

BA “TRỤ CỘT” TRONG NÂNG CAO HIỆU QUẢ CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HIỆN NAY

● LÊ THỊ HƯƠNG

TÓM TẮT:

Hoạt động cung ứng dịch vụ công ở địa phương không chỉ là trách nhiệm của chính quyền địa phương mà cần phải có sự tham gia của cộng đồng dân cư. Bài viết nhằm nâng cao hiệu quả việc cung ứng dịch vụ công ở địa phương cần quan tâm tới các vấn đề liên quan đến trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương trong cung ứng dịch vụ công, thu hút sự tham gia của nhân dân vào việc ban hành các quyết định quản lý xã hội, tăng cường tính tự chủ của chính quyền địa phương trong bối cảnh phân cấp quản lý cung ứng các dịch vụ công của nhà nước.

Từ khóa: dịch vụ công, chính quyền địa phương, hiệu quả trong cung ứng dịch vụ công.

1. Đặt vấn đề

Trong bối cảnh hiện nay, hoạt động của chính quyền địa phương không chỉ là trách nhiệm của bộ máy chính quyền mà còn có sự tham gia của cộng đồng nói chung. Ở hầu hết các quốc gia trên thế giới, hoạt động của chính quyền địa phương luôn được đề cao và chú trọng bởi lẽ một đất nước chỉ có thể phồn vinh và thịnh vượng khi các địa phương, vùng lãnh thổ của các quốc gia đó ổn định và bền vững. Ở Việt Nam, hoạt động của chính quyền địa phương các cấp cũng được quan tâm đổi mới và không ngừng nâng cao chất lượng để phù hợp với thời đại mới. Từ thực tiễn hiện

nay, Luật Chính quyền địa phương được ban hành tháng 5/2015, vấn đề nâng cao chất lượng hoạt động cung ứng dịch vụ công của chính quyền địa phương càng trở thành một yêu cầu cấp bách. Điều đó xuất phát từ vai trò quan trọng của các cấp địa phương trong sự đóng góp vào tiến trình phát triển của quốc gia, từ thực tiễn hoạt động đến hiệu quả của các cấp chính quyền địa phương, từ sự đòi hỏi của xu thế dân chủ quốc tế và nhu cầu được tham gia của các cộng đồng dân cư.

Để nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công của chính quyền địa phương các cấp, bài viết đề cập tới 3 vấn đề trụ cột sau: (1) nâng cao trách

nhệm giải trình của chính quyền địa phương trong cung ứng dịch vụ công; (2) thu hút sự tham gia của nhân dân vào việc ban hành các quyết định quản lý xã hội; (3) tăng cường tính tự chủ của chính quyền địa phương trong bối cảnh phân cấp quản lý cung ứng các dịch vụ công của nhà nước.

2. Nâng cao trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương trong cung ứng dịch vụ công

“Trách nhiệm giải trình là nhận trách nhiệm về hành động và đưa ra một cơ chế qua đó hành động đó có thể được theo dõi, đánh giá, phán xét”¹. Để trách nhiệm giải trình được triển khai trên thực tiễn, cần phải áp dụng rộng rãi cơ chế công khai trong hoạt động quản lý của chính quyền địa phương. Tính công khai được đo bởi thiện chí và khả năng cung cấp hoặc giúp tiếp cận thông tin, giúp các bên liên quan đánh giá đúng và chính xác hoạt động của chính quyền địa phương.

Nếu thiếu nghĩa vụ giải trình, chúng ta sẽ phải đối mặt với rất nhiều vấn đề tiêu cực trong nội bộ các cơ quan thực thi công quyền, chẳng hạn như nạn tham ô, lạm dụng quỹ, hành động độc đoán và trên cơ sở bè phái, thiếu tuân thủ luật pháp, che đậy giấu giếm thu chi và đáng ngại hơn nữa là họ tiến đến quản lý nội bộ một cách không công khai.

Chính vì vậy, thực hiện trách nhiệm giải trình cần quan tâm tới những vấn đề cơ bản sau:

1. Giải trình lên trên cho chính phủ, chính quyền cấp trên trực tiếp, các nhà hảo tâm, các doanh nghiệp tài trợ,...

2. Giải trình cho người thụ hưởng các dịch vụ (đặc biệt là dịch vụ cứu trợ).

3. Giải trình nội bộ trước nhân viên.

4. Giải trình với các tổ chức, các đơn vị ngang cấp.

Liên hệ thực tiễn với vấn đề chi tiêu tài chính ở địa phương, chúng ta có thể đặt ra rất nhiều câu hỏi cần phải tìm ra đáp án: Tổ chức chính quyền, tổ chức chính trị - xã hội tại địa phương, ... đã công khai thu chi như thế nào? Ai kiểm tra ai? Quản lý nhau như thế nào? Người dân được cứu trợ trong

những trường hợp cần thiết có được công khai tài chính? Các tổ chức quyền góp, thu thì công bố, còn chi có công bố hay không v.v.? Có thể tạm nêu một ví dụ nhỏ: một tờ báo hay một đoàn thể quyền góp chi bao nhiêu, vào mục đích gì, cho ai, ở đâu, khi nào, thì sẽ phải báo cáo với ít nhất cũng là 4 “địa chỉ” như nêu ở trên để được kiểm tra.

Bên cạnh đó, nếu làm rõ vai trò, trách nhiệm cùng với việc tuyển dụng, lựa chọn các cán bộ công chức dựa trên năng lực sẽ là những yếu tố để có được một nền hành chính công trong sạch và không tham nhũng.

3. Thu hút sự tham gia của người dân vào quá trình ban hành quyết định quản lý

Có nhiều hoạt động cần phải tiến hành để đưa ra những cơ chế có sự minh bạch và trách nhiệm - những cơ chế có thể liên kết các cơ quan hành chính công với các cộng đồng dân cư. Muốn vậy, chính quyền địa phương các cấp cần thiết phải xây dựng các chương trình phát triển hướng về cộng đồng.

Xu hướng phân cấp sẽ tạo điều kiện cho sự tham gia của dân chúng địa phương vào các dự án phát triển trên địa bàn. Song, trên thực tế, lịch sử tổ chức chính quyền địa phương và sử dụng quyền lực nhà nước tại địa phương đã hạn chế tối đa sự tham ra rộng rãi của dân chúng vào việc lập kế hoạch và ra quyết định của địa phương. Hơn thế nữa, sự kiểm soát của người dân địa phương đối với trách nhiệm của cán bộ, công chức cũng vẫn mang tính hình thức.

Bởi lẽ đó, trước hết, sự thành lập các tổ chức xã hội trong cộng đồng dân cư địa phương là một điều cần thiết để thúc đẩy sự tham gia và trách nhiệm của công chúng đối với các kế hoạch và quá trình ra quyết định quản lý. Chẳng hạn, đối với những quyết định nhằm phân bổ nguồn lực xã hội, đại diện được bầu sẽ tham ra ý kiến phù hợp với tình hình địa phương mình. Hoặc có thể quy định tỷ lệ bắt buộc những người là phụ nữ, những người làm trong doanh nghiệp tư nhân, ... tham gia

đóng góp ý kiến xây dựng, quyết định của chính quyền địa phương liên quan đến chính công việc và cuộc sống của họ.

Thứ hai, chú trọng vào sự công bố thông tin và nhấn mạnh vào tính minh bạch đặc biệt là trong các vấn đề ngân sách của các dự án đầu tư, vấn đề tài chính, ký kết hợp đồng và mua sắm của chính quyền địa phương. Thông tin về tài chính và hợp đồng ký kết phải được đưa ra thảo luận công khai và được công bố trên bảng thông tin của các cấp chính quyền ở địa phương. Ví dụ như UBND huyện phải báo cáo lại với các cộng đồng dân cư và tổ chức trong xã hội có liên quan ít nhất 2 lần trong quá trình thực hiện dự án để thảo luận về tiến độ và tình hình tài chính.

Thứ ba, thu hút sự phản biện của người dân đến các ban quản lý dự án và xây dựng cơ chế bảo đảm những nỗ lực để giải quyết những phản biện đó trên thực tế.

Thứ tư, các cộng đồng dân cư phải có sự kiểm soát mạnh. Trên địa bàn, mỗi xã thành lập một ủy ban độc lập có trách nhiệm giám sát các hợp đồng, việc thu mua, công tác tài chính và việc thực hiện các dự án phát triển. Những ủy ban này phải báo cáo tình hình tài chính và tiến độ thực hiện ở những giai đoạn khác nhau. Các phương tiện thông tin trên địa bàn, các tổ chức phi chính phủ cũng có thể được mời để giám sát việc sử dụng hợp lý quỹ phát triển cộng đồng.

Kết hợp các cơ chế trên sẽ tạo ra một hệ thống kiểm tra và cân bằng để duy trì tính trách nhiệm của chính quyền địa phương và duy trì sự tham gia của cộng đồng dân cư vào quản trị địa phương.

Ở Việt Nam hiện nay, cơ chế tham gia của công chúng có xu hướng chưa mạnh và các tổ chức chính trị - xã hội thì ít độc lập hơn so với Nhà nước. Quy chế dân chủ cấp cơ sở đã thiết lập nên một khuôn khổ pháp lý cho sự tham gia của công chúng vào chính quyền cấp cơ sở. Song, các tổ chức chính trị xã hội được Nhà nước bảo trợ lại không hoàn toàn mang tiếng nói của công chúng trong việc giải quyết các vấn đề xã hội. Do đó, sự

tham gia của công dân vào quá trình ra quyết định trong lĩnh vực công tại địa phương trở thành một thách thức trong tương lai gần.

4. Tăng cường tính tự chủ cung ứng dịch vụ công của chính quyền địa phương trong bối cảnh phân cấp quản lý nhà nước

Với vai trò đại diện tại địa phương, chính quyền địa phương không phải là chi nhánh của chính quyền trung ương. Chính quyền cấp địa phương phải chịu trách nhiệm trong việc cung cấp những dịch vụ nhất định trong điều kiện phải chịu sự kiểm soát của chính quyền trung ương.

Vai trò đại diện nói trên sẽ hiệu quả hơn nếu chính quyền địa phương có thể điều hành tốt các chương trình phục vụ quyền lợi của cộng đồng dân cư, của người dân, bao gồm một số phần nhất định về giáo dục, cung cấp nước và y tế. Theo đó, sự quản lý của chính quyền địa phương sẽ phản ánh rõ nét hơn và giải quyết tốt hơn phù hợp với hoàn cảnh của địa phương mình.

Chính quyền cấp trung gian nên được phân giao quyền hạn để có thể quyết định những gì có thể được chi tiêu, hoặc đặt ra những tiêu chuẩn dịch vụ tối thiểu để chính quyền cấp cơ sở chi tiết hóa việc thực hiện. Việc lập kế hoạch phân chuyển nguồn tài chính giữa các cơ quan chính quyền và mức độ giám sát từ trung ương, từ cấp tỉnh sẽ chi phối sự cân bằng giữa việc ra quyết định ở cấp trung ương và địa phương.

Về nguyên tắc, phân cấp quản lý có thể làm tăng tính hiệu quả trong việc cung ứng dịch vụ công. Người dân sẽ trực tiếp quyết định đến mức dịch vụ, chất lượng dịch vụ và tạo ra cho chính quyền địa phương động lực để phát huy nguồn lực. Hiệu quả thu được, cùng với sự huy động những nguồn thu nhập chưa sử dụng được ở cấp địa phương sẽ cho thấy được lợi ích tự việc phát huy quyền tự chủ ở các địa phương. Trên thực tế, việc chuyển giao quyền kiểm soát nhất định cho chính quyền địa phương đối với các quyết định về thuế, chi tiêu là điều kiện quan trọng để xây dựng quốc gia.

(1) Những vấn đề chịu tác động của sự phân cấp quản lý:

Đẩy mạnh phân cấp xuống chính quyền cấp huyện và các cấp địa phương khác sẽ tác động sâu rộng tới 3 vấn đề quan trọng và có liên quan đến nhau: nền kinh tế, cung cấp dịch vụ và sự quản lý nhà nước.

Thứ nhất, về nền kinh tế: Chính quyền địa phương cần phải chịu trách nhiệm về lập kế hoạch phát triển và cung cấp tài chính cho cơ sở hạ tầng kinh tế, như đường sá, công trình thủy lợi ở địa phương, các công việc quản lý và thu thuế. Như vậy, các chính quyền địa phương sẽ là trọng tâm của hàng loạt những hoạt động về đầu tư, tài chính và pháp lý và tác động lên tốc độ và sự phát triển cân bằng của nền kinh tế.

Sự phân quyền cho chính quyền địa phương cũng có thể gây ra những rủi ro kinh tế vĩ mô đối với chính quyền trung ương. Nếu hoạt động tài chính ngoài ngân sách của địa phương không được kiểm soát một cách chặt chẽ, đặc biệt là đối với các trách nhiệm phát sinh, trong khi quyền tự trị sâu hơn, tiếp cận rộng mở hơn với thị trường vốn trong nước và quốc tế sẽ làm trầm trọng hơn những rủi ro đối với nền kinh tế dài hạn. Do đó, cần phải cải thiện hệ thống giám sát, hoạt động quản lý và thể chế nhà nước về lĩnh vực này.

Thứ hai, về lĩnh vực cung cấp dịch vụ: Khi đẩy mạnh cung ứng dịch vụ công xuống cho chính quyền địa phương (chẳng hạn như dịch vụ giáo dục, y tế căn bản, cung cấp nước sạch...), trong khi chính quyền địa phương còn nghèo nàn về cơ cấu tổ chức và năng lực kỹ thuật thấp thì những vấn đề bất cấp sẽ nảy sinh. Nếu các cơ quan địa phương không đủ năng lực để đảm nhận và hoàn thành thành tốt công việc dẫn tới việc chính phủ trung ương nói chung sẽ khó có thể giữ được hướng cung cấp dịch vụ tốt.

Vấn đề đặt ra là phải đẩy mạnh chuyển giao nguồn lực giữa trung ương với địa phương và giữa các cấp địa phương với nhau. Nếu không duy trì và đẩy mạnh hoạt động này, chính quyền địa

phương sẽ đối mặt với sự bất bình đẳng trong cung cấp dịch vụ giữa các khu vực quản lý khác nhau. Và, đây sẽ là một rào cản của quá trình phân cấp quản lý các dịch vụ công xuống cho chính quyền địa phương.

Thứ ba, về lĩnh vực quản lý nhà nước. Sự điều hành của Chính phủ trung ương và chính quyền địa phương trong thời gian qua đã không tạo được những động lực tích cực để tăng cường sự tự chủ của các cấp chính quyền địa phương. Trách nhiệm giải trình của Chính phủ thấp, tính minh bạch và trong sạch còn hạn chế đã góp phần vào thực trạng này. Mặc dù chính quyền các cấp đã rất nỗ lực trong điều hành để sửa đổi những yếu kém xong các vấn đề vẫn còn tồn tại, đặc biệt các vấn đề mua sắm của Chính phủ, kiểm toán và kế toán, hệ thống thông tin, đầu thầu dự án,... Bên cạnh đó, thực trạng tham nhũng đã thấm sâu và trở thành căn bệnh nan y khó chữa. Theo báo cáo của Tổ chức Minh bạch Thế giới, chỉ số minh bạch của Việt Nam tương đối thấp trong những năm qua (2,5 - 2,7 điểm/10), tương ứng với mức độ tham nhũng còn khá cao. Theo đánh giá của môi trường đầu tư thì vấn đề hối lộ cũng hoành hành trong ngành pháp lý và quản lý thu nhập. Đây chính là rào cản chính đối với môi trường kinh doanh.

Chính vì vậy, cần thiết phải đẩy mạnh phân cấp nhưng phân cấp quản lý phải đặt dưới sự kiểm soát chặt chẽ của Chính phủ trung ương, nâng cao năng lực của chính quyền địa phương và đặc biệt thực hiện cơ chế trách nhiệm giải trình một cách sâu rộng đối với chính quyền địa phương các cấp.

(2) Xu hướng tăng cường trách nhiệm khi thực hiện phân cấp quản lý

Câu hỏi đặt ra ở đây là: Phân cấp quản trị xuống địa phương, có tăng cường trách nhiệm cho các cấp chính quyền địa phương không? Một tư duy mới nên được tiếp cận rộng rãi hơn là sự phân cấp này được thực hiện cho cả bộ máy công quyền, xã hội dân sự và khu vực tư nhân. Mục tiêu hướng tới của quá trình này là đảm bảo cho người dân thực sự là khách hàng của các dịch vụ công.

Điều này có thể được thực hiện bằng 2 cách, để người cung cấp chịu trách nhiệm đối với những dịch vụ của họ. Cách thứ nhất là “con đường dài”, theo đó công dân có thể cung cấp thông tin phản hồi cho các nhà hoạch định chính sách về những lựa chọn của mình và sau đó họ sẽ là người kiểm soát các nhà cung cấp dịch vụ công. Cách thứ hai là “con đường ngắn”, theo đó, những người sử dụng dịch vụ trực tiếp cung cấp thông tin cho nhà cung cấp dịch vụ, từ đó tạo áp lực và cung cấp thông tin để giúp cho nhà hoạch định chính sách buộc các cung cấp đó phải chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện của họ.

Đối với chính quyền địa phương, nếu tổ chức theo cơ chế thủ trưởng lãnh đạo địa phương (được người dân trực tiếp bầu ra) thì kết quả của quá trình phân cấp nói trên sẽ đưa các nhà chính trị tới gần người dân hơn bằng cách thông tin cho các nhà cung cấp dịch vụ những lựa chọn ưu tiên của cử tri và tạo điều kiện thuận lợi cho cử tri giám sát kết quả thực hiện của các nhà chính trị. Công dân có thể dễ dàng nhận biết hơn những hoạt động và chương trình được các nhà lãnh đạo địa phương

thúc đẩy và hỗ trợ, thấy rõ được sự nỗ lực của các nhà lãnh đạo này đối với việc cải thiện các dịch vụ công vào bảo đảm dịch vụ công đến được với người mong muốn thụ hưởng. Nói cách khác, người dân sẽ dễ dàng tiếp cận thông tin để đánh giá năng lực điều hành cũng như trách nhiệm của lãnh đạo địa phương khi thực hiện phân cấp quản lý. Và như vậy, bên cạnh phát huy tính tự chủ, phân cấp cũng tăng cường trách nhiệm cho chính quyền địa phương.

Tóm lại, nâng cao chất lượng hoạt động của chính quyền địa phương trong bối cảnh cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay phải thu hút sự tham gia của các chủ thể khác nhau trong xã hội vào quản trị địa phương; tăng cường sự kiểm soát của cộng đồng xã hội đối với các chủ thể quản lý địa phương; tăng cường sự tự chủ của chính quyền địa phương trong bối cảnh phân cấp quản lý. Mục tiêu của tất cả những vấn đề nói trên chính là để góp phần xây dựng một nền hành chính Nhà nước trong sạch, vững mạnh, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả và thực sự coi công dân là “khách hàng” trong thụ hưởng các dịch vụ công ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

¹(The CSO Terrain in the Philippines: Issues, Challenges and Prospects for CSO Governance, tr.11).

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Ngân hàng thế giới (2005). *Phân cấp ở Đông Á - Để chính quyền địa phương phát huy tác dụng*. NXB Văn hóa - Thông tin Hà Nội.
2. Ngân hàng Thế giới (2003). *Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*. NXB Chính trị Quốc gia.

Ngày nhận bài: 9/9/2021

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 9/10/2021

Ngày chấp nhận đăng bài: 19/10/2021

Thông tin tác giả:

ThS. LÊ THỊ HƯƠNG

Khoa Chính trị học

Học viện Thanh thiếu niên Việt Nam

**THREE PILLARS FOR IMPROVING THE EFFECTIVENESS
OF LOCAL PUBLIC SERVICES PROVIDED
BY LOCAL GOVERNMENTS**

● Master. **LE THI HUONG**

Faculty of Politics, Vietnam Youth Academy

ABSTRACT:

The provision of local public services is not only the responsibility of the local government but also requires the participation of the community. In order to improve the effectiveness of local public services, it is necessary to strengthen the accountability of local governments in providing public services, get people involved in the social management decision-making process, and enhance the autonomy of local governments when Vietnam decentralizes the management of public services.

Keywords: public service, local government, efficiency in public service delivery.