

Vũ Công Giao\*

# CHÍNH PHỦ MỞ: Triển vọng và tác động đến

“Chính phủ mở” (*Open Government*) là khái niệm chỉ một bộ máy nhà nước (rộng hơn là một chính phủ) được tổ chức và hoạt động với sự công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình ở mức độ cao, cũng như có sự tham gia rộng rãi và hiệu quả của người dân vào quản lý xã hội. Chính phủ mở, do đó, nhận được sự tin tưởng và có khả năng đáp ứng hiệu quả các nhu cầu của người dân.

Chính phủ mở không phải là khái niệm mới, vì đã được đề cập từ thời kỳ Khai sáng ở châu Âu. Tuy nhiên, nếu như trước đây khái niệm Chính phủ mở đơn thuần chỉ sự công khai trong hoạt động của bộ máy nhà nước, thì ngày nay, thuật ngữ này còn hàm nghĩa một bộ máy chính quyền biết lắng nghe, tôn trọng tâm tư, nguyện vọng, luôn trăn trở làm những gì tốt nhất để đáp ứng nhu cầu của người dân và thúc đẩy sự phát triển của xã hội.

Để hỗ trợ, giúp đỡ lẫn nhau trong việc cải cách bộ máy nhà nước theo mô hình ‘Chính phủ mở’, từ năm 2011, một mạng lưới có tên gọi là *Open Government Partnership* (*Sáng kiến Đối tác Chính phủ mở - OGP1*) đã được thành lập bởi 8 nhà lãnh đạo quốc gia và 9 nhà lãnh đạo của các tổ chức xã hội lớn của các quốc gia đó, bao gồm Brazil, Indonesia, Mexico, Na uy, Philippines, Nam Phi, Anh và Mỹ<sup>1</sup>. Việc đa số thành viên sáng lập OGP là các nước đang phát triển (Brazil, Indonesia, Mexico, Philippines, Nam Phi) và có sự tham gia của đại diện của cả chính quyền và các tổ chức xã hội cho thấy những đặc trưng nổi bật của Mạng lưới này, đó là: (i) Nó không phải là sáng kiến của các



Người dân làm các thủ tục hành chính tại Trung tâm Hành chính TP. Đà Nẵng. Ảnh: VGP.

nước giàu, phát triển ở phương Tây; (ii) Nó có sự đồng thuận cao giữa các nước đang phát triển và phát triển; (iii) Nó là sự chia sẻ tầm nhìn giữa chính quyền và các tổ chức xã hội, hay rộng hơn, là giữa chính quyền với người dân.

OGP hoạt động dựa trên các nguyên tắc cơ bản đó là: (i) Tăng cường cung cấp thông tin cho công chúng về các hoạt động của nhà nước; (ii) Hỗ trợ sự tham gia của người dân vào hoạt động quản lý nhà nước; (iii) Áp dụng các tiêu chuẩn cao nhất về tính liêm chính và chuyên nghiệp cho toàn bộ hệ thống quản trị quốc gia; (iv) Tăng cường khả năng tiếp cận với các công cụ công nghệ hiện đại nhằm nâng cao tính công khai và trách nhiệm giải trình của bộ máy nhà nước<sup>2</sup>. Các nguyên tắc này thể hiện và đáp ứng những yêu cầu bức thiết của cả người dân và chính quyền ở hầu hết các quốc gia trên thế giới trong thời đại ngày nay.

OGP tạo ra một diễn đàn quốc tế và quốc gia nhằm tăng cường đối thoại và chia sẻ ý tưởng cũng như

**Tham gia OGP không chỉ thúc đẩy công cuộc chống tham nhũng, mà quan trọng hơn sẽ mở ra một triển vọng mới cho việc cải cách quản trị nhà nước ở Việt Nam theo hướng hiện đại, phù hợp với xu thế chung trên thế giới hiện nay cũng như đáp ứng các yêu cầu của toàn cầu hoá, hội nhập quốc tế.**

kinh nghiệm giữa các chính quyền và tổ chức xã hội nhằm thực hiện các mục tiêu về Chính phủ mở. Đây có thể coi là một sáng kiến quốc tế nổi bật nhất từ trước tới nay nhằm thúc đẩy tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và khuyến khích sự tham gia của người dân ở các quốc gia vào quản trị nhà nước. Chính vì vậy, OGP đã thu hút sự quan tâm lớn và sự tham gia nhanh chóng của nhiều quốc gia trên thế giới, kể cả các nước phát triển và đang phát triển. Khởi đầu chỉ có 8 nước thành viên vào năm 2011, tính

# quản trị nhà nước ở Việt Nam

đến tháng 6/2018, đã có 76 nước (chính quyền trung ương – *national governments*), 20 chính quyền địa phương (*local governments*) tham gia và hơn 3.000 tổ chức xã hội là đối tác (*civil society partners*) của OGP3 - vượt xa kỳ vọng của các quốc gia khởi xướng. Trong số các quốc gia thành viên OGP, có 2/3 là các nước đang phát triển. Nhiều quốc gia ở châu Á đã tham gia OGP, trong đó có Indonesia, Philippines, Papua New Guinea và Hàn Quốc... Cũng tính đến tháng 6/2018, các thành viên của OGP đã xây dựng, thực thi 179 kế hoạch hành động (*action plans*) đưa ra 3.196 cam kết (*commitments*) thực hiện các nguyên tắc của Chính phủ mở (đã nêu trên), tạo ra một hiệu ứng rộng khắp ở các nước liên quan và lan toả mạnh mẽ đến các quốc gia khác (xem biểu đồ dưới đây)<sup>3</sup>.

Sự phát triển rất nhanh của OGP, theo lý giải của Bộ trưởng Kuntoro Mangkusubroto của Indonesia, là do “OGP tăng cường sự cởi mở nhằm hướng tới mục tiêu chung là một nhà nước quản trị tốt” – điều mà hầu hết các quốc gia trên thế giới đều đang hướng tới. Thêm vào đó, một điểm hấp dẫn khác của OGP là sáng kiến này không phải

do các quốc gia phát triển áp đặt với các nước đang phát triển, đồng thời không phải là sáng kiến một chiều từ chính quyền hoặc các tổ chức xã hội. Ở khía cạnh thứ nhất, rất nhiều trong số các quốc gia sáng lập và hiện là thành viên của OGP là các nước đang phát triển. Ngược lại, các nước phát triển cũng đặc biệt quan tâm đến OGP. Trong danh sách các nước thành viên OGP hiện nay có 5 thành viên của nhóm G7 (Hoa Kỳ, Anh, Pháp, Canada, Ý) và rất nhiều nước phát triển khác như Úc, Niu Di-lân, Hà Lan, Phần Lan, Đan Mạch, Thụy Điển, Na-uy, Israel, Tây Ban Nha... Ở khía cạnh thứ hai, các tổ chức xã hội đã tham gia ngay từ đầu và ngày càng tích cực vào tiến trình GDP cả ở cấp độ quốc gia và quốc tế. Tổng thống Hoa Kỳ Obama, khi phát biểu tại buổi lễ khai trương OGP ở Đại hội đồng Liên hợp quốc năm 2011 đã nhấn mạnh ý nghĩa của thiết chế mới này với việc thúc đẩy quản trị tốt và thắt chặt mối quan hệ, sự tham gia của người dân vào hoạt động quản trị nhà nước ở các quốc gia.

Trong thực tế, tất cả các nước thành viên OGP, dù đã hoặc đang phát triển, đều sử dụng OGP như

một công cụ để tăng cường hiệu quả quản trị nhà nước, củng cố niềm tin của người dân vào bộ máy nhà nước và nâng cao hình ảnh, vị thế quốc tế của đất nước trên trường quốc tế. Thông qua việc tham gia OGP, một quốc gia đã đưa ra một thông điệp mạnh mẽ tới người dân trong nước và cộng đồng quốc tế rằng họ cam kết tăng cường tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và phòng chống tham nhũng, với mục đích đem lại sự ổn định và phát triển phồn vinh cho đất nước.

Tham gia OGP cũng đồng nghĩa với việc cam kết hoặc tái cam kết thực thi Công ước Liên Hợp Quốc về chống tham nhũng (UNCAC) – mà hiện đã có hơn 180 nước thành viên, trong đó có Việt Nam. Nói cách khác, OGP chỉ bổ sung sự cam kết, quyết tâm và hỗ trợ các quốc gia trong việc thực thi một công cụ quốc tế sẵn có về quản trị tốt và phòng, chống tham nhũng là UNCAC.

Mọi quốc gia đều có thể tham gia OGP khi hội tụ đủ điều kiện tối thiểu 75% của tổng số 16 điểm, mà được xây dựng dựa trên 4 tiêu chí, bao gồm: (i) Minh bạch ngân sách, (ii) Minh bạch thông tin, (iii) Công khai tài sản và (iv) Sự tham gia của người dân.

Ở Việt Nam, tuy chưa được đề cập chính thức, song hầu hết các yếu tố của mô hình Chính phủ mở từ lâu đã và đang được Nhà nước triển khai, thông qua việc xây dựng Chính phủ điện tử, cải cách hành chính, xây dựng Luật tiếp cận thông tin, Luật phòng chống tham nhũng, tham gia UNCAC... Bên cạnh đó, với sự trợ giúp của các tổ chức quốc tế, trong mấy thập

## OGP in numbers A growing partnership



kỷ qua, Việt Nam đã triển khai một loạt sáng kiến, chương trình hành động nhằm nâng cao hiệu quả quản trị nhà nước và phát triển bền vững, tiêu biểu trong số đó là các chương trình mục tiêu quốc gia nhằm thực hiện các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDG), sáng kiến Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI), Chiến lược Phát triển thống kê của Việt Nam... Trong tất cả các tiêu chí nêu trên của OGP, pháp luật Việt Nam đều đã quy định rất cụ thể và đã đạt được những kết quả nhất định trong tổ chức thực hiện. Theo tính toán sơ bộ, Việt Nam hiện chỉ còn thiếu khoảng 4-5 điểm để trở thành thành viên OGP.

Tất cả những điều trên cho thấy OGP là một thiết chế quốc tế rất gần gũi, cần thiết và có tính hiện thực rõ ràng với Việt Nam. Trong bối cảnh Việt Nam đã và đang hội nhập quốc tế rất nhanh chóng, sâu rộng, cũng như quyết tâm chống tham nhũng của Đảng, Nhà nước và Nhân dân đang rất cao, chúng ta có thể hy vọng trong thời gian không xa, Việt Nam sẽ trở thành thành viên của OGP.

Việc tham gia OGP không chỉ thúc đẩy công cuộc chống tham nhũng, mà quan trọng hơn sẽ mở ra một triển vọng mới cho việc cải cách quản trị nhà nước ở Việt Nam theo hướng hiện đại, phù hợp với xu thế chung trên thế giới hiện nay cũng như đáp ứng các yêu cầu của toàn cầu hoá, hội nhập quốc tế. Thực tế cho thấy các mô hình nhà nước phúc lợi, nhà nước kế hoạch hoá tập trung, và cả nhà nước kiến tạo phát triển cổ điển (theo mô hình Nhật Bản, Hàn Quốc) đều đã không còn phù hợp với thế kỷ 21, bởi tất cả các mô hình này đều lấy nhà nước làm trung tâm, đặt nhà nước ở vị trí thượng tôn so với người dân, vì

vậy đã và đang tạo ra những xung đột và trở ngại cho sự phát triển của xã hội. Thế kỷ 21, với những yếu tố đặc trưng như toàn cầu hoá, dân chủ hoá, kinh tế thị trường và cách mạnh công nghiệp 4.0, đòi hỏi cách thức quản trị nhà nước cũng phải thay đổi so với trước đây. OGP là biểu hiện cho mô hình quản trị nhà nước (quản trị quốc gia, quản trị công) mới (*new public governance*) mà được khởi xướng kể từ thập kỷ 1980, trong đó lấy người dân làm trung tâm (*citizen-centered governance*). Trong mô hình này, các nhà nước vẫn giữ vị trí quan trọng nhưng cách thức quản lý, sử dụng quyền lực không còn mang tính chất chuyên chế, mệnh lệnh

xã hội lớn (xem Bảng 1 dưới đây).

Tóm lại, các nhà nước trên thế giới đang chuyển đổi. Nhận thức và những biểu hiện thực tế về vị trí, vai trò, chức năng, cách thức quản trị của các nhà nước đã và đang thay đổi rất nhiều so với trước đây. Sự chuyển đổi đó do nhiều yếu tố khách quan chi phối, và dựa trên cơ sở lý luận về quản trị công mới mà được thể hiện một cách rõ rệt nhất qua mô hình Chính phủ mở. Mặc dù vẫn còn một số nội dung chưa cụ thể, song các lý thuyết về quản trị công mới và Chính phủ mở đang được hoàn thiện và đã chứng minh tính chất hợp lý, hiện thực của nó trong thực tế. Quản trị công mới và biểu hiện của nó là Chính phủ mở

Quản trị nhà nước kiểu cũ	Quản trị nhà nước kiểu mới
Trước thập kỷ 1980	Từ thập kỷ 1980
Nhà nước giữ vai trò chủ đạo, điều hành, thậm chí độc tôn (Nhà nước "mạnh")	Nhà nước giữ vai trò điều tiết, trọng tài, có sự tham gia của nhiều chủ thể (Nhà nước "yếu")
Hành chính, mệnh lệnh, tính "chuyên chế" cao	Hợp tác, phối hợp, tính dân chủ cao (các tiêu chí quản trị dân chủ/quản trị tốt)
Dịch vụ công do nhà nước cung cấp	Dịch vụ công do nhà nước và nhiều chủ thể khác cùng cung cấp
Quản lý kinh tế tập trung, nhà nước là chủ thể chính	Kinh tế thị trường, nhà nước giữ vai trò kiến tạo

hành chính một chiều như trước đây. Thay vào đó, chính quyền các cấp chủ động hợp tác, phối hợp với các chủ thể khác như các tổ chức xã hội, tổ chức quốc tế và doanh nghiệp, đồng thời thúc đẩy sự tham gia của người dân trong việc xây dựng, hoạch định và thực thi các chính sách quản trị công. Trong quản trị nhà nước kiểu mới, người dân giữ vị trí trung tâm, có vai trò quan trọng. Người dân chủ động, tích cực tham gia một cách trực tiếp hoặc gián tiếp (thông qua các cơ quan dân cử và các tổ chức xã hội) vào mọi hoạt động của nhà nước. Trong khi đó, các tổ chức xã hội là những chủ thể không thể thiếu trong quản trị nhà nước, đóng vai trò cầu nối giữa người dân và nhà nước. Bằng cách đó, quản trị công tính dân chủ cao, tạo ra sự đồng thuận

là xu thế mang tính quy luật trên thế giới trong thế kỷ 21. Xét tổng quát, không quốc gia nào có thể đứng ngoài hay đi ngược quy luật đó. Việt Nam trong thực tế đang vận động phù hợp với quy luật chung, song vẫn còn nhiều điều phải làm để bắt kịp tốc độ của các quốc gia trên thế giới, mà một trong những việc nên làm ngay trong thời gian tới là nghiên cứu tham gia OGP. □

\*PGS.TS, Khoa Luật ĐHQG Hà Nội  
 Chủ tịch:

1 <https://www.opengovpartnership.org/>  
 2 Xem Tuyên bố về Chính phủ mở (Open Government Declaration) tại <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>

3 Nguồn: OGP, <https://www.opengovpartnership.org/stories/how-ogp-delivering-civil-society-quick-look-latest-figures>