

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

BÙI THỊ CÀN

**TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA CHÍNH PHỦ
TRONG HOẠCH ĐỊNH VÀ THỰC THI CHÍNH SÁCH CÔNG
Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

Chuyên ngành : Chính trị học

Mã số : 62.31.02.01

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ CHÍNH TRỊ HỌC

HÀ NỘI - 2018

**Công trình được hoàn thành tại
Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh**

**Người hướng dẫn khoa học: 1. PGS, TS. Vũ Hoàng Công
2. TS. Phạm Thế Lực**

Phản biện 1:

Phản biện 2:

Phản biện 3:

Luận án sẽ được bảo vệ trước Hội đồng cấp Nhà nước
Họp tại Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh
Vào hồi giờ, ngày..... tháng năm 2018

Có thể tìm hiểu luận án tại
- Thư viện Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh
- Thư viện Quốc gia

**DANH MỤC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU ĐÃ CÔNG BỐ CỦA
TÁC GIẢ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

1. Bùi Thị Cần (2016), “Những vấn đề pháp lý về trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong quá trình chính sách công ở Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học Trường Đại học Vinh*, Tập 45, (3B), tr.5-14.
2. Bùi Thị Cần (2017), “Điều kiện bảo đảm trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong hoạch định và thực thi chính sách công”, *Tạp chí Giáo dục và xã hội*, số 73(134), tr.87-93.
3. Bùi Thị Cần (2017), “Trách nhiệm giải trình của Chính phủ trước Quốc hội ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Khoa học Trường Đại học Thủ đô*, (15), tr.51-59.
4. Bùi Thị Cần (2017), “Trách nhiệm giải trình của chính phủ trong hoạch định và thực thi chính sách công - Sự cần thiết khách quan”, *Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội*, (4), tr.31 - 39.
5. Bùi Thị Cần (2017), “Trách nhiệm giải trình của chính phủ”, *Tạp chí Lý luận chính trị*, (4), tr.111-116.
6. Bùi Thị Cần (2017), “Vai trò của Chính phủ trong hoạch định và thực thi chính sách công - cơ sở thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ”, *Tạp chí Giáo dục và xã hội*, số 78 (139), tr.50-53.

KẾT LUẬN

Trên thế giới và ở Việt Nam đã có những nghiên cứu về trách nhiệm giải trình của chính phủ, TNGT của chính phủ trong quá trình chính sách công. Những kết quả nghiên cứu đó có ý nghĩa rất quan trọng cả phương diện lý luận và thực tiễn. Tuy nhiên, vấn đề TNGT của Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC ở Việt Nam thì chưa được nghiên cứu cụ thể, hệ thống và đang còn là khoảng trống lớn trong nghiên cứu khoa học để đáp ứng những đòi hỏi của thực tiễn chính trị đất nước. Đặc biệt, với xu hướng cải cách chính trị trên thế giới và ở Việt Nam đang hướng đến xây dựng Nhà nước - Chính phủ kiến tạo sự phát triển, liêm chính và hành động thì những yêu cầu về TNGT của Chính phủ và sự tham gia của người dân đang trở nên bức thiết.

Thực tế việc thực hiện TNGT của Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC ở Việt Nam mặc dù đã có được những kết quả quan trọng nhưng cũng còn không ít hạn chế. Những thành công, hạn chế và nguyên nhân của các vấn đề đó đã được luận án phân tích, đánh giá trong chương 3, nhất là xác định và nắm chắc các nút thắt, các vấn đề nan giải trong từng phương diện làm cơ sở thực tiễn quan trọng để đề xuất giải pháp.

Từ cơ sở nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn về TNGT của Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC, luận án đã bước đầu đề xuất được hệ thống các giải pháp nhằm góp phần nâng cao việc thực hiện TNGT của Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC ở Việt Nam trong thời gian tới. Hệ thống giải pháp đó là: Nâng cao nhận thức của các cấp, các ngành và toàn xã hội về TNGT của Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC; Hoàn thiện các quy định pháp luật về TNGT, giám sát TNGT của Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC; Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, sự giám sát của các cơ quan nhà nước và tổ chức chính trị - xã hội đối với Chính phủ; Đẩy mạnh việc thực hiện TNGT của Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC trên thực tế một cách hiệu quả. Điều quan trọng trong từng giải pháp, việc nắm vững được các biện pháp mấu chốt là chìa khóa quan trọng để có thể tập trung góp phần nâng cao hiệu quả TNGT của Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC ở Việt Nam trước những yêu cầu ngày càng cao của sự phát triển đất nước và hội nhập quốc tế.

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trách nhiệm giải trình (accountability) đã trở thành một thuật ngữ thông dụng trong phát triển các lĩnh vực của đời sống xã hội nói chung, lĩnh vực chính trị nói riêng và được áp dụng như một công cụ để đánh giá năng lực của các thể chế điều hành, mà chủ yếu là vai trò của chính phủ. Chính phủ là chủ thể giữ một vai trò quan trọng trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách công (CSC) gắn liền với việc thực hiện trách nhiệm giải trình (TNGT) để đảm bảo tính hiệu lực, tính khả thi và dân chủ của quá trình đó. Từ góc độ lý luận cũng như thực tiễn cho thấy, việc thực hiện TNGT của chính phủ trong quá trình CSC mang tính khách quan và có ý nghĩa vô cùng quan trọng. Điều này thể hiện qua:

Thứ nhất, trách nhiệm giải trình được hình thành xuất phát từ những yêu cầu đặt ra trong cơ chế ủy quyền, quyền lực đại diện và trong sự phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực nhà nước, chống lại sự lạm quyền.

Với tư cách là chủ thể gốc của quyền lực, người dân có quyền được biết những người đại diện của mình đang thực thi các quyền lực được ủy nhiệm như thế nào, tức là nhà nước phải có TNGT trước nhân dân. Thực hiện TNGT của chính phủ trong hoạch định và thực thi CSC có vai trò, ý nghĩa quan trọng trên nhiều phương diện trong tiến trình đẩy mạnh dân chủ và pháp quyền, xây dựng một chính phủ mạnh, năng động, có trách nhiệm, giải quyết hiệu quả và kịp thời những vấn đề do thực tiễn đời sống đặt ra. Đồng thời, các cơ quan quyền lực nhà nước như lập pháp, hành pháp và tư pháp phải thực hiện TNGT lẫn nhau. Đó chính là thiết chế để giới hạn quyền lực của bộ máy nhà nước, trước hết là giới hạn quyền lực của các cơ quan nhà nước và sự kiểm soát giữa các cơ quan đó tạo ra sự kiềm chế, đối trọng về quyền lực nhằm đảm bảo quyền lực được sử dụng đúng mục đích và hiệu quả, chống lại sự lạm quyền.

Thứ hai, ở Việt Nam, việc thực hiện TNGT của Chính phủ trong thời gian qua đã có những kết quả đáng ghi nhận. Tuy vậy, việc thực hiện TNGT của Chính phủ trong hoạch định và thực thi CSC còn tồn tại những hạn chế đặt ra nhiều vấn đề nan giải.

Thứ ba, trước yêu cầu của sự phát triển đất nước và hội nhập quốc tế với những thời cơ và thách thức đan xen đặt ra nhiều áp lực đối với vai trò trung tâm của Chính phủ trong hoạch định và thực thi CSC để phát triển đất nước và hội nhập sâu rộng vào thế giới. Đặc biệt, TNGT của Chính phủ vừa là điều kiện, vừa là sự bảo đảm cho các chính sách phát triển kinh tế - xã hội, huy động và thu hút các dòng vốn đầu tư trong và ngoài nước.

Thứ tư, các nghiên cứu về TNGT của Nhà nước nói chung và TNGT của Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC nói riêng ở Việt Nam vẫn còn là khoảng trống lớn. Cho đến nay, chưa có một công trình khoa học chính trị nào nghiên cứu một cách có hệ thống về TNGT của Chính phủ trong hoạch định và thực thi CSC ở Việt Nam.

Nhận thức được tầm quan trọng của đề tài dưới cả góc độ lý luận và thực tiễn, nghiên cứu sinh đã lựa chọn nghiên cứu ***“Trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong hoạch định và thực thi chính sách công ở Việt Nam hiện nay”*** làm đề tài luận án tiến sĩ, chuyên ngành chính trị học.

2. Mục đích và nhiệm vụ

2.1. Mục đích nghiên cứu

Trên cơ sở làm rõ những vấn đề lý luận cơ bản về trách nhiệm giải trình của chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC và khảo sát thực trạng TNGT của Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC ở Việt Nam, luận án đề xuất các giải pháp cơ bản nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện TNGT của Chính phủ trong hoạch định và thực thi CSC ở Việt Nam trong thời gian tới.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

- Hệ thống hóa và đánh giá các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước liên quan đến đề tài luận án.

luận thông qua nhiều phương thức khác nhau trước xã hội.

Ba là, các cơ quan giám sát Chính phủ cần phải tăng cường rà soát các quy định pháp luật hiện hành về TNGT của Chính phủ, có sự đánh giá toàn diện, hệ thống và yêu cầu Chính phủ thực hiện một cách nghiêm túc, đầy đủ các quy định về TNGT trong quá trình hoạch định và thực thi CSC. Đồng thời, phải áp dụng các chế tài hiện có về những trường hợp thiếu trách nhiệm, thực hiện không đúng, không đầy đủ các quy định về TNGT. Việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với các chức danh trong Chính phủ cần đi vào thực chất, đưa ra các tiêu chí cụ thể, rõ ràng, tránh nể nang, hình thức, thực hiện văn hóa từ chức đối với lãnh đạo không thực hiện đúng trách nhiệm của mình, xử lý nghiêm các vi phạm quy định của pháp luật liên quan đến trách nhiệm giải trình. Đồng thời, khen thưởng và có các hình thức khuyến khích để việc thực hiện TNGT của Chính phủ ngày càng mạnh mẽ hơn, hiệu quả hơn.

4.2.4.2. Tăng cường phân công các nhiệm vụ của Chính phủ một cách cụ thể, rõ ràng trong hoạch định, thực thi chính sách gắn với cơ chế chịu trách nhiệm cá nhân

Thứ nhất, tổ chức bộ máy, hoạt động của Chính phủ cần được đổi mới theo hướng kiến tạo, năng động, phục vụ; phân công nhiệm vụ rõ ràng gắn với trách nhiệm và sự chịu trách nhiệm; xây dựng và nêu cao văn hóa từ chức của Chính phủ khi hoạt động yếu kém, không hiệu quả, gây ra những hậu quả nghiêm trọng.

Thứ hai, cần tăng cường trách nhiệm của người đứng đầu Chính phủ, các bộ ngành trong việc giải trình.

Thứ ba, bên cạnh việc xác định trách nhiệm của người đứng đầu thì việc phân công nhiệm vụ giữa các cán bộ, công chức thừa hành trong cơ quan hành pháp cũng cần phải rõ ràng để tránh tình trạng khi có hậu quả xảy ra không quy được trách nhiệm thuộc về ai, đổ lỗi cho cả tập thể.

người dân tham gia vào quá trình CSC cũng như giám sát việc thực hiện TNGT của Chính phủ thì điều quan trọng cần phải bảo đảm trên thực tế người dân có quyền năng thực sự.

Thứ hai, tạo điều kiện và phát huy mặt tích cực của báo chí, truyền thông trong việc tăng cường TNGT của Chính phủ.

Thứ ba, kiện toàn tổ chức, hoạt động và tạo điều kiện cho các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội - nghề nghiệp; cụ thể hóa cơ chế giám sát và phân biện xã hội của các tổ chức chính trị - xã hội, báo chí - truyền thông. Cần phải phát huy vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội như Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư cộng đồng nhằm thúc đẩy tương tác mạnh mẽ giữa chính quyền với người dân. Bên cạnh đó, Chính phủ cần có chủ trương thiết lập các trung tâm chuyên nghiên cứu CSC ở địa phương kết nối các doanh nghiệp với người dân; doanh nghiệp, người dân với Chính phủ tạo thành một hệ thống trung tâm trong cả nước (Ở các nước gọi là Think tank - là những tổ chức có am hiểu về chính sách, có chuyên môn, trình độ cao); phát huy vai trò của các tổ chức Think tank trong quá trình tư vấn, giám sát và phân biện chính sách.

4.2.4. Đẩy mạnh việc thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong hoạch định, thực thi chính sách công trên thực tế một cách hiệu quả

4.2.4.1. Đẩy mạnh thực hiện nghiêm các quy định pháp luật về trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong hoạch định, thực thi chính sách công

Một là, tăng cường tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về việc thực hiện TNGT của Chính phủ cho nhân dân và xã hội để nhân dân và xã hội hiểu rõ trách nhiệm của Chính phủ trong việc thực hiện TNGT đối với quá trình HDCS, TTCS.

Hai là, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Phó Thủ tướng, các Bộ trưởng phải nêu gương thực hiện nghiêm túc việc thực hiện TNGT trong nội bộ và giải trình, báo cáo trước Đảng, trước Quốc hội, nhân dân; tăng cường các cam kết trong hành động và chịu trách nhiệm về những vấn đề mà Chính phủ đã cam kết trước Đảng, trước Quốc hội, trước nhân dân. Chủ động giải trình các vấn đề quan trọng, chủ trương, chính sách mới, những vấn đề còn chưa thống nhất, gây dư

- Làm rõ những vấn đề lý luận cơ bản về TNGT; TNGT của Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC.

- Phân tích, đánh giá thực trạng TNGT của Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC ở Việt Nam

- Đề xuất quan điểm định hướng, giải pháp chủ yếu nhằm nâng cao TNGT của Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC ở Việt Nam.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là: Trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong hoạch định và thực thi chính sách công ở Việt Nam, cụ thể là TNGT về việc thực hiện nhiệm vụ, chức năng trong quá trình hoạch định, thực thi CSC.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

- Luận án tập trung nghiên cứu TNGT của Chính phủ Việt Nam trong hoạch định và thực thi CSC từ các quy định của pháp luật Việt Nam về TNGT và việc thực hiện TNGT của Chính phủ trên thực tế.

- Luận án tập trung nghiên cứu TNGT của Chính phủ Việt Nam, cụ thể là TNGT của Chính phủ trước Đảng Cộng sản Việt Nam cầm quyền, trước Quốc hội và trước nhân dân, xã hội nói chung đối với một số chính sách.

- Phạm vi về thời gian: từ 2008 đến nay (vì năm 2008 là năm ban hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật), nhất là các chính sách điển hình trong nhiệm kỳ Chính phủ 2011- 2016.

4. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

4.1. Cơ sở lý luận

- Luận án được thực hiện trên cơ sở quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về quyền lực nhà nước, thực thi và kiểm soát quyền lực nhà nước.

- Luận án tiếp cận từ góc độ chính trị học. Cụ thể là lý luận về dân chủ, về tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước, về cơ chế ủy quyền và kiểm soát quyền lực ủy nhiệm.

4.2. Các phương pháp nghiên cứu

- Phương pháp luận: Đề tài sử dụng phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng và duy vật lịch sử.

- Các phương pháp nghiên cứu cụ thể:

+ Phương pháp nghiên cứu tài liệu thứ cấp

+ Phỏng vấn chuyên gia, đại biểu Quốc hội

+ Nghiên cứu tình huống (Nghiên cứu trường hợp chính sách điển hình)

+ Phương pháp phân tích hệ thống, phân tích cấu trúc - chức năng...

5. Đóng góp mới về khoa học của luận án

Thứ nhất, đây là công trình nghiên cứu một cách hệ thống dưới góc độ chính trị học về TNGT của Chính phủ trong hoạch định và thực thi CSC ở Việt Nam.

Thứ hai, luận án đã làm rõ nội hàm của khái niệm TNGT của chính phủ trong hoạch định và thực thi CSC; chỉ rõ được mối quan hệ giữa vai trò, vị trí của chính phủ trong chu trình chính sách, tính tất yếu của việc thực hiện TNGT của chính phủ trong quá trình hoạch định, thực thi CSC. Cụ thể, luận án đã lý giải việc chính phủ phải thực hiện TNGT trong quá trình hoạch định, phân tích mục đích, nội dung, hình thức giải trình trong hoạch định, thực thi CSC, xác định cụ thể về chủ thể giải trình, đối tượng giải trình, các nhân tố ảnh hưởng đến việc thực hiện TNGT của chính phủ trong quá trình hoạch định và thực thi CSC.

Thứ ba, luận án đã làm rõ thực trạng cơ sở chính trị - pháp lý và thực trạng thực hiện TNGT của Chính phủ trong hoạch định và thực thi CSC ở Việt Nam. Cụ thể, luận án đã tập trung phân tích cơ chế quan hệ giữa Chính phủ với Đảng Cộng sản Việt Nam cầm quyền, giữa Chính phủ với Quốc hội và xã hội từ đó, xác định được cơ chế TNGT giữa các chủ thể với các đối tượng đó. Đồng thời, luận án đã hệ thống được các quy định pháp lý về TNGT của Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC ở Việt Nam để hình thành khung cơ bản phân tích về thực hiện TNGT của Chính phủ thông qua các quy định hiện hành. Luận án đã chỉ

phiếu tín nhiệm...*Thứ tư*, phát huy thế mạnh của các phiên giải trình của Chính phủ trước Quốc hội. *Thứ năm*, áp dụng thực chất các chế tài trong giải trình. Cần có những đảm bảo để việc thực hiện TNGT của Chính phủ có những ràng buộc trách nhiệm cao. Nếu không giải trình được hoặc giải trình không thỏa đáng khi gây ra hậu quả nghiêm trọng trong hoạch định, thực thi CSC thì tập thể và cá nhân thành viên Chính phủ phải chịu những hệ quả chính trị - pháp lý cụ thể theo các mức độ.

- Tăng cường sự giám sát của cơ quan tư pháp đối với quá trình hoạch định, thực thi chính sách công và việc thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong quá trình đó.

Thứ nhất, hoàn thiện cơ chế giám sát hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân đối với hoạt động hành chính nhà nước.

Thứ hai, tăng cường việc giám sát tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật do hệ thống hành chính nhà nước ở trung ương và chính quyền địa phương ban hành chưa được Tòa án kiểm soát. Điều này có nghĩa là cần quy định cụ thể cho Tòa án chức năng phán xét về tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật.

Thứ ba, theo kinh nghiệm của các quốc gia có một đảng thống lĩnh thành công như Nhật Bản, Đài Loan... cho thấy bộ máy hành pháp và lập pháp có thể phối hợp chặt chẽ với nhau để hình thành các bộ luật phù hợp, hiệu quả thì bộ máy tư pháp phải được đảm bảo tính độc lập với hành pháp và lập pháp. Ở Việt Nam, cần thiết lập một hệ thống giám sát độc lập: Tòa án Hiến pháp, Thanh tra, Kiểm toán độc lập.

Thứ tư, cần kết hợp các hoạt động giám sát của người dân, của chuyên gia, của những người bị tác động trực tiếp bởi chính sách. Trên thực tế, hiện nay ở Việt Nam chưa có cơ chế để chuyên gia tư vấn, phản biện chính sách một cách mạnh mẽ, hệ thống mà chủ yếu thông qua một số chương trình như *Đối thoại chính sách*, *Dân hỏi Bộ trưởng trả lời*... trên truyền hình trong đó có phỏng vấn, trao đổi với các chuyên gia nhưng cũng không có tính ràng buộc, bắt buộc mà chỉ mang tính tham khảo, hình thức.

4.2.3.2. Phát huy hiệu quả vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội và cơ quan truyền thông trong việc tăng cường trách nhiệm giải trình của Chính phủ

Thứ nhất, từ các quy định pháp luật về quyền và điều kiện để

chế về TNGT của Chính phủ trước cơ quan Tư pháp.

4.2.3. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, sự giám sát của các cơ quan nhà nước, truyền thông và tổ chức chính trị - xã hội đối với Chính phủ

4.2.3.1. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, sự giám sát của Quốc hội và Tư pháp đối với Chính phủ trong hoạch định, thực thi chính sách

- Muốn nâng cao TNGT của Chính phủ trong hoạch định và thực thi chính sách thì một giải pháp hết sức quan trọng là tăng cường sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Chính phủ trong hoạch định và thực thi CSC. *Thứ nhất*, cần tiếp tục làm rõ mối quan hệ giữa Đảng lãnh đạo và Nhà nước quản lý, Đảng lãnh đạo Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC như thế nào cần được xác định một cách rõ ràng. *Thứ hai*, cần tiếp tục hoàn thiện Quy chế chất vấn trong Đảng và áp dụng thực chất quy chế này vào hoạt động TNGT của Ban cán sự Đảng Chính phủ trước Ban Chấp hành Trung ương Đảng. *Thứ ba*, để nâng cao trách nhiệm giải trình của Chính phủ trước Đảng thì nút thắt quan trọng cần phải tháo gỡ đó là Đảng Cộng Sản Việt Nam phải chịu trách nhiệm rõ ràng trước nhân dân đối với mọi chính sách và đường lối lãnh đạo của mình.

- Tăng cường sự giám sát của Quốc hội đối với quá trình hoạch định, thực thi chính sách công và việc thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong quá trình đó. *Thứ nhất*, đổi mới, hoàn thiện tổ chức của Quốc hội theo hướng phân biệt rõ quyền lập pháp của Quốc hội và quyền lập quy của Chính phủ và hoàn thiện quy chế làm việc của Quốc hội. *Thứ hai*, thành lập các ủy ban của Quốc hội đủ về số lượng, bảo đảm mỗi ủy ban phụ trách một lĩnh vực nhất định, khắc phục tình trạng để một ủy ban phải phụ trách nhiều lĩnh vực, khó bao quát hết được các mặt hoạt động giám sát đối với Chính phủ. *Thứ ba*, tăng cường sự giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện TNGT của Chính phủ trong quá trình chính sách. Chú trọng giám sát theo cấp độ chính sách, trong từng giai đoạn chính sách, đảm bảo sự theo dõi và có điều chỉnh kịp thời trong HĐCS, TTCS. Nâng cao chất lượng, hiệu quả sử dụng các công cụ giám sát như xét báo cáo, giám sát theo chuyên đề, phiên điều trần, chất vấn, các ủy ban điều tra của Quốc hội, bỏ

ra nguyên nhân của các thành tựu và hạn chế về việc giải trình của Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC ở Việt Nam hiện nay.

Thứ tư, luận án trình đã bày khái quát các quan điểm định hướng và xây dựng được hệ thống các giải pháp để nâng cao hiệu quả việc thực hiện TNGT của Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC ở Việt Nam. Trong từng giải pháp, luận án đã chỉ rõ được các biện pháp mẫu chốt, quan trọng góp phần nâng cao TNGT của Chính phủ trong hoạch định và thực thi CSC ở Việt Nam hiện nay.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án

- *Ý nghĩa lý luận*: Kết quả nghiên cứu của luận án sẽ góp phần bổ sung những tri thức, những luận cứ, luận chứng, những quan điểm khoa học về TNGT của Chính phủ trong hoạch định và thực thi CSC ở Việt Nam.

- *Ý nghĩa thực tiễn*: Kết quả nghiên cứu của luận án bước đầu cung cấp những cơ sở khoa học để nâng cao TNGT của Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC ở Việt Nam và góp phần xây dựng Nhà nước liêm chính, minh bạch, kiến tạo, dân chủ và phục vụ...

Kết quả nghiên cứu, luận án có thể được dùng làm tài liệu tham khảo cho công tác nghiên cứu, giảng dạy và đào tạo chuyên ngành chính trị học, hành chính học, khoa học CSC ở khía cạnh TNGT, TNGT của chính phủ trong quá trình chính sách.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, luận án được kết cấu 4 chương 12 tiết.

PHẦN NỘI DUNG

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

Các công trình trong và ngoài nước nghiên cứu về chính sách công và trách nhiệm giải trình đã có tương đối nhiều, nhưng nghiên cứu về TNGT của Chính phủ trong quá trình hoạch định, thực thi CSC ở Việt Nam thì chưa có nghiên cứu mang tính hệ thống. Việc tiến hành tổng quan những công trình nghiên cứu nước ngoài và trong nước liên quan đến đề tài luận án là quan trọng với mục đích tìm ra và kế thừa được cơ sở lý luận cũng như thực tiễn cho vấn đề nghiên cứu, tiếp thu được những giá trị, bổ sung và phát triển trong quá trình nghiên cứu luận án. Đồng thời, qua tổng quan luận án chỉ rõ những vấn đề chưa được nghiên cứu hoặc nghiên cứu chưa thấu đáo trong các công trình đó để tiếp tục tìm hiểu và góp phần làm sáng tỏ hơn.

Trong phần này, tác giả đã tập trung phân tích và đánh giá các công trình nghiên cứu nước ngoài và trong nước liên quan đến đề tài luận án trên ba nhóm vấn đề:

Thứ nhất, các công trình nghiên cứu lý luận về trách nhiệm giải trình của chính phủ trong hoạch định, thực thi chính sách công

Thứ hai, các công trình nghiên cứu về thực trạng trách nhiệm giải trình của chính phủ trong hoạch định, thực thi chính sách

Thứ ba, các công trình nghiên cứu về giải pháp nâng cao hiệu quả trách nhiệm giải trình của chính phủ trong hoạch định, thực thi chính sách.

Kết quả nghiên cứu của các công trình trong và ngoài nước đã công bố liên quan đến đề tài có những giá trị cả về lý luận và thực tiễn. Các công trình đã tạo lập một cơ sở lý thuyết căn bản về TNGT và TNGT của chính phủ; khái quát được bức tranh thực trạng của quá trình hoạch định, thực thi CSC ở một số nước trên thế giới trong đó có Việt Nam cũng như TNGT của chính phủ trong quá trình chính sách; những giải pháp khác nhau được đề xuất để nâng cao TNGT của chính phủ trong một thế giới chuyển đổi với các nền dân chủ hiện đại và chính phủ liên chính, kiến tạo, phục vụ hiệu quả.

Tuy nhiên, qua tổng quan các công trình cho thấy những vấn đề liên quan đến TNGT của chính phủ trong hoạch định và thực thi CSC chưa

hội về CSC và quá trình CSC.

4.2. GIẢI PHÁP

4.2.1. Nâng cao nhận thức của các cấp, các ngành và toàn xã hội về trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong hoạch định, thực thi chính sách công

- Để nâng cao, tăng cường việc thực hiện TNGT của Chính phủ trong HĐCS, TTCS thì trước hết cần tăng cường nâng cao nhận thức đúng và đầy đủ về vai trò, chức năng quan trọng của Chính phủ trong hoạch định và thực thi CSC; về trách nhiệm giải trình và vai trò, ý nghĩa việc giải trình của Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC.

- Cần có sự thống nhất nhận thức về trách nhiệm giải trình, TNGT của Chính phủ trong HĐCS, TTCS từ khái niệm, sự cần thiết, mục đích, các hình thức thực hiện TNGT đến các cơ chế chịu TNGT, hệ quả chính trị - pháp lý... để thể chế hóa thành các quy định của pháp luật và thực hiện cho thống nhất.

- Nâng cao ý thức chính trị và trách nhiệm chính trị của Đảng, Nhà nước. Các chính khách của cơ quan hành pháp phải nêu cao ý thức về việc thực hiện TNGT trong HĐCS, TTCS, xem đó là nhiệm vụ thường trực, nhất là việc thực hiện TNGT chủ động.

- Cần nâng cao nhận thức của người dân về TNGT của Chính phủ, xem đó như một phương tiện, công cụ để khả quy trách nhiệm, phòng chống quan liêu, tham nhũng đặc biệt là tham nhũng chính sách.

4.2.2. Hoàn thiện các quy định pháp luật về trách nhiệm giải trình, giám sát trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong hoạch định, thực thi chính sách công

Cần chú trọng hoàn thiện các quy định pháp luật hiện hành về TNGT của Chính phủ trong HĐCS, TTCS từ khái niệm, nội dung, hình thức, phương pháp, hệ quả giải trình và tiến tới nghiên cứu xây dựng một luật riêng về TNGT của Chính phủ trong quá trình CSC; hoàn thiện các quy định về TNGT của Chính phủ trước Đảng Cộng sản Việt Nam, TNGT của Chính phủ trước Quốc hội, TNGT của Chính phủ trước xã hội... Nhất là, cần bổ sung và tăng cường các quy định, cơ

quan nhà nước trong thực thi quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Hiến pháp Việt Nam năm 2013 khẳng định: “Quyền lực Nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan Nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp” (Khoản 3, Điều 1).

4.1.3. Nâng cao hiệu quả trách nhiệm giải trình của Chính phủ phải gắn liền với đổi mới quá trình hoạch định, thực thi chính sách công theo hướng dân chủ, công khai, minh bạch

Đổi mới quá trình chính sách theo hướng dân chủ, công khai, minh bạch thể hiện ở mức độ công khai, tự do công luận, sự tham gia rộng rãi của nhân dân, các tổ chức chính trị - xã hội, các nhóm lợi ích, các tầng lớp xã hội, các chuyên gia có quyền tham gia bình đẳng thông qua các hình thức góp ý khác nhau. Minh bạch của chính phủ trong HĐCS, TTCS là những thông tin về chính sách được cung cấp kịp thời cho người dân dưới hình thức dễ sử dụng; các quyết định và quy định của chính phủ trong HĐCS, TTCS phải rõ ràng và được phổ biến đầy đủ. Công khai và minh bạch là điều kiện tiên quyết để chính phủ có trách nhiệm thực sự trước nhân dân và giúp nâng cao khả năng dự báo của người dân. Nếu không công khai, minh bạch sẽ dẫn đến sự tùy tiện hoặc sai lầm trong việc thực thi quyền hạn, có mờ ám, những chương trình, dự án sai lầm, dẫn đến quan liêu, tham nhũng. Nhưng công khai, minh bạch và dân chủ chỉ thực sự có hiệu quả khi mà nhân dân có hiểu biết, có giáo dục, có đủ thông tin. Do đó, trình độ chính trị, văn hóa chính trị của công dân có vai trò quan trọng trong việc tham gia ý kiến đóng góp có tính xây dựng, có chất lượng đối với các chính sách. Đồng thời, cần đảm bảo việc cung cấp thông tin liên quan quá trình chính sách kịp thời, đầy đủ; quyền tiếp cận thông tin của người dân được thực hiện...; phát huy đúng hướng vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể nhân dân các cấp trong việc thực hiện chức năng tư vấn, phản biện, giám sát quá trình HĐCS, TTCS của nhà nước... theo quy chế thực hiện dân chủ ở cơ sở; vai trò của cơ quan truyền thông trong việc phản ánh, bình luận quan điểm của người dân, cộng đồng xã

được đề cập hoặc đề cập nhưng chưa cụ thể, chuyên sâu. Những công trình còn tiếp cận vấn đề dưới phương diện khái lược, riêng lẻ, chưa trực tiếp nghiên cứu một cách hệ thống TNGT của Chính phủ đặt ra trong quá trình hoạch định, thực thi CSC ở Việt Nam. Nhất là chưa đi sâu phân tích thực trạng thực hiện TNGT của Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC và chưa đề xuất được hệ thống giải pháp hữu hiệu nhằm nâng cao TNGT của Chính phủ trong quá trình CSC ở Việt Nam. Vì vậy, những vấn đề đặt ra mà luận án cần tiếp tục nghiên cứu là: (1) Quan niệm về TNGT của Chính phủ trong hoạch định và thực thi CSC dưới góc độ chính trị học cần được nghiên cứu đầy đủ hơn. Đặc biệt, ở khía cạnh TNGT của Chính phủ trong HĐCS, TTCS là một trong những căn cứ để có thể khả quy, quy kết trách nhiệm của Chính phủ khi cần, nhất là khi quá trình CSC gây ra những hậu quả nghiêm trọng; (2) Về mục đích, sự cần thiết của TNGT của chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC cần tiếp tục nghiên cứu như: Khai thác sâu hơn ở khía cạnh TNGT nhằm kiểm soát, giám sát quyền lực mà Chính phủ sử dụng như thế nào trong HĐCS, TTCS và nhấn mạnh hơn sự cần thiết của TNGT trong phòng chống tham nhũng chính sách, làm cho CSC được hoạch định và thực thi đúng mục tiêu, hiệu quả hơn; (3) Về cơ sở chính trị - pháp lý của TNGT của Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC ở Việt Nam thì phải làm rõ được mối quan hệ giữa Chính phủ với Đảng Cộng sản Việt Nam, giữa Chính phủ với Quốc hội, giữa Chính phủ với xã hội trong quá trình CSC ở Việt Nam; (4) Vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu về nội dung, hình thức, phương pháp thực hiện TNGT của chính phủ trong HĐCS, TTCS cả phương diện lý luận và thực tiễn là: tập trung khai thác sâu hơn các hình thức TNGT của Chính phủ trước Đảng Cộng sản Việt Nam cầm quyền, trước Quốc hội Việt Nam và trước xã hội nói chung; xem xét các nội dung, phương pháp giải trình; thời điểm, hệ quả TNGT của Chính phủ Việt Nam thể hiện trong thực tiễn thực hiện TNGT ở Việt Nam qua các hình thức TNGT; (5) Tập trung nghiên cứu các giải pháp mang tính đột phá có thể giải quyết được các vấn đề nan giải đặt ra từ các quy định pháp lý của Việt Nam và từ thực trạng thực hiện TNGT của Chính phủ ở Việt Nam nhằm góp phần nâng cao TNGT của Chính phủ trong quá trình hoạch định và thực thi CSC ở Việt Nam một cách thực chất, hiệu quả.

Chương 2

LÝ LUẬN VỀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA CHÍNH PHỦ TRONG HOẠCH ĐỊNH VÀ THỰC THI CHÍNH SÁCH CÔNG

Các vấn đề lý luận về TNGT của chính phủ trong hoạch định và thực thi CSC được trình bày trong luận án bao gồm các nội dung:

2.1. KHÁI NIỆM HOẠCH ĐỊNH, THỰC THI CHÍNH SÁCH CÔNG VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA CHÍNH PHỦ

Thứ nhất, trách nhiệm giải trình là nghĩa vụ cung cấp thông tin, giải thích, trả lời một cách công khai, minh bạch gắn liền với việc nhận trách nhiệm và chịu trách nhiệm của người được ủy quyền đối với người ủy quyền.

Thứ hai, trách nhiệm giải trình được hiểu là phương thức để kiểm soát quyền lực trong quá trình người được ủy quyền thực thi nhiệm vụ nhằm góp phần dự báo hành vi, hậu quả và có thể quy kết trách nhiệm người được ủy quyền khi để hậu quả nghiêm trọng xảy ra.

Kế thừa những giá trị trong các công trình nghiên cứu, từ cách tiếp cận chính trị học, quan niệm về trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong hoạch định và thực thi CSC ở luận án được hiểu: *Trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong hoạch định và thực thi CSC là một phương thức giám sát, kiểm soát quyền lực nhằm đáp ứng yêu cầu của Quốc hội, nhân dân và xã hội đối với Chính phủ về nghĩa vụ phải báo cáo, giải thích, trả lời trực tiếp hoặc gián tiếp một cách công khai, minh bạch, gắn liền sự chịu trách nhiệm đối với quá trình và kết quả hoạch định, thực thi CSC góp phần dự báo hành vi, hậu quả, đảm bảo quyền lực được thực thi đúng và có thể quy kết trách nhiệm khi cần thiết.*

2.2. CƠ SỞ CHÍNH TRỊ - PHÁP LÝ CỦA TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA CHÍNH PHỦ TRONG HOẠCH ĐỊNH, THỰC THI CHÍNH SÁCH CÔNG

2.2.1. Nguồn gốc quyền lực của chính phủ

Với tư cách là người chủ quyền lực, nhân dân đã trao quyền, ủy quyền cho chính phủ theo nhiều cách khác nhau để chính phủ thực thi quyền lực ủy nhiệm từ nhân dân (Chính thể đại nghị, tổng thống cộng

Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC ở Việt Nam.

Chương 4

QUAN ĐIỂM ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA CHÍNH PHỦ TRONG HOẠCH ĐỊNH, THỰC THI CHÍNH SÁCH CÔNG Ở VIỆT NAM

4.1. QUAN ĐIỂM ĐỊNH HƯỚNG

4.1.1. Nâng cao hiệu quả trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong hoạch định, thực thi chính sách công phải được đặt trong mối tương quan với đổi mới hệ thống chính trị

Để nâng cao trách nhiệm giải trình của Chính phủ phải gắn liền với quá trình đổi mới hệ thống chính trị. Muốn vậy, cần tập trung một số nội dung, trước hết phải phân định rõ mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước. Đồng thời, nâng cao TNGT của Chính phủ phải gắn liền với quá trình đổi mới hoạt động của Quốc hội và bộ máy Chính phủ; tiếp tục kiện toàn tổ chức bộ máy của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội theo hướng tinh gọn, cụ thể chức năng, nhiệm vụ, không chồng chéo.

4.1.2. Nâng cao hiệu quả trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong hoạch định, thực thi chính sách công phải gắn liền với việc hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước

Việc hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước sẽ tạo ra những ràng buộc pháp lý, các phương tiện hữu hiệu để từ đó có thể tăng cường việc thực hiện TNGT của Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC. Muốn vậy, cần chú trọng hoạt động kiểm soát của nhân dân đối với quyền lực nhà nước phải được tiến hành đồng thời với việc tăng cường kiểm soát của các cơ quan có chức năng kiểm tra, thanh tra, giám sát thuộc bộ máy Đảng và Nhà nước. Sự phối hợp của hai hệ thống kiểm soát này sẽ là sự bổ sung hoàn thiện cho nhau để bảo đảm hiệu quả tối ưu cho mục đích kiểm soát quyền lực. Đồng thời, thực hiện cơ chế phân công và phối hợp, kiểm soát giữa các cơ

trong lực lượng vũ trang công tác ở vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn.

3.3. ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG VÀ NGUYÊN NHÂN

Trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong hoạch định và thực thi CSC ở Việt Nam thời gian qua đã có được những kết quả quan trọng như: *Thứ nhất*, Việt Nam đã thiết lập được cơ sở pháp lý tương đối đầy đủ cho việc thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong hoạch định và thực thi CSC; *Thứ hai*, việc thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ đã thu được những kết quả đáng khích lệ, góp phần quan trọng vào việc phòng, chống tham nhũng chính sách, nâng cao hiệu quả chính sách.

Tuy vậy, qua nghiên cứu cũng cho thấy TNGT của Chính phủ trong hoạch định và thực thi CSC ở Việt Nam cũng còn tồn tại không ít vấn đề hạn chế. Những hạn chế từ các quy định pháp lý và thực trạng thực hiện TNGT của Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC xuất phát từ những nguyên nhân khác nhau như: (1) Thiếu một cơ chế rõ ràng từ sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với quá trình hoạch định, thực thi CSC của Chính phủ; (2) Nhận thức chưa đúng, chưa đầy đủ của các chủ thể hoạch định, thực thi CSC, các bên liên quan, nhân dân và xã hội về vai trò, nhiệm vụ của Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC cũng như tầm quan trọng, ý nghĩa của việc thực hiện TNGT của Chính phủ trong quá trình đó; (3) Thiếu sự đồng bộ và thống nhất trong các quy định về TNGT của Chính phủ; (4) Quy trình hoạch định và thực thi CSC ở Việt Nam còn nhiều bất cập, hạn chế; (5) Quy chế hoạt động và vai trò của Quốc hội đối với việc thực hiện TNGT của Chính phủ trong quá trình chính sách còn chưa chặt chẽ; (6) Năng lực, trách nhiệm và mức độ gây ảnh hưởng của các tổ chức chính trị - xã hội, cơ quan truyền thông đối với việc thực hiện TNGT của Chính phủ trong HĐCS, TTCS chưa cao... Những nguyên nhân đó cần sớm được khắc phục để nâng cao hơn nữa TNGT của

hòa hay lưỡng tính). Từ đó, đặt ra vấn đề hết sức quan trọng là: Làm thế nào để Nhà nước (trung tâm là chính phủ) được nhân dân ủy quyền không lạm dụng quyền lực của nhân dân? Làm thế nào để Nhà nước được nhân dân ủy quyền thực hiện đúng và hiệu quả quyền lực đó? Làm thế nào để các lợi ích nhóm, lợi ích bộ phận không lấn át lợi ích chung của nhân dân... Trách nhiệm giải trình của chính phủ chính là một trong những phương thức được đặt ra để người ủy quyền có thể theo dõi, giám sát quyền lực của mình có được sử dụng đúng và hiệu quả không, và có “khả năng quy kết trách nhiệm” khi quyền lực bị vi phạm, sử dụng sai và gây ra những hậu quả tiêu cực.

2.2.2. Cơ sở từ sự phân công và kiểm soát quyền lực trong nhà nước pháp quyền

Nguồn gốc quyền lực nhà nước là từ nhân dân nhưng khi đã hình thành nhà nước đại diện cho nhân dân thì phải cần đến một phương thức tổ chức thực thi quyền lực hiệu quả. Theo đó, để khắc phục tình trạng độc đoán, chuyên quyền, xâm phạm các quyền tự do của người dân thì quyền lực nhà nước phải được phân công thành các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Đây là một lý giải về cơ sở cho việc thiết lập trách nhiệm giải trình giữa ba nhánh quyền lực nhà nước, giữa các nhánh quyền lực nhà nước với nhân dân.

2.2.3. Vị trí, vai trò của chính phủ trong hoạch định, thực thi chính sách công

So với các cơ quan khác của nhà nước (lập pháp và tư pháp), chính phủ (nhiều nước khẳng định chính phủ là cơ quan hành pháp) luôn là nhánh quyền lực trội hơn, giữ vai trò hết sức quan trọng, là trung tâm của bộ máy nhà nước. Có thể nhận thấy vị trí, vai trò của chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC và yêu cầu thực hiện TNGT của chính phủ được thể hiện trên một số khía cạnh: *Thứ nhất*, chính phủ là chủ thể của hầu hết các dự án chính sách/luật; *Thứ hai*, chính phủ là cơ quan ban hành nhiều văn bản chứa đựng quy phạm pháp luật để chủ động tổ chức thực thi chính sách

Rõ ràng, chính phủ với quyền hành pháp có nghĩa là có quyền hoạch định và điều hành chính sách quốc gia. Chính vì thế, chính phủ

phải chịu trách nhiệm trước nhân dân - người chủ quyền lực (có thể gián tiếp hoặc trực tiếp). Chính trách nhiệm này vừa là sự chịu trách nhiệm của quyền lực nhà nước của chính phủ, không được thực hiện những gì vượt khỏi khuôn khổ của luật định, vi phạm đến quyền làm chủ của nhân dân; vừa là nghĩa vụ cho chính phủ phải có trách nhiệm cải thiện xã hội làm cho cuộc sống của nhân dân được tốt hơn.

2.3. SỰ CẦN THIẾT CỦA THỰC HIỆN TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA CHÍNH PHỦ TRONG HOẠCH ĐỊNH, THỰC THI CHÍNH SÁCH CÔNG

Sự cần thiết của việc thực hiện trách nhiệm giải trình của chính phủ được thể hiện trên các khía cạnh:

Thứ nhất, nâng cao tính công khai, minh bạch trong quá trình hoạch định, thực thi chính sách

Thứ hai, tạo lập phương thức để người dân tham gia giám sát việc hoạch định, thực thi chính sách của chính phủ

Thứ ba, hạn chế tác động tiêu cực của nhóm lợi ích, phòng chống tham nhũng, đặc biệt là tham nhũng chính sách

Thứ tư, nâng cao tính hiệu quả, chất lượng của quá trình hoạch định và thực thi chính sách.

2.4. CHỦ THỂ, ĐỐI TƯỢNG, NỘI DUNG, HÌNH THỨC THỰC HIỆN TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA CHÍNH PHỦ TRONG HOẠCH ĐỊNH, THỰC THI CHÍNH SÁCH CÔNG

2.4.1. Chủ thể và đối tượng giải trình

Trách nhiệm giải trình của chính phủ tức là nói đến chủ thể giải trình ở đây với tư cách là tập thể chính phủ, và cá nhân người đứng đầu chính phủ, các thành viên chính phủ (bộ máy hành pháp) và đội ngũ cán bộ, công chức (bộ máy hành chính). Đối tượng hướng đến của TNGT là người dân - chủ thể của quyền lực nhà nước, quyền lực chính phủ; TNGT của chính phủ phải thực hiện trước cơ quan dân cử, đại biểu dân cử, các cơ quan thuộc thiết chế kiểm soát, giám sát quyền lực nhà nước như: Thanh tra, Tòa án, Kiểm toán, cá nhân cấp trên trong hệ thống thứ bậc quyền lực nhà nước; TNGT của chính phủ trước đảng cầm quyền.

trong quá trình hoạch định, thực thi CSC.

Chương 3

THỰC TRẠNG TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA CHÍNH PHỦ TRONG HOẠCH ĐỊNH, THỰC THI CHÍNH SÁCH CÔNG Ở VIỆT NAM

3.1. THỰC TRẠNG CƠ SỞ CHÍNH TRỊ - PHÁP LÝ CỦA TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA CHÍNH PHỦ TRONG HOẠCH ĐỊNH, THỰC THI CHÍNH SÁCH CÔNG

Trong phần này, luận án đã trình bày và phân tích mối quan hệ chính trị giữa Chính phủ Việt Nam với Đảng Cộng sản Việt Nam cầm quyền, giữa Chính phủ Việt Nam với Quốc hội và xã hội. Từ đó, xác định được mối quan hệ và cơ chế TNGT giữa các chủ thể, đối tượng đó. Đồng thời, luận án đã hệ thống được các quy định pháp lý về TNGT của Chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC ở Việt Nam thể hiện ở Hiến pháp, trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, như: Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật Phòng chống tham nhũng, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật báo chí, Luật tiếp cận thông tin... để hình thành được bộ khung cơ bản về TNGT của Chính phủ xuyên qua các quy định hiện hành. Các vấn đề cơ bản đó là về: Khái niệm, chủ thể, đối tượng giải trình; nội dung giải trình; hình thức, phương pháp giải trình và hệ quả chính trị - pháp lý của việc thực hiện TNGT của Chính phủ trong hoạch định và thực thi CSC ở Việt Nam.

3.2. THỰC TRẠNG THỰC HIỆN TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA CHÍNH PHỦ TRONG HOẠCH ĐỊNH VÀ THỰC THI CHÍNH SÁCH CÔNG

Trong phần này, luận án đã trình bày khái quát việc thực hiện TNGT của Ban cán sự Đảng Chính phủ trước Đảng Cộng sản Việt Nam; phân tích thực trạng thực hiện TNGT của Chính phủ trước Quốc hội, TNGT của Chính phủ trước xã hội. Luận án đã tập trung phân tích các ví dụ điển hình về việc thực hiện TNGT của Chính phủ đối với một số chính sách, nhất là Nghị định số 116/2010/NĐ-CP của Chính phủ: *Về chính sách đối với cán bộ, công chức, viên chức và người hưởng lương*

2.5.4. Vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội và truyền thông.

Như vậy, qua việc nghiên cứu lý luận về TNGT của chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC đã cho thấy TNGT là một phương thức quan trọng trong cơ chế quyền lực ủy quyền - đại diện. Nhân dân - người chủ của quyền lực thông qua cơ quan đại diện là Nghị viện - Quốc hội ủy quyền cho chính phủ hoạch định, thực thi CSC và mong muốn quyền lực đó được sử dụng đúng, hiệu quả. Vì vậy, chính phủ phải thực hiện TNGT trong quá trình CSC.

Các thành tố quan trọng của TNGT của chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC cần được làm rõ là: trách nhiệm của chính phủ trong việc cung cấp thông tin, báo cáo, giải thích, chứng minh và sự chịu trách nhiệm đối với quá trình hoạch định, thực thi CSC cũng như đối với kết quả của quá trình đó. Thông qua việc thực hiện TNGT của chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC thì Quốc hội, nhân dân và xã hội có thể có được các dữ liệu làm căn cứ để nhìn nhận về trách nhiệm của chính phủ, quy kết được trách nhiệm khi cần thiết. Chính vì vậy, thực hiện và nâng cao TNGT của chính phủ trong hoạch định, thực thi CSC có ý nghĩa rất lớn, nhất là trong việc phòng chống tham nhũng chính sách, khắc phục được những sai sót trong quá trình làm chính sách của chính phủ và thúc đẩy tính minh bạch, công khai, dân chủ và hiệu quả của CSC. Chủ thể giải trình là chính phủ, cụ thể là người đứng đầu chính phủ và các bộ ngành; đối tượng giải trình được xác định là nhân dân - người chủ quyền lực của nhà nước, Quốc hội - cơ quan đại diện quyền lực cao nhất của nhân dân, xã hội nói chung và Đảng cầm quyền. Hình thức và phương pháp giải trình cũng tương đối đa dạng, tuy nhiên luận án tập trung khái quát các hình thức như: TNGT của chính phủ trước Quốc hội, trước đảng cầm quyền, trước xã hội với các nội dung và phương pháp cụ thể trong từng hình thức giải trình. Ngoài ra, trong nghiên cứu lý luận về TNGT của chính phủ thì cần phải chú ý đến các nhân tố ảnh hưởng đến TNGT của chính phủ

Tùy theo góc độ nghiên cứu, có thể chỉ tập trung nghiên cứu TNGT của chính phủ với chủ thể là bộ máy hành pháp, các quan chức được bầu hay là các chính khách. Hoặc có thể chỉ tập trung khai thác TNGT của cán bộ, công chức (bộ máy hành chính công vụ). Ở một số nghiên cứu trên thế giới còn xác định cụ thể chủ thể và đối tượng giải trình của TNGT của chính phủ thông qua các hình thức, phương pháp giải trình từ đó hình thành nên cơ chế thực hiện giải trình tương ứng.

2.4.2. Về mục đích, nội dung giải trình của chính phủ

Mục đích giải trình của chính phủ là bảo đảm để quyền lực đã được ủy quyền thực hiện đúng và có hiệu quả. Với nghĩa "Khả quy trách nhiệm", TNGT nhằm phòng ngừa, hạn chế sự lạm dụng quyền lực được ủy nhiệm, thúc đẩy người được ủy quyền sử dụng ngày càng hiệu quả hơn quyền lực đó, góp phần thúc đẩy, nâng cao sự "chính danh" hay là tính chính đáng (legitimacy) của sự cầm quyền đại diện (ở đây nói đến chính phủ) đối với người chủ quyền lực là nhân dân. Trong hoạch định và thực thi chính sách, TNGT của chính phủ nhằm làm rõ chính phủ đã sử dụng quyền lực ủy quyền như thế nào và xem xét việc chính phủ ban hành các chính sách có đúng và thực thi có hiệu quả hay không? Đồng thời, thông qua việc chính phủ thực hiện TNGT thì cơ quan giám sát và người dân có thể nhận biết được tinh thần trách nhiệm của chính phủ cũng như có thể xác định được trách nhiệm cụ thể của ai do khách quan và cả chủ quan đối với những hậu quả do quá trình chính sách của chính phủ gây ra. Để từ đó, có thể yêu cầu chính phủ phải có những điều chỉnh chính sách, nâng cao tính thần trách nhiệm đối với quá trình chính sách, kịp thời khắc phục hậu quả chính sách nhằm đảm bảo cho quyền lực nhân dân, cơ quan dân cử giao phó cho chính phủ ngày càng được sử dụng đúng đắn và hiệu quả hơn.

Tùy thuộc vào đặc điểm và những quy định về quá trình hoạch định, thực thi CSC ở các nước khác nhau cũng sẽ đặt ra các yêu cầu về nội dung giải trình khác nhau. Tuy nhiên, có thể nhận thấy một số nội dung căn bản mà chính phủ cần giải trình trong quá trình HĐCS, TTCS như: Chính phủ và các bộ phụ trách phải có TNGT trước cơ

quan lập pháp về cơ sở đề xuất, dự thảo chính sách; mục đích của chính sách, đối tượng chính sách sẽ chịu sự tác động; phạm vi, thời gian bắt đầu thực hiện chính sách và thời gian kết thúc chính sách; nội dung chính sách trong nghị định; ý nghĩa chính trị của chính sách; các giải pháp để thực hiện chính sách đã được lựa chọn và lý do của việc lựa chọn; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm việc thi hành chính sách; nội dung đánh giá tác động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng. Thậm chí, cần giải trình và làm rõ liệu chính sách chính phủ dự kiến đề xuất để ban hành và thực thi có vấn đề lợi ích nhóm (theo nghĩa tiêu cực) hay không? Nếu chính sách dự kiến đề xuất của chính phủ được chính phủ khẳng định là có cơ sở và có khả thi nhưng đến khi chính sách thực thi không hiệu quả, gây ra hậu quả nghiêm trọng chính phủ có dám nhận trách nhiệm, có dám từ chức hay không? Đó chính là vấn đề đặt ra về việc chính phủ cần giải trình về lời hứa hay là sự cam kết trách nhiệm chính trị trước cơ quan lập pháp và nhân dân. Đồng thời, nội dung giải trình của chính phủ trong quá trình hoạch định và thực thi CSC còn phải thể hiện ở khía cạnh là giải trình về quá trình ban hành chính sách của chính phủ có tuân thủ những quy trình, thủ tục quy định trong Hiến pháp và các đạo luật hay không? Giải trình và chịu trách nhiệm về chất lượng của chính sách; kết quả, hiệu quả của hoạt động ban hành chính sách, thực thi CSC.

Về thời điểm giải trình của Chính phủ: Khi có yêu cầu của Quốc hội, cử tri - công dân, xã hội và các bên liên quan thì Chính phủ phải thực hiện TNGT đồng thời Chính phủ phải chủ động thực hiện TNGT trong bất cứ thời điểm nào của quá trình chính sách, của từng giai đoạn chính sách theo quy định của pháp luật. *Về hệ quả giải trình của chính phủ:* bao gồm các mức độ khác nhau. Mức độ thấp nhất là thông qua giải trình có thể Nghị viện (Quốc hội) sẽ đưa ra những cảnh báo hoạt động chính sách của chính phủ nhằm tạo ra sự điều chỉnh, thay đổi từ chính phủ với vấn đề HĐCS, TTCS. Mức độ tiếp theo đó là Nghị viện có quyền trì hoãn, đình chỉ một chính sách mà chính phủ đang thực hiện hoặc dự thảo chính sách nếu xét thấy không có tính khả thi hoặc

“có vấn đề” để tiến hành các hoạt động điều tra quy kết trách nhiệm cho các quan chức chính phủ. Mức độ cao hơn đó là bỏ phiếu tín nhiệm để bãi chức các thành viên chính phủ, nếu trong quá trình HĐCS, TTCS gây ra những hậu quả nghiêm trọng mà không thể giải trình, không chịu nhận trách nhiệm để “từ chức”. Thậm chí, nếu phát hiện có dấu hiệu tội phạm, thì sau khi bị bãi chức, các quan chức chính phủ còn có thể truy cứu trách nhiệm hình sự.

2.4.3. Hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình

Có rất nhiều hình thức thực hiện TNGT của chính phủ như: TNGT theo chiều dọc và TNGT theo chiều ngang; TNGT hướng lên trên (hệ thống TNGT đảm bảo việc tuân thủ) tập trung vào việc tuân thủ các quy tắc, các chỉ thị và chỉ đạo đến từ bộ máy nhà nước; TNGT hướng xuống dưới (hệ thống TNGT đối với kết quả hoạt động) tập trung vào các kết quả mà một cá nhân hay một cơ quan có nhiệm vụ thực hiện; TNGT trong nội bộ chính phủ và TNGT của chính phủ với các cơ quan nhà nước khác, TNGT của chính phủ với xã hội,... Ở đây, trong phạm vi nhất định, luận án chỉ tập trung nghiên cứu đến một số hình thức TNGT của Chính phủ như: TNGT của chính phủ trước Nghị viện (Quốc hội); TNGT của chính phủ trước đảng cầm quyền; TNGT của chính phủ trước người dân, xã hội và các bên liên quan trong hoạch định, thực thi CSC cả phương diện giải trình chủ động và bị động, gián tiếp và trực tiếp

2.5. CÁC NHÂN TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA CHÍNH PHỦ TRONG HOẠCH ĐỊNH, THỰC THI CHÍNH SÁCH CÔNG

Các nhân tố ảnh hưởng đến TNGT của chính phủ trong quá trình hoạch định, thực thi CSC gồm có:

2.5.1. Cách thức tổ chức quyền lực nhà nước

2.5.2. Sự phát triển kinh tế - xã hội, sự phát triển dân chủ

2.5.3. Văn hóa chính trị của công dân