanh. Nhìn chung, những doanh nghiệp trả lời rằng họ có thể tiên liệu được những thay đổi trong pháp luật của trung ương thường có lợi nhuận cao hơn so với những doanh nghiệp trả lời rằng họ không thể tiên liệu được. Quan trọng hơn, những doanh nghiệp tin vào khả năng tiên liệu các quy định pháp luật cũng thường trả lời rằng họ dự kiến đầu tư tăng quy mô kinh doanh trong vòng hai năm tới. Hình 5.1 cho thấy những tỉnh mà doanh nghiệp tin tưởng nhiều hơn vào khả năng tiên liệu các thay đổi trong pháp luật thì cũng có nhiều doanh nghiệp

dự kiến đầu tư mở rộng kinh doanh hơn. Có khả năng các doanh nghiệp trong mẫu khảo sát muốn nói tới các văn bản thi hành luật hơn là các luật, bởi vì chương trình xây dựng pháp luật của Quốc hội đã được công bố rộng rãi từ trước – tuy nhiên, các văn bản thi hành và các thông tư đường như khó dự đoán hơn.

Có bốn yếu tố giúp xây dựng một hệ thống pháp luật ổn định, có chất lượng. Thứ nhất, khi xây dựng một luật phải xác định rõ luật đó sẽ điều chỉnh vấn đề gì. Thứ hai, trong quá trình soạn thảo phải xem xét các văn bản pháp luật liên quan khác để tránh sự không thống nhất gây khó khăn trong công tác thực thi. Thứ ba, trong quá trình xây dựng luật phải cân nhắc những tác động của luật đối với người dân và doanh nghiệp, đảm bảo rằng những lợi ích của luật phải lớn hơn các chi phí. Cuối cùng, phải xác định các vấn đề tiềm ẩn trong thực thi luật và khắc phục chúng trong quá trình soạn thảo. Mục tiêu của cơ quan soạn thảo là xây dựng được một luật điều chỉnh vấn đề đặt ra mà không gây thêm quá nhiều các vấn đề khác.

Mục tiêu nghe có vẻ đơn giản nhưng không hề dễ thực hiện. Việc đánh giá các chi phí và tác động của một văn bản luật chưa đi vào cuộc sống có thể đòi hỏi những thông tin và phân tích mà cơ quan soạn thảo luật không có. May mắn thay, việc áp dụng một số công cụ hiện đại có thể giúp cung cấp những thông tin đó.

Năm 2008 đánh dấu một mốc quan trọng với việc Quốc hội thông qua Luật Ban hành Văn bản Quy phạm Pháp luật mới (“Luật BHVBQPPL 2008”), có hiệu lực từ tháng 1/2009. Luật có hai nội dung mới quan trọng nhằm tiến tới xây dựng một hệ thống pháp luật có ổn định, có chất lượng: bắt buộc công bố toàn văn dự thảo của mọi văn bản quy phạm pháp luật để lấy ý kiến công chúng trong thời gian ít nhất 60 ngày trước khi thông qua, và yêu cầu thực hiện Báo cáo Tác động đối với mọi dự án, dự thảo luật. Từ trước khi Luật BHVBQPPL mới có hiệu lực, việc đăng tải trên mạng Internet toàn bộ dự thảo các văn bản pháp luật trong chương trình làm luật của Quốc hội đã được thực hiện một cách có hệ thống và đầy đủ.

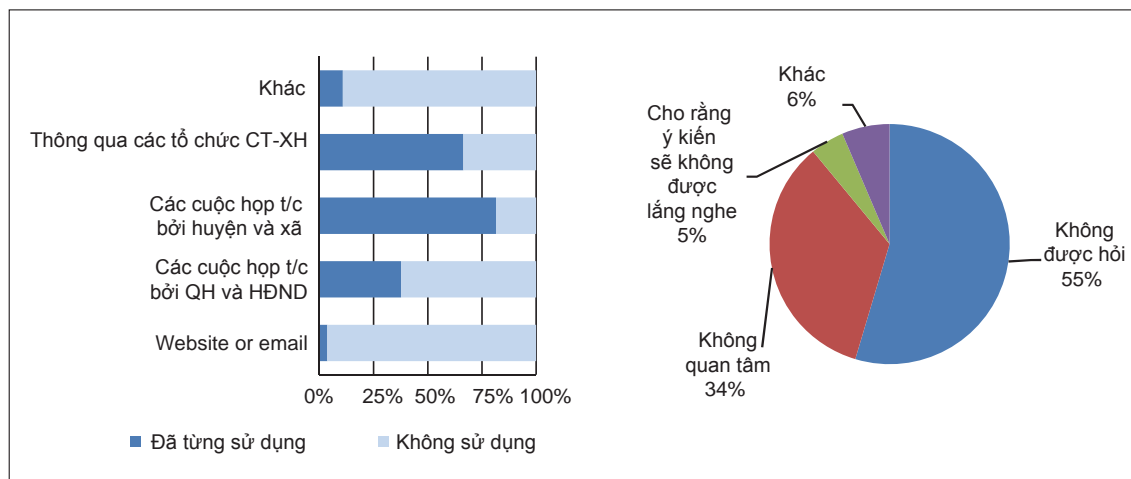
Trang thông tin điện tử của các bộ cũng được sử dụng tương tự để lấy ý kiến cho các dự án, dự thảo luật.

Công bố các dự thảo văn bản luật là một bước tiến bộ rõ rệt - điều này giúp công chúng hiểu rõ hơn về các quy định pháp luật dự định ban hành và tạo điều kiện cho công chúng phản hồi về những tác động có thể có của dự luật. Tuy nhiên, nếu quá chú trọng đến việc lấy ý kiến đối với các dự thảo thì sẽ có nguy cơ sa vào tranh luận các chi tiết trong dự thảo - đôi khi là những chi tiết vụn vặt - mà không chú ý đến các vấn đề cơ bản mà luật dự định điều chỉnh. Để giảm nguy cơ này, 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 hoặc không chính thức - và nghiên cứu chính sách trước khi xây dựng dự án luật. Trên thực tế, nhiều nước có đội ngũ cán bộ chuyên làm công tác chấp bút thể hiện các đường lối, chính sách thành văn bản pháp luật, qua đó hạn chế tình trạng quy định pháp luật không rõ ràng hoặc không thống nhất.

Còn quá sớm để đánh giá tác động thực tế của Luật BHVBQPPL mới; tuy nhiên, có thể tìm hiểu mức độ và cách thức người dân và doanh nghiệp tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật thông qua Mục về Quản trị Nhà nước trong Khảo sát Mức sống Hộ Gia đình Việt Nam (VHLSS) và Khảo sát PCI. Cả hai nguồn thông tin này đều cho thấy một thách thức căn bản đối với việc tham gia của người dân là sự mất cân đối giữa chi phí và lợi ích - việc tham gia làm phát sinh chi phí cá nhân nhưng mang lại lợi ích rộng khắp, cho cả những người không tham gia.

Rất ít – chỉ 3% – đối tượng được điều tra trong VHLSS trả lời rằng họ đã từng đóng góp ý kiến cho một dự thảo văn bản pháp luật kể từ năm 2006. Điều này không có gì đáng ngạc nhiên vì thời gian một cá nhân phải bỏ ra để tìm hiểu vấn đề và đưa ra một ý kiến thuyết phục đối với các nhà hoạch định chính sách thường lớn hơn nhiều so với lợi ích mà cá nhân đó được hưởng từ việc tham gia của mình. Trên thực tế, khi được hỏi vì sao họ không tham gia ý kiến, chỉ 1/20

Hình 5.2. Sử dụng các biện pháp đóng góp ý kiến cho văn bản pháp luật (khảo sát những người đã từng tham gia)



Chú thích: Với hình bên trái, người được hỏi có thể lựa chọn nhiều câu trả lời.

Nguồn: Mục Quản trị Nhà nước, VHLSS 2008.

trả lời rằng ý kiến của họ sẽ không được lắng nghe; phần lớn trả lời rằng họ không được hỏi ý kiến hoặc đơn giản là họ không quan tâm. Khi người dân quan tâm đóng góp ý kiến, thường đó là những vấn đề quan trọng ở địa phương – ví dụ một nghị quyết hoặc quyết định của chính quyền tỉnh – và ngay cả trong thời đại Internet hiện nay, hình thức tham gia phổ biến nhất vẫn là thông qua các cuộc họp được tổ chức bởi huyện và xã.

Có những giải pháp giúp khắc phục tình trạng bất cân xứng giữa lợi ích (cho số đông) và chi phí (tập trung vào cá nhân) trong việc tham gia đóng góp ý kiến cho văn bản pháp luật. Cho đến nay, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) đã rất tích cực phát huy tiếng nói của cộng đồng doanh nghiệp, đặc biệt là thông qua các tổ chức hiệp hội. Trên thực tế, chung sức hành động là điều vô cùng cần thiết để đảm bảo các vấn đề của doanh nghiệp sẽ được sự quan tâm chú ý của các nhà hoạch định chính sách. Mặc dù đông đảo doanh nghiệp trong cùng ngành hoặc địa phương sẽ hưởng thành quả của việc vận động chính sách – ví dụ ngăn chặn các quy định pháp luật gây cản trở không cần thiết cho hoạt động của doanh nghiệp – nhưng rất ít doanh nghiệp cảm thấy họ nên đầu tư thời gian và công sức cá nhân để đề đạt ý kiến của mình.

Thông qua các hiệp hội kinh doanh, cả chi phí và lợi ích sẽ được chia sẻ đồng đều giữa các doanh nghiệp, nhờ đó giúp các nhà làm luật và hoạch định chính sách tăng cơ hội tiếp thu những thông tin cần thiết. Hơn thế nữa, các hiệp hội doanh nghiệp cũng giúp tháo gỡ các vấn đề mà các doanh nghiệp riêng lẻ không muốn mạo hiểm đương đầu: các doanh nghiệp đơn lẻ – đặc biệt là doanh nghiệp nhỏ – thường không muốn có phiền phức với các cơ quan cấp phép, thanh tra, v.v.... Các hiệp hội có thể đảm nhận vai trò vận động chính sách thay cho các doanh nghiệp khi họ e ngại trong việc đưa ra tiếng nói riêng của mình.

Sự tham gia của công chúng giúp đảm bảo rằng ý kiến của những người dân và doanh nghiệp bị ảnh hưởng bởi dự luật sẽ được xem xét trong quá trình soạn thảo luật; nhưng điều này cũng không khắc phục hoàn toàn mọi vấn đề. Doanh nghiệp có thể không lường trước được một số chi phí và tác động của dự luật, và họ cũng không quá bận tâm đến một số chi phí khác, ví dụ những chi phí về phía nhà nước. Do đó, bên cạnh sự tham gia của công chúng, cần có một hệ thống để các nhà soạn thảo có thể đánh giá một cách bài bản các chi phí và lợi ích của một dự luật. Trên thực tế, Luật BHVBQPPL yêu cầu mỗi dự luật đều phải

tiến hành đánh giá tác động. Luật quy định ba loại đánh giá tác động: trước khi trình dự án luật, trong quá trình soạn thảo, và sau khi văn bản luật đã có hiệu lực một vài năm.

Mặc dù quy định về đánh giá tác động là một bước tiến đáng khen ngợi, song phương pháp tiếp cận vẫn còn khá chung chung, quá trình triển khai vẫn còn nhiều thách thức. Cũng dễ hiểu tại sao một số cơ quan chính phủ vẫn chưa cảm thấy an tâm về việc phải thực hiện đánh giá tác động cho từng dự án luật. Vẫn còn thiếu cả về nguồn lực tài chính lẫn năng lực cán bộ để triển khai việc đánh giá tác động - mặc dù một số nghiên cứu đã cho thấy rằng lợi ích của việc đánh giá lớn hơn nhiều so với chi phí. Hơn thế nữa, hiện nay việc đánh giá tác động chính sách thường được thực hiện tương đối muộn 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 là gì.

Ngay cả khi đã có các quy định pháp luật hết sức rõ ràng và cân bằng giữa quyền lợi và trách nhiệm của Nhà nước và công dân, thì tranh chấp vẫn là điều không thể tránh khỏi. Phần tiếp theo sẽ phân tích hệ thống giải quyết các tranh chấp này.

Giải quyết Tranh chấp

Tranh chấp là điều không thể tránh khỏi. Ngay cả khi pháp luật đã quy định thành văn hết sức chi tiết thì cuộc sống và hoạt động kinh doanh vẫn nảy sinh những tình huống bất đồng giữa các bên. Như thảo luận Báo cáo Phát triển Việt Nam này, mặc dù rất nhiều hoạt động và trách nhiệm đã được phân cấp cho doanh nghiệp và nông dân, cho các đơn vị sự nghiệp và các chính quyền địa phương, mối liên hệ giữa việc phân cấp trao quyền và hệ thống giải quyết tranh chấp lại phức tạp hơn nhiều. Việc trao quyền trong hầu hết các lĩnh vực đều làm tăng khả năng phát sinh tranh chấp và do đó cần phải có một hệ thống giải quyết tranh chấp công bằng và hiệu quả. Trong nhiều trường hợp, hệ thống giải quyết tranh chấp đó cũng đòi hỏi một mức độ tự chủ nhất định (nói cách khác là sự độc lập) để có

thể vận hành và hoạt động hiệu quả. Bên cạnh đó còn là đòi hỏi áp dụng pháp luật một cách đồng bộ, thống nhất. Như vậy, việc trao quyền trong hệ thống giải quyết tranh chấp là cần thiết, nhưng trong hệ thống phân quyền đó phải đảm bảo pháp luật được áp dụng thống nhất.

Có bằng chứng rõ ràng cho thấy khi các quan hệ kinh tế độc lập ngày càng mở rộng trong bối cảnh kinh tế tăng trưởng nhanh của Việt Nam thì các tranh chấp kinh doanh cũng tăng nhanh chóng. Trong mẫu doanh nghiệp được khảo sát trong PCI, tỷ lệ trả lời rằng họ đã từng đối mặt với tranh chấp kinh doanh đã tăng mạnh trong giai đoạn 2006-2008. Không có gì đáng ngạc nhiên khi những doanh nghiệp hay phải đối mặt với tranh chấp lại là những doanh nghiệp năng động nhất. Trong cả năm 2007 và 2008, chính những doanh nghiệp hay phải đối mặt với tranh chấp lại là những doanh nghiệp đang có kế hoạch đầu tư mở rộng kinh doanh.

Trọng tâm của hệ thống giải quyết tranh chấp là tòa án. Tuy nhiên, việc xem xét hệ thống giải quyết tranh chấp đầy đủ sẽ không chỉ bó hẹp trong hệ thống tòa án. Còn có rất nhiều thiết chế khác có thể giúp ngăn chặn tranh chấp phát sinh. Những thiết chế đó bao gồm các quy định pháp luật rõ ràng, cụ thể - như đã đề cập ở phần trên - và cả những thiết chế không thuộc phạm trù pháp luật. Ví dụ, do rất nhiều tranh chấp liên quan đến đất đai, nhóm thiết chế giúp ngăn ngừa những tranh chấp này phát sinh là một hệ thống xác định rõ ràng địa giới, các quyền và quyền sở hữu của tài sản. (Do phần lớn vấn đề về đất đai và các quyền tài sản được quyết định bởi chính quyền địa phương, những nội dung này được phân tích trong Chương 3 về Quản trị Nhà nước tại Địa phương). Hệ thống này ở Việt Nam đã đạt nhiều tiến bộ đáng kể trong những thập kỷ vừa qua; tuy nhiên, tốc độ đô thị hóa và phát triển nhanh chóng của Việt Nam hiện nay - và kèm theo đó là việc giải tỏa và tái định cư cho người dân - đồng nghĩa với việc đất đai vẫn tiếp tục là một vấn đề nóng gây tranh chấp trong tương lai.

Ví dụ thứ hai về các thiết chế giúp ngăn ngừa tranh chấp là trong lĩnh vực tài chính. Các hệ

thông tin tin dụng – hiện mới bắt đầu được phát triển ở Việt Nam – có thể giúp hai bên trong giao dịch tài chính biết rõ uy tín tin dụng của bên kia, tránh được những rủi ro tranh chấp tiềm ẩn, và đồng thời tạo điều kiện cho doanh nghiệp chấp nhận những rủi ro có thể lường trước mà trong trường hợp thiếu thông tin họ sẽ không dám thực hiện. Cả hai ví dụ này – hệ thống thông tin tin dụng và địa chính – đều cho thấy thông tin có vai trò như thế nào trong việc ngăn ngừa tranh chấp phát sinh.

Nhưng khi một tranh chấp nảy sinh, các bên sẽ có những lựa chọn nào để giải quyết? Câu trả lời phụ thuộc một phần vào chính các bên tranh chấp và bản chất của tranh chấp. Pháp luật Việt Nam quy định trong một số trường hợp nhất định, các bên phải chính thức tiến hành hòa giải trước khi đưa tranh chấp ra tòa. Sau khi Pháp lệnh Hòa giải Cơ sở có hiệu lực vào năm 1998, nhiều nỗ lực đã được thực hiện nhằm tăng cường công tác hòa giải, như tập huấn, bồi dưỡng cho các cán bộ hòa giải, tổ chức các cuộc thi hòa giải viên giỏi và nhiều hình thức khuyến khích khác. Hoạt động hòa giải cơ sở rõ ràng đã được người dân tin dùng—theo Bộ Tư pháp, từ năm 1999 đến 2008 đã có hơn 3,8 triệu vụ việc được đưa ra hòa giải với tỷ lệ hòa giải thành công lên tới 80%.⁵¹

Các nhà phân tích hoạt động hòa giải cơ sở của Việt Nam cũng lưu ý một số vấn đề. Mặc dù độc lập với hệ thống tư pháp song các hòa giải viên vẫn cần có kiến thức pháp luật tốt để có thể tư vấn cho các bên. Năng lực thực hiện hòa giải cũng không đồng đều. Ngoài ra, các bên – và kể cả cán bộ hòa giải – có thể không hiểu đúng vai trò của hòa giải viên. Trong một số trường hợp, hòa giải viên lại áp đặt ý chí của mình thay vì giúp các bên đi đến thỏa thuận tự nguyện.

Sự mâu thuẫn giữa một bên là các quy định pháp luật hướng tới việc giải quyết tranh chấp một cách hòa bình và bên kia là bản chất không thể hòa giải của nhiều tranh chấp sẽ gây ra nhiều vấn đề trong áp dụng hòa giải khi giữa hai bên tranh chấp đã tồn tại sự mất cân bằng nghiêm trọng về quyền lực. Ví dụ, trong các vụ ly hôn liên

quan đến bạo lực gia đình, việc bắt buộc hòa giải giữa hai bên có thể tạo điều kiện cho bạo hành tái diễn. Một khảo sát tiến hành năm 2008⁵² với một diện rộng các đối tượng tham gia hòa giải cho thấy phần lớn cảm thấy có rất ít sự thiên vị về giới trong các quyết định—tuy nhiên, cá biệt tại một tỉnh 24% người được hỏi đã từng tham gia hòa giải trả lời rằng họ thấy có sự thiên vị về giới—và cũng không có nhiều người cho rằng có sự thiên vị dựa trên dân tộc hay thu nhập. Ngược lại, khá nhiều người được hỏi (14%) cho rằng người dân thường bị bất lợi khi tranh chấp với các cơ quan chính quyền địa phương. Tại một tỉnh, có tới 34% người được hỏi cho rằng có sự thiên vị như vậy.

Đối với những tranh chấp bắt buộc hòa giải, một số vấn đề thực tiễn cũng đã nảy sinh.⁵³ Trong các tranh chấp đất đai, các bên không thể khởi kiện ra tòa nếu chưa tiến hành hòa giải và có xác nhận hòa giải không thành. Nhưng nếu một bên không chịu tham gia hòa giải thì việc hòa giải vẫn bị coi là chưa được thực hiện. Vì vậy, một bên có thể cố tình kéo dài vụ việc vô thời hạn bằng cách đơn giản là không chịu tham gia hòa giải, khiến bên kia cũng không thể khởi kiện ra tòa.

Vấn đề thứ hai mang tính đặc thù đối với các tranh chấp lao động. Đối với những tranh chấp này, việc từ chối tham gia hòa giải không có nghĩa là vụ việc sẽ được coi là chưa hòa giải, vì vậy vấn đề lại không giống như trong tranh chấp đất đai. Tuy nhiên, một vấn đề khác lại nảy sinh. Thời hiệu luật định cho việc khởi kiện tranh chấp lao động là trong vòng 6 tháng kể từ ngày phát sinh sự kiện pháp lý (ví dụ, từ ngày chấm dứt hợp đồng lao động), trong khi việc hòa giải đã tốn mất khá nhiều thời gian. Nếu việc hòa giải được tiến hành sau năm tháng kể từ khi phát sinh tranh chấp, việc khởi kiện ra tòa sẽ rất khó khăn.

Một vấn đề rõ nét nữa có liên quan đến thành viên và vai trò của hội đồng hòa giải. Chủ tịch hội đồng hòa giải cấp xã là chủ tịch hoặc phó chủ tịch Ủy ban Nhân dân xã. Nếu một người dân hoặc doanh nghiệp có tranh chấp với chính quyền – ví dụ liên quan đến quyết định giải tỏa bắt buộc – thì cơ cấu này đã tiềm ẩn sự xung đột

Hộp 5.1. Văn hóa và các giá trị pháp luật

Tục ngữ Việt Nam có câu “phép vua thua lệ làng”. Câu tục ngữ toát lên hàm ý về suy nghĩ, thái độ của người dân đối với pháp luật của chính quyền (trung ương), và cho thấy tâm lý phản kháng, bất tuân pháp luật cũng như e ngại không muốn sử dụng cơ chế giải quyết tranh chấp chính thức (tức tòa án). Điều này là bởi vì khái niệm “phép vua” vốn gắn liền với pháp luật cai trị của nhà nước ngoại bang trong suốt hơn hai nghìn năm, và đã tạo nên lối sống không theo pháp luật trong tâm thức người dân cho đến ngày nay.*

Văn hóa Việt Nam là sự pha trộn phong phú giữa Khổng giáo và Phật giáo. Đặc biệt các giá trị Khổng giáo từ Trung Quốc có ảnh hưởng sâu sắc đến suy nghĩ và tập quán của một bộ phận lớn dân chúng. Khổng giáo đề cao luân thường đạo lý (đức trị đối lập với pháp trị, tình đối lập với lý) và tôn ti trật tự trong xã hội. Luật không quan trọng bằng đạo đức và lễ#.

Phạm Duy Nghĩa cho rằng Việt Nam có “văn hóa pháp luật kiểu nông dân”. Trong một khoảng thời gian dài người dân đã không cần biết đến pháp luật; họ luôn cố gắng tránh sự đối đầu và hành xử theo cách mà họ thấy là phù hợp và ‘hợp thời’. Nếu có vấn đề cần giải quyết, quyết định phải được đưa ra trên cơ sở thông nhất ý kiến tập thể, đi đến đồng thuận. Ở Việt Nam vẫn tồn tại sự gắn kết xã hội ở mức độ cao, truyền thống văn hóa (làng xã) vững chắc với ý thức hợp tác.

* Nguyễn Đức Lam, “Quản lý bằng pháp luật: Trở ngại từ phía người dân” (Tạp chí Nhà Quản lý, số 11, tháng 5/ 2004). # Phạm Duy Nghĩa (2000) “Pháp luật thương mại Việt Nam trước thách thức của quá trình hội nhập kinh tế quốc tế”, Nhà nước và Pháp luật, (6):9. (Lấy từ bài tham luận của John Gillespie “Extra-Constitutional Lawmaking: Vietnam’s Unacknowledged Legislators” tại , Hội thảo Văn hóa Pháp luật Việt Nam, 2003).

lợi ích. Vì thành phần của hội đồng hòa giải còn bao gồm “cán bộ tư pháp, cán bộ địa chính, công an và đại diện Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên”, dường như nguy cơ xung đột lợi ích là rất cao. Nguy cơ sẽ càng phức tạp nếu tranh chấp có liên quan đến một cán bộ hòa giải. Với hơn 615,000 cán bộ hòa giải trên toàn quốc, điều này cũng không phải là hiếm xảy ra.

Với những ưu, nhược điểm của hòa giải cơ sở như vậy, có những tranh chấp của người dân và doanh nghiệp sẽ chỉ giải quyết được bởi một cơ quan quyền lực cao hơn. Giải quyết các tranh chấp này một cách hiệu quả và công bằng là vai trò cơ bản của tòa án.

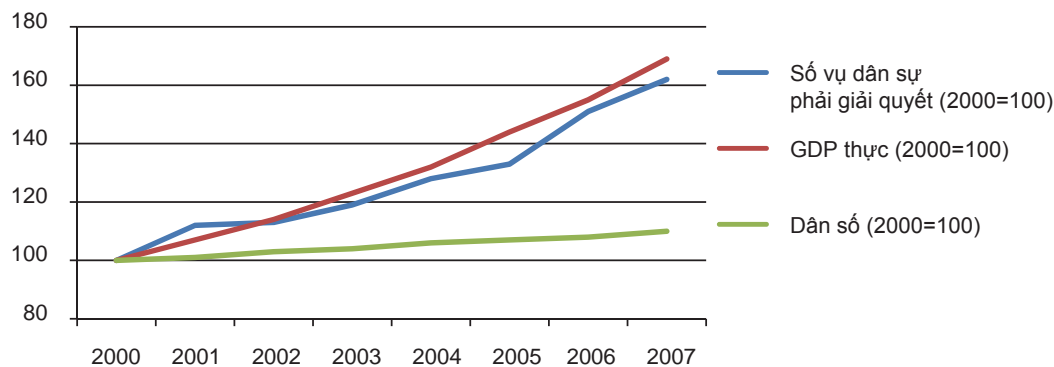
Tòa án ở Việt Nam không được sử dụng nhiều như ở các quốc gia khác. Trong một khảo sát so sánh 34 quốc gia – chủ yếu là các nước trong thời kỳ chuyển đổi từ kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường thuộc Trung Âu, Đông Âu và Liên bang Xô-viết cũ – Việt Nam là một trong những nước có chưa đầy 10% doanh nghiệp đã sử dụng tòa án để giải quyết tranh chấp trong vòng 3 năm trước cuộc khảo sát.⁵⁴ Tâm lý e ngại sử dụng tòa án còn phổ biến hơn đối với người

dân thường. Trong hơn 9.000 đối tượng điều tra trong Mục Quản trị Nhà nước của VHLSS 2008, chỉ có 1% đã từng sử dụng tòa án trong vòng hai năm trước cuộc khảo sát. Mặc dù các nguyên nhân rất đa dạng, song có thể lý giải một phần bởi yếu tố văn hóa – như được thể hiện trong Hộp 5.1.

Mặc dù số liệu thống kê cho thấy tòa án không thường xuyên được sử dụng để giải quyết nhiều loại tranh chấp – từ các tranh chấp hành chính với cơ quan nhà nước đến các tranh chấp thương mại – điều này không có nghĩa tòa án là lĩnh vực cải cách ít được ưu tiên. Ngược lại, khi xã hội ngày càng phân quyền, người dân đòi hỏi cao hơn ở bộ máy nhà nước, hoạt động kinh tế ngày càng phát triển, thì tòa án phải đối mặt với sức ép ngày một tăng trong việc thực thi công lý công bằng và hiệu quả. Trên thực tế, khối lượng vụ việc ở tòa án tăng theo tốc độ tăng trưởng kinh tế, chứ không phải tốc độ tăng dân số, như được thể hiện trong Hình 5.4.

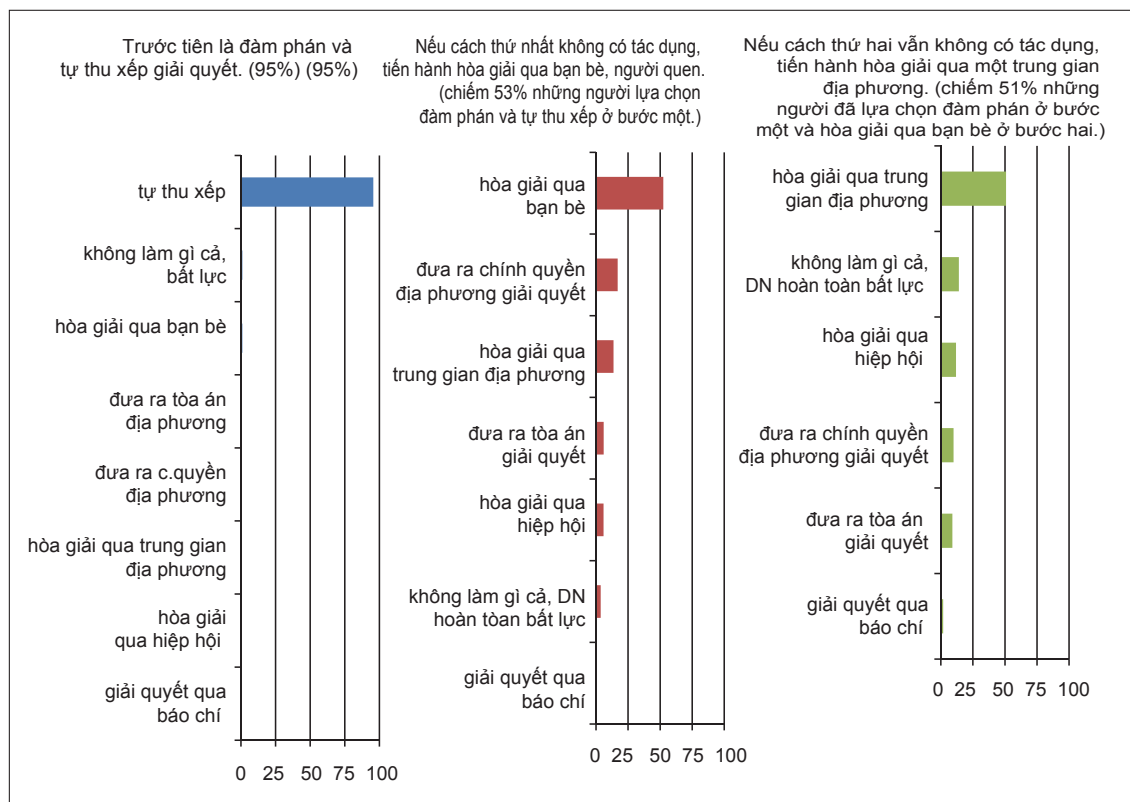
Nếu người dân và doanh nghiệp không tìm đến tòa án thì họ giải quyết các tranh chấp của mình bằng con đường nào? Khảo sát PCI có thể giúp

Hình 5.4. Kinh tế phát triển, áp lực với tòa án gia tăng



Nguồn: Tự ước tính dựa trên số liệu của Bộ Tư pháp và Tổng cục Thống kê.

Hình 5.5. Các cách thức giải quyết tranh chấp kinh doanh



Nguồn: Tự ước tính dựa trên Khảo sát Năng lực Cạnh tranh Cấp tỉnh (PCI) 2008 tiến hành bởi VCCI-VNCL.

trả lời câu hỏi này. Phiếu khảo sát yêu cầu doanh nghiệp nêu lên những loại tranh chấp mà họ gặp phải nhiều nhất và sau đó liệt kê ba phương thức giải quyết tranh chấp mà họ thường sử dụng nhất. (Hình 5.5.) Với các tranh chấp kinh doanh, đại đa số lựa chọn giải pháp đầu tiên là tự đàm phán, dàn xếp. Chỉ có 0,7% nói rằng giải pháp đầu tiên của họ là đưa ra tòa án giải quyết, thậm chí còn ít hơn con số 1,1% lựa chọn câu trả lời “không làm gì cả, doanh nghiệp hoàn toàn bất lực.”

Trong số những doanh nghiệp lựa chọn giải pháp đầu tiên là đàm phán, tự dàn xếp, phần lớn lựa chọn giải pháp kế tiếp là hòa giải qua bạn bè hoặc người thân. Chỉ 6% chọn đưa tranh chấp ra tòa án, và 17% chọn đưa tranh chấp ra chính quyền địa phương. Cuối cùng, trong nhóm doanh nghiệp chọn giải pháp một là tự dàn xếp và giải pháp hai là hòa giải qua bạn bè, phần đông tiếp tục lựa chọn giải pháp thứ ba là hòa giải qua người trung gian ở địa phương. Chỉ có 9% lựa chọn đưa ra tòa án, ít hơn con số 14% lựa chọn không làm gì cả. Nhìn chung, trong số những doanh nghiệp có tranh chấp phổ biến nhất là tranh chấp kinh doanh, chỉ 12% lựa chọn tòa án là một trong ba cách thức giải quyết tranh chấp mà họ thường sử dụng.

Vì sao người dân và doanh nghiệp ít khi đưa tranh chấp của họ ra tòa án giải quyết? Rất dễ suy đoán nguyên nhân là do thiếu lòng tin vào tòa án, và trên thực tế đó chính là một phần nguyên nhân. Khi được hỏi liệu doanh nghiệp có đồng ý với nhận định rằng họ tin tưởng hệ thống pháp luật sẽ bảo vệ hợp đồng và các quyền tài sản của họ trong các tranh chấp liên quan đến hoạt động kinh doanh, chỉ có 20% doanh nghiệp trả lời không đồng ý. Nhưng mặt khác, chỉ có 10% lựa chọn hoàn toàn đồng ý – điều này cho thấy vẫn còn rất nhiều việc phải cải thiện. Ngoài ra, những doanh nghiệp lựa chọn câu trả lời hoàn toàn không đồng ý là những doanh nghiệp có quy mô lớn – có thể là do các doanh nghiệp lớn thường có những mối quan hệ thương mại phức tạp hơn.

Đối với người dân, bức tranh có phần phức tạp hơn do rất ít người được hỏi đã từng có kinh nghiệm giải quyết vụ việc với tòa án. Kết quả

khảo sát trong Mục Quản trị Nhà nước của VHLSS cho thấy trong số những người trả lời rằng họ sẽ không đưa tranh chấp ra tòa án ngay cả khi cần thiết, phần lớn đều bày tỏ lo ngại về chất lượng xét xử. Tuy nhiên, trong số những người trả lời rằng họ đã từng giải quyết tranh chấp tại tòa, số người hài lòng với chất lượng xét xử lại lớn hơn số người không hài lòng. Mặc dù vậy, cũng giống như khảo sát với doanh nghiệp, chưa đến một nửa số người được hỏi trả lời rằng họ hài lòng với việc giải quyết tại tòa án. Tương tự, trả lời câu hỏi về mức độ tin tưởng của họ đối với tòa án, chỉ một phần ba số người được hỏi nói rằng họ tin tưởng vào tòa án, trong khi đa số không chắc chắn về điều này.

Một lý do nữa để tránh chủ quan là tình hình không có xu hướng cải thiện. Nếu tập trung vào những doanh nghiệp đã tham gia khảo sát PCI trong nhiều năm, tỷ lệ doanh nghiệp tin rằng hệ thống pháp luật sẽ bảo vệ các quyền của họ không tăng, mà thậm chí còn giảm nhẹ. Mặc dù người dân tham gia khảo sát VHLSS có vẻ đánh giá tích cực hơn đối với những tiến bộ trong tòa án—khoảng ba phần tư cho rằng đã có những cải thiện nhất định—sự lạc quan đó cần được xem xét một cách thận trọng bởi thực tế chỉ có 1% trong số họ đã từng có tranh chấp giải quyết tại tòa án trong vòng hai năm trước khảo sát. Trên thực tế, những người đã từng giải quyết tranh chấp tại tòa lại tỏ ra ít lạc quan hơn nhiều về sự cải thiện trong hệ thống tòa án.

Tóm lại, tòa án ít được sử dụng cho việc giải quyết tranh chấp; cả doanh nghiệp lẫn người dân dường như chưa có đủ sự tin tưởng cần thiết để gửi gắm vụ việc của mình cho tòa án giải quyết. Các mối quan hệ thị trường ngày càng tăng – cộng với quy định pháp luật thiếu rõ ràng và hiểu biết pháp luật còn nghèo nàn – sẽ làm tăng nhanh số vụ tranh chấp. Vì vậy, thách thức đặt ra là rất lớn – phải tăng cường niềm tin đối với tòa án để giải quyết các tranh chấp độc lập và hiệu quả, và nâng cao năng lực để giải quyết khối lượng vụ việc ngày càng tăng.

Dĩ nhiên Việt Nam không phải là quốc gia đầu tiên phải đối mặt với những thách thức này. Đối

Hộp 5.2. Độc lập gắn với trách nhiệm giải trình — kinh nghiệm của các quốc gia chuyển đổi khác

Một nghiên cứu cải cách tư pháp tại các nước Trung Âu, Đông Âu và Liên bang Xô-viết cũ đã nhận định rằng không dễ để giải quyết mối quan hệ giữa yêu cầu độc lập xét xử và đòi hỏi về tính trách nhiệm giải trình để tòa án có thể trở thành cơ quan cầm cân nảy mực đáng tin cậy. Những cải cách tư pháp quan trọng của những nước này trong thập kỷ 1990 tập trung vào các vấn đề cơ cấu cần thiết để củng cố vai trò của tòa án là một nhánh quyền lực nhà nước độc lập và bình đẳng với những nhánh còn lại, phù hợp với tinh thần của các hiến pháp mới hoặc sửa đổi của những nước này. Một phần nhờ vào sự chú trọng này mà trong những năm đầu của cải cách vấn đề độc lập xét xử đã đạt được khá nhiều tiến bộ so với các yếu tố kỹ thuật khác, như quản lý tòa án. Cơ chế đảm bảo độc lập xét xử được tăng cường qua những cải thiện trong quyền miễn tố và nhiệm kỳ cho các thẩm phán, nhưng những vấn đề về quản lý tòa án và minh bạch – như quản lý hồ sơ, quản lý vụ việc và công khai các quyết định của tòa án – lại không được cải thiện nhiều. Quản lý tòa án đã và đang là trọng tâm cải cách ở nhiều nước trên thế giới – ví dụ tăng cường cơ chế quản lý vụ việc cũng như quản lý các nguồn lực của tòa án – nhưng trong thời gian cải cách ban đầu ở các nước đang chuyển đổi, vấn đề này không phải là ưu tiên hàng đầu.

Một dấu hiệu quan trọng của hệ thống tòa án độc lập và vô tư là người dân và doanh nghiệp có thể kiện ra tòa các quyết định của chính quyền. Dưới thời kỳ xã hội chủ nghĩa, hệ thống tư pháp của những nước này hướng tới việc bảo vệ các quyền của nhà nước. Khi bắt đầu chuyển đổi, ý tưởng kiện một quyết định của chính quyền ra tòa vẫn là quá xa vời với rất nhiều người. Đến cuối những năm 1990 – sau một thập kỷ cải cách – người dân không còn quá lúng túng với ý tưởng đó nữa, nhưng ở nhiều nước công chúng vẫn chẳng mấy tin tưởng vào khả năng người dân hoặc tòa án có thể lật ngược lại quyết định của chính quyền thông qua quy trình tố tụng. Các khảo sát cho thấy các mức độ tin tưởng khác nhau đối với khả năng thành công của doanh nghiệp khi kiện chính quyền ra tòa. Kết quả đánh giá chung về tính vô tư, không thiên vị của hệ thống tòa án trong các khiếu kiện liên quan đến chính quyền cho thấy các nước đã gia nhập EU làm tốt hơn những nước chưa gia nhập. Nói cách khác, chưa có bằng chứng cho thấy các nước trong thời kỳ chuyển đổi đã hội tụ hay “theo kịp” với các nước trong EU về khía cạnh này của hoạt động tòa án.

Rõ ràng những nỗ lực tập trung cải cách cơ chế để đảm bảo tính độc lập trong xét xử mới chỉ được coi là thành công phần nào, và ở một số nước chuyển đổi, tòa án vẫn chịu ảnh hưởng chính trị trong vấn đề bổ nhiệm và kỷ luật thẩm phán. Phần lớn tòa án hầu như không có tác động gì đến việc phân bổ ngân sách và hầu như không được kiểm soát việc sử dụng ngân sách đó. Báo cáo cũng lập luận rằng có hai việc cần làm để đảm bảo sự độc lập của tòa án (i) loại bỏ ảnh hưởng chính trị đến việc tuyển dụng, bổ nhiệm, đề bạt hoặc bãi miễn thẩm phán (những điều này thường thuộc phạm vi quyền hạn của các hội đồng thẩm phán); và (ii) tạo điều kiện để tòa án được chủ động và tự quyết hơn nữa trong việc sử dụng nguồn lực và quản lý hành chính tòa án. (Ví dụ, tòa án ở Macedonia được quyền quản lý ngân sách từ đầu năm 2004). Sẽ cần thêm nhiều thời gian, công sức cũng như nguồn lực để các quốc gia này có thể xây dựng được một hệ thống tòa án không chịu tác động của thế lực chính trị, có khả năng tự quản lý nguồn nhân lực và tài lực, có khả năng hạn chế tham nhũng trong hàng ngũ cán bộ thông qua cơ chế tự quản cũng như truy tố hiệu quả.

Nguồn: James H. Anderson, David S. Bernstein, và Cheryl W. Gray. 2005. Hệ thống tư pháp ở các nền kinh tế chuyển đổi - Đánh giá quá khứ, hướng tới tương lai. Ngân hàng Thế giới.

với các quốc gia trong thời kỳ chuyển đổi, một trong những công cuộc cải cách quản trị nhà nước khó khăn nhất là làm sao để tăng cường sự độc lập cho tòa án đồng thời xây dựng cơ chế giải trình trách nhiệm. Đây là một thách thức to lớn bởi, về bản chất, sự độc lập của tòa án đòi hỏi loại bỏ một số quyền kiểm soát của nhánh hành pháp. Loại bỏ cơ chế ràng buộc trách nhiệm thông qua quyền lực hành chính chỉ mới là một phần của công việc; phần tiếp theo là tạo ra một cơ chế

ràng buộc trách nhiệm mới trong nội bộ để thay thế cho cơ chế cũ. Nếu không chuẩn bị kỹ càng, những ích lợi từ một hệ thống tòa án độc lập lại bị vô hiệu hóa bởi không có cơ chế giải trình. Do đó, xây dựng các cơ chế ràng buộc trách nhiệm giải trình kèm theo một hệ thống tòa án độc lập là nhân tố thiết yếu của cải cách tư pháp.

Một khảo sát thẩm phán do UNDP tài trợ tiến hành năm 2007 cho thấy mức độ nghiêm trọng

của vấn đề độc lập xét xử ở Việt Nam. Khảo sát cho thấy các thẩm phán thường tham khảo ý kiến tòa án cấp trên và thậm chí chính quyền địa phương khi quyết định một vụ việc. Hai phần ba thẩm phán được hỏi trả lời rằng họ có cân nhắc ý kiến của tòa án cấp trên hoặc của lãnh đạo tòa án khi quyết định vụ việc, trong khi 26% nói rằng họ có cân nhắc ý kiến của chính quyền địa phương.

Giữa hệ thống kinh tế và hành chính ngày càng phân quyền sâu sắc của Việt Nam và hệ thống tòa án còn tồn tại mối quan hệ hết sức phức tạp. Một mặt, tăng quyền tự chủ kinh tế làm tăng khối lượng công việc đối với tòa án vì các tranh chấp được đưa ra giải quyết tại tòa án nhiều hơn. Mặt khác, chức năng giải quyết tranh chấp cũng từng bước được chuyển giao từ các cơ quan chính quyền trung ương và địa phương sang cho hệ thống tòa án. Kể từ khi bắt đầu đổi mới, tòa án đã dần dần được tăng thẩm quyền giải quyết đối với nhiều loại tranh chấp. Pháp lệnh Thủ tục Giải quyết các Vụ Án Dân sự năm 1989 lần đầu tiên quy định một cách hệ thống các thủ tục tố tụng dân sự và trao quyền cho tòa án giải quyết các vụ án dân sự của các cá nhân và pháp nhân để bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của họ. Qua nhiều năm, thẩm quyền của tòa án mở rộng sang các vụ án kinh tế (1993), án lao động (1994), án hành chính (1998), việc dân sự (2004), v.v... Một phần chức năng giải quyết tranh chấp không được chuyển giao cho tòa án, mà cho các thiết chế khác như trọng tài, hòa giải, v.v... Tuy nhiên, nhìn chung tòa án Việt Nam vẫn không hoàn toàn độc lập theo như cách hiểu phương Tây. Hiến pháp Việt Nam quy định quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các chức năng lập pháp, hành pháp và tư pháp. Như vậy, điểm mấu chốt là sự phân công giữa ba quyền, chứ không phải phân chia quyền lực để đối trọng lẫn nhau.

Nhận thức được sự cần thiết phải “xây dựng một nền tư pháp trong sạch, vững mạnh, dân chủ, nghiêm minh, bảo vệ công lý ...”, tháng 6/2005 Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết 49 đề ra các mục tiêu, quan điểm và nhiệm vụ của Chiến

lược Cải cách Tư pháp (CLCCTP) đến năm 2020. CLCCTP 2020 hướng tới việc tăng cường sự độc lập trong tòa án và tổ chức lại hệ thống tòa án theo thẩm quyền xét xử, độc lập với các cấp chính quyền hành chính, tiếp nối định hướng đã đặt ra từ vài năm trước. Từ năm 2002, việc quản lý các tòa án cấp quận/huyện đã được chuyển từ Bộ Tư pháp sang Tòa án Nhân dân Tối cao. Bên cạnh đó, Quốc hội được yêu cầu tăng cường vai trò giám sát đối với tòa án, và Ủy ban Tư pháp đã được thành lập để đảm nhận vai trò này.

Nhìn chung Chiến lược cải cách tư pháp (CLCCTP) 2020 thừa nhận sự cần thiết phải phân quyền giám sát đối với tòa án nhưng cũng nhấn mạnh vai trò lãnh đạo tập trung của Đảng trong chỉ đạo đường lối đối với hoạt động tòa án. Tuy nhiên, khó có thể duy trì được mối quan hệ giữa vai trò lãnh đạo tập trung của Đảng và hệ thống tòa án được tổ chức lại. Điều này đã được chỉ ra bởi Chánh án Trương Hòa Bình trong một bài viết đăng trên Tạp chí Vietnam Law and Legal Forum.⁵⁵ Khi phân tích vấn đề có nên gộp một vài tòa án tỉnh thành một tòa án phúc thẩm hay không, tác giả viết “Nếu gộp hai, ba tòa tỉnh thành một tòa phúc thẩm thì nguồn nhân lực và vật lực sẽ tập trung hơn. Nhưng sẽ khó xác định được Đảng ủy của tỉnh nào sẽ lãnh đạo và chỉ đạo tòa phúc thẩm, cũng như Hội đồng Nhân dân của tỉnh nào sẽ giám sát hoạt động của tòa.”

Không ở đâu xung đột giữa việc phân quyền và trách nhiệm giải trình lại rõ ràng hơn ở hệ thống tư pháp. Đối với trách nhiệm giải trình về chất lượng các phán xét, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao đóng một vai trò quan trọng. Viện Kiểm sát nhân dân tối cao có quyền tham dự tất cả các phiên xét xử và có quyền kháng cáo lại quyết định của tòa án. Do ý kiến của Viện Kiểm sát nhân dân tối cao có thể có tác động quan trọng đối với sự nghiệp của một thẩm phán, ý kiến của Viện Kiểm sát nhân dân tối cao thường được tiếp thu. CLCCTP 2020 có kế hoạch nghiên cứu việc chuyển đổi Viện Kiểm sát nhân dân tối cao thành một thể chế chỉ có các chức năng kiểm sát và việc chuyển đổi này có thể giảm đi những can thiệp vào quá trình ra phán quyết của tòa án. Một thể chế thứ hai đóng vai trò giám sát đối với

ngành tư pháp là Quốc hội. Quốc hội có thể yêu cầu tòa án báo cáo và đặt câu hỏi đối với Chánh án. Vai trò giám sát của Quốc hội đối với ngành Tư pháp được củng cố năm 2007 với việc tạo ra một ban chuyên trách về các về tư pháp.

Các thẩm phán cũng có thể bị kỷ luật cá nhân đối với những quyết định có vẻ như không có căn cứ. Các hình thức kỷ luật có thể bao gồm quyết định buộc thôi việc đối với thẩm phán mà các thẩm phán sẽ không có quyền phản kháng lại các quyết định này, hay cũng có thể là các hình thức phạt theo Luật Hình sự khi một thẩm phán đưa ra những quyết định phi pháp. Hơn nữa, một thẩm phán cũng có thể phải chịu trách nhiệm pháp lý về tài chính nếu như đưa ra phán quyết hoặc quyết định sai gây tổn thất cho một công dân trong tổ tụng hành chính, dân sự và hình sự. Rủi ro này cũng có thể góp phần vào việc thẩm phán ‘xin ý kiến chỉ đạo từ trên’ trước khi ra các phán quyết.⁵⁶

Vậy tòa án phải làm gì để thiết lập cơ chế giải trình trách nhiệm đi liền với độc lập xét xử? Một chủ đề xuyên suốt Báo cáo Phát triển Việt Nam này là vai trò của thông tin trong việc thiết lập cơ chế trách nhiệm giải trình – và tòa án cũng không phải là ngoại lệ. Mặc dù việc công bố bản án đã đạt được một số tiến bộ, nhưng điều này mới chỉ dừng lại ở việc đăng tải trên trang thông tin điện tử một số bản án của tòa cấp cao. Nhìn chung, tính minh bạch của các bản án còn thấp, tương tự như vậy đối với việc phân tích, lập luận để ra bản án. CLCCTP 2020 – ban hành năm 2005 – đặt ra vấn đề mở rộng việc xuất bản các bản án, và – trên thực tế – điều này sẽ nâng cao trách nhiệm của các thẩm phán trong việc đưa ra những bản án công bằng và thể hiện tính chuyên nghiệp. Tương tự, mặc dù các vụ án dân sự và hình sự (trừ một số trường hợp ngoại lệ) phải được xét xử công khai và công chúng được tự do tham dự, nhưng trên thực tế số ngoại lệ lại khá nhiều.

Việc xuất bản các bản án có thể giúp làm rõ những trường hợp mà bản án có sai sót hoặc không phù hợp với thực tế; nhưng trong một số trường hợp thẩm phán có rất ít cơ sở để ra quyết định. Hiện

nay chưa có cơ chế rõ ràng để phân xử về ý nghĩa của luật định. Vấn đề bảo hiến đã được thông qua tại Đại hội Đảng 2006, và cũng được thể hiện trong CLCCTP 2020; sự cần thiết phải tăng cường hơn nữa tính thống nhất trong quy định pháp luật cũng đã được thừa nhận trong báo cáo của Việt Nam hồi tháng 5/2009 tại Đợt Kiểm điểm Định kỳ Toàn cầu về Nhân quyền. Hiện tại, tòa án không có vai trò diễn giải pháp luật. Mặc dù Bộ Tư pháp có chức năng hậu kiểm các văn bản quy phạm pháp luật sau khi chúng đã được ban hành—một cách làm khác với thông lệ quốc tế—song cơ quan này chỉ kiểm tra được một số, chứ không phải toàn bộ các văn bản pháp luật đã được ban hành. Rất nhiều quốc gia giải quyết vấn đề luật pháp thiếu thống nhất bằng công tác tiền kiểm các dự thảo văn bản pháp luật trước khi ban hành, cũng như thiết lập các cơ chế khắc phục sự thiếu thống nhất trong các văn bản luật hoặc đình chỉ thi hành khi phát hiện.

Án lệ có thể đóng vai trò quan trọng trong việc giúp các thẩm phán diễn giải luật – mặc dù khái niệm án lệ thường gắn với hệ thống thông luật, nhưng ngay cả hệ thống dân luật cũng đòi hỏi các bản án phải đảm bảo tính thống nhất, cả về thời gian lẫn không gian, vì vậy không thể coi án lệ là khái niệm thuộc thông lệ mà thôi. Trên thực tế, các nghị quyết của Tòa án Nhân dân Tối cao cũng mang tính chất diễn giải pháp luật, mặc dù chúng thường được gọi là các hướng dẫn áp dụng pháp luật.

Có thể tăng cường trách nhiệm giải trình thông qua một hệ thống dữ liệu tư pháp minh bạch hơn. Mặc dù tòa án thu thập và tổng hợp số liệu thống kê, nhưng những số liệu này không được công bố. Khó khăn trong việc lấy số liệu thống kê cơ bản khiến người ngoài khó có thể đánh giá chắc chắn về hoạt động của tòa án, và bản thân tòa án cũng không biết rõ nên sử dụng các thống kê đó cho mục đích quản lý như thế nào.

CLCCTP 2020 tuyên bố một nguyên tắc cơ bản rằng “các cơ quan tư pháp, hỗ trợ tư pháp phải đặt dưới sự giám sát của các cơ quan dân cử và nhân dân.” Không có sự minh bạch trong các bản án, phiên tòa và số liệu thống kê tòa án, người

dân sẽ gặp khó khăn trong việc thực hiện vai trò giám sát thiết yếu này. Đã có những bước đi tích cực để thực hiện đường lối này—Tòa án Nhân dân Tối cao đã chỉ định một ban biên tập cho việc xuất bản bản án, với hy vọng tiến tới việc xuất bản có hệ thống các bản án.

Tăng cường tính độc lập của tòa án là vấn đề nói dễ hơn làm. Tuy nhiên, có một vài bước đi có thể khiến các tòa án trở nên độc lập hơn. Thứ nhất, nhiệm kỳ thẩm phán hiện nay chỉ là năm năm. Ở nhiều nước các thẩm phán thường có nhiệm kỳ suốt đời để đảm bảo các thẩm phán xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật—các trường hợp ngoại lệ được quy định hết sức cụ thể, và quy trình khiếu nại ở chừng mực nhất định bảo vệ các thẩm phán khỏi việc bãi miễn trên cơ sở năng lực yếu kém. Nhiệm kỳ suốt đời có thể chưa phù hợp với Việt Nam hiện nay, nhưng ít nhất việc kéo dài nhiệm kỳ hơn năm năm cũng có thể giúp tăng cường sự độc lập của các thẩm phán và uy tín của các tòa án.

Thứ hai, ngân sách cho tòa án ở nhiều nước được quy định trực tiếp bởi cơ quan lập pháp trung ương. Điều này hạn chế khả năng của cơ quan hành pháp dùng ngân sách để gây ảnh hưởng với tòa án. Theo CLCCTP 2020, ngân sách cho tòa án sẽ được tăng dần—các cơ chế để xác định ngân sách cũng có thể sử dụng biện pháp giám sát nhất định.

Một vấn đề nữa trong cải cách tư pháp có liên quan đến tất cả các bên là thủ tục tố tụng. Việc tăng cường tranh tụng được coi là đem lại nhiều lợi ích; vì thế, CLCCTP 2020 đã xác định tranh tụng là khâu “đột phá”. Tuy nhiên, khái niệm tranh tụng trong một hệ thống dân luật không hẳn có cùng ý nghĩa như trong hệ thống thông luật — trong hệ thống thông luật, các bên của phiên tòa hoàn toàn chịu trách nhiệm trình bày lập luận của mình. Trong bối cảnh Việt Nam, việc đẩy mạnh tranh tụng tại tòa là bước tiến nhằm tăng cường quyền con người, để các thẩm phán thực sự trở thành người đứng giữa phân xử chứ không phải một bên tham gia vào vụ việc, qua đó tăng cường nguyên tắc suy đoán vô tội và các quyền con người cơ bản khác.

Bộ luật Tố tụng Dân sự 2005 đã đưa tranh tụng vào thủ tục tố tụng dân sự; nhưng thực tế triển khai lại chưa đáp ứng được các yêu cầu trong Bộ luật. Để hiểu rõ hơn những thách thức của việc thực thi các quy định này, một nghiên cứu thí điểm đang được tiến hành tại tỉnh Bắc Ninh. Tòa án Nhân dân Tối cao và các tòa án của Bắc Ninh hợp tác với JICA để xác định những vướng mắc mà thẩm phán và người tham gia tố tụng gặp phải trong việc áp dụng tranh tụng trong dân sự và đưa ra các giải pháp khắc phục. Bên cạnh những hướng dẫn chi tiết hơn từ Tòa án Nhân dân Tối cao cho các tòa, giải pháp có thể bao

Bảng 5.1. Thi hành án dân sự

	2006	2007	2008
Số vụ việc dân sự phải thi hành án	602,059	648,266	664,047
Số vụ việc dân sự đủ điều kiện thi hành án	380,850	399,722	425,631
Số vụ việc dân sự đã thi hành án xong	270,967	302,432	336,408
Tỷ lệ vụ việc đã thi hành xong trong tổng số vụ việc phải thi hành án	45.0%	46.7%	50.7%
Tỷ lệ vụ việc đã thi hành xong trong tổng số vụ việc đủ điều kiện thi hành án	71.2%	75.7%	79.0%
Tỷ lệ vụ việc đủ điều kiện thi hành trong tổng số vụ việc phải thi hành án	63.3%	61.7%	64.1%

Nguồn: Bộ Tư pháp.

gồm cả việc sửa đổi những quy định liên quan trong Bộ luật Tố tụng Dân sự trong tương lai.

Hợp tác tương tự cũng đang diễn ra trong tố tụng hình sự. Tòa án Nhân dân Tối cao và Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao – với sự hỗ trợ của JICA – đang nghiên cứu vấn đề tăng cường vai trò của người tham gia tố tụng, đặc biệt là bị cáo, trong quá trình tố tụng, qua đó đảm bảo quyền của bị cáo được xét xử công bằng bởi một hội đồng xét xử không thiên vị. Tranh tụng nên được áp dụng đến mức độ nào trong tố tụng hình sự – hay nói cách khác, tòa án nên đóng vai trò người xét xử vô tư ở mức độ như thế nào – đây vẫn là câu hỏi đang được các cơ quan hữu quan cân nhắc. Khi Viện Kiểm sát Nhân dân và các tổ chức đã xác định được những thay đổi cần thiết trong thủ tục tố tụng hiện nay để đạt được mục đích này, có thể sẽ phải sửa đổi một số quy định liên quan trong Bộ luật Tố tụng Hình sự.

Cuối cùng, sự tin tưởng vào hệ thống tòa án không chỉ phụ thuộc vào việc xét xử công bằng và hiệu quả, mà còn phụ thuộc vào tình hình thi hành các bản án, quyết định của tòa án. Lĩnh vực này đang có những tiến bộ thực sự—những cải cách gần đây đã giúp hoạt động thi hành án độc lập hơn so với chính quyền địa phương và hiệu quả hơn. Mặc dù số lượng án phải thi hành ngày một tăng, tỷ lệ án đã thi hành cũng tăng trong những năm gần đây. Luật Thi hành án Dân sự 2008 nâng cao hơn nữa trách nhiệm của hệ thống tổ chức thi hành án dân sự, với việc tăng cường các cơ chế giám sát, khiếu nại, tố cáo trong thi hành án, hoàn thiện các quy trình, thủ tục thi hành án, quy định bồi thường thiệt hại trong trường hợp thi hành án trái pháp luật. Điều quan trọng là những rào cản đối với việc thi hành án chủ động đã được giảm bớt. Mặc dù hệ thống thi hành án dân sự đã được củng cố rõ rệt, song việc tạo điều kiện cho chế định thừa phát lại tham gia thi hành án dân sự có thể giúp cải thiện hơn nữa sự tin tưởng đối với tòa án. Trên thực tế, việc thí điểm “xã hội hóa” công tác thi hành án dân sự - cho phép tư nhân tham gia và thu phí - ở thành phố Hồ Chí Minh là những thử nghiệm cần thiết để thấy được tác dụng hoặc hạn chế của việc phân cấp quản lý.

Các tranh chấp hành chính

Liên quan mật thiết đến vấn đề độc lập xét xử là hệ thống giải quyết các khiếu kiện hành chính. Mặc dù tranh chấp hành chính không phổ biến như tranh chấp kinh doanh, nhưng một số lượng không nhỏ doanh nghiệp cũng gặp phải các tranh chấp với cơ quan chính quyền hoặc cán bộ quản lý nhà nước ở địa phương. Trong khảo sát PCI 2008, 31% doanh nghiệp trả lời rằng tranh chấp với cơ quan/cán bộ quản lý nhà nước hoặc thanh tra là một trong ba loại tranh chấp mà họ thường gặp phải nhất. Điều đáng nói là phần đông doanh nghiệp không muốn đưa những tranh chấp loại này ra tòa giải quyết. Trong số 486 doanh nghiệp trả lời rằng tranh chấp hành chính là tranh chấp mà họ hay gặp phải nhất, chỉ có 13% chọn tòa án là một trong ba cách thức giải quyết chủ yếu.

Tòa án được trao thẩm quyền giải quyết các tranh chấp hành chính từ năm 1996 nhưng số vụ án hành chính được thụ lý và xét xử bởi tòa án vẫn ở mức hạn chế—trong 9 tháng đầu năm 2008, chỉ có chưa đến 7,000 vụ án hành chính được giải quyết bởi tòa án các cấp; ở nhiều tỉnh, số vụ án hành chính còn ít hơn 10. Riêng thành phố Hồ Chí Minh chiếm tới 35% tổng số án hành chính trên cả nước. Tuy nhiên, những con số này cũng cho thấy tình hình đã cải thiện đáng kể so với những năm trước—năm 1998 chỉ có chưa đầy 300 vụ án hành chính được giải quyết bởi hệ thống tòa án trên cả nước.⁵⁷

Có một số nguyên nhân giải thích con số khiêm tốn này. Như đã phân tích trong Chương 3, tòa án chỉ thụ lý vụ án hành chính nếu trước đó khiếu nại đã được tiến hành một lần tại cơ quan hành chính. Ngoài ra, không phải mọi vụ việc hành chính đều có thể được khởi kiện ra tòa; các vụ liên quan đến đất đai sẽ không thể khởi kiện ra tòa nếu đã có quyết định giải quyết khiếu nại lần hai bởi chính quyền tỉnh. Tất cả những biện pháp này không chỉ hạn chế khả năng tiếp cận tòa án để giải quyết tranh chấp hành chính mà còn làm cho cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính trở nên thiếu vô tư, khách quan.

Các nguyên nhân khác có liên quan đến năng lực của tòa án và quy định về việc giải quyết các vụ án hành chính. Các vụ án hành chính thường rất phức tạp, nhưng năng lực xét xử của nhiều thẩm phán vẫn còn rất hạn chế. Khi xét xử các vụ án hành chính, tòa án chỉ được xem xét tính hợp pháp – chứ không phải tính hợp lý – của các quyết định và hành vi hành chính. Ngoài ra, các tòa hành chính không có quyền hủy các quyết định hành chính, điều này khiến tòa khó ra phán quyết để xử lý các quyết định hành chính trái luật.

Kết quả điều tra trong Mục Quản trị Nhà nước của VHLSS 2008 cho thấy có rất nhiều tồn tại trong thực tiễn giải quyết khiếu kiện hành chính hiện nay: một phần ba số hộ gia đình đã từng có khiếu kiện hành chính nói rằng việc tìm hiểu thông tin cần thiết về thủ tục khiếu kiện là khó khăn hoặc rất khó khăn, và gần một nửa gặp khó khăn trong giải quyết các khiếu kiện. Thời gian là khó khăn chính mà họ gặp phải, ngoài ra người dân còn có những vướng mắc khác như không hiểu biết về quy định, hoặc quy định không rõ ràng, và ở chừng mực ít hơn, thái độ cán bộ tiếp dân. Do Luật Khiếu nại, Tố cáo hiện hành đã quy định thời hạn khá chặt cho việc giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính, nên những khó khăn về thời gian của người dân chủ yếu liên quan đến các yếu tố khác như phải nộp đơn khiếu nại lên nhiều cơ quan. Một nghiên cứu

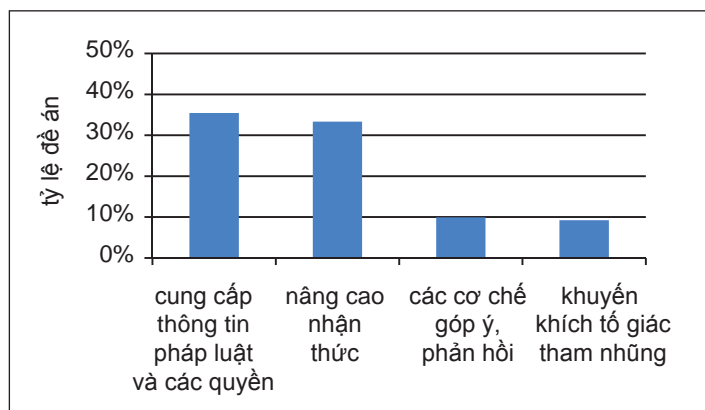
điển hình về các xung đột đất đai ở thành phố Hồ Chí Minh, Hưng Yên và Thái Bình⁵⁸ cho thấy có tới hai phần ba người sử dụng đất đai có tranh chấp đã phải nộp đơn khiếu nại tới ít nhất hai tổ chức hoặc cơ quan nhà nước trở lên.

Nhận thức Pháp luật

Như đã nói trong phần đầu của chương này, một vai trò quan trọng của hệ thống pháp luật và tư pháp là ngăn chặn các tranh chấp phát sinh. Nâng cao chất lượng của công tác xây dựng pháp luật có thể góp phần đạt được điều này, song một điều quan trọng không kém là phải tăng cường nhận thức của người dân và doanh nghiệp về các quyền hợp pháp của họ. Các thiết chế tư pháp giải quyết tranh chấp công bằng và kịp thời cũng sẽ trở nên vô nghĩa nếu đông đảo người dân không thể tiếp cận. Một chủ đề có liên quan chặt chẽ đến nội dung của chương là khả năng tiếp cận và sự hiểu biết thông tin pháp luật trong xã hội. 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.

Sự cần thiết phải nâng cao hiểu biết của người dân về pháp luật và các quyền hợp pháp của họ được thể hiện rõ nét trong một sáng kiến gần đây. Trong năm 2009, Thanh tra Chính phủ đã phối hợp với Ngân hàng Thế giới và một số nhà tài

Hình 5.6. Tăng cường nhận thức pháp luật để đấu tranh chống tham nhũng



Nguồn: Tự tính trên cơ sở các đề án dự thi Ngày Sáng tạo Việt Nam 2009 - Nâng cao Trách nhiệm và Minh bạch, Giám Tham nhũng.

trợ khác đồng tổ chức Ngày Sáng tạo Việt Nam 2009 - Nâng cao Tính Trách nhiệm và Minh bạch, Giảm Tham nhũng. Chương trình Ngày Sáng tạo Việt Nam đã nhận được hơn 150 đề án dự thi từ các hiệp hội, các cơ quan nhà nước, các tổ chức quần chúng và khu vực tư nhân; 24 đề án đã được lựa chọn để trao giải thưởng vì đề xuất những biện pháp hết sức sáng tạo nhằm giảm tham nhũng. Trên phương diện nào đó, những đề án này giúp chúng ta hiểu được đâu là những vấn đề căn bản mà người dân Việt Nam thấy cần giải quyết để có thể giảm tham nhũng. Điều thú vị là một tỷ lệ khá lớn các đề án đặt trọng tâm vào công tác tăng cường nhận thức pháp luật. (Hình 5.6.) Nhiều đề án hướng tới việc cung cấp thông tin pháp luật cho những đối tượng thiệt thòi trong xã hội như người khiếm thị, người dân ở vùng xa xôi, hẻo lánh, đồng bào dân tộc thiểu số không nói được tiếng Kinh. Bên cạnh sự sáng tạo đầy cảm hứng, các đề án còn cho thấy một bài học quan trọng trong việc xây dựng các cơ chế chịu trách nhiệm và phòng chống tham nhũng ở Việt Nam.

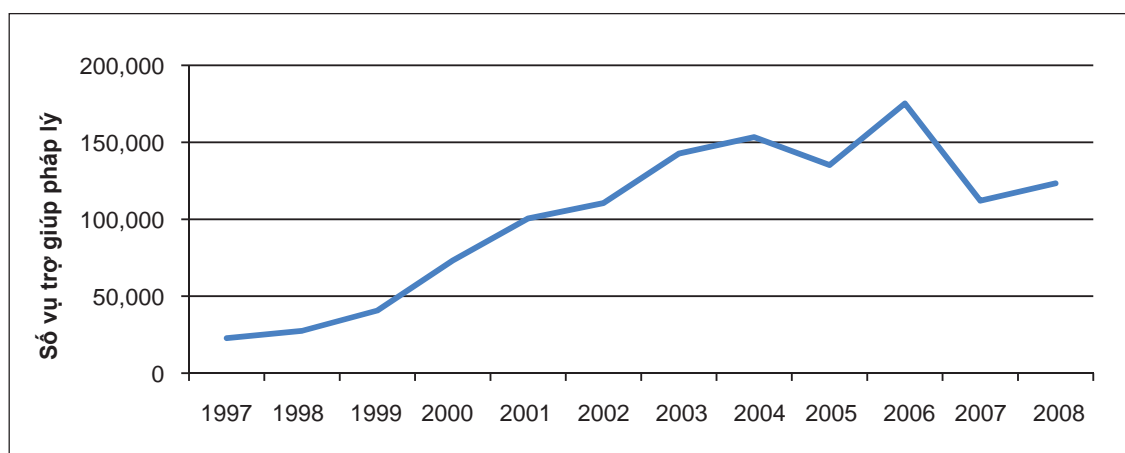
Người dân cũng hiểu biết rất hạn chế về các quy định pháp luật quan trọng khác liên quan đến các quyền của mình. Một khảo sát 500 người dân ở Hà Nội, Quảng Bình, Ninh Thuận và An Giang nhằm tìm hiểu các vấn đề chính xoay quanh khả

năng tiếp cận thông tin⁵⁹ cho thấy hơn một nửa những người được hỏi không biết gì về Pháp lệnh Dân chủ Cơ sở - một văn bản luật cơ bản quy định quyền được thông tin và được tham gia của người dân. Khảo sát cũng cho thấy mặc dù phần lớn người được phỏng vấn đều biết đến một số pháp luật quan trọng, nhưng khá nhiều người không biết gì về những luật khác quy định về các quyền và nghĩa vụ cơ bản của người dân, như Bộ luật Dân sự và Luật Thuế Thu nhập Cá nhân.

Tương tự, rất nhiều doanh nghiệp cũng thể hiện nhận thức hạn chế về pháp luật. Một điều tra khoảng 2.600 doanh nghiệp vừa và nhỏ ở 10 tỉnh⁶⁰ cho thấy một tỷ lệ khá cao doanh nghiệp hiểu biết rất ít hoặc hoàn toàn không hiểu biết gì về các luật và quy định có liên quan, đặc biệt là pháp luật thuế.

Các văn bản pháp luật mới liên tiếp ra đời khiến cho nhiệm vụ xây dựng ý thức pháp luật cho người dân và doanh nghiệp trở nên đặc biệt khó khăn. Nhiều cố gắng đã được thực hiện nhằm tăng cường công tác phổ biến và tư vấn pháp luật ở Việt Nam. Có ba chủ thể chính tham gia vào những công tác này, đó là Bộ Tư pháp, các tổ chức xã hội dân sự và các tổ chức hành nghề luật sư. Ngoài ra, rất nhiều cơ sở dữ liệu pháp luật trực tuyến đã được phát triển, giúp người

Hình 5.7. Các vụ trợ giúp pháp lý thực hiện bởi Cục Trợ giúp Pháp lý



Nguồn: “Hỗ trợ Hệ thống trợ giúp pháp lý quốc gia ở Việt Nam 2005-2009. Đánh giá giữa kỳ” (SIDA, SDC, Oxfam Novib và Save the Children, 2008); “Hỗ trợ Hệ thống trợ giúp pháp lý quốc gia ở Việt Nam 2005-2009. Báo cáo tiến độ năm 2008” (SIDA, SDC, Oxfam Novib và Save the Children, 2008).

sử dụng Internet có thể dễ dàng tiếp cận các văn bản luật.

Cục Trợ giúp Pháp lý thuộc Bộ Tư pháp được thành lập năm 1997 với mục tiêu trợ giúp pháp lý miễn phí cho người nghèo và các đối tượng chính sách. Năm 2006, Luật Trợ giúp Pháp lý được ban hành, cho phép cơ quan trợ giúp pháp lý được đại diện và bảo vệ quyền lợi cho những người được trợ giúp pháp lý trong hoạt động tố tụng. Hiện tại Cục có 63 trung tâm trợ giúp pháp lý cấp tỉnh/thành, 5 văn phòng trợ giúp pháp lý cho phụ nữ, 127 chi nhánh trợ giúp pháp lý cấp quận/huyện, và 928 câu lạc bộ trợ giúp pháp lý cấp xã⁶¹. Các câu lạc bộ trợ giúp pháp lý đóng một vai trò quan trọng trong việc phổ biến văn bản pháp luật mới, tuyên truyền về trợ giúp pháp lý cho dân chúng hiểu, và thu thập thông tin về nhu cầu trợ giúp pháp lý tại địa phương.

Trợ giúp pháp lý lưu động đang trở thành một hình thức ngày càng phổ biến trong trợ giúp pháp lý, đặc biệt ở các vùng nông thôn và xa xôi, hẻo lánh. Năm 2008, có tới một nửa số vụ trợ giúp pháp lý trên toàn quốc được thực hiện qua trợ giúp lưu động.⁶² Cũng giống như các câu lạc bộ trợ giúp pháp lý, trợ giúp lưu động kết hợp giữa tư vấn và phổ biến pháp luật. Một hình thức hoạt động bổ ích trong các đợt trợ giúp lưu động là các buổi nói chuyện pháp luật về những chủ đề mà người dân địa phương quan tâm. Qua những buổi nói chuyện đó, người dân có thể được biết về các quyền của mình, nhận thức được những vi phạm đối với quyền của họ và yêu cầu trợ giúp pháp lý.

Số vụ trợ giúp pháp lý được thực hiện bởi cơ quan trợ giúp pháp lý tăng đều qua các năm; tuy nhiên, kể từ năm 2006 con số này đã giảm phần nào, có thể là do những thay đổi trong thủ tục yêu cầu trợ giúp pháp lý và việc thu hẹp diện được hưởng trợ giúp pháp lý. (Hình 5.7). Luật Trợ giúp Pháp lý đã thu hẹp một số diện được hưởng trợ giúp pháp lý – trước kia là người dân tộc thiểu số và trẻ em nói chung, còn bây giờ chỉ là người dân tộc thiểu số thường trú ở các khu vực có điều kiện kinh tế-xã hội đặc biệt khó khăn và trẻ em không nơi nương tựa. Ngoài ra, một số

nhóm đối tượng trước kia được hưởng trợ giúp pháp lý sẽ không còn thuộc diện hưởng trợ giúp pháp lý theo quy định của luật, như phụ nữ là nạn nhân của bạo lực gia đình và buôn bán phụ nữ, người vị thành niên, người mắc HIV/AIDS, và người mới mãn hạn tù. Tuy nhiên, luật lại mở rộng đối tượng hưởng trợ giúp pháp lý bao gồm cả người già cô đơn, không nơi nương tựa và người tàn tật⁶³.

Một yếu tố cơ bản hạn chế việc mở rộng hoạt động trợ giúp pháp lý chính là kinh phí. Đóng góp kinh phí của chính quyền trung ương và địa phương cho hệ thống trợ giúp pháp lý ngày càng tăng; và kể từ năm 2007, hai Chương trình Mục tiêu Quốc gia cũng rót kinh phí bổ sung cho các hoạt động phổ biến pháp luật, tư vấn pháp luật, câu lạc bộ trợ giúp pháp lý và trợ giúp pháp lý lưu động ở các xã khó khăn thuộc hai Chương trình này. Tuy nhiên, việc quá lệ thuộc vào nguồn tiền từ các nhà tài trợ quốc tế – họ đã hỗ trợ cho Cục Trợ giúp Pháp lý suốt từ khi cơ quan này mới thành lập – và ngân sách hạn hẹp của các tỉnh nghèo dành cho công tác trợ giúp pháp lý là những mối quan ngại đối với tương lai của hoạt động này.

Sự tham gia của các tổ chức xã hội dân sự (XHDS) trong hoạt động tư vấn và phổ biến pháp luật có thể khắc phục phần nào khó khăn nêu trên. Từ năm 2003, chính phủ đã khuyến khích vai trò của các tổ chức XHDS trong tư vấn pháp luật bằng việc cho phép họ thành lập các trung tâm tư vấn pháp luật, thừa nhận các trung tâm này là những đơn vị có thể thực hiện trợ giúp pháp lý, và cho phép họ đại diện cho khách hàng trong quá trình tố tụng. Trên thực tế, một khảo sát do UNDP tổ chức năm 2006⁶⁴ tại 26 tỉnh, thành cho thấy nhìn chung các hoạt động tư vấn pháp luật của các tổ chức XHDS được đánh giá là hiệu quả.

Sử dụng dịch vụ pháp lý trên thị trường – một lựa chọn tất yếu ở nhiều nước – lại là điều khó khăn ở nhiều nơi của Việt Nam. Thực tế đang tồn tại một mâu thuẫn cơ bản: một mặt, việc xã hội ngại sử dụng tòa án để giải quyết tranh chấp khiến cho cầu đối với các dịch vụ pháp lý cũng

bị hạn chế, mặt khác, cung dịch vụ pháp lý còn hạn chế khiến cho phương án đưa tranh chấp ra tòa giải quyết trở nên kém hấp dẫn. Cho dù lý do có là gì đi chăng nữa, không thể phủ nhận một thực tế là số lượng luật sư ở Việt Nam còn quá thấp, chỉ có một luật sư trên 21.000 dân.⁶⁵ Tuy nhiên, tỷ lệ trung bình này không phản ánh được sự chênh lệch giữa thành thị và nông thôn, giữa đồng bằng và miền núi (Hộp 5.3).

Hành lang pháp lý cho hoạt động luật sư đã được cải thiện với việc ban hành Luật Luật sư năm 2006, tạo điều kiện cho các luật sư được hành nghề với tư cách tổ chức và cá nhân. Đáng chú ý là Luật thừa nhận các đoàn luật sư là các tổ chức hoạt động theo nguyên tắc tự trang trải kinh phí và có điều lệ riêng để điều chỉnh các vấn đề nội bộ. Luật cũng công nhận quyền của các đoàn

luật sư trong việc bảo vệ quyền của các luật sư thành viên và đào tạo thành viên. Tháng 5/2009 Liên đoàn Luật sư Toàn quốc ra đời, cơ cấu tổ chức và điều lệ của Liên đoàn đã được thông qua bởi cộng đồng luật sư. Sau đó cơ cấu tổ chức và điều lệ của Liên đoàn đã được Bộ Tư pháp phê duyệt. Như đã lập luận ở phần trước của Báo cáo, một tổ chức đại diện cho tập thể như vậy có thể giúp giải quyết sự mất cân xứng giữa lợi ích (nhiều người hưởng) và chi phí (gánh chịu bởi cá nhân) trong một số hoạt động. Cá nhân một luật sư có thể không muốn nỗ lực để tạo ra những thay đổi nhất định, bởi luật sư đó sẽ phải giành ra thời gian và chi phí, trong khi lợi ích của việc vận động lại được thụ hưởng rộng khắp. Một tổ chức tập thể như Liên đoàn Luật sư Toàn quốc có thể giúp khắc phục mâu thuẫn này.

Hộp 5.3. Tình trạng thiếu luật sư ở những tỉnh có điều kiện kinh tế-xã hội khó khăn

Một khảo sát đã được thực hiện trong năm 2007 để đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động luật sư tại các tỉnh khó khăn về kinh tế-xã hội. Khảo sát được tiến hành ở 16 tỉnh, chủ yếu ở khu vực miền núi.

Kết quả khảo sát cho thấy số lượng luật sư tại các tỉnh này rất thấp, chỉ chiếm có 3,8% tổng số luật sư trên toàn quốc. Ngược lại, thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội chiếm tới 51% số luật sư trên cả nước. Khảo sát cũng cho thấy phần lớn luật sư ở khu vực miền núi là các cán bộ nhà nước đã nghỉ hưu, hầu như trên 60 tuổi. Ở đoàn luật sư của một số tỉnh được khảo sát, có những luật sư có đăng ký nhưng không hành nghề vì tuổi đã cao. Hơn thế nữa, một số luật sư không có bằng luật và chưa qua khóa đào tạo luật sư tổ chức bởi sở tư pháp và đoàn luật sư địa phương.

Một nguyên nhân của tình trạng này là nhu cầu đối với các dịch vụ pháp lý “có thu phí” còn quá thấp. Phần lớn người dân thuộc địa bàn khảo sát đều không đủ khả năng để thuê luật sư. Các luật sư ở những tỉnh này chủ yếu tham gia vào các vụ án theo chỉ định của các cơ quan tiến hành tố tụng. Tuy nhiên, trong một số vụ việc họ không được trả thù lao hoặc trả rất thấp theo quy định của pháp luật. Do đó, những sinh viên luật mới ra trường không muốn làm luật sư ở những địa phương này, mà muốn ở lại các thành phố lớn để tìm việc. Một số luật sư thậm chí đã xin ra khỏi đoàn để tìm công việc khác vì các lý do tài chính.

Nguồn: “Báo cáo đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động luật sư và các đề xuất hỗ trợ việc phát triển nghề luật sư tại một số tỉnh” (Bộ Tư pháp, DANIDA và SIDA, 2007). Các tỉnh trong khảo sát bao gồm Quảng Nam, Quảng Ngãi, Kon Tum, Gia Lai, Ninh Thuận, Bình Thuận, Tuyên Quang, Hà Giang, Thái Nguyên, Bắc Kạn, Cao Bằng, Hòa Bình, Sơn La, Điện Biên, Lai Châu và Lào Cai.

6. GIÁM SÁT

Trong quá trình phân cấp và trao quyền ở Việt Nam, có một số tổ chức rất đáng được quan tâm không chỉ vì sự phân cấp của bản thân các tổ chức này mà còn vì vai trò của họ trong việc xây dựng trách nhiệm giải trình cho các thể chế khác. Bộ máy cơ quan điều tra chính thức có thể thành công khi phát hiện các hành vi lãng phí và gian lận, nhưng đối mặt với nhiều thách thức lớn khi phải chứng minh các hành vi tham nhũng. Tăng cường sự tự chủ cho các cơ quan điều tra trong phạm vi các quy định hiện hành sẽ có thể giúp cải thiện hiệu quả hoạt động của họ. Kê khai tài sản sẽ có thể là một công cụ hiệu quả hơn, nếu kết quả kê khai tài sản được kiểm chứng một cách hệ thống hoặc công bố công khai. Tăng tính minh bạch và áp dụng cách tiếp cận cụ thể theo ngành sẽ giúp giảm bớt tham nhũng mà hiện nay đa số dân chúng cho là một vấn đề hết sức nghiêm trọng. Cần giám sát tham nhũng cũng như các hoạt động chống tham nhũng để nắm bắt được sự tiến triển.

Xã hội dân sự ở Việt Nam chia làm hai nhóm rõ rệt, một nhóm có những liên hệ từ lâu với nhà nước và thực hiện những trách nhiệm gần như chính thức, nhóm còn lại bao gồm các tổ chức xã hội dân sự mới xuất hiện. Các tổ chức xã hội dân sự đã đạt được một vị thế khá độc lập về quản lý cũng như kinh phí hoạt động. Các tổ chức quần chúng vẫn có thể đóng vai trò giám sát quan trọng, mặc dù họ có những liên hệ gần gũi với nhà nước. Tuy nhiên, các hiệp hội vẫn gặp phải những thách thức lớn để có giấy phép hoạt động trong khi các loại hình tổ chức xã hội dân sự khác lại có những khó khăn riêng của họ.

Quốc hội và các Hội đồng Nhân dân ngày càng có vai trò giám sát quan trọng hơn. Tuy nhiên, một thực tế là nhiều đại biểu quốc hội làm việc kiêm nhiệm và thời gian khá ngắn dành cho việc kiểm tra ngân sách và nghiên cứu các dự luật đã gây ra nhiều khó khăn. Nhiều đại biểu quốc hội đồng thời nắm giữ các chức vụ trong chính phủ, và việc này đặt các đại biểu vào tình huống có thể có xung đột lợi ích với vai trò giám sát của Quốc hội. Tỷ lệ thay thế đại biểu cao trong mỗi nhiệm kỳ khiến cho một bộ máy hỗ trợ mạnh và lâu dài trở thành một yếu tố thiết yếu như một kho kiến thức cho Quốc hội.

Tầm quan trọng của báo chí cũng được ghi nhận trong những năm qua. Nếu khuôn khổ pháp lý cho hoạt động của báo chí rõ ràng hơn thì báo chí sẽ có thể có vai trò giám sát mạnh mẽ hơn. Tăng cường tính chuyên nghiệp của các nhà báo và đảm bảo rằng họ có đủ thông tin cũng có thể khuyến khích các báo chí đưa tin chính xác hơn.

Mặc dù nhiều luật, bao gồm cả Hiến pháp, đã đưa ra các quy định đảm bảo quyền tiếp cận với những loại thông tin cụ thể, nhưng nhiều công dân và doanh nghiệp, nhà báo và thậm chí cả các cán bộ nhà nước vẫn gặp khó khăn trong việc tiếp cận thông tin. Hầu hết các quy định trong các văn bản pháp luật hiện nay yêu cầu phải công khai một số loại thông tin cụ thể, nhưng không phân công trách nhiệm hoặc cơ chế cụ thể để công khai thông tin. Một luật mới về tiếp cận thông tin sẽ có thể giúp giải quyết vấn đề này.

Những chương trước đã nghiên cứu sự phân chia quyền lực và trách nhiệm —cho các cấp chính quyền địa phương, cho các đơn vị cung cấp dịch vụ và các tòa án— và sự cần thiết phải có các cơ chế mới đảm bảo trách nhiệm giải trình nhằm quản lý hệ thống đã được phân cấp. Ở một mức độ nào đó, sự phân quyền cũng đã diễn ra với các cơ quan có mối liên hệ rất chặt chẽ với trung ương cách đây 20 năm, tuy hiện nay các cơ quan này vẫn còn khá gần gũi với bộ máy nhà nước trung ương. Trọng tâm của chương này khác về căn bản với những chương trước. Thay vì chỉ tiếp nhận những quyền hạn mới cần thiết để đảm bảo trách nhiệm giải trình của mình, những cơ quan này đã đổi khác trong vai trò giám sát để đảm bảo trách nhiệm giải trình của những cơ quan khác.

Chương này tập trung vào các thể chế đóng vai trò giám sát hoạt động của các cơ quan đã được phân tích ở bốn chương trước. Trước hết, chúng tôi sẽ trình bày về những thách thức trong quản trị nhà nước mà Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã phản ánh trong báo cáo gửi Quốc hội, với câu trích dẫn đã được ghi ở ngay chương mở đầu của báo cáo này: tham nhũng, và hệ thống các thể chế đi đầu trong cuộc chiến chống tham nhũng.

Những thể chế này, trong đó có hệ thống thanh tra và kiểm toán, đóng vai trò thiết yếu để tăng cường trách nhiệm giải trình hướng lên trên nhằm tuân thủ các quy định. Chúng tôi sẽ thảo luận về nhiều vai trò khác nhau của các tổ chức xã hội dân sự, ví dụ như kênh thông tin và bên cung cấp dịch vụ, ngoài ra còn có vai trò hỗ trợ giám sát những cơ quan khác. Tiếp theo, chương này thảo luận về các chức năng giám sát của một số cơ quan, bao gồm Quốc hội và các Hội đồng nhân dân. Vấn đề thông tin cũng sẽ được thảo luận với vai trò là sợi chỉ xuyên suốt trong báo cáo này. Cuối cùng, vai trò của truyền thông đại chúng như một thể chế giám sát, cùng với các cơ chế phân cấp và trách nhiệm giải trình của mình, sẽ được trình bày ở phần cuối chương.

Chống tham nhũng

Kiểm soát tham nhũng được xem là yếu tố cốt lõi trong nỗ lực phát triển một xã hội có thu nhập trung bình và công bằng của Việt Nam. Tham nhũng tồn tại trong mọi quốc gia nhưng tham nhũng không bị kiểm soát có thể cản trở đầu tư, làm thất thoát nguồn lực và làm xói mòn lòng tin của nhân dân. Một nghiên cứu gần đây của trường đại học Copenhagen về những nhân tố dự

Hộp 6.1. Nạn hối lộ ảnh hưởng đến hoạt động của các doanh nghiệp vừa và nhỏ như thế nào

Đại học Copenhagen sử dụng các số liệu hối lộ do 1.661 công ty vừa và nhỏ ở 10 tỉnh cung cấp trong những năm 2005 và 2007 để tìm hiểu nguyên nhân và hậu quả của nạn hối lộ ở Việt Nam. Một trong những mục tiêu của phân tích này là để xác định những đặc điểm làm tăng khả năng các công ty trả tiền hối lộ. Các nhân tố chủ yếu là: khả năng dễ nhận thấy (được đánh giá bằng quy mô doanh nghiệp), tính chính thức (được đánh giá bằng sự đăng ký), khả năng trả tiền hối lộ (được đánh giá bằng lợi nhuận/nhân viên), tốc độ tăng trưởng doanh nghiệp (được đánh giá bằng tốc độ tăng trưởng doanh thu thực tế), chi phí chết (được đánh giá bằng tỷ lệ lao động - vốn) và mức độ tương tác với các quan chức (được đánh giá bằng số lần thanh tra, trợ giúp của nhà nước, giao dịch về hải quan và việc nhà nước có là khách hàng hay nhà cung cấp không). Kết quả cho thấy các doanh nghiệp vừa và nhỏ hoạt động tốt thường có nhiều khả năng sẵn sàng trả tiền hối lộ hơn.

Do nghiên cứu dựa trên những số liệu về nhóm, điều này cho phép có những hiểu biết sâu sắc hơn về động lực của tham nhũng. Kết quả nghiên cứu cho thấy các công ty trả tiền hối lộ thường sau đó có tốc độ tăng trưởng doanh thu thấp hơn, nếu không tính đến các yếu tố ảnh hưởng khác như quy mô, cơ cấu pháp lý, vị trí và ngành, điều này cho thấy việc hối lộ có ảnh hưởng tiêu cực đến hoạt động của các công ty ở Việt Nam.

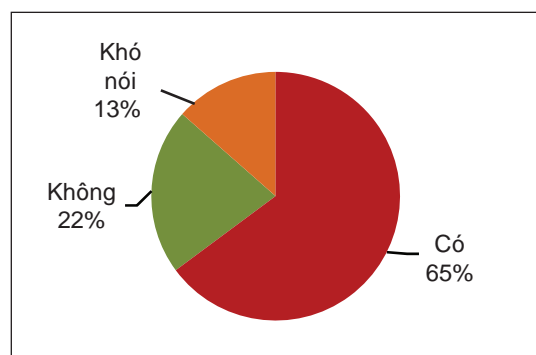
Nguồn: John Rand, Patricia Silva, Finn Tarp, Trần Tiến Cường và Nguyễn Thành Tâm. 2008. “Đề hiểu về tham nhũng ở mức độ công ty ở Việt Nam: Ai hối lộ và việc này ảnh hưởng đến hoạt động của doanh nghiệp như thế nào?” Khoa Kinh tế, Đại học Copenhagen và Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương

Ghi chú: Mười tỉnh gồm Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Hải Phòng, Long An, Hà Tây, Quảng Nam, Phú Thọ, Nghệ An, Khánh Hòa và Lâm Đồng.

báo liệu các công ty Việt Nam sẽ bị ảnh hưởng của nạn tham nhũng không; nhìn chung các công ty thành công thường phải trả tiền hối lộ, như mô tả trong Hộp 6.1. Cho dù có phải là các công ty thành công là đối tượng bị chú ý hay do hối lộ mà các công ty này thành công hay không thì rõ ràng đây không phải là dấu hiệu tích cực; trong trường hợp thứ nhất, tham nhũng ảnh hưởng đến sự thành công của công ty; trong trường hợp thứ hai, động lực để các công ty tuân thủ pháp luật sẽ yếu đi.

Người dân cũng nhận thức rất rõ tầm quan trọng của việc chống tham nhũng. Mô hình quản trị trong VHLSS 2008 đặt câu hỏi liệu tham nhũng có là một vấn đề cho gia đình bạn không. Ở Việt Nam, rất nhiều người coi tham nhũng là một vấn đề (Hình 6.1).

Hình 6.1. Tham nhũng có phải là vấn đề cho bạn và gia đình bạn



Ghi chú: Câu trả lời “không biết” không được đưa vào phân tích.

Nguồn: 2008 VHLSS.

Nhận thức được mối đe dọa của tham nhũng đối với xã hội là một bước tiến quan trọng, điều này đã diễn ra trong một vài năm kể từ khi chính phủ

Hộp 6.2. Các chính sách chống tham nhũng được cụ thể hóa trong luật chống tham nhũng của Việt Nam

Luật chống tham nhũng kêu gọi áp dụng một loạt các biện pháp, bao gồm:

Minh bạch và thông tin

- Công khai và minh bạch trong tất cả các hoạt động và lĩnh vực
- Các yêu cầu cung cấp thông tin của công dân

Hành chính công

- Cơ chế, quy định và tiêu chuẩn cho mỗi cơ quan, tổ chức và đơn vị
- Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức và đơn vị nếu tham nhũng xảy ra trong phạm vi của mình
- Sử dụng tài khoản ngân hàng để trả lương và thực hiện các giao dịch khác của ngân sách nhà nước
- Cải cách hành chính: phân cấp, cải cách các thủ tục hành chính và áp dụng công nghệ thông tin

Nguồn nhân lực

- Quy tắc ứng xử và quy định đạo đức nghề nghiệp
- Luân chuyển các vị trí nhạy cảm
- Công bố thu nhập và tài sản của một bộ phận quan chức và nhân viên nhà nước
- Kiểm soát thu nhập của những người giữ vị trí quyền lực hoặc vị trí cao

Phát hiện

- Phát hiện tham nhũng thông qua thanh tra, kiểm toán, điều tra, xét xử, giám sát của quốc hội
- Tố cáo của công dân, bảo vệ và thưởng cho những người phát hiện tham nhũng

Sự tham gia của xã hội

- Thúc đẩy vai trò chống tham nhũng của xã hội, bao gồm các tổ chức xã hội dân sự, báo chí, doanh nghiệp và công dân

Nguồn: Luật phòng chống tham nhũng 2005.

nâng cao tầm quan trọng của chống tham nhũng trong chương trình nghị sự. Năm 2005, Ban Nội chính Trung ương với sự hỗ trợ của Đại sứ quán Thụy Điển đã công bố “Báo cáo khảo sát về tham nhũng ở Việt Nam” và cũng trong năm đó thông qua Luật Chống tham nhũng. Luật phòng chống tham nhũng khá toàn diện, đưa ra nhiều chính sách phòng và thực thi chống tham nhũng như mô tả trong Hộp 6.2. Tháng 5/2009 đánh dấu một bước tiến nữa là việc thông qua Chiến lược Quốc gia Chống tham nhũng đến năm 2020 trong đó thừa nhận vai trò của sự minh bạch và công khai trong việc giảm tham nhũng, đồng thời cũng đưa ra kế hoạch hành động, thời gian biểu của những thay đổi về mặt lập pháp. Tháng 6.2009, Việt Nam đã phê chuẩn Công ước của LHQ về chống tham nhũng.

Kể từ khi thông qua Luật phòng chống tham nhũng, một số hướng dẫn thực hiện chi tiết đã được ban hành, các biện pháp chống tham nhũng đã được các bộ, tỉnh và thành phố triển khai; việc phát hiện và xử phạt các trường hợp tham nhũng đã được đẩy mạnh. Việc thực thi pháp luật chống tham nhũng tập trung vào việc thành lập các đơn vị chuyên môn trong tất cả các cơ quan chống tham nhũng chủ chốt, thông qua việc tăng cường phối hợp giữa các cơ quan và giữa các cấp đơn vị ở cấp tỉnh.

Thi hành pháp luật và Phát hiện của các cơ quan nhà nước

Việc thực thi các quy định đề ra trong văn bản luật là một yếu tố thiết yếu để nâng cao trách nhiệm giải trình hướng lên trên. Ở Việt Nam, một vài cơ quan nhà nước đóng vai trò quan trọng trong lĩnh vực này. Thanh tra Chính phủ thực hiện các hoạt động thanh tra liên quan đến việc tuân thủ pháp luật, bao gồm phát hiện tham nhũng; Kiểm toán Nhà nước thực hiện hoạt động kiểm toán; Bộ Công an thực hiện hoạt động điều tra tội phạm. Nhận thức được việc hợp tác giữa các cơ quan thực thi pháp luật, Ủy ban Chỉ đạo về chống tham nhũng được thành lập năm 2006 do Thủ tướng Chính phủ đứng đầu.

Luật phòng chống tham nhũng yêu cầu người đứng đầu cơ quan và tổ chức của chính phủ thường xuyên tổ chức thanh kiểm tra nội bộ và nếu có vi phạm, thực hiện các biện pháp cần thiết trong đó bao gồm giải quyết trường hợp tham nhũng theo quyền hạn của tổ chức và thông báo cho cơ quan điều tra. Tuân thủ các quy định này như việc người đứng đầu tổ chức thông qua kế hoạch thanh tra hàng năm -được ghi nhận là tương đối tốt. Một nghiên cứu gần đây của Đại sứ quán Đan Mạch tuy nhiên đã cho thấy rằng hệ thống này có hiệu quả trong việc phát hiện lãng phí và sai trái, nhưng lại ít hiệu quả hơn trong việc phát hiện tham nhũng.

Đối với việc điều tra tham nhũng, có thể việc chuyển giao trách nhiệm hơn nữa sẽ được sớm thực hiện. Theo luật hiện tại, khi có hành vi vi phạm có thể là tham nhũng được phát hiện trong một tổ chức, các thanh tra chỉ có thể báo cáo và khuyến nghị lên người đứng đầu tổ chức, nhưng chỉ người đứng đầu tổ chức có quyền chuyển vụ việc cho cơ quan chức năng điều tra. Việc tổ chức chịu trách nhiệm đầu tiên nếu có tham nhũng trong tổ chức đó và quy định thêm rằng họ có quyền quyết định liệu vụ việc có nên được điều tra tiếp tục sẽ đặt họ trong tình trạng xung đột lợi ích.

Bên cạnh Thanh tra Chính phủ, một cơ quan thứ hai đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao trách nhiệm giải trình hướng lên trên của các cơ quan khác, và đồng thời cũng là cơ quan có những chức năng mà các cơ quan khác có thể học tập là Kiểm toán Nhà nước; Kiểm toán Nhà nước là một cơ quan chủ chốt trong quản lý tài chính công có mục tiêu đảm bảo các nguồn lực được sử dụng đúng như chỉ đạo của chính phủ như đã được thảo luận trong Chương 2. Một số đặc điểm trong cơ cấu của KTNN liên quan tới việc tìm hiểu các cơ quan thanh tra có thể nâng cao trách nhiệm giải trình hướng lên trên trong khi giảm xung đột lợi ích. Được thành lập năm 1994 như là một cơ quan trực thuộc chính phủ, KTNN trở nên độc lập với cơ quan hành pháp kể từ 2005. Nhiệm vụ của KTNN ngày càng được mở rộng-hiện nay KTNN chịu trách nhiệm kiểm

Hộp 6.3. Các thách thức đối với hệ thống thanh tra

Một nghiên cứu gần đây của Đại sứ quán Đan Mạch khảo sát tham nhũng và chống tham nhũng trong lĩnh vực xây dựng. Các tác giả lập luận rằng hoạt động thanh tra nội bộ tương đối có hiệu quả trong việc phát hiện lãng phí và thất thoát tài chính, đặc biệt trong các dự án xây dựng. Theo thanh tra Bộ Xây dựng, họ đã tiết kiệm được 25 tỷ VND về chi phí và thu hồi khoảng 10 tỷ VND trong các dự án xây dựng trong 2 năm qua. Tuy nhiên hiệu quả của hoạt động thanh tra nội bộ đối với việc phát hiện tham nhũng vẫn còn hạn chế. Số lượng các trường hợp tham nhũng do thanh tra nội bộ phát hiện rất thấp – Bộ Xây dựng không phát hiện trường hợp nào qua các hoạt động thanh tra nội bộ trong 2 năm qua.

Theo các thanh tra của Bộ Xây dựng và Bộ Giao thông Vận tải, việc phát hiện tham nhũng trong quá trình thanh tra có khó khăn do các lý do sau:

- Quyền hạn chính của họ là thanh tra việc tuân thủ quy định nội bộ trong ngành liên quan (ví dụ xây dựng và giao thông). Trong quá trình thanh tra, họ tìm kiếm các vi phạm về quy trình xây dựng và sai sót về kế toán. Trong quá trình đó, họ có thể phát hiện ra các vi phạm về quy định nội bộ và lãng phí và thất thoát tài chính nhưng trong phần lớn các trường hợp, không có đủ chứng cứ để buộc tội tham nhũng. Vì phần lớn các trường hợp tham nhũng liên quan đến các đối tượng tình nghi có thể che giấu thông tin, việc tìm kiếm bằng chứng tham nhũng đòi hỏi quyền hạn điều tra vượt ra khỏi quyền hạn của các thanh tra.
- Theo Luật phòng chống tham nhũng, khi có vi phạm tham nhũng được phát hiện trong một tổ chức, chỉ có người đứng đầu tổ chức bị điều tra có quyền đưa vụ việc lên các cơ quan chức năng để điều tra thêm hoặc để tiến hành các thủ tục tư pháp tiếp theo. Nghị định 107 quy định trách nhiệm của người đứng đầu tổ chức khi tham nhũng được phát hiện trong tổ chức đó như vậy có thể làm cho người đứng đầu cơ quan ngần ngại đưa vụ việc ra điều tra thêm. Trong khi đó, Nghị định này lại không đưa ra các biện pháp khuyến khích hay phần thưởng cho việc thúc đẩy nhanh vụ việc.
- Không có hướng dẫn hoặc hỗ trợ cụ thể từ các cơ quan điều tra về việc xác định chứng cứ cho hành vi tham nhũng. Ví dụ một thanh tra viên giải thích rằng mặc dù họ phối hợp chặt chẽ và tham khảo ý kiến của cơ quan cảnh sát thường xuyên nhưng họ hiếm khi tìm thấy đủ chứng cứ để quyết định tội danh tham nhũng. Trong 2 năm vừa qua, không có trường hợp tham nhũng nào được Bộ Xây dựng chuyển cho cơ quan cảnh sát để điều tra thêm.

Nguồn: Soren Davidsen, Nguyễn Việt Hà, Hoàng Ngọc Giao, Thaveeporn Vasavakul, Maridel Alcaide Garrido. 2009. “Đánh giá thực hiện Luật chống tham nhũng: Việt Nam đã tiến xa đến đâu tại cấp độ ngành? Trường hợp Nghiên cứu trong ngành xây dựng”. Bộ Ngoại giao Đan Mạch.

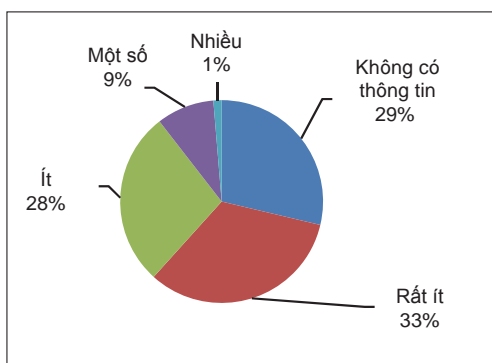
toán tất cả các cơ quan và tổ chức sử dụng ngân sách nhà nước, tiền và tài sản nhà nước để phát hiện các vụ tham nhũng và giúp Quốc hội trong việc giám sát ngân sách. Trên thực tế, vai trò của KTNN trong việc chống tham nhũng có vẻ năng động hơn so với Cơ quan Kiểm toán Tối cao truyền thống. KTNN xem xét lại các thủ tục và hệ thống kiểm soát nội bộ hiện hành để nâng cao tính minh bạch, tập trung vào những lĩnh vực có nguy cơ tham nhũng cao trong quá trình kiểm toán, xác định các lỗ hổng, yếu kém và đưa ra các khuyến nghị cải cách chính sách. Các khuyến nghị kiểm toán được công bố rộng rãi. Quan trọng hơn, KTNN báo cáo lên Quốc hội, không phải lên chính phủ và đã có sự minh bạch hơn trong kết quả kiểm toán.

Phát hiện bởi xã hội

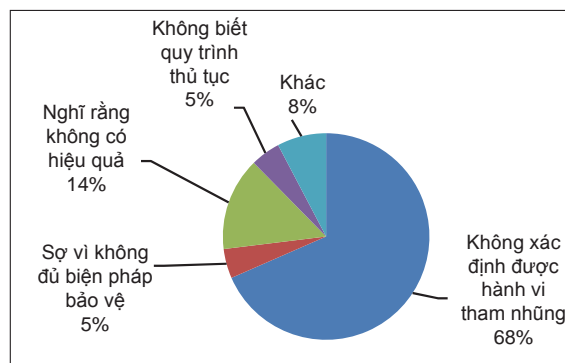
Bên cạnh câu hỏi ai nên là người đứng đầu trong các hoạt động phòng chống tham nhũng là câu hỏi về cơ chế và cách tiếp cận có thể phòng, phát hiện và răn đe tham nhũng có hiệu quả nhất. Ở Việt Nam, một vài cách tiếp cận đã thu hút được sự chú ý rộng rãi.

Một cách tiếp cận là dựa vào các báo cáo từ xã hội trong đó nêu ra những nghi ngờ về hành vi tham nhũng. Trong khi các kênh để báo cáo về tham nhũng là cần thiết, có nhiều thách thức đối với hệ thống này. Theo Luật Khiếu nại Tố cáo, nếu một công dân tố cáo bằng văn bản, họ phải nêu rõ tên, họ và địa chỉ cũng như nội dung tố

Hình 6.2. Các hộ gia đình có bao nhiêu thông tin về các quy định về phòng và chống tham nhũng



Hình 6.3. Lý do để không tố cáo tham nhũng



Ghi chú: Sơ đồ bên trái dựa trên tất cả những người tham gia trả lời. Sơ đồ bên phải dựa vào số những người trả lời đã không tố cáo tham nhũng. Số người tham gia thể hiện trong 2 sơ đồ lần lượt là 9.188 và 9.040 người.

Nguồn: Mô-đun Quản trị VHLSS 2008

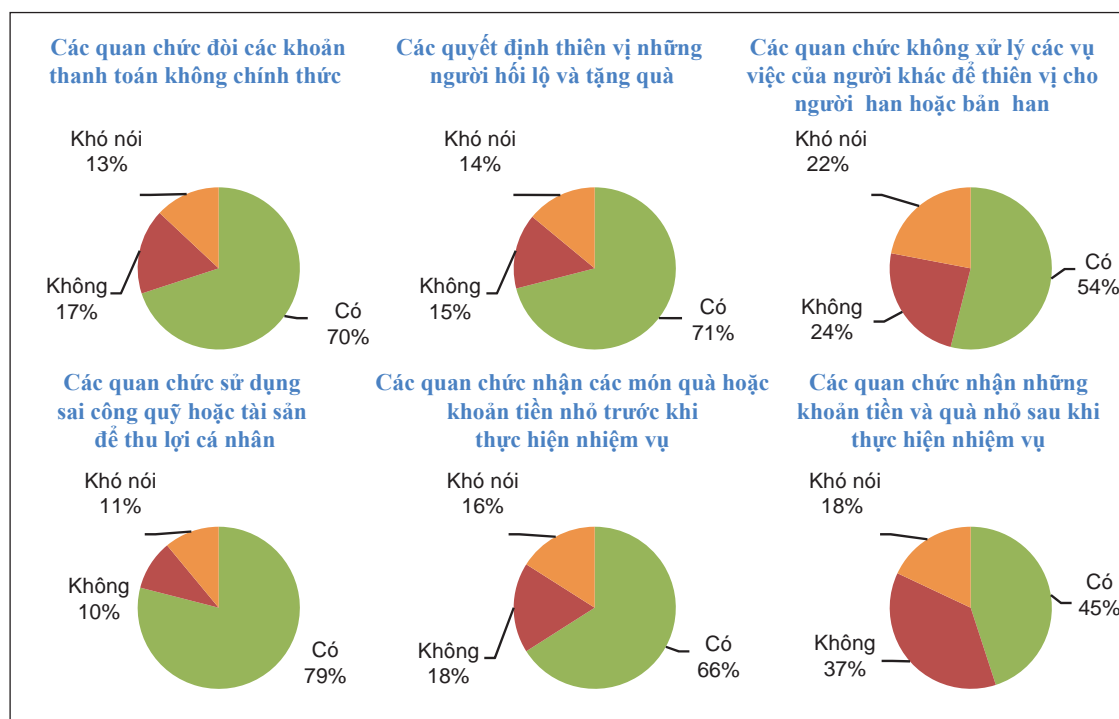
cáo cụ thể. Trong trường hợp công dân đến trực tiếp tố cáo miệng, người tiếp công dân phải ghi âm nội dung tố cáo, tên, họ và địa chỉ của người tố cáo với chữ ký của người đó. Thêm vào đó, những ai tố cáo phải chịu trách nhiệm cá nhân về những lời tố cáo đó. Người tố cáo có quyền yêu cầu giữ bí mật tên và những thông tin cá nhân, nhưng lời buộc tội không thể được thực hiện mà không nêu danh tính.

Về nguyên tắc, những người tố cáo được bảo vệ bởi Điều 16 của Luật Khiếu nại Tố cáo trong đó cấm việc đe dọa, cản trở, can thiệp và những hành động khác mà có thể ngăn cản người tố cáo. Người tố cáo có thể đề nghị các cơ quan nhà nước liên quan bảo vệ khi bị đe dọa hoặc bị trả đũa. Hơn nữa, những ai đe dọa, trả đũa hay xúc phạm người buộc tội có thể bị xử lý hành chính, xử lý hình sự hoặc phải trả cho những thiệt hại dân sự. Luật cũng đưa ra những hình thức khuyến khích tích cực như các tổ chức và cá nhân ngăn ngừa thiệt hại gây ra cho nhà nước do những khiếu nại và tố cáo của họ được thưởng theo những điều khoản của luật, mặc dù các hình thức khen thưởng này không được quy định rõ.

Mặc dù có những cơ chế pháp lý hướng vào tố cáo tham nhũng, cách tiếp cận này có nhiều hạn chế với tư cách là một công cụ chống tham nhũng. Không chỉ là việc đảm bảo trong luật,

các số liệu ở cấp quốc gia cho thấy nhận thức của người dân về các quy định phòng và chống tham nhũng còn yếu (Hình 6.2.). Một câu hỏi trong Mô-đun quản trị VHLSS 2008 đưa ra câu hỏi có ai tố cáo một vụ việc tham nhũng nào từ năm 2006. Chỉ có 2% là đã làm điều này. Trong số những người không làm, phần lớn họ nói rằng họ không tố cáo tham nhũng vì họ không gặp trường hợp nào tham nhũng nhưng 1/3 số người được hỏi cho biết những lý do khác: vì họ nghĩ rằng điều đó chẳng có ích gì, vì họ sợ hoặc vì họ không biết quy trình thủ tục (Hình 6.3). Kết quả điều tra này cũng tương tự như một cuộc điều tra khác trong năm 2008 ở 9 tỉnh do CECODES- Sứ quán Phần Lan thực hiện.⁶⁵ Trong cuộc khảo sát đó, 74% người được hỏi trả lời rằng rất ít trường hợp tham nhũng được tố cáo và nếu có được tố cáo thì cũng không có đủ chứng cứ để buộc tội tham nhũng.

Thách thức thứ hai trong cách tiếp cận dựa vào báo cáo hành động tham nhũng: các loại hình tham nhũng mà người dân có thể hay gặp phải lại không được phần lớn người dân coi là tham nhũng. Khi được hỏi về các hành vi giả tưởng và liệu các hành vi này có được coi là tham nhũng không, người dân thường tố cáo việc sử dụng sai công quỹ hơn là những hành vi tham nhũng nhỏ mà họ hay gặp phải. Có lẽ không có gì ngạc nhiên khi những người giàu phải đóng thuế cao

Hình 6.4. Có phải là “tham nhũng” không? Quan điểm của người dân

Ghi chú: Sơ đồ dựa trên 9.196 người tham gia trả lời.
Nguồn: Tự tính toán dựa trên Mô đun Quản trị VHLSS 2008.

có xu hướng tố cáo việc sử dụng sai ngân quỹ trong khi những người có thu nhập thấp hơn lại có xu hướng tố cáo việc tặng những món quà nhỏ.⁶⁶

Trong khi cách tiếp cận dựa vào những người tố cáo gặp phải nhiều thách thức, tầm quan trọng của việc tạo lập kênh này cho người dân là không phải bàn cãi. Trên thực tế, các phản hồi tích cực đối với Ngày Sáng tạo Việt Nam năm 2009 cho thấy sự sẵn sàng của xã hội tham gia vào cuộc chiến chống tham nhũng. Thậm chí khi những người tố cáo đối mặt với những trở ngại trong cuộc chiến chống tham nhũng, có nhiều trường hợp các nỗ lực của họ đã được đền đáp như trong một ví dụ dưới đây (Bảng 6.4).

Mình bạch là một biện pháp phòng ngừa

Một trong những trụ cột khác trong nỗ lực chống tham nhũng của Việt Nam trong Luật phòng chống tham nhũng và các nghị định kèm theo là yêu cầu công khai hóa tài sản và thu nhập của

một loạt các cán bộ nhà nước – đến cuối năm 2008, khoảng 395.000 quan chức đã nộp kê khai tài sản và thu nhập.⁶⁷

Hiện tại việc kê khai tài sản và thu nhập không phải là thông tin công khai nhưng được kiểm tra nội bộ thông qua một quá trình năm bước. Tuy nhiên trên thực tế rất ít các bản kê khai được kiểm tra. Một nghiên cứu năm 2009 của Đại sứ quán Đan Mạch tập trung vào ngành xây dựng cho thấy không có bằng chứng về các kê khai đã được kiểm tra trong hai năm trước đó và không có gì ngạc nhiên, không có trường hợp tham nhũng nào được phát hiện thông qua các bảng kê khai này. Bộ Xây dựng đã sử dụng các bảng kê khai này trước khi bổ nhiệm cán bộ vào các vị trí mới nhưng trong những trường hợp này, các bảng kê khai chỉ được tiết lộ cho các nhân viên trong đơn vị mà ứng cử viên được cử đến.

Một vài sự lựa chọn đã được đưa ra mà có thể làm cho việc kê khai tài sản có ích hơn trong việc răn đe và phát hiện tham nhũng. Một là giảm số

Hộp 6.4. Cuộc chiến của một người tố cáo tham nhũng

Ông Đinh Đình Phú, một đại tá về hưu ở Đồ Sơn, Hải Phòng phát hiện vụ tham nhũng nghiêm trọng liên quan đến quản lý đất trong năm 2003. Trong quận Văn Hương, một số đất thu hồi từ các hộ gia đình để phát triển khu du lịch nhưng trên thực tế 25% số đất thu hồi này được tặng cho các quan chức của Đồ Sơn và 10% được phân cho các “hoạt động đối ngoại”.

Cho rằng như vậy là không công bằng. Ông Phú từ đầu năm 2004 đã gửi đơn tố cáo tới nhiều nơi. Đơn tố cáo đầu tiên của ông được gửi cho chính quyền Hải Phòng nhưng gặp phải sự im lặng. Sau đó chính quyền Đồ Sơn ban hành thông báo số 83 kết luận là thư tố cáo là không chính xác và ông Phú đã vi phạm trật tự địa phương. Sau đó lãnh đạo thị xã đã ban hành tài liệu số 18 buộc tội người tố cáo là “lợi dụng dân chủ để vu khống lãnh đạo, đảng và chính quyền”. Vì những lời buộc tội này ông Phú bị đưa ra xét xử ở tòa án sơ thẩm ở Hải Phòng và một bản án đã được đưa ra đối với ông.

Là một người lính nghỉ hưu, ông Phú không dễ dàng đầu hàng. 5 ngày sau phiên tòa, ông gửi đơn khẩn cấp đến Tòa án NDTC, Bộ Công an, Thủ tướng Chính phủ và Phó Thủ tướng Chính phủ. Vụ việc được điều tra và được minh oan bởi Thanh tra Chính phủ. Ngày 24 tháng 3 năm 2006, Thủ tướng Chính phủ ban hành Thông báo số 55 kết luận là đơn tố cáo của ông Phú về lãnh đạo Đồ Sơn là đúng sự thật và các lãnh đạo đó đã đưa ra quyết định sai. Thủ tướng cũng khen ngợi tinh thần trách nhiệm và can đảm của ông Phú. Sau đó ông Phú được mệnh danh “Anh hùng Đất cảng” vì việc đã lật đổ “thành trì tham nhũng” ở Đồ Sơn và thành phố Cảng Hải Phòng.

Nguồn: Báo cáo về 3 trường hợp tham nhũng được minh oan (Đại sứ quán Phần Lan, 2009)

lượng các quan chức phải kê khai tài sản xuống một danh sách gồm các quan chức cấp cao và các quan chức ở những vị trí dễ tham nhũng, ví dụ như trong việc mua sắm của cơ quan nhà nước. Hai là thực hiện kiểm tra đột xuất và độc lập kê khai tài sản, việc này có thể sẽ có tác dụng răn đe tham nhũng và kê khai sai sự thật. Việc công khai hóa tài sản của quan chức cấp cao, như là ở nhiều nước khác sẽ giúp xã hội dễ dàng phát hiện những sai lệch trong kê khai và trong lối sống. Cuối cùng, việc đơn giản hóa quy trình kiểm tra kê khai sẽ làm việc này hiệu quả hơn.

Luật chống tham nhũng và những luật khác đòi hỏi minh bạch trong một loạt các hoạt động, trong đó có việc mua sắm công. Các điều khoản minh bạch hóa giúp tạo sân chơi bình đẳng cho những ai muốn có hoạt động kinh doanh với nhà nước và giúp làm cho các trường hợp tham nhũng khó che giấu hơn. Nghiên cứu của Đại sứ quán Đan Mạch xem xét một loạt các khu vực mà thông tin có thể được công khai hóa như các trang web và ấn phẩm chính thức. Nghiên cứu chỉ ra rằng một phần thông tin cũng được công khai. Điều này không có gì ngạc nhiên vì lượng tài liệu về mua sắm công là rất lớn. Tuy nhiên, việc tăng cường tính minh bạch của tài liệu mua sắm có thể giúp

thực hiện sâu sắc hơn những điều khoản đã có trong luật. Trong lĩnh vực xây dựng, một sáng kiến đang được thực hiện để vượt qua những thách thức về tổ chức và công nghệ để đưa các tài liệu mua sắm ra công khai.⁶⁸

Các cách tiếp cận theo ngành cụ thể

Gần như tất cả các biện pháp chống tham nhũng thảo luận cho đến nay và gần như tất cả các cách tiếp cận được sử dụng ở Việt Nam là các cách tiếp cận liên ngành nhằm vào toàn bộ khu vực công. Tuy nhiên tham nhũng có thể sẽ khác từ ngành này sang ngành khác. Một cách tiếp cận có hiệu quả trong ngành này có thể lại không hiệu quả trong ngành khác. Mặc dù Chiến lược quốc gia về chống tham nhũng kêu gọi có cách tiếp cận trong từng lĩnh vực cụ thể, cần có thời gian để xem các chiến lược này được cụ thể hóa như nào cho những lĩnh vực riêng biệt. Các cách tiếp cận cần thiết để xử lý các hình thức thanh toán không chính thức hoặc tham nhũng trong lĩnh vực mua sắm được phẩm trong ngành y tế sẽ khác so với các cách tiếp cận để xử lý tham nhũng trong ngành xây dựng. Ví dụ về khả năng tham nhũng trong hải quan ở nước Nga được trình bày trong Hộp 6.5.

Hộp 6.5. Các cách tiếp cận cụ thể đối với tham nhũng – Hải quan ở Nga

Rất ít các cơ quan công quyền mà các điều kiện cho tham nhũng thể chế lại rõ ràng như trong ngành hải quan. Lượng tiền liên quan là rất lớn và không giống như các cơ quan thuế, các cơ quan hải quan hoạt động ở những vùng địa lý xa xôi, địa điểm hẻo lánh, thường xuyên cả ngày đêm và tương đối ít nhân viên. Điều kiện cho tham nhũng là rất nhiều.

Cơ quan Hải quan Liên bang Nga là một trong những cơ quan chính phủ lớn nhất với hơn 60.000 nhân viên hoạt động trong 11 múi giờ khác nhau. Giới kinh doanh thường xem hải quan là một vật cản đối với thúc đẩy thương mại. Thời gian giao hàng lâu so với các nước khác, được coi là do các nhân viên hải quan kiểm tra giấy tờ hàng hóa và bất kỳ một lỗi nhỏ nào cũng có thể làm chậm trễ chuyển hàng.

Tháng 12/2000, chính phủ Nga thực hiện Chương trình trọng điểm liên bang về phát triển ngành hải quan của Liên bang Nga giai đoạn 2001-2003. Chương trình này nhằm mục đích mang lại minh bạch và nâng cao tính dự đoán cho các hoạt động hải quan, thúc đẩy quan hệ đối tác giữa lực lượng hải quan và cộng đồng thương mại và tạo ra hệ thống giải quyết tranh chấp có hiệu quả.

Chiến lược này nhằm xử lý các động cơ và cơ hội cho tham nhũng và bao gồm các nội dung:

- Hải hòa hóa và đơn giản hóa khuôn khổ quy định về hoạt động hải quan, giảm bớt sự không chắc chắn cho thương nhân,
- Các quy định đơn giản và minh bạch và việc áp dụng biện pháp kiểm tra dựa trên nguy cơ để giảm bớt việc kiểm tra thủ công tràn lan trước đó
- Tự động hóa quy trình hải quan, giảm các khâu không rõ ràng mà có thể tạo cơ hội cho tham nhũng
- Cùng cố hệ thống quản trị hải quan chuyên nghiệp tập trung vào nguồn nhân lực, tái cơ cấu tổ chức và nâng cao hệ thống quản lý
- Tăng cường năng lực của đơn vị thanh tra nhân dân
- Đảm bảo cơ chế kháng nghị độc lập
- Tăng cường cơ chế phản hồi từ bên ngoài
- Tìm kiếm nâng cao tính chính trực thông qua và chỉ số hiệu quả

Giảm tham nhũng là một thách thức dài hạn, nhưng cách tiếp cận theo từng ngành vừa tập trung can thiệp vào những đặc điểm dễ tổn thương của ngành đó và nâng cao trách nhiệm của mỗi ngành.

Nguồn: Carlos Ferreira, Michael Engelschalk và William Mayville. 2007. “Thách thức của việc chống tham nhũng trong cơ quan hải quan” trong Sanjay Pradhan và J. Edgardo Campos, eds.; Các khuôn mặt của tham nhũng-truy tìm tính dễ tổn thương ở cấp độ ngành. Washington DC: Ngân hàng Thế giới.

Khi nghĩ về chống tham nhũng, điều quan trọng phải nhớ rằng nhiều biện pháp cải cách chính sách có thể có mục đích khác nhưng lại có tác dụng giảm tham nhũng. Các cải cách hành chính được nêu trong Chương 4 nhằm đơn giản hóa đời sống cho các doanh nghiệp và công dân nhưng cũng chính những biện pháp cải cách đó cũng làm giảm cơ hội tham nhũng. Cải cách quản lý tài chính công như trong chương 2 nâng cao sự minh bạch và hiệu quả trong sử dụng tài chính công nhưng cũng làm cho các hành vi tham nhũng khó che giấu hơn. Và việc giao quyền cho các tổ chức xã hội dân sự và báo chí như

miêu tả trong phần sau của chương này sẽ giúp hình thành các liên minh xã hội trong cuộc chiến chống tham nhũng.

Giám sát tham nhũng và chống tham nhũng.

Giám sát là biện pháp cần thiết để cho thấy có tiến triển hay không và xác định những điểm yếu cần cải thiện. Việc giám sát chống tham nhũng chẳng hạn như xem có tuân thủ các quy định về minh bạch hóa hay không sẽ giúp xác định cần tăng cường nỗ lực ở đâu. Giám sát các mức độ tham nhũng thông qua khảo sát các công ty và hộ

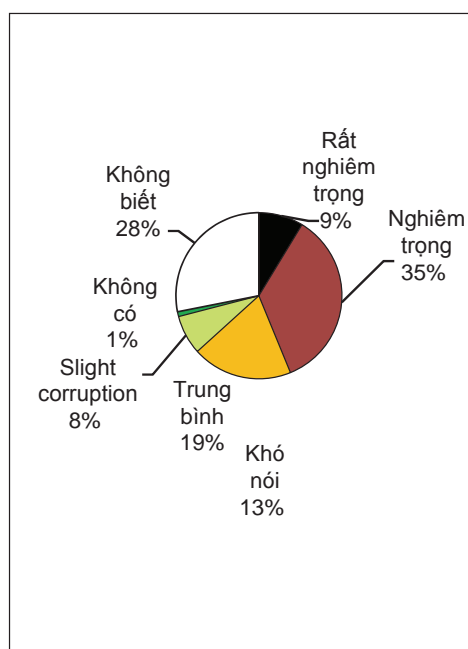
gia đình có thể giúp thể hiện tiến triển ở những lĩnh vực nào và xác định xem cần phải chú ý hơn đến điểm nào. Quan trọng hơn, điều này có thể giúp đảm bảo với công chúng là chính phủ đang chống tham nhũng một cách nghiêm túc. Tiếp theo việc thông qua Công ước LHQ về phòng chống tham nhũng mùa hè năm 2009, việc giám sát đã trở nên quan trọng hơn để đáp ứng được các trách nhiệm báo cáo theo Công ước.

Một hệ thống giám sát tốt đòi hỏi phải theo dõi việc thực hiện các biện pháp chống tham nhũng cũng như mức độ và xu hướng tham nhũng được nhìn nhận và trải nghiệm bởi các cá nhân và doanh nghiệp. Các báo cáo về chống tham nhũng của chính phủ trình lên Quốc hội phải bao gồm các số liệu về việc thực hiện các biện pháp chống tham nhũng đề ra trong Luật phòng chống

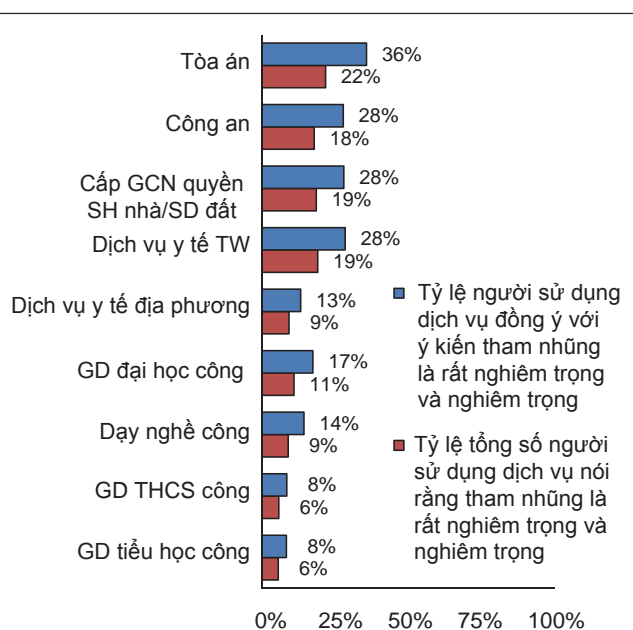
tham nhũng. Mặc dù các thông tin này rất giá trị nhưng việc kiểm tra kỹ hơn mức độ tuân thủ quy định như tuân thủ các điều khoản về minh bạch hóa và xây dựng các chỉ số tuân thủ tốt cũng sẽ có ích. Chiến lược quốc gia về chống tham nhũng đến 2020 kêu gọi thiết lập một hệ thống chỉ số vào cuối 2010, điều này tạo cơ hội thuận lợi để tăng cường giám sát các chính sách phòng chống tham nhũng.

Lượng hóa mức độ và xu hướng tham nhũng cũng không phải là một nhiệm vụ dễ dàng. Các đánh giá lớn, liên quốc gia về cảm nhận mức độ tham nhũng là công cụ quan trọng để thu hút sự chú ý vào vấn đề tham nhũng nhưng lại có rất ít hướng dẫn về các thách thức cụ thể đối với mỗi quốc gia hoặc những thay đổi theo thời gian.⁶⁹ May mắn là một số cuộc khảo sát phù hợp hơn

Hình 6.5. Đánh giá của người dân về mức độ tham nhũng nói chung



Hình 6.6. Đánh giá của người dân nói tham nhũng là nghiêm trọng, theo người sử dụng hoặc không sử dụng dịch vụ



Ghi chú: Tổng số người trả lời trong sơ đồ bên trái là 9.188 người. Sơ đồ bên phải cho thấy tỉ lệ những người nói tham nhũng là nghiêm trọng hoặc rất nghiêm trọng trong tổng số những người đã sử dụng dịch vụ, và tỉ lệ những người nói tham nhũng là nghiêm trọng hoặc rất nghiêm trọng trong tổng số những người sử dụng dịch vụ mà đã không trả lời 'không biết'. Số người trả lời là ít nhất đối với dịch vụ tòa án (56 và 92) và số người trả lời cho những dịch vụ khác là từ 467 đến 6.304.

Nguồn: Tự tính toán dựa trên Mô đun quản trị VHLSS 2008.

với nhiệm vụ này đã được thực hiện tại Việt Nam.

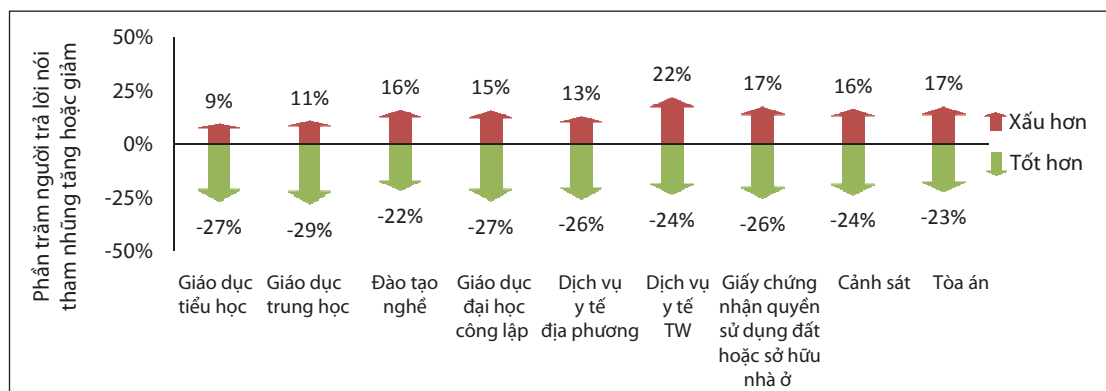
Trong số những người phản hồi cho Mô-đun quản trị VHLSS, khoảng $\frac{1}{4}$ cho biết họ không có ý kiến về mức độ tham nhũng nhưng trong số những người còn lại, phần lớn nghĩ rằng mức độ tham nhũng là rất nghiêm trọng, chỉ có 12% nói rằng không có hoặc có ít tham nhũng (Hình 6.5). Khi được hỏi về những dịch vụ cá nhân các hộ gia đình đã sử dụng (tòa án, cảnh sát, đất đai và đăng ký nhà cửa, dịch vụ y tế và giáo dục), người dân dường như ít tiêu cực hơn nếu xét về khía cạnh ít người trả lời nghĩ rằng tham nhũng là rất nghiêm trọng hoặc nghiêm trọng. (Hình 6.6). So với những người trả lời chưa sử dụng các dịch vụ, những người sử dụng dịch vụ thường nói tham nhũng là nghiêm trọng hoặc rất nghiêm trọng ít hơn. Điều này là đúng đối với tất cả các dịch vụ, ngoại trừ tòa án, trong đó mẫu khảo sát là nhỏ.

Sự tương tác giữa công dân với nhà nước cho thấy một phần bức tranh của tham nhũng. Bức tranh đầy đủ sẽ bao gồm cả sự tương tác giữa các doanh nghiệp với nhà nước, tham nhũng ngay bản thân bên trong nhà nước và thậm chí tham nhũng trong khu vực tư nhân. Trong khi có ít thông tin về mức độ tham nhũng trong hai loại

tham nhũng sau, có một số thông tin về tham nhũng liên quan đến tương tác nhà nước-doanh nghiệp từ các cuộc khảo sát. Trong cuộc điều tra PCI năm 2008 hơn một nửa số doanh nghiệp nói rằng các công ty trong ngành của họ phải trả hoa hồng khi làm việc với chính phủ và 60% công ty nói việc hối lộ các quan chức là một trở ngại tương đối hoặc chủ yếu trong công việc kinh doanh.

Việc hiểu rõ xu hướng trong tham nhũng thậm chí còn phức tạp hơn mặc dù điều này giúp hiểu các nỗ lực chống tham nhũng đang hoạt động như thế nào. Có một số cách tiếp cận để hiểu xu hướng tham nhũng dựa trên khảo sát. Một cách tiếp cận là đơn giản hỏi ý kiến mọi người về xu hướng. Cách tiếp cận này có thể không xác định được xu hướng chính xác, nhưng cũng cho những thông tin hữu ích về việc người dân đánh giá tiến bộ của việc chống tham nhũng như thế nào. Một cuộc điều tra do CECODES và ĐSQ Phần Lan tiến hành ở 9 tỉnh⁷⁰ năm 2008 cho thấy 67% người được hỏi nghĩ rằng mức độ tham nhũng sau khi thực hiện Luật phòng chống tham nhũng là giảm trong khi chỉ có 7% cho rằng là tăng. Những người còn lại cho rằng mức độ không thay đổi. Mô-đun quản trị VHLSS năm 2008 cũng đặt câu hỏi tương tự về xu hướng tham nhũng nhưng kết quả ít tích cực hơn. Khi

Hình 6.7. Xu hướng tham nhũng trong dịch vụ, theo các hộ gia đình 2006-2008



Ghi chú: chỉ bao gồm những người trả lời đã sử dụng dịch vụ từ năm 2006. Số người trả lời sử dụng dịch vụ tòa án là ít nhất (92 người) và đối với các dịch vụ khác là từ 745 đến 6.302 người. Tất cả các cấp giáo dục là chỉ giáo dục công. Hình chỉ tỷ lệ người trả lời nói dịch vụ được cải thiện hoặc xấu hơn từ 2006. Những ai nói không có thay đổi gì không được thể hiện. Câu trả lời “không biết” không được thể hiện.

Nguồn: Tự tính dựa trên số liệu Mô-đun Quản trị VHLSS 2008.

được hỏi về các dịch vụ cụ thể, tỷ lệ hộ gia đình sử dụng dịch vụ nghĩ rằng tham nhũng đã phần nào cải thiện lớn hơn chút ít so với tỷ lệ cho rằng tình hình xấu hơn. Nhìn chung, chỉ khoảng ¼ số người được hỏi cho rằng tham nhũng đang giảm đi. (Hình 6.7)

Một cách tiếp cận thứ hai để đánh giá xu hướng sử dụng các khảo sát là so sánh kết quả trong các khía cạnh đa chiều được nhắc lại. Cuộc khảo sát của PCI có một số câu hỏi liên quan đến tham nhũng. Kết quả nhìn chung cho thấy có tỷ lệ các công ty nói rằng tham nhũng là một trở ngại cho công ty của họ và tỷ lệ các công ty cảm thấy các công ty trong lĩnh vực kinh doanh của họ nhận được đề nghị hối lộ từ các quan chức của tỉnh đã giảm xuống từ 2006 đến 2008.

Cách tiếp cận thứ ba, có lẽ là cách tiếp cận tích cực nhất so với sự thay đổi trong các cuộc khảo sát là tìm trả lời của một công ty trong các thời gian khác nhau. Có 3 cuộc điều tra sử dụng cách tiếp cận “dữ liệu tương đương” này. Một do CIEM/DERG Đại học Copenhagen⁷¹ thực hiện cho thấy số các doanh nghiệp vừa và nhỏ trả hối lộ giảm xuống trong giai đoạn 2005-2007 mặc dù mức độ hối lộ trên tổng doanh thu có tăng nhẹ.

Cuộc điều tra của PCI cũng cho những kết quả lẫn lộn. Trong khi không có thay đổi nhiều về tần suất các công ty nói phải hối lộ trong giai đoạn 2006-2008, tỷ lệ công ty nói hối lộ để trốn thuế và quy định có giảm xuống. Ngược lại mức độ hối lộ trong tổng số doanh thu không giảm xuống và tỷ lệ công ty nói rằng họ trả hoa hồng khi làm ăn với chính phủ lại tăng lên.

Một cuộc điều tra các nhóm công ty thứ ba lại cho kết quả tích cực hơn. Điều tra doanh nghiệp của WB được thực hiện trong năm 2005 và được thực hiện lại 2009. Nhiều nội dung câu hỏi có thay đổi nhưng câu hỏi về việc liệu doanh nghiệp có coi tham nhũng là một trở ngại cho hoạt động của công ty không được giữ lại và do đó có thể so sánh theo thời gian. Trong gần 300 doanh nghiệp, tỷ lệ đánh giá tham nhũng là trở ngại đã giảm xuống trong giai đoạn 2005-2009.

Như vậy nhìn chung các kết quả đánh giá phần nào không đồng nhất và điều này không có gì là khác thường. Người dân không bị quan, tuy nhiên cũng chỉ có một bộ phận nhỏ nói rằng tham nhũng trong cung cấp dịch vụ công giảm đi. Hai cuộc điều tra các doanh nghiệp cũng cho thấy tham nhũng ngày càng cản trở hoạt động ít hơn nhưng cũng cho thấy mức độ hối lộ trên tổng doanh thu đã không giảm xuống. Tuy nhiên cần chú ý là nếu các doanh nghiệp thích ứng với tham nhũng đến mức độ trở thành bình thường và không còn là vấn đề thì tham nhũng sẽ khó bị tiêu diệt.⁷² Trên thực tế, xu hướng có như thế nào thì mức độ vẫn rất đáng lo ngại-hơn một nửa doanh nghiệp trong cuộc điều tra của PCI nói rằng các công ty trong ngành trả hoa hồng khi làm ăn với chính phủ và ¼ các doanh nghiệp trong nghiên cứu của CIEM/DERG Đại học Copenhagen nói họ trả hối lộ. Nhu cầu cảnh giác và đẩy mạnh cuộc chiến chống tham nhũng vẫn mạnh như trước.

Tổ chức Xã hội Dân sự

Khi một nhóm các công dân, các tổ chức hoặc các doanh nghiệp có chung những mối quan tâm thì việc tập hợp họ lại thành các tổ chức xã hội dân sự sẽ có thể đem lại cho họ một tiếng nói mạnh mẽ hơn so với khi đơn độc.

Xã hội dân sự có tổ chức ở Việt Nam gồm có hai phân nhóm riêng biệt. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và một loạt các “tổ chức quần chúng” lớn với cơ cấu chặt chẽ có vị thế chính thức và thực hiện những trách nhiệm gần như chính thức.⁷³ Trong hệ thống đang phân cấp của Việt Nam, sự phân cấp của xã hội dân sự được tiếp cận một cách rất thận trọng. Mặc dù một nghị định đã được ban hành vào năm 2003 để mở rộng các quyền và sự tự chủ của các hiệp hội, nhưng việc thông qua Luật Hiệp hội đã được thảo luận trong suốt một thập kỷ mà vẫn chưa có kết luận. Trong phần này, chúng tôi sẽ tìm hiểu một cách ngắn gọn về bức tranh tổng thể của xã hội dân sự có tổ chức trong bối cảnh phân cấp ở Việt Nam.

Các tổ chức xã hội dân sự (CSO) ở Việt Nam hoạt động dưới nhiều hình thức khác nhau, và

một tỷ lệ lớn dân số tham gia những tổ chức này. Các tổ chức quần chúng, không kể Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, có khoảng 31 triệu thành viên, với các hội lớn nhất chiếm khoảng 23 triệu thành viên. Ngoài ra, nhiều người còn tham gia những tổ chức khác, ví dụ như các tổ chức không yêu cầu tư cách thành viên hoặc các tổ chức dựa vào cộng đồng (xem bảng 6.1). Dựa vào những số liệu này, có thể thấy xã hội dân sự đang tồn tại và tồn tại tốt ở Việt Nam.

Bức tranh tổng thể khi bắt đầu Đổi Mới khác rất nhiều so với hiện nay. Mặc dù một điều luật cho phép thành lập hiệp hội đã được ban hành năm

1957, chỉ có 25 hiệp hội và tổ chức xã hội được thành lập trong khoảng thời gian 1957-1967 và 30 tổ chức được thành lập trong khoảng thời gian 20 năm sau đó, từ 1967 đến 1986.⁷⁴ Có ba điểm chính đã thay đổi một cách tích cực trong quá trình phân cấp và trao quyền cho các tổ chức xã hội dân sự kể từ đó đến nay, đặc biệt là từ cuối những năm 1990. Trước hết, các tổ chức quần chúng mà trước đây thường được coi là trung gian giữa Đảng Cộng sản với người dân thì kể từ năm 1989 đã được phép có sự độc lập hơn trong công tác quản lý và nguồn tài chính. Hoạt động của họ đã trở nên phần nào độc lập hơn và tách khỏi Đảng Cộng sản, và trợ cấp tài chính

Bảng 6.1. Các loại hình Tổ chức Xã hội dân sự trong nước được luật pháp công nhận

Nhóm	Loại hình (2009)	Quy mô (2005-2006)
Các tổ chức quần chúng	1. Mặt trận Tổ quốc	Các tổ chức quần chúng có khoảng 31 triệu thành viên, chưa kể Mặt trận Tổ quốc dù đây là tổ chức bảo trợ cho 29 tổ chức khác.
	2. Hội Phụ nữ	
	3. Hội Nông dân	
	4. Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh	
	5. Hội Cựu chiến binh	
	6. Công đoàn	
Hiệp hội	1. Các hội/hiệp hội	Có khoảng 320 hiệp hội hoạt động ở cấp quốc gia và 2150 hiệp hội ở các tỉnh. Các hiệp hội lớn nhất gồm có: Liên minh Hợp tác xã Việt Nam (khoảng 10,5 triệu thành viên), Hội người cao tuổi (6,4 triệu thành viên), Hội Chữ thập đỏ (4,85 triệu thành viên), Liên hiệp các Hội Khoa học Kỹ thuật Việt Nam (1,15 triệu thành viên)
Các tổ chức không yêu cầu tư cách thành viên	1. Các quỹ xã hội và quỹ từ thiện 2. Các tổ chức khoa học và công nghệ 3. Các trung tâm bảo trợ xã hội 4. Các tổ chức phát triển không yêu cầu tư cách thành viên do các hiệp hội lập ra.	Có khoảng 200 quỹ xã hội và quỹ từ thiện, và 800 tổ chức khoa học công nghệ
Các tổ chức dựa vào cộng đồng	1. Các ban thanh tra nhân dân 2. Các ban giám sát đầu tư của cộng đồng 3. Các nhóm hợp tác 4. Các tổ chức tài chính quy mô nhỏ	Không có số liệu

Nguồn: Các văn bản pháp lý; “Lấp đầy khoảng cách: Xã hội dân sự mới xuất hiện ở Việt Nam” (Irene Norlund, 2007); “Phát triển một môi trường pháp lý lành mạnh để phát triển các tổ chức xã hội dân sự” (VUFO-Trung tâm Nguồn lực Các tổ chức phi chính phủ, 2006).

từ phía Nhà nước cũng đã giảm bớt. Thứ hai, tư cách pháp lý của một số loại hình tổ chức xã hội dân sự đã được mở rộng, và khung pháp lý cho một số tổ chức xã hội dân sự hiện tại đã được tăng cường. Cuối cùng, các tổ chức xã hội dân sự (CSO) đã củng cố tăng cường được quyền và trách nhiệm của mình trong các hoạt động công cộng như tham gia dân chủ cơ sở, tư vấn và trợ giúp pháp lý, cung cấp các dịch vụ công, tham gia phòng chống tham nhũng, thiết lập các cơ quan truyền thông, tham gia xây dựng và đánh giá các văn bản luật và chính sách, cung cấp ý kiến phản hồi về các thủ tục hành chính, và nhiều hoạt động khác.

Tuy nhiên, không phải tất cả các tổ chức xã hội dân sự đều được đối xử công bằng trong tiến trình phân cấp. Các tổ chức quần chúng và các tổ chức được bảo trợ như các hội/hiệp hội thuộc Liên hiệp các Hội Khoa học Kỹ thuật Việt Nam (VUSTA), Liên hiệp các Hội Mỹ thuật và Văn Học Việt nam, Liên hiệp các hội Hữu nghị Việt Nam được trao trách nhiệm giám sát rõ ràng hơn. Theo Quyết định 22 của Thủ tướng Chính phủ, các thành viên của VUSTA có chức năng chính thức là một cơ chế “phản biện xã hội” hoặc “đánh giá độc lập” về các dự án và chính sách của chính phủ. Hơn nữa, các tổ chức quần chúng còn được hưởng thêm một số quyền và trách nhiệm mà các tổ chức xã hội dân sự khác không có, ví dụ như: giám sát các cuộc bầu cử Quốc hội và Hội đồng Nhân dân và tổ chức bổ nhiệm ứng cử viên, hoặc tham gia lựa chọn thẩm phán, tham gia hòa giải cấp cơ sở, hỗ trợ chính quyền địa phương thực hiện dân chủ cơ sở, cùng với các cấp chính quyền ban hành các văn bản pháp lý, v.v.

Sự xuất hiện của mỗi một loại hình tổ chức xã hội dân sự mới đều đi kèm với việc ban hành các biện pháp để đảm bảo trách nhiệm giải trình của tổ chức mới này. Các biện pháp này đều bao gồm những cơ chế quan trọng quy định trách nhiệm giải trình từ trên xuống, ví dụ như các thành viên lựa chọn ban quản lý, các thành viên soạn thảo và thống nhất điều lệ hoạt động của tổ chức, và bổ nhiệm các ban kiểm soát độc lập để giám sát các quỹ tài chính của tổ chức, v.v. Tuy

nhiên, phần lớn các biện pháp nhấn mạnh trách nhiệm giải trình từ dưới lên thông qua một cơ cấu nhiều cấp bậc. Nhiều quyết định liên quan đến các hội/hiệp hội, các tổ chức không yêu cầu tư cách thành viên và một số tổ chức dựa vào cộng đồng cuối cùng vẫn do chính phủ kiểm soát. Việc thành lập các Ban Thanh tra Nhân dân và Ban Giám Sát Đầu tư của Cộng đồng đều do Mặt Trận Tổ Quốc ở cấp xã quyết định. Đó là những quyết định liên quan đến quyền hạn phê duyệt thành lập, sáp nhập, chia tách và giải thể các tổ chức xã hội dân sự, cũng như phê duyệt điều lệ hoạt động hoặc hợp đồng hợp tác của các tổ chức này. Ngoài cơ cấu phê duyệt đó, còn có nhiều biện pháp khác để đảm bảo trách nhiệm giải trình từ dưới lên.

Trong nhiều năm nay, kể từ khi Đổi Mới, các tổ chức quần chúng đã có sự thay đổi trong trách nhiệm giải trình từ dưới lên. Các quy định ban hành năm 1989 về các tổ chức đại chúng yêu cầu, việc thành lập các tổ chức này phải được phép của các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương, và quy định một số cơ quan cấp ngành chịu trách nhiệm quản lý các tổ chức đại chúng này. Với vai trò hoạt động gần như cơ quan nhà nước, các tổ chức đại chúng cũng được đặt dưới một số hình thức trách nhiệm giải trình từ trên xuống. Sự minh bạch trong sử dụng các quỹ của nhà nước đã được tăng cường, và do người dân của các tổ chức quần chúng này giám sát.

Các tổ chức quần chúng

Phạm vi để các tổ chức xã hội dân sự đóng vai trò giám sát chủ yếu phụ thuộc vào hình thức hoạt động của tổ chức đó. Các tổ chức quần chúng có 3 ưu điểm chính: họ có thể huy động một số đông dân chúng, họ có mặt ở toàn quốc, thậm chí ở cấp cơ sở, và họ có nguồn tài chính thường xuyên từ ngân sách nhà nước để có thể duy trì hoạt động. Khả năng của các tổ chức quần chúng trong vai trò kiểm tra các cơ quan hành pháp có thể khá hạn chế do mối quan hệ gần gũi của họ với Đảng Cộng sản và sự phụ thuộc phần nào vào ngân sách nhà nước. Nhưng trên thực tế, các tổ chức quần chúng ở cấp cơ sở có nhiều tự chủ hơn so với các tổ chức ở cấp trung ương.⁷⁶ Ngoài

ra, các tổ chức quần chúng ngày càng nhận được nhiều vốn hơn từ các nhà tài trợ và tổ chức phi chính phủ quốc tế (INGO) để thực hiện các chương trình phát triển, giúp cho họ giảm bớt sự phụ thuộc tài chính vào nhà nước.

Một vai trò chủ chốt của các tổ chức xã hội dân sự với tư cách là các tổ chức hành động tập thể, đó là tập trung phổ biến các quan điểm của các thành viên và thông qua đó, làm cho tiếng nói của họ mạnh mẽ hơn. Một nghiên cứu gần đây cho thấy, khác với các loại hình tổ chức xã hội dân sự khác, các tổ chức quần chúng cho rằng việc truyền đạt các quan điểm và mối quan tâm của các thành viên đến các cấp chính quyền là một mục tiêu chủ yếu trong hoạt động của họ.⁷⁷ Một ví dụ rõ rệt cho thấy vai trò của các tổ chức quần chúng trong việc truyền đạt tiếng nói của người dân đến chính phủ, đó là báo cáo mà Mặt trận Tổ quốc trình bày trong phiên họp toàn thể của Quốc hội. Báo cáo này tổng hợp các ý kiến và khuyến nghị của các cử tri và người dân, và gửi lên Quốc hội, Đảng cũng như Chính phủ. Báo cáo được trình bày trong phiên họp vào mùa xuân năm 2009, với những trích dẫn nêu trong chương đầu của báo cáo VDR này, đã đánh giá tích cực về một số chính sách, nhưng đồng thời, cũng đưa ra một số nhận xét phê bình, bao gồm vấn đề tham nhũng—điều này cho thấy rằng, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức quần chúng khác, mặc dù có liên hệ gần gũi với nhà nước, nhưng vẫn có thể đóng vai trò quan trọng và có tính xây dựng trong việc giám sát. Thực ra, việc các tổ chức này được báo cáo trong phiên mở đầu của kỳ họp quốc hội đã là một cơ hội

hiếm thấy ở nhiều nước khác.

Các hội/hiệp hội

Số lượng các hội/hiệp hội ở Việt Nam đã tăng đáng kể trong hai thập kỷ vừa qua, với số lượng các hiệp hội quốc gia tăng gấp 4 lần so với năm 1990. Sự gia tăng số lượng các hội cấp tỉnh còn ngoạn mục hơn. Trước khi nghị định về các hội/hiệp hội được ban hành vào năm 2003, bình quân mỗi năm có 12 hiệp hội quốc gia mới và 96 hội cấp tỉnh mới được thành lập. Sau khi nghị định nói trên được ban hành, bình quân mỗi năm có 27 hiệp hội quốc gia mới và 758 hội cấp tỉnh mới được thành lập (bảng 6.2). Tạo ra vị thế pháp lý cho xã hội dân sự là điều thiết yếu để họ có thể khuyến khích ý kiến của công chúng.

Tất cả các hiệp hội đều có quyền cung cấp dịch vụ tư vấn và phê bình các vấn đề nằm trong phạm vi hoạt động của hiệp hội. Các doanh nghiệp và hiệp hội chuyên môn còn có quyền phát hiện tham nhũng và báo cáo lên các cơ quan, tổ chức và cá nhân có thẩm quyền. Thực tế cho thấy rằng, nhiều hiệp hội đang tham gia giám sát chính phủ, và có nhiều ví dụ cho thấy các hiệp hội có thể rất hiệu quả khi thực hiện vai trò này (Hộp 6.6).

Các hiệp hội đã báo cáo một số khó khăn gây trở ngại cho việc thực hiện hiệu quả vai trò giám sát của họ. Họ đã báo cáo rằng những khuyến nghị và phê bình của họ về các dự án công trình công cộng và dự án khác mà họ giám sát không phải lúc nào cũng được chính quyền xem xét—chính những người được cho là có trách nhiệm

Bảng 6.2. Số lượng các hiệp hội đăng ký chính thức (số liệu ước tính)

	Các hiệp hội cấp quốc gia	Các hiệp hội cấp tỉnh
1990	100	300
2002	240	1450
2004	301	1800
2006	350	2500
2008	400	6000

Nguồn: Bộ Nội vụ, Ban Tổ chức phi chính phủ (2008); “Gia nhập câu lạc bộ: các tổ chức dân sự ở Việt Nam” (Tiến sĩ Nguyễn Minh Phương, Viện Khoa học Tổ chức Nhà nước, Bộ Nội vụ, tháng 11/2007)

Hộp 6.6. Vai trò giám sát chính phủ của các hội/hiệp hội

Nhiều hội/hiệp hội có trụ sở ở trung ương và chi nhánh cấp tỉnh hiện đang tham gia giám sát các dự án của chính phủ và của ngành, đặc biệt là những dự án sử dụng nguồn lực công.

Một ví dụ nổi bật là Hiệp hội Bảo vệ Người tiêu dùng Việt Nam (VCPA). Sau khi cuộc điều tra của Hiệp hội về sản phẩm nước tương cho thấy những vi phạm lớn về tiêu chuẩn và thông lệ an toàn, Hiệp hội đã gây sức ép với các quan chức của Bộ Y tế để thắt chặt yêu cầu với các nhà sản xuất nhằm đảm bảo rằng sản phẩm được sản xuất đúng tiêu chuẩn. Sau kết quả giám sát và điều tra của VCPA với ngành sản xuất này, phó giám đốc Sở Y tế thành phố Hồ Chí Minh đã bị kỷ luật do không phát hiện được sự kém chất lượng và thiếu an toàn trong sản xuất nước tương.

Một hiệp hội khác cũng đang thực hiện vai trò giám sát, đó là Hội Khoa học Kỹ thuật Thành phố Hồ Chí Minh (USTA). Hiệp hội này đã tìm thấy những sai sót trong gần 80 dự án cơ sở hạ tầng và các dự án xây dựng khác tại thành phố Hồ Chí Minh trong giai đoạn 2003-2006. Những điều tra của Hiệp hội về kế hoạch di dời sân bay Sài Gòn đã tiết kiệm cho thành phố 26 tỷ đồng. Chi nhánh của Hiệp hội tại tỉnh Kon Tum đã đánh giá và phê phán nhiều dự án công trình công cộng tại đây, và khiến cho chính quyền địa phương tiếp nhận và triển khai nhiều khuyến nghị của Hiệp hội.

Những ví dụ khác bao gồm Tổng hội Xây dựng Việt Nam (VFCE) và Hội Lịch sử. VFCE đã phát hiện tham nhũng và lãng phí trong một số dự án xây dựng của chính phủ, và cũng đã làm việc với nhiều bộ ngành, bao gồm cả các cơ quan chính phủ có vai trò giám sát hiệp hội, để xác lập các tiêu chuẩn kỹ thuật công trình mà dựa vào đó, ngành xây dựng có thể thực hiện trách nhiệm giải trình của mình. Hội Lịch sử đã nhân cơ hội này để chỉ ra những điểm không chính xác trong các phiên bản chính thức về một số tình tiết lịch sử.

Nguồn: “Các hình thức tương tác giữa các cơ quan nhà nước và tổ chức xã hội dân sự ở Việt Nam” (Trung tâm Nguồn lực VUFO-NGO, DFID và Đại sứ quán Phần Lan, 2008).

giải quyết vấn đề cũng có thể là những người đang được lợi từ tình hình nguyên trạng và do đó, họ không có động cơ để làm khác đi. Một trở ngại khác đối với nhiều hiệp hội, đó là họ thiếu thông tin cần thiết để có thể hoạt động tốt. Thông thường, các cơ quan chính phủ chưa cung cấp thông tin đầy đủ về các kế hoạch và dự án. Thậm chí nếu những khiếm khuyết này được giải quyết, thì các hiệp hội vẫn sẽ phải đương đầu với thách thức từ sự hạn chế nguồn lực—nhân lực, tiền bạc, thiết bị—làm giảm phạm vi giám sát của họ đối với các dự án và cơ quan chính phủ.

Một số phương diện trong khung pháp lý hiện tại có thể được điều chỉnh để các hiệp hội có thể được thành lập và hoạt động dễ dàng hơn. Thủ tục thành lập hiệp hội vẫn còn rắc rối, phức tạp và mất nhiều thời gian. Để thành lập một hiệp hội, cần phải đi qua 3 bước công nhận và phê duyệt—ủy ban vận động, điều lệ, và hồ sơ đăng ký—mà số lượng tối thiểu phải nộp là 6 loại tài liệu, với thời gian chờ tối thiểu để được phê duyệt là 6 tháng. Các hiệp hội phản nản rằng các yêu cầu pháp lý như trên giống với quy trình xin

giấy phép hơn là đăng ký thành lập. Các tiêu chí để chấp nhận hoặc không chấp nhận đơn đăng ký thành lập hiệp hội còn thiếu minh bạch, khiến cho các cấp có thẩm quyền phê duyệt có khả năng quyết định một cách tùy tiện. Ngoài ra, một số tiêu chí xét duyệt đơn đăng ký của các hiệp hội hiện tại vẫn quá chặt chẽ, ví dụ như yêu cầu số lượng thành viên tối thiểu cao quá mức cần thiết.

Một khía cạnh nữa trong khung pháp lý gây khó khăn cho các hiệp hội, đó là họ phải chịu một cơ chế trực thuộc kép về mặt quản lý nhà nước. Các hiệp hội hiện nay chịu sự “quản lý” của Bộ Nội vụ (nếu là hiệp hội cấp quốc gia) hoặc Ủy ban nhân dân tỉnh (nếu là hiệp hội cấp tỉnh) và một bộ/ngành chủ quản. Trong một số trường hợp, thậm chí còn có sự tham gia quản lý của hai hoặc nhiều bộ chủ quản. Sự tham gia quản lý của các bộ chủ quản có thể đem lại ích lợi, nhất là khi hiệp hội cung cấp những dịch vụ thuộc ngành do bộ chủ quản điều tiết về mặt tiêu chuẩn chất lượng, hệ thống thu phí và các quy định khác. Tuy nhiên, việc giảm bớt gánh nặng quan liêu

đối với các hiệp hội, đồng thời vẫn đảm bảo và khuyến khích các bộ chủ quản tích cực thực hiện chức năng của mình vẫn còn là một thách thức.

Ngoài ra, các hiệp hội đã cho biết về nhiều khó khăn khác do mức độ tham gia của một số cơ quan và quan chức nhà nước trong các hoạt động của họ. Các quy định hiện tại yêu cầu các hiệp hội phải nộp báo cáo tài chính cho các cơ quan nhà nước, trong đó giải trình nguồn lực và việc sử dụng các quỹ vốn, cũng như tình hình tổ chức và hoạt động của hiệp hội. Những biện pháp này có thể cần thiết để đảm bảo trách nhiệm giải trình của các hiệp hội, nhất là trong những giai đoạn phát triển ban đầu—các doanh nghiệp tư nhân cũng cần phải có hệ thống sổ sách kế toán tốt và nộp thuế. Tuy nhiên, sẽ phát sinh vấn đề khi mức độ kiểm soát đạt đến điểm mà tại đó các hiệp hội bị can thiệp và bị hạn chế khả năng cung cấp hiệu quả các hoạt động công ích cũng như phi công ích của mình. Với các hiệp hội mà nếu sau một thời gian hoạt động, họ có thể chứng minh rằng họ đã thực thi trách nhiệm giải trình của mình thông qua các thành viên và xã hội, thì cơ chế kiểm soát nhiều cấp bậc nói trên nên được nói lỏng.

Các Tổ chức Khoa học và Công nghệ

Các tổ chức khoa học và công nghệ mà chức năng đầu tiên là tiến hành nghiên cứu, phân tích và vận động chính sách, có thể đóng vai trò chủ chốt trong giám sát, và thông qua các đánh giá phê bình của mình, họ đã có thể đóng góp nhiều cho những tiến bộ trong chính sách phát triển của Việt Nam, ví dụ như thông qua tiến hành những đánh giá đối nghèo có sự tham gia hoặc tư vấn chính sách nhằm giải quyết những bất ổn hoặc lạm phát trong nền kinh tế vĩ mô. Tuy nhiên, khả năng đóng góp của những tổ chức này đối với hệ thống giải trình trách nhiệm ở Việt Nam đã được đặt dấu hỏi. Quyết định 97 của Thủ tướng Chính phủ, có hiệu lực vào tháng 9 đã quy định rằng, các tổ chức khoa học công nghệ do các cá nhân thành lập theo Luật về Khoa học Công nghệ sẽ bị hạn chế hoạt động ở một số lĩnh vực, và không bao gồm các lĩnh vực nghiên cứu quan trọng. Ngoài ra, nhóm các tổ chức khoa học kỹ thuật

này cũng đối mặt với một trở ngại mới. Những ý kiến phê bình Đảng và Chính phủ phải được trình lên chính phủ theo cơ chế thông tin mật, và không được công bố rộng rãi nếu chưa được phép. Mặc dù trước đây một số hiệp hội khoa học công nghệ đôi khi cũng có các báo cáo mật gửi chính phủ, nhưng họ cảm thấy rằng, sự hạn chế thảo luận ở các diễn đàn công khai nói trên sẽ gây ảnh hưởng đến khả năng chuyển tải rõ ràng các thông điệp tập thể.

Các Ban Thanh tra Nhân dân và Ban Giám sát Đầu tư Cộng đồng

Các tổ chức dựa vào cộng đồng (CBO) là một nhóm tổ chức xã hội dân sự khác tham gia vai trò giám sát. Các ban thanh tra nhân dân và ban giám sát đầu tư cộng đồng đều là các tổ chức xã hội dân sự có thẩm quyền giám sát (xem Hộp 6.7). Tuy nhiên, hai loại hình CBO này còn khá mới và chưa được phát triển đầy đủ tiềm năng. Nghiên cứu về các CBO ở huyện Bắc Ái tỉnh Ninh Thuận⁷⁸ cho thấy, có nhiều khó khăn trong việc thành lập và hoạt động của các CBO tham gia giám sát các chương trình của chính phủ; và một số tổ chức tham gia giám sát chính sách đã giải thể chỉ sau một thời gian tồn tại ngắn. Một trong những hạn chế cụ thể được xác định trong nghiên cứu, đó là thái độ và động cơ của người dân khi tham gia giám sát. Những người dân địa phương thường không coi đây là quyền và trách nhiệm của mình, mặt khác, họ thường phải đương đầu với chính quyền địa phương vốn cũng không mặn mà với việc bị giám sát. Nghiên cứu kết luận rằng, điều thiết yếu là phải xây dựng lòng tin và động cơ thúc đẩy người dân địa phương tham gia giám sát.

Các ban thanh tra nhân dân và ban giám sát đầu tư cộng đồng hoạt động ở cấp xã nhưng họ cũng có quyền giám sát các hoạt động do các cấp chính quyền cao hơn quyết định và quản lý, thậm chí có thể giám sát các hoạt động của doanh nghiệp nhà nước và các đơn vị cung cấp dịch vụ (Hộp 6.7). Do đó, điều rất quan trọng là phải phát triển các cơ chế báo cáo nhanh và hiệu quả lên chính quyền để triển khai hành động giải quyết vấn đề. Trong nhiều trường hợp, điều này có nghĩa là báo cáo trực tiếp lên các cấp chính quyền cao

Hộp 6.7. Các Ban Thanh tra Nhân dân và Ban Giám sát Đầu tư Cộng đồng

Năm 2005, hai tổ chức xã hội dân sự mới với chức năng giám sát đã được công nhận vị thế pháp lý: đó là các ban thanh tra nhân dân và ban giám sát đầu tư cộng đồng. Các ban thanh tra nhân dân chịu trách nhiệm giám sát việc thực thi tất cả các quy định và chính sách của các Ủy ban nhân dân xã, bao gồm các vấn đề liên quan đến chống tham nhũng và giải quyết các tố cáo, khiếu nại. Thẩm quyền trao cho ban giám sát đầu tư tập trung cụ thể vào việc giám sát các dự án và chương trình đầu tư “có ảnh hưởng trực tiếp đến cộng đồng ở cấp xã”, bất kể dự án và chương trình thuộc nguồn vốn nào. Nghĩa là không chỉ bao gồm các dự án đầu tư của chính quyền xã mà còn bao gồm các dự án đầu tư được thực hiện trong địa bàn xã dưới sự quyết định và quản lý của chính quyền trung ương, cấp tỉnh hoặc huyện. Một loạt các khía cạnh đầu tư có thể được giám sát bởi các ban giám sát đầu tư cộng đồng: sự hiệu quả và lãng phí trong sử dụng vốn, sự tuân thủ các quy trình và quy định kỹ thuật, đấu thầu, quy hoạch sử dụng đất, các hệ thống tái định cư, các tác động xã hội và môi trường, v.v.

Năm 2007, thẩm quyền giám sát của hai tổ chức xã hội dân sự nói trên đã được mở rộng một cách đáng kể. Nghị định 47 quy định vai trò và trách nhiệm của xã hội trong phòng chống tham nhũng, đã trao cho các ban thanh tra nhân dân trách nhiệm giám sát sự thực hiện luật phòng chống tham nhũng không chỉ ở cấp xã mà còn ở các cơ quan nhà nước, các đơn vị cung cấp dịch vụ và các doanh nghiệp nhà nước, kể cả thông qua việc phát hiện các trường hợp tham nhũng. Ngoài ra, Pháp lệnh Dân chủ cơ sở đã trao quyền cho các ban thanh tra nhân dân và các ban giám sát đầu tư cộng đồng được tham gia bỏ phiếu bí mật để đánh giá các cán bộ lãnh đạo xã và giám sát mọi hoạt động của chính quyền ở cấp xã thuộc phạm vi dân chủ cơ sở, ví dụ như: ngân sách của xã, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của xã, các quy hoạch sử dụng đất và dự thảo quy hoạch, dự thảo các kế hoạch đền bù tái định cư, các dự án đầu tư, v.v. Một số trong các hoạt động này do chính quyền xã quyết định và quản lý, nhưng các hoạt động khác có thể do các cấp chính quyền cao hơn quyết định và quản lý.

Nguồn: Nghị định 99 (2005), Quyết định 80 (2005), Nghị định 47(2007) và Pháp lệnh về Dân chủ cơ sở (2007).

hơn cấp xã, cũng như báo cáo lên các thể chế giám sát ở cấp cao hơn, như Hội đồng Nhân dân và các ban thanh tra chính phủ. Một hệ thống báo cáo hiệu quả sẽ góp phần tăng cường động cơ của người dân để tham gia giám sát.

Để củng cố, tăng cường các ban giám sát mới này, cũng cần phải xây dựng năng lực cho họ. Mặc dù được trao trách nhiệm phức tạp là giám sát các hoạt động ở cấp xã, nhưng các ban này vẫn chưa có kế hoạch xây dựng kỹ năng và kiến thức để các thành viên có thể thực hiện trách nhiệm của họ, và ngân sách phân bổ cho hoạt động của các ban này vẫn còn rất khiêm tốn. Một đánh giá rà soát các hoạt động thực tế và tính hiệu quả của các ban thanh tra nhân dân cũng như các ban giám sát cộng đồng sẽ giúp xác định mức độ hiệu quả trong thực thi vai trò của các tổ chức mới xuất hiện này.

Cuối cùng, các ban thanh tra nhân dân và ban giám sát đầu tư cộng đồng chưa phải là các tổ

chức hoàn toàn độc lập. Ở cấp xã, các ban này chủ yếu là thành viên của các tổ chức thuộc Mặt trận Tổ quốc, mặc dù các công dân địa phương có quan tâm vẫn có thể tham gia ban. Tương tự, việc tham gia vào các hoạt động chống tham nhũng còn phụ thuộc vào sự phân công của lãnh đạo chính quyền địa phương hoặc của Chủ tịch Ủy ban Nhân dân các cấp. Do đó, nếu định hướng lại cơ cấu tổ chức và thành phần thành viên của các ban này, để các thành viên không rơi vào các mâu thuẫn lợi ích, hoặc thiết lập cơ chế để giải quyết các mâu thuẫn này, thì sẽ có thể tăng cường cả hiệu quả cũng như uy tín của các tổ chức này trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng và trong việc thực hiện các nhiệm vụ giám sát khác.

Quốc hội và Hội đồng Nhân dân

Các cơ quan dân cử ở Việt Nam, Quốc hội và Hội đồng Nhân dân, là những cơ quan được trao quyền trong những thập niên sau khi bắt đầu công cuộc Đổi Mới, trong đó có những quyền

giám sát nhất định. Chức năng nhiệm vụ được mở rộng, bao gồm cả giám sát ngân sách và theo dõi hoạt động kiểm toán ở cấp trung ương và địa phương, và chức năng chống tham nhũng, đặc biệt ở cấp tỉnh, rõ ràng là những nhiệm vụ rất quan trọng.

Quốc hội Việt Nam được thành lập năm 1946 và trước khi Đổi Mới đã được trao quyền giám sát tối cao. Cùng với Đổi Mới, Quốc hội có vai trò độc lập hơn: Hiến pháp 1992 đã thành lập Ủy ban Thường vụ Quốc hội như một cơ quan hoàn toàn độc lập khỏi cơ quan hành pháp, và năm 2001 Luật Tổ chức Quốc hội đã quy định một tỉ lệ phần trăm tối thiểu các đại biểu chuyên trách. Bên cạnh đó, Quốc hội cũng được giao thêm quyền giám sát, quyền bỏ phiếu tín nhiệm, quyền theo dõi hoạt động chống tham nhũng và quyền phê duyệt phân bổ ngân sách cho các ngành, chương trình và địa phương. Đổi Mới cũng củng cố vai trò giám sát của các ủy ban chuyên trách của Quốc hội.

Hội đồng Nhân dân ba cấp được thành lập vào những năm 1950. Cũng giống như Quốc hội, HĐND có quyền giám sát. Tất cả các HĐND đều được trao quyền thẩm định và phê duyệt các văn bản pháp lý của địa phương, chất vấn các cơ quan chức năng cao nhất của địa phương, bỏ phiếu tín nhiệm, và giám sát hoạt động chống tham nhũng ở cấp địa phương.⁷⁹ Quan trọng là HĐND ở cấp tỉnh có quyền phê duyệt phân bổ ngân sách ở ba cấp địa phương.

Vai trò giám sát của HĐND Tỉnh đã trở nên quan trọng hơn kể từ sau Đổi Mới khi chính quyền tỉnh được giao quyền về tài chính công, đầu tư công và quản lý sử dụng đất, cùng với các thẩm quyền khác. Quyền lực mới của các cơ quan hành pháp địa phương đòi hỏi phải có hoạt động giám sát mạnh mẽ hơn ở cấp tỉnh. Bên cạnh đó, HĐND Tỉnh còn có một vai trò đặc biệt quan trọng trong việc giám sát công tác chống tham nhũng của chính quyền địa phương các cấp – các ban chỉ đạo chống tham nhũng phải đối mặt với những vấn đề tiềm tàng là xung đột lợi ích do một thực tế là trưởng ban chỉ đạo chống tham nhũng là chủ tịch UBND Tỉnh.

Gần đây, một chương trình thí điểm trên quy mô lớn nhằm bỏ HĐND cấp quận, huyện, phường đã được phê duyệt. Nếu như thí điểm thành công, sáng kiến này sẽ được triển khai rộng trên toàn quốc. Sáng kiến này nhằm làm cho hệ thống chính quyền địa phương hiệu quả hơn, vì hệ thống phân tầng bậc như hiện nay tạo sự chồng chéo đáng kể và hoạt động kém hiệu quả. Tuy nhiên, việc bỏ Hội đồng Nhân dân có thể ảnh hưởng đến công tác giám sát chính quyền ở cấp quận huyện, phường, nếu như không xây dựng các cơ chế mới. Để bù đắp cho tổn thất đó, sáng kiến này có kế hoạch tăng cường trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương cấp quận, huyện, phường đối với chính quyền cấp cao hơn, bằng cách trao quyền cho chính quyền cấp trên được trực tiếp bổ nhiệm chủ tịch UBND của chính quyền cấp dưới. Điều đáng khích lệ là sáng kiến này cũng lên kế hoạch sẽ tăng cường vai trò của Hội đồng Nhân dân Tỉnh trong việc giám sát chính quyền cấp quận, huyện và phường.

Hạn chế trong công tác giám sát

Quốc hội hiện nay đã quyết đoán hơn nhiều so với những năm trước. Đại biểu quốc hội yêu cầu các bộ trưởng ra trả lời chất vấn trước Quốc hội, thường xuyên buộc các bộ trưởng phải giải trình về tình hình thực hiện của bộ mình, và định kỳ bác bỏ đề xuất của chính phủ. Tuy nhiên, vẫn còn một vài yếu tố gây trở ngại cho vai trò giám sát của Quốc hội và Hội đồng Nhân dân.

Một hạn chế quan trọng chính là số lượng các đại biểu bán chuyên trách quá lớn, những đại biểu này khó bố trí được thời gian cho những nhiệm vụ giám sát. Mặc dù tình hình đã được cải thiện hơn, song hiện nay mới chỉ có 29% đại biểu Quốc hội là đại biểu chuyên trách. Trong các Ủy ban chuyên trách của Quốc hội, tỉ lệ đại biểu chuyên trách cao hơn một chút, đặc biệt là một số ủy ban có tính chất xuyên suốt như Ủy ban Luật (Bảng 6.3). Ở cấp địa phương những thách thức này càng lớn hơn – chỉ có bốn phần trăm đại biểu Hội đồng Nhân dân nhiệm kỳ này là đại biểu chuyên trách.⁸⁰ Một nghiên cứu tình huống mới đây ở tỉnh Ninh Thuận⁸¹ cho thấy chỉ có 16% đại biểu Hội đồng Nhân dân Tỉnh làm

việc chuyên trách, và tỉ lệ này thậm chí còn thấp hơn ở hai Hội đồng Nhân dân huyện (7%) và bốn Hội đồng Nhân dân xã (5-7%). Có đại biểu bán chuyên trách được coi là một lợi thế xét từ góc độ đại diện cho nguyện vọng của người dân ở mọi địa phương, tầng lớp xã hội, tôn giáo và dân tộc.⁸² Đồng thời, tầm quan trọng và khối lượng công việc đòi hỏi phải có sự chuyên tâm toàn thời gian của các đại biểu chuyên trách.

Một yếu tố khác làm cản trở vai trò giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân là xung đột lợi ích tiềm tàng mà các đại biểu làm việc trong cơ quan chính quyền phải đối mặt. Hiện nay Quốc hội có tất cả 99 đại biểu đồng thời làm việc cho chính phủ, chiếm đến 20% tổng số đại biểu. Phần lớn các đại biểu Quốc hội làm việc trong chính quyền ở cấp địa phương (73%).⁸³ Ở Ninh Thuận,

hai phần ba số đại biểu là công chức. Trong các Hội đồng nhân dân huyện và xã chọn làm nghiên cứu, tỉ lệ này lần lượt là 57 và 42%. Những xung đột lợi ích này trở nên đặc biệt rõ rệt trong các phiên chất vấn với chính quyền. Các đại biểu làm trong cơ quan công quyền thường có xu hướng nghiêng về bên hành pháp và ít khi lên tiếng hay đặt câu hỏi chất vấn⁸⁴ để tránh hậu quả xấu, như trả thù hoặc thậm chí mất chức. Đây là những dấu hiệu cho thấy xung đột lợi ích cũng có thể xảy ra trong quá trình thẩm định dự án luật của các Ủy ban của Quốc hội. Một khảo sát năm 2008 do Văn phòng Quốc hội (VPQH) thực hiện với sự hỗ trợ của Ủy ban Châu Âu (EC)⁸⁵ cho thấy chỉ có 25% đại biểu Quốc hội được phỏng vấn cho rằng báo cáo thẩm tra của các Ủy ban Quốc hội có tính phản biện cao. Số đại biểu được phỏng vấn còn lại cho rằng các báo cáo này

Bảng 6.3. Đại biểu Chuyên trách trong Quốc hội

	2002-2007	2007-2012
Quốc hội (chung)	121 (24%)	145 (29%)
Hội đồng Dân tộc	10 (26%)	12 (31%)
Ủy ban các vấn đề xã hội	18 (49%)	14 (35%)
Ủy ban Đối ngoại	8 (24%)	10 (33%)
Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường	14 (39%)	16 (43%)
Ủy ban Kinh tế] 16 (40%)	14 (39%)
Ủy ban Tài chính Ngân sách		10 (29%)
Ủy ban Luật] 21 (62%)	20 (57%)
Ủy ban Tư pháp		14 (41%)
Ủy ban Quốc phòng và An ninh	10 (26%)	9 (26%)
Ủy ban Văn hóa, Giáo dục, Thanh thiếu niên và Nhi đồng	16 (43%)	14 (36%)

Nguồn: Văn phòng Quốc hội (2009).

không khác lắm so với các tờ trình của chính phủ hoặc không có quan điểm nào khác với dự luật được đệ trình.

Việc thiếu phân tích sâu, độc lập và dựa trên bằng chứng cũng được chỉ ra như một khiếm khuyết căn bản trong vai trò giám sát của Quốc hội.⁸⁶ Kết quả cuộc khảo sát của Văn phòng Quốc hội và EC minh họa một số hệ lụy của khiếm khuyết này. Khi phát biểu tranh luận, nhiều người trả lời khảo sát cho rằng các đại biểu chỉ đề ý đến câu chữ thay vì tập trung vào chính sách, và thường không có lập luận thuyết phục. Quốc hội gần đây đã có nhiều nỗ lực đáng kể nhằm cải thiện tình hình. Trung tâm Bồi dưỡng Đại biểu Dân cử dành cho các đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân được thành lập, tiến hành đánh giá nhu cầu đào tạo và xây dựng kế hoạch và chương trình bồi dưỡng. Bên cạnh đó, Viện Nghiên cứu Lập pháp cũng được thành lập như một cơ quan cố định trực thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội với chức năng xây dựng và phổ biến kiến thức cho các đại biểu. Những nỗ lực duy trì kho kiến thức lâu dài cho đại biểu rất đáng biểu dương, đặc biệt khi cân nhắc đến một thực tế là tỉ lệ thay thế đại biểu khá cao từ khóa trước sang khóa sau. Mỗi một khóa quốc hội có khoảng 70% số đại biểu là thay mới. Nếu không có năng lực nghiên cứu và kiến thức của riêng mình, nguồn nhân lực mà Quốc hội đầu tư vào sẽ bị hao hụt rất nhiều mỗi khi kết thúc một khóa quốc hội.

Thiếu thời gian để thực hiện các hoạt động giám sát là một hạn chế lớn khác. Thời gian dành để nghiên cứu tỉ mỉ và thảo luận về ngân sách nhà nước, các chương trình quốc gia và dự án quốc gia trong lịch trình tài chính rất ngắn. Theo quy định của Luật Ngân sách Nhà nước, dự toán ngân sách nhà nước vào phân bổ ngân sách trung ương được gửi cho Hội đồng Nhân dân và các Ủy ban của Quốc hội trước ngày 1 tháng 10. Ủy ban Tài chính và Ngân sách phải hoàn thành việc xem xét trước ngày 5 tháng 10 để dự toán và kế hoạch được hoàn thiện và gửi cho các thành viên Quốc hội 10 ngày trước khi khai mạc phiên họp thảo luận về ngân sách. Một tuần làm việc cho Ủy ban tài chính và ngân sách chủ trì việc xem xét cùng với Hội đồng Dân tộc và các ủy ban khác của

Quốc hội dường như không tương xứng với tầm quan trọng của công việc này. Kinh nghiệm của các nước khác cho thấy thời gian dành cho Quốc hội và các Ủy ban xem xét thảo luận ngân sách trung bình là hai đến ba tháng, một số trường hợp còn lên đến bốn tháng.

Các đại biểu Quốc hội cũng có rất ít thời gian nghiên cứu dự thảo luật trước phiên họp toàn thể. Khảo sát của VPQH và EC cho thấy đa số đại biểu (84%) cho rằng thời gian nghiên cứu dự thảo luật là không đủ. Phần đông đại biểu (93%) còn cho biết họ nhận được dự thảo luật dưới 20 ngày trước phiên họp toàn thể, và khoảng một phần ba cho biết họ chỉ nhận được tài liệu trước từ 5 đến 10 ngày. Hơn nữa, thời lượng cố định dành cho thảo luận mỗi dự án luật cũng hạn chế sự đóng góp ý kiến của đại biểu. Ví dụ, trong thời gian đọc dự thảo Luật Ban hành các Văn bản Quy phạm Pháp luật vào phiên họp mùa thu năm 2007, chỉ có hai phần ba trong số 44 đại biểu đăng ký phát biểu có cơ hội được nói. Chính vì vậy không có gì đáng ngạc nhiên khi một phần ba số đại biểu cho rằng luật “thường” được phê chuẩn mà không được thảo luận kỹ.

Phiên bỏ phiếu bất tín nhiệm đầu tiên được tổ chức vào năm 2004 khi Quốc hội miễn nhiệm Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn sau những cáo buộc về tham nhũng. Tuy nhiên, do thiếu quy định cụ thể về hình thức và thủ tục nên việc bỏ phiếu tín nhiệm cho các vị trí dân cử hay được bỏ nhiệm của Quốc hội ít khi được thi hành. Quy định hiện nay yêu cầu phải có ít nhất 20% tổng số đại biểu yêu cầu, song không nói rõ phải lấy ý kiến của các đại biểu như thế nào, và làm thế nào đạt được sự thống nhất của các đại biểu. Dựa trên ví dụ của Ninh Thuận, tình hình ở Hội đồng Nhân dân cũng không khá hơn so với Quốc hội. Khi được hỏi về hiệu quả của quá trình bỏ phiếu tín nhiệm, nhiều đại biểu Hội đồng Nhân dân tỉnh Ninh Thuận (36%) trả lời rằng việc này chưa được thực hiện. Tỉ lệ trả lời cũng tương tự tại Hội đồng Nhân dân huyện Phan Rang – Tháp Chàm.

Việc thiếu quy định cụ thể không chỉ ảnh hưởng đến việc thực hành bỏ phiếu tín nhiệm mà còn

ảnh hưởng đến việc thực hiện các kiến nghị của Hội đồng Nhân dân. Khuôn khổ pháp lý hiện nay về Hội đồng Nhân dân quy định chi tiết nội dung và quy trình hoạt động giám sát, song lại không nêu chi tiết công việc cần phải làm trong giai đoạn sau giám sát. Nghiên cứu tại Ninh Thuận cho thấy việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát rất hạn chế do thiếu cơ chế thực hiện cũng như những chế tài cụ thể. Việc thực thi phụ thuộc vào các cá nhân chịu trách nhiệm theo dõi thực hiện khi họ tham gia các cuộc họp của chính quyền. Sắp tới Luật Tổ chức Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân sửa đổi có thể cải thiện tình hình này bằng cách làm rõ trách nhiệm của Thường trực Hội đồng Nhân dân và các ban chuyên môn trong việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát, tăng cường vai trò của tổ chức xã hội dân sự trong giai đoạn sau giám sát, và yêu cầu chính quyền báo cáo về kết quả thực hiện các kiến nghị.

Bên cạnh đó, hoạt động giám sát của Hội đồng Nhân dân cũng chưa phát huy hết tiềm năng do cá nhân các đại biểu ít tham gia vào hoạt động giám sát. Nghiên cứu ở Ninh Thuận cho thấy, ở mọi cấp, giám sát bởi cá nhân đại biểu là rất hạn chế hoặc hầu như không có. Dần dần tăng

số lượng đại biểu chuyên trách và xây dựng kế hoạch hàng năm về các vấn đề cần ưu tiên giám sát có thể góp phần cải thiện tình hình. Một điều không kém phần quan trọng khác là khuyến khích quan hệ đối tác với các tổ chức giám sát khác. Tăng cường phối hợp giữa Hội đồng Nhân dân với Ban Thanh tra Nhân dân và Ban giám sát đầu tư cộng đồng có thể là một cơ hội đầy hứa hẹn.

Trách nhiệm giải trình

Các chính sách nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình của Quốc hội và Hội đồng Nhân dân đã được cải thiện đáng kể cùng với công cuộc Đổi Mới. Tiếp xúc với cử tri và hỗ trợ cử tri giải quyết đơn thư khiếu tố được chú trọng nhiều hơn. Công tác giám sát bầu cử cũng được đẩy mạnh, các quy trình và quy tắc bầu cử mang tính hòa nhập hơn. Các ứng cử viên và đại biểu chuyên trách phải công khai thu nhập và tài sản. Đại biểu Hội đồng Nhân dân chịu sự bỏ phiếu tín nhiệm của cử tri, và Hội đồng nhân dân xã cũng tiến hành bỏ phiếu tín nhiệm cho vị trí chủ tịch. Quan trọng là Quốc hội đã cải thiện việc thu thập ý kiến cử tri trong quá trình xây dựng pháp luật, và mở ra các phiên chất vấn công khai được

Bảng 6.4. Đại biểu Quốc hội từ Hiến pháp 1992

	1992-1997	1997-2002	2002-2007	2007-2012
Đại biểu	395	450	498	493
Tự ứng cử	2 (1%)	3 (1%)	2 (1%)	1 (1%)
Ngoài đảng	33 (8%)	68 (15%)	51 (10%)	43 (9%)
Đại biểu khóa đầu	n/a	327 (73%)	363 (73%)	345 (70%)
Phụ nữ	74 (19%)	118 (26%)	136 (27%)	127 (26%)
Dân tộc thiểu số	66 (17%)	78 (17%)	86 (17%)	87 (18%)
Nông dân	58 (15%)	17 (4%)	6 (1%)	6 (1%)
Kinh doanh	19 (5%)	22 (5%)	14 (3%)	17 (3%)

Nguồn: Văn phòng Quốc hội (2009).

truyền hình trực tiếp và nhận được sự chú ý của đông đảo người dân.

Quy trình bầu cử ở Việt Nam có hai bước chính: đề cử và bầu cử đại biểu từ những người được đề cử. Việc đề cử chủ yếu do Mặt trận Tổ quốc tiến hành, cơ quan này chịu trách nhiệm sắp xếp các hội nghị hiệp thương để lựa chọn và đề cử, và ban bầu cử chịu trách nhiệm duyệt danh sách ứng cử viên. Ngoài ra còn có ảnh hưởng của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Hội đồng Nhân dân, hai cơ quan này sẽ đề xuất số lượng và thành phần ứng cử viên. Hầu như tất cả những người dân có đủ quyền công dân ở Việt Nam đều tham gia vào bước thứ hai trong quy trình bầu cử. Tỷ lệ đi bầu thường lên đến 99% hoặc cao hơn. Bên cạnh đó, cử tri cũng rất quan tâm đến hoạt động bầu cử. Theo một cuộc khảo sát lấy ý kiến người dân do Văn phòng Quốc hội và EC thực hiện

trước kỳ bầu cử gần đây nhất vào năm 2007,⁸⁷ 82% người trả lời câu hỏi cho biết họ rất quan tâm đến bầu cử, và chỉ có 1,4% nói họ không quan tâm.

Tỷ lệ đại biểu nữ tăng lên cùng với Luật Bầu cử 1997, song không có nhiều thay đổi kể từ đó cho đến nay (Bảng 6.4). Trong quốc hội hiện nay (khóa 2007-2012) tỷ lệ đại biểu nữ chiếm 26% tổng số đại biểu Quốc hội, và thấp hơn một chút ở Hội đồng Nhân dân. Mặc dù không điển hình – tỷ lệ đại biểu nữ trung bình ở các nước đang phát triển vào khoảng 17% và các nước phát triển là 23% – tiếng nói mạnh mẽ của phụ nữ trong quốc hội là rất quan trọng để đảm bảo luật pháp phản ánh quan điểm và kinh nghiệm của phụ nữ, và đơn giản là để tăng thêm đội ngũ nhân tài cho công tác xây dựng pháp luật.⁸⁸ Ngoài yếu tố số lượng, cách thức tổ chức đại biểu nữ cũng mang

Hộp 6.8. Nhóm Nữ Nghị sĩ Việt Nam

Ngày 15/5/2008, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành nghị quyết về việc “thành lập Nhóm Nữ Nghị sĩ Việt Nam”. Nghị quyết này được ban hành dựa trên đề nghị của Ủy ban Các vấn đề Xã hội của Quốc hội về việc thành lập nhóm.

Ủy ban Các vấn đề Xã hội chủ trì và chịu trách nhiệm về hoạt động của Nhóm. Chủ nhiệm Ủy ban - bà Trương Thị Mai là Chủ tịch, và trên cương vị này, chịu trách nhiệm giải trình trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội về các hoạt động của Nhóm. Tất cả 127 đại biểu nữ của Quốc hội đều có thể tham gia nhóm này trên cơ sở tự nguyện. Mục tiêu của Nhóm bao gồm:

- Cung cấp thông tin và nâng cao kiến thức của đại biểu nữ trong hoạt động của Quốc hội tại mỗi kỳ họp của Quốc hội khóa 12, đặc biệt là về các vấn đề giới và vai trò đại diện của Đại biểu nữ.
- Cải thiện kỹ năng của đại biểu nữ trong công tác của Quốc hội và về phân tích giới và nhận thức về giới; tạo ra một diễn đàn cho các đại biểu nữ chia sẻ kinh nghiệm về các vấn đề giới và lồng ghép vấn đề giới vào luật.
- Mở rộng quan hệ để phổ biến và huy động nguồn lực thông qua sự tham gia của phụ nữ vào các hoạt động của Nhóm.
- Đẩy mạnh sự tham gia của Nhóm vào các diễn đàn đa phương và song phương về các vấn đề thời sự như chống buôn người, hôn nhân giữa phụ nữ Việt Nam và người nước ngoài, chống bạo lực gia đình, và trao đổi kinh nghiệm giữa các đại biểu nữ về lồng ghép các vấn đề giới vào luật pháp.

Việc thành lập nhóm nữ nghị sĩ là một chiến lược hiệu quả được sử dụng để tác động đến sự thay đổi ở nhiều quốc hội trên thế giới. Trong một số trường hợp, các nhóm nữ nghị sĩ là nơi tập trung nữ nghị sĩ từ các đảng phái chính trị khác nhau lại để làm việc về những vấn đề có chung mối quan tâm. Các nhóm nữ nghị sĩ còn là những diễn đàn để làm việc với các đối tác khác trong cộng đồng, như xã hội dân sự và doanh nghiệp tư nhân. Một nghiên cứu về Liên minh nghị viện thế giới mới đây cho thấy ở những nước có nhóm nữ nghị sĩ, 61% số người được phỏng vấn nói rằng họ đã thành công trong việc gây ảnh hưởng đến nghị viện hoặc các hoạt động lập pháp, và hoạt động giám sát.

Nguồn: Ballington 2008.

đến sự khác biệt. Những tổ chức hành động tập thể như Nhóm Nữ Nghị sĩ Việt Nam có thể góp phần nâng cao tiếng nói của các đại biểu nữ (Hộp 6.8).

Tỉ lệ đại biểu là người dân tộc thiểu số trong quốc hội tương ứng với tỉ lệ của dân tộc thiểu số trong tổng dân số. Ngược lại, nông dân và doanh nhân thuộc khối tư nhân lại có tỉ lệ đại diện rất thấp. Nông dân chiếm đa số trong dân số Việt Nam (khoảng 70%) nhưng chỉ chiếm 1,2% số đại biểu trong quốc hội hiện nay. Khối doanh nghiệp đang ngày càng đóng vai trò quan trọng hơn trong nền kinh tế, song điều này không được thể hiện bằng sự tăng tỉ lệ doanh nhân trong số đại biểu quốc hội. Hiện nay doanh nhân chỉ chiếm 3,4% số đại biểu Quốc hội.

Quốc hội thành lập các đoàn đại biểu cấp tỉnh để giúp duy trì tiếp xúc với cử tri. Công tác tiếp xúc với cử tri cũng khá thuận lợi bởi một thực tế là một tỉ lệ lớn các đại biểu Quốc hội nằm ở các tỉnh (69%). Tuy nhiên, việc tiếp xúc cử tri của đại biểu quốc hội vẫn còn hạn chế. Một trở ngại chủ yếu chính là các đại biểu bị hạn chế về thời gian, do khối lượng công việc quá nhiều và họ chỉ là đại biểu bán chuyên trách. Bên cạnh đó, những cử tri thường cho ý kiến về dự thảo luật tại các hội nghị và các buổi tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội bản thân cũng thường là cán bộ cấp cơ sở.⁸⁹ Theo nghiên cứu tình huống ở Ninh Thuận, thành phần xã hội của cử tri tham gia vào các cuộc họp với đại biểu Hội đồng nhân dân thiếu sự đa dạng.

Xét từ nhiều góc độ, Quốc hội giống như một tổ chức xã hội dân sự, có điều là với quyền lực tối cao. Với một con số giới hạn các kênh khiếu nại mà người dân có thể sử dụng như đã thảo luận ở những chương trước, nhiều người phản ánh rằng những bức xúc của mình lên Quốc hội. Khối lượng khiếu nại nhiều đến mức Quốc hội gặp nhiều khó khăn trong việc xử lý một cách hiệu quả các đơn thư khiếu tố mà người dân gửi lên. Quốc hội chỉ có chức năng nhắc nhở, thúc giục các quan chức chính phủ giải quyết khiếu tố trong một khung thời gian nhất định. Quốc hội không thể tự mình giải quyết đơn thư, kể cả trong trường hợp vấn đề ảnh hưởng đến nhiều người

dân. Mặc dù Quốc hội có một vụ dân nguyện trực thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội, song lại không có một ủy ban chuyên trách về khiếu nại tố cáo hay bộ phận thanh tra quốc hội.

Quốc hội 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 những ý kiến tư vấn chính sách của các tổ chức xã hội dân sự Việt Nam. Đầu năm 2007, Quốc hội đã xây dựng một trang web để đăng tải các dự thảo luật để thu thập ý kiến công chúng. Năm 2008, tất cả các dự thảo luật và 88% các dự thảo pháp lệnh đã được đăng tải, là một bước cải thiện đáng kể ngay trong năm đầu tiên thực hiện.

Thông tin

Trọng tâm của hầu hết mọi thảo luận trong báo cáo VDR này chính là vấn đề thông tin. Các hệ thống trách nhiệm giải trình mới cần thiết cho một hệ thống phân cấp 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 phải có thông tin. Để người dân biết về quyền và nghĩa vụ của mình, và có thể 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 tới công chúng, họ cũng cần thông tin.

Tuy nhiên, hiện nay người dân và doanh nghiệp Việt Nam, báo chí và xã hội dân sự, và kể cả một số cán bộ nhà nước cũng không đáp ứng được nhu cầu mà họ mong muốn, vì đơn giản là họ không có được thông tin mà họ cần một cách hệ thống. Tiếp cận các văn bản pháp luật đã được cải thiện, nếu chưa phải là hoàn thiện, và tiếp cận với thủ tục hành chính cũng đang tăng cùng với chương trình cải cách thủ tục hành chính của chính phủ. Tuy nhiên, kể cả đối với chức năng thiết thực nhất của thông tin – phải làm việc như thế nào – một số người dân vẫn thấy khó kiếm

được thông tin. Khi đặt câu hỏi với những người phải sử dụng các dịch vụ khác nhau của chính phủ rằng liệu thông tin hướng dẫn có khó kiếm hay không, nhiều người sử dụng dịch vụ nói rằng không đơn giản. Như đã thảo luận ở chương 4, đối với dịch vụ công chứng hoặc đăng ký một số dịch vụ khác, phần lớn người trả lời nói rằng họ dễ dàng tìm thấy hướng dẫn, trong khi đó những ý kiến tiêu cực hơn được dành để nói về những khiếu nại hành chính, và việc xin cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất.

Như chúng tôi thảo luận trong suốt báo cáo VDR này, việc tham gia tích cực của công dân trong các vấn đề của nhà nước có thể giúp đảm bảo rằng các quyết định của nhà nước có cân nhắc đến những đóng góp quý báu của người dân, đặc biệt là về những vấn đề ảnh hưởng trực tiếp đến người dân, và cũng đảm bảo rằng người dân cảm thấy tin tưởng vào phương hướng hành động được lựa chọn. Đầu tư vào các quy trình tham gia cũng có thể tăng cường hiệu quả chính sách, vì sự tham gia của người dân có thể giúp làm cho quá trình thực hiện dễ dàng hơn. Tuy nhiên, để tham gia một cách hiệu quả, người dân cần có thông tin. Mô-đun Quản trị nhà nước của VHLSS đặt câu hỏi về mức độ quan tâm của người được phỏng vấn đối với các văn bản khác nhau của địa phương, như quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch đền bù và hỗ trợ tái định cư, phí và lệ phí do xã thu, v.v. Từ 25 – 50% người trả lời cho biết họ quan tâm đến những văn bản này. Nhưng khi được hỏi về lượng thông tin mà họ có về những văn bản này, thì nhiều người cho biết họ có ít thông tin, và phần đông những người nói rằng họ có thông tin cũng cho rằng thông tin không đáp ứng được nhu cầu.

Một số thông tin có tầm quan trọng quốc gia. Như đã thảo luận trong chương 5, hiểu rõ pháp luật được áp dụng đối với cá nhân như thế nào đòi hỏi phải có thông tin về việc pháp luật được áp dụng ra sao với người khác. Đặc biệt khi ngôn ngữ pháp lý có thể diễn giải theo các cách khác nhau, hoặc khi giữa các luật có sự mâu thuẫn, một số thông tin đơn giản về phán quyết của tòa án có thể sẽ rất hữu ích. Tuy nhiên, hiện nay thông tin về các bản án của tòa khó tiếp cận rộng

rãi một cách có hệ thống. Tương tự, chương này cũng thảo luận rằng báo chí, vốn càng ngày càng được yêu cầu phải đóng vai trò tích cực trong việc thông tin cho công chúng về nhiều vấn đề, bao gồm cả việc thúc đẩy hoạt động chống tham nhũng, lại thấy mình phải lấy thông tin từ các nguồn chính thức. Các nhà nghiên cứu cũng cho biết họ gặp khó khăn lấy thông tin để phục vụ cho các phân tích chính sách của họ. Nếu không có một chính sách tiếp cận thông tin một cách hệ thống, các nhà báo và các nhà nghiên cứu, và thậm chí cả các cán bộ chính phủ sẽ rất khó có thể làm tốt công việc của mình.

Tình hình này rõ ràng cần phải thay đổi, song sự xung đột giữa văn hóa pháp luật và văn hóa tổ chức vốn nhấn mạnh mức độ bí mật và nhu cầu thực sự phải bảo vệ một số loại thông tin nhất định, và nhu cầu làm cho việc công khai thông tin trở thành nguyên tắc chứ không phải là ngoại lệ, là một thách thức to lớn. Trong phần này, chúng tôi thảo luận thách thức trong việc tạo ra nền móng vững chắc trong luật pháp cho vấn đề tiếp cận thông tin, sau đó đề cập đến câu hỏi về các thách thức thực hiện cần phải được giải quyết để cải thiện tiếp cận thông tin.

Cơ sở Pháp lý về Tiếp cận Thông tin

Một dự thảo văn bản có thể trở thành Luật Tiếp cận thông tin đầu tiên của Việt Nam được xây dựng vào năm 2009 và có thể được thảo luận lần đầu tiên tại kỳ họp mùa xuân năm 2010 của Quốc hội, sau khi bị hoãn lại từ kỳ họp mùa thu 2009. Nhưng chính xác thì luật này đề cập đến nội dung gì, và như thế nào?

Tiếp cận thông tin được công nhận là một quyền trong Hiến pháp và hiện nay có nhiều văn bản pháp luật quy định về vấn đề tiếp cận thông tin của chính phủ. 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

Hộp 6.9. Quy định về Thông tin

Một tổng kết đơn giản về những quy định là thông tin phải được các bộ ngành chính phủ công khai cho thấy nhiều luật và các văn bản pháp luật khác có những quy định như vậy:

1. Pháp lệnh về Bảo vệ Bí mật Nhà nước (2000)
2. Nghị định 33, về việc thực hiện Pháp lệnh về Bảo vệ Bí mật Nhà nước (2002)
3. Luật Chống tham nhũng (2005)
4. Nghị định 120 hướng dẫn thực hiện một số điều của Luật Chống tham nhũng (2006)
5. Nghị định 47 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 (2007)
6. Pháp lệnh Dân chủ Cơ sở (2007)
7. Luật Xuất bản (2004)
8. Luật Thống kê (2003)
9. Luật Giao dịch điện tử (2005)
10. Luật Công nghệ thông tin (2006)
11. Nghị định 64 về ứng dụng Công nghệ thông tin trong các cơ quan nhà nước (2007)
12. Luật Ngân sách Nhà nước (2002)
13. Nghị định 60 hướng dẫn thực hiện Luật Ngân sách Nhà nước (2003)
14. Quyết định 192 của Thủ tướng về minh bạch tài chính công (2004)
15. Luật Kiểm toán Nhà nước (2005)
16. Nghị định 91 hướng dẫn công bố kết quả kiểm toán và kết quả thực hiện kết luận và đề nghị của Kiểm toán Nhà nước (2008)
17. Luật Đấu thầu (2005)
18. Nghị định 58 hướng dẫn thực hiện luật đấu thầu và lựa chọn các nhà thầu xây dựng (2008)
19. Luật Quản lý và Sử dụng Tài sản Nhà nước (2008)
20. Quyết định 115 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 (2008)
21. Luật Ban hành các Văn bản quy phạm Pháp luật (2008)
22. Luật Ban hành các Văn bản quy phạm Pháp luật của Ủy ban Nhân dân và Hội đồng Nhân dân (2004)
23. Chỉ thị 32 của Thủ tướng về giải quyết công việc của người dân và doanh nghiệp (2006)
24. Quyết định 07 của Văn phòng Chính phủ về tổ chức lấy ý kiến cá nhân và doanh nghiệp về thủ tục hành chính qua internet (2006)
25. Nghị định 20 về việc lấy ý kiến cá nhân và tổ chức về chính sách và quy định hành chính (2008)
26. Quyết định 07 của Thủ tướng Chính phủ về việc thực hiện kế hoạch tình gián thủ tục hành chính (2008)
27. Luật Báo chí (1989, sửa đổi năm 1999)
28. Nghị định 51, về thực hiện Luật Báo chí (2002)
29. Quyết định 77 của Thủ tướng về phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí (2007)
30. Quyết định 1390 của Thủ tướng về vấn đề phối hợp giữa các bộ ngành và cơ quan trung ương trong cung cấp thông tin cho báo chí (2008).

Phần lớn các quy định này đều chỉ ra các loại 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 đảm bảo tuân thủ, hay các thủ tục từ chối khiếu nại như thế nào.

Nguồn: Maria Delfina Alcaide, 2009. “Tiếp cận thông tin ở Việt Nam — khung pháp lý hiện hành”.

cá nhân và tổ chức trong việc yêu cầu thông tin từ các cơ quan, tổ chức và đơn vị của chính phủ, cũng như nghĩa vụ của cơ quan chính phủ phải trả lời yêu cầu thông tin trong vòng 10 ngày. Pháp lệnh về Dân chủ Cơ sở quy định rất toàn diện về những thông tin phải công khai ở cấp xã, cũng như hình thức công bố. Còn có nhiều văn bản pháp luật khác yêu cầu công khai thông tin trong tất cả các bộ ngành thuộc chính phủ (Hộp 6.9), và một số luật cho một số ngành cụ thể.

Nhìn chung, khung pháp lý hiện hành đã bao quát toàn diện những thông tin phải được công khai. Tuy nhiên, có hai lý do chính vì sao vẫn cần phải có luật tiếp cận thông tin: thứ nhất là để giúp thực hiện tốt hơn những nội dung đã quy định trong luật pháp, thứ hai là để nhận rõ lợi ích làm cho công khai thông tin trở thành thông lệ chứ không còn là một ngoại lệ. Chúng tôi sẽ lần lượt thảo luận các ý này.

Mặc dù nhiều quy định pháp lý yêu cầu phải công khai một số văn kiện, song những quy định này nằm rải rác ở trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau, gây khó khăn và mất thời gian cho các cán bộ nhà nước biết được nghĩa vụ của họ là gì liên quan đến loại hình thông tin cần phải 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 phê duyệt. Chỉ có một số quy định (ví dụ Luật Ban hành các Văn bản Quy phạm Pháp luật, Pháp lệnh Dân chủ Cơ sở) là tiến xa thêm một bước bằng cách yêu cầu công khai cả các văn kiện đã phê duyệt và dự thảo văn kiện, từ đó khuyến khích sự tham gia của người dân.

Mặc dù đã có tất cả những quy định pháp luật như trên về vấn đề công khai thông tin, song thông tin có thể được tiếp cận dễ dàng hay cung cấp theo yêu cầu, hoặc không. Phần lớn các văn bản quy phạm 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. Điều quan trọng là không có quy định nào về các cơ quan hay cán bộ chuyên trách cung cấp thông tin, trừ quy định về người phát ngôn trước cơ quan báo chí. Quyền yêu cầu thông tin cũng chỉ được quy định trong một số văn bản quy phạm pháp luật liệt kê trong Hộp 6.9. Quyền yêu cầu thông tin được quy định trong Luật Phòng, Chống tham nhũng, nhưng không được quy định trong phần lớn các văn bản pháp luật khác về vấn đề tiếp cận thông tin.

Mặc dù trách nhiệm thể chế thường được quy định để giám sát toàn bộ quá trình thực hiện một văn bản pháp luật nào đó, song lại rất ít văn bản nói rõ trách nhiệm thể chế trong việc giám sát nhiệm vụ cung cấp thông tin cụ thể. Văn bản hướng dẫn thực hiện Luật Phòng, Chống tham nhũng quy định rằng người đứng đầu cơ quan, tổ chức và đơn vị chịu trách nhiệm giám sát thực hiện việc cung cấp thông tin, nhưng chỉ là ngầm định. Theo khung pháp lý hiện hành, hệ thống giám sát tiếp cận thông tin bao gồm nhiều tổ chức và cơ quan chức năng với nhiệm vụ ngầm định, chứ không phải quy định rõ ràng.

Một phương án được áp dụng ở các nước khác là thành lập một cơ quan giám sát với nhiệm vụ rõ ràng là giám sát việc thực hiện quy định về thông tin trong tất cả các ngành và cơ quan chính phủ. Như mô tả trong Hộp 6.10, 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 ở những quốc gia khác.

Chỉ có một số văn kiện pháp lý được nêu trong Hộp 4 quy định rõ việc không cung cấp thông tin là vi phạm pháp luật phải được xử lý. Một ngoại lệ là Luật Phòng, Chống tham nhũng, trong đó văn bản hướng dẫn thực hiện nêu rõ không cung cấp thông tin sẽ bị kỷ luật. Tuy nhiên, ngay cả bộ luật này cũng không quy định rõ ràng chế tài đối với những hình thức vi phạm cụ thể là gì.

Như vậy, 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

Hộp 6.10. Kinh nghiệm quốc tế về giám sát việc thực hiện luật tiếp cận thông tin

Tiếp cận thông tin càng ngày càng được công nhận trong luật pháp quốc tế, và nhiều nước đã ban hành luật liên quan đến nội dung này. Mặc dù trong năm 1993 chỉ có 13 nước có luật tiếp cận thông tin, cho đến thời điểm này trên 80 quốc gia đã thông qua luật này.

Đánh giá nhanh kinh nghiệm của các nước khác trong việc thực hiện luật tiếp cận thông tin cho thấy nước nào quy định rõ ràng cơ chế và cơ quan chịu trách nhiệm giám sát thực hiện luật là những nước thành công nhất. In-đô-nê-xia, Thái Lan và Mê-hi-cô đều là những nước đang phát triển đã ban hành luật trong đó có các chương quy định cụ thể về cơ quan chịu trách nhiệm thi hành. Ở Thái Lan, Ban Thông tin Chính thức nhận đơn khiếu nại về việc không công bố thông tin và báo cáo cho chính phủ. Ở Mê-hi-cô, Viện Tiếp cận Thông tin Nhà nước Liên bang là một cơ quan độc lập có nhiệm vụ giám sát thi hành luật ở cấp quốc gia. In-đô-nê-xia hiện nay đang trong quá trình thành lập một Ủy ban Thông tin.

Trong quá trình soạn thảo Luật Tiếp cận Thông tin của Việt Nam, một vài phương án về cơ quan giám sát được cân nhắc, bao gồm (i) thành lập một cơ quan mới, độc lập báo cáo cho Chính phủ hoặc Quốc hội; và (ii) ủy thác vai trò này cho Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Dù lựa chọn phương án nào, thì sự phân biệt rõ ràng giữa một bên là chức năng giám sát và theo dõi, một bên là chức năng thực hiện công việc hàng ngày sẽ giúp đảm bảo rằng cơ quan đó, cho dù là cơ quan đã có hay thành lập mới phải có sứ mệnh rõ ràng trong việc đảm bảo tiếp cận thông tin theo quy định của pháp luật.

Nguồn: Jairo Acuña-Alfaro. 2009. “Nâng cao tiếp cận thông tin ở Việt Nam — Thách thức trong công tác giám sát thực hiện.” Diễn đàn Pháp luật Việt Nam, 8/2009.

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, những quy định trong pháp luật hiện hành chỉ cho một danh sách những thông tin phải được cung cấp. Ở Việt Nam vẫn chưa có giả định cho rằng tất cả những thông tin không bị cấm, ví dụ như thông tin về an ninh quốc phòng, phải được coi là thông tin công khai. 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.

Những thách thức đối với việc thực hiện luật tiếp cận thông tin

Kể cả một hệ thống pháp luật hoàn hảo cũng phải đối mặt với thách thức. Có những vấn đề thực tế ảnh hưởng đến lượng thông tin mà người dân có, và cán bộ nhà nước có cung cấp thông tin hay không và như thế nào. Một khảo sát gần đây do Bộ Tư pháp và Trường Đại học Quốc gia Hà Nội tiến hành về hiện trạng tiếp cận thông tin ở bốn

tỉnh (TP Hồ Chí Minh, Bình Dương, Đồng Nai và Long An) cho thấy yếu tố văn hóa là một rào cản khá lớn đối với việc cung cấp thông tin của cán bộ địa phương. Theo nghiên cứu này, hầu hết tất cả 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.

Ngược lại, cán bộ công chức, nhân viên và lãnh đạo các cơ quan nhà nước thường quen với môi trường làm việc bí mật thông tin. Hầu hết mọi câu trả lời đều cho rằng cán bộ công chức đều bối rối khi bị yêu cầu cung cấp thông tin. Hầu hết trong số họ đều chuyển yêu cầu lên cho cấp trên. Cuộc khảo sát của ĐHQGHN cho rằng rào cản văn hóa không những chỉ tồn tại đối với công chức, mà còn cả đối với doanh nghiệp và cá nhân. Hầu hết những người trả lời – 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. Khắc phục được rào cản văn hóa này sẽ phải mất thời gian và nỗ lực – một chiến dịch vận động

tuyên truyền quy mô lớn, có lẽ bắt đầu từ quyền theo Luật Tiếp cận Thông tin sẽ ban hành, sẽ là một bước đi quan trọng trong lĩnh vực này.

Thiết lập một cơ chế tiếp cận thông tin hiệu quả cũng cần phải vượt qua được một rào cản trách nhiệm giải trình liên quan. Như đã nêu trong Chương 1, nếu hệ thống trách nhiệm giải trình bất cân xứng, ví dụ nếu mắc sai lầm bị trừng phạt nhiều hơn là không làm được điều gì tốt, thì kết quả sẽ là các hành vi né tránh rủi ro. Nhưng chính điều này mô tả rất đúng hệ thống của Việt Nam: những người cung cấp thông tin có thể bị trừng phạt nếu họ mắc sai lầm, nhưng không được khen thưởng nếu cung cấp thông tin.

Một chế độ hữu ích giúp cho việc tiếp cận thông tin trước hết đảm bảo rằng thông tin được cung cấp về các vấn đề mà người dân quan tâm, dưới hình thức có ích cho người dân. Một khảo sát

tiến hành ở bốn tỉnh (Hà Nội, Quảng Bình, Ninh Thuận và An Giang) vào mùa hè năm 2009 cho một cái nhìn thấu đáo về sở thích của người dân và những khó khăn về văn hóa trong tiếp cận thông tin (Hộp 6.11).

Do một hệ thống tiếp cận thông tin tốt còn phải đảm bảo sao cho các cơ quan nhà nước cung cấp thông tin có thể lấy lại 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 thông tin. Cuộc khảo sát cũng hỏi về mức độ sẵn sàng thanh toán cho các khoản phí như vậy, và 61% người trả lời đồng ý trả phí để có được thông tin mà họ yêu cầu. Nhưng ý kiến này không được tất cả mọi người cùng chia sẻ: thông tin từ phóng viên sâu cho thấy phần lớn cán bộ và người dân địa phương 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

Hộp 6.11. Tiếp cận thông tin ở Hà nội, Quảng Bình, Ninh Thuận và An Giang

Để cung cấp một số thông tin hữu ích cho nhóm soạn thảo Luật Tiếp cận Thông tin của Bộ Tư pháp, Nhóm công tác về sự tham gia của người dân (PPWG) bao gồm một số tổ chức phi chính phủ và định chế tài chính quốc tế đã tổ chức một cuộc khảo sát ở Hà Nội, Quảng Bình, Ninh Thuận và An Giang vào mùa hè năm 2009. Cuộc khảo sát này được thiết kế để đánh giá nhanh về hiện trạng và những quan ngại về tiếp cận thông tin. Khảo sát tiến hành trên 500 người trong đó cố gắng có sự cân đối về giới, dân tộc, người nghèo và người không nghèo, song không có đủ thông tin về dân mẫu nên kết quả khảo sát không nhất thiết được coi là có tính đại diện theo nghĩa thống kê. Tuy nhiên, nghiên cứu này cho một ví dụ tốt về cách thức tìm hiểu cơ bản khá nhanh về một vấn đề.

Nhìn chung, người dân thường có nhu cầu thông tin lớn nhất liên quan đến những gì quan hệ thiết thân với họ - trên một nửa số người trả lời xác định y tế, môi trường, tình hình giáo dục, văn hóa và xã hội, đất đai và an toàn giao thông là những vấn đề mà họ quan tâm. Ngược lại, thông tin về tình hình kinh tế vĩ mô và những người làm việc trong cơ quan chính phủ ít thu hút được sự chú ý của họ - chỉ có 30% số người trả lời có quan tâm đến những thông tin này.

Người dân cũng được hỏi họ muốn được nhận thông tin như thế nào. Kênh thông tin được ưa chuộng nhất là truyền thông đại chúng, các tổ chức đoàn thể hoặc trường thôn, và thông báo ở văn phòng chính quyền địa phương. Mặc dù việc công bố văn kiện lên internet có thể là một cách phổ biến thông tin ít tốn kém, và nên được khuyến khích chính vì lý do này, nhưng rõ ràng làm như vậy chưa đủ. Tìm ra các biện pháp tiết kiệm chi phí khác, chú ý đến những ưu tiên của người dân và doanh nghiệp về hình thức công bố thông tin có thể giúp nâng cao hiệu quả tiếp cận thông tin ở Việt Nam.

Kết quả phỏng vấn sâu cho thấy đồng bào dân tộc thiểu số ở vùng nông thôn, vùng sâu vùng xa muốn tiếp cận thông tin thông qua chương trình phát thanh, báo chí, họp dân, và các hoạt động cộng đồng hơn là thông báo ở văn phòng chính quyền địa phương. Nhiều người vẫn ưa chuộng hệ thống loa phóng thanh, họ nói rằng cách này tiết kiệm thời gian cho họ hơn.

Nguồn: Khảo sát tình hình và nhu cầu tiếp cận thông tin của người dân do Nhóm công tác về sự tham gia của người dân và Trung tâm Nghiên cứu Phát triển và Chính sách thực hiện năm 2009.

ngân sách để hỗ trợ cho hoạt động này. Phát hiện này không có gì đáng ngạc nhiên, vì thu nhập ở những vùng này rất thấp. Tuy nhiên, nó cũng là một yếu tố nhắc nhở rằng một hệ thống tiếp cận thông tin công bằng sẽ đảm bảo sao cho cả người nghèo cũng có thể tiếp cận những thông tin mà họ cần, qua cơ chế miễn phí hoặc bằng những nỗ lực cung cấp thông tin với chi phí thấp nhất, phù hợp với người nghèo. Và cho dù áp dụng cách nào, cũng cần có sự minh bạch trong các nguyên tắc thu phí cung cấp thông tin.

Mặc dù những nghiên cứu nói trên tập trung vào những loại thông tin mà người dân có nhu cầu, việc tiếp cận thông tin còn quan trọng cả với những đối tượng khác. Đội ngũ chuyên gia ở Việt Nam thường được yêu cầu thông tin cho Quốc hội hoặc cho ý kiến nhận xét. Để các nhà nghiên cứu có thể đóng góp cho một quy trình làm chính sách tốt, nhạy bén và đáp ứng nhanh

với những mục tiêu dài hạn và các cuộc khủng hoảng, nhà nghiên cứu cần có cả thông tin và quyền được tham gia ý kiến, kể cả những ý kiến trái chiều vào diễn đàn chính sách. Việt Nam không thiếu những nhà nghiên cứu có tài, và trên thực tế họ thường được mời cho ý kiến tư vấn. Họ sẽ được trang bị để cố vấn tốt hơn nếu họ có nhiều thông tin. Hộp 6.12 mô tả các tổ chức Việt Nam giúp lấp đầy khoảng cách thông tin như thế nào khi đẩy lên mối quan ngại về tác động của khủng hoảng tài chính toàn cầu.

Truyền thông

Trong xã hội nhà nước nhất thể trước Đổi Mới, truyền thông chỉ có một mục đích: tuyên truyền về các mục tiêu của nhà nước do Đảng và Chính phủ đề ra. Báo chí đã được mở rộng quyền tự chủ đáng kể trong vòng hai mươi năm qua. Báo chí được tự chủ ngân sách, có nhiều lựa chọn

Hộp 6.12. Nguồn Thông tin Sáng tạo để giải quyết những nhu cầu chính sách bất ngờ

Sau một giai đoạn bình ổn ngắn vào giữa năm 2008, tác động của khủng hoảng tài chính toàn cầu bắt đầu trở nên rõ rệt thông qua nhu cầu từ bên ngoài đối với các ngành xuất khẩu then chốt giảm sút, sản xuất đình trệ, và luồng vốn giảm mạnh trong năm 2009.

Khi thảo luận về thiết kế một gói kích thích kinh tế hiệu quả và các đáp ứng chính sách rộng hơn, các nhà hoạch định chính sách cấp cao đã nêu câu hỏi về tác động của khủng hoảng bên ngoài đối với các doanh nghiệp và người lao động: họ muốn biết nhu cầu xuất khẩu trong các ngành chủ lực đã giảm bao nhiêu; các doanh nghiệp đối phó như thế nào, doanh nghiệp có phải đóng cửa hay dự kiến đóng cửa; tác động đối với người lao động bao gồm bao nhiêu người bị mất việc làm, giảm giờ làm hay giảm tiền lương; những người mất việc làm đối phó thế nào ví dụ như tìm việc ở khu vực không chính thức hay về quê làm ruộng. Giống như nhiều nước thu nhập thấp khác, hệ thống thu thập thông tin thống kê ở Việt Nam không phù hợp để cung cấp những thông tin theo thời gian thực mà các nhà lãnh đạo cần để ra các quyết sách dựa trên thông tin đầy đủ khi những cú sốc bất ngờ xảy ra.

Để lấp đầy khoảng cách này, một loạt nỗ lực thu thập thông tin sáng tạo đã được triển khai, dựa trên những nghiên cứu nhỏ và tập trung về một số tiểu ngành của nền kinh tế. Ví dụ, Trung tâm Phân tích và Dự báo của Viện Khoa học Xã hội Việt Nam (VASS) đã triển khai một loạt đánh giá tác động nhanh hàng quý để đánh giá tình hình lao động nhập cư gần các khu công nghiệp ở miền Bắc và Nam, các làng nghề gần Hà Nội và một số vùng nông thôn được biết là có số người lao động ra thành phố làm việc cao. Các doanh nghiệp được phỏng vấn ở các khu công nghiệp gần Hà Nội và TP Hồ Chí Minh, và các doanh nghiệp xuất khẩu nằm ở các khu công nghiệp ở Hải Phòng. Ngoài ra, Viện Quản lý Kinh tế Trung ương cũng tiến hành một khảo sát hàng tháng đặc biệt tập trung vào các khu công nghiệp ở 11 tỉnh để đánh giá tác động ở cấp độ doanh nghiệp và khu công nghiệp đối với lao động, kế hoạch đầu tư, hàng tồn kho và các đơn đặt hàng mới. Các cơ quan khác cũng tham gia nghiên cứu như ILSSA với khảo sát doanh nghiệp mở rộng, và IPSARD với nghiên cứu về tác động của khủng hoảng tài chính đối với nông thôn.

Các cú sốc từ bên ngoài, cả do chính sách gây ra như khủng hoảng tài chính gần đây và do thiên tai, đều trở thành những nét không thay đổi trong bối cảnh phát triển. Tăng cường hội nhập đồng nghĩa với việc tác động của các cú sốc địa phương được chuyển tải qua nền kinh tế toàn cầu, và cần có một hệ thống thông tin nhạy bén và các đáp ứng chính sách hối hợp tốt hơn.

Bảng 6.5. Truyền thông ở Việt Nam

	2003	2004	2005	2006	2007
Cơ quan truyền thông		378	500	687	702
Báo và Tạp chí		564		620	813
Số lượng phát hành (nghìn bản)	653	670	989	991	1,064
Báo điện tử			5	10	10

Nguồn: Tham nhũng và Truyền thông ở Việt Nam (Soren Davidsen và Martin Rama, Ngân hàng Thế giới, 2009 sắp công bố); Những bước phát triển hiện nay trong các cơ quan truyền thông và báo chí, Diễn đàn Pháp luật Việt Nam (Tạ Ngọc Tần, 2007).

hơn về cơ cấu tổ chức, và được phép tổ chức hoạt động kinh doanh trong nhiều giai đoạn khác nhau của quy trình sản xuất. Ngoài những thay đổi pháp lý trao quyền tự chủ nhiều hơn cho báo chí, những thay đổi khác, đặc biệt là nội dung đã bắt đầu ngay từ trong các cơ quan báo chí trong một quá trình thử nghiệm. Khí lực của báo chí cải thiện rất nhiều trong hai thập kỷ đầu tiên từ khi Đổi Mới bắt đầu.

Việc trao quyền cho báo chí đồng nghĩa với việc coi báo chí là một đồng minh trong việc thúc đẩy một số mục tiêu, trong đó có mục tiêu chống tham nhũng – Luật Phòng, Chống tham nhũng, Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội và Chiến lược Phòng, Chống tham nhũng quốc gia đều nhấn mạnh vai trò này. Tuy vậy, mối quan ngại của một số người về chất lượng đưa tin và tác động của việc đưa tin quá mạnh đã dẫn đến những nỗ lực tập trung trở lại vào việc tăng cường trách nhiệm giải trình.⁹¹ Tuy nhiên, cơ chế hầu như hoàn toàn quay trở lại với trách nhiệm giải trình với cấp trên trong việc tuân thủ quy định – những quy định không có ranh giới rõ ràng đặc biệt trong lĩnh vực báo chí. Kết quả là báo chí Việt Nam rơi vào tình trạng không rõ ràng.

Có nhiều cơ chế trách nhiệm giải trình khác nhau. Theo Luật Báo chí, có thể áp dụng một loạt chế tài đối với các nhà báo và cơ quan báo chí vi phạm quy định báo chí, bao gồm cảnh cáo, phạt, treo hoặc rút giấy phép làm báo, thu hồi thẻ nhà báo, xử phạt hành chính, và cả trách nhiệm hình sự. Có một điểm chung là các biện pháp này được áp dụng để kỷ luật nhà báo, biên tập hoặc

những người khác trong cơ quan báo chí nếu họ đưa tin về những vấn đề được coi là không phù hợp. Ranh giới giữa những vi phạm sẽ bị trừng phạt nặng nề và những vi phạm ít bị trừng phạt hơn nhìn chung không được định nghĩa rõ ràng.

Bên cạnh việc bắt giữ và sau đó là kết án hai nhà báo và hai nhà điều tra trong một vụ tham nhũng lớn, một loạt các biện pháp ít khắc nghiệt hơn những vẫn rất mạnh, như thay thế những biên tập viên chính, rút giấy phép của báo, v.v. đã làm cho báo chí thận trọng hơn khi đưa tin về những vụ tham nhũng cấp cao. Những bài báo về tham nhũng cấp thấp vẫn tiếp tục xuất hiện trên các báo và nhìn chung có kết quả tích cực (Hộp 6.13). Thách thức của cải cách báo chí, cũng như nhiều khía cạnh khác trong hệ thống phân cấp của Việt Nam, là làm sao cho hệ thống trách nhiệm giải trình gắn được với những động cơ tạo kết quả tốt. Đối với trường hợp báo chí, kết quả tích cực mà cải cách phải hướng tới chính là báo chí đưa tin mạnh mẽ và có chất lượng cao.

Kinh nghiệm của Việt Nam trong việc trao quyền cho doanh nghiệp và người dân, cho các cơ sở cung cấp dịch vụ y tế và chính quyền địa phương là những bài học quan trọng cho báo chí. Trên thực tế, những khía cạnh khác nhau của cải cách đã được thảo luận trong suốt báo cáo Phát triển này có nhiều nét tương đồng khi nói về quản lý công tác báo chí.

Tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh của Việt Nam một phần là nhờ vào những cuộc cải cách đã tạo điều kiện cho các doanh nghiệp mới bước vào thị

Hộp 6.13. Vai trò của báo chí trong phát hiện vụ các vấn đề taxi ở sân bay Tân Sơn Nhất

Từ năm 2007, tính tiền cho khách hàng không theo đồng hồ đã trở thành hiện tượng khá phổ biến ở nhiều công ty taxi tại Sân bay Tân Sơn Nhất. Tình trạng này không chỉ làm cho hành khách bức mình, mà còn làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến hình ảnh của Việt Nam với khách quốc tế. Mặc dù thu phí không theo đồng hồ là phạm pháp, song các cơ quan chức năng không có hành động gì.

Phóng viên báo Thanh Niên bắt đầu điều tra tình trạng này bằng cách phỏng vấn hành khách và tài xế taxi, sau đó đưa sự việc lên báo. Thanh Niên đã nhận được nhiều thư từ của bạn đọc bày tỏ quan điểm của mình về tài xế taxi và quan điểm của họ về tình trạng này.

Với những thông tin thu thập được, phóng viên báo Thanh Niên đã trao đổi với nhiều hãng taxi khác nhau, đơn vị quản lý sân bay (TTOC) và sở giao thông vận tải TP Hồ Chí Minh. Giám đốc các hãng taxi nói rằng họ sẽ kỷ luật hoặc sa thải những lái xe nào tính gian tiền của khách hàng. Giám đốc TTOC giải thích rằng một số cán bộ của họ đang theo dõi chặt chẽ đội ngũ taxi và hứa sẽ áp dụng mọi biện pháp có thể để bài trừ nạn tính gian tiền cho khách hàng một cách sớm nhất. Chánh thanh tra sở giao thông vận tải TP Hồ Chí Minh bắt đầu một đợt thanh tra dài một tháng về hoạt động taxi ở sân bay và bắt đầu thực hiện phạt và thu hồi giấy phép lái xe của những tài xế taxi vi phạm.

Mặc dù có những kết quả tích cực như vậy, song báo Thanh Niên không ngừng việc giám sát tình hình ở sân bay. Thông qua những điều tra bổ sung, báo Thanh Niên phát hiện ra rằng bảo vệ sân bay bắt tài xế taxi phải hồi lộ mới được quyền ưu tiên đón khách. Tài xế taxi cho biết do phải trả tiền hồi lộ nên họ mới buộc phải tính gian tiền của khách hàng.

Trước tình hình đó, báo Thanh Niên đã trao đổi với hai công ty dịch vụ bảo vệ và sau đó quay lại với TTOC và sở giao thông. Giám đốc hai công ty bảo vệ cho biết không được nghe về việc nhân viên của họ ăn tiền hồi lộ của tài xế taxi và họ đã giáo dục và giám sát nhân viên của mình. Tuy nhiên, một trong hai công ty bảo vệ hứa sẽ sa thải ngay lập tức những bảo vệ tham nhũng và thường xuyên thay đổi vị trí làm việc của nhân viên bảo vệ. Giám đốc TTOC hứa sẽ hợp tác với cảnh sát giao thông và thanh tra của sở giao thông để ngăn chặn tình trạng cạnh tranh không lành mạnh giữa các tài xế taxi. Cơ quan chức năng cũng thành lập hai đường dây nóng để báo cáo vi phạm.

Việc đưa tin mạnh mẽ của báo Thanh Niên đã giúp tăng cường trách nhiệm giải trình của nhiều bên liên quan đến vấn đề taxi thu phí gian, và thực sự mang lại sự thay đổi cho sân bay Tân Sơn Nhất.

Nguồn: Báo Thanh Niên, 3-5/2/2009.

trường và tăng cường cạnh tranh. Tương tự, cạnh tranh giữa các cơ quan thông tấn báo chí đã góp phần tăng cường hoạt động đưa tin về nhiều vấn đề quan trọng ở Việt Nam trong thập niên vừa qua. Khi số lượng các cơ quan báo chí tăng lên, đặc biệt là báo điện tử, thì việc đưa tin về tham nhũng cũng tăng cả về số lượng và chất lượng các bài báo.

Cũng như với các đơn vị cung cấp dịch vụ, cho phép các cơ quan báo chí được quyền linh hoạt hơn trong tổ chức sẽ cho phép họ thiết kế hoạt động của mình cho phù hợp với lĩnh vực mà họ đang hoạt động. Cho phép các mô hình quản trị công ty khác nhau, như liên doanh với các chủ thể tư nhân hay thậm chí cho sở hữu tư nhân, có

thể là cách làm phù hợp đối với nhiều cơ quan báo chí, đặc biệt khi ranh giới giữa truyền thông, giải trí và quảng cáo trở nên mờ nhạt hơn. Tạo điều kiện dễ dàng hơn cho việc tham gia ngành truyền thông cũng sẽ có ảnh hưởng giống như trong lĩnh vực kinh doanh. Giảm bớt các quy trình thủ tục hành chính trong việc đăng ký kinh doanh đã có hiệu quả - áp dụng mô hình đơn giản tương tự cho các cơ quan báo chí, giảm bớt và làm rõ quy trình xin cấp phép hoạt động báo chí và các thủ tục tiếp theo nếu bị từ chối, cũng sẽ làm giảm bớt khó khăn trong việc tham gia ngành truyền thông.

Cơ chế trách nhiệm giải trình dưới lên đối với báo chí cũng có thể dựa trên kinh nghiệm cải cách

kinh tế của Việt Nam. Khi chuyển từ nền kinh tế kế hoạch sang hệ thống kinh tế thị trường, việc tách công tác quản lý doanh nghiệp ra khỏi chức năng của cơ quan chính phủ làm nhiệm vụ quản lý nhà nước là yếu tố then chốt để đảm bảo một sân chơi bình đẳng, và chuyển sang một hệ thống trong đó các bộ và cơ quan nhà nước khác đưa ra một khung chính sách theo đó doanh nghiệp sẽ hoạt động, và theo dõi và xử lý vi phạm, song công tác quản lý được đảm nhiệm bởi các nhà quản lý thông qua khung quản trị doanh nghiệp của mình. Cách làm này đã cải thiện động cơ làm việc cho các nhà quản lý và chủ doanh nghiệp. Tách bạch chức năng quản lý khỏi điều hành trực tiếp một cách rõ ràng hơn đang cho thấy các kết quả tích cực trong các ngành kinh tế, và điều này cũng đúng với cả ngành truyền thông. Ví dụ, trao quyền và trách nhiệm phát hành Thẻ Nhà báo cho Hội Nhà báo Việt Nam có thể cung cấp một khuôn khổ để duy trì tính chuyên nghiệp, đồng thời đảm bảo các tờ báo được tự chủ hơn về nội dung. Mặc dù dự thảo Luật Báo chí sửa đổi đã bị loại khỏi chương trình nghị sự của Quốc hội trong năm 2009, song một dự thảo mới có thể sẽ có một quy định như vậy.

Tương tự, định hướng lại những nỗ lực ngăn chặn việc đưa tin kém chất lượng để áp dụng những biện pháp dân sự thông qua hệ thống tòa án, thay vì làm cho các nhà báo lo sợ vì khả năng bị truy tố hình sự, có thể mang lại trách nhiệm giải trình mà không cần đến các biện pháp khắc nghiệt – những biện pháp thường sẽ dập tắt luôn các bài báo sắc sảo.

Kinh nghiệm của Việt Nam trong việc xây dựng hệ thống giải trình trách nhiệm ở các ngành khác cũng là những bài học cho cải cách báo chí. Cũng giống như việc trao quyền cho chính quyền cấp dưới đòi hỏi phải tăng cường đào tạo, bồi dưỡng cách thực hiện các quyền lực đó một cách hiệu quả, và bồi dưỡng về cách thức xây dựng những cơ chế giải trình trách nhiệm từ trên xuống thông qua sự tham gia, một đội ngũ báo chí độc lập hơn cần phải được bồi dưỡng về cách đưa tin sao cho chính xác và có đạo đức. Nhiều nhà báo cho rằng cải thiện tính chuyên nghiệp của các nhà báo và công tác làm báo sẽ giúp mang lại sự tự tin cần thiết để có được sự độc lập đi cùng trách nhiệm giải trình cho giới báo chí.

Cuối cùng, đảm bảo cho báo chí có công cụ hoạt động phải là một yếu tố thiết yếu trong cải cách để tăng tính chuyên nghiệp của báo chí và khuyến khích đưa tin chính xác. Dự thảo Luật Tiếp cận thông tin, dự định sẽ được đưa ra thảo luận vào kỳ họp mùa xuân năm 2010 của Quốc hội có thể là một bước tiến quan trọng hướng tới việc tạo môi trường thuận lợi cho báo chí hoạt động tốt hơn. Có một điều khá thú vị là nó cũng tăng cường trách nhiệm giải trình của báo chí, vì người dân có thể xác định dễ dàng hơn việc đưa tin không chính xác vì số lượng và chất lượng thông tin mà công chúng tiếp cận được cải thiện. Mặc dù tiếp cận thông tin là một điều kiện quan trọng để báo chí hoạt động tốt, thì tự do ngôn luận, một quyền đã được đảm bảo trong Hiến pháp, cũng rất quan trọng.

7. CÁC CHỦ ĐỀ VÀ BÀI HỌC TỪ ĐỔI MỚI CÔNG TÁC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

Những tiến bộ to lớn của Việt Nam trong việc duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, giảm nghèo và cải thiện phúc lợi cho người dân đã được ghi nhận đầy đủ. Những yếu tố dẫn đến thành tựu này mới chỉ được tìm hiểu một phần. Tinh thần lao động cần cù và lợi thế ở gần những quốc gia đang tăng trưởng khác cũng góp phần quan trọng. Song cải cách chính sách đi đôi với công cuộc Đổi mới mới là những yếu tố đóng góp to lớn vào việc nâng cao động cơ sản xuất và tăng trưởng. Phân cấp trách nhiệm cho cấp dưới, cụ thể là người nông dân và doanh nghiệp, cho phép họ tự nỗ lực để tồn tại đã đạt được những kết quả mạnh mẽ. Báo cáo Phát triển Việt Nam lần này lập luận rằng một yếu tố khác góp phần mang lại thành quả to lớn của Việt Nam là việc cải cách những khía cạnh khác của một nhà nước vốn là tập trung: trao quyền cho chính quyền địa phương, cho các đơn vị hành chính sự nghiệp, cho tòa án và các cơ quan dân cử, cho báo chí và xã hội dân sự. Báo cáo cũng cho rằng các cơ chế trách nhiệm giải trình cần được tăng cường hơn nữa để dung hòa những mối quan hệ mới này. Chúng đã có nhiều tiến triển trên nhiều phương diện, nhưng còn có thể làm tốt hơn thế nữa.

Tiến bộ

Người ta cho rằng thay đổi thể chế đã diễn ra trong hàng thế kỷ chứ không phải tính bằng năm. Tuy nhiên, ở Việt Nam một số thay đổi quan trọng mới chỉ bắt đầu diễn ra trong một thời gian khá ngắn:

- Hai thập niên trước, còn chưa có khái niệm “giá” đất và không có giao dịch đất đai. Giá

đất lần đầu tiên được nhà nước đưa ra vào năm 1993. Một thập niên trước, đất dành cho các nhà đầu tư đã dễ dàng hơn rất nhiều, nhưng những người chủ sở hữu của những mảnh đất nhỏ phải tham gia một sân chơi không bình đẳng và không biết trông cậy vào đâu. Hiện nay vấn đề thay đổi cơ chế xác định giá đền bù đang được thảo luận, và Thành phố Hồ Chí Minh đang sử dụng các tổ chức định giá chuyên nghiệp để hiểu rõ hơn về “giá thị trường”.

- Hai thập niên trước, quy trình lập kế hoạch hoàn toàn từ trên xuống. Hiện nay các tỉnh đã có quyền tự chủ lớn hơn nhiều về việc sử dụng ngân sách, và tinh thần cạnh tranh giữa các tỉnh cũng góp phần dẫn dắt nhiều cuộc cải cách.
- Trên một thập niên trước, toàn bộ ngân sách nhà nước được coi là bí mật. Ngân sách được công khai lần đầu tiên vào năm 1998 trông giống một cuốn sách nhỏ bìa mềm hơn là một văn kiện ngân sách, song là một cái mốc quan trọng. Hiện nay, số liệu tổng hợp được công khai rộng rãi, và chính phủ đang có kế hoạch công khai nhiều loại dữ liệu chi tiết khác nhau.
- Nửa thập niên về trước, ai cũng biết tham nhũng là vấn nạn, nhưng không được thảo luận công khai. Ngày nay, ai cũng công nhận tham nhũng là một thảm họa và các cơ chế chống tham nhũng cũng được bàn thảo rộng rãi, mặc dù nếu không phải là luôn có sự nhất trí cao. Năm năm trước, những cuộc khảo sát hỏi về tham nhũng được tiến hành ở

một số thành phố như một phần của thể báo cáo công dân. Năm 2008, Tổng cục Thống kê đã tiến hành một điều tra trên toàn quốc với người dân về kinh nghiệm của họ với dịch vụ của nhà nước, trong đó hỏi cả về đánh giá của người dân về tham nhũng.

Triển vọng

Mục đích của việc tìm hiểu những xu hướng này từ trong quá khứ là để hiểu rõ hơn phương hướng trong tương lai. Những câu hỏi thực tế được đặt ra là phân cấp nên tiến hành như thế nào, và cần có những hình thức giải trình trách nhiệm như thế nào cho hệ thống đã được phân cấp. Mặc dù những bước cải thiện về thể chế nói trên là rất quan trọng, song vẫn còn nhiều thách thức lớn.

- Cùng với Hiến pháp 1992, khái niệm “nhà nước pháp quyền” đã được đưa ra. Quá trình phân cấp trong nền kinh tế đòi hỏi phải có những trọng tài độc lập để giải quyết tranh chấp. Chuyển sang một hệ thống được dẫn dắt bởi các nguyên tắc – đặc biệt là những nguyên tắc đã được tôn trọng trong Hiến pháp – mà trong một số trường hợp có thể cao hơn cả những luật pháp phụ trợ nếu chúng có mâu thuẫn với nhau, và xây dựng sự độc lập thực sự của hệ thống tư pháp sẽ là những thách thức to lớn trong chặng đường phía trước.
- Việc trao quyền cho chính quyền địa phương đã mang lại những lợi ích nhất định, đặc biệt là trong việc trao quyền cung cấp nhiều loại dịch vụ mà người dân yêu cầu, và khuyến khích cạnh tranh lành mạnh. Tuy nhiên, cũng có thể đạt được lợi ích đáng kể đặc biệt là nâng cao hiệu quả và bảo vệ môi trường thông qua quy hoạch vùng tốt hơn. Và mặc dù trách nhiệm giải trình từ trên xuống đã được tăng cường nhiều hơn ở cấp xã, song tiến bộ về trách nhiệm giải trình ở cấp tỉnh lại chậm hơn nhiều.
- Trao quyền cho báo chí tự quyết định nội dung đăng tải có những tác động tích cực rất quan trọng. Sự bùng nổ lần đầu tiên vài năm trước đây, trong đó báo chí được coi là

một công cụ mạnh mẽ trong việc phổ biến những thông tin tích cực và phát hiện vấn đề tiêu cực, đã giảm đi trong thời gian gần đây. Quản lý báo chí thông qua việc kiểm soát từ trên xuống, cho dù dưới hình thức bổ nhiệm hay bãi miễn cán bộ biên tập, quản lý thể nhà báo, hoặc sử dụng các chế tài mạnh hơn mặc dù có thể hạn chế việc báo cáo sai hoặc bôi nhọ nhưng đã làm yếu đi vai trò nhẽ ra rất mạnh của báo chí. Những quan ngại về sự chính xác của thông tin và sự phi báng lẫn nhau là hợp lý, song điều khó khăn là tìm ra cách xử lý những sai sót và nhầm lẫn một cách đỡ khắc nghiệt.

- Mặc dù luồng thông tin các loại đã mở rộng rất nhiều, với sự thâm nhập ngày càng tăng của truyền thông và internet, song việc cung cấp thông tin của nhà nước vẫn còn là sự lo ngại của nhiều người. Có đến hàng chục luật và quy định về việc công bố, xuất bản các loại thông tin khác nhau nhưng thường khó có thể tìm thấy những thông tin đó trong phạm vi nhà nước. Hơn nữa, quan niệm rằng công bố thông tin phải được coi là mặc định chứ không phải là ngoại lệ lại không thấy hiện diện ở trong luật hay trong quan niệm.

Chủ đề

Vượt ra ngoài phạm vi những thách thức cụ thể này, có một vài chủ đề luôn trở lại trong những phân tích trong Báo cáo VDR này.

Trao quyền trong hầu hết mọi lĩnh vực

Cho phép người nông dân và doanh nghiệp được quyền tự quyết đối với sản phẩm của mình giúp chấm ngòi tăng trưởng và giảm nghèo, song trao quyền tự chủ kinh tế trong quá trình Đổi mới chỉ là bước đầu tiên. Trao quyền cho các đơn vị hành chính sự nghiệp đã cải thiện được sự linh hoạt và góp phần nâng cao kết quả thực hiện. Mặc dù vẫn cần phải thay đổi khung trách nhiệm giải trình để tương xứng với những trách nhiệm đã được phân cấp, và cần giữ lại một số trách nhiệm ở cấp trung ương như sẽ thảo luận dưới đây, thực tế là việc trao quyền đã mang lại những kết quả tích cực cho Việt Nam là hết sức rõ ràng.

Mặc dù việc trao quyền đã đem lại nhiều kết quả tốt, nó cũng cho thấy còn nhiều vấn đề. Quyền tự chủ tăng lên cho các đơn vị cung cấp dịch vụ đã giúp làm tăng chất lượng dịch vụ, nhưng cũng tạo ra động cơ giảm bớt việc cung cấp các dịch vụ có ích. Việc phân cấp các quyết định về phân phối đất đã giúp các địa phương đáp ứng tốt hơn nhu cầu phát triển kinh tế địa phương, nhưng cũng đã tạo ra những sự bất công bằng. Quá trình phân cấp rõ ràng là có lợi cho các tỉnh nghèo, nhưng các tỉnh giàu đang than phiền là không được giữ lại các nguồn lực tài chính để duy trì tăng trưởng của tỉnh họ. Để tối đa hóa lợi ích của phân cấp/ trao quyền đồng thời giảm thiểu chi phí, những thay đổi trong khuôn khổ trách nhiệm giải trình là cần thiết.

Trách nhiệm giải trình đã cải thiện hơn nhiều so với đánh giá, mặc dù nhiều khi còn chậm, và không phải lúc nào cũng tối ưu.

Trách nhiệm giải trình từ dưới lên trên nhằm vào việc tuân thủ các quy tắc nói trên là cốt lõi của hệ thống rất nhiều tầng bậc của những năm 1970 và 1980. Trong bất kỳ hệ thống nào cũng cần phải có trách nhiệm giải trình từ dưới lên trên. Nguyên tắc này đặc biệt áp dụng cho cơ chế nội bộ của các cơ quan nhà nước. Nhiều thách thức trong việc cải cách bộ máy công quyền đòi hỏi phải đưa ra những quy tắc mới về cạnh tranh, và sẽ cần phải đánh giá nội bộ việc tuân thủ quy tắc để đảm bảo hiệu quả thực sự. Tương tự, mặc dù nhiều hình thức hoạt động kinh tế mang tính chất tự điều tiết, với trách nhiệm về chất lượng do các lực lượng thị trường đảm bảo, song trong nhiều trường hợp vẫn còn sự bất đối xứng thông tin, yêu cầu phải có trách nhiệm giải trình từ dưới lên trên. Trong lĩnh vực y tế, việc trao trách nhiệm cho các đơn vị cung cấp dịch vụ đòi hỏi phải có những cải thiện tương xứng về trách nhiệm giải trình từ dưới lên. Mặc dù các cơ sở y tế được quản lý, song hệ thống duy trì các cán bộ y tế lại không được quản lý nhà nước. Tương tự, trong hệ thống pháp lý và tư pháp, cần phải có sự tuân thủ nhất quán và dễ dự báo theo nguyên tắc và thủ tục.

Đồng thời, một hệ thống trách nhiệm giải trình trong đó cá nhân chịu trách nhiệm về mọi thứ, một hệ thống giải trình nhấn mạnh đến hậu quả của những hành vi xấu, có thể dẫn đến một hệ thống chậm chạp. Điều này đã được chứng kiến trong nhiều lĩnh vực của bộ máy hành chính Việt Nam, từ việc giải ngân chậm các dự án ODA đến tình trạng nhiều tầng, nhiều cấp phê duyệt cho những quyết định có khi rất nhỏ.

Một khía cạnh của trách nhiệm giải trình từ dưới lên đối với các quy tắc cần phải được đặc biệt nhắc tới. Khi Việt Nam ngày càng chuyển sang những quan hệ giao dịch độc lập, thì tầm quan trọng của việc định rõ ranh giới của các mối quan hệ đó càng tăng. Khái niệm “xung đột lợi ích”, trong đó một người hay tổ chức có nhiều lợi ích có thể không thống nhất với nhau, vẫn chưa được hiểu rõ. Những người tham gia ban thanh tra nhân dân hoặc đóng vai trò hòa giải cũng có thể là những quan chức địa phương. Trong ngành y tế, các bác sĩ khám bệnh tư nhân ngoài giờ làm việc ở bệnh viện công, hoặc có quan hệ với các công ty cung ứng hoặc dược phẩm, là đã đặt mình vào tình thế xung đột lợi ích. Các nước khác nhau có cách giải quyết khác nhau về xung đột lợi ích, từ cách cấm hoàn toàn các hoạt động bên ngoài, đến chỉ cấm những hoạt động nào gây xung đột lợi ích. Ở Việt Nam, bước đi đầu tiên sẽ là công nhận rằng trong một nhà nước phân cấp phân quyền, xung đột lợi ích có thể làm nảy sinh nhiều vấn đề, và chỉ khi đó mới có thể xác định được giải pháp.

Việc mở rộng và tăng cường cơ chế trách nhiệm giải trình từ trên xuống, vốn rất hiệu quả trong lĩnh vực kinh tế, có thể giúp xây dựng trách nhiệm giải trình về hiệu quả hoạt động. Hai thập niên trước hầu như không có bằng chứng gì về trách nhiệm giải trình từ trên xuống đối với kết quả. Hiện nay nó đã được cải thiện nhiều, nhưng còn có thể tăng cường hơn nữa. Các cơ chế tham gia tuy đã cải thiện hơn nhiều so với trước đây song vẫn còn bị cản trở bởi những hạn chế về năng lực và di chứng của văn hóa tổ chức từ trên

xuống. Vẫn rất khó tiếp cận những thông tin cần thiết cho trách nhiệm giải trình từ trên xuống, như được thảo luận dưới đây. Cốt lõi của trách nhiệm giải trình từ trên xuống – khai thác tối đa nội dung thông tin của xã hội – đòi hỏi xã hội phải được cung cấp thông tin.

**Thông tin là yếu tố then chốt đối để
đảm bảo trách nhiệm giải trình
và hiệu quả hoạt động.**

Cho dù là đối với các nhà hoạch định chính sách hay đối với công chúng, thì nhu cầu cần có thông tin tốt hơn và sẵn có hơn là một chủ đề xuyên suốt tất cả các chương của Báo cáo VDR này. Để hiểu được tác động của khủng hoảng, để thiết lập các cơ chế trách nhiệm giải trình từ trên xuống, mọi nơi đều cần đến thông tin. Các nhà hoạch định chính sách cần thông tin để làm tốt công việc của mình, và công dân cần thông tin để thực hiện quyền của mình. Mặc dù những tiến bộ đạt được về sự minh bạch được mô tả ở phần trên là rất đáng khen ngợi, song trong một số trường hợp vẫn còn rất khó lấy được những thông tin, như thống kê về các vụ án được xử tại tòa. Kể cả một số nhà hoạch định chính sách cũng cho biết họ gặp khó khăn khi tiếp cận thông tin mà họ cần.

Nhu cầu của người dân ngày càng cao.

Một chủ đề thường xuyên được nhắc lại trong báo cáo VDR này là 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 được hỏi trong Mô-đun Quản trị nhà nước của VHLSS vẫn nói rằng họ chưa hài lòng, và khi tiến hành khảo sát lặp lại, trong trường hợp thẻ báo cáo công dân ở Thành phố Hồ Chí Minh, số người nói hài lòng đã ít hơn, kể cả khi số người nói không hài lòng cũng ít hơn. Mặc dù có những tiến bộ không thể phủ nhận trong việc cải thiện quyền sở hữu tài sản, song số vụ việc tranh chấp đất đai vẫn không ngừng gia tăng. Có một nhu cầu là 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. Và do nhiều thể chế có mối liên hệ chặt chẽ với nhau, nên tiến bộ trong lĩnh vực này càng làm tăng tầm quan trọng của tiến bộ trong những lĩnh vực khác.

**Những lĩnh vực tiến bộ nhiều nhất là nơi có
cử tri được trao quyền thúc đẩy tiến bộ.**

Việc cân nhắc những cải cách đã được triển khai trong vòng một thập niên trở lại đây, thấy có một xu hướng nổi lên có thể giúp dự đoán được mức độ cương quyết trong tiến hành các cuộc cải cách như thế nào. Đối với cải cách thủ tục hành chính, lĩnh vực đã cho thấy nhiều tiến bộ đáng kể, các cử tri – đặc biệt là cộng đồng doanh nghiệp và cả người dân – đặc biệt quan tâm đến việc thúc đẩy cải cách. Tương tự, tiến bộ đáng kể trong việc cải thiện sự minh bạch trong quá trình xây dựng luật pháp được thúc đẩy bởi lợi ích gắn bó giữa cộng đồng doanh nghiệp và chính quyền trong việc mong sớm gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới. Đối với việc phân cấp cho tỉnh, chính các tỉnh là những nơi yêu cầu cải cách.

Đồng thời, những lĩnh vực có tiến bộ chậm hơn, như cải cách hành chính công và trao quyền tự chủ thực sự cho cơ quan tư pháp, là những nơi mà mong muốn thay đổi của cử tri không rõ ràng bằng. Lợi ích của những cải cách này là rõ ràng, nhưng người hưởng lợi thì khá tản mạn. Cảm nhận về sự cải thiện thủ tục hành chính và cung cấp dịch vụ khác với cảm nhận về cải thiện trong công tác chống tham nhũng. Mặc dù không ai thích tham nhũng, nhưng nhiều người coi tham nhũng vặt là một cách để đẩy nhanh dịch vụ hoặc có được dịch vụ tốt hơn. Nhu cầu cải thiện dịch vụ mạnh hơn cả nhu cầu triệt phá tham nhũng vặt. Tham nhũng ở mức độ cao, bằng sự trả giá của số đông để mang lại mối lợi cho thiểu số, bị người dân lên án nhiều hơn.

Xu hướng cải cách như vậy có một vài hàm ý. Thứ nhất, cần tạo điều kiện và trao quyền cho cử tri để đẩy mạnh đổi mới. Cổ vũ cho các hiệp hội, nhóm chuyên gia và tổ chức xã hội dân sự được thành lập và có tiếng nói nhìn chung có thể thúc đẩy sự đổi mới cần thiết để xúc tiến những cuộc cải cách đã được vạch ra trong Quy hoạch

Cải cách Hành chính công, Chiến lược Cải cách Tư pháp, Chiến lược Chống tham nhũng và các kế hoạch khác. Thứ hai, đối với tất cả những nhiệm vụ quan trọng này, sự quyết tâm đổi mới của lãnh đạo cấp cao nhất, như trong Dự án 30, là rất quan trọng.

Thập kỷ tiếp theo?

Hai thập kỷ vừa qua là thời gian đáng chú ý về tốc độ tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo. Những thập kỷ qua cũng rất đáng ghi nhớ về sự chuyển giao quyền lực và trách nhiệm. Thành công của Việt Nam đi đôi với những cải cách thị trường đã làm tăng cường quyền sở hữu tài sản, nâng cao sự tham gia của người dân và tăng cường trách nhiệm giải trình với bên ngoài.

Nhiều thay đổi khác thể hiện quan điểm theo cách tiếp cận thử nghiệm từng bước trong quá trình kiếm tìm giải pháp cho những vấn đề của Việt Nam. Cho dù động lực của thay đổi là gì, thì thực tế là hết sức hiển nhiên. Trong một Phụ lục ở cuối bản Báo cáo VDR này, chúng tôi trình bày một loạt mốc thời gian “trao quyền và trách nhiệm giải trình”, trong đó xác định những mốc chính về pháp lý trong quá trình trao quyền hay phân cấp quyền lực, và thay đổi về trách nhiệm giải trình. Không có giả định rằng phân cấp hay trao quyền là tốt hay xấu, hay trách nhiệm giải trình từ trên xuống hay từ dưới lên là tốt nhất, điều quan trọng là kiểm tra xem những yếu tố này đã thay đổi như thế nào trong khuôn khổ pháp lý của Việt Nam.

Bản thân số lượng những sự thay đổi, dù lớn hay nhỏ, cũng đáng kinh ngạc, nhưng điều thú vị hơn cả là sự khác biệt về xu hướng. Trong lĩnh vực quản lý nhà nước ở địa phương, nhiều cuộc cải cách được định hướng theo hướng trách nhiệm giải trình từ trên xuống, nhấn mạnh tính minh bạch và sự tham gia. Trong công tác lập pháp và hệ thống tư pháp, tăng cường sự minh bạch tương tự cũng dẫn đến nhiều nỗ lực mới nhằm vào trách nhiệm giải trình từ trên xuống. Các đơn vị cung cấp dịch vụ có nhiều sáng kiến khác nhau, tăng cường trách nhiệm giải trình theo cả hai chiều dưới lên và trên xuống. Ngược lại với những lĩnh vực khác được nghiên cứu, nhiều sự thay đổi trong trách nhiệm giải trình của giới truyền thông và các tổ chức xã hội dân sự (ngoài các tổ chức đoàn thể) nhằm vào trách nhiệm giải trình từ dưới lên để đảm bảo tuân thủ với các quy tắc do trung ương quy định.

Thập kỷ đầu tiên của Đổi Mới là kỷ nguyên của trao quyền kinh tế, từ các nhà lập kế hoạch trung ương xuống cho người dân và doanh nghiệp. Thập kỷ thứ hai chứng kiến sự chuyển giao quyền lực và trách nhiệm đáng kể cho các tỉnh, và trách nhiệm giải trình mạnh hơn đối với cấp xã, làm nảy sinh những thách thức mới trong công tác quy hoạch giữa các địa phương. Gần đây nhất, sự chuyển giao chức năng cho các đơn vị cung cấp dịch vụ và khu vực ngoài nhà nước đã được đẩy nhanh hơn, và mang lại những thách thức mới trong việc làm cho trách nhiệm giải trình tương xứng với động cơ khuyến khích.

Thập kỷ tiếp theo của Việt Nam sẽ như thế nào?

CHÚ THÍCH

¹ Xem thêm Martin Rama, 2008. “Những lựa chọn khó khăn: Việt Nam trong Quá độ”. Ủy ban Tăng trưởng và Phát triển, Báo cáo Nghiên cứu số 40.

² Phạm Duy Nghĩa, 2008. “Cải cách thể chế ở Việt Nam: từ cách nhìn xác định đến trách nhiệm giải trình” Diễn đàn quốc tế về Các nền kinh tế chuyển đổi 2008.

³ Martin Gainsborough (2007) cho rằng việc sử dụng một phương thức kết hợp các đặc điểm phổ biến ở châu Á và các đặc tính mới của truyền thống tự do dân chủ sẽ đem lại kết quả tích cực hơn so với việc chỉ dựa hoàn toàn vào các quá trình dân chủ.

⁴ Thaveeporn Vasavakul (Diễn đàn Pháp luật Việt Nam, Tháng 2/2009) viết “khái niệm ‘hành chính công’ không tồn tại độc lập trong thời kỳ kế hoạch hóa tập trung mà được đưa chung vào khái niệm nhà nước và thường được coi là bộ máy bao cấp hành chính. Việc làm sống lại thuật ngữ này và hệ thống ‘hành chính công’ có thể coi là một ‘tư duy mới’ của thời kỳ hậu kế hoạch hóa tập trung.” (trang 16)

⁵ Kết quả này cũng nhất quán với nghiên cứu của Wescott và những người khác (2009), Quản lý Tài chính Công: Làm thế nào để sử dụng đồng tiền hiệu quả trong Hệ thống Hành chính Công của Việt Nam? Báo cáo Thảo luận Chính sách của UNDP.

⁶ Là những giai đoạn gần nhất mà tác giả có các số liệu GDP bình quân theo đầu người để sử dụng (ví dụ: cho giai đoạn 1/2000 – 12/2008,

mức tăng GDP bình quân đầu người được tính từ 1999 đến 2008; cho giai đoạn 1/2003 – 9/2005, mức tăng GDP bình quân đầu người được tính từ 2002 đến 2005; cho giai đoạn 10/2005 - 9/2006, mức tăng GDP bình quân đầu người được tính từ 2005 đến 2006; v.v)

⁷ Công bố Quyết toán Ngân sách Nhà nước Việt Nam năm 2004.

⁸ Họ cũng có xu hướng trẻ hơn và không có nhiều bằng cấp cao so với các đồng nghiệp là nam giới tham gia cuộc khảo sát.

⁹ Viện Khoa học Lao động và Xã hội và Ngân hàng Thế giới, 2009, dựa trên số liệu cho giai đoạn 2004-2009; và Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2008.

¹⁰ Luật Viên chức để điều chỉnh đối tượng là người lao động trong các đơn vị sự nghiệp hiện đang được xây dựng.

¹¹ Jairo Acuña-Alfaro (2008) “Cải cách công vụ nên tiến hành ở khâu nào?” Tài liệu Chính sách về Cải cách Hành chính Công và Chống Tham nhũng. UNDP Việt Nam. Hà Nội. Tháng Năm.

¹² Suk-Kim, Pan. 2008. “Nghiên cứu so sánh về Luật Công vụ ở bốn nước châu Á: Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc và Việt Nam.” Tài liệu Chính sách về Cải cách Hành chính Công và Chống Tham Nhũng. UNDP Việt Nam. Hà Nội. Tháng Chín.

¹³ Điểm này cũng được đưa ra trong Poon và nnk (2009) “Đổi mới Hệ thống Công vụ khi Việt Nam

vào nhóm các nước có thu nhập trung bình.” Nghiên cứu Thảo luận Chính sách của UNDP.

¹⁴ Báo cáo Đánh giá Trách nhiệm Giải trình Tài chính Quốc gia (CFAA) được Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới phối hợp thực hiện, với sự tham gia của Bỉ, Đức, Liên minh Châu Âu, Ireland, Đan Mạch và Ngân hàng Phát triển Châu Á, sử dụng tài trợ từ Quỹ Tín thác Đa biên về Quản lý Tài chính công.

¹⁵ Đông Á Phân cấp: Nâng cao hiệu quả của chính quyền địa phương (Ngân hàng Thế giới, 2005)

¹⁶ “Phân cấp tài khóa, khuyến khích tài khóa, kết quả vì người nghèo: Bằng chứng từ Việt Nam” (ADB, 2009); và Báo cáo Phát triển Việt Nam 2008, “Bảo trợ Xã hội”.

¹⁷ Vĩnh Phúc, Hà Tây, Đà Nẵng, Quảng Nam, Khánh Hòa, Bình Dương, Tiền Giang. Để biết thêm chi tiết, xem thêm “Phân cấp ở Việt Nam: Thách thức và Hàm ý Chính sách đối với Tăng trưởng Bền vững” (Kim N.B. Ninh, Vũ Thành Tự Anh, 2008)

¹⁸ Gironde, (2009)

¹⁹ “Biên chế” theo luật của Việt Nam được hiểu là số người được tuyển dụng và bổ nhiệm làm công chức nhà nước

²⁰ “Phân cấp ở Việt Nam: Thách thức và Hàm ý Chính sách đối với Tăng trưởng Bền vững” (Kim N.B. Ninh, Vũ Thành Tự Anh, 2008?)

²¹ Nghiên cứu của CIDA về quản lý tài chính cấp tỉnh ở ba tỉnh.

²² Vĩnh Phúc, Hà Tây, Đà Nẵng, Quảng Nam, Khánh Hòa, Bình Dương, Tiền Giang. Để biết thêm chi tiết, xem thêm “Phân cấp ở Việt Nam: Thách thức và Hàm ý Chính sách đối với Tăng trưởng Bền vững” (Kim N.B. Ninh, Vũ Thành Tự Anh, 2008)

²³ Nguyễn Ngọc Anh, Nguyễn Đức Nhật, Nguyễn Thị An, Đoàn Quang Hưng, Trần Thanh

Thùy. “Một số kết quả ban đầu từ cuộc Khảo sát tình hình và nhu cầu tiếp cận thông tin của người dân do các thành viên của PPWG thực hiện” Nhóm công tác về Sự tham gia của Người dân và DEPOCEN. Dự thảo 20/8/2009. Khảo sát 500 công dân ở Hà Nội, Quảng Bình, Ninh Thuận và An Giang.

²⁴ Đầu vào bao gồm: lựa chọn địa điểm công trình, đóng góp xây dựng công trình (chủ yếu bằng ngày công lao động), tham gia xây dựng công trình, giám sát thi công, hoặc lựa chọn các hộ thụ hưởng công trình.

²⁵ Christophe Gironde, 2009. “Phân cấp ra quyết định và tham gia trong Chương trình 135— Nghiên cứu 5 tỉnh ở Việt Nam.”

²⁶ Nghiên cứu tình huống tập trung vào Điện Biên, Đồng Tháp và Ninh Thuận do UNICEF thực hiện.

²⁷ Nghiên cứu tình huống tỉnh Hòa bình mô tả trong chương này do JICA và SDC thực hiện năm 2009.

²⁸ “Đánh giá tình hình thực hiện Luật Phòng, Chống Tham nhũng: tình hình thực hiện ở cấp ngành ra sao? Nghiên cứu tình huống trong ngành xây dựng” (Soren Davidsen, et al, 2009)

²⁹ Luật Xây dựng 2004 và Nghị định 08 năm 2005.

³⁰ Phần này sử dụng nhiều tư liệu trong “Cải thiện công tác giải phóng mặt bằng và tự nguyện chuyển đổi đất đai ở Việt Nam”, Đặng Hùng Võ, Ngân hàng Thế giới, 2009.

³¹ Tỷ lệ phần trăm đơn thư khiếu nại về vấn đề đất đai trong tổng số đơn thư là 70-80% theo số liệu của “Cơ quan An ninh” năm 2007, song lên đến 80-90% theo một khảo sát tiến hành trên 7 tỉnh năm 2008-2009. Số liệu sau trùng với số liệu đơn thư mà Vụ Khiếu nại Tố cáo của Văn phòng Quốc hội nhận được. “Báo cáo tóm tắt kết quả giải quyết khiếu nại tố cáo từ năm 2006 đến nay, và giải pháp trong tình hình mới”, được trình bày tại Hội nghị Tổng kết Công tác Thanh

tra năm 2007 và Triển khai nhiệm vụ năm 2008, Hà Nội, 11/1/2008 trích trong “Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam – Thách thức và Giải pháp”. Quỹ châu Á và Viện Chính sách, Pháp luật và Phát triển, tháng 8/2009.

³² Chính sách Đất đai ở Việt Nam: Tình hình hiện nay và các thách thức chủ yếu (NHTG, 2008)

³³ Giải quyết tranh chấp ở những vùng nông thôn đô thị hóa: trao quyền cho các tổ chức xã hội dân sự. Sử dụng đất và Ô nhiễm môi trường (VUSTA và VIDS, 2008)

³⁴ Nghị định 69/2009.

³⁵ Các nghiên cứu trước đó cho thấy sự thành công, SDC, 2004 “Đánh giá cơ chế một cửa ở cấp xã, phường, Việt nam” Guidotti Mateo, 2004/ “Đánh giá cơ chế một cửa cấp huyện ở tỉnh Quảng Bình, Việt nam”

³⁶ “Cắt giảm giấy phép con để tạo thuận lợi cho kinh doanh”, Thời báo Sài Gòn, đăng trên Vietnamnet.com ngày 7/8/2009.

³⁷ Về phía các nhà tài trợ, mô-đun Quản trị Nhà nước trong Điều tra MSHGD Việt Nam của Ngân hàng Thế giới, Cơ quan Hợp tác và Phát triển Quốc tế Vương quốc Anh, SDS, và cuộc khảo sát PCI được sự hỗ trợ của Cơ quan Phát triển Hoa Kỳ thông qua Sáng kiến Cạnh tranh Việt Nam.

³⁸ Tổ chức ActionAid International Việt Nam. “Kinh nghiệm sử dụng Phiếu lấy ý kiến người dân để đánh giá dịch vụ công ở Việt Nam”. Trình bày tại Hội thảo Đề xuất Ý tưởng cho Dự án Kiểm toán xã hội, Bộ Kế hoạch Đầu tư và UNICEF.

³⁹ Martin Painter. 2009. “ Chính phủ chất lượng thấp – Một chiến lược phát triển: Tình trạng tiến thoái lưỡng nan về Quản trị Nhà nước ở Việt Nam và Trung Quốc”

⁴⁰ Báo cáo chung Thường niên về Y tế 2008 (Tiếng Việt)

⁴¹ Viện Chiến lược và Chính sách Y tế, “Đánh giá thực hiện tự chủ tài chính của bệnh viện trong cung cấp dịch vụ y tế và thanh toán”, trích từ Báo cáo chung Thường niên về Y tế 2008

⁴² Báo cáo chung Thường niên về Y tế 2008 (Tiếng Việt).

⁴³ Sở Y tế Hà Tây, 2007, “Báo cáo thực hiện Nghị định 43, trích từ Báo cáo chung Thường niên về Y tế 2008

⁴⁴ Dựa trên Dự thảo “Đề án đổi mới cơ chế hoạt động, cơ chế tài chính, chính sách tiền lương và viện phí đối với đơn vị sự nghiệp y tế công” đã đệ trình lên Chính phủ để thông qua.

⁴⁵ Báo cáo tóm tắt Kết quả khảo sát tình hình xã hội hóa giáo dục ở quận 3, quận Gò Vấp, quận Phú Nhuận và huyện Tân Phú (Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thành phố Hồ Chí Minh, ngày 31/3/2009).

⁴⁶ Báo cáo chung Thường niên về Y tế 2008.

⁴⁷ “Tham gia vào câu lạc bộ: Các tổ chức dân sự ở Việt nam” (T.S. Nguyễn Minh Phương, Viện Khoa học về Tổ chức Nhà nước, Bộ Nội vụ, tháng 11/2007”

⁴⁸ Báo cáo Phát triển Việt Nam 2008—Bảo trợ Xã hội.

⁴⁹ Dựa trên các tiêu chí theo quy định về HCFP, đến 2004, có 31% dân số lẽ ra được hưởng hỗ trợ từ các quỹ HCFPs, nhưng đến cuối năm 2006 con số thực tế là 22% (Báo cáo Phát triển Việt Nam 2008).

⁵⁰ UNDP, tháng 8/2005. “Phí dịch vụ, tự chủ tài chính và tiếp cận các dịch vụ xã hội ở Việt Nam”.

⁵¹ Chương này sử dụng kết quả của một số nghiên cứu, bao gồm Charles Philpott (2009), CIDA (2008) “Khảo sát Xã hội về Hoạt động Hòa giải Cơ sở”, và các nghiên cứu khác

⁵² Phần này dựa trên các bài viết đăng tải trên tạp chí Vietnam Law and Legal Forum: Nguyễn Hải An, Tòa Dân sự, Tòa án Nhân dân Tối cao, “Hòa giải Cơ sở trong Tổ tụng Dân sự”, tháng 1/2009, trang 19-20; và [khuyết danh] “Hòa giải cơ sở là cần thiết cho sự hòa hợp xã hội.” tháng 12/ 2008, trang 22-23, 28.

⁵³ InvestConsult (2008) “Khảo sát Xã hội về Hoạt động Hòa giải Cơ sở”. CIDA

⁵⁴ Nguyễn Hải An, Tòa Dân sự, Tòa án Nhân dân Tối cao, “Hòa giải Cơ sở trong Tổ tụng Dân sự”, Vietnam Law and Legal Forum, tháng 1/2009, trang 19-20

⁵⁵ Khảo sát về Môi trường Kinh doanh và Hoạt động Doanh nghiệp của EBRD-Ngân hàng Thế giới, tiến hành năm 2004 và 2005 tại Albania, Armenia, Azerbaijan, Belarus, Bosnia và Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Cộng hòa Séc, Tây Ban Nha, Estonia, Georgia, Đức, Hy Lạp, Hungary, Ai len, Kazakhstan, Hàn Quốc, Kosovo, Cộng hòa Kyrgyz, Latvia, Lithuania, FYR Macedonia, Moldova, Ba Lan, Bồ Đào Nha, Rumani, Nga, Serbia và Montenegro, Slovakia, Slovenia, Tajikistan, Thổ Nhĩ Kỳ, Ucraina, Uzbekistan, và Việt Nam. Số liệu thống kê về các quốc gia chuyển đổi có thể lấy từ Anderson & Gray (2006).

⁵⁶ Trương Hòa Bình, Chánh án Tòa án Nhân dân Tối cao, “Cải cách Tòa án”, Tạp chí Vietnam Law and Legal Forum, tháng 5/2009 (trang 7).

⁵⁷ Tô Văn Hoa, “Tính độc lập của tư pháp” (Juristforlaget i Lund, 2006)

⁵⁸ Nhóm soạn thảo “Đề án thành lập cơ quan tài phán hành chính ở Việt Nam (bản dự thảo, 13/3/2007)

⁵⁹ “Báo cáo Kết quả Khảo sát Chỉ số Hải lòng của Người dân năm 2008 đối với Dịch vụ Công ở thành phố Hồ Chí Minh”

⁶⁰ Nguyễn Ngọc Anh, Nguyễn Đức Nhật, Nguyễn Thị An, Đoàn Quang Hưng, Trần Thanh Thủy. “Những phát hiện ban đầu từ khảo sát thực trạng

và nhu cầu tiếp cận thông tin của người dân”, thực hiện bởi Nhóm Công tác về Sự tham gia của người dân và Trung tâm DEPOCEN. Dự thảo 20/8/2009.

⁶¹ John Rand, Patricia Silva, Finn Tarp, Trần Tiến Cương, và Nguyễn Thanh Tâm. 2008. “Characteristics of the Vietnamese Business Environment: Evidence from a SME Survey in 2007”. CIEM (Viện Nghiên cứu và Quản lý Kinh tế Trung ương) và University of Copenhagen. Số doanh nghiệp vừa và nhỏ được phỏng vấn trong năm 2005 là 2635, năm 2007 là 2603. Các địa phương được khảo sát gồm Hà Nội, Hải Phòng, thành phố Hồ Chí Minh, Hà Tây, Phú Thọ, Nghệ An, Quảng Nam, Khánh Hòa, Lâm Đồng và Long An.

⁶² “Hỗ trợ hệ thống trợ giúp pháp lý quốc gia ở Việt Nam, 2005-2009. Báo cáo năm 2008” (SIDA, SDC, Oxfam Novib và Save the Children, 2008)

⁶³ “Hỗ trợ hệ thống trợ giúp pháp lý quốc gia ở Việt Nam, 2005-2009. Báo cáo năm 2008” (SIDA, SDC, Oxfam Novib và Save the Children, 2008)

⁶⁴ “Hỗ trợ hệ thống trợ giúp pháp lý quốc gia ở Việt Nam, 2005-2009. Đánh giá giữa kỳ” (SIDA, SDC, Oxfam Novib và Save the Children, 2008)

⁶⁵ LEADCO. 2007?. “Báo cáo khảo sát nhu cầu, hiện trạng và mức độ hiệu quả của hoạt động tư vấn pháp lý do các tổ chức chính trị xã hội và các tổ chức xã hội nghề nghiệp thực hiện”. Báo cáo được viết cho UNDP, Hanoi.

⁶⁶ Đỗ Hoàng Yến, 2009 “Giới thiệu Liên đoàn Luật sư Toàn quốc mới thành lập: Triển vọng và thách thức”. Bài trình bày tại Diễn đàn Pháp luật Việt Nam, XX tháng 6/2009, Hà Nội.

⁶⁷ CECODES và Đại sứ quán Phần Lan

⁶⁸ Dựa trên thu nhập tiền lương chính thức của người trả lời, không phải dựa trên thu nhập của hộ.

⁶⁹ Phần này dựa trên nghiên cứu của Davidsen et al 2009.

⁷⁰ Việt Nam là một trong bảy nước thí điểm Sáng kiến Minh bạch Trong ngành Xây dựng (CoST), ở Việt Nam do Bộ Xây dựng chủ trì với sự hỗ trợ của DFID và Ngân hàng Thế giới.

⁷¹ Xem Christiane Arndt và Charles Oman (2006) “Sử dụng và lạm dụng các Chỉ số Quản trị.” OECD. Trung tâm Nghiên cứu Phát triển. Paris: OECD; Stephen E. Knack (2007) “Đo lường Tham nhũng: Phê bình các Chỉ số ở Đông Âu và Trung Á.” Tạp chí Chính sách Công. 27:255-291; và James H. Anderson (2009) “Đánh giá Các chỉ số Quản trị ở Đông Á và Thái Bình Dương”, Ngân hàng Thế giới.

⁷² “Phòng chống tham nhũng ở Việt Nam: thấy gì sau hai năm thực hiện Luật (Đại sứ quán Phần Lan, Cecodes, 2008)”. Chín tỉnh ở ba vùng trên toàn quốc: bốn tỉnh phía bắc: Hà Giang, Lào Cai, Hà Nội và Thái Bình; Ba tỉnh miền Trung: Thanh Hóa, Đà Nẵng và Lâm Đồng; và hai tỉnh miền Nam: Bà Rịa – Vũng Tàu và Long An.

⁷³ Đặc điểm môi trường kinh doanh Việt Nam: Bằng chứng từ Điều tra doanh nghiệp vừa và nhỏ 2007 (CIEM và trường đại học Copenhagen, 2008)

⁷⁴ Martin Gainsborough, Đặng Ngọc Dinh và Trần Thanh Phương (2009) lập luận rằng tham nhũng ở Việt Nam mang tính hệ thống chứ không phải là sự bất thường trong một hệ thống lành mạnh. James Anderson và Cheryl Gray (2006) nhận thấy ở các quốc gia Đông Âu và Trung Á, các doanh nghiệp ở các nước thuộc Liên Xô cũ có tỉ lệ cao hơn những nơi khác cho rằng tham nhũng là hiện tượng phổ biến, nhưng không phải là vấn đề lớn.

⁷⁵ Gainsborough (2007) nói về mối quan hệ giữa xã hội dân sự và nhà nước như một “quan hệ đối tác có kỷ luật.”

⁷⁶ “Tham gia vào câu lạc bộ: Các tổ chức dân sự ở Việt nam” (TS. Nguyễn Minh Phương, Viện

Khoa học về Tổ chức Nhà nước, Bộ Nội vụ, tháng 11/2007)

⁷⁷ “Thu hẹp khoảng cách: xã hội dân sự mới nổi lên ở Việt Nam” (Irene Norlund, 2007)

⁷⁸ “Các hình thức tương tác giữa Cơ quan Nhà nước và Tổ chức Xã hội Dân sự ở Việt Nam” (VUFO- Trung tâm tư liệu NGO, DFID và Sứ quán Phần Lan, 2008)

⁷⁹ Sự tham gia của Tổ chức Xã hội Dân sự trong hoạt động giám sát các chương trình của chính phủ. Bài học của Việt Nam (Oxfam GB, 2009)

⁸⁰ Bằng thuật ngữ “đặc thù với điều kiện địa phương”, chúng tôi muốn nói đến các văn bản pháp lý không trực tiếp thi hành các văn bản quy phạm pháp luật ban hành bởi các cơ quan trung ương. Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật 1996 chỉ cho phép Hội đồng Nhân dân được ban hành các văn bản pháp luật thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan cấp trên. Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật bởi Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân 2004 cho phép Hội đồng nhân dân được ban hành văn bản pháp luật không trực tiếp thi hành các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan cấp trên, ví dụ như các văn bản phê duyệt kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của địa phương.

⁸¹ Vụ hoạt động đại biểu dân cử, Quốc hội, 2009.

⁸² Báo cáo Phân tích khung pháp lý hiện hành về Hội đồng Nhân dân của Việt Nam: góc nhìn từ Ninh Thuận (Oxfam GB, 2009)

⁸³ Đối thoại trực tuyến của Phó Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn Yếu với cử tri về bầu cử quốc hội, ngày 2/5/2007

⁸⁴ Văn phòng Quốc hội, 2009.

⁸⁵ Quốc hội Việt Nam và Vai trò Giám sát của Quốc hội – Thành tựu và Thách thức (PGS, TS. Đặng Văn Thanh, nguyên Phó Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế và Ngân sách, 2007)

⁸⁶ Báo cáo nghiên cứu về Luật Ban hành các Văn bản Quy phạm Pháp luật sửa đổi và các vấn đề liên quan đến quy trình xây dựng luật (VPQH và EC, 2008)

⁸⁷ Quốc hội Việt Nam và Vai trò Giám sát của Quốc hội – Thành tựu và Thách thức (PGS, TS. Đặng Văn Thanh, nguyên Phó Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế và Ngân sách, 2007)

⁸⁸ Báo cáo Kết quả Thăm dò Ý kiến Công chúng về : Bầu cử đại biểu quốc hội nhiệm kỳ thứ 12 (VPQH và EC, 2007)

⁸⁹ Báo cáo Phát triển Thiên niên kỷ 2008 (UN)

⁹⁰ Quốc hội Việt Nam: Đại diện cho cử tri tại khu vực bầu cử và toàn thể nhân dân (TS. Nguyễn Sĩ Dũng, 2007).

⁹¹ Phần này dựa trên nghiên cứu rất hay của Catherine McKinley (2009), Culpin Planning Limited (2009), và Davidsen và Rama (2008).

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Chương 1

Gainsborough, Martin. 2007. “A Comparative Study of Governance Reform Options for Vietnam to 2020 Drawing on the Lessons from Asia.” Processed.

Malesky, Edmund. 2004. “Leveled Mountains and Broken Fences: Measuring and Analysing de facto Decentralisation in Vietnam.” *European Journal of East Asian Studies* 3(2): 307-336.

Nhgia, Pham Duy. 2008. “Institutional Reform in Vietnam: From the Perspective of Determining the Accountability.” 2008 International Forum on Economic Transition.

Phong, Dang and Melanie Beresford, 1998. “Authority Relations and Economic Decision Making in Vietnam—An Historical Perspective.” NIAS.

Rama, Martin. 2008. “Making Difficult Choices: Vietnam in Transition”. Commission on Growth and Development, Working Paper 40.

World Bank. 2004. “World Development Report 2004. Making Services Work for Poor People”. Oxford University Press. Washington, DC.

Chương 2

Anderson, James H., Gary Reid and Randi Ryterman. 2003. “Understanding Public Sector Performance in Transition

Countries—An Empirical Contribution”. World Bank, Washington D.C.

Bruynooghe P., Saskia, Isy Faingold, Trina Q. Firmalo, Ann E. Futrell, Jonathon A. Kent and Rohan Kukherjee. 2009. “Implementation of Civil Service Legislation in Vietnam: Strengthening Elements of a Position-Based System”. Princeton University, New Jersey.

Cuong, Nguyen Viet. 2009. “The Impact of Minimum Wage Increase on Employment, Wages and Expenditures of Workers: Evidence from Vietnam.” Processed.

Davidson, Soren. 2007. “Performance-related pay: enabling conditions and some caveats” . World Bank, Jakarta. Processed.

NAPA (National Academy of Public Administration) and CIEM (Central Institute for Economic Management). 2006. “The current salary system in Vietnam’s public administration”. Report for the German Agency for Technical Cooperation (GTZ), Hanoi.

Painter, Martin, Ha Hoang Hop, and Chu Quang Khoi. 2009. “Institutional Reform for Public Administration in Contemporary Viet Nam.” Public Administration Reform and Anti-Corruption—A Series of Policy Discussion Papers. UNDP.

Poon, Yeow, Nguyen Khac Hung and Do Xuan Truong. 2009. “The reform of

- the civil service as Vietnam moves to the middle-income country category*". Study prepared for the UNDP (United Nations Development Program) Public Administration Reform and Anti-Corruption Policy Discussion Papers, Hanoi.
- Rauch, James E. and Peter B. Evans. 2000. "*Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries*". *Journal of Public Economics* 75: 49-71
- Suk-Kim, Pan. 2008. "*A Brief Comparative Study on Civil Service Laws in Four Asian Countries: China, Japan, Korea, and Viet Nam*." Policy Note on Public Administration Reform and Anti-Corruption. UNDP Viet Nam. Ha Noi, September.
- Thang, Thai Vinh. 2007. "*Unity of powers: The Constitutional Structure of the Government*". Vietnam Law and Legal Forum, April.
- Tho, Nguyen Phuoc. 2007. "*Structure of Government at Different Stages of the Revolution*", Vietnam Law and Legal Forum, June.
- World Bank and Government of Vietnam. 2008. "*Vietnam Country Financial Accountability Assessment*". Financial Management Unit, Central Operational Services Unit, Vietnam Country Management Unit, East Asia Pacific Region.
- World Bank and ILSSA (Institute of Labor Studies and Social Affairs). 2009. "*Status of Women Participation in Leadership Positions*". Annex D of the publication "*Women in Retirement Age*". Hanoi.
- Chương 3**
- Asia Foundation and PLD (Policy, Law and Development Institute). 2009. "*The Mechanism to Settle Administrative Complaints in Vietnam—Challenges and Solutions*". Hanoi.
- Bjornestad, Liv. 2009. "Fiscal Decentralization, Fiscal Incentives and Pro-Poor Outcomes: Evidence from Vietnam" *ADB Economics Paper Series*, no. 168, July 2009
- CAP (Center for Agricultural Policy of the Institute of Policy Strategy for Agriculture and Rural Development). 2008. "*Mobilizing Rural Institutions for Sustainable Livelihoods and Equitable Development, Governance Institution. The case of the Grassroots Democracy Steering Committee*". Hanoi
- DOHA (Department of Home Affairs) and USTA (Union of Science and Technology Associations) of Thai Binh Province. 2009. "*Survey on Grassroots Democracy Regulation. Implementation Situation and Organization Capacity of Social Organizations in Thai Binh Province*". Study conducted for the Embassy of Finland, Hanoi.
- Eli Mazur, David Dapice and Vu Thanh Tu Anh. "*The Chu Lai Open Economic Zone and Rural Development: Central Planning's Laboratory for Policy and Institutional Innovation*." UNDP Policy Dialogue Paper 2008/2, Hanoi.
- Fritzen, Scott. 2002. "*The 'foundation of public administration'? Decentralization and its discontents in transitional Vietnam*." Presented to Asia Conference on Governance in Asia: Culture, Ethics, Institutional Reform and Policy Change, City university of Hong Kong, December 5-7, 2002.
- Gironde, Christophe, Nguyễn Văn Suu, Hoàng To, Nguyễn Thị Kiều Viên, Hoàng Kim Uyên and Matteo Guidotti. 2009. "*Decentralized Decision Making and Participation under Program 135-II. A study in Five Provinces of Vietnam*".

- Study prepared for the World Bank in Vietnam.
- JICA (Japan Agency for International Cooperation) and SDC (Switzerland Development Cooperation Agency). 2009. “*Local planning in Hoa Binh Province*”. Processed.
- McElwee, Pamela and Ha Hoa Ly. 2006. “*Deepening Democracy and Increasing Popular Participation in Viet Nam*.” UNDP Vietnam Policy Dialogue Paper 2006/1.
- Ninh, Kim N.B. and Vu Thanh Tu Anh. 2008. “*Decentralization in Vietnam: Challenges and Policy Implications for Sustainable Growth*”. Research paper prepared for the VNCI project (Vietnam Competitiveness Initiative) of USAID (United States Agency for International Development).
- Quang, Doan Hong and Martin Rama. Forthcoming. “*What a difference does participation make? Evidence from communities with multiple programs in Vietnam*”. Hanoi.
- Quyen et al. 2009. “*Report on Results of Citizen’s Report Card Survey on People’s Satisfaction with P135-IP*”. Hanoi.
- Que, Tran Thi. 2001. “*Land Reform and Women’s Property Rights in Vietnam*.” Center for Gender, Environment and Sustainable Development, Hanoi, Vietnam.
- Pham, Huong Lan. 2006. “*Fiscal Decentralisation from Central to Sub-National Government in Vietnam*.” Paper presented at Seventh Annual Global Development Conference. Institutions and Development: At the Nexus of Global Change, St. Petersburg, Russia. January 20, 2006.
- UNDP (United Nations Development Program) and CEMA (Committee for Ethnic Minorities Affairs of Vietnam). 2009. “*Mid-term review of the NTP-PR and Program 135-IP*”. Hanoi.
- Vo, Dang Hung. 2009. “*Policy Note. Improving Land Acquisition and Voluntary Land Conversion in Vietnam*”. Hanoi. The World Bank.
- VUSTA (Vietnam Union of Science and Technology Associations) and VIDS (Vietnam Institute of Development Studies). 2008. “*Conflict Resolution in Urbanized Rural Areas: Empowering Civil Social Organizations. Land use and environment pollution*”. Study sponsored by the Embassy of Finland, Hanoi.
- World Bank. 2004. “*Vietnam Development Report 2005: Governance*”. Joint Donor Report to the Vietnam Consultative Groups Meeting. Hanoi, December 1-2, 2004.
- World Bank. 2005. “*East Asia Decentralizes. Making Local Government Work*”. World Bank, Washington, D.C.
- , 2007. “*Vietnam Development Report 2008: Social Protection*”. Joint Donor Report to the Vietnam Consultative Groups Meeting. Hanoi, December 6-7, 2007.
- , 2008. “*Vietnam Development Report 2009: Capital Matters*”. World Bank Report to the Vietnam Consultative Group Meeting. Hanoi, December 4-5, 2008.
- , 2008. “*Vietnam: Analysis of the Impact of Land Tenure Certificates with Both Names of Wife and Husband*.” Hanoi. September, 2008.
- World Bank and MONRE (Ministry of Natural Resources and Environment). 2008. “*Land Policy in Vietnam: Current Status and Key Challenges*”. Hanoi
- World Bank and Socialist Republic of Vietnam. 2005. “*Vietnam Managing Public*

- Expenditure for Poverty Reduction and Growth. Public Expenditure Review and Integrated Fiduciary Assessment*". Hanoi.
- World Bank, and Government of Vietnam. 2008. "Vietnam Country Financial Accountability Assessment". Financial Management Unit, Central Operational Services Unit, Vietnam Country Management Unit, East Asia Pacific Region.
- Chương 4**
- ActionAid International. 2009. "Experiences on Using Citizen's Report Cards in Assessment of Public Services in Vietnam." Presented at the Social Audit Project Inception Workshop, Ministry of Planning and Investment and UNICEF, Hanoi.
- Bales, Sarah. 2008. "Human Resource Financing Issues". Report on the health sector prepared for the ADB (Asian Development Bank), Hanoi.
- Barber, Sarah, Frederic Bonnet and Henk Bekedam. 2004. "Formalizing Under-the-Table Payments to Control Out-of-Pocket Hospital Expenditures in Cambodia," Health Policy and Planning. 19(4): 199-208.
- Bossert, J. Thomas, Andrew Mitchell and Nathan Blanchet. 2009. "Governance and Decentralization of Health Systems in Vietnam: Analysis of Provincial Organization, Decision Space/Accountability and Capacity." Draft for discussion. August 31, 2009.
- CAP (Center for Agricultural Policy of the Institute of Policy Strategy for Agriculture and Rural Development). 2007. "Financial Burden on Rural Households and Rural Public Services". Hanoi
- Ho Chi Minh City Statistics Office. 2009. "Report On The Results Of Citizens' Satisfaction Index Survey 2008 for Public Services In Ho Chi Minh City". Ho Chi Minh City.
- IV Tech Consultant. 2007. "Background Notes About Policy and Institutional Context of Provincial ICT Development in Vietnam". Report prepared for the World Bank, Washington, D.C.
- IV Tech Consultant. 2009. "ICT Development in Local Governments in Vietnam". Report prepared for the World Bank, Washington, D.C.
- Garcia-Prado, Adriana. 2005. "Sweetening the Carrot. Motivating Public Physicians for Better Performance," World Bank Policy Research Working Paper 3772. Washington, DC: World Bank.
- Ha Tay Health Care Department. 2007. "Report on Implementation of Decree 43", as cited in the Joint Annual Health Review 2008.
- Health Policy and Strategy Institute. 2008. "Assessment of hospitals' financial autonomy implementation in health service provision and payments" as cited in the Joint Annual Health Review 2008.
- Kerkvliet, Ben, Nguyen Quang A and Bach Tan Sinh. 2008. "Forms of Engagement between State Agencies & Civil Society Organizations in Vietnam". Study prepared for VUFO-NGO Resource Center, DFID (Department for International Development of the UK) and Embassy of Finland, Hanoi.
- Kutzin, J., T. Maeimanaliev, A. Ibrahimova, C. Cashin, and S. O'Dougherty. 2003. "Formalizing Informal Payments in Kyrgyz Hospitals: Evidence from Phased Implementation of Financing Reforms." Paper presented at IHEA Conference, San Francisco, California.
- Lewis, Maureen and Gunilla Pettersson. 2009. "Governance in Health Care Delivery—

- Raising Performance.*” World Bank Policy Research Working Paper 5074. Washington, DC: World Bank.
- Matteo, Guidotti. 2004. “*District One Stop Shop Assessment in Quang Binh Province, Viet Nam.*” SDC.
- MOH (Ministry of Health). 2008. “*Third Country Report on Following up the Implementation to the Declaration of Commitment on HIV and AIDS*”. Hanoi.
- MOH (Ministry of Health) and HPG (Health Partnership Group). 2008. “*Joint Annual Health Review: 2007*”. Hanoi.
- MOH (Ministry of Health) and HPG (Health Partnership Group). 2008. “*Joint Annual Health Review: 2008: Health Financing in Vietnam*”. Hanoi
- Nga, Nguyen Nguyet and Martin Rama. Forthcoming. “*Competition in Vietnam’s Pharmaceutical Market*”.
- Painter, Martin. 2008. “*Low Quality Government as a Development Strategy: Dilemmas of Governance in China and Vietnam.*” Processed.
- SDC. 2004. “*Review on One-Stop_shops at Commune & Ward Levels, Viet Nam.*”
- Tran, Huynh Huu and Dau Anh Tuan. 2007. “*Vietnamese Business Associations as Policy Advocates—A Lot More Can Still be Done.*” GtZ and VCCI. Hanoi.
- UNDP (United Nations Development Program). 2005. “*User fees, Financial Autonomy and Access to Social Services in Vietnam*”. United Nations Country Team Vietnam. Discussion Paper No. 6.
- Viet Insight. 2009. “*Public Opinion Survey on the Effectiveness of Commune and District One-Stop Shops in 14 Districts and 30 Communes of Dak Lak Province.*” Dak Lak People’s Committee Department of Home Affairs and Danish International Development Agency.
- Vietnam Fatherland Front Committee of Ho Chi Minh City. 2008. “*Overview of the Survey Results of the Socialization of Education in District 3 and Go Vap District*”, Ho Chi Minh City
- , 2009. “*Summary Report on Survey Results situation of education socialization in districts no. 3, Go Vap, Phu Nhuan and Tan Phu*”, Ho Chi Minh City
- World Bank. 2008. “*Vietnam: Higher Education and Skills for Growth*”. Human Development Department. East Asia Pacific Region.

Chương 5

- An, Nguyen Hai. 2009. “*Grassroots Conciliation in Civil Procedures*”. Vietnam Law and Legal Forum. January 2009, pp. 19-20.
- Anderson, James H. David S. Bernstein, and Cheryl W. Gray. 2005. *Judicial Systems in Transition Economies—Assessing the Past, Looking to the Future*. The World Bank.
- Binh, Truong Hoa. 2009. “*Reforming the Courts*”. Vietnam Law and Legal Forum, May:. 7.
- Government of Vietnam, drafting team for the establishment of administrative tribunals. 2007. “*Project for the establishment of administrative tribunals in Vietnam*”. Draft, 13 March 2007
- InvestConsult. 2008. “*Social Survey on Conciliation Activities at Grassroots Level*”. Study prepared for CIDA (International Development Agency of Canada), Hanoi.
- LEADCO. 2007. “*Diagnostic study on functioning of existing commercial dispute resolution system, judicial*

- and non-judicial dispute resolution". Study prepared for DANIDA (Danish International Development Agency), Hanoi.
- LEADCO. 2007. "Survey report on the needs, current status and effectiveness of legal consultancy conducted by socio-political and socio-professional organizations". Report prepared for UNDP, Hanoi.
- Luong, Do Dinh and Tom Scott. 2008. "Assessment report on the lessons learned from the legal aid performance of the Vietnam Lawyers' Associations' legal consultancy centers". Report prepared for UNDP, Hanoi.
- Malesky, Edmund. 2008. "The Vietnam Provincial Competitiveness Index: Measuring Economic Governance for Private Sector Development. 2008 Final Report." Vietnam Competitiveness Initiative Policy Paper #13. Vietnam Chamber of Commerce and Industry (VCCI) and United States Agency for International Development's Vietnam Competitiveness Initiative (VNCI): Ha Noi, Vietnam.
- Ministry of Justice, SIDA (Swedish International Development Agency). 2007. "Report on the current situation of lawyer organizations and activities and proposals to support the development of the lawyer profession in some provinces". Hanoi.
- Ministry of Justice, DANIDA (Danish International Development Agency), SDC (Swiss Development Cooperation), Oxfam Novib and SCS (Save the Children Sweden). 2009. "Support to the Legal Aid System in Vietnam, 2005-2009. Annual Progress Report 2008". Hanoi.
- Kiyoshi Nakayama and Frank Bosch. 2009. "Implementation of the PIT and Establishment of a Large Taxpayers Office." IMF. April, 2009.
- Nghia, Pham Duy. 2000. "Phap luat thuong mai Viet Nam truoc thach thuc cua qua trinh hoi nhap kinh te quoc te" (Commercial Law Faces the Challenges of International Economic Integration), Nha nuoc va Phap luat, (6):9. (From John Gillespie's "Extra-Constitutional Lawmaking: Vietnam's Unacknowledged Legislators", Conference paper, Vietnam Legal Culture Symposium, 2003)
- Nguyen, Lam Duc. 2004. "Management by Law: Barriers from the People" (Quan ly bang phap luat: tro ngai tu phia nguoi dan) Journal Nha Quan ly. (11). May 2004.
- NH Quang and Associates. 2007. "Report on a Survey of Needs for District Courts Nationwide". Study prepared for UNDP (United Nations Development Program), DANIDA (Danish International Development Agency), SIDA (Swedish International Development Agency) and MOJ (Ministry of Justice). Hanoi.
- NH Quang and Associates and Pip Nicholson. 2008. "Study on the methods, procedures and criteria for the dissemination of court judgments – Supreme People's Court of Vietnam". Study prepared for DANIDA (Danish International Development Agency), Hanoi.
- Office of the National Assembly and European Commission. 2008. "The amendment of the Law on Promulgation of Legal Documents and Issues Related to the Legislative Process". Hanoi.
- Philpott, Charles. 2009. "Legal Analysis Update." CIDA.
- Schläppi, Erika, Tom Scott, Do Ngoc Ha and Lan Buy Phuong. 2008. "Support to the National Legal Aid System in Vietnam 2005-2009. Mid-Term Review of the joint project funded by Sida, SDC, Oxfam Novib, and Save the Children Sweden". Report prepared for SIDA

- (Swedish International Development Agency), SDC (Swiss Development Cooperation), Oxfam Novib and SCS (Save the Children Sweden).
- Van, Hoa To. 2006. “*Judicial Independence*” Juristforlaget i Lund.
- “Grassroots conciliation crucial for social harmony”. *Vietnam Law and Legal Forum*. December 2008: 22-23.
- World Bank and EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 2004- 2005. “*The EBRD-World Bank Business Environment and Enterprise Performance Survey*”. Washington, DC.
- Chương 6**
- Acuña-Alfaro, Jairo. 2009. “*Heightening access to information in Vietnam—The challenge of monitoring implementation.*” *Vietnam Law & Legal Forum*, August.
- Alcaide-Garrido, Maria Delfina, 2009. “*Access to information in Vietnam. Current legal framework*”. Consultant report prepared for the World Bank, Hanoi. Processed.
- . 2009. “*Encouraging reporting on corruption in Vietnam. Changes in the draft press law vis-à-vis the current legal framework*”. Consultant report prepared for the World Bank, Hanoi. Processed.
- Anderson, James H. and Cheryl W. Gray. 2006. *Anticorruption in Transition 3—Who is Succeeding ... And Why?* World Bank, Washington, DC.
- Anderson, James H. 2009. “*A Review of Governance Indicators in East Asia and the Pacific*”. World Bank, Washington, DC. Processed.
- Arndt, Christiane and Charles Oman. 2006. “*Uses and Abuses of Governance Indicators.*” OECD. Development Centre Study. OECD, Paris.
- Ballington, J. 2008. *Equality in Politics: A survey of Women and Men in Parliaments*. IPU: Geneva.
- CECODES. 2008. “*Anticorruption in Vietnam: The situation after two years of implementation of the Law*”. Study prepared for the Embassy of Finland, Hanoi.
- Culpin Planning Limited UK. 2009. “*Understanding Vietnam’s Media. A sector review to identify opportunities for advancing the role of media in curbing corruption in Vietnam*”. Study prepared for DFID (Department for International Development of the UK) and the Royal Netherlands Embassy, Hanoi.
- Davidson, Soren, Nguyen Viet Ha, Hoang Ngoc Giao, Thaveeporn Vasavakul and Maria Delfina Alcaide-Garrido. 2009. “*Implementation Assessment of the Anticorruption Law: How far has Vietnam come at the Sector Level? A Case-Study of the Construction Sector.*” Denmark Ministry of Foreign Affairs, Hanoi.
- Davidson, Soren and Martin Rama. 2008. “*Corruption and the Media in Vietnam*”. Presentation for the Anti-Corruption Dialogue, Hanoi, November 28, 2008.
- Embassy of Finland. 2009. “*Report on Three Anticorruption Cases to Be Justified*”. Hanoi.
- Ferreira, Carlos, Michael Engelschalk, and William Mayville. 2007. “*The Challenge of Combatting Corruption in Customs Administration*” in Sanjay Pradhan and J. Edgardo Campos, eds., *The Many Faces of Corruption—Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. Washington DC: The World Bank.

- Fritzen, S. 2005. "The 'misery' of implementation: Governance, institutions and anti-corruption in Vietnam", in Tarling, N. (ed) *Corruption and good governance in Asia*, Routledge, New York (pp. 98-120).
- Gainsborough, Martin. 2007? "A Comparative Study of Governance Reform Options for Vietnam to 2020 Drawing on the Lessons from Asia." Processed.
- Gainsborough, Martin, Dang Ngoc Dinh, and Tran Thanh Phuong. 2009. "Corruption, Public Administration Reform, and Development: Challenges And Opportunities." UNDP Public Administration Reform and Anti-Corruption Policy Discussion Papers.
- Kerkvliet, Ben, Nguyen Quang A and Bach Tan Sinh. 2008. "Forms of Engagement between State Agencies & Civil Society Organizations in Vietnam". Study prepared for VUFO-NGO Resource Center, DFID (Department for International Development of the UK) and Embassy of Finland, Hanoi.
- Knack, Stephen E. 2007. "Measuring Corruption: A Critique of Indicators in Eastern Europe and Central Asia." *Journal of Public Policy*, 27:255-291.
- McKinley, Catherine. 2009. "Media and Corruption. How has Vietnam's print media covered corruption and how can coverage be strengthened?" . Study prepared for UNDP (United Nations Development Program). Hanoi.
- Nghia, Pham Duy. 2008. "Institutional Reform in Vietnam: From the Perspective of Determining the Accountability." 2008 International Forum on Economic Transition.
- Nguyen Ngoc Anh, Nguyen Duc Nhat, Nguyen Thi An, Doan Quang Hung, Tran Thanh Thuy. "Report on the Survey of Citizens and Civil Organizations' Information Access Situation and Needs in Vietnam" People's Participation Working Group and DEPOCEN. October 14, 2009. Processed.
- Nguyen, Vien Kieu Thi, Dang Ngoc Dinh, Be Trung Anh. 2009. "Participation of Civil Society in Anticorruption Activities" UNDP.
- Norlund, Irene. 2007. "Filling the Gap: The emerging civil society in Vietnam". UNDP, Hanoi.
- Office of the National Assembly and European Commission. 2007. "Report on the Public Opinion Survey Result on: National Election of Parliament members for the 12th mandate period" . Hanoi.
- , 2008. "The amendment of the Law on the Promulgation of Legal Documents and Issues Related to the Legislative Process". Hanoi.
- , 2008. "Report on Technical Assistance to Review the National Assembly Internal Regulations". Hanoi.
- Oxfam Great Britain. 2009. "CBOs' involvement in monitoring government programs. Lessons from Vietnam". Hanoi.
- Phuong, Nguyen Minh. 2007. "Join the club: civil organizations in Vietnam" . Vietnam Law and Legal Forum, November:17-18.
- Rand, John. 2009. "Understanding Firm Level Corruption in Vietnam: Who pays and how does it affect firm performance?". Department of Economics, University of Copenhagen, Denmark.
- Rand, John, Patricia Silva, Finn Tarp, Tran Tien Cuong, and Nguyen Thanh Tam. 2008. "Characteristics of the Vietnamese Business Environment: Evidence from a SME Survey in 2007". CIEM (Central Institute of Economic Management) and University of Copenhagen.

- Salomon, Matthieu. 2007. “Power and Representation at the Vietnamese National Assembly. *The Scope and Limits of Political Doi Moi*”. In S. Balme and M. Sidel (Eds.), *Vietnam’s New Order. International Perspectives on the State and Reform in Vietnam*, Palgrave Macmillan, pp. 198-216.
- Tan, Ta Ngoc. 2007. “Current developments in media and the press”, *Vietnam Law and Legal Forum*, June:4-6.
- Thanh, Dang Van. 2007. “The National Assembly of Vietnam and its Oversight Role – Achievements and Challenges” . Paper delivered in the seminar “*The role of the National Assembly in fighting corruption*”, 13-14 December 2007, Vinh Phuc, Vietnam.
- Thoa, Nguyen Thi Kim, Nguyen Dang Dung, Do Dinh Luong, Chu Thi Thai Ha, Nguen Quy Hai and Nguyen Thu Ha. 2009. “*Report on baseline survey on current status of access to information in some provinces*”. Summary prepared for the International Workshop “Drafting Law on Access to Information in Vietnam”, 6-7 May 2009. Hanoi.
- UNDP (United Nations Development Program). 2006. “*Deepening democracy and increasing popular participation in Vietnam*”. UNDP Vietnam Policy Dialogue Paper 2006/1, Hanoi.
- Vasavakul, Thaveeporn. 2009. “*Report on the Analysis of Vietnam’s Current Legal Framework for People’s Councils: A Perspective from Ninh Thuan*” . Study prepared for Oxfam Great Britain, Hanoi.
- VUFO-NGO Resource Center. 2006. “*Developing a sound legal environment for the development of CSOs*”. Contribution of NGOs for the Vietnam Development Report 2007, 25 September 2006, Hanoi.
- World Bank , and Government of Vietnam. 2008. “*Vietnam Country Financial Accountability Assessment*”. Financial Management Unit, Central Operational Services Unit, Vietnam Country Management Unit, East Asia Pacific Region.
- World Bank and ILSSA (Institute of Labor Studies and Social Affairs). 2009. “*Status of Women Participation in Leadership Positions*”. Annex D of the publication “Women in Retirement Age”. Hanoi.

Phụ lục 1- Các mốc thay đổi

Phụ lục này trình bày một loạt các mốc thay đổi theo thời gian đối với việc phân cấp trao quyền và trách nhiệm giải trình. Mục đích của việc tổng hợp các mốc thay đổi này là đưa ra một phác họa cho thấy việc phân cấp trao quyền và trách nhiệm giải trình được tiến hành như thế nào ở Việt Nam. Tuy nhiên, các mốc thay đổi này không chỉ mô tả những sự kiện cụ thể, mà còn đưa ra cảm nhận về một loạt thay đổi đã diễn ra.

Phân cấp trao quyền, được thể hiện ở phần trên của mũi tên, đề cập đến các sự kiện pháp lý tác động đến quyền ra quyết định, trách nhiệm và nhiệm vụ, nguồn ngân sách, nhân lực và quyền được hình thành hợp pháp. Trách nhiệm giải trình, được trình bày ở phía dưới mũi tên, đề cập đến sự kiện pháp lý làm tăng trách nhiệm giải trình lên tận các cơ quan chính phủ thông qua các phê duyệt, các yêu cầu báo cáo, thanh kiểm tra, các chế tài, tiêu chuẩn và các điều kiện khác. Các mốc thay đổi theo thời gian này còn bao gồm cả các sự kiện pháp lý làm tăng trách nhiệm giải trình xuống tận người dân và doanh nghiệp thông qua việc tăng minh bạch, ít cơ hội hơn cho tham nhũng, sự tham gia của cộng đồng, cơ cấu quản trị nhà nước, giám sát từ bên ngoài của người dân, doanh nghiệp, các tổ chức dân sự, các cơ quan dân cử và kiểm toán nhà nước.

Có hai điểm cần lưu ý. Thứ nhất, việc đưa ra các mốc thay đổi như thế này đòi hỏi nhiều lần đánh giá. Một số thay đổi có thể có các đặc điểm cả của phân cấp trao quyền và trách nhiệm giải trình. Một số chỉ có thể là hệ thống hóa hoặc thống nhất các thực tiễn pháp lý khác lại, thậm chí cả các thực tiễn không chính thức. Chúng tôi đã cố gắng tập trung vào các thay đổi trong môi trường pháp lý và với hiểu biết của mình, chúng tôi thấy các sự kiện được mô tả trong các mốc lịch sự này là vẫn mới. Thứ hai là, các phân tích chỉ chủ yếu dựa trên các chính sách đưa ra trong văn bản pháp lý, chứ không phải là việc thực hiện thực tế. Ngày được xem xét ở đây là ngày ban hành các văn bản pháp lý, chứ không phải ngày văn bản pháp lý có hiệu lực.

Chính quyền địa phương - Ngân sách nhà nước

1990: Hai cấp ngân sách được quy định: ngân sách trung ương và ngân sách tỉnh.

1996: Chính quyền cấp tỉnh được chính quyền trung ương cho phép sử dụng 100% khoản thu từ một số loại thuế, và được giữ lại một phần khoản thu từ một số loại thuế khác. Các loại thuế tỉnh được giữ lại một phần bao gồm: VAT, thuế thu nhập cá nhân, thu nhập doanh nghiệp và thuế kiều hối. Các loại thuế tỉnh được giữ lại 100% bao gồm: các loại thuế nhà đất, thuế tài nguyên, các loại phí và lệ phí.

Chính quyền cấp huyện và cấp xã được phép sử dụng những khoản thu không đáng kể khác (thuế môn bài, thuế giết mổ, các loại phí, lệ phí, và đóng góp của nhân dân). Chính quyền cấp huyện và cấp xã cũng được giao một phần ngân sách tỉnh theo quy định của pháp luật.

Quyền quyết định chi tiêu trong nhiều hoạt động được phân cho chính quyền cấp tỉnh, và trong một số hoạt động được phân cho chính quyền cấp huyện và cấp xã. Chính quyền cấp huyện và cấp xã không được quyền chi tiêu cho các hoạt động thuộc lĩnh vực giáo dục, y tế, công nghệ và môi trường, và một số lĩnh vực khác.

Chính quyền tỉnh được trao quyền xây dựng các quy định về việc thu phí và mức đóng góp của nhân dân ở các cấp địa phương

2000: Các tỉnh được khoán ngân sách cho tất cả các chương trình mục tiêu quốc gia (NTPs) và có quyền tự do quyết định việc phân bổ nguồn vốn trong mỗi chương trình hoặc giữa các chương trình với nhau.

2002: Chính quyền tỉnh được trao quyền xây dựng phân bổ ngân sách và giao chỉ tiêu thu thuế cho chính quyền cấp dưới.

Chính quyền tỉnh được trao quyền xây dựng cơ chế và định mức chi tiêu và phân bổ ngân sách cho các cấp dưới tuân theo.

Việc phân bổ ngân sách cân đối từ cấp trung ương xuống cấp tỉnh ổn định cho từng giai đoạn từ 3 đến 5 năm.

Chính quyền cấp tỉnh được quyền chia sẻ quyền sử dụng số thu từ hai loại thuế nữa với chính quyền trung ương: thuế tiêu thụ đặc biệt và phí xăng dầu, đồng thời có thể vay từ nguồn trong nước để đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, với số tiền vay tối đa bằng 30% ngân sách của tỉnh.

2004: Quyền quyết định phân bổ khoản kinh phí giữa các chương trình mục tiêu quốc gia được trao lại cho chính quyền trung ương, nhưng cấp tỉnh vẫn giữ quyền phân bổ vốn cho các dự án cụ thể trong mỗi chương trình mục tiêu.

2006: Các tỉnh được phân bổ các khoản ngân sách dành cho đầu tư xây dựng cơ bản theo cách thức minh bạch và công bằng hơn, dựa trên các tiêu chí như dân số, dân tộc và mức nghèo.

PHÂN CẤP TRAO QUYỀN

1986

1996: Việc phân bổ và thực hiện ngân sách địa phương phải được Hội đồng nhân dân các cấp có quyền phê duyệt và giám sát.

Các quy định về thu phí, lệ phí và đóng góp của nhân dân tại cấp địa phương phải được Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh phê duyệt.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định tỷ lệ phân bổ giữa trung ương và địa phương đối với các loại thuế địa phương được giữ một phần.

Các khoản phân bổ ngân sách trung ương cho các tỉnh và các ngành phải được Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê duyệt.

Kiểm toán Nhà nước thuộc Chính phủ có thẩm quyền kiểm toán tất cả các cơ quan nhà nước và các đơn vị có thu chi ngân sách nhà nước.

1998: Cá nhân và tổ chức có thể khiếu nại về các quyết định/hành vi hành chính và tố cáo các hành vi vi phạm pháp luật của các cấp chính quyền địa phương hoặc của công chức.

Chính quyền cấp xã có nhiệm vụ công bố công khai dự toán và tình hình sử dụng ngân sách xã hàng năm, trong đó có cả ngân sách cấp phát và đóng góp của dân chúng. Nhân dân có quyền giám sát ngân sách xã theo nhiều hình thức.

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

2002: Phân bổ ngân sách và giao chỉ tiêu thu ngân sách cho ba cấp địa phương phải do Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh thông qua.

Các cơ chế và định mức chi tiêu và phân bổ ngân sách ở các cấp địa phương phải do Hội đồng Nhân dân tỉnh phê chuẩn theo các quy định của chính phủ.

Thẩm quyền phê chuẩn phân bổ ngân sách trung ương cho các tỉnh và ngành được chuyển từ Ủy ban Thường vụ Quốc hội sang phiên toàn thể của Quốc hội.

2003: Chính quyền cấp xã phải công bố các quy định về đối tượng nộp thuế, các sắc thuế và thuế suất, các loại phí và mức phí.

2004: Chính quyền địa phương tất cả các cấp phải công bố dự toán và tình hình sử dụng ngân sách nhà nước hàng năm, công khai các khoản cấp phát nhận được từ chính quyền cấp cao hơn, và việc thu và sử dụng nguồn đóng góp của nhân dân.

2005: Cá nhân, các tổ chức quần chúng và các phương tiện truyền thông có quyền yêu cầu cung cấp thông tin từ chính quyền các cấp và có quyền nhận được thông tin trong vòng 10 ngày, trừ một số trường hợp.

2007: Ở cấp xã, thời gian, hình thức và trách nhiệm công bố thông tin ngân sách đã được cải thiện. Ban Thanh tra nhân dân và Ban Giám sát đầu tư cộng đồng có trách nhiệm giám sát ngân sách xã.

Các cấp phó phòng trở lên ở các cấp chính quyền tỉnh và huyện, và một số cán bộ chính quyền cấp xã đều phải kê khai toàn bộ tài sản và thu nhập của mình.

Các tổ chức dân sự xã hội, khu vực tư nhân, cơ quan truyền thông và công dân có trách nhiệm và nhiệm vụ khác nhau trong việc ngăn chặn và phát hiện tham nhũng tại tất cả các cấp chính quyền ở địa phương.

2009

Chính quyền địa phương - Lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội

1989: Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội năm năm của cấp chính quyền nào thì do cấp đó quyết định.

2003: Chính quyền địa phương tất cả các cấp có trách nhiệm cao hơn trong việc điều phối, phân bổ ngân sách và hoàn thành các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội tại cấp chính quyền tương ứng.

2005: Sự tham gia của các chính quyền địa phương vào việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội quốc gia năm năm ngày càng được đẩy mạnh, đặc biệt là việc các cấp này sớm tham gia vào quá trình xây dựng kế hoạch.

2006: Các quy định về việc xây dựng kế hoạch phát triển vùng được thông qua, trong đó nêu rõ trách nhiệm thể chế, kể cả của chính quyền địa phương.

PHÂN CẤP TRAO QUYỀN

1986

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

2009

1989: Chính quyền địa phương phải xây dựng kế hoạch của họ dựa trên kế hoạch phát triển kinh tế xã hội quốc gia, kế hoạch ngành và vùng kinh tế.
1998: Chính quyền cấp xã có nhiệm vụ công bố kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của xã, và tiếp thu nhận xét của công chúng đối với dự thảo kế hoạch này.

2004: Hội đồng Nhân dân tất cả các cấp có quyền ban hành các văn bản pháp luật để quyết định kế hoạch phát triển kinh tế xã hội tại địa phương mình.
Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội năm năm và hàng năm của cấp tỉnh phải được xây dựng dựa trên bằng chứng và tham vấn ý kiến của công chúng.

2006: Tất cả các cơ quan nhà nước có nhiệm vụ công bố trên trang web của mình các chiến lược và quy hoạch tổng thể.
Các kế hoạch vùng cũng phải được công bố.
2007: Ở cấp xã, trách nhiệm, hình thức và thời điểm công bố và tham vấn về kế hoạch phát triển kinh tế xã hội đã được cải thiện.
2009: Việc công bố kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và tiến hành lấy ý kiến của quần chúng đối với dự thảo kế hoạch đã được thể chế hóa ở ba cấp chính quyền dưới chính quyền trung ương (đang đợi phê chuẩn).

Chính quyền địa phương - Đầu tư công

1996: Chính quyền tỉnh có quyền phân công trách nhiệm ở các cấp địa phương trong chỉ tiêu cho các dự án đầu tư công. Chính quyền địa phương tất cả các cấp được chỉ tiêu cho các dự án đầu tư công.

1999: Chính quyền cấp tỉnh được trao quyền quyết định các dự án đầu tư công thuộc nhóm B và C (những dự án ít quan trọng).

2000: Ngưỡng giá trị của các dự án đầu tư nhóm B và C đã tăng lên, cho phép chính quyền cấp tỉnh quyết định các dự án đầu tư có giá trị cao hơn.

2005: Việc phân cấp quyết định đầu tư cho cấp tỉnh được thực hiện không tính đến loại hình và quy mô dự án, song các dự án hạng A (các dự án có tầm quan trọng cao hơn) phải được Thủ tướng quyết định, và số tiền cho từng dự án loại A phải được tỉnh và các bộ cùng nhau quyết định.

Chính quyền cấp tỉnh được phép ban hành giấy phép đầu tư nước ngoài.

2006: Việc đánh giá và phê duyệt các dự án có vốn ODA được phân cấp.

Các tỉnh được phân bổ chỉ tiêu ngân sách một cách minh bạch và công bằng hơn.

2007: Chính quyền cấp tỉnh có quyền phê duyệt danh sách và cấp phép cho các dự án đầu tư trong các dự án hợp tác nhà nước - tư nhân như các dự án BOT, BTO và BT.

PHÂN CẤP TRAO QUYỀN

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

1986

2009

1996: Việc phân trách nhiệm tại các cấp địa phương trong chỉ tiêu cho đầu tư công phải do Ủy ban Nhân dân tỉnh phê duyệt.

1998: Cá nhân và tổ chức có thể khiếu nại về các quyết định hành chính/các hành vi trái với pháp luật của các cấp chính quyền địa phương và các công chức nhà nước.

Chính quyền xã phải công bố thông tin về các dự án đầu tư tại xã, dự toán và tình hình sử dụng nguồn vốn nhà nước và đóng góp của dân chúng cho các dự án đầu tư.

Người dân tại xã có quyền quyết định hình thức và mức đóng góp của họ đối với các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng, có quyền giám sát tất cả các dự án xây dựng ở cấp xã.

1999: Kế hoạch đầu tư của chính quyền cấp tỉnh phải phù hợp với kế hoạch phát triển địa phương và kế hoạch phát triển ngành, đồng thời phải phù hợp với kế hoạch vốn ngân sách. Kế hoạch đầu tư của cấp huyện và cấp xã phải được chính quyền địa phương cấp cao hơn thông qua.

Tất cả các dự án đầu tư bắt buộc phải có các nghiên cứu tiền khả thi.

2003: Hướng dẫn về giám sát và đánh giá các dự án đầu tư cấp tỉnh đã được ban hành. Các Ban quản lý dự án (PMU) phải thực hiện báo cáo đánh giá dự án do họ quản lý mỗi quý một lần.

Mua sắm công được tăng cường thông qua hình thức đấu thầu mở (cạnh tranh) và một Bản tin thông báo cơ hội đấu thầu, kết quả trúng thầu, danh sách các công ty không được nhận hợp đồng nhà nước và các thông tin khác liên quan đến đấu thầu.

Chính quyền cấp xã phải lấy ý kiến quần chúng về kế hoạch và quy trình thực hiện dự án xây dựng cơ sở hạ tầng trước khi ra quyết định.

2004: Việc phân bổ và sử dụng vốn đầu tư ở tất cả các dự án đầu tư sử dụng nguồn ngân sách nhà nước phải được công bố.

2005: Các dự án đầu tư nước ngoài do chính quyền tỉnh cấp phép phải phù hợp với năng lực quản lý và tình hình phát triển kinh tế xã hội ở địa phương.

Bắt buộc phải có sự tham gia của cộng đồng trong quá trình xây dựng kế hoạch đầu tư trong lĩnh vực xây dựng. Sau khi thông qua, các kế hoạch này phải được công bố.

Nhiều thông tin hơn liên quan đến đấu thầu phải được công bố trên trang web và trên bản tin.

Việc giám sát quy trình đấu thầu được cải thiện thông qua việc thành lập thanh tra đấu thầu và hội đồng tư vấn đấu thầu khi có khiếu nại về đấu thầu.

Khung pháp lý của việc thành lập và vận hành Ban Giám sát đầu tư cộng đồng đã được thông qua. Ban này được phép giám sát các chương trình và các dự án đầu tư công có ảnh hưởng trực tiếp tới dân cư tại các xã.

Các cá nhân, tổ chức quần chúng và phương tiện truyền thông có quyền yêu cầu cung cấp thông tin từ chính quyền các cấp và có quyền nhận được thông tin trong vòng 10 ngày, trừ một số trường hợp.

2006: Các quy hoạch tổng thể về cơ sở hạ tầng phải dựa trên kế hoạch phát triển vùng rộng hơn.

2007: Tiêu chuẩn và báo cáo chi tiết được áp dụng đối với tất cả các dự án đầu tư công có vốn ODA. Những báo cáo này phải được trình lên Quốc hội, Thủ tướng và các tổ chức quần chúng.

Các nguyên tắc hiện đại về tính minh bạch và quản trị doanh nghiệp được áp dụng đối với nguồn vốn xây dựng cơ sở hạ tầng cấp tỉnh.

Các tổ chức dân sự xã hội, khu vực tư nhân, cơ quan truyền thông và công dân có trách nhiệm và nhiệm vụ khác nhau trong việc ngăn chặn và phát hiện tham nhũng kể cả các cấp chính quyền ở địa phương.

Ở cấp xã, hình thức, trách nhiệm và thời điểm công bố và tham vấn về các kế hoạch và dự án đầu tư đã được cải thiện.

Việc giám sát của nhân dân đối với đầu tư cơ sở hạ tầng tại cấp xã đã được cải thiện, đặc biệt là việc trao quyền cho Ban giám sát đầu tư cộng đồng và Ban thanh tra nhân dân.

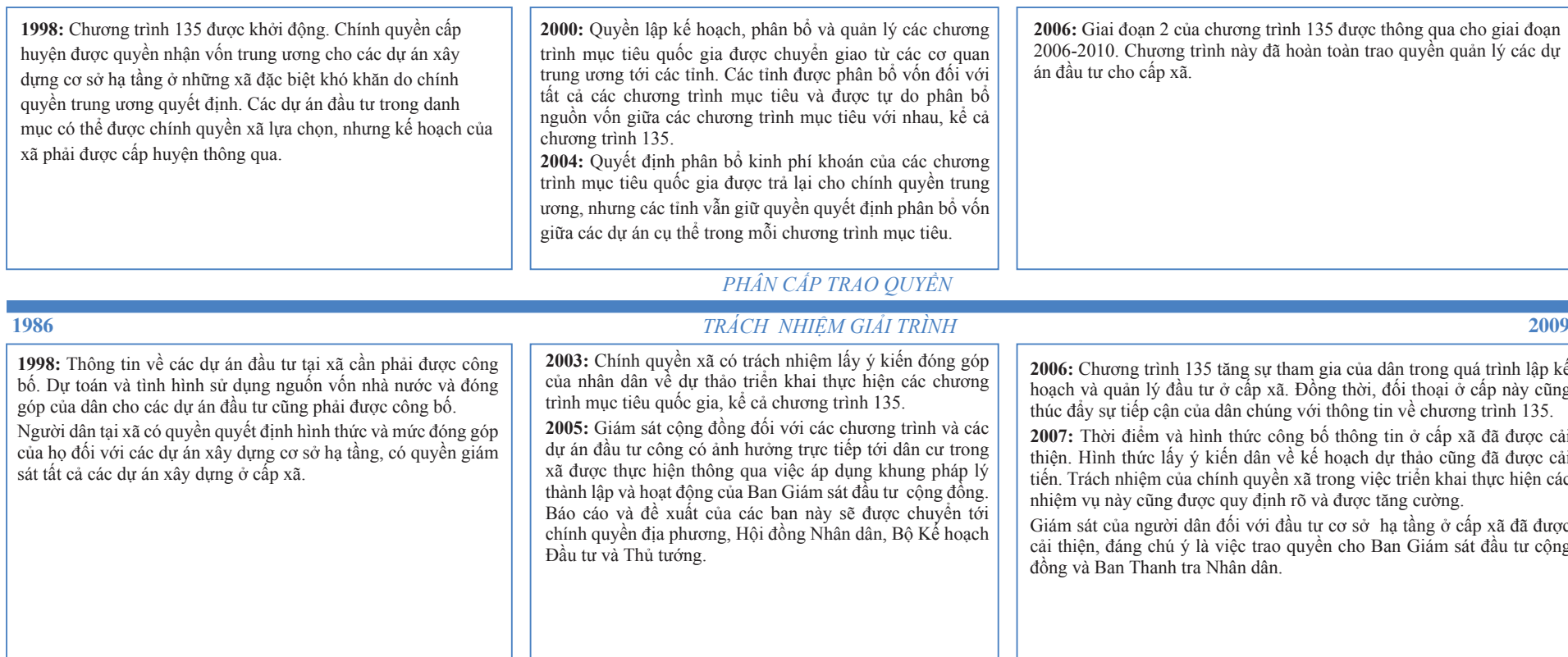
2008: Tiêu chí lựa chọn các dự án đầu tư công cấp tỉnh ngày càng nghiêm ngặt. Các dự án không có vốn đối ứng hoặc không có mục tiêu phù hợp sẽ bị đình lại. Bộ Kế hoạch và Đầu tư phải rà soát lại tất cả các dự án và đình chỉ các dự án được cho là không hiệu quả hoặc hiệu quả thấp.

Kiểm tra việc mua sắm công là bắt buộc đối với một số dự án đầu tư và đối với các PMU của tất cả các cấp chính quyền địa phương, thường dựa trên kế hoạch hoặc khi phát hiện vấn đề bất thường.

Một đơn vị đường dây nóng (thường trực) của Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã được thành lập để nhận và giải quyết khiếu nại liên quan đến đấu thầu.

2009: Tiêu chuẩn giám sát và đánh giá đối với tất cả các dự án đầu tư, kể cả các dự án sử dụng nguồn vốn trong nước, đã được áp dụng.

Chính quyền địa phương - Đầu tư công theo chương trình 135



Chính quyền địa phương – Quản lý sử dụng đất

1993: Chính quyền địa phương các cấp có trách nhiệm lập kế hoạch sử dụng đất tại địa phương.

Chính quyền cấp huyện và cấp tỉnh có thẩm quyền quyết định thu hồi và phân bổ đất cho các tổ chức (chính quyền tỉnh) và các hộ gia đình/cá nhân (chính quyền huyện) để sản xuất nông nghiệp hoặc lâm nghiệp.

Chính quyền cấp tỉnh có thẩm quyền quyền quyết định thu hồi và phân bổ đất vì các mục đích khác nông lâm nghiệp nhưng chỉ với các mảnh đất có diện tích nhỏ và trung bình, từ 1 đến 10 hecta, tùy trường hợp.

2001: Chính quyền cấp tỉnh hiện có quyền quyết định thu hồi, phân bổ, chuyển đổi hoặc cho thuê đất đối với tất cả các loại đất (bất kể diện tích), vì mục đích ngoài nông nghiệp và lâm nghiệp, trừ trường hợp vì an ninh/quốc phòng hay vì mục đích huy động vốn cho các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng.

Chính quyền cấp huyện có thẩm quyền quyết định thu hồi, phân bổ, chuyển đổi hoặc cho thuê đất đối với hộ gia đình/cá nhân vì mục đích ngoài hoạt động nông lâm nghiệp. Chính quyền xã được trao quyền cho thuê đất để sử dụng cho nông nghiệp và lâm nghiệp.

2003: Chính quyền cấp tỉnh có trách nhiệm xây dựng và triển khai các dự án tái định cư để đền bù cho các cá nhân bị thu hồi đất hoặc để tái định cư cho họ. Chính quyền cấp tỉnh cũng có thẩm quyền quyết định khung giá đất hàng năm để tính tiền bồi thường và vì các mục đích khác.

Thẩm quyền xây dựng kế hoạch sử dụng đất của các xã tại khu vực phát triển thành thị được chuyển từ chính quyền cấp xã cho chính quyền cấp huyện.

PHÂN CẤP TRAO QUYỀN

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

1986

2009

1993: các kế hoạch sử dụng đất do chính quyền địa phương chuẩn bị phải được Hội đồng Nhân dân phê chuẩn trước, sau đó trình lên cấp lãnh đạo trực tiếp phê chuẩn.

Các quyết định về đất đai của chính quyền địa phương phải phù hợp với các kế hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt. Việc quản lý đất của chính quyền địa phương sẽ được thanh tra đất đai chuyên biệt.

Nguyên nhân, thời gian và mức đền bù thu hồi đất phải được báo trước cho người sử dụng đất liên quan.

1998: các cá nhân và tổ chức có thể đưa đơn khiếu nại về các quyết định/hành vi hành chính và tố cáo những hành vi bất hợp pháp của tất cả các cấp chính quyền địa phương và viên chức.

Chính quyền xã phải công bố kế hoạch sử dụng đất và phải tham vấn với người dân về bản thảo kế hoạch sử dụng đất. Các kế hoạch và mức đền bù dự kiến cho đất bị giải tỏa.

Người dân có quyền giám sát quản lý đất đai ở cấp xã.

2003: Kế hoạch sử dụng đất, các quyết định thu hồi đất, kế hoạch bồi thường thu hồi đất, địa điểm bồi thường và tái định cư, giá đất phải được công bố công khai.

Người có quyền sử dụng đất được nhận số tiền bồi thường lớn hơn và được hưởng các chính sách hỗ trợ tái định cư tốt hơn. Khung giá đất áp dụng để đền bù phải gần với giá thị trường và dựa trên phương pháp định giá do chính phủ quy định.

Chuyển đổi đất tự nguyện được áp dụng đối với một số dự án đầu tư thương mại. Theo thể thức này, người có đất có quyền đàm phán trực tiếp với nhà đầu tư để có giá đền bù thỏa đáng.

2004: Hạn chế đối với một số loại dự án có thể thu hồi đất.

Kế hoạch sử dụng đất tại các khu công nghệ cao và các khu kinh tế phải được công bố công khai. Tất cả các kế hoạch sử dụng đất phải được công bố chi tiết.

Thông tin liên hệ về việc tiếp nhận các khiếu nại tố cáo liên quan đến đất đai, và các quyết định giải quyết khiếu nại về đất đai phải được công bố công khai.

Hệ thống định giá đất trở nên linh hoạt hơn và phải được điều chỉnh phù hợp với sự thay đổi giá trị thị trường. Các chính sách hỗ trợ chi tiết đối với người phải tái định cư đã được quy định.

2005: Dân chúng có quyền được thông tin về tiến trình lập kế hoạch sử dụng đất của cơ quan tất cả các cấp. Việc xây dựng kế hoạch sử dụng đất cần đảm bảo tính dân chủ và công khai.

Các hướng dẫn xây dựng kế hoạch sử dụng đất được ban hành, trong đó chỉ rõ thẩm quyền và nghĩa vụ của mỗi cấp chính quyền.

2006: Khung giá đất được sử dụng cho việc tính tiền đền bù phải bằng với giá thị trường khi giá do chính quyền tỉnh quy định không phù hợp với giá thị trường. Các chính sách hỗ trợ thay đổi nghề nghiệp được cải thiện đối với các hộ gia đình bị mất hơn 30% đất nông nghiệp của mình.

2007: Dự thảo kế hoạch đền bù, hỗ trợ và tái định cư được công bố công khai để nhân dân góp ý. Phải có câu trả lời trong trường hợp có nhiều quan điểm phản đối kế hoạch dự thảo này.

Thủ tục đền bù và tái định cư được làm rõ trong trường hợp người chiếm đất thiếu chứng nhận quyền sử dụng đất.

Một hệ thống đền bù mới đang được thí điểm để giải quyết hiệu quả hơn các khiếu nại liên quan đến đất đai.

Tại cấp xã, thời gian, hình thức và trách nhiệm công bố công khai và tham vấn kế hoạch liên quan đến đất đai đã có tiến bộ rõ rệt. Ban Thanh tra Nhân dân và Ban Giám sát đầu tư cộng đồng có trách nhiệm giám sát công tác quản lý sử dụng đất ở cấp xã.

2008: Trong lĩnh vực phát triển lâm nghiệp, hướng dẫn về tham gia xây dựng kế hoạch sử dụng đất và giám sát độc lập đã được ban hành.

2009: Đền bù thu hồi đất phải dựa trên giá thị trường vào thời điểm ban hành quyết định thu hồi đất. Các chính sách hỗ trợ cho tái định cư đã có nhiều chuyển biến tốt. Quỹ phát triển đất được giao thành lập cho chính quyền xã và huyện để thực hiện thu hồi đất, tái định cư và bồi thường đất hiệu quả hơn.

Các kế hoạch phát triển đô thị cần công bố công khai cho nhân dân. Các dự thảo kế hoạch phải được tham vấn quần chúng và được gửi tới Quốc hội và Hội đồng Nhân dân.

Một khuôn khổ toàn diện hơn được áp dụng đối với việc đền bù cho cá nhân, tổ chức vì những thiệt hại do hoạt động phi pháp của cán bộ nhà nước gây ra, bao gồm các hoạt động trong quá trình thu hồi, phân bổ và chuyển đổi mục đích sử dụng đất, cũng như trong quá trình đền bù, giải phóng mặt bằng và tái định cư.

Chính quyền địa phương - Quản lý nguồn nhân lực

1998: Chính quyền cấp tỉnh có trách nhiệm quản lý công chức phù hợp với luật pháp và quy định của Chính phủ. Công tác quản lý công chức bao gồm: tuyển dụng, bổ nhiệm, quyết định về kế hoạch nhân sự, đánh giá công tác, điều tra triển khai các quy định và các công việc khác. Các vị trí quản lý ở chính quyền địa phương có trách nhiệm về chất lượng công việc của đội ngũ cán bộ cấp dưới.

2001: Người đứng đầu các đơn vị hành chính tại tất cả các cấp chính quyền theo hình thức khoán ngân sách có quyền sử dụng tiết kiệm chi phí để tăng lương cho nhân viên lên gấp 2,5 lần lương cơ bản.

2003: Người đứng đầu chính quyền cấp tỉnh có trách nhiệm lập kế hoạch và đánh giá đội ngũ tại các đơn vị mình và của chính quyền huyện.

2004: Người đứng đầu chính quyền cấp tỉnh có quyền quyết định tăng bậc lương và trợ cấp cho công chức tại tất cả các cấp ở địa phương.

Chính quyền cấp tỉnh có quyền và có trách nhiệm sử dụng các nguồn tài chính của mình để trả lương cho công chức làm việc tại chính quyền địa phương.

2005: Các đơn vị hành chính cấp địa phương theo hình thức khoán ngân sách có nhiều quyền tự chủ hơn trong việc trả lương cho nhân viên của mình.

Trường và phó các cơ quan đơn vị ở tất cả các cấp chính quyền địa phương phải chịu trách nhiệm ngăn chặn tham nhũng trong lĩnh vực của mình.

2009: Người đứng đầu cơ quan, đơn vị ở tất cả các cấp có trách nhiệm đánh giá năng lực của công chức trong lĩnh vực của họ.

Chính quyền cấp tỉnh có quyền phân cấp và tiến hành tuyển dụng công chức trong phạm vi pháp luật cho phép. Họ cũng có quyền ban hành quy định về quyền hạn, trình tự và thủ tục bổ nhiệm công chức vào các vị trí lãnh đạo hoặc quản lý.

Chính quyền cấp huyện có quyền quyết định quản lý nguồn nhân lực nhưng chỉ khi họ được chính quyền cấp tỉnh giao thực hiện quyền này.

PHÂN CẤP TRAO QUYỀN

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

1986

2009

1993: Mức lương cơ bản tối thiểu và hệ số lương là chế độ bắt buộc đối với công chức ở tất cả các cấp chính quyền địa phương.

1998: Việc tuyển dụng và quản lý công chức tại chính quyền địa phương cần phải phù hợp với nguyên tắc, thủ tục và kỷ luật quy định trong Pháp lệnh Công chức và Viên chức.

Các công chức tại cấp địa phương có thể khiếu nại về các quyết định kỷ luật của những người có thẩm quyền nếu người đó vi phạm pháp luật và vi phạm quyền lợi chính đáng của họ.

2003: Kế hoạch nhân sự của các chính quyền địa phương phải phù hợp với định mức biên chế và các định mức do chính quyền trung ương quyết định. Việc quản lý đội ngũ của chính quyền cấp tỉnh phải được đặt dưới sự thanh tra giám sát của chính quyền trung ương.

Kế hoạch đội ngũ viên chức hàng năm của chính quyền cấp tỉnh và cấp huyện phải được Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh thông qua.

2004: Việc tăng lương và trợ cấp phải theo đúng hướng dẫn của chính quyền trung ương.

Các đơn vị thuộc chính quyền địa phương không được phép sử dụng 10% chỉ tiêu thường xuyên để trả lương. Ở các đơn vị này, ít nhất 35 đến 40% nguồn thu có được phải dùng để trả lương. Lương phải được trả với 50% chênh lệch giữa thu trên kế hoạch và thu thực tế của chính quyền địa phương.

2005: Tất cả các chính quyền địa phương đều phải công bố việc tuyển dụng công chức về số lượng, tiêu chí, hình thức và kết quả tuyển dụng, và kế hoạch đề bạt, bổ nhiệm, khen thưởng, đào tạo, sa thải, kỷ luật và nghỉ hưu của cán bộ công chức.

Công chức ở cấp địa phương có quyền yêu cầu cung cấp thông tin từ thủ trưởng đơn vị mà người đó làm việc, và có quyền nhận được thông tin trong vòng 10 ngày, trừ một số trường hợp.

Việc quản lý công chức ở tất cả các chính quyền địa phương phải tuân theo các quy định của Luật Phòng chống Tham nhũng, ví dụ như việc luân chuyển các vị trí nhạy cảm, kê khai thu nhập và tài sản, trả lương qua tài khoản ngân hàng, hạn chế nhận quà biếu, và các quy tắc đạo đức.

2007: Chủ tịch và phó chủ tịch chính quyền xã phải do các nhóm cộng đồng khác nhau bổ nhiệm.

2009: Nguyên tắc cạnh tranh, dựa trên năng lực, và minh bạch phải được áp dụng trong công tác tuyển dụng, bổ nhiệm, đề bạt và miễn nhiệm công chức tại chính quyền các cấp ở địa phương.

Tiêu chí đánh giá công chức ở tất cả các cấp chính quyền địa phương bao gồm kết quả công tác tại vị trí được bổ nhiệm và thái độ với dân chúng.

Các đơn vị hành chính

1999: Các đơn vị nhận đăng ký kinh doanh được trao trách nhiệm rõ ràng trong việc nhận đăng ký và quản lý kinh doanh.

2001: Các đơn vị hành chính tại tất cả các cấp chính quyền có quyền kiểm soát phân bổ đáng kể đối với khoản ngân sách cố định 3 năm từ ngân sách nhà nước dành cho chi tiêu hành chính và trả lương cán bộ. Tiết kiệm chi phí có thể được sử dụng để tăng lương cho cán bộ với mức tối đa gấp 2,5 lần lương cơ bản.

2003: Các đơn vị địa chính phải được thành lập ở cấp tỉnh, và có thể ở cả cấp xã nếu có nhu cầu. Các đơn vị này chịu trách nhiệm đăng ký các giao dịch đất đai, quản lý các hồ sơ đất đai, và thực hiện các thủ tục hành chính liên quan đến đất đai.

2005: Các đơn vị hành chính có nhiều quyền tự chủ hơn trong các chi tiêu hành chính và trả lương cho cán bộ.

2007: Công tác quản lý thuế trên phạm vi quốc gia được phân cho các đơn vị chức năng, ví dụ như các đơn vị thu thuế, các đơn vị đăng ký người nộp thuế...

Việc áp dụng chính phủ điện tử được trao cho các đơn vị công nghệ thông tin chuyên biệt ở cả cấp trung ương và cấp tỉnh.

PHÂN CẤP TRAO QUYỀN

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

1986

2009

1996: Mô hình một cửa lần đầu tiên được thí điểm ở TP Hồ Chí Minh.

1998: Cá nhân và tổ chức có thể khiếu nại các quyết định/hành vi hành chính và tố cáo các hành vi vi phạm pháp luật của tất cả các cơ quan, tổ chức và cá nhân khác. Ở cấp xã, quy định về thủ tục hành chính và giải quyết công việc của người dân phải được công bố công khai.

2001: Người đứng đầu đơn vị hành chính phải sắp xếp hợp lý cơ cấu tổ chức của mình, giảm số lượng đội ngũ, và chuẩn bị kế hoạch sử dụng số tiền tiết kiệm.

2003: Mô hình một cửa phải được triển khai ở bốn cơ quan cấp tỉnh. 6 thủ tục cấp huyện và 4 thủ tục ở cấp xã.

2004: Cuộc điều tra thể báo cáo công dân được tiến hành thí điểm ở 4 thành phố trong các dịch vụ công khác nhau, trong đó có cả dịch vụ hành chính.

2005: Các đơn vị hành chính có trách nhiệm công bố thủ tục hành chính, các quyết định giải quyết khiếu nại và tố cáo.

Các tỉnh và các bộ tiến hành rà soát thủ tục hành chính để giảm số lượng thủ tục.

Cuộc điều tra doanh nghiệp về Chỉ số Cạnh tranh cấp Tỉnh (PCI) đã được tiến hành để đánh giá các khía cạnh trong năng lực điều hành cấp tỉnh và các thủ tục hành chính.

2006: Tất cả các cơ quan nhà nước phải công bố trên trang web của mình những thủ tục hành chính và công chức chịu trách nhiệm thực hiện những thủ tục hành chính đó. Trang web của Nhà nước cũng phải được sử dụng để cung cấp dịch vụ trực tuyến.

Các đơn vị hành chính phải có trách nhiệm công bố thông tin liên hệ về việc nhận khiếu nại tố cáo của nhân dân đối với các thủ tục hành chính.

Một công cụ giám sát môi trường đầu tư với câu hỏi về thủ tục hành chính đã được áp dụng triển khai với tư cách là một phần trong cuộc điều tra doanh nghiệp hàng năm.

2007: Mô hình một cửa phải được áp dụng ở tất cả các cấp và các đơn vị hành chính. Sáng kiến một cửa liên kết với các đơn vị và/hoặc các cấp hành chính khác đã được áp dụng triển khai.

Các tổ chức dân sự xã hội, công ty tư nhân, cơ quan truyền thông và công dân có trách nhiệm ngăn chặn và phát hiện tham nhũng, kể cả các đơn vị hành chính.

Ở cấp xã, thời điểm, hình thức và trách nhiệm công bố thủ tục hành chính đã được cải thiện.

2008: Kế hoạch đơn giản hóa thủ tục hành chính vào năm 2010 của các bộ và các tỉnh đã được ban hành.

Cá nhân và tổ chức có thể gửi phản hồi về tất cả các loại thủ tục hành chính hiện hành. Kết quả giải quyết những phản hồi này phải được công bố công khai trên cơ sở dữ liệu trên phạm vi quốc gia.

Điều tra mức sống hộ gia đình phạm vi quốc gia lần đầu tiên đưa thêm câu hỏi về thủ tục hành chính.

2009: Các nguyên tắc tham vấn và thân thiện với người sử dụng phải được áp dụng một cách có hệ thống trong quá trình xây dựng thủ tục hành chính mới và trong quá trình rà soát các thủ tục hành chính hiện hành (chưa được thông qua).

Dữ liệu điện tử quốc gia về tất cả các thủ tục hành chính được khởi động.

Các bộ và các tỉnh phải cung cấp dịch vụ trực tuyến cấp 2 và ưu tiên một số dịch vụ cấp 3.

Điều tra công dân và doanh nghiệp về các khoản chi phí chính thức phải được tiến hành hàng năm.

Một khuôn khổ toàn diện hơn được áp dụng cho việc bồi thường cho cá nhân và tổ chức bị thiệt hại do các hoạt động phi pháp của công chức, bao gồm cả những hành vi vi phạm

Các đơn vị cung cấp dịch vụ (đơn vị sự nghiệp) trong ngành Y tế và Giáo dục

1989: Bệnh viện nhà nước được phép thu phí để trang trải phần nào chi phí và khắc phục khó khăn tài chính.

2002: Các đơn vị sự nghiệp tự chủ hoàn toàn hay một phần về tài chính trong ngành y tế và giáo dục được ngân sách nhà nước hỗ trợ theo khoản ngân sách 3 năm. Các đơn vị này được khuyến khích tăng nguồn thu và được phép sử dụng nguồn thu để tái đầu tư và tăng lương cho cán bộ nhân viên. Các đơn vị này được phép vay từ ngân hàng thương mại để mở rộng và cải thiện chất lượng dịch vụ, được phép giữ lại số tiền thu được từ việc thanh lý tài sản, và được tuyển nhân viên hợp đồng khi có nhu cầu. Các đơn vị sự nghiệp có nhiều quyền tự chủ hơn trong việc quy định mức phí người sử dụng đối với các dịch vụ theo yêu cầu và các dịch vụ không thiết yếu.

2005: Các đơn vị sự nghiệp trong ngành y tế được phép huy động đầu tư tư nhân để thành lập liên doanh và hợp tác kinh doanh, để phát triển dịch vụ chất lượng tốt hơn cho những người sẵn sàng trả mức phí cao hơn.

2006: Các đơn vị sự nghiệp được cấp vốn nhà nước 100% cũng được trao quyền tự chủ về tài chính. Người đứng đầu các đơn vị này có nhiều thẩm quyền hơn trong việc cắt giảm chi phí và tăng thu nhập. Ngoài ra, người đứng đầu còn có quyền quản lý nguồn nhân lực (tuyển dụng, đề bạt, phân công, buộc thôi việc) và quyền đối với các đơn vị trực thuộc (thành lập, sáp nhập, giải thể). Các đơn vị hoàn toàn tự chủ về tài chính có thể tự do quy định mức lương cho nhân viên, còn việc khống chế lương nhân viên trong các đơn vị tự chủ tài chính một phần cũng đã được nới lỏng.

PHÂN CẤP TRAO QUYỀN

1986

1994: Chương trình phi người sử dụng trong lĩnh vực y tế được thành lập với các loại phí cho các loại dịch vụ ở các bệnh viện khác nhau.

1998: Cá nhân và tổ chức có thể khiếu nại các quyết định hành vi vi phạm pháp luật của tất cả các cơ quan, tổ chức và cá nhân khác.

2002: Mức lương điều chỉnh của cán bộ tại các đơn vị tự chủ tài chính một phần hay hoàn toàn được phép lớn gấp 2 và 2,5 lần so với mức lương tối thiểu. Phần trả thêm cho nhân viên phải thực hiện dựa trên kết quả công việc. Mức lương phải được công bố công khai và tham vấn với công đoàn trước khi thông qua. Người đứng đầu các đơn vị này có trách nhiệm giải trình về các quyết định tài chính và nguồn nhân lực. Họ có trách nhiệm đệ trình dự toán ngân sách và báo cáo tài chính thường niên lên các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

2004: Áp dụng tiêu chuẩn chất lượng tối thiểu đối với các trường tiểu học trên khắp cả nước.

Các đơn vị sự nghiệp trong y tế và giáo dục phải công bố chi tiêu ngân sách nhà nước hàng năm, cũng như việc thu và sử dụng các khoản đóng góp từ các cá nhân và tổ chức. Điều tra thẻ báo cáo công dân được thí điểm tại 4 thành phố khu vực thành thị đối với nhiều loại hình dịch vụ công, trong đó có dịch vụ y tế và giáo dục.

2005: Các đơn vị cung cấp dịch vụ giáo dục phải công bố thông tin tuyển sinh, thi cử, cấp bằng và chứng chỉ. Các đơn vị phân phối dịch vụ trong y tế và giáo dục phải công bố thông tin về thu, quản lý và sử dụng tài sản nhà nước.

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

2006: Các Bộ có trách nhiệm phải xây dựng tiêu chí cụ thể đánh giá năng lực của các đơn vị sự nghiệp trong y tế và giáo dục, bao gồm cả chất lượng dịch vụ. Phản hồi từ người sử dụng dịch vụ cũng phải được sử dụng trong đánh giá.

Các đơn vị sự nghiệp trong y tế và giáo dục phải dành ra 25% thu nhập ròng của họ để đầu tư vào chất lượng dịch vụ trước khi trả lương mềm cho nhân viên. Mức lương cho nhân viên trong các đơn vị hoạt động hoàn toàn nhờ nguồn vốn nhà nước bị khống chế tối đa.

Người đứng đầu các đơn vị sự nghiệp trong y tế và giáo dục có trách nhiệm tạo điều kiện để Đảng và các tổ chức quần chúng cùng giám sát và quản lý các hoạt động của đơn vị mình.

2007: Tiêu chuẩn năng lực đối với giáo viên tiểu học được mở rộng trên phạm vi quốc gia, bao gồm cả việc đánh giá dựa trên bằng chứng.

Các tổ chức dân sự xã hội, công ty tư nhân, cơ quan truyền thông và công dân có trách nhiệm ngăn chặn và phát hiện tham nhũng, kể cả trong các đơn vị sự nghiệp trong ngành y tế và giáo dục.

Người đứng đầu và quan chức cao cấp trong các đơn vị sự nghiệp trong y tế và giáo dục phải kê khai thu nhập và tài sản của mình.

2008: Trong lĩnh vực y tế, tất cả các đơn vị sự nghiệp phải tự đánh giá kết quả hoạt động hàng năm.

Điều tra quốc gia về mức sống hộ gia đình lần đầu tiên đưa câu hỏi về chi phí, chất lượng và tham nhũng trong dịch vụ y tế công và dịch vụ giáo dục.

Các hành vi tiêu cực và lạm dụng vị trí thầy thuốc để kiếm lợi nhuận, ví dụ như đòi quà biếu hoặc tiền đút lót, bị nghiêm cấm.

2009: Học phí ở các trường trung học và đại học phải được điều chỉnh để phản ánh các điều kiện kinh tế địa phương và khả năng đóng góp của người dân.

Một cuộc Điều tra công dân hàng năm phải được tiến hành.

Tiêu chí đánh giá hiệu trưởng của các trường trung học đã được xây dựng một cách cụ thể và được sử dụng để đề bạt hay miễn nhiệm.

Một hệ thống cấp giấy chứng nhận hành nghề y tế đang được phác thảo, để đảm bảo mọi thầy thuốc đều được cấp chứng chỉ hành nghề có chất lượng và có đủ phẩm chất, đồng thời quy định các hình thức kỷ luật nếu họ mắc lỗi nhiều lần (chưa thông qua).

2009

Các chủ thể ngoài quốc doanh trong cung cấp dịch vụ

<p>1993: Chính thức cho phép các đơn vị tư nhân cung cấp dịch vụ chăm sóc y tế.</p> <p>1994: Chính thức cho phép các đơn vị tư nhân cung cấp dịch vụ giáo dục.</p>	<p>1999: Lần đầu tiên thông qua các chính sách khuyến khích hoạt động ngoài quốc doanh trong lĩnh vực y tế, giáo dục, văn hóa và thể thao.</p> <p>Thông qua khung pháp lý cho phép các quỹ xã hội và từ thiện hoạt động với mục đích phi lợi nhuận về phát triển văn hóa, thể thao, khoa học và xã hội.</p>	<p>2003: Thông qua các chính sách hỗ trợ phát triển lĩnh vực chăm sóc y tế tư nhân.</p> <p>2005: Mở cửa giáo dục đại học cho các đơn vị tư nhân tham gia.</p> <p>Khu vực tư nhân được phép đầu tư vào các đơn vị cung cấp dịch vụ trong y tế qua hình thức: liên doanh, hợp tác kinh doanh và phát triển dịch vụ chất lượng tốt hơn cho những đối tượng trả thêm phí.</p>	<p>2006: Tất cả các tổ chức xã hội, các tổ chức nghề nghiệp xã hội, các tổ chức kinh tế, các nhóm cá nhân và cá nhân được phép thành lập cơ sở cung cấp dịch vụ ngoài quốc doanh trong các lĩnh vực. Các chính sách thúc đẩy phát triển cơ sở ngoài quốc doanh bao gồm: ưu đãi tín dụng và đất đai, giảm hoặc miễn nhiều loại phí và thuế. Các cơ sở phi nhà nước được phép huy động doanh thu từ các nguồn khác nhau và phân chia lợi nhuận theo tỷ lệ đóng góp của các thành viên.</p> <p>2007: Các quỹ xã hội và từ thiện được phép hoạt động với mục đích phi lợi nhuận thúc đẩy phát triển giáo dục và y tế.</p> <p>2008: Ban hành nhiều chính sách ưu đãi hơn cho các cơ sở ngoài quốc doanh trong việc cung cấp dịch vụ y tế, giáo dục, dạy nghề, văn hóa, thể thao và môi trường. Các doanh nghiệp tư nhân có các cơ sở, các dự án đầu tư, liên doanh hoặc đối tác trong các lĩnh vực dịch vụ kể trên được hưởng chính sách ưu tiên giống như các chính sách ưu tiên dành cho các cơ sở dịch vụ ngoài quốc doanh.</p>
--	--	---	--

PHÂN CẤP TRAO QUYỀN

1986

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

2009

<p>1993: Sở Y tế tỉnh có trách nhiệm thúc đẩy sự tham gia của các đơn vị tư nhân, trong đó có việc cấp phép và chứng nhận hoạt động cho các đơn vị này.</p>	<p>1999: Các quỹ xã hội và từ thiện phải được một hội đồng được thành lập được bầu ra quản lý và một Ban kiểm soát độc lập thanh kiểm tra. Việc thành lập, điều lệ hoạt động hoạt động, sát nhập, chia tách hay giải thể các quỹ nói trên phải được chính phủ phê chuẩn.</p>	<p>2003: Vai trò quản lý nhà nước của Bộ Y tế trong lĩnh vực y tế tư nhân được tăng cường.</p> <p>2005: Tất cả các cơ sở trong lĩnh vực giáo dục phải công bố thông tin về tuyển sinh, các kỳ thi, điều kiện cấp bằng và giấy chứng nhận.</p>	<p>2006: Các cơ sở dịch vụ ngoài quốc doanh phải công khai tài chính và hoạt động của họ, phải thực hiện báo cáo định kỳ và chịu sự giám sát của bộ chủ quản, bộ Tài chính và của Cơ quan Thuế. Các bộ chủ quản và chính quyền địa phương tất cả các cấp có trách nhiệm cấp và rút phép đối với các cơ sở ngoài quốc doanh và có trách nhiệm đảm bảo chất lượng dịch vụ.</p> <p>2008: Các doanh nghiệp tư nhân có cơ sở, các dự án đầu tư, liên doanh hoặc đối tác trong các lĩnh vực dịch vụ công phải có trách nhiệm giải trình giống như của các cơ sở dịch vụ ngoài quốc doanh.</p>
--	---	---	---

Hệ thống xây dựng pháp luật

1996: Các cấp có thẩm quyền ở trung ương được ban hành các văn bản pháp luật được giới hạn ở: Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Thủ tướng, Chính phủ, các Bộ trưởng, người đứng đầu các cơ quan trung ương, Hội đồng Thẩm phán của Tòa án Nhân dân Tối cao, và Viện trưởng viện Kiểm sát nhân dân Tối cao.

2002: Chánh án Tòa án Nhân dân Tối cao được Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật trao quyền ban hành các văn bản pháp luật.

2004: Hội đồng Nhân dân và các Ủy ban Nhân dân được ban hành văn bản pháp luật, đồng thời triển khai thực hiện văn bản pháp luật do cấp cao hơn ban hành, đặc biệt trong các lĩnh vực phát triển kinh tế xã hội, ngân sách, an ninh quốc phòng, sinh kế cho người dân, và kết quả hoạt động của các chức năng quản lý nhà nước.

2008: Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật trao quyền ban hành các văn bản pháp luật cho Tổng Kiểm toán Nhà nước.

Các loại văn bản pháp luật do các cơ quan riêng rẽ có thẩm quyền ban hành đã giảm đi.

PHÂN CẤP TRAO QUYỀN

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

2009

1986

1996: Trước khi ban hành, các văn bản pháp luật của cấp trung ương phải được Bộ Tư pháp, Ủy ban Dân tộc của Quốc hội và/hoặc các Ủy ban Chuyên trách của Quốc hội thẩm tra.

Các văn bản pháp luật đã được thông qua phải được đăng Công báo, được công khai trước công chúng và được thông báo cho các cơ quan truyền thông.

Việc lấy ý kiến dân chúng về các văn bản pháp luật tùy thuộc vào tính chất và nội dung của văn bản luật dự thảo.

Các tổ chức quần chúng được phép ban hành văn bản pháp luật chung với các cơ quan chính phủ, đồng thời có quyền đưa ra đề xuất đối với văn bản pháp luật dự thảo.

Các văn bản pháp luật đã được thông qua phải được giám sát để phát hiện và xử lý những văn bản không hợp pháp.

1998: Chính quyền xã phải công bố các văn bản pháp lý do chính quyền xã ban hành và các văn bản pháp luật do chính quyền cấp trên ban hành nhưng có liên quan tới xã mình.

Tất cả các văn bản pháp luật dự thảo của Ủy ban Nhân dân đều phải được tham vấn.

2001: Trách nhiệm thẩm tra luật của Hội đồng Dân tộc của Quốc hội và của các Ủy ban chuyên trách của Quốc hội được quy định rõ.

2002: Trong quá trình soạn thảo, phải thu thập ý kiến của các bên liên quan chịu tác động trực tiếp của văn bản pháp luật.

Ủy ban Pháp luật của Quốc hội được giao nhiệm vụ thẩm tra và đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp và thống nhất của các dự thảo luật và pháp lệnh.

Một quy trình nghe trình bày dự thảo luật và pháp lệnh trong hai kỳ họp quốc hội đã được đưa vào áp dụng.

2004: Trước khi ban hành, các văn bản pháp luật của cấp địa phương phải được thẩm tra bởi Sở Tư pháp địa phương và/hoặc bộ phận của Hội đồng Nhân dân.

Ban hành hướng dẫn rõ ràng về thời điểm và quy tắc công bố các văn bản pháp luật trên Công báo.

2005: Văn bản chỉ có hiệu lực thi hành khi được công bố công khai. Ban hành quy định về việc tiếp thu ý kiến của các bên liên quan chịu ảnh hưởng trực tiếp của văn bản pháp luật.

Bộ Tư pháp khởi động cơ sở dữ liệu pháp luật điện tử.

2006: Quốc hội cho phép dân chúng tiếp cận vào cơ sở dữ liệu pháp luật của mình.

2007: Một Ủy ban riêng biệt của Quốc hội được thành lập chuyên về các vấn đề pháp luật, tạo điều kiện cho nhiệm vụ thẩm tra luật của Quốc hội.

Quốc hội công bố trang web để tiếp thu ý kiến quần chúng về dự thảo luật và pháp lệnh.

Ở cấp xã, thời điểm, hình thức và trách nhiệm công bố các văn bản pháp luật đã được cải thiện.

2008: Trách nhiệm cụ thể của Ủy ban Pháp luật của Quốc hội liên quan đến việc thẩm tra tính hợp hiến, hợp pháp và thống nhất của các dự thảo luật và pháp lệnh được tăng cường.

Tất cả các dự thảo tài liệu pháp lý phải được công bố trên trang web và dưới các hình thức khác trong vòng ít nhất 60 ngày để lấy ý kiến quần chúng.

Tất cả các dự thảo tài liệu pháp lý phải được lấy ý kiến từ Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Tài nguyên và Môi trường và Bộ Ngoại giao về nguồn nhân lực, nguồn lực tài chính, môi trường và các điều ước quốc tế.

Quy trình làm luật nhanh được áp dụng đối với các trường hợp khẩn cấp hoặc cần có thay đổi pháp lý ngay.

Bộ Tư pháp có trách nhiệm giám sát thi hành các văn bản pháp luật, tập trung vào các vấn đề vĩ mô và các vấn đề liên bộ.

2009: Các cơ quan soạn thảo phải giải thích công khai những vấn đề dư luận quan tâm.

Các chương trình soạn thảo luật phải được công bố trên trang web của Bộ Tư pháp để lấy ý kiến dư luận trong ít nhất 20 ngày.

Việc đánh giá tác động của các văn bản pháp luật (RIA) trở thành ưu tiên bắt buộc trước khi soạn thảo, trong quá trình soạn thảo và 3 năm sau khi văn bản có hiệu lực thi hành. Tất cả các báo cáo RIA phải được công bố công khai để lấy ý kiến dư luận.

Các cơ quan soạn thảo được phép huy động các tổ chức và cá nhân đánh giá tác động của văn bản pháp luật, đánh giá quá trình thực hiện văn bản pháp luật, tiến hành điều tra và phân tích pháp luật.

Các văn bản pháp luật đã được thông qua phải được các cơ quan chính phủ rà soát định kỳ, phải được pháp điển hóa 5 năm một lần theo chủ đề và lĩnh vực. Thông qua việc rà soát và pháp điển hóa, những quy định trái ngược nhau, những quy định chồng chéo, các văn bản không phù hợp và lỗi thời sẽ được xác định.

Hệ thống tuyên truyền phổ biến pháp luật

1987: Các luật sư được phép cung cấp dịch vụ tư vấn pháp lý và tham gia vào các hoạt động tố tụng với tư cách thành viên của hội luật gia.

1994: Các Công đoàn có quyền tư vấn pháp luật đối với Luật Lao động.

1997: Các trung tâm hỗ trợ pháp của Nhà nước được Bộ Tư pháp quản lý được phép hoạt động. Chức năng của các trung tâm này là cung cấp tư vấn pháp lý và dịch vụ tư pháp miễn phí cho người nghèo và cho các đối tượng thuộc diện chính sách.

2001: Luật sư được phép cung cấp tư vấn pháp lý và tham gia vào các hoạt động tố tụng. Họ có thể làm việc ở các hãng luật hoặc các văn phòng pháp luật.

2002: Thành lập quỹ trợ giúp pháp lý để hỗ trợ hoạt động trợ giúp pháp luật của nhà nước.

2003: Các tổ chức dân sự xã hội được phép cung cấp dịch vụ tư vấn pháp lý thông qua các trung tâm tư vấn pháp lý. Họ có trách nhiệm cung cấp dịch vụ pháp lý miễn phí cho một số nhóm đối tượng nhưng họ cũng có thể thu phí dịch vụ.

2004: Điều lệ hoạt động mới của Hội Luật sư Việt Nam đã công nhận quyền của Hội được tham gia vào các hoạt động tư vấn và phổ biến pháp lý, quyền được trợ giúp pháp lý miễn phí cho một số nhóm đối tượng.

2005: Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 bao gồm mục tiêu thúc đẩy quyền hành động độc lập và quyền tự quyết của các tổ chức luật sư. Chiến lược phát triển hệ thống tư pháp đến năm 2010 bao gồm mục tiêu tăng cường phổ biến pháp luật, tư vấn pháp lý và dịch vụ trợ giúp tư pháp.

2006: Luật sư mới đã đưa ra khung hành nghề luật độc lập nhằm bảo vệ tốt hơn quyền lợi chính đáng của khách hàng.

Các luật sư được phép đại diện khách hàng của họ trong tiến trình tư pháp và thực hiện hành luật không chỉ tại các tổ chức hành nghề luật mà còn có thể hành nghề riêng rẽ, độc lập với tư cách cá nhân.

Các tổ chức hành nghề luật có nhiều quyền lợi hơn theo Luật Doanh nghiệp mới. Một loại hình tổ chức hành nghề luật mới được phép hoạt động: công ty luật dưới hình thức trách nhiệm hữu hạn.

Các luật sư nước ngoài và chi nhánh của các tổ chức luật sư nước ngoài được đối xử như các luật sư và các công ty luật trong nước.

Hiệp hội luật sư được phép hoạt động trên nguyên tắc từ chủ tài chính, có điều lệ hoạt động quy định các hành vi đối nội. Các hiệp hội này có thể đại diện và bảo vệ quyền lợi của các luật sư thành viên, đào tạo luật sư, tổ chức thực tập cho các luật sư, thu thập và báo cáo quan điểm của các luật sư thành viên.

Các cán bộ trợ giúp pháp luật và những người cung cấp trợ giúp pháp luật đã được công nhận có quyền đại diện và bảo vệ người yêu cầu được trợ giúp pháp luật trong tiến trình xét xử.

Hình thức của các tổ chức cung cấp trợ giúp pháp luật và những cá nhân cung cấp trợ giúp pháp luật đã đa dạng hơn. Tất cả các luật sư đều được khuyến khích cung cấp trợ giúp tư pháp lý miễn phí.

2007: Việc cung cấp trợ giúp pháp luật nhà nước được phân cấp và được triển khai cả ở khu vực xa xôi hẻo lánh. Các dịch vụ pháp lý lưu động và các câu lạc bộ trợ giúp pháp luật ở cấp xã được phép hoạt động theo quy định của pháp luật.

Chương trình mục tiêu quốc gia bao gồm hỗ trợ tài chính cho hoạt động phổ biến và trợ giúp pháp luật ở các xã khó khăn.

2008: Các viện đào tạo và đơn vị nghiên cứu pháp luật được phép cung cấp dịch vụ tư vấn pháp luật. Các trung tâm tư vấn pháp luật có quyền ký hợp đồng để trở thành đại diện hợp pháp của khách hàng trong tiến trình xét xử.

2009: Hội Luật gia được thành lập, văn bản quản lý và cơ cấu tổ chức được cộng đồng luật sư thông qua

PHÂN CẤP TRAO QUYỀN

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

1986

1987: Các luật sư phải có giấy phép của hội luật sư mới được phép hành nghề luật.

2001: Các luật sư phải có giấy chứng nhận hành nghề do Bộ Tư pháp cấp, đồng thời phải qua một thời gian thử thách về chuyên môn.

2003: Các trung tâm tư vấn pháp luật của các tổ chức dân sự xã hội cần có giấy phép hoặc thẻ hành nghề do Bộ Tư pháp cấp. Người tư vấn pháp luật và cộng sự phải đạt được một số điều kiện và trình độ nhất định.

2005: Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 bao gồm mục tiêu tăng cường trách nhiệm giải trình.

2006: Các luật sư nước ngoài cần tuân thủ nguyên tắc hành nghề luật và các nghĩa vụ quy định trong Luật Luật sư của Việt Nam.

Ban quản lý và điều lệ hoạt động của Hội luật gia phải được các thành viên trong đại hội bỏ phiếu bầu. Điều lệ hoạt động đã được thông qua của hội luật gia phải được chính phủ thông qua sau đó.

Thủ tục để nhận hỗ trợ tư pháp đã hiệu quả và thuận tiện hơn cho người được nhận hỗ trợ. Việc quản lý các trường hợp được hỗ trợ tư pháp đã được tăng cường.

2007: Tiêu chí chuẩn để đánh giá chất lượng các trường hợp hỗ trợ pháp lý được thông qua. Mức độ hài lòng của người nhận hỗ trợ cũng phải được cân nhắc khi đánh giá.

2008: Hội luật sư trở thành đối tượng chịu thanh kiểm tra của Bộ Tư pháp. Bộ có quyền giải quyết vi phạm và đình chỉ triển khai những quyết định đi ngược với Luật Luật sư.

2009

Hệ thống tư pháp

1989: Thủ tục cho các vụ dân sự thuộc quyền xét xử của tòa án được quy định một cách có hệ thống.

1992: Hiến pháp yêu cầu các thẩm phán hoạt động độc lập và chỉ tuân theo Luật pháp khi xét xử.

1993: Tòa án có quyền xét xử các vụ án kinh tế. Tòa kinh tế phải được thành lập ở cấp tỉnh.

1994: Tòa án huyện có quyền xử các tranh chấp kinh tế giá trị dưới 50 triệu đồng.

Thẩm quyền xét xử của tòa án đối với các vụ tranh chấp lao động được hạn chế ở các vụ đã được giải quyết trước đó thông qua hòa giải và/hoặc trọng tài.

Tòa án có quyền ra phán quyết cuối cùng đối với các vụ đình công và các tranh chấp lao động tập thể.

1996: Tòa án có quyền xét xử các vụ án hành chính nhưng chỉ được xét xử 8 loại vụ việc.

1998: Quyền hạn xét xử của tòa án đối với các vụ án hành chính đã bị hạn chế ở các vụ việc do một cơ quan chính phủ xét xử trước.

2002: Việc quản lý các tòa án huyện và tỉnh được chuyển từ Bộ Tư pháp cho Tòa án Nhân dân Tối cao.

2003: Quyền kiện ra tòa về các vụ hành chính liên quan đến quản lý đất đai bị hạn chế, và phán quyết lần thứ hai của chính quyền cấp tỉnh là phán quyết cuối cùng.

2004: Thẩm quyền xét xử của Tòa án đối với các tranh chấp dân sự tăng lên. Tòa án có thể giải quyết các vấn đề dân sự và thụ lý các vụ việc từ nhiều đối tượng có quyền khiếu kiện hơn.

Thẩm quyền xét xử các vụ dân sự và hình sự được mở rộng cho một số tòa cấp huyện. Các tòa án huyện đáp ứng đủ điều kiện về năng lực có quyền xét xử các tranh chấp thương mại và kinh doanh, không tính đến giá trị tranh chấp.

2005: Chiến lược phát triển tư pháp đến năm 2020 nhằm tăng cường hơn nữa tính độc lập của các cơ quan tư pháp bao gồm: kéo dài nhiệm kỳ hoặc/và áp dụng bổ nhiệm suốt đời; tách biệt giữa thẩm phán, công tố viên và điều tra viên khỏi bộ phận quản lý hành chính của tòa án; tổ chức hệ thống tòa án dựa trên thẩm quyền xét xử độc lập với các cơ quan hành chính; xóa bỏ chức năng kiểm sát khỏi giám sát tư pháp.

2006: Thẩm quyền xét xử của tòa án trong các vụ án hành chính được mở rộng thành 22 loại hình vụ việc.

2009: Thẩm quyền xét xử các vụ hình sự và dân sự được mở rộng cho tất cả các tòa án cấp huyện. Việc quản lý thi hành án dân sự được tăng cường thông qua quy định của một cơ quan từ cấp trung ương đến địa phương, hoạt động độc lập với sở tư pháp ở địa phương.

Xóa bỏ các trường hợp chính quyền địa phương hay cơ quan thi hành phán quyết dân sự có thể phủ quyết phán quyết của tòa án hay trả lại phán quyết cho tòa án.

Thành phố Hồ Chí Minh thử nghiệm thuê chấp hành viên tòa án tư nhân hỗ trợ thi hành án

PHÂN CẤP TRAO QUYỀN

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

1986

2009

2003: Bộ Luật Tố tụng Hình sự khẳng định nguyên tắc của Hiến pháp về việc công khai các phiên tòa xét xử cho dân chúng, trừ một số vụ hình sự cụ thể.

2004: Bộ Luật Tố tụng Dân sự khẳng định nguyên tắc của Hiến pháp về việc công khai các phiên tòa xét xử cho công chúng, trừ một số vụ dân sự cụ thể.

2005: Chiến lược phát triển tư pháp đến năm 2020 dự định tăng cường hơn nữa sự giám sát đối với các cơ quan tư pháp thông qua: tăng cường các cơ chế kiểm soát nội bộ, đẩy mạnh giám sát từ phía các cơ quan dân cử và các tổ chức quần chúng, tạo điều kiện thuận lợi để nhân dân tham gia vào quá trình xét xử tại tòa án, tăng cường vai trò của truyền thông trong việc cung cấp và phổ biến thông tin về các hoạt động tư pháp.

Chiến lược phát triển tư pháp đến năm 2020 dự định tăng tính minh bạch của các cơ quan tư pháp thông qua: dần dần công bố các phán quyết tư pháp, tăng tính mở và tính dân chủ của quá trình tố tụng.

2006: Kết quả điều tra các vụ việc tham nhũng bắt đầu được công bố công khai.

2007: Một Ủy ban tư pháp riêng được thành lập trong Quốc Hội để giám sát tốt hơn các vụ việc liên quan đến tư pháp.

2009: Tòa án Nhân dân Tối cao khai trương trang web và công bố trên đó một tuyển tập 258 phán quyết giám đốc thẩm của Hội đồng Thẩm phán Tòa án Tối cao.

Thủ tục thi hành án dân sự được đơn giản hóa, hoạt động kiểm tra giám sát và hệ thống giám sát và khiếu nại được cải thiện.

Một khuôn khổ toàn diện hơn được áp dụng về việc bồi thường cho các cá nhân và tổ chức bị hại do các hành động bất hợp pháp của các cán bộ nhà nước, kể cả trong khi ban hành quyết định liên quan đến thi hành án hoặc do cố ý không ban hành những quyết định này gây ra.

Chấp hành viên tòa án phải do Bộ Tư pháp bổ nhiệm.

Quốc hội và Hội đồng Nhân dân

1992: Ủy ban Thường vụ quốc hội được thành lập thay cho Ủy ban Nhà nước cũ. Thành viên của Ủy ban Thường vụ Quốc hội không được đồng thời là thành viên của Chính phủ.

Vai trò người đứng đầu Quốc hội không chỉ giới hạn ở các công việc hành chính và điều phối. Người đứng đầu Quốc hội cũng là người đứng đầu Ủy ban Thường vụ quốc hội và là người chứng nhận luật và nghị quyết của quốc hội.

Hiến pháp công nhận quyền của các đại biểu quốc hội và đại biểu hội đồng nhân dân trong việc chất vấn và được trả lời chất vấn từ chủ tịch nước, người đứng đầu chính phủ, tòa án, viện kiểm sát, quốc hội và hội đồng nhân dân.

1996: Ủy ban Thường vụ Quốc hội được trao quyền phê chuẩn phân bổ ngân sách cho các ngành và các tỉnh. Quốc hội cũng có quyền thông qua danh mục các chương trình và dự án quốc gia. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh được trao quyền phê chuẩn các loại phí, lệ phí và các khoản đóng góp của nhân dân tại mọi cấp địa phương, và được giao trách nhiệm chỉ tiêu cho các dự án đầu tư công tại địa phương.

2001: Quốc hội có quyền bỏ phiếu tín nhiệm quan chức do Quốc hội bầu ra hoặc phê chuẩn, kể cả Thủ tướng, Chủ tịch nước và các Bộ trưởng. Trách nhiệm giám sát của Ủy ban dân tộc thuộc Quốc hội và 7 Ủy ban chuyên trách của Quốc hội được xác định rõ và củng cố.

Số đại biểu chuyên trách của Quốc hội phải chiếm tỷ lệ tối thiểu là 25%.

2002: Quyền phân bổ ngân sách giữa các lĩnh vực, các chương trình và các tỉnh được chuyển từ Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho toàn thể Quốc hội.

Ủy ban Pháp luật của Quốc hội được giao nhiệm vụ thẩm tra tính hợp hiến, hợp pháp và thống nhất của các văn bản luật.

Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh có quyền quyết định phân bổ ngân sách và giao chỉ tiêu số thu cho 3 cấp chính quyền tại địa phương, cũng như định mức phân bổ và chỉ tiêu ngân sách tại tất cả các cấp.

2003: Hội đồng Nhân dân có quyền bỏ phiếu tín nhiệm quan chức do Hội đồng Nhân dân bầu ra hoặc phê chuẩn.

Hội đồng Nhân dân có trách nhiệm điều phối, phân bổ ngân sách và hoàn thành kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của mình.

2004: Hội đồng Nhân dân được phép ban hành văn bản pháp luật và triển khai thực hiện văn bản pháp luật của cấp có thẩm quyền cao hơn, đặc biệt là trong các lĩnh vực phát triển kinh tế xã hội, ngân sách, quốc phòng an ninh, và sinh kế cho người dân.

2005: Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các cấp có trách nhiệm giám sát hoạt động chống tham nhũng.

2007: Các ủy ban riêng rẽ về ngân sách, kinh tế, tư pháp, luật pháp được thành lập nhằm tăng cường vai trò của Quốc hội trong những lĩnh vực này.

Lần đầu tiên một Ủy ban Quốc hội được phân công nhiệm vụ giám sát việc phát hiện và chống tham nhũng.

2008: Trách nhiệm cụ thể của Ủy ban Luật pháp của Quốc hội trong việc thẩm tra tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính thống nhất của các dự thảo luật và pháp lệnh được tăng cường.

Thông qua mô hình thí điểm xóa bỏ Hội đồng Nhân dân cấp quận và cấp phường.

PHÂN CẤP TRAO QUYỀN

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

1986

2009

1992: Hiến pháp yêu cầu các đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân phải tiếp xúc với cử tri, chịu sự giám sát của cử tri, tiếp thu quan điểm của họ, trả lời chất vấn và báo cáo hoạt động trước cử tri.

1997: Thông qua một bộ luật quy định chi tiết việc bầu cử đại biểu Quốc hội. Ủy ban Thường vụ Quốc hội có nhiệm vụ đề xuất số lượng và thành phần đại biểu. Công dân và các cá nhân không phải là Đảng viên Đảng Cộng sản đều có thể ứng cử. Mặt trận Tổ quốc giám sát quá trình bầu cử và tổ chức các hội nghị cử tri để bầu ra ứng cử viên. Cử tri có thể bày tỏ thái độ phản đối các trường hợp được đề cử.

1998: Khi có khiếu nại hoặc tố cáo của công dân, Quốc hội và Hội đồng Nhân dân có nghĩa vụ thúc giục các cơ quan có thẩm quyền giải quyết nhanh vụ việc. Các phiên chất vấn bộ trưởng bắt đầu được truyền hình trực tiếp.

2001: Đoàn đại biểu Quốc hội thường trực được thành lập ở các tỉnh để tạo điều kiện thuận lợi cho việc tiếp xúc với cử tri.

2002: Ứng cử viên đại biểu Quốc hội phải kê khai tài sản.

2003: Luật về bầu cử đại biểu Hội đồng Nhân dân được thông qua, phù hợp với luật quy định chi tiết về việc bầu cử đại biểu Quốc hội.

Các vị trí chính trong Hội đồng Nhân dân cấp xã cũng phải được bỏ phiếu tín nhiệm bởi các tổ chức quần chúng.

Đại biểu Hội đồng Nhân dân có thể bị bãi nhiệm bởi cử tri hoặc bởi hai phần ba tổng số đại biểu Hội đồng Nhân dân, tùy vào mức độ vi phạm.

2006: Quốc hội cho phép dân chúng tiếp cận vào cơ sở dữ liệu pháp luật của mình.

2007: Quốc hội mở trang web để lấy ý kiến quần chúng về dự thảo luật và pháp lệnh.

Ứng viên đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân, đại biểu quốc hội chuyên trách đều phải kê khai thu nhập và tài sản. Những kê khai này có thể bị xác minh.

2008: Viện Nghiên cứu Lập pháp của Quốc hội được thành lập để huy động tri thức và mối quan tâm của xã hội tới hoạt động lập pháp của Quốc hội.

Viện nghiên cứu dự luận quần chúng bắt đầu hỗ trợ Quốc hội trong việc lấy ý kiến quần chúng về một số dự thảo luật.

Kiểm toán Nhà nước Việt Nam

1994: Kiểm toán Nhà nước được thành lập như một cơ quan chính phủ.

1996: Kiểm toán Nhà nước được giao nhiệm vụ kiểm toán tất cả các cơ quan và đơn vị nhà nước có thu chi ngân sách nhà nước.

2002: Kiểm toán Nhà nước được yêu cầu kiểm toán ngân sách của tất cả các cấp chính quyền.

2003: Kiểm toán Nhà nước có quyền thuê các công ty kiểm toán tư nhân để hỗ trợ công việc kiểm toán của mình.

2005: Kiểm toán Nhà nước được chuyển đổi thành một cơ quan chuyên trách độc lập do Quốc hội thành lập, có quyền kiểm toán tất cả các cơ quan và tổ chức sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước.

Kiểm toán Nhà nước có trách nhiệm hỗ trợ Ủy ban Ngân sách của Quốc hội và các cơ quan Quốc hội khác có nhiệm vụ giám sát ngân sách.

Kiểm toán Nhà nước có trách nhiệm phát hiện tham nhũng thông qua hoạt động kiểm toán và chuyển các vụ việc tham nhũng này tới các cơ quan có thẩm quyền để giải quyết.

Tổng Kiểm toán được quyền ban hành các văn bản pháp luật.

PHÂN CẤP TRAO QUYỀN

1986

1994: Tổng Kiểm toán nhà nước có trách nhiệm giải trình trước thủ tướng

2002: Kết quả kiểm toán phải được báo cáo trước Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan khác, bao gồm cả Hội đồng Nhân dân.

2003: Bắt đầu áp dụng kiểm toán kết quả thực hiện.

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

2005: Báo cáo kiểm toán thường niên, báo cáo tài chính và báo cáo kết quả thực hiện kết luận kiểm toán phải được công bố trên trang web và các ấn phẩm của Kiểm toán nhà nước và thông qua họp báo.

Thông qua các tiêu chuẩn kiểm toán phù hợp với thực tiễn quốc tế.

2006: Ban hành Kế hoạch hành động chống tham nhũng nhằm ngăn ngừa và đấu tranh chống tham nhũng trong nội bộ Kiểm toán nhà nước.

2008: Pháp luật quy định chi tiết nội dung và thời gian công bố báo cáo Kiểm toán nhà nước. Báo cáo kiểm toán của các đơn vị riêng lẻ phải được công bố công khai. Những chỗ nhầm lẫn phải được chỉnh sửa một cách nhanh chóng và minh bạch.

2009: Thông qua quy trình đối với kế hoạch kiểm toán thường niên, đảm bảo đủ mức độ thường xuyên và độ bao phủ ở mỗi tỉnh

2009

Các tổ chức quần chúng

1989: Một khung pháp lý mới về các tổ chức quần chúng được xây dựng và áp dụng. Khung pháp lý này giúp các tổ chức quần chúng có quyền quản lý và tài chính độc lập hơn, đồng thời khuyến khích quy chế thành viên tự nguyện

1996: Các tổ chức quần chúng được phép ban hành văn bản pháp luật chung với các cấp có thẩm quyền thuộc chính quyền trung ương, có quyền đề xuất đối với các văn bản luật dự thảo.

1997: Mặt trận Tổ quốc có chức năng giám sát quá trình bầu cử quốc hội và tổ chức đề cử ứng cử viên.

1998: Các tổ chức quần chúng có trách nhiệm hỗ trợ Ủy ban Nhân dân xã trong việc triển khai thực hiện dân chủ cơ sở cấp xã.

Các tổ chức quần chúng có thể tham gia các tổ hòa giải để giải quyết tranh chấp cấp cơ sở.

Các tổ chức quần chúng và các tổ chức dân sự xã hội khác được phép khiếu nại và tố cáo.

1999: Vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam được mở rộng, bao gồm: giám sát tất cả các hoạt động nhà nước, giám sát bầu cử Hội đồng Nhân dân, tổ chức đề cử ứng cử viên, tham gia lựa chọn thẩm phán và đề cử ứng viên bồi thẩm đoàn của Tòa án.

2003: Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có trách nhiệm tổ chức bỏ phiếu tín nhiệm trường thôn và các bộ phận quan trọng trong Hội đồng Nhân dân.

Các tổ chức quần chúng và các tổ chức dân sự xã hội khác được phép cung cấp dịch vụ tư vấn pháp luật.

2004: Các tổ chức quần chúng có trách nhiệm giám sát tính minh bạch trong tài chính công tại chính quyền các cấp.

Mặt trận tổ quốc có trách nhiệm tổ chức đóng góp ý kiến của thành viên các tổ chức quần chúng đối với văn bản pháp luật do Hội đồng Nhân dân ban hành.

2005: Các tổ chức quần chúng có quyền yêu cầu cung cấp thông tin đối với tất cả các cơ quan, tổ chức và đơn vị và nhận thông tin trong vòng 10 ngày, trừ một số trường hợp.

2006: Các tổ chức quần chúng và các tổ chức dân sự xã hội khác được khuyến khích thành lập các cơ sở cung cấp dịch vụ ngoài quốc doanh.

2007: Các tổ chức quần chúng và các tổ chức dân sự xã hội tham gia nhiều hơn vào việc cung cấp hỗ trợ pháp luật.

Các tổ chức quần chúng có trách nhiệm hợp tác với các cơ quan nhà nước và Hội đồng Nhân dân trong phổ biến Luật Phòng chống tham nhũng và giám sát việc triển khai thực hiện Luật này.

2008: Các tổ chức quần chúng và các tổ chức dân sự xã hội khác có trách nhiệm cung cấp phản hồi đối với tất cả các thủ tục hành chính hiện hành.

2009: Các tổ chức quần chúng và các tổ chức dân sự xã hội khác có trách nhiệm góp ý đối với các văn bản luật dự thảo và cùng với các cơ quan soạn thảo đánh giá tác động của các văn bản pháp luật, đánh giá việc cường chế thi hành, tiến hành điều tra và phân tích pháp luật.

PHÂN CẤP TRAO QUYỀN

1986

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

2009

1989: Việc thành lập một tổ chức quần chúng phải được người đứng đầu Ủy ban Nhân dân và/hoặc người đứng đầu Hội đồng Bộ trưởng thông qua. Các tổ chức quần chúng đặt dưới sự quản lý của cơ quan nhà nước trong ngành tương ứng.

1999: Tổ chức và hoạt động của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam phải dựa trên nguyên tắc tham vấn.

2003: Hoạt động của các tổ chức quần chúng cấp cơ sở phải được quần chúng giám sát.

2004: Các tổ chức quần chúng nhận hỗ trợ từ ngân sách nhà nước phải công bố công khai ngân sách và chi tiêu.

2007: Một số vị trí tại các Tổ chức quần chúng buộc phải kê khai tài sản và thu nhập.

Các tổ chức xã hội dân sự khác

1992: Thông qua khung pháp lý đối với việc thành lập và hoạt động của các tổ chức khoa học công nghệ.

1995: Thông qua khung pháp lý đối với việc thành lập và hoạt động của các nhóm hợp tác. Thành viên các nhóm này có thể đóng góp tài sản và lao động để thực hiện nhiệm vụ và cùng hưởng lợi ích chung.

1998: Các tổ chức xã hội dân sự được phép đưa khiếu nại và tố cáo

1999: Thông qua khung pháp lý đối với việc thành lập và hoạt động của các quỹ từ thiện và xã hội phi lợi nhuận. Các quỹ này có thể làm việc trong lĩnh vực văn hóa, thể thao, phát triển khoa học và xã hội.

1999: Thông qua các chính sách khuyến khích các tổ chức xã hội dân sự và các chủ thể ngoài nhà nước tham gia cung cấp dịch vụ.

2000: Quyền lợi và quyền tự chủ của các tổ chức khoa học công nghệ được mở rộng.

2001: Ban hành Khung luật pháp cho việc thành lập và hoạt động của các trung tâm bảo trợ xã hội.

2003: Thông qua khung pháp lý đối với việc thành lập và hoạt động của các hiệp hội. Các hiệp hội có quyền tự chủ về tài chính từ các nguồn khác nhau, phân công nhiệm vụ cho các thành viên, đóng góp ý kiến cho các văn bản pháp luật, đưa ra ý kiến tham vấn và phản biện.

Các tổ chức xã hội dân sự được phép cung cấp dịch vụ tư vấn pháp luật.

2004: Khung pháp lý cho hoạt động của các hiệp hội kinh doanh được cải thiện.

2005: Thông qua khung pháp lý đối với việc thành lập và hoạt động của các cơ quan giám sát đầu tư cộng đồng và của các ban thanh tra nhân dân.

Thông qua khung pháp lý đối với việc thành lập và hoạt động của các thể chế tài chính quy mô nhỏ.

2006: Thông qua các chính sách ưu đãi các tổ chức xã hội dân sự được khuyến khích thành lập các cơ sở cung cấp dịch vụ ngoài quốc doanh.

2007: Các hiệp hội kinh doanh và các hiệp hội nghề nghiệp có trách nhiệm chủ động tham gia chống tham nhũng.

Rà soát khung pháp lý cho việc thành lập và hoạt động của các quỹ từ thiện và quỹ xã hội và các tổ chức tài chính nhỏ. Khung pháp lý cho các nhóm hợp tác được chi tiết hóa.

Các cơ quan giám sát đầu tư cộng đồng và của các ban thanh tra nhân dân có trách nhiệm chống tham nhũng và thực hiện dân chủ cơ sở.

Tăng cường sự tham gia của các tổ chức dân sự xã hội vào hoạt động cung cấp hỗ trợ pháp lý.

2008: Các tổ chức xã hội dân sự có trách nhiệm phản hồi đối với tất cả các thủ tục hành chính hiện hành.

2009: Các tổ chức xã hội dân sự có trách nhiệm đóng góp ý kiến đối với các văn bản pháp luật dự thảo, cùng với các cơ quan soạn thảo tham gia đánh giá ảnh hưởng của các văn bản pháp luật, đánh giá việc thi hành, tiến hành điều tra và phân tích pháp luật.

Các hoạt động của tổ chức khoa học công nghệ do các cá nhân thành lập được hạn chế trong 7 lĩnh vực.

PHÂN CẤP TRAO QUYỀN

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

1986

1992: Các tổ chức khoa học công nghệ phải do Hội đồng Bộ trưởng, các Bộ trưởng hoặc các tổ chức quản chúng thành lập và phải được đăng ký ở Ủy ban Khoa học Nhà nước.

1995: Hợp đồng hợp tác của các hợp tác xã phải được xác nhận bởi chính quyền xã. Người đứng đầu hợp tác xã được các thành viên bầu ra.

1999: Các quỹ từ thiện và xã hội phải được quản lý bởi một hội đồng hoặc bị thanh kiểm tra bởi một cơ quan kiểm tra độc lập. Chính phủ thông qua việc thành lập, điều lệ hoạt động, sát nhập, phân tách và giải tán của các quỹ này.

2000: Không được lợi dụng ưu thế của các hoạt động khoa học công nghệ, ví dụ như quấy nhiễu hoặc trái với chính sách và luật pháp của nhà nước, xâm phạm đến lợi ích của nhà nước hoặc tư nhân.

2003: Điều lệ hoạt động, người lãnh đạo, và ban kiểm soát của các hiệp hội phải được các thành viên bỏ phiếu thông qua. Chính phủ thông qua việc thành lập, ủy ban sáng lập, điều lệ hoạt động, sát nhập, chia tách và giải thể của các hiệp hội. Hàng năm, các hiệp hội phải báo cáo cho chính phủ việc sử dụng nguồn vốn và tình hình hoạt động cũng như cơ cấu tổ chức của hiệp hội.

Hoạt động của các tổ chức xã hội dân sự cấp cơ sở do nhân dân giám sát và kiểm tra.

2004: Số sáng lập viên tối thiểu của các hiệp hội được quy định đối với các hiệp hội và đối với các ủy ban huy động ban đầu.

Tất cả các tổ chức xã hội dân sự nhận hỗ trợ từ ngân sách nhà nước phải công khai chi tiêu ngân sách của mình.

2005: Cơ quan giám sát đầu tư cộng đồng và Cơ quan thanh tra Nhân dân được nhân dân trong xã bầu ra và được Mặt trận tổ quốc thông qua. Những cơ quan này phải đệ trình báo cáo định kỳ lên Mặt trận tổ quốc.

2007: Các hiệp hội kinh doanh và hội nghề nghiệp phải áp dụng những biện pháp ngăn ngừa và phát hiện tham nhũng trong nội bộ hiệp hội mình.

2009: Việc đánh giá chính sách của chính phủ bởi các tổ chức khoa học và công nghệ do Bộ Khoa học Công nghệ trực tiếp quản lý phải được chính phủ thông qua trước khi công bố.

2009

Các phương tiện truyền thông đại chúng

1989: Nhà nước, Đảng cộng sản và các tổ chức xã hội được phép thành lập cơ quan truyền thông.

Cơ quan truyền thông có quyền báo cáo phản hồi của dân chúng về các sự việc chung và nhận trả lời từ phía chính phủ về những phản hồi này.

Cơ quan truyền thông có quyền yêu cầu thông tin và quyền nhận thông tin từ phía các cơ quan nhà nước, những cơ quan này chịu trách nhiệm về nội dung của thông tin.

Hội nhà báo Việt Nam có quyền tham gia vào việc hoạch định và triển khai thực hiện chính sách truyền thông, đồng thời bảo vệ quyền lợi và lợi ích hợp pháp của các nhà báo.

1999: Các cơ quan truyền thông được phép sử dụng nguồn lực tài chính ngoài nguồn kinh phí từ tổ chức đỡ đầu, bao gồm cả các nguồn thu từ hoạt động kinh doanh và đóng góp tự nguyện từ phía các tổ chức và cá nhân khác.

2002: Các cơ quan truyền thông được phép tổ chức các hoạt động kinh doanh và dịch vụ trong một số giai đoạn của quy trình sản xuất, ví dụ như: in ấn, phân phối, quảng cáo. Người đứng đầu cơ quan truyền thông không được đồng thời là người đứng đầu cơ quan chủ quản.

Các cơ quan truyền thông được phép tố cáo độ không đồng tình với việc sửa chữa các bài viết của họ, từ chối xuất bản những bài viết bị sửa chữa không đúng với pháp luật hoặc xâm hại tới uy tín và danh dự của họ.

2005: Các cơ quan truyền thông có quyền được cung cấp thông tin trong vòng 10 ngày kể từ khi yêu cầu cung cấp từ các cơ quan, tổ chức và đơn vị của chính phủ, trừ một số trường hợp.

2006: Xử phạt hành chính đối với những người không chịu cung cấp thông tin cho các cơ quan truyền thông, cản trở hoạt động hợp pháp của họ, xâm hại thân thể hoặc đe dọa nhà báo.

2007: Quy định rõ các cơ chế cung cấp thông tin từ phía chính phủ cho giới truyền thông.

Truyền thông đại chúng có trách nhiệm tuyên truyền các chính sách chống tham nhũng của chính phủ, huy động nhân dân tham gia chống tham nhũng, phổ biến và ca ngợi các hành vi chống tham nhũng và lên án các hành vi tham nhũng.

Truyền thông đại chúng được phép viết về những vụ án tham nhũng, yêu cầu và nhận thông tin về những trường hợp có dấu hiệu tham nhũng, được bảo vệ khi viết về những vụ việc tham nhũng.

2008: Truyền thông đại chúng có quyền được cung cấp thông tin nhanh chóng về những vấn đề được đồng đạo quan tâm quan tâm hoặc đang được dư luận quan tâm.

PHÂN CẤP TRAO QUYỀN

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

1986

2009

1989: Việc thành lập một cơ quan báo chí cần có sự cho phép của cơ quan quản lý báo chí của nhà nước, ví dụ như Hội đồng Bộ trưởng.

Báo chí bị cấm không được đưa tin về “những lĩnh vực cấm” như bí mật quốc gia, tuyên truyền chống lại Việt nam, tuyên truyền các tư tưởng và bạo lực, thông tin sai lệch và gây tổn hại.

Các biện pháp phạt nghiêm khắc được áp dụng cho các nhà báo và các cơ quan báo chí vi phạm quy định báo chí, bao gồm rút thẻ nhà báo và xem xét trách nhiệm hình sự.

1999: Quản lý nhà nước về truyền thông được chuyển giao từ Hội đồng Bộ trưởng sang Bộ Văn hóa Thông tin.

Các cơ quan truyền thông phải công bố công khai chính những thông tin sai lệch hoặc có hại do các cơ quan nhà nước, tổ chức hoặc cá nhân cung cấp.

Cơ quan báo chí chịu sự thanh kiểm tra của bộ phận thanh tra báo chí chuyên biệt.

Bộ Luật Hình sự được phê chuẩn, trong đó quy định rõ nhiều tội danh hình sự áp dụng cho truyền thông.

2001: Quy định rõ nhiều hình phạt hành chính tương ứng với các vi phạm hành chính của giới truyền thông.

2002: Việc tổ chức các hoạt động kinh doanh và dịch vụ của các cơ quan truyền thông phải được phép của cơ quan chủ quản và phải được đăng ký với nhà nước.

Người đứng đầu (hoặc cấp phó), tổng biên tập hoặc phó tổng biên tập các cơ quan truyền thông phải do cơ quan chủ quản bổ nhiệm, thông qua văn bản bổ nhiệm được thỏa thuận chính thức với Bộ Văn hóa thông tin.

Việc phân phối các nội dung truyền thông từ nước ngoài vào Việt Nam phải có giấy phép của Bộ Văn hóa Thông tin.

2006: Tăng cường phạt hành chính để đảm bảo chất lượng và độ chính xác của các nội dung truyền thông.

Nhà báo phải được đào tạo về phẩm chất đạo đức, các khóa đào tạo do cơ quan quản lý nhà nước về truyền thông tổ chức.

2007: Việc công bố công khai các nội dung được chính phủ phải tuân thủ nghiêm ngặt quy định về thời gian, hình thức và nội dung chính.

Quan chức cao cấp của các tòa báo sử dụng tài sản và ngân sách nhà nước phải kê khai tài sản và thu nhập.

2008: Phần phụ trương, các kênh hoặc các chương trình quảng cáo trên truyền thông phải được phép của cơ quan quản lý nhà nước về truyền thông.

Phụ lục 2- Số liệu thống kê

Bảng A1.1: DÂN SỐ

(nghìn người)

Năm	Dân số (giữa năm)	Tỷ lệ tăng trưởng	Theo giới tính		Thành thị	Theo vùng Nông thôn
			Nam	Nữ		
1976	49.160	2,35	23.597	25.563	10.127	39.033
1977	50.237	2,19	24.197	26.039	10.116	40.114
1978	51.337	2,19	24.813	26.524	10.105	41.226
1979	52.462	2,19	25.444	27.018	10.094	42.368
1980	53.630	2,23	26.047	27.583	10.295	43.335
1981	54.824	2,23	26.665	28.159	10.499	44.324
1982	56.045	2,23	27.297	28.747	10.708	45.336
1983	57.292	2,23	27.944	29.348	10.921	46.371
1984	58.568	2,23	28.607	29.961	11.138	47.429
1985	59.872	2,23	29.285	30.587	11.360	48.512
1986	61.109	2,07	29.912	31.197	11.817	49.292
1987	62.452	2,20	30.611	31.841	12.271	50.181
1988	63.727	2,04	31.450	32.277	12.662	51.065
1989	64.774	1,64	31.589	33.185	12.919	50.801
1990	66.017	1,92	32.203	33.814	12.880	53.136
1991	67.242	1,86	32.814	34.428	13.228	54.015
1992	68.450	1,80	33.242	35.208	13.588	54.863
1993	69.645	1,74	34.028	35.616	13.961	55.683
1994	70.825	1,69	34.633	36.191	14.426	56.399
1995	71.996	1,65	35.237	36.758	16.938	55.057
1996	73.157	1,61	35.857	37.299	15.420	57.737
1997	74.037	1,20	36.473	37.564	16.835	57.202
1998	75.456	1,92	37.090	38.367	17.465	57.992
1999	76.597	1,51	37.662	38.935	18.082	58.515
2000	77.635	1,36	38.166	39.469	18.805	58.830
2001	78.686	1,35	38.684	40.002	19.481	59.205
2002	79.727	1,32	39.197	40.530	20.004	59.723
2003	80.902	1,47	39.755	41.147	20.870	60.033
2004	82.032	1,40	40.311	41.721	21.737	60.295
2005	83.106	1,31	40.846	42.260	22.337	60.770
2006	84.137	1,24	41.355	42.782	22.793	61.344
2007	85.172	1,23	41.868	43.304	23.399	61.773
2008/e	85.790	0,73	42.483	43.307	25.374	60.415

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2009).

Bảng A1.2: DÂN SỐ THEO GIỚI VÀ ĐỊA PHƯƠNG NĂM 2008
(nghìn người)

Tỉnh/thành phố	Tổng số	Theo giới tính		Theo địa phương	
		Nam	Nữ	Thành thị	Nông thôn
Hà Nội	6.449	3.176	3.273	2.632	3.817
Hải Phòng	1.837	911	926	847	990
Hà Giang	724	363	361	87	637
Tuyên Quang	725	365	361	94	632
Cao Bằng	511	253	258	88	423
Lạng Sơn	732	365	367	141	590
Lai Châu	370	189	181	53	317
Điện Biên	491	246	245	74	417
Lào Cai	613	308	305	130	483
Yên Bái	741	370	371	140	601
Bắc Cạn	295	149	146	48	247
Thái Nguyên	1.125	559	566	288	837
Sơn La	1.081	545	535	150	930
Hòa Bình	787	391	396	120	667
Vĩnh Phúc	1.001	496	505	224	776
Phú Thọ	1.314	649	665	209	1.105
Bắc Ninh	1.024	503	521	242	782
Bắc Giang	1.556	776	780	150	1.406
Quảng Ninh	1.144	586	559	576	568
Hải Dương	1.703	833	870	325	1.379
Hưng Yên	1.129	554	575	138	990
Thái Bình	1.781	861	920	175	1.606
Nam Định	1.826	896	930	323	1.502
Hà Nam	785	385	400	77	708
Ninh Bình	898	447	452	161	738
Thanh Hóa	3.400	1.683	1.717	355	3.045
Nghệ An	2.913	1.449	1.464	368	2.545
Hà Tĩnh	1.228	608	619	184	1.044
Quảng Bình	847	424	423	128	719
Quảng Trị	598	297	301	165	433
Thừa Thiên - Huế	1.088	538	550	393	695
Quảng Nam	1.420	692	727	264	1.155
Đà Nẵng	887	438	450	770	117
Quảng Ngãi	1.217	600	617	179	1.039
Bình Định	1.486	726	760	413	1.073
Phú Yên	862	432	430	189	673
Khánh Hòa	1.157	572	584	459	697
Ninh Thuận	564	281	283	204	360
Bình Thuận	1.169	591	579	461	709
Gia Lai	1.273	640	632	363	909
Kon Tum	430	218	212	145	285
Đắk Lắk	1.728	874	855	388	1.340
Đắk Nông	489	255	234	72	417
Lâm Đồng	1.187	596	591	449	737
TP. Hồ Chí Minh	7.123	3.426	3.697	5.929	1.194
Bình Dương	1.483	713	769	444	1.039
Tây Ninh	1.066	531	535	168	898
Bình Phước	875	444	431	147	728

Đồng Nai	2.483	1.232	1.251	825	1.658
Bà Rịa - Vũng Tàu	995	498	497	495	500
Long An	1.437	714	723	251	1.186
Đồng Tháp	1.665	832	833	287	1.378
An Giang	2.145	1.067	1.078	609	1.536
Tiền Giang	1.670	821	849	230	1.440
Bến Tre	1.255	616	639	126	1.129
Vĩnh Long	1.028	507	521	159	870
Trà Vinh	1.001	494	507	154	847
Cần Thơ	1.187	590	598	781	406
Hậu Giang	757	381	376	149	607
Sóc Trăng	1.289	641	648	251	1.038
Kiên Giang	1.683	850	834	453	1.231
Bạc Liêu	856	427	429	225	631
Cà Mau	1.205	607	598	247	958

Ghi chú: Dân số theo giới và theo vùng có thể không bằng tổng dân số do không tính lực lượng vũ trang và những người lao động di cư.

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2009).

Bảng A1.3: TỔNG SỐ LAO ĐỘNG THEO NGÀNH

(nghìn người)

	2002	2003	2004	2005	2006	hiệu chỉnh 2007	ước tính 2008
-							
Tổng số lao động có việc làm	39.508	40.574	41.586	42.527	43.339	44.174	44.916
Khu vực nhà nước	3.751	4.035	4.142	4.039	3.949	3.985	4.073
Khu vực ngoài quốc doanh	35.757	36.538	37.445	38.488	39.390	40.189	40.843
Lao động trong khu vực nhà nước	3.751	4.035	4.142	4.039	3.949	3.985	4.073
Trung ương	1.569	1.628	1.678	1.613	1.573	1.569	1.590
Địa phương	2.181	2.407	2.464	2.426	2.376	2.416	2.484
Lao động theo ngành							
Nông, lâm và ngư nghiệp	24.456	24.443	24.431	24.342	23.995	23.812	23.635
Công nghiệp và xây dựng	6.085	6.671	7.217	7.782	8.336	8.826	9.356
Dịch vụ	8.967	9.460	9.939	10.402	11.008	11.536	11.925
-							

Ghi chú: Các số liệu đều được làm tròn

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2009).

Bảng A2.1: GDP THEO NGÀNH VÀ KHU VỰC KINH TẾ

(tỷ đồng, giá hiện hành)

						rev	est
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tổng	535.762	613.443	715.307	839.211	974.266	1.143.715	1.477.717
Khu vực nhà nước	205.652	239.736	279.704	322.241	364.250	410.883	507.620
Khu vực ngoài quốc doanh	330.110	373.707	435.603	516.970	610.016	732.832	970.097
Nông, lâm và ngư nghiệp	123.383	138.285	155.993	175.984	198.798	232.586	326.505
Nông nghiệp và Lâm nghiệp	103.043	114.160	128.519	143.037	160.463	186.462	268.096
Ngư nghiệp	20.340	24.125	27.474	32.947	38.335	46.124	58.409
Công nghiệp và xây dựng	206.197	242.126	287.616	344.224	404.697	474.423	587.156
Khai khoáng	46.153	57.326	72.492	88.897	99.702	111.700	131.968
Công nghiệp chế tạo	110.285	125.476	145.475	173.122	207.027	243.142	311.848
Điện nước	18.201	22.224	25.091	28.929	33.464	39.869	47.644
Xây dựng	31.558	37.100	44.558	53.276	64.503	79.712	95.696
Dịch vụ	206.182	233.032	271.698	319.003	370.771	436.706	564.055
Thương mại	75.617	83.297	96.995	113.768	132.794	156.442	204.735
Khách sạn, nhà hàng	17.154	18.472	22.529	29.329	35.861	44.992	64.828
Vận tải, thông tin liên lạc	21.095	24.725	30.402	36.629	43.825	51.118	67.100
Tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	9.763	10.858	12.737	15.072	17.607	20.756	27.215
Khoa học, kỹ thuật	3.009	3.694	4.315	5.247	6.059	7.065	9.221
Bất động sản và cho thuê	24.452	27.287	31.304	33.635	36.814	43.509	53.743
Hành chính công	13.816	16.676	19.061	23.037	26.737	31.310	40.992
Giáo dục và Đào tạo	18.071	21.403	23.335	26.948	30.718	34.843	38.510
Y tế và phúc lợi xã hội	7.057	8.865	10.851	12.412	14.093	16.160	18.592
Văn hóa, giải trí	2.987	3.376	3.693	4.158	4.617	5.200	5.989
Hoạt động Đảng và Đoàn thể	712	774	885	1.054	1.217	1.425	1.874
Dịch vụ cộng đồng và xã hội	11.412	12.497	14.354	16.293	18.789	21.959	28.704
Việc làm trong các hộ tư nhân	1.037	1.108	1.237	1.421	1.640	1.927	2.551

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2009).

Bảng A2.2: GDP THEO NGÀNH VÀ KHU VỰC KINH TẾ

(tỷ đồng, giá cố định năm 1994)

	2002	2003	2004	2005	2006	Hiệu chỉnh 2007	Sơ bộ 2008
Tổng	313.247	336.242	362.435	393.031	425.373	461.344	489.833
Khu vực quốc doanh	128.343	138.160	148.865	159.836	169.696	179.718	187.310
Khu vực ngoài quốc doanh	184.904	198.082	213.570	233.195	255.677	281.626	302.523
Nông, lâm và ngư nghiệp	68.352	70.827	73.917	76.888	79.723	82.717	86.082
Nông nghiệp và Lâm nghiệp	60.480	62.350	64.717	66.707	68.751	70.585	73.289
Ngư nghiệp	7.872	8.477	9.200	10.181	10.972	12.132	12.792
Công nghiệp và xây dựng	117.126	129.399	142.621	157.867	174.259	192.065	203.791
Khai khoáng	19.396	20.611	22.437	22.854	22.987	21.904	21.065
Công nghiệp chế tạo	63.983	71.363	79.116	89.338	100.436	113.801	125.115
Điện nước	7.992	8.944	10.015	11.247	12.604	13.485	14.899
Xây dựng	25.755	28.481	31.053	34.428	38.232	42.875	42.712
Dịch vụ	127.769	136.016	145.897	158.276	171.391	186.562	199.960
Thương mại	51.245	54.747	59.027	63.950	69.418	75.537	80.389
Khách sạn, nhà hàng	10.125	10.646	11.511	13.472	15.145	17.086	18.561
Vận tải, thông tin liên lạc	12.252	12.925	13.975	15.318	16.870	18.793	21.266
Tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	6.424	6.935	7.495	8.197	8.867	9.651	10.291
Khoa học và Kỹ thuật	1.909	2.044	2.196	2.368	2.543	2.738	2.906
Bất động sản và cho thuê	13.106	13.796	14.396	14.816	15.252	15.872	16.268
Hành chính công	8.768	9.228	9.773	10.477	11.270	12.186	12.974
Giáo dục và Đào tạo	10.475	11.260	12.125	13.127	14.231	15.477	16.721
Y tế và phúc lợi xã hội	4.464	4.853	5.234	5.640	6.082	6.572	7.117
Văn hóa, giải trí	1.706	1.857	1.997	2.163	2.329	2.518	2.682
Hoạt động Đảng và đoàn thể	353	372	395	423	454	491	525
Dịch vụ cộng đồng và xã hội	6.353	6.743	7.141	7.655	8.210	8.860	9.419
Việc làm trong các hộ tư nhân	589	610	632	670	720	781	840

Nguồn: TCKT (2009).

Bảng A2.2B: GDP THEO NGÀNH - TỐC ĐỘ TĂNG TRƯỞNG
(phần trăm)

	2002	2003	2004	2005	2006	Hiệu chỉnh 2007	Sơ bộ 2008
Tổng	7,1	7,3	7,8	8,4	8,2	8,5	6,2
Khu vực quốc doanh	7,1	7,6	7,7	7,4	6,2	5,9	4,2
Khu vực ngoài quốc doanh	7,1	7,1	7,8	9,2	9,6	10,1	7,4
Nông, lâm và ngư nghiệp	4,2	3,6	4,4	4,0	3,7	3,8	4,1
Nông nghiệp và Lâm nghiệp	4,0	3,1	3,8	3,1	3,1	2,7	3,8
Ngư nghiệp	5,7	7,7	8,5	10,7	7,8	10,6	5,4
Công nghiệp và xây dựng	9,5	10,5	10,2	10,7	10,4	10,2	6,1
Khai khoáng	1,1	6,3	8,9	1,9	0,6	-4,7	-3,8
Công nghiệp chế tạo	11,6	11,5	10,9	12,9	12,4	13,3	9,9
Điện nước	11,4	11,9	12,0	12,3	12,1	7,0	10,5
Xây dựng	10,6	10,6	9,0	10,9	11,0	12,1	-0,4
Dịch vụ	6,5	6,5	7,3	8,5	8,3	8,9	7,2
Thương mại	7,3	6,8	7,8	8,3	8,6	8,8	6,4
Khách sạn, nhà hàng	7,1	5,1	8,1	17,0	12,4	12,8	8,6
Vận tải, thông tin liên lạc	7,1	5,5	8,1	9,6	10,1	11,4	13,2
Tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	7,0	8,0	8,1	9,4	8,2	8,8	6,6
Khoa học và Kỹ thuật	9,1	7,1	7,4	7,8	7,4	7,7	6,1
Bất động sản và cho thuê	3,8	5,3	4,3	2,9	2,9	4,1	2,5
Hành chính công	3,9	5,2	5,9	7,2	7,6	8,1	6,5
Giáo dục và Đào tạo	8,1	7,5	7,7	8,3	8,4	8,8	8,0
Y tế và phúc lợi xã hội	7,5	8,7	7,9	7,8	7,8	8,1	8,3
Văn hóa, giải trí	3,5	8,9	7,5	8,3	7,7	8,1	6,5
Hoạt động Đảng và đoàn thể	5,7	5,4	6,2	7,1	7,3	8,1	6,9
Dịch vụ cộng đồng và xã hội	5,4	6,1	5,9	7,2	7,3	7,9	6,3
Việc làm trong các hộ tư nhân	1,0	3,6	3,6	6,0	7,5	8,5	7,6

Nguồn: TCTK (2009).

Bảng A2.3A: CHỈ SỐ GIẢM PHÁT GDP

	2002	2003	2004	2005	2006	Hiệu chỉnh 2007	ước tính 2008
Tổng	1,7	1,8	2,0	2,1	2,3	2,5	3,0
Khu vực quốc doanh	1,6	1,7	1,9	2,0	2,1	2,3	2,7
Khu vực ngoài quốc doanh	1,8	1,9	2,0	2,2	2,4	2,6	3,2
Nông, lâm và ngư nghiệp	1,8	2,0	2,1	2,3	2,5	2,8	3,8
Nông nghiệp và Lâm nghiệp	1,7	1,8	2,0	2,1	2,3	2,6	3,7
Ngư nghiệp	2,6	2,8	3,0	3,2	3,5	3,8	4,6
Công nghiệp và xây dựng	1,8	1,9	2,0	2,2	2,3	2,5	2,9
Khai khoáng	2,4	2,8	3,2	3,9	4,3	5,1	6,3
Công nghiệp chế tạo	1,7	1,8	1,8	1,9	2,1	2,1	2,5
Điện nước	2,3	2,5	2,5	2,6	2,7	3,0	3,2
Xây dựng	1,2	1,3	1,4	1,5	1,7	1,9	2,2
Dịch vụ	1,6	1,7	1,9	2,0	2,2	2,3	2,8
Thương mại	1,5	1,5	1,6	1,8	1,9	2,1	2,5
Khách sạn, nhà hàng	1,7	1,7	2,0	2,2	2,4	2,6	3,5
Vận tải, thông tin liên lạc	1,7	1,9	2,2	2,4	2,6	2,7	3,2
Tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	1,5	1,6	1,7	1,8	2,0	2,2	2,6
Khoa học và Kỹ thuật	1,6	1,8	2,0	2,2	2,4	2,6	3,2
Bất động sản và cho thuê	1,9	2,0	2,2	2,3	2,4	2,7	3,3
Hành chính công	1,6	1,8	2,0	2,2	2,4	2,6	3,2
Giáo dục và Đào tạo	1,7	1,9	1,9	2,1	2,2	2,3	2,3
Y tế và phúc lợi xã hội	1,6	1,8	2,1	2,2	2,3	2,5	2,6
Văn hóa, giải trí	1,8	1,8	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2
Hoạt động Đảng và đoàn thể	2,0	2,1	2,2	2,5	2,7	2,9	3,6
Dịch vụ cộng đồng và xã hội	1,8	1,9	2,0	2,1	2,3	2,5	3,0
Việc làm trong các hộ tư nhân	1,8	1,8	2,0	2,1	2,3	2,5	3,0

Nguồn: TCTK (2009).

Bảng A2.3B: THAY ĐỔI TRONG CHỈ SỐ GIẢM PHÁT
(phần trăm)

	2002	2003	2004	2005	2006	Hiệu chỉnh 2007	ước tính 2008
Tổng	4,0	6,7	8,2	8,2	7,3	8,2	21,7
Khu vực quốc doanh	3,9	8,3	8,3	7,3	6,5	6,5	18,5
Khu vực ngoài quốc doanh	4,0	5,7	8,1	8,7	7,6	9,1	23,2
Nông, lâm và ngư nghiệp	5,9	8,2	8,1	8,5	8,9	12,8	34,9
Nông nghiệp và Lâm nghiệp	5,5	7,5	8,5	8,0	8,8	13,2	38,5
Ngư nghiệp	7,5	10,1	4,9	8,4	8,0	8,8	20,1
Công nghiệp và xây dựng	2,6	6,3	7,8	8,1	6,5	6,4	16,6
Khai khoáng	2,9	16,9	16,2	20,4	11,5	17,6	22,9
Công nghiệp chế tạo	3,8	2,0	4,6	5,4	6,4	3,7	16,7
Điện nước	1,9	9,1	0,8	2,7	3,2	11,4	8,2
Xây dựng	2,2	6,3	10,2	7,8	9,0	10,2	20,5
Dịch vụ	4,1	6,2	8,7	8,2	7,3	8,2	20,5
Thương mại	4,0	3,1	8,0	8,3	7,5	8,3	23,0
Khách sạn, nhà hàng	4,0	2,4	12,8	11,2	8,8	11,2	32,6
Vận tải, thông tin liên lạc	1,4	11,1	13,7	9,9	8,6	4,7	16,0
Tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	4,2	3,0	8,5	8,2	8,0	8,3	23,0
Khoa học và Kỹ thuật	4,2	14,7	8,7	12,8	7,5	8,3	23,0
Bất động sản và cho thuê	9,2	6,0	9,9	4,4	6,3	13,6	20,5
Hành chính công	4,0	14,7	7,9	12,7	7,9	8,3	23,0
Giáo dục và Đào tạo	2,9	10,2	1,2	6,7	5,1	4,3	2,3
Y tế và phúc lợi xã hội	2,3	15,6	13,5	6,2	5,3	6,1	6,2
Văn hóa, giải trí	3,1	3,8	1,7	4,0	3,1	4,2	8,1
Hoạt động Đảng và đoàn thể	3,5	3,2	7,7	11,2	7,6	8,3	23,0
Dịch vụ cộng đồng và xã hội	4,0	3,2	8,5	5,9	7,5	8,3	23,0
Việc làm trong các hộ tư nhân	4,2	3,2	7,8	8,4	7,4	8,3	23,1

Nguồn: TCTK (2009).

Bảng A2.4A: TÀI KHOẢN QUỐC GIA: NGUỒN VÀ SỬ DỤNG

(tỷ đồng, giá hiện hành)

	2002	2003	2004	2005	2006	Hiệu chỉnh 2007	ước tính 2008
Nguồn	563.446	664.671	769.307	874.299	1.018.704	1.325.017	1.722.165
GDP	535.762	613.443	715.307	839.211	974.266	1.143.715	1.477.717
Cán cân thương mại	27.684	51.228	54.000	35.088	44.438	181.302	244.448
Sử dụng	563.446	664.731	769.307	874.299	1.018.704	1.325.017	1.722.165
Tổng tiêu dùng	382.137	445.221	511.221	584.793	675.916	809.862	1.084.876
Tích lũy tài sản	177.983	217.434	253.686	298.543	358.629	493.300	607.746
Sai số thống kê	3.326	2.076	4.400	-9.037	-15.841	21.855	29.543

Nguồn: TCTK (2009).

Bảng A2.4B: TÀI KHOẢN QUỐC GIA: NGUỒN VÀ SỬ DỤNG

(tỷ đồng, giá cố định năm 1994)

	2002	2003	2004	2005	Hiệu chỉnh 2006	ước tính 2007	ước tính 2008
Nguồn	334.640	367.691	392.558	417.469	455.924	548.166	591.617
GDP	313.247	336.243	362.435	393.031	425.373	461.344	489.833
Cán cân thương mại	21.393	31.448	30.123	24.438	30.551	86.822	101.784
Sử dụng	334.640	367.691	392.558	417.469	455.924	548.166	591.617
Tổng tiêu dùng	225.610	243.515	260.940	280.104	303.520	335.776	366.045
Tích lũy tài sản	104.256	116.623	128.916	143.291	160.247	203.191	215.948
Sai số thống kê	4.774	7.553	2.702	-5.926	-7.843	9.198	9.624

Nguồn: TCTK (2009).

Bảng A3.1: CÁN CÂN THANH TOÁN

	2002	2003	2004	2005	2006	Hiệu chỉnh 2007	ước tính 2008
	(triệu USD)						
Cán cân vãng lai	-604	-1.931	-1.591	-561	-163	-6.992	-10.706
Cán cân thương mại	-1.054	-2.581	-3.854	-2.439	-2.776	-10.360	-12.782
Xuất khẩu (f.o.b)	16.706	20.149	26.485	32.447	39.826	48.561	62.685
Nhập khẩu (f.o.b)	17.760	22.730	30.339	34.886	42.602	58.921	75.467
Dịch vụ (ròng)	-750	-778	61	-296	-8	-894	-835
Thu	2.948	3.272	3.867	4.176	5.100	6.030	7.096
Chi	3.698	4.050	3.806	4.472	5.108	6.924	7.931
Thu đầu tư (ròng)	-721	-811	-891	-1.206	-1.429	-2.168	-4.400
Thu	167	125	188	364	668	1.093	1.357
Chi	888	936	1.079	1.570	2.097	3.261	5.757
Chuyển giao (ròng)	1.921	2.239	3.093	3.380	4.050	6.430	7.311
Tư nhân	1.790	2.100	2.919	3.150	3.800	6.180	6.804
Chính thức	131	139	174	230	250	250	507
 Cán cân tài chính	2.090	3.305	2.753	3.083	2.987	17.191	11.180
Đầu tư nước ngoài trực tiếp (FDI)	1.400	1.450	1.610	1.889	2.315	6.550	9.065
Các khoản nợ trung và dài hạn (ròng)	66	457	1.162	921	1.025	2.045	995
Giải ngân	1.102	1.540	2.047	2.031	2.260	3.397	
Trả nợ lãi/gốc	1.036	1.083	885	1.110	1.235	1.352	
Đầu tư theo danh mục	0	0	0	861	1.313	6.243	-580
Vốn ngắn hạn (ròng)	624	1.398	-19	-588	-1.666	2.353	1.700
Tài sản có ở nước ngoài của các ngân hàng thương mại	624	1.372	35	-634	-1.636	2.623	677
Sai số và bỏ sót	-1.038	777	-279	-391	1.398		
 Tổng cán cân	448	2.151	883	2.131	4.222	10.199	474
Tài trợ	-448	-2.151	-883	-2.131	-4.322	-10.199	-474
Thay đổi tài sản có ở nước ngoài của NHNN (-, tăng)	-464	-2.151	-883	-2.131	-4.322	-10.199	-474

Nguồn: NHNN, IMF và NHTG.

Bảng A3.2: CÁC MẶT HÀNG XUẤT KHẨU CHÍNH
(triệu USD)

	2002	2003	2004	2005	2006	Hiệu chỉnh 2007	ước tính 2008
-							
Tổng kim ngạch xuất khẩu	16.706	20.176	26.485	32.442	39.826	48.561	62.685
Gạo	726	721	950	1.047	1.276	1.490	2.894
Khối lượng (nghìn tấn)	3.241	3.813	4.060	5.250	4.643	4.558	4.742
Giá đơn vị (US\$/tấn)	224	189	234	199	275	327	610
Dầu thô	3.270	3.812	5.671	7.373	8.265	8.488	10.357
Khối lượng (nghìn tấn)	16.879	17.143	19.501	17.967	16.419	15.062	13.752
Giá đơn vị (US\$/tấn)	194	222	291	410	503	564	753
Than	156	184	355	669	915	1.000	1.338
Khối lượng (nghìn tấn)	6.049	7.246	11.624	17.986	29.307	31.948	19.355
Giá đơn vị (US\$/tấn)	26	25	31	37	31	31	69
Cao su	268	378	641	804	1.286	1.393	1.604
Khối lượng (nghìn tấn)	449	433	975	587	708	715	658
Giá đơn vị (US\$/tấn)	597	872	658	1.370	1.817	1.948	2.436
Chè	83	60	96	97	110	131	147
Khối lượng (nghìn tấn)	75	60	99	88	106	114	104
Giá đơn vị (US\$/tấn)	1.103	1.002	961	1.103	1.045	1.143	1.407
Cà phê	322	505	641	735	1.217	1.911	2.111
Khối lượng (nghìn tấn)	719	749	975	892	981	715	1.060
Giá đơn vị (US\$/tấn)	449	674	658	824	1.241	2.674	1.993
Hạt điều	209	284	436	502	504	654	911
Khối lượng (nghìn tấn)	62	84	105	109	127	153	165
Giá đơn vị (US\$/tấn)	3.358	3.390	4.150	4.610	3.973	4.287	5.510
Hạt tiêu đen	107	105	152	150	190	271	311
Khối lượng (nghìn tấn)	77	74	112	109	117	83	90
Giá đơn vị (US\$/tấn)	1.399	1.416	1.362	1.381	1.632	3.269	3.448
Thủy sản	2.023	2.200	2.401	2.739	3.358	3.763	4.510
Rau quả	201	151	179	235	259	306	407
Dệt may	2.752	3.687	4.386	4.838	5.834	7.750	9.120
Giày dép	1.867	2.268	2.692	3.040	3.592	3.994	4.768
Thủ công mỹ nghệ	331	367	426	569	630	825	1.363
Đồ gỗ	435	567	1.139	1.563	1.933	2.404	2.829
Linh kiện điện tử và máy tính	605	855	1.075	1.427	1.708	2.154	2.638
Dây cáp điện	188	292	389	523	705	883	1.001
Đồ nhựa	153	154	261	350	480	711	921

Nguồn: TCTK (2009).

Bảng A3.3: CÁC MẶT HÀNG NHẬP KHẨU CHÍNH
(triệu USD)

	2002	2003	2004	2005	2006	Hiệu chỉnh 2007	Sơ bộ 2008
-							
Tổng kim ngạch nhập khẩu	19.733	25.227	31.954	36.978	44.891	62.682	80.714
Xăng dầu	2.017	2.433	3.574	5.024	5.970	7.710	10.966
Khối lượng (nghìn tấn)	9.966	9.995	11.050	11.478	11.213	12.850	12.964
Giá đơn vị (US\$/tấn)	202	243	323	438	532	600	846
Phân bón	477	628	824	641	687	1.000	1.473
Khối lượng (nghìn tấn)	3.824	4.119	4.079	2.877	3.189	3.792	3.035
Giá đơn vị (US\$/tấn)	125	152	202	223	216	264	485
Sắt thép	1.334	1.657	2.573	2.931	2.936	5.112	6.721
Khối lượng (nghìn tấn)	4.951	4.574	5.186	5.524	5.707	8.027	8.264
Giá đơn vị (US\$/tấn)	269	362	496	531	515	637	813
Khác							
Máy móc và phụ tùng	3.793	5.359	5.249	5.281	6.628	11.123	13.994
Sợi	314	298	339	340	544	741	775
Bông	97	106	190	167	219	267	467
Nguyên liệu may mặc và da giày	1.711	2.034	2.253	2.282	1.951	2.152	2.355
Xe cơ giới và phụ tùng	604	834	904	1.193	672	1.881	3.228
Xe máy	422	329	452	541	557	725	764
Nguyên liệu dược	83	76	100	116	133	158	158
Thuốc	320	374	410	502	548	703	864
Giấy các loại	193	230	248	362	475	600	753
Hóa chất	406	510	683	865	1.042	1.466	1.776
Sản phẩm từ hóa chất	482	582	706	841	1.007	1.285	1.604
Nguyên liệu nhựa	617	785	1.191	1.456	1.866	2.057	2.945
Máy tính và linh kiện điện tử	664	975	1.342	1.706	2.048	2.958	1.785
Gỗ	179	274	539	651	775	1.016	1.098
Sữa và sản phẩm từ sữa	122	164	206	311	321	462	534
Thức ăn chăn nuôi	234	421	475	594	737	1.181	1.747

Nguồn: TCTK (2009).

Bảng A4.1: ĐIỀU TRA TIỀN TỆ

	2002	2003	2004	2005	2006	Hiệu chỉnh 2007	Sơ bộ 2008
	(nghìn tỷ đồng, cuối kỳ)						
Tài sản bằng ngoại tệ ròng	117,4	131,4	145,8	191,1	287,9	410,4	429,0
Tài sản có	135,9	150,5	172,3	220,5	327,0	472,3	404,8
Tài sản nợ	-18,4	-19,1	-26,4	-29,4	-39,1	-61,9	24,2
Tài sản trong nước ròng	211,7	279,8	390,3	499,6	634,7	937,9	1,193,2
Tín dụng trong nước	239,9	316,9	435,2	585,6	730,3	1,096,8	1,400,7
Tín dụng cho chính phủ	8,8	20,1	14,9	32,5	36,5	29,1	61,4
Tín dụng cho nền kinh tế	231,1	296,7	420,3	553,1	693,8	1,067,7	1,339,3
Tín dụng cho doanh nghiệp	89,5	105,4	142,9	181,3	218,5	334,2	
Tín dụng cho khu vực khác	141,6	191,3	277,4	371,8	475,3	733,5	
Các hạng mục ròng khác	-28,2	-37,0	-44,9	-86,0	-95,6	-159,0	-207,5
Tổng cung tiền (M2)	329,1	411,2	536,2	690,7	922,7	1,348,2	1,622,2
trong đó: tổng tiền gửi	254,9	320,6	427,1	559,5	763,9	1,127,7	1,385,3
Thanh khoản nội tệ	235,5	314,1	408,1	531,5	723,2	1,089,6	1,291,8
Ngoài ngân hàng	74,3	90,6	109,1	131,2	158,8	220,5	
Tiền gửi	161,2	223,6	299,0	400,3	564,4	869,1	
Tiền gửi ngoại tệ	93,6	97,1	128,1	159,2	199,5	258,6	330,4
	(thay đổi phần trăm so với đầu năm)						
Tài sản nước ngoài ròng	-0,2	11,9	11,0	31,0	50,7	42,6	4,5
Tài sản trong nước ròng	30,5	32,2	39,5	28,0	27,0	47,8	27,2
Tín dụng trong nước	25,5	32,1	37,4	34,5	24,7	50,2	27,7
Tín dụng cho nền kinh tế	22,2	28,4	41,7	31,6	25,4	53,9	25,4
Tín dụng cho DNNN	12,3	17,8	35,6	26,9	20,5	53,0	
Tín dụng cho khu vực khác	29,4	35,1	45,0	34,0	27,8	54,3	
Tổng thanh khoản (M2)	17,6	25,0	30,4	28,8	33,6	46,1	20,3
trong đó: tổng tiền gửi	19,4	25,8	33,2	31,0	36,5	47,6	22,8
Thanh khoản nội tệ	23,2	33,4	29,9	30,2	36,1	50,7	18,6
Ngoài ngân hàng	12,0	22,0	20,4	20,2	21,1	38,9	
Tiền gửi	29,2	38,7	33,7	33,9	41,0	54,0	
Tiền gửi ngoại tệ	5,6	3,7	32,0	24,3	25,3	29,6	27,8

Ghi chú: Số liệu từ 1999 trở đi gồm NHNN, 6 NHTM và 83 ngân hàng ngoài quốc doanh

Nguồn: NHNN và IMF.

Bảng A5.1: THU NGÂN SÁCH
(tỷ đồng)

		quyết toán ngân sách					Hiệu chỉnh	ước tính
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
A	Tổng thu ngân sách và viện trợ	121.716	158.057	198.614	238.687	264.261	315.914	416.783
I	Thu vãng lai	118.346	145.823	180.197	219.439	244.043	282.565	377.444
II	Thuế	106.154	127.948	155.579	191.725	230.565	265.862	359.109
1	Thuế thu nhập doanh nghiệp	36.826	47.410	56.987	75.847	100.820	103.054	135.361
2	Thuế thu nhập cá nhân	2.338	2.951	3.521	4.234	5.181	7.422	12.940
3	Thuế nhà đất	336	359	438	515	592	711	902
4	Thuế môn bài	407	778	657	726	794	881	1.031
5	Thuế chuyển quyền sở hữu	1.332	1.817	2.607	2.797	3.363	5.690	7.404
6	Thuế chuyển quyền sử dụng đất	327	408	640	984	1.250	2.331	3.017
7	Thuế giá trị gia tăng	25.916	33.130	38.814	45.878	54.773	69.899	90.197
8	Thuế tiêu thụ đặc biệt	7.272	8.851	12.773	15.716	17.144	17.454	21.556
9	Thuế tài nguyên	8.543	9.719	17.398	21.236	20.232	19.922	26.676
10	Thuế nông nghiệp	772	151	130	132	120	113	98
11	Thuế xuất nhập khẩu	21.915	22.374	21.614	23.660	26.296	38.385	59.927
12	Các thuế khác	170						
III	Phí, lệ phí và các khoản thu không phải là thuế	12.192	17.875	24.618	27.714	13.478	16.703	18.335
13	Thu chênh lệch từ giá xuất nhập khẩu	168	133	40	0	0	0	0
14	Phí và lệ phí (bao gồm cả phí xăng dầu)	6.016	6.483	7.765	8.135	8.008	8.516	11.170
15	Thuê đất	459	513	1.035	1.004	1.596	2.017	2.591
16	Các hạng mục khác	5.549	10.746	15.778	18.575	3.874	6.170	4.574
IV	Thu đầu tư	1.120	9.265	15.540	15.459	16.600	29.093	32.064
VIII	Viện trợ	2.250	2.969	2.877	3.789	3.618	4.256	7.275
B	Kết số/ số mang sang	2.145	19.353	26.162	45.161	8.510	26.987	11.617

Nguồn: Bộ Tài chính (2009).

Bảng A5.2: THU NGÂN SÁCH
(tỷ lệ GDP)

				final account		rev	est
		2002	2003	2004	2005	2006	2008
A	Tổng thu ngân sách và viện trợ	22,7	25,8	27,8	28,4	27,1	28,2
I	Thu vãng lai	22,1	23,8	25,2	26,1	25,0	25,5
I.1	Thuế	19,8	20,9	21,7	22,8	23,7	24,3
1	Thuế thu nhập doanh nghiệp	6,9	7,7	8,0	9,0	10,3	9,2
2	Thuế thu nhập cá nhân	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,9
3	Thuế nhà đất	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
4	Thuế môn bài	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
5	Thuế chuyển quyền sở hữu	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,5
6	Thuế chuyển quyền sử dụng đất	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
7	Thuế giá trị gia tăng	4,8	5,4	5,4	5,5	5,6	6,1
8	Thuế tiêu thụ đặc biệt	1,4	1,4	1,8	1,9	1,8	1,5
9	Thuế tài nguyên	1,6	1,6	2,4	2,5	2,1	1,8
10	Thuế nông nghiệp	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11	Thuế xuất nhập khẩu	4,1	3,6	3,0	2,8	2,7	4,1
12	Các thuế khác	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
I.2	Phí, lệ phí và các khoản thu không phải là thuế	2,3	2,9	3,4	3,3	1,4	1,2
13	Thu chênh lệch từ giá xuất nhập khẩu	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
14	Phí và lệ phí (bao gồm cả phí xăng dầu)	1,1	1,1	1,1	1,0	0,8	0,8
15	Thuế đất	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
16	Các hạng mục khác	1,0	1,8	2,2	2,2	0,4	0,3
II	Thu đầu tư	0,2	1,5	2,2	1,8	1,7	2,2
III	Viện trợ	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4	0,5
B	Kết số/số mang sang	0,4	3,2	3,7	5,4	0,9	0,8

Nguồn: Bộ Tài chính (2009).

Bảng A5.3: CHI NGÂN SÁCH
(tỷ đồng)

		quyết toán ngân sách					Hiệu chỉnh 2007	ước tính 2008
		2002	2003	2004	2005	2006		
A	Tổng chi	129.434	162.150	187.353	229.092	267.575	341.418	433.222
I	Chi thường xuyên	84.216	102.521	121.238	149.893	181.491	229.258	297.311
1	Chi hành chính	8.599	11.359	15.901	18.761	18.994	29.214	32.855
2	Chi kinh tế và dịch vụ	7.987	8.164	10.301	11.801	15.010	20.082	25.423
3	Chi hoạt động xã hội	40.747	50.185	55.185	74.458	91.409	115.837	144.050
3.1	Giáo dục	13.758	17.390	20.401	22.031	33.822	43.396	51.465
3.2	Đào tạo	4.086	5.491	4.942	6.580	8.376	10.378	12.082
3.3	Y tế	4.656	5.372	6.009	7.608	12.685	16.426	19.918
3.4	Khoa học, công nghệ, môi trường	1.852	1.853	2.362	2.584	3.235	3.667	3.859
3.5	Văn hóa	1.066	1.258	1.584	2.099	2.024	2.346	2.713
3.6	Phát thanh và truyền hình	681	1.056	1.325	1.464	1.140	1.410	1.550
3.7	Thể thao	586	648	883	879	943	1.005	1.126
3.8	Dân số và kế hoạch hóa gia đình	841	666	397	483	533	612	1.072
3.9	Trợ cấp xã hội	13.221	16.451	17.282	30.730	28.651	36.597	50.265
4	Chi lãi	5.330	6.395	7.217	6.621	8.913	11.100	15.477
5	Quốc phòng		13.058	14.409	16.278	22.892	28.922	34.848
6	An ninh		5.745	6.576	7.266	11.150	13.817	16.920
7	Chi khác	21.553	7.615	11.649	14.708	13.123	10.286	27.738
II	Chi đầu tư	45.218	59.629	66.115	79.199	86.084	112.160	135.911
1	Chi đầu tư cơ bản	40.740	54.430	61.746	72.842	81.730	107.440	124.664
2	Chi khác	4.478	5.199	4.369	6.357	4.354	4.720	11.247
B	Kết số/ số mang sang	4.443	16.390	34.439	10.475	22.515	20.695	26.455

Nguồn: Bộ Tài chính (2009).

Bảng A5.4: CHI NGÂN SÁCH
(phần trăm GDP)

		quyết toán ngân sách					Hiệu chỉnh	ước tính
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
A	Tổng chi	24,2	26,4	26,2	27,3	27,5	29,9	29,3
I	Chi thường xuyên	15,7	16,7	16,9	17,9	18,6	20,0	20,1
1	Chi hành chính	1,6	1,9	2,2	2,2	1,9	2,6	2,2
2	Chi kinh tế và dịch vụ	1,5	1,3	1,4	1,4	1,5	1,8	1,7
3	Chi hoạt động xã hội	7,6	8,2	7,7	8,9	9,4	10,1	9,7
3.1	Giáo dục	2,6	2,8	2,9	2,6	3,5	3,8	3,5
3.2	Đào tạo	0,8	0,9	0,7	0,8	0,9	0,9	0,8
3.3	Y tế	0,9	0,9	0,8	0,9	1,3	1,4	1,3
3.4	Khoa học, công nghệ, môi trường	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
3.5	Văn hóa	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
3.6	Phát thanh và truyền hình	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
3.7	Thể thao	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
3.8	Dân số và kế hoạch hóa gia đình	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
3.9	Trợ cấp xã hội	2,5	2,7	2,4	3,7	2,9	3,2	3,4
4	Chi lãi	1,0	1,0	1,0	0,8	0,9	1,0	1,0
5	Quốc phòng		2,1	2,0	1,9	2,3	2,5	2,4
6	An ninh		0,9	0,9	0,9	1,1	1,2	1,1
7	Chi khác	4,0	1,2	1,6	1,8	1,3	0,9	1,9
II	Chi đầu tư	8,4	9,7	9,2	9,4	8,8	9,8	9,2
1	Chi đầu tư cơ bản	7,6	8,9	8,6	8,7	8,4	9,4	8,4
2	Chi khác	0,8	0,8	0,6	0,8	0,4	0,4	0,8
B	Kết số/ số mang sang	0,8	2,7	4,8	1,2	2,3	1,8	1,8

Nguồn: Bộ Tài chính (2009).

Bảng A5.5: NỢ NƯỚC NGOÀI
(triệu USD)

	2002	2003	2004	2005	2006	Hiệu chỉnh 2007	ước tính 2008
Bảo lãnh công và công khai	9.413	11.383	13.505	14.208	15.641	19.253	21.817
Nguồn vay chính thức							
Đa phương	3.256	4.490	5.323	5.540	6.149	7.594	8.086
trong đó từ IDA	1.693	2.474	3.050	3.236	3.593	4.609	4.863
Song phương	5.427	6.162	7.294	7.070	7.772	9.032	10.747
Tín dụng tư nhân	730	731	888	1.598	1.721	2.626	2.983
Trái phiếu	382	382	382	1.113	1.095	1.076	1.057
Ngân hàng thương mại	184	184	350	362	516	1.407	1.782
Nguồn vay tư nhân khác	165	165	156	122	110	144	144
Tổng số nợ dài hạn DOD	9.413	11.383	13.505	14.208	15.641	19.253	21.817
Giải ngân	986	1.751	1.845	2.455	1.477	2.825	3.104
Thanh toán (dịch vụ nợ)	849	776	612	698	765	886	1.104
Gốc	642	573	327	435	436	505	679
Lãi	207	202	285	263	329	381	424

Nguồn: Bộ Tài chính (2009).

Bảng A6.1A: TỶ LỆ TĂNG GIÁ BÁN LẺ, THEO THÁNG
(phần trăm)

Tháng/năm	2002	2003	2004	2005	2006	2007	ước 2008
Tháng Giêng	1,1	0,9	1,1	1,1	1,2	1,1	2,4
Tháng Hai	2,2	2,2	3,0	2,5	2,1	2,1	3,6
Tháng Ba	-0,8	-0,6	0,8	0,1	-0,5	-0,2	3,0
Tháng Tư	0,0	0,0	0,5	0,6	0,2	0,5	2,2
Tháng Năm	0,3	-0,1	0,9	0,5	0,6	0,7	3,9
Tháng Sáu	0,1	-0,3	0,8	0,4	0,4	0,9	2,1
Tháng Bảy	-0,1	-0,3	0,5	0,4	0,4	0,9	1,1
Tháng Tám	0,0	-0,1	0,6	0,4	0,4	0,5	1,6
Tháng Chín	0,2	0,1	0,3	0,8	0,3	0,5	0,2
Tháng Mười	0,3	-0,2	0,0	0,4	0,2	0,7	-0,2
Tháng Mười Một	0,3	0,6	0,2	0,4	0,6	1,2	-0,8
Tháng Mười Hai	0,3	0,8	0,6	0,8	0,5	2,9	-0,7

Nguồn: TCTK (2009).

Bảng A6.1B: CHỈ SỐ GIÁ BÁN LẺ, THEO THÁNG

(Tháng Giêng 1995 = 100)

Tháng/năm	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Ước 2008
Tháng Giêng	130,4	135,3	139,6	152,9	166,0	176,6	201,4
Tháng Hai	133,2	138,2	143,8	156,7	169,5	180,4	208,5
Tháng Ba	132,2	137,4	144,9	156,8	168,7	180,1	214,8
Tháng Tư	132,2	137,4	145,6	157,7	169,0	180,9	219,5
Tháng Năm	132,6	137,2	146,9	158,5	170,1	182,2	228,1
Tháng Sáu	132,7	136,8	148,1	159,1	170,7	183,8	233,0
Tháng Bảy	132,6	136,4	148,8	159,8	171,4	185,5	235,6
Tháng Tám	132,6	136,3	149,6	160,3	172,1	186,5	239,3
Tháng Chín	132,8	136,4	150,1	161,5	172,6	187,5	239,7
Tháng Mười	133,2	136,1	150,1	162,2	172,9	188,8	239,3
Tháng Mười một	133,7	137,0	150,4	162,7	173,9	191,1	237,4
Tháng Mười hai	134,1	138,0	151,2	164,0	174,6	196,7	235,8
Chỉ số hàng năm	132,7	136,9	147,4	159,3	171,0	185,0	227,7
Tỷ lệ tăng trưởng hàng năm	4,0	3,2	7,7	8,1	7,3	8,2	23,1
Tháng 12/tỷ lệ tăng trưởng của Tháng 12	4,0	3,0	9,5	8,5	6,5	12,6	19,9

Nguồn: TCTK (2009).

Bảng A6.2A: CHỈ SỐ GIÁ THEO NHÓM HÀNG

(Thay đổi phần trăm theo tháng)

HÀNG HÓA và DỊCH VỤ	Jan-08	Feb-08	Mar-08	Apr-08	May-08	Jun-08	Jul-08	Aug-08	Sep-08	Oct-08	Nov-08	Dec-08
Chỉ số chung	2,4	3,6	3,0	2,2	3,9	2,1	1,1	1,6	0,2	-0,2	-0,8	-0,8
Lương thực và thực phẩm	3,8	6,2	3,9	3,1	7,3	3,3	1,0	0,5	0,0	-0,4	-0,1	-0,1
<i>trong đó: Lương thực</i>	3,3	3,3	10,5	6,1	22,2	4,3	-0,4	-1,1	-1,8	-1,9	-3,1	-3,1
<i>Thực phẩm</i>	3,8	7,5	1,4	2,2	2,6	3,1	1,3	0,5	0,3	0,0	0,9	0,9
Đồ uống & thuốc lá	1,8	1,9	0,7	0,7	1,9	1,1	1,0	0,7	0,5	0,7	0,9	0,9
Quần áo, mũ, giày dép	1,4	1,4	0,9	1,0	1,0	0,9	1,4	1,0	0,7	0,7	0,9	0,9
Nhà ở và vật liệu xây dựng	2,9	1,4	3,6	2,6	1,2	1,9	1,7	2,2	-0,6	-1,1	-4,9	-4,9
Thiết bị gia đình	0,8	0,7	1,5	1,0	0,9	1,3	1,5	1,1	1,1	0,7	0,7	0,7
Y tế, Dược phẩm	0,7	0,5	0,7	0,8	0,5	0,7	2,0	1,2	0,8	0,6	0,3	0,3
Giao thông & thông tin liên lạc	0,0	1,5	5,8	2,3	0,3	0,3	0,5	9,1	-0,5	-0,9	-4,4	-4,4
Các hạng mục về giáo dục	0,2	0,1	0,3	0,4	0,5	0,7	1,0	1,2	1,4	0,7	0,1	0,1
Các hạng mục về văn hóa, giải trí	0,1	2,3	1,3	0,5	0,6	0,4	0,8	1,1	1,5	0,4	0,3	0,3
Hàng hóa và các dịch vụ khác	2,6	3,4	0,1	0,5	0,3	1,0	1,1	0,9	0,4	0,8	0,4	0,4
Vàng	5,1	5,9	6,5	-2,1	-3,9	4,4	3,2	-3,0	-6,4	3,2	-5,8	-5,8
Đô la Mỹ	-0,3	-0,1	-1,5	1,2	1,0	4,7	1,8	-3,0	-0,8	0,0	2,1	2,1

Nguồn: TCTK (2009).

Bảng A6.2B: CHỈ SỐ GIÁ TIÊU DÙNG THEO NHÓM HÀNG

(Tháng 12/ 2007 = 100)

HÀNG HÓA và DỊCH VỤ	T1/08	T2/08	T3/08	T4/08	T5/08	T6/08	T7/08	T8/08	T9/08	T10/08	T11/08	
Chỉ số chung	102,4	106,0	109,2	111,6	116,0	118,4	119,8	121,6	121,9	121,6	120,7	119,8
Lương thực, thực phẩm	103,8	110,2	114,4	118,0	126,6	130,7	132,0	132,7	132,7	132,1	132,0	131,9
<i>trong đó: Lương thực</i>	103,4	106,7	117,9	125,1	152,9	159,4	158,9	157,1	154,4	151,4	146,7	142,2
<i>Thực phẩm</i>	103,8	111,6	113,1	115,6	118,5	122,2	123,8	124,4	124,8	124,8	125,9	127,1
Đồ uống, thuốc lá	101,8	103,7	104,4	105,1	107,1	108,2	109,3	110,0	110,6	111,3	112,3	113,3
Quần áo, mũ, giày dép	101,4	102,8	103,7	104,7	105,7	106,7	108,2	109,2	110,0	110,8	111,8	106,3
Nhà ở và vật liệu xây dựng	102,9	104,3	108,0	110,8	112,2	114,3	116,2	118,8	118,0	116,8	111,1	111,8
Thiết bị gia đình	100,9	101,6	103,1	104,1	105,1	106,4	108,0	109,2	110,5	111,3	112,0	112,3
Y tế, dược phẩm	100,7	101,1	101,9	102,7	103,2	103,9	105,9	107,3	108,1	108,7	109,1	104,3
Giao thông và thông tin liên lạc	100,0	101,5	107,3	109,8	110,2	110,6	111,2	121,3	120,7	119,6	114,3	114,4
Các hạng mục về giáo dục	100,2	100,3	100,6	101,0	101,4	102,1	103,2	104,4	105,8	106,5	106,7	107,0
Các hạng mục về văn hóa, giải trí	100,1	102,4	103,7	104,3	104,9	105,3	106,2	107,3	108,9	109,3	109,6	110,0
Hàng hóa và các dịch vụ khác	102,6	106,1	106,2	106,8	107,1	108,1	109,4	110,4	110,8	111,7	112,1	112,1
Vàng	105,1	111,3	118,5	115,9	111,4	116,3	120,0	116,4	109,0	112,5	106,0	99,9
Đô la Mỹ	99,7	99,6	98,1	99,3	100,3	105,0	106,9	103,8	103,0	102,9	105,1	107,3

Nguồn: TCTK (2009).

Bảng A7.1: SẢN LƯỢNG NÔNG NGHIỆP
(tỷ đồng, giá hiện hành)

	2002	2003	2004	2005	2006	Hiệu chỉnh 2007	sơ bộ 2008
Tổng sản lượng	145.021	153.955	172.495	183.342	197.855	236.935	363.324
Trồng trọt	111.172	116.066	131.552	134.755	145.808	175.007	259.469
Chăn nuôi	30.575	34.457	37.344	45.226	48.487	57.803	97.859
Dịch vụ	3.275	3.433	3.599	3.362	3.560	4.125	5.997

Nguồn: TCTK (2009).

BẢNG A7.2: SẢN XUẤT NÔNG NGHIỆP
(tỷ đồng, giá cố định năm 1994)

	2002	2003	2004	2005	2006	Hiệu chỉnh 2007	sơ bộ 2008
Tổng sản lượng	122.150	127.628	132.888	137.112	142.711	147.847	156.682
Trồng trọt	98.061	101.763	106.423	107.898	111.613	115.375	122.376
Cây lương thực	59.619	61.029	63.621	63.853	64.186	65.194	29.580
Cây công nghiệp	22.247	24.175	25.612	25.586	28.422	70.060	31.015
Chăn nuôi	21.200	22.907	23.439	26.108	27.907	29.196	30.939
Dịch vụ	2.890	2.958	3.027	3.107	3.191	3.276	3.368
<i>Hạng mục ghi nhớ:</i>							
Sản lượng thóc (nghìn tấn)	34.447	34.569	36.149	35.833	35.850	35.943	38.725
Diện tích canh tác (nghìn hecta)	7.504	7.452	7.445	7.329	7.325	7.207	7.414
Sản lượng (tấn/hecta)	4,59	4,64	4,86	4,89	4,89	4,99	5,22

Nguồn: TCTK (2009).

Bảng A7.3: SẢN LƯỢNG VÀ NĂNG SUẤT CÂY CÔNG NGHIỆP

	2002	2003	2004	2005	2006	Hiệu chỉnh 2007	sơ bộ 2008
Sản lượng (nghìn mét/tấn)							
Bông	40	35	28	34	29	16	7
Đay	20	12	13	13	11	26	9
Cói	88	96	90	81	90	99	85
Mía	17.120	16.855	15.649	14.949	16.720	17.379	16.128
Lạc	400	406	469	489	463	510	534
Đậu tương	206	220	246	293	258	275	269
Thuốc lá	33	32	23	26	42	32	29
Chè	424	449	514	570	649	706	761
Cà phê	700	794	836	752	985	916	1.056
Cao su	298	364	419	482	555	606	660
Hạt tiêu đen	47	69	73	80	79	89	98
Dừa	915	893	960	977	101	1.035	1.086
Diện tích canh tác (nghìn hécta)							
Bông	34	28	28	26	21	12	2
Đay	10	5	5	6	6	11	3
Cói	12	14	13	13	12	14	12
Mía	320	313	286	266	288	293	271
Lạc	247	244	264	270	247	255	256
Đậu tương	159	166	184	204	186	187	192
Thuốc lá	27	23	16	17	27	19	16
Chè	109	116	121	123	123	126	129
Cà phê	522	510	497	497,4	497	509,3	530,9
Cao su	429	441	454	482,7	522,2	556,3	631,5
Hạt tiêu đen	48	51	51	49,1	48,5	48,4	50
Dừa	140	134	133	132	134	135	138
Sản lượng trung bình (mét/hécta)							
Bông	1,2	1,3	1,0	1,3	1,4	1,3	3,1
Đay	2,1	2,6	2,6	2,3	1,7	2,3	2,6
Cói	7,2	6,8	6,9	6,4	7,3	7,2	7,2
Mía	53,5	53,8	54,7	56,1	58,0	59,2	59,5
Lạc	1,6	1,7	1,8	1,8	1,9	2,0	2,1
Đậu tương	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,4
Thuốc lá	1,2	1,4	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8
Chè	3,9	3,9	4,3	4,7	5,3	5,6	5,9
Cà phê	1,3	1,6	1,7	1,5	2,0	1,8	2,0
Cao su	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1	1,0
Hạt tiêu đen	1,0	1,4	1,4	1,6	1,6	1,8	2,0
Dừa	6,5	6,7	7,2	7,4	0,8	7,6	7,9

Nguồn: TCTK (2009).

Bảng A8.1: SẢN LƯỢNG SẢN XUẤT CÔNG NGHIỆP

(tỷ đồng, giá cố định năm 1994)

	2002	2003	2004	2005	2006	Hiệu chỉnh 2007	sơ bộ 2008
Tổng sản lượng công nghiệp	261.092	305.080	355.624	416.613	486.637	568.141	647.232
Khu vực nhà nước	105.119	117.637	131.655	141.117	149.332	156.789	163.120
Trung ương	69.640	80.917	92.896	104.372	113.666	121.388	127.968
Địa phương	35.479	36.720	38.759	36.745	35.666	35.400	35.152
Khu vực ngoài quốc doanh	63.474	78.292	95.785	120.177	151.102	188.443	222.269
Tập thể	1.668	1.770	1.893	2.019	2.151	2.249	2.331
Tư nhân, hộ gia đình và hỗn hợp	61.807	76.522	93.892	118.158	148.950	186.194	219.939
Khu vực đầu tư nước ngoài	92.499	109.152	128.184	155.319	186.203	222.909	261.842
Các ngành công nghiệp chính							
Than	3.189	3.689	4.752	6.111	6.941	7.587	7.064
Dầu và khí đốt	23.817	25.132	28.403	27.410	25.466	23.817	22.566
Khai khoáng và quặng kim loại	281	344	467	476	622	727	737
Khai thác đá và khai khoáng	3.039	3.597	3.842	4.354	4.775	4.954	5.421
Thực phẩm và đồ uống	56.061	64.585	74.694	84.482	103.079	121.907	142.661
Thuốc lá	7.658	9.189	10.160	11.234	11.186	12.480	12.918
Sân phẩm dệt may	12.338	14.214	16.626	19.079	23.736	25.627	26.952
Hàng may mặc	8.182	10.466	12.792	15.304	19.166	22.444	26.217
Thuộc da và chế biến da	11.096	13.535	16.018	18.920	22.496	24.361	26.191
Gỗ và sản phẩm gỗ	4.488	5.485	6.570	8.120	8.765	10.935	11.319
Giấy và sản phẩm giấy	4.877	5.655	7.140	8.311	9.419	11.354	13.102
In ấn và xuất bản	2.876	3.515	3.774	4.626	5.205	5.887	6.701
Hóa chất	14.714	16.323	19.029	23.848	28.688	33.420	38.477
Sân phẩm cao su và nhựa	9.706	11.291	15.169	18.237	21.373	26.453	31.879
Sân phẩm phi kim loại	25.913	29.855	33.483	37.055	43.793	47.569	48.906
Sân xuất kim loại	8.516	10.430	11.226	13.949	15.707	18.492	20.015
Sân phẩm kim loại	8.506	10.646	12.963	17.595	22.836	27.972	33.709
Máy móc và thiết bị	3.711	4.612	5.371	5.495	5.561	7.228	9.025
Máy tính và thiết bị văn phòng	1.003	1.538	1.846	3.206	5.223	6.702	8.606
Thiết bị điện và điện tử	6.520	7.462	9.050	11.992	15.841	20.186	25.273
Đài, tivi và viễn thông	6.169	7.162	7.956	9.137	9.138	12.462	15.105
Sân xuất và sửa chữa xe cơ giới	5.774	8.306	8.692	9.753	9.344	12.698	15.712
Sân xuất và sử chữa các loại PT GT khác	8.534	9.676	12.172	15.834	20.712	28.274	36.039
Đồ gỗ gia đình	6.057	7.846	10.179	13.411	18.130	21.708	25.727
Sân phẩm tái chế	174	204	261	267	321	409	490
Điện khí	15.741	18.071	20.385	23.427	26.134	29.060	32.521
Cung cấp nước	1.328	1.361	1.409	1.570	1.756	1.837	1.995

Nguồn: TCTK (2009).

Bảng A8.2: CÁC SẢN PHẨM CÔNG NGHIỆP CHÍNH

							Hiệu chỉnh	Sơ bộ
	Đơn vị	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mô tô lắp ráp	unit	29.536	47.701	50.954	59.152	47.576	71.892	100.076
Xe máy lắp ráp	1,000	1.052	1.180	1.828	1.982	2.147	2.729	2.880
Ti vi lắp ráp	1,000	1.597	2.188	2.660	2.515	2.446	2.928	3.367
Nước giải khát	mil. liters	940	1.119	1.343	1.461	1.547	1.655	1.850
Lốp xe đạp	000 Pieces	22.778	26.686	26.008	20.387	22.832	24.556	26.275
Săm xe đạp	000 pieces	24.032	36.083	32.386	26.848	28.964	27.499	26.018
Gạch	mil. pieces	11.365	12.810	14.661	16.530	18.005	15.106	18.278
Xi măng	000 tons	21.121	24.127	26.153	30.808	32.690	37.120	40.047
Phân bón hóa học	000 tons	1.158	1.294	1.714	2.190	2.183	2.499	2.524
Thuốc lá	mil. packs	3.375	3.871	4.192	4.485	3.941	4.549	4.413
Than	mil. tons	16.4	19.3	27.3	34.1	38.8	42.5	39.8
Dầu thô	mil. tons	16.9	17.7	20.1	18.5	16.8	15.9	14.9
Động cơ diesel	000 pieces	32.6	184.4	182.4	201.6	170.0	229.4	275.2
Động cơ điện	000 pieces	64.1	95.8	132.3	194.4	120.9	152.2	165.3
Điện	mil. kWh.	35.888	40.546	46.202	52.078	57.917	64.147	72.100
Vải sợi các loại	mil. meters	470	496	502	561	570	700	771
Sản phẩm kính	000 tons	115	147	154	163	240	215	258
Thuốc trừ sâu	tons	20.7	40.9	54.523	45.877	53.113	59.485	65.433
Giấy và các sản phẩm từ giấy	000 tons	490	687	809	901	1.031	1.727	1.900
Gốm sứ	mil. pieces	284	524	404	514	407	396	418
Thiết bị xay xát gạo	pieces	13.433	10.112	5.749	2.734	8.687	6.317	5.685
Muối	000 tons	974	909	906	898	842	857	847
Gỗ xẻ	000 m3	2.667	3.291	3.009	3.232	4.322	4.441	5.329
Xà phòng và bột giặt	000 tons	361	377	401	421	427	409	452
Thép	000 tons	2.503	2.954	3.280	3.403	3.837	4.612	5.073
Đường (tinh luyện)	000 tons	790	1.073	1.191	1.102	1.099	1.312	1.417
Chè	000 tons	100	85	122	127	124	182	200
Sợi dệt	000 tons	227	235	241	259	269	385	481
Thiếc (thời)	Tons	1.565	1.915	2.356	1.766	2.665	3.369	3.566
Biển thép	pieces	18.633	33.364	50.146	45.540	28.149	44.681	46.915
Máy bơm cho nông nghiệp	pieces	3.578	7.787	10.038	8.298	5.118	2.267	2.196

Nguồn: TCTK (2009).