

CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH CÔNG: TỪ MÔ HÌNH TRUYỀN THỐNG ĐẾN MÔ HÌNH HẬU QUẢN LÝ CÔNG MỚI

★ GS, TS LÊ NGỌC HÙNG

Đại học Quốc gia Hà Nội

● **Tóm tắt:** Việc nghiên cứu vận dụng có phê phán và sáng tạo các mô hình cải cách là quan trọng và cần thiết để góp phần xây dựng nền hành chính phục vụ nhân dân, dân chủ, pháp quyền, chuyên nghiệp, hiện đại, công khai, minh bạch ở Việt Nam hiện nay. Bài viết trình bày khái quát các nội dung của 3 mô hình hành chính công truyền thống, 3 mô hình quản lý công mới và 5 mô hình hậu quản lý công mới và gợi ý vận dụng trong cải cách hành chính công ở Việt Nam.

● **Từ khóa:** cải cách hành chính công; mô hình hành chính công truyền thống, mô hình quản lý công mới, mô hình hậu quản lý công mới.

1. Các mô hình hành chính công truyền thống

Đến đầu thế kỷ XX, hành chính công truyền thống được khái quát thành mô hình chung với những đặc trưng như sau⁽¹⁾: (i) tổ chức hành chính theo hình thức nhiệm sở với các phòng ban chức năng; (ii) thiết lập cách thức, quy trình được cho là tốt nhất để mọi người tuân thủ; (iii) sử dụng các cơ quan hành chính công để vừa ban hành, vừa thực thi chính sách công; (iv) phân định rõ hành chính để thực thi chính sách và chính trị để lãnh đạo đường lối, chiến lược; (v) động cơ thực thi công vụ vì lợi ích chung, lợi ích công, không tư lợi; (vi) tuyển dụng và phát triển đội ngũ nhân sự có trình độ chuyên môn, chuyên nghiệp, trung lập, khuyết danh, làm việc suốt đời.

Hành chính công truyền thống đã tiến hóa và trải qua các mô hình nổi tiếng nhất là mô hình theo lý thuyết kinh điển, lý thuyết tân kinh điển và lý thuyết lựa chọn công kết hợp với lý thuyết thể chế.

Mô hình hành chính công kinh điển: Mô hình xuất hiện và phổ biến vào thập niên đầu thế kỷ XX gồm đại diện tiêu biểu là Frederick Taylor với lý thuyết quản lý khoa học và Luther Gulick với lý thuyết về tổ chức ở Hoa Kỳ⁽²⁾; Max Weber với lý thuyết về tổ chức nhiệm sở ở Đức và Henry Fayol với lý thuyết hành chính đại cương và công nghiệp ở Pháp.

Theo mô hình kinh điển này, hành chính nói chung và hành chính công nói riêng có 7 chức

năng cơ bản, gồm: lập kế hoạch, tổ chức, nhân sự, chỉ đạo, phối hợp, báo cáo và làm ngân sách.

Trong thực tiễn, mô hình này có 4 chức năng, gồm: kế hoạch, tổ chức, chỉ đạo, kiểm tra. Đặc trưng của mô hình này là sự kết hợp của tổ chức nhà nước mạnh với tri thức khoa học và dân chủ xã hội.

Mô hình hành chính công tân kinh điển⁽³⁾, hai tác giả tiêu biểu là Herbert Simon và Dunn Waldo.

Simon phê phán các nguyên lý hành chính công kinh điển thiếu tính khoa học, nặng về kinh nghiệm và thói quen hàng ngày. Simon cho rằng, hành chính công cần phải dựa vào các bằng chứng nghiên cứu khoa học về hành vi hành chính, hành vi ra quyết định và tổ chức hành chính⁽⁴⁾.

Waldo đưa ra một phiên bản khác của mô hình hành chính công tân kinh điển, gồm: chương trình, kế hoạch và ngân sách⁽⁵⁾.

Đặc trưng của hành chính tân kinh điển là sự kết hợp của tổ chức nhà nước mạnh, tích cực với tri thức khoa học có tính cấp tiến.

Mô hình hành chính công lựa chọn và thể chế: Mô hình này dựa trên lý thuyết lựa chọn công của James Buchanan và lý thuyết kinh tế học thể chế hiện đại của Warren Nutter⁽⁶⁾.

Theo lý thuyết lựa chọn công, tính duy lý là sự phù hợp giữa hành vi theo đuổi mục đích cá nhân với sự nhận thức về tình huống hành động. Hành chính công hướng đến đáp ứng các mục đích của các cá nhân và phù hợp với nhận thức

về tình huống của các cá nhân. Theo lý thuyết kinh tế học thể chế hiện đại với những phiên bản như lý thuyết quyền tài sản, lý thuyết chi phí giao dịch, lý thuyết chủ - diện (principal - agent), nhấn mạnh vai trò của yếu tố thể chế hóa các mối quan hệ giữa nhà nước và công dân theo hướng tối đa hóa lợi ích và giảm thiểu các chi phí.

2. Các mô hình quản lý công mới

Quản lý công mới (New Public Management - NPM) là sự tiến hóa, cải cách quản lý hành chính công trên cơ sở phê phán, khắc phục những yếu kém, lạc hậu của các mô hình truyền thống. Đồng thời, NPM là sự kế thừa, phát huy những ưu thế, mặt mạnh của từng mô hình hành chính công truyền thống. Tính mới của NPM thể hiện rõ nhất ở việc sử dụng chữ “quản lý” thay cho chữ “hành chính” với hai ý nghĩa cơ bản.

Thứ nhất, NPM đặt trọng tâm cải cách vào quản lý hành chính công gồm cải cách bộ máy quản lý, thể chế quản lý và đội ngũ “các nhà quản lý” trong sản xuất và cung cấp hàng hóa công, dịch vụ công.

Thứ hai, NPM đặt trọng tâm vào cải cách quản lý khu vực công theo tinh thần, lý thuyết, phương pháp và kỹ thuật quản lý doanh nghiệp của khu vực tư nhân.

NPM ra đời vào giữa những năm 1970 và được nghiên cứu, triển khai thông qua ba mô hình nổi tiếng là: Mô hình NPM phổ biến (hay phổ cập) xuất hiện năm 1991, mô hình NPM “phát minh lại” xuất hiện năm 1992 và mô hình “cải cách quản lý công” xuất hiện năm 2000.

Quản lý công mới (New Public Management - NPM) là sự tiến hóa, cải cách quản lý hành chính công trên cơ sở phê phán, khắc phục những yếu kém, lạc hậu của các mô hình truyền thống. Đồng thời, NPM là sự kế thừa, phát huy những ưu thế, mặt mạnh của từng mô hình hành chính công truyền thống. Tính mới của NPM thể hiện rõ nhất ở việc sử dụng chữ “quản lý” thay cho chữ “hành chính” với hai ý nghĩa cơ bản.

Mô hình phổ biến: Năm 1991, Christopher Hood đã khái quát hóa các nội dung đặc trưng của NPM trong một mô hình có thể gọi là mô hình NPM “phổ biến/phổ cập”⁽⁷⁾ cho các trường hợp cải cách hành chính công trên thế giới.

Mô hình này đặc trưng bởi 7 nội dung cơ bản: (i) sự tham gia của quản lý chuyên nghiệp thể hiện ở việc trao quyền và trách nhiệm quản lý cho người đứng đầu tổ chức hành chính; (ii) các tiêu chuẩn và chỉ báo hiệu quả, thể hiện ở việc xác định rõ mục tiêu, mục đích và các chỉ số, chỉ báo đo lường, đánh giá kết quả, hiệu quả các dịch vụ công; (iii) kiểm soát các đầu ra thể hiện ở việc đề cao kết quả hơn quy trình và việc phân bổ các nguồn lực gắn với hiệu quả được đo lường, đánh giá; (iv) phân tách các đơn vị trong khu vực công theo hướng phi tập trung hóa, thể hiện ở việc chia tách đơn vị sản xuất với đơn vị cung cấp bao gồm cả sử dụng hợp đồng thuê khoán trong và ngoài khu vực dịch vụ công; (v) chuyển mạnh sang cạnh tranh trong khu vực công bằng cách áp dụng các thủ tục đấu thầu và hợp đồng nhằm giảm chi phí và tăng hiệu quả; (vi) áp dụng các phong cách quản lý tư nhân, thể hiện qua việc chuyển đổi từ “đạo đức công vụ kiểu quân sự” sang chế độ linh hoạt trong tuyển dụng, đãi ngộ và sử dụng các công cụ quản lý của khu vực tư nhân bao gồm cả các kỹ thuật quan hệ công chúng trong khu vực công; (vii) tăng cường kỷ luật và tiết kiệm trong sử dụng các nguồn lực, thể hiện qua việc cắt giảm chi phí trực tiếp, tăng kỷ luật lao động, giảm bớt các “chi phí tuân thủ” đối với kinh doanh và tăng kiểm tra các nguồn lực của khu vực công bảo đảm “làm nhiều hơn với chi phí ít hơn”.

Mô hình “phát minh lại”: Mô hình này được Osborne và Gaebler đưa ra năm 1992, trong cuốn sách nổi tiếng *Quản lý phát minh lại (Reinventing government)*⁽⁸⁾ để giải quyết vấn đề làm

thế nào cải cách được hành chính công bảo đảm hiệu lực, hiệu quả hơn. Theo đó, hành chính công cần chuyển đổi sang “quản lý theo tinh thần doanh nghiệp”. Điều này đặt ra vấn đề “mới” cho NPM là quản lý hành chính công để thúc đẩy tăng thu nhập, thay cho vấn đề “xưa cũ” là cắt giảm chi tiêu công.

Mô hình NPM “phát minh lại” đặc trưng bởi 7 yếu tố cơ bản⁽⁹⁾, gồm: (i) xúc tác và điều chỉnh: quản lý hành chính công chuyển trọng tâm từ tăng cường xây dựng khu vực công sang thúc đẩy phát triển khu vực tư nhân; chuyển đổi từ quản lý sang điều chỉnh, định hướng khu vực tư nhân tham gia nhiều hơn vào giải quyết các vấn đề của xã hội; (ii) dựa vào cộng đồng: quản lý hành chính công chuyển từ bao cấp, làm thay cho cộng đồng sang dựa vào cộng đồng thông qua việc trao quyền và mở rộng sự tham gia của các gia đình, các cộng đồng trong giải quyết các vấn đề của họ; (iii) cạnh tranh: quản lý hành chính công chuyển từ cơ chế độc quyền sang cơ chế cạnh tranh giữa các bên liên quan trong sản xuất, cung cấp hàng hóa công, dịch vụ công; (iv) theo đuổi sứ mệnh: quản lý hành chính công chuyển từ cơ chế hoạt động theo quy tắc sang cơ chế hoạt động theo sứ mệnh.

Các tổ chức hành chính được trao quyền xác định rõ sứ mệnh và mục tiêu để căn cứ vào đó xác định các quy tắc, kế hoạch, biện pháp để các thành viên cùng thực hiện; (v) hướng đến kết quả: quản lý hành chính công chuyển từ chú trọng kiểm soát đầu ra sang chú trọng kiểm soát kết quả và dựa vào kết quả để đánh giá hiệu quả sản xuất, cung cấp hàng hóa công, dịch vụ công; (vi) phục vụ khách hàng: quản lý hành chính công chuyển từ phân bổ nguồn lực cho người sản xuất, người cung cấp sang phân bổ nguồn lực cho người sử dụng như khách hàng của hàng hóa công, dịch vụ công; (vii) phi tập trung: quản lý hành chính công

chuyển từ hệ thống bộ máy tổ chức công kênh, tích tụ các nguồn lực bao gồm cả thông tin, sang hệ thống các bộ máy tổ chức gọn nhẹ với các nguồn lực được phân bổ, huy động và sử dụng trực tiếp, nhanh chóng, kịp thời, hiệu quả; (viii) phát triển thị trường: quản lý hành chính công theo kiểu “doanh nghiệp”, không giản đơn tìm cách đáp ứng nhu cầu thị trường hiện hành mà hướng đến việc tạo ra thị trường mới để phục vụ hiệu quả hơn các nhu cầu của xã hội.

Mô hình NPM “phát minh lại” được xây dựng nhằm bảo đảm cho nhà nước hoạt động hiệu quả hơn trong việc đáp ứng các nhu cầu phát triển của xã hội. Mô hình này nhấn mạnh, cải cách hành chính công cần tập trung vào cải cách quản lý, quản trị sao cho các vấn đề của xã hội được xem xét và giải quyết thông qua hành động tập thể với cách thức quản lý, quản trị được “phát minh lại” theo tinh thần doanh nghiệp hiệu lực, hiệu quả hơn.

Mô hình cải cách quản lý công: Hai tác giả Pollitt và Bouckaert đã đưa ra mô hình cải cách quản lý công (public management reform) lần đầu vào năm 2000 và liên tục sửa đổi, tái bản đến lần thứ tư vào năm 2017. Theo các tác giả, cải cách quản lý công là các thay đổi trong các cấu trúc và các quá trình của các tổ chức khu vực công với mục tiêu là làm cho chúng hoạt động tốt hơn.

Cải cách quản lý công được cho là trải qua ba làn sóng. Làn sóng thứ nhất diễn ra trong những năm 1960 - 1970, đặc trưng bởi kế hoạch hóa duy lý, thứ bậc và phân tích chi phí - ích lợi. Làn sóng thứ hai xảy ra từ cuối những năm 1970 đến cuối những năm 1990, đặc trưng bởi các mô hình NPM với các phương pháp, kỹ thuật nâng cao hiệu quả và “quản lý tốt hơn”. Làn sóng thứ ba từ cuối những năm 1990 đến 2010, đặc trưng bởi các yếu tố nổi bật như quản trị, mạng lưới, đối tác, tham gia, minh bạch, niềm tin⁽¹⁰⁾.

Mô hình cải cách quản lý công được Pollitt và Bouckaert trình bày dưới dạng sơ đồ logic gồm 4 nhóm yếu tố, trong đó ở vị trí trung tâm là yếu tố “quá trình ra quyết định” của giới tinh hoa, cụ thể là các nhà quản lý cấp cao.

Quá trình ra quyết định trả lời câu hỏi cơ bản là: điều gì được mong đợi và khả thi? Yếu tố này chịu ảnh hưởng trực tiếp của hai yếu tố là (i) các lực lượng kinh tế - xã hội bao gồm (i.i) các lực lượng kinh tế toàn cầu và (i.ii) các biến đổi dân số - xã hội ảnh hưởng đến (i.iii) các chính sách kinh tế - xã hội; và (ii) hệ thống chính trị bao gồm (ii.i) các ý tưởng quản lý mới, (ii.ii) áp lực từ công dân và (ii.iii) các ý tưởng của đảng phái chính trị. Quá trình ra quyết định tác động trực tiếp tới “hệ thống hành chính” bao gồm (iii.i) nội dung cải cách, (iii.ii) quá trình thực thi và (iii.iii) các kết quả đạt được. Đồng thời, “hệ thống hành chính” có ảnh hưởng ngược trở lại đối với “quá trình ra quyết định của giới tinh hoa”.

Trong đó, “các kết quả đạt được” có mối liên hệ ngược với quá trình ra quyết định và với quá trình thực hiện. Mô hình cải cách quản lý công có một yếu tố nữa là “các sự kiện bất ngờ” bao gồm, ví dụ các thảm họa hay các sự cố có thể ảnh hưởng tới quá trình ra quyết định và tác động tới hệ thống chính trị và hệ thống này có mối tương tác với các lực lượng kinh tế - xã hội.

Khác với nhiều nhà cải cách hành chính, Pollitt và Bouckaert nhấn mạnh rằng, cải cách quản lý công là quá trình chính trị, tổ chức, kinh tế, công nghệ với các kết quả hoàn toàn không xác định được từ trước. Do vậy, các nhà cải cách cần thận trọng đánh giá tình hình và những vấn đề nảy sinh để có thể ra quyết định và thực thi quyết định với hiệu lực, hiệu quả cao nhất và chấp nhận chi phí bao gồm cả rủi ro với mức độ ít nhất có thể.

Theo mô hình này, NPM đặc trưng bởi các thành tố: (i) hiệu quả thông qua đo lường các sản

phẩm đầu ra; (ii) các hình thức tổ chức tinh gọn, phẳng, nhỏ, chuyên môn hóa thay cho các hình thức tổ chức to lớn, công kênh, đa chức năng; (iii) sử dụng rộng rãi các hợp đồng thay thế cho các quan hệ thứ bậc; (iv) áp dụng các cơ chế thị trường, hoặc cơ chế kiểu thị trường bao gồm cơ chế đấu thầu cạnh tranh, các bảng xếp hạng khu vực công và chế độ trả công gắn với hiệu quả; (iv) đặt trọng tâm dịch vụ vào người sử dụng như “khách hàng” và áp dụng các kỹ thuật cải tiến chất lượng.

3. Các mô hình hậu quản lý công mới

Theo quy luật tiến hóa, NPM xuất hiện như là kết quả của cải cách các mô hình hành chính công truyền thống để thích ứng với những biến đổi mới trong môi trường kinh tế - xã hội nửa cuối thế kỷ XX đầu thế kỷ XXI. Đến lượt nó, NPM được cải tiến và xuất hiện hậu quản lý công mới (Post - New Public Management - Post - NPM)⁽¹¹⁾, nhằm đáp ứng các yêu cầu mới.

Các mô hình hậu NPM gồm: (i) mô hình quản trị công; (ii) mô hình dịch vụ công mới; (iii) mô hình quản trị thời đại số; (iv) mô hình quản trị công mới và (v) mô hình nhà nước Vebơ mới.

Mô hình quản lý giá trị công (Public Value Management - PVM)⁽¹²⁾ do Morre đưa ra năm 1995. Mô hình PVM đặt trọng tâm vào các giá trị và các mong muốn của tập thể, cộng đồng không phải là các giá trị của cá nhân như trong NPM. Theo mô hình PVM, người quản lý là người được nhân dân bổ nhiệm để tìm kiếm và xác định các giá trị công và không phải là người thiết kế các công cụ để thực hiện các mục tiêu được giao cho. Người quản lý là người đổi mới, có nhiệm vụ nghiên cứu xem các thể chế công làm gì và có thể làm như thế nào để thay đổi các thể chế công đó.

Mô hình dịch vụ công mới (New Public Service - NPS)⁽¹³⁾ do Robert B. Denhardt và Janet V.

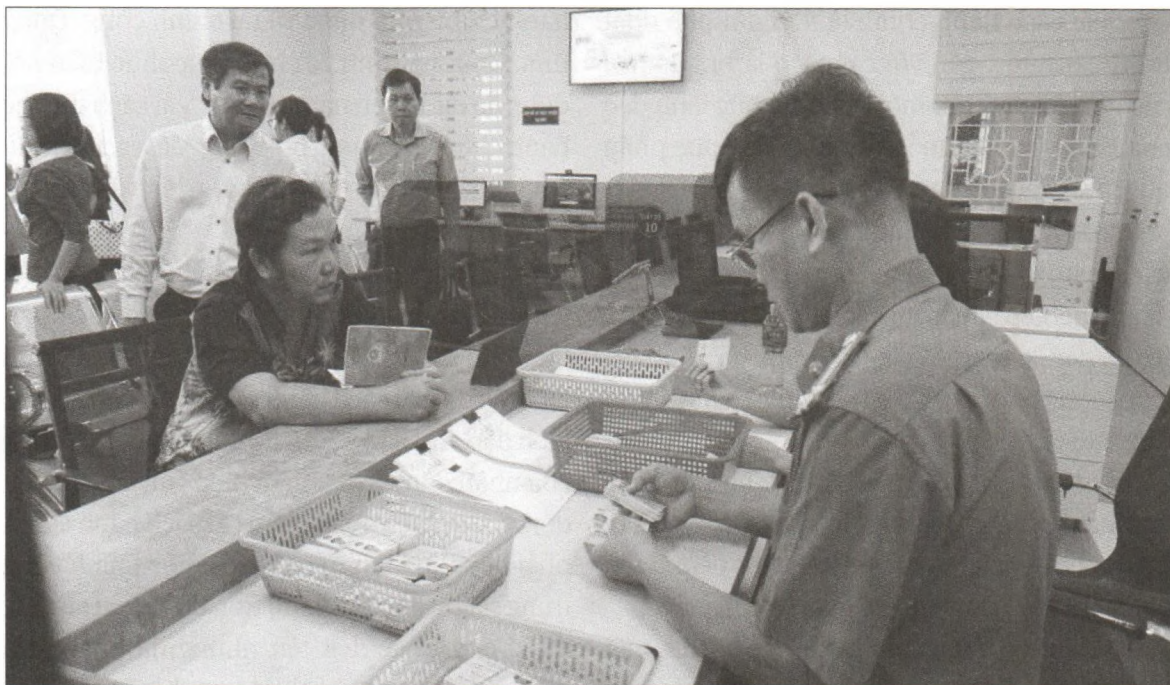
Denhardt đưa ra năm 2000. Mô hình NPS dựa trên 4 yếu tố là: (i) công dân dân chủ; (ii) xã hội công dân và tập trung vào cộng đồng; (iii) tổ chức theo lý thuyết nhân văn và (iv) lý thuyết diễn ngôn.

Theo mô hình NPS, vai trò của dịch vụ công là giúp các công dân theo đuổi các lợi ích chung, mà không phải là kiểm soát hay chỉ đạo xã hội.

Mô hình NPS hoạt động theo tám nguyên lý bao gồm: (i) phục vụ và không chỉ huy, (ii) đặt lợi ích công là mục tiêu không phải là sản phẩm phụ, (iii) tư duy chiến lược và hành động dân chủ, (iv) phục vụ công dân, không phải khách hàng, (v) trách nhiệm giải trình không đơn giản là báo cáo cấp trên mà công khai, minh bạch với công dân, (vi) coi trọng phát triển con người hơn coi trọng tăng năng suất, (vii) coi trọng công dân và dịch vụ công hơn doanh nghiệp và kinh doanh. Do vậy, (viii) động lực cơ bản của đội ngũ nhân sự hành chính công không phải là đầu ra, hiệu quả mà là bảo đảm dịch vụ công đáp ứng nhu cầu của xã hội.

Mô hình quản trị thời đại số (Digital Era Governance - DEG)⁽¹⁴⁾ được trình bày rõ trong công trình nghiên cứu của Dunleavy và các cộng sự năm 2005. Luận điểm cơ bản của mô hình DEG là phê phán NPM vì không đạt được mục tiêu mong muốn với nguyên lý như sự phân rã, cạnh tranh và khuyến khích. Mô hình DEG bao gồm chuyển đổi số đối với các quá trình hành chính, sự tái hợp nhất và sự toàn vẹn dựa vào nhu cầu.

Theo mô hình DEG, mối quan hệ thông tin trong khu vực công được thiết kế lại để bảo đảm sử dụng các công nghệ thông tin và giao tiếp thông qua các phương tiện xã hội, hạ tầng di động và nhất là chính phủ điện tử. Nhờ vậy, mối quan hệ giữa nhà nước và công dân trở nên thuận lợi hơn, dễ dàng hơn và hiệu quả hơn.



Tiếp nhận, giải quyết thủ tục căn cước công dân cho người dân tại Trung tâm Hành chính công tỉnh Tây Ninh _ Ảnh: tcnn.vn

Mô hình quản trị công mới (New Public Governance - NPG)⁽¹⁵⁾ do Osborne khởi xướng năm 2006. Mô hình NPG vượt ra ngoài phạm vi quan hệ giữa hành chính và quản lý. Mô hình này nhấn mạnh yếu tố mạng lưới do xuất hiện “xã hội mạng lưới”⁽¹⁶⁾, sự tham gia, đối tác, các dịch vụ thống nhất và cách thức mới cùng sản xuất và tập trung vào công dân tích cực⁽¹⁷⁾.

Động lực hoạt động của đội ngũ nhân sự theo NPM là động lực doanh nghiệp để tăng hiệu quả và giảm chi phí. Động lực của NPG là huy động sự tham gia của xã hội và nâng cao bình đẳng xã hội. Ba đặc trưng nổi bật của NPG là hợp tác công - tư, minh bạch và các ban đại diện người sử dụng dịch vụ công⁽¹⁸⁾.

Mô hình Nhà nước Vebo mới (Neo-Weberian State - NWS)⁽¹⁹⁾ do Dreschler, Kattel và Lynn đưa ra năm 2008. Mô hình này chủ trương kết hợp các giá trị kinh doanh với các nguyên tắc tổ chức theo lý thuyết nhiệm sở của Vebo.

Cụ thể là kết hợp xu hướng bên trong tập trung gồm các quy tắc nhiệm sở với xu hướng bên ngoài gồm các chỉ báo đo lường nhu cầu và mong muốn của công dân; sự kết hợp dân chủ đại diện với tư vấn và đại diện trực tiếp của công dân; hiện đại hóa pháp luật nhằm khuyến khích chính phủ đạt kết quả thay vì tuân theo các quy trình quản lý nguồn lực; kết hợp chuyên nghiệp hóa đội ngũ nhân sự trong hoạt động pháp luật với hoạt động đáp ứng nhu cầu của công dân. Trong các đặc trưng của mô hình NWS, nổi bật nhất là “đo lường hiệu quả” và “minh bạch”.

4. Vận dụng các mô hình quản lý hành chính công trong cải cách hành chính ở Việt Nam

Việt Nam đang thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021 - 2030 (gọi tắt là Chương trình 2021)⁽²⁰⁾. Chương trình 2021 xác định rõ 5 quan điểm chỉ đạo cải cách hành chính, gồm:

(i) cải cách hành chính là một đột phá phát triển đất nước, gắn với cải cách lập pháp, cải cách tư pháp và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng, góp phần xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa;

(ii) cải cách hành chính phải xuất phát từ lợi ích của nhân dân, doanh nghiệp; lấy người dân, doanh nghiệp làm trung tâm; lấy sự hài lòng của người dân, doanh nghiệp là thước đo đánh giá chất lượng phục vụ của các cơ quan hành chính nhà nước các cấp;

(iii) các nội dung cải cách hành chính phải được tiến hành đồng bộ, thống nhất, có trọng tâm, trọng điểm, phù hợp với điều kiện thực tiễn và góp phần phát triển kinh tế - xã hội của đất nước;

(iv) cải cách hành chính phải gắn với đổi mới tư duy và hành động sáng tạo; đổi mới phương thức quản trị hiện đại, ứng dụng công nghệ số, chuyển đổi số, tận dụng các thành tựu của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, với lộ trình, bước đi phù hợp;

(v) cải cách hành chính phải kế thừa các thành tựu cải cách hành chính nhà nước trong giai đoạn vừa qua; tiếp thu những kinh nghiệm, những bài học thành công trong cải cách của các nước có nền hành chính phát triển để vận dụng vào thực tiễn một cách phù hợp.

Về mục tiêu chung, Chương trình 2021 tiếp tục thực hiện mục tiêu xây dựng nền hành chính dân chủ, chuyên nghiệp, hiện đại, hiệu lực, hiệu quả đã được xác định trong Chương trình giai đoạn 2001 - 2010 (Chương trình 2001). Đồng thời, bổ sung mục tiêu mới là xây dựng nền hành chính “tinh gọn”, “có năng lực kiến tạo phát triển, liêm chính, phục vụ nhân dân” theo tinh thần Đại hội XIII của Đảng.

Về nội dung, Chương trình 2021 tiếp tục thực hiện 3 nội dung của Chương trình giai đoạn 2001-2010 là cải cách thể chế, tổ chức bộ máy

hành chính nhà nước và tài chính công. Đồng thời, Chương trình 2021 tiếp tục thực hiện nội dung đã được nêu năm 1994 là “cải cách thủ tục hành chính”, bổ sung nội dung “cải cách chế độ công vụ” và “xây dựng, phát triển Chính phủ điện tử, Chính phủ số”.

Có thể thấy các yếu tố hợp lý của NPM và hậu NPM ít nhiều được phản ánh trong các quan điểm chỉ đạo và các nội dung của Chương trình 2021. Ví dụ, cải cách hành chính gắn với đổi mới lãnh đạo, quản trị, quản lý nhằm phục vụ lợi ích của nhân dân và doanh nghiệp gắn với chuyển đổi số. Đặc biệt, quan điểm cải cách hành chính phải tiếp thu kinh nghiệm, bài học thành công trong cải cách hành chính trên thế giới, trong đó, dù không nhắc đến tên nhưng đã phản ánh những thành tựu của NPM trên thế giới.

Ở Việt Nam, một số nghiên cứu không trực tiếp nhắc đến NPM, hậu NPM và các biến thể của nó nhưng đã nhấn mạnh những nội dung liên quan. Ví dụ, một số nhà nghiên cứu nhấn mạnh rằng cải cách hành chính không đơn thuần là cải cách thủ tục hành chính. Thực chất đó là sự đổi mới phương thức quản lý nhà nước, đổi mới thể chế quản lý hành chính nhà nước, trong đó cần phân định rõ lãnh đạo với quản lý với hành chính và phân công lao động giữa Nhà nước, thị trường và xã hội. Tuy nhiên, vấn đề của quản lý không giản đơn là ai làm được và làm tốt cái gì thì giao cho cái đó, mà vấn đề làm việc gì cho ai và vì ai. Điều này gắn với việc cải cách thể chế, trong đó cần cụ thể hóa phương thức “Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, Nhân dân làm chủ”.

Một số nghiên cứu đã bước đầu tìm hiểu, giới thiệu về NPM để: gọi mở hướng vận dụng NPM vào cải cách hành chính ở Việt Nam, đổi mới hành chính công theo hướng áp dụng quản lý công hiện đại, đổi mới hành chính công truyền

thống sang quản lý công mới, cảnh báo NPM không phải “chiếc đũa thần” và cần tính đến đặc điểm của môi trường chính trị để áp dụng phù hợp⁽²¹⁾ và đổi mới từ NPM đến quản trị số.

Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là vận dụng nội dung gì, yếu tố gì của NPM và hậu NPM vào nội dung cụ thể nào của cải cách hành chính ở Việt Nam?

Một số đề xuất cụ thể theo tinh thần NPM và hậu NPM là áp dụng cơ chế cạnh tranh như ký hợp đồng cung ứng dịch vụ công trên cơ sở kết quả đấu thầu công khai và công bằng trong cung ứng dịch vụ công.

Một số đề xuất khác có thể cần phải xem xét kỹ lưỡng hơn, ví dụ đề xuất áp dụng việc cấp phát ngân sách theo chương trình, dự án và đề xuất cơ cấu lại những đơn vị sự nghiệp công kênh, kém hiệu quả thành các đơn vị tự chủ. Bởi vì chương trình, dự án và tự chủ đều có thể kém hiệu lực, kém hiệu quả nếu thiếu căn cứ khoa học và thực tiễn áp dụng cơ chế quản lý kiểu thị trường phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội cụ thể.

Có thể thấy rằng, vấn đề của tự chủ là làm thế nào nâng cao năng lực của cơ quan cung cấp dịch vụ công chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc sử dụng có hiệu quả các khoản đầu tư ngân sách nhà nước, mà không phải là vấn đề cắt giảm ngân sách nhà nước. Liên quan đến tự chủ đại học, có thể tham khảo cách làm theo NPM và hậu NPM là thực hiện “tập đoàn hóa” đại học công lập.

Việc áp dụng NPM với các biến thể khác nhau bao gồm cả hậu NPM đòi hỏi phải xem xét, nghiên cứu một cách hệ thống từng tình huống cải cách hành chính cụ thể. Trong đó, điều cơ bản, quan trọng hàng đầu là nghiên cứu kỹ lưỡng các nội dung, thành phần, đặc điểm, tính chất của các biến thể NPM và hậu NPM. Ví dụ, NPM và các biến thể của nó nhấn mạnh sự cần thiết phải đổi mới quản lý hành chính công

trong cải cách hành chính công theo hướng áp dụng các nguyên lý quản lý của khu vực tư nhân.

NPM và các biến thể của nó nhấn mạnh việc chuyển trọng tâm quản lý dựa vào đầu vào sang quản lý dựa vào đầu ra, kết quả, hiệu quả được đo lường, đánh giá một cách khoa học. NPM và các biến thể của nó nhấn mạnh việc áp dụng các cơ chế kiểu kinh doanh nhưng không đơn thuần coi người sử dụng là “khách hàng” và không kích cung mà kích cầu trong sản xuất, cung ứng hàng hóa công, dịch vụ công. Ví dụ, Nhà nước có thể hỗ trợ tài chính dưới dạng các phiếu giảm giá trực tiếp cho người sử dụng hàng hóa công, dịch vụ công để họ lựa chọn và trả các khoản này (phiếu giảm giá) cho nhà sản xuất, nhà cung cấp mà họ lựa chọn.

Trong lĩnh vực giáo dục - như một lĩnh vực cung cấp dịch vụ công đặc biệt, các nguyên tắc công bằng xã hội và bình đẳng về cơ hội giáo dục được chú trọng thực hiện, bảo đảm đáp ứng nhu cầu học tập của nhân dân và đào tạo nguồn nhân lực trình độ cao cho sự phát triển kinh tế - xã hội⁽²²⁾. Bài học tốt trên thế giới và tổng kết thực tiễn ở Việt Nam là từng bước vững chắc thực hiện phổ cập giáo dục tiểu học, phổ cập giáo dục mẫu giáo, phổ cập giáo dục trung học cơ sở và tiến tới phổ cập giáo dục trung học phổ thông □

Ngày nhận bài: 3-8-2022; Ngày bình duyệt: 18-9-2022; Ngày duyệt đăng: 26-9-2022.

(1) Nazmul Ahsan Kalimullah, Kabir M. Ashraf Alam, M. M. Ashaduzzaman Nour: “*New Public Management: Emergence and Principles*”, *BUP Journal*, 1(1) 2012, pp.2219-4851.

(2), (3), (6) Gernod Gruening: “*Origin and theoretical basis of New Public Management*”, *International Public Management Journal*, 4, (2001), pp.1-25.

- (4) Xem: Simon, H. A: *A comment on "The science of public administration"*, *Public Administration Review*, 7, 1947, 200 - 203; Simon, H. A (ed.): *Administrative behavior: a study of decision-making in administrative organization*, New York, The Free Press, 1976.
- (5) Waldo, D: *A symposium planning programming budgeting system reexamined: development, analysis and criticism*, *Public Administration Review*, 29, 1969, pp.111-112.
- (7) Xem: Hood, C. C: *A public management for all seasons?* *Public Administration and Public Policy*, 69, 1991, pp.3-19.
- (8) Osborne, D. and Gaebler, T.: *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- (9) David T. Osborne: *Reinventing government*, *Leadership Abstract*, 6 (1)-1993, pp.2-3.
- (10) Pollitt, C. and Bouckaert, G: *Public Management Reform: A comparative analysis*, Oxford University press, 2011, pp.11.
- (11) Xem: Rodney Scott, Flavia Donadelli: *Theoretical paradigms in the reform of the New Zealand public service: is post-NPM still a myth?*, For presentation at *The 2021 World Congress for Political Science*, Lisbon, Portugal, 7-2021; Aristovnik, Aleksander, Eva Murko, and Dejan Ravšelj: *From Neo-Weberian to Hybrid governance models in public administration: differences between state and local self-government*, *Administrative Sciences*, 12(26)-2022.
- (12) Moore, M: *Creating public value: strategic management in government*, Cambridge, UK: Harvard University Press, 1995.
- (13) Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V: *The new public service: serving rather than steering*, *Public Administration Review*, 60(6), 2000, pp. 549-559.
- (14) Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J: *New public management is dead long live digital-era governance*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 2005, pp.467-494.
- (15) Xem: Osborne, S. P (ed.): *The new public governance*, *Public Management Review*, 8(3)-2006, pp. 377-387; Osborn, S. (ed.): *The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London and New York, Routledge, Taylor and Francis, 2010.
- (16) Castells, M: *The rise of the network society* (2nd edn.), Chichester, West Sussex, WileyBlackwell, 2010.
- (17) Narathip Sriram, Chaleomphong Misomnai, Jirawat Metasuttirat, Chamnian Rajphaetyakhom: *A comparative analysis of new public management new public service and new public governance*, *Asian Political Science Review*, 3(2)- 2019, pp.32-39.
- (18) Pollitt, C. and Bouckaert, G.: *Public management reform: A comparative analysis - Into the age of austerity*, Oxford University Press, 2017.
- (19) Xem: Drechsler, W. and Kattel, R.: *Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but certainly, adieu, NPM!*, *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Special issue: "A distinctive European model? The Neo-Weberian State" 1 (2)-2008, pp 95-99; Lynn, L., Jr: *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a concept and its implications*, *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Special issue: "A distinctive European model? The Neo-Weberian State", 1 (2)-2008, pp.17-30.
- (20) Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam: Nghị quyết số 76/NQ-CP "Ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021 - 2030", ngày 15-7-2021.
- (21) Lê Anh Tuấn: "Quản lý công mới: Xu hướng cải cách", Tạp chí *Tổ chức nhà nước*, 1-2018.
- (22) Lê Ngọc Hùng: "Mở rộng cơ hội giáo dục và phát triển nguồn nhân lực trình độ cao từ góc độ tiếp cận lý thuyết hệ thống", Tạp chí *Lý luận chính trị*, 3-2022.