

Hoàn thiện thể chế về công khai, minh bạch trong quản lý HCNN

Cơ sở của nguyên tắc công khai, minh bạch trong hoạt động của các cơ quan nhà nước bắt nguồn từ các học thuyết về sự kiểm soát (hạn chế) quyền lực nhà nước. Bởi lẽ, những cá nhân, tổ chức đại diện quyền lực nhà nước luôn có xu hướng lạm quyền:

Trong việc tạo dựng một chính phủ con người quản lý con người, khó khăn lớn nằm ở chỗ trước hết phải bảo đảm chính phủ kiểm soát được những người phải quản lý và tiếp theo bảo đảm chính phủ phải kiểm soát được chính bản thân mình (Madison James, 1788). Vì vậy, một nền dân chủ thực sự chỉ có khi quyền lực nhà nước được kiểm soát, hạn chế bởi những thiết chế dân chủ, người dân được tham gia vào các quá trình xã hội. Để hạn chế quyền lực nhà nước, các quốc gia áp dụng và thực thi những phương thức hạn chế quyền lực nhà nước từ bên trong như Hiến pháp và hệ thống luật pháp, tổ chức bộ máy theo các hình thức phân quyền và cơ chế kiểm chế, đối trọng quyền lực khác nhau. Trong đó, công khai, minh bạch được coi là một trong những phương thức hạn chế quyền lực nhà nước từ bên ngoài. Theo đó, nhà nước với tư cách là chủ thể của quyền lực công phải công khai, minh bạch hoạt động của mình với toàn thể xã hội và công chúng.

Theo từ điển tiếng Việt, công khai “là việc không giữ kín, mà để cho mọi người đều có thể biết”. Minh bạch là “rõ ràng, rành mạch”. Trong hoạt động của bộ máy nhà nước, công khai nghĩa là mọi hoạt động của nhà nước phải được công bố hoặc phổ biến, truyền tải trên các phương tiện thông tin đại chúng, làm cho mọi người dân có thể tiếp cận được các quyết định của nhà nước một cách dễ dàng; minh bạch nghĩa là không những phải công khai mà còn phải trong sáng, không khuất tất, không rắc rối, không gây khó khăn cho công dân trong tiếp cận thông tin. Trên tinh thần đó, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 (được sửa đổi, bổ sung năm 2007 và 2010) đưa ra khái niệm: “Công khai là việc cơ quan, tổ chức, đơn vị công bố, cung cấp thông tin chính thức về văn bản, hoạt động hoặc về nội dung nhất định” (Điều 2, khoản 2). Như vậy, có thể hiểu công khai, minh bạch trong quản lý hành chính nhà nước là việc làm cho mọi người dân có thể biết và hiểu cơ quan hành chính nhà nước có chức năng, nhiệm vụ gì, hoạt động như thế nào trong khuôn khổ phù hợp với thực tiễn và các quy định của pháp luật.

Với hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước, một trong những chức năng chủ yếu là cung cấp dịch vụ hành chính (dịch vụ công) cho công dân, tổ chức, doanh nghiệp. Hoạt động này mang tính chất phục vụ nhân dân nhiều hơn, hiệu quả của hoạt động hành chính xét dưới góc độ cung cấp dịch vụ công được đánh giá bằng mức độ hài lòng của người dân và chất lượng, hiệu quả cung cấp dịch vụ. Nói cách khác, khi chất lượng và hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính được nâng cao thì mức độ hài lòng của nhân dân cũng tăng lên, điều đó phụ thuộc vào mức độ công khai, minh bạch trong hoạt động hành chính. Ngược lại, khi sự công khai, minh bạch không được đề cao, quá trình xây dựng thể chế sẽ có chỗ cho hiện tượng “mua, bán chính sách”, thủ tục hành chính không rõ ràng là cơ hội để cán bộ công quyền nhũng nhiễu, hạch sách người dân, là môi trường để những hành vi tham nhũng, tiêu cực nảy sinh. Việc được tiếp cận với các thông tin cho phép công dân chất vấn, chỉ trích và cản trở các hành động của chính quyền mà họ không đồng tình, cũng như cho phép họ tìm cách uốn nắn các hành vi sai trái của các quan chức. Công khai gắn

liên với minh bạch. Chính phủ công khai, minh bạch phải có trách nhiệm tạo điều kiện để người dân có thể tiếp cận được với các văn bản và thông tin của chính quyền.

Dưới góc độ phòng, chống tham nhũng, việc bảo đảm và tăng cường công khai, minh bạch trong quản lý hành chính là một nội dung hết sức quan trọng, nhằm mục đích nâng cao hiệu quả phòng, ngừa, phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng. Tham nhũng xét về bản chất là hành vi lợi dụng quyền lực công để chiếm đoạt các lợi ích bất chính, nguyên nhân là do thiếu minh bạch. Có một nhận định về tham nhũng tại các quốc gia đang phát triển, đó là: tham nhũng tràn lan khi cơ hội cho tham nhũng rất cao và khả năng chịu trách nhiệm rất thấp. Khi cơ hội tham nhũng giảm đi, khả năng bị trừng trị tăng cao thì công chức sẽ phải ngần ngại, đắn đo mỗi khi có ý định tham nhũng. Sự ngần ngại, đắn đo này càng tăng và dần hình thành ý thức không dám tham nhũng khi hai khả năng trên được đảm bảo duy trì hiệu quả. Hai khả năng đó sẽ được đảm bảo, phát huy vai trò khi minh bạch và trách nhiệm giải trình được đề cao trong hoạt động công quyền.

Ở Việt Nam, quản lý hành chính nhà nước là một quá trình được xác định từ khâu ra quyết định quản lý nhà nước (xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật), chỉ đạo việc tổ chức thực hiện đến khâu thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các quy định đó. Trong hoạt động hành chính vẫn mang tính chất xin-cho; đội ngũ cán bộ, công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước còn nhiều biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền. Điều này gây khó khăn, phiền hà cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân mỗi khi có công việc cần giải quyết tại các cơ quan hành chính nhà nước. Sự quan liêu cùng với những thủ tục hành chính rườm rà, chồng chéo chính là những kẽ hở để một số cán bộ, công chức lợi dụng nhằm mưu lợi ích riêng. Theo Báo cáo số 130/BC-CP ngày 23/5/2012 của Chính phủ về sơ kết 5 năm triển khai thực hiện Luật Phòng, chống tham nhũng, kết quả thực hiện Chiến lược giai đoạn thứ nhất về việc thực hiện nhóm giải pháp công khai, minh bạch trong hoạch định chính sách, xây dựng và thực hiện pháp luật mới hoàn thành được 7/14 nội dung (tức 50% mục tiêu đề ra), 5/14 nội dung đang triển khai và có 2/14 nội dung chưa được triển khai. Vì vậy, việc tăng cường công khai, minh bạch hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và bộ máy hành chính nói riêng phải được coi là ưu tiên hàng đầu trong công tác phòng, chống tham nhũng, đặc biệt trong giai đoạn hiện nay ở Việt Nam nhằm đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Để thực hiện điều đó, trong quá trình hoàn thiện thể chế cần chú trọng các vấn đề sau đây:

1. Hoàn thiện các quy định pháp luật về quyền được thông tin

Việc công bố thông tin, có thể bao gồm cả báo cáo định kỳ, về nguy cơ tham nhũng trong các cơ quan hành chính là một yêu cầu quan trọng, vừa thể hiện và vừa giúp tăng cường tính minh bạch trong quản lý hành chính nhà nước. Theo đó, các cơ quan hành chính nhà nước cần định kỳ tiến hành rà soát các lĩnh vực công tác nhằm đánh giá đầy đủ về nguy cơ tham nhũng có thể phát sinh. Phương thức đánh giá có thể thông qua hoạt động kiểm tra hoặc thanh tra tùy thuộc vào quy mô và phạm vi tiến hành đánh giá. Ở cấp độ từng cơ quan, tổ chức, đơn vị, người đứng đầu có thể tiến hành kiểm tra định kỳ về các lĩnh vực hoạt động theo thẩm quyền hoặc kiểm tra đột xuất, kiểm tra theo chuyên đề trong các lĩnh vực có nguy cơ lạm quyền hoặc thường xuyên tiếp xúc với người dân. Ở cấp độ ngành,

lĩnh vực hoặc địa phương, người đứng đầu ngành, lĩnh vực hoặc chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thể tiến hành thanh tra về trách nhiệm quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực có phát sinh nhiều khiếu nại, tố cáo hoặc phàn nàn của người dân. Nội dung đánh giá sẽ tập trung vào các nhóm vấn đề có thể là nguyên nhân phát sinh tham nhũng, như tính công khai, minh bạch về trình tự, thủ tục và quy trình ra quyết định; cơ chế kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm trong hoạt động công vụ; công tác quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước; việc ban hành và thực hiện các chế độ, tiêu chuẩn, định mức thu chi ngân sách; kết quả thực hiện quy tắc ứng xử, quy tắc đạo đức nghề nghiệp và chi phí không chính thức trong các giao dịch với cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực hoặc chính quyền địa phương. Căn cứ vào kết quả đánh giá nguy cơ tham nhũng, các cơ quan chủ động có giải pháp phòng ngừa sớm từ bên trong cũng như giúp nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trong ngành, lĩnh vực. Từ phương diện người dân, việc tiến hành rà soát, đánh giá và công bố thông tin về nguy cơ tham nhũng sẽ giúp họ chủ động hơn trong việc tự tìm ra giải pháp ứng phó khi giao dịch trực tiếp với các cơ quan hành chính nhà nước.

Quyền được thông tin đã được ghi nhận tại Điều 69 Hiến pháp 1992: “Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí; có quyền được thông tin... theo quy định của pháp luật”. Hiện nay, pháp luật về quyền tiếp cận thông tin đã được ban hành, tuy nhiên do cơ chế đảm bảo thực hiện quyền này của người dân chưa đủ rõ ràng và hiệu lực nên hiệu quả thực thi trên thực tế chưa cao. Việc đảm bảo hiệu quả thực thi luật về quyền được thông tin là vấn đề rất quan trọng nhằm tăng cường công khai, minh bạch hoạt động của cơ quan nhà nước nói chung và đấu tranh phòng, chống tham nhũng nói riêng.

2. Sửa đổi, hoàn thiện và công khai quy định về danh mục bí mật nhà nước

Vấn đề cấp thiết hiện nay là xác định rõ nguyên tắc xác định danh mục bí mật của các bộ, ngành, địa phương; trên cơ sở đó hạn chế tình trạng phổ biến hiện nay là các bộ, ngành, địa phương thường lấy lý do thuộc danh mục bí mật nhà nước để từ chối cung cấp thông tin khi có yêu cầu. Việc công khai danh mục bí mật Nhà nước sẽ tạo điều kiện để người dân thực hiện tốt hơn vai trò giám sát việc thực hiện công khai của các cơ quan nhà nước. Đồng thời, đó là cơ sở pháp lý để ngăn chặn tình trạng lạm dụng hay lách quy định để từ chối quyền chính đáng trong thực hiện quyền giám sát của công dân.

3. Xây dựng hệ thống thông tin quốc gia về thủ tục hành chính và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước

Hệ thống thủ tục hành chính hiện nay rất phức tạp, đặc biệt là thủ tục hành chính trong các lĩnh vực liên quan đến quyền lợi hợp pháp của người dân. Các quy định về thủ tục hành chính nằm rải rác trong rất nhiều văn bản khiến người dân gặp khó khăn khi tìm hiểu và các cơ quan nhà nước khó áp dụng dẫn đến việc áp dụng không thống nhất. Xây dựng hệ thống dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính là biện pháp để khắc phục những yếu kém trên. Ngoài ra, để người dân dễ nắm bắt và áp dụng mỗi khi có việc đến cơ quan nhà nước, tại mỗi cơ quan, tổ chức cần xây dựng một hệ thống dữ liệu liên quan đến hoạt động của cơ quan, tổ chức hoặc liên quan đến lĩnh vực do mình quản lý. Hệ thống thông tin này phải được xây dựng và phát triển theo hướng dễ truy cập, dễ sử dụng, được cập nhật thường xuyên và miễn phí.

Một trong các mục tiêu của việc đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính là giảm phiền hà cho người dân, doanh nghiệp trong quá trình giải quyết công việc với các cơ quan quản lý nhà nước, qua đó giúp loại bỏ những lực cản do bộ máy hành chính đối với sự phát triển của xã hội nói chung và phát triển kinh tế nói riêng. Quá trình cải cách thủ tục hành chính gắn liền với việc đơn giản hóa các thủ tục và quy trình giải quyết công việc của người dân, doanh nghiệp, cũng như xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước và công khai các bộ thủ tục hành chính thuộc các lĩnh vực quản lý nhà nước. Như vậy, quá trình này cũng chính là việc thực hiện công khai và minh bạch hóa hoạt động hành chính. Những kết quả đạt được sẽ giúp người dân và doanh nghiệp hiểu rõ được các quyền, nghĩa vụ của mình, cũng như những thông tin khác có liên quan đến quá trình giải quyết công việc với cơ quan quản lý nhà nước về trình tự, thủ tục thực hiện và các biện pháp bảo đảm thực hiện quyền, nghĩa vụ. Đồng thời, quá trình này cũng giúp làm giảm tình trạng “đặc quyền về thông tin” - một hiện tượng cản trở quá trình công khai và minh bạch trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức khi người có thẩm quyền sử dụng những thông tin do mình có hoặc trực tiếp nắm giữ vì động cơ vụ lợi. Như vậy, cải cách thủ tục hành chính là tiền đề thúc đẩy quá trình công khai, minh bạch trong hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước.

4. Tiếp tục xây dựng, ban hành và áp dụng các bộ quy tắc ứng xử, đạo đức nghề nghiệp gắn với bồi thường về tính liêm chính đối với cán bộ, công chức

Việc ban hành, công khai và áp dụng các bộ quy tắc ứng xử, đạo đức nghề nghiệp trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị có ý nghĩa quan trọng nhằm tạo ra những khuôn mẫu, thước đo đối với cán bộ, công chức trong thi hành công vụ, nhiệm vụ. Qua đó, người dân và những người xung quanh, bao gồm cả chính những đồng nghiệp của cán bộ, công chức, viên chức trong cơ quan, tổ chức, đơn vị có thể giám sát hoạt động của họ. Quy tắc ứng xử, đạo đức nghề nghiệp cần đưa ra những yêu cầu về mặt thái độ và hành vi của cán bộ, công chức, viên chức trong khi thi hành công vụ, nhiệm vụ. Đồng thời, các hình thức xử lý trách nhiệm cũng cần được quy định rõ và tương xứng nhằm đảm bảo việc thực hiện các quy tắc ứng xử, đạo đức nghề nghiệp trên thực tế. Như vậy, khi các quy tắc ứng xử và đạo đức nghề nghiệp được thực hiện một cách nghiêm túc, sẽ góp phần tăng cường công khai, minh bạch trong hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị.

Bên cạnh đó, việc thường xuyên giáo dục, nâng cao ý thức của cán bộ, công chức về công khai, minh bạch và tính liêm chính cũng cần được coi trọng. Mỗi cán bộ, công chức phải coi việc thực hiện công khai, minh bạch trong khi thi hành công vụ, nhiệm vụ là trách nhiệm của mình. Tính liêm chính thể hiện phẩm chất của mỗi người, song cần được coi như một yêu cầu bắt buộc đối với cán bộ, công chức - những người là công bộc của nhân dân và phải gương mẫu trước nhân dân để họ “nói không với tham nhũng” và phát huy tinh thần trách nhiệm trong đấu tranh với những hành vi hoặc biểu hiện tiêu cực đó. Như vậy, việc nâng cao tính liêm chính trong đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức sẽ góp phần quan trọng vào việc cải thiện và nâng cao hiệu quả phòng ngừa, phát hiện tham nhũng từ bên trong mỗi cơ quan, tổ chức, đơn vị. Đồng thời, cần đẩy mạnh thực hiện công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về công khai, minh bạch, giáo dục chính trị, tư tưởng, đạo đức cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức và nhân dân; có chính sách truyền thông đúng đắn, hiệu quả về công khai, minh bạch và tác dụng của nó đối với công tác phòng, chống

tham nhũng; tǎng cường phối hợp giũa các cơ quan chức năng trong việc cung cấp thông tin cho các cơ quan báo chí.