

VỀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH TRONG QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Nguyễn Quốc Sừ*

Tóm tắt: Trong những năm gần đây, thuật ngữ trách nhiệm giải trình (TNGT) xuất hiện và được sử dụng ngày càng nhiều trong các báo cáo nghiên cứu liên quan đến quá trình cải cách bộ máy nhà nước (BMNN), cải cách hành chính cũng như các giải pháp phòng, chống tham nhũng (PCTN). Bài viết làm rõ động lực hình thành TNGT trong quản trị nhà nước; một số đặc trưng của TNGT trong quản trị nhà nước; phương thức và nội dung của TNGT trong quản trị nhà nước; cơ chế pháp lý hiện hành về TNGT.

Từ khóa: trách nhiệm giải trình, đặc trưng, phương thức, quản trị nhà nước

Abstract: In recent years, the term accountability has appeared and is increasingly used in research reports related to the process of state apparatus reform and administrative reform such as anti-corruption solutions. The article clarifies the motivation for forming traffic accidents in state governance; some characteristics of the term accountability in state management; methods and contents of the term accountability in state management; current legal mechanism on the term accountability.

Keywords: accountability, features, modalities, governance

Ngày nhận bài: 24/11/2019 Ngày sửa bài: 8/12/2019 Ngày duyệt đăng: 25/12/2019

1. Động lực hình thành trách nhiệm giải trình trong quản trị nhà nước

Ở Việt Nam, thuật ngữ TNGT (accountability) được thảo luận nhiều trong khoảng một thập niên trở lại đây, trong bối cảnh sự công khai, minh bạch hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị sự nghiệp công thiếu cơ chế để quy trách nhiệm khiến cho quản trị nhà nước trở nên kém hiệu quả. Việc thực hiện công khai, minh bạch đã làm bộc lộ những yếu kém của nền quản trị quốc gia, song nhiều trường hợp không có ai/tổ chức nào phải chịu trách nhiệm chính, dẫn đến sự quanh quạng trong giải quyết hậu quả công vụ.

Nhiều nghiên cứu của các tổ chức trong và ngoài nước đánh giá TNGT của nền quản trị công Việt Nam còn mức thấp [1]. Thực trạng trên đã trực tiếp ảnh hưởng đến hiệu quả của nền quản trị công và tính chính danh của nhà nước, đặt ra yêu cầu cấp thiết phải minh bạch hóa và giải trình (mà trung tâm là cơ chế chịu trách nhiệm) đối với hoạt động công vụ.

Nói một cách khái quát, có thể xem sự hình thành và thực thi TNGT ở Việt Nam thời gian qua như là kết quả của những áp lực hội nhập lẫn động lực cải cách BMNN ở trong nước. Cụ thể, phần lớn động lực đó đến từ quá trình hội nhập sâu rộng của

^(*) PGS.TS, Trường Đại học Nội vụ Hà Nội

Việt Nam với thế giới, sự thúc đẩy, mở rộng dân chủ và quyền con người (cả chủ động bởi Nhà nước và thụ động thông qua các đối tác thương mại của Việt Nam), việc tăng cường quyền tiếp cận thông tin (đến từ đòi hỏi của người dân và từ sự phát triển của khoa học, công nghệ) và yêu cầu PCTN (vừa là áp lực nội tại, vừa là yêu cầu/điều kiện khi giao thương với quốc tế). Dưới đây là phân tích các động lực chính dẫn đến hình thành TNGT và thực thi trên thực tế ở Việt Nam hiện nay.

Thứ nhất, động lực từ sự phát triển và hội nhập của nền kinh tế Việt Nam với thế giới

Sự phát triển và hội nhập của nền kinh tế Việt Nam với thế giới đặt ra nhiều thách thức đối với quản trị nhà nước. Yêu cầu công khai, minh bạch, nhanh chóng, thuận lợi trong các cơ chế, chính sách cũng như thực hiện các thủ tục hành chính để tạo điều kiện cho thị trường, doanh nghiệp, người dân kinh doanh và sinh kế ngày càng cao, khiến cho vấn đề TNGT trong thực thi công vụ càng được đặt ra một cách bức thiết. Mặt khác, quá trình hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng của Việt Nam đã tạo áp lực lớn lên nền công vụ quốc gia. Hiệu quả của nền công vụ ngày càng trở thành một yếu tố sống còn của năng lực cạnh tranh quốc gia, quyết định đến sự phát triển hay tụt hậu của nền kinh tế đất nước. Một nền công vụ minh bạch, hiệu quả gắn với TNGT góp phần vào việc thu hút đầu tư nước ngoài, gia tăng đầu tư trong nước và viện trợ, tài trợ cho sự phát triển kinh tế đất nước.

Để đẩy mạnh phát triển kinh tế xã

hội, Việt Nam đã và đang tiếp tục hoàn thiện thể chế quản lý vĩ mô, chủ động hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới, tiếp thu những phương thức quản trị mới của khu vực tư cũng như của các quốc gia trên thế giới phù hợp với điều kiện đất nước, vừa góp phần vào phát triển kinh tế, vừa cải cách phương thức quản trị hiện tại theo các chuẩn mực quản trị quốc tế, theo hướng minh bạch hóa gắn với TNGT.

Thứ hai, động lực từ sự thúc đẩy mở rộng dân chủ và thực thi quyền con người

Chế độ dân chủ của Việt Nam chính thức được thiết lập từ năm 1945 sau khi giành được độc lập. Việt Nam luôn khẳng định việc phát triển theo mô hình một nhà nước dân chủ, nhưng để dân chủ thực sự được thực thi trong đời sống và được cộng đồng quốc tế thừa nhận thì một quốc gia cần phải trải qua quá trình chuyển đổi nhất định, nhanh hoặc chậm tùy thuộc vào khả năng và xuất phát điểm của quốc gia đó. Kể từ khi thực hiện đường lối đổi mới đất nước (1986) đến nay, Nhà nước Việt Nam, với nhiều cố gắng và nỗ lực, đã liên tục mở rộng dân chủ và thúc đẩy việc bảo đảm các quyền con người, trong đó có các quyền được khiếu nại, tố cáo của công dân và một số quyền khác gắn với nghĩa vụ của nhà nước phải thực hiện TNGT. Đây là một trong những kết quả của quá trình mở rộng dân chủ và thực thi quyền con người theo các cam kết quốc tế mà Việt Nam đã đưa ra kể từ đầu thập kỷ 1980.

Tuy nhiên, để quá trình mở rộng dân chủ tiếp tục tác động tích cực lên TNGT của cơ quan công quyền, theo một số

ngiên cứu, Việt Nam cần tiếp tục cải cách ở những phương diện sau: i) Về kinh tế, thúc đẩy quyền sở hữu tư nhân, kinh tế tư nhân, quyền bình đẳng của tất cả các chủ thể trong hoạt động kinh tế; ii) Về văn hóa - xã hội, tăng cường các hình thức trưng cầu dân ý, phản biện xã hội, tự do báo chí, ngôn luận; iii) Về BMNN, cải cách tư pháp, xây dựng tòa án độc lập và xét xử chỉ tuân theo pháp luật, đảm bảo pháp quyền trong các hoạt động công vụ và dân sinh.

Thứ ba, động lực từ sự thúc đẩy quyền tiếp cận thông tin và đấu tranh PCTN

Trên thế giới, hiện đã có rất nhiều quốc gia ban hành các đạo luật riêng về quyền tiếp cận thông tin. Đạo luật về Tự do báo chí của Thụy Điển được ban hành năm 1766 được nhắc đến như đạo luật đầu tiên của một quốc gia về quyền tiếp cận thông tin. Tính đến nay đã có khoảng 100 quốc gia có Luật Tiếp cận thông tin [2].

Ở Việt Nam, “TNGT” và “bảo đảm quyền được thông tin” được đặt ra như một phương thức nhằm PCTN [4]. TNGT trong PCTN được thể hiện trong nhiều văn bản khác nhau, trên cả hai phương diện: i) TNGT của cán bộ, công chức, người có trách nhiệm trong thực thi nhiệm vụ, công vụ; và ii) TNGT của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Quyền tiếp cận thông tin của công dân được quy định lần đầu tiên tại Điều 69 Hiến pháp năm 1992 với tên gọi là “quyền được thông tin”. Điều 25 Hiến pháp năm 2013 quy định công dân có quyền “tiếp cận thông tin” và việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định. Ngoài ra, trong nhiều văn kiện của

Đảng Cộng sản cũng đề cập đến yêu cầu về “bảo đảm quyền được thông tin” của công dân, nhất là trong lĩnh vực PCTN. Ví dụ, Nghị quyết Trung ương 3 (Khóa X) về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác PCTN, lần đầu tiên đặt ra yêu cầu “Nghiên cứu ban hành Luật Bảo đảm quyền được thông tin của công dân”.

Tuy nhiên, chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) cho thấy lượng thông tin được cung cấp không quan trọng bằng cách thức cung cấp thông tin đảm bảo tính minh bạch. Từ đó, chính quyền địa phương có thể tìm hiểu những điểm thiếu minh bạch trong quá trình sử dụng nguồn lực công của cấp cơ sở, tìm giải pháp phân bổ nguồn lực hiệu quả hơn để cung ứng dịch vụ công tốt hơn. Kết quả đó cho thấy mối tương quan khá mạnh giữa công khai, minh bạch về thu, chi ngân sách cấp xã và chất lượng cơ sở hạ tầng ở cấp tỉnh. Như vậy, với sự tham gia giám sát, đánh giá của nhân dân về tình hình công khai, minh bạch tài chính cấp cơ sở, chính quyền địa phương có thể thực hiện tốt hơn vai trò đảm bảo cung ứng hạ tầng cơ sở có chất lượng [3].

Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 (có hiệu lực từ ngày 01/7/2018) giới hạn phạm vi và nguyên tắc, trình tự, thủ tục thực hiện quyền tiếp cận thông tin, trách nhiệm, nghĩa vụ của cơ quan nhà nước trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân. Việc ghi nhận quyền tiếp cận thông tin và sự ra đời của Luật Tiếp cận thông tin không chỉ nhằm bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người

dân mà còn là một yếu tố thúc đẩy thực hiện TNGT của Chính phủ, đặc biệt là trước yêu cầu của công tác PCTN.

2. Một số đặc trưng của trách nhiệm giải trình trong quản trị nhà nước

Xét tổng quát, có thể xác định một số đặc trưng chính của TNGT trong quản trị nhà nước ở Việt Nam như sau:

Thứ nhất, hệ thống TNGT về chính trị ở Việt Nam để cao sự tuân thủ và trung thành với Đảng Cộng sản. Điều này xuất phát từ lịch sử hiện đại của Việt Nam, và về mặt pháp lý được quy định tại Điều 4 Hiến pháp (từ Hiến pháp năm 1980, 1992, 2013), trong đó, xác định Đảng Cộng sản là lực lượng chính trị duy nhất lãnh đạo toàn diện Nhà nước và xã hội.

Mặc dù Đảng có một hệ thống tổ chức với hàng triệu đảng viên từ cơ sở, nhưng khác với hệ thống chính quyền, các quy trình thảo luận và ra quyết định trong Đảng chỉ được thực hiện trong nội bộ hệ thống tổ chức, sự tham gia của người dân còn những mặt rất hạn chế [1]. Mặc dù Khoản 2, Điều 4 Hiến pháp năm 2013 quy định, Đảng "... chịu sự giám sát của Nhân dân, chịu trách nhiệm trước Nhân dân về những quyết định của mình" song trên thực tế chưa có cơ chế chính trị và pháp lý nào cụ thể và hiệu quả để thực hiện quy định này. Điều đó cũng có nghĩa là TNGT chính trị ở Việt Nam hiện nay cơ bản là TNGT trong nội bộ tổ chức Đảng, chưa thực sự là TNGT trước nhân dân.

Trên thực tế, về mặt chính trị, cá nhân/tổ chức trong nền công vụ Việt Nam hiện nay chịu trách nhiệm trước tổ chức cấp

ủy đảng một cách trực tiếp, song chỉ chịu trách nhiệm trước nhân dân một cách gián tiếp. Mặc dù, Đảng đã cố gắng tìm cách dung hòa lợi ích của Đảng với lợi ích của các nhóm xã hội khác nhau thông qua hệ thống các tổ chức đoàn thể quần chúng, song thực tế cho thấy, do hệ thống này là "cánh tay nối dài của Đảng và Nhà nước" nên không phải lúc nào cũng đáp ứng kịp thời và hiệu quả những lợi ích đa dạng của các nhóm xã hội khác nhau. Trong bối cảnh đó, dễ hiểu là TNGT của hệ thống này trước người dân vẫn còn hạn chế.

Trong thời gian gần đây, Đảng đã nhiều lần cảnh báo về tình trạng xuất hiện các nhóm lợi ích ngay trong hệ thống chính trị của Việt Nam và đã có những nỗ lực để ngăn chặn sự nổi lên của những nhóm lợi ích bất chính. Dù vậy, giống như ở nhiều quốc gia khác, nguy cơ hệ thống chính trị Việt Nam bị chi phối bởi những nhóm lợi ích như vậy vẫn luôn hiện hữu [1]. Một khi các nhóm lợi ích bất chính kiểm soát được quyền lực trong hệ thống chính trị thì toàn bộ hệ thống sẽ được lợi dụng để củng cố bảo vệ lợi ích của nhóm, và khi đó sự tham gia của người dân và TNGT của hệ thống chính trị với nhân dân càng bị suy giảm.

Thứ hai, ở Việt Nam, do Đảng Cộng sản quyết định công tác cán bộ và quản lý đội ngũ này nên mô hình truyền thống cấp trên quyết định bổ nhiệm, giám sát, đánh giá và thay thế nhân sự cấp dưới không được thực hiện giống như ở nhiều nước khác. Biểu hiện là về mặt pháp lý, Thủ tướng Chính phủ không có toàn quyền

chọn bộ trưởng, bộ trưởng không có toàn quyền chọn thứ trưởng, vụ trưởng, vì những chức vụ đó trước hết thuộc thẩm quyền quyết định của cấp ủy đảng.

Mặc dù quy trình như trên có những điểm tích cực, song cũng có những hạn chế nhất định, mà một trong những hạn chế đó là đôi khi dẫn tới tình trạng thiếu tuân thủ trong nền công vụ (trên báo dưới không nghe). Cụ thể, nếu một cán bộ, công chức (CBCC) có sự hậu thuẫn mạnh mẽ từ các thiết chế của tổ chức cấp ủy Đảng thì họ có thể khiến cho thủ trưởng cơ quan phải nhân nhượng, thậm chí phải chia sẻ quyền lực. Không chỉ vậy, thủ trưởng muốn sa thải được thuộc cấp sẽ phải tuân thủ các quy trình, thủ tục của Đảng. Điều này có thể dẫn tới những trở ngại trong việc thực hiện TNGT theo chiều dọc.

Ngoài ra, việc Đảng đề cao nguyên tắc lãnh đạo tập thể cũng có thể làm suy giảm TNGT của cá nhân người lãnh đạo trong khu vực công; đồng thời có thể dẫn đến việc cá nhân lãnh đạo dùn đẩy trách nhiệm cho tập thể, né tránh trách nhiệm của cá nhân mình trước những sai sót trong hoạt động công vụ. Ở một góc nhìn khác, việc này có thể dẫn đến những bất cập khác trong nền công vụ, trong đó có quá trình ra quyết định chậm, tốn nhiều thời gian dành cho việc họp hành, hạn chế sự chủ động, sáng kiến và ý tưởng trong khu vực công, sự công kênh của bộ máy, trong đó bao gồm sự gia tăng một cách quá đáng số lượng cấp phó, và đặc biệt là sự vô cảm, thiếu trách nhiệm của đội ngũ CBCC.

Thứ ba, để nâng cao hiệu quả kiểm soát

quyền lực nhà nước, Hiến pháp năm 2013 đã quy định sự kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Dù vậy, hiện tại chỉ có cơ chế giám sát của Quốc hội với Chính phủ và Tòa án nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân Tối cao là đã được quy định tương đối toàn diện, rõ ràng. Các cơ chế giám sát lẫn nhau giữa cơ quan hành pháp với cơ quan lập pháp và cơ quan tư pháp cũng như giữa cơ quan tư pháp với cơ quan hành pháp và cơ quan lập pháp vẫn chưa được quy định cụ thể. Trong bối cảnh không thừa nhận học thuyết phân quyền, khả năng hoàn thiện và thực thi quy định Điều 2 Hiến pháp 2013 còn hạn chế. Điều đó cũng có nghĩa là trong nền công vụ, TNGT theo chiều ngang giữa các cơ quan nhà nước cấp trung ương khó có thể đạt hiệu quả như mong muốn.

Thứ tư, về cơ bản, nền quản trị công ở Việt Nam hiện vẫn đang sử dụng các tiêu chí đánh giá CBCC gắn với cơ hội thăng tiến (chức vụ) của họ. Các chỉ tiêu thành tích dùng để đánh giá vẫn là những quy định có tính truyền thống được áp dụng từ thời kỳ kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Hệ thống các chỉ tiêu thành tích này được theo dõi định kỳ hàng năm hoặc theo nhiệm kỳ của người lãnh đạo, quản lý. Cách đánh giá này dẫn tới một số vấn đề trong TNGT ở Việt Nam, mà thường được gọi là bệnh thành tích và “tư duy nhiệm kỳ”. Và hệ quả là làm suy yếu cách đo lường chất lượng dựa trên các tiêu chí kết quả đầu ra và ảnh hưởng dài hạn của nền hành chính công.

Từ góc độ TNGT về chính trị và hành chính, cần chuyển đổi cách đánh giá sang dựa trên kết quả đầu ra (outputs) và trị số ảnh hưởng (impacts). Tuy nhiên, hiện tại, việc chuyển đổi này diễn ra rất chậm.

3. Về phương thức và nội dung của trách nhiệm giải trình trong quản trị nhà nước

Theo nghĩa chung nhất, TNGT không chỉ là trách nhiệm của nhà nước trước xã hội mà còn là trách nhiệm của các chủ thể quản lý với đối tượng thụ hưởng/chịu sự quản lý nói chung. Chính vì vậy, một số tổ chức quốc tế đã coi TNGT là một biện pháp quan trọng để đạt được mục tiêu hoạt động của mình. Trong quản trị công, TNGT được hiểu trên hai bình diện: (i) TNGT của nhà nước nói chung; (ii) TNGT của CBCC, người có thẩm quyền thực thi nhiệm vụ, công vụ. Với ý nghĩa như vậy, TNGT được thực hiện bằng nhiều phương thức đa dạng [4].

Từ góc độ bảo đảm quyền được thông tin của người dân nói chung, TNGT gắn liền với trách nhiệm thông tin đến đối tượng thụ hưởng/chịu sự quản lý và được thể hiện bằng hai hình thức là giải trình chủ động và giải trình bị động. Giải trình chủ động là các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân chủ động thông tin, chủ động công khai nội dung hoạt động của mình. Giải trình bị động là việc các cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp thông tin theo yêu cầu của các chủ thể có liên quan. Để giải trình về hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị thì phải sử dụng các hình thức công khai thông tin. Theo khoản 1, Điều 12, Luật PCTN năm 2018 của Việt Nam quy định

bày hình thức công khai hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị, nhưng có thể phân thành hai nhóm. Nhóm các hình thức chủ động công khai bao gồm sáu hình thức: công bố tại cuộc họp của cơ quan, tổ chức, đơn vị; niêm yết tại trụ sở làm việc; thông báo bằng văn bản đến cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan; phát hành ấn phẩm; thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng; đưa lên trang thông tin điện tử. Hình thức công khai bị động là hình thức cung cấp thông tin theo yêu cầu của cơ quan, tổ chức, cá nhân [5].

Trên bình diện rộng, TNGT là trách nhiệm bảo đảm công khai, minh bạch của cả BMNN. Nhiều văn bản pháp luật của các nước trên thế giới và ở Việt Nam tiếp cận và quy định trách nhiệm này. Ở nhiều quốc gia trên thế giới, việc chủ động công khai, minh bạch hoạt động của các cơ quan, tổ chức đơn vị, cá nhân đều được thực hiện trên cơ sở các đạo luật. Với quan niệm trên bình diện rộng, TNGT gắn với việc công khai, minh bạch hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị nhằm hướng đến sự bảo đảm quyền dân chủ trong quản lý nhà nước và bảo đảm để xã hội thực hiện quyền giám sát. Trên bình diện hẹp, TNGT của CBCC và người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức, đơn vị lại có ý nghĩa trực tiếp hơn đối với công tác PCTN. Giải trình của CBCC và người có thẩm quyền thường được phân thành hai loại là: giải trình trong hệ thống (tập trung vào giải trình việc tuân thủ các nguyên tắc, quy định và kiểm soát từ trên xuống - giải trình hướng lên trên) và giải trình ra bên ngoài (tập trung vào giải trình đối với kết quả hoạt động, kết quả thực hiện

nhệm vụ, công vụ trước nhân dân). Dù giải trình trong hệ thống hay giải trình ra bên ngoài thì TNGT trong trường hợp này thường gắn với những vụ việc cụ thể liên quan đến trách nhiệm công vụ đã và đang được thực hiện. Do đó, TNGT trong những trường hợp này rất có ý nghĩa cho việc ngăn chặn, phòng ngừa các hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn vì động cơ vụ lợi. TNGT của CBCC, người có thẩm quyền không chỉ là TNGT việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ mà còn bao gồm cả giải trình về nguồn gốc tài sản, gắn liền với việc công khai tài sản, thu nhập bởi lẽ “quy định về công khai thu nhập, tài sản là một lời nhắc nhở hiệu quả đối với các công chức về bảo đảm TNGT đi kèm với chức trách”. Điều này cũng được khẳng định tại Điều 20, Công ước Liên Hợp quốc về Chống tham nhũng quy định hành vi làm giàu bất hợp pháp đối với “việc tài sản của một công chức tăng đáng kể so với thu nhập hợp pháp của công chức mà công chức này không giải thích được một cách hợp lý về lý do tăng đáng kể như vậy” [6].

Chính quyền thực hiện TNGT thông qua các cơ chế giải trình yêu cầu đội ngũ CBCC chịu trách nhiệm diễn giải về quyết sách, hành động của mình trước các cá nhân, tổ chức bên trong và bên ngoài bộ máy chính quyền; đồng thời chịu trách nhiệm trước mọi quyết định của mình khi thực thi công vụ, chịu trách nhiệm trước pháp luật. Một chính quyền có TNGT cao là khi cán bộ công quyền cởi mở và minh bạch khi người dân thực hiện giám sát, hay khi được các cơ quan có thẩm quyền của nhà nước thanh, kiểm tra. Cả hai quy trình giải trình và giám sát cùng song hành

trong hệ thống quản trị, và được củng cố bằng nền tảng của công khai, minh bạch và tiếp cận thông tin. Giải trình và giám sát phải dựa trên nguyên tắc công khai, minh bạch và cơ hội được tiếp cận thông tin của các tổ chức, cá nhân tham gia giám sát. Tuy nhiên, nhiều chi tiết về những nội dung phải công khai, minh bạch trong dự án luật hiện nay về công khai minh bạch đều đã được quy định trong các văn bản pháp luật khác, trong đó có Pháp lệnh Thực hiện dân chủ xã, phường, thị trấn và Luật PCTN năm 2018 [6].

4. Cơ chế pháp lý hiện hành về trách nhiệm giải trình

Trong những năm gần đây, TNGT của CBCC, người có trách nhiệm trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ đã được đề cập đến trong nhiều văn bản pháp luật của Việt Nam. Kế hoạch thực hiện Chiến lược quốc gia PCTN đến năm 2020 ban hành kèm theo Nghị quyết số 21/NQ-CP ngày 12/5/2009 của Chính phủ để ra nhiệm vụ xây dựng nghị định về TNGT của CBCC và người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ và việc thực hiện các quy định về công khai, minh bạch hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị. Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật PCTN năm 2012 đã bổ sung Điều 32a với quy định “Khi có yêu cầu, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải giải trình về quyết định, hành vi của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao trước cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền, lợi ích hợp pháp bị tác động trực tiếp bởi quyết định, hành vi đó” và bổ sung Điều 46b quy định về nghĩa

vụ giải trình nguồn gốc tài sản tăng thêm. Luật giao Chính phủ có trách nhiệm quy định chi tiết về trách nhiệm của cơ quan có nghĩa vụ giải trình; trình tự, thủ tục của việc giải trình; quy định mức giá trị tài sản tăng thêm và việc xác định giá trị tài sản tăng thêm, thẩm quyền yêu cầu giải trình, trách nhiệm của người giải trình, trình tự, thủ tục của việc giải trình.

Luật PCTN năm 2018 bổ sung các quy định về TNGT trong Luật PCTN năm 2005 (sửa đổi, bổ sung các năm 2007, 2012). Theo Khoản 5 Điều 3 của Luật này: TNGT là việc cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền làm rõ thông tin, giải thích kịp thời, đầy đủ về quyết định, hành vi của mình trong thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao. Theo Điều 15, cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có TNGT về quyết định, hành vi của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao khi có yêu cầu của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân bị tác động trực tiếp bởi quyết định, hành vi đó. Người thực hiện TNGT là người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị hoặc người được phân công, người được ủy quyền hợp pháp để thực hiện TNGT. Luật quy định hai trường hợp phải giải trình: i) Khi báo chí đăng tải thông tin về vi phạm pháp luật và có yêu cầu trả lời các vấn đề liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao; ii) Khi có yêu cầu của cơ quan có thẩm quyền giám sát hoặc của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền khác được thực hiện theo quy định của pháp luật có liên quan.

Ngoài ra, Điều 16 Luật PCTN 2018 còn quy định về TNGT trong hoạt động

PCTN, trong đó bao gồm trách nhiệm của Chính phủ hằng năm phải báo cáo Quốc hội về công tác PCTN trong phạm vi cả nước; Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp có trách nhiệm báo cáo Hội đồng nhân dân cùng cấp về công tác PCTN ở địa phương; Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước có trách nhiệm phối hợp với Chính phủ trong việc xây dựng báo cáo về công tác PCTN trong phạm vi cả nước; Tòa án nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện, Viện Kiểm sát nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện có trách nhiệm phối hợp với UBND cùng cấp trong việc xây dựng báo cáo về công tác PCTN ở địa phương [5].

Nghị định số 59/2019/NĐ-CP ngày 01/7/2019 đã cụ thể hoá nội dung về TNGT tại Điều 15 Luật PCTN năm 2018, trong đó bao gồm các vấn đề như: nội dung giải trình; điều kiện tiếp nhận yêu cầu giải trình; những trường hợp được từ chối yêu cầu giải trình; những nội dung không thuộc phạm vi giải trình; trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong việc thực hiện TNGT; quyền và nghĩa vụ của người yêu cầu giải trình; quyền và nghĩa vụ của người thực hiện TNGT; trình tự, thủ tục thực hiện việc giải trình [7].

Tuy nhiên, những quy định về trách nhiệm giải trình trong các văn bản pháp luật về phòng, chống tham nhũng nêu ở mục trên chỉ là một phần của trách nhiệm giải trình theo nghĩa rộng. Ở Việt Nam, xét từ bản chất của các phương thức xác lập trách nhiệm giải trình, để hiệu hiện trạng trách nhiệm giải trình trong nền

công vụ của Việt Nam hiện nay, có thể phân tách trách nhiệm giải trình theo bốn góc nhìn, bao gồm: (i) trách nhiệm giải trình về chính trị; (ii) trách nhiệm giải trình về hành chính; (iii) trách nhiệm giải trình về nghề nghiệp; (iv) trách nhiệm giải trình trước xã hội.

5. Kết luận

Việt Nam đã rất quan tâm và có nhiều nỗ lực xây dựng, thực hiện khung chính sách, pháp luật về TNGT trong hệ thống pháp luật, với mục tiêu đầu tiên là thúc đẩy hoạt động PCTN và nâng cao hiệu lực, hiệu quả của bộ máy công quyền. Vấn đề TNGT đã được thực hiện trong thực tế và mang lại những kết quả nhất định. Mặc dù vậy, xét chung, cả khung chính sách, pháp luật và việc thực thi chính sách, pháp luật về TNGT ở Việt Nam vẫn còn những hạn chế nhất định xuất phát từ các nguyên nhân khác nhau. Bên cạnh nguyên nhân quy định pháp luật, còn có các nguyên nhân khác như: văn hóa cá nhân chưa cao; sự tham gia của người dân được đề cập nhiều song còn thiếu thực chất; chưa chú trọng đạo đức nghề nghiệp của công chức; sự phản biện của truyền thông và tổ chức xã hội còn thiếu và yếu.

Luật PCTN năm 2018 và Nghị định số 59/2019/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật này tạo khả năng thúc đẩy TNGT của các cơ quan công quyền và đội ngũ CBCC, qua đó góp phần ngăn chặn các hành vi tham nhũng. Dù vậy, việc thực hiện các quy định về TNGT trong hai văn bản pháp luật này đòi hỏi những nỗ lực về nhiều mặt, trong đó bao gồm việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục nâng cao nhận

thức của các chủ thể có liên quan; tăng cường hoạt động kiểm tra, giám sát; và xử lý kịp thời, nghiêm minh những hành vi vi phạm... Trong số những yêu cầu đó, đầu tiên cần thay đổi nhận thức, ý thức của những người nắm giữ và thực thi quyền lực công về TNGT trước công chúng, cũng như của các doanh nghiệp và người dân về quyền yêu cầu TNGT của các cơ quan công quyền.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Phạm Duy Nghĩa (2015) *Trách nhiệm giải trình: Vươn tới những chuẩn mực của một nền hành chính phục vụ phát triển*, Tập bài giảng Thạc sỹ Chính sách công Trường Fulbright
2. Chính phủ (VN), Tờ trình số 461/TTr-CP ngày 29/9/2015 về dự án Luật Tiếp cận thông tin
3. Jairo Acuña-Alfaro và Đỗ Thanh Huyền (2014), "*Công khai, minh bạch và giải trình: Vai trò của chính quyền địa phương?*", Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, Số 19 (275)
4. Nguyễn Tuấn Khanh, *Hoàn thiện cơ sở pháp lý về TNGT*, <http://noichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi>
5. Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018
6. Công ước Liên Hợp quốc về Chống tham nhũng, Bản tiếng Việt, <https://thuvienphapluat.vn/>
7. Chính phủ: Nghị định số 59/2019/NĐ-CP ngày 07/7/2019