NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN TRONG CẢI CÁCH HỆ THỐNG CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

TS. Dương Nguyệt Nga

Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: ngadn@neu.edu.vn

Khi đề cập nền hành chính hay mô hình nền hành chính nhà nước, người ta thường đề cập đến tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính, xem đó như vấn đề cơ bản của nền hành chính. Điều này dễ hiểu, bởi vì chức năng của hành chính là thi hành luật và thi hành luật phải thông qua bộ máy hành chính nhà nước. Bài viết này kiến nghị một số giải pháp nhằm cải cách hệ thống cơ quan hành chính nhà nước phù hợp với điều kiện nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập kinh tế quốc tế trên cơ sở phân tích những tồn tại, bất cập của hệ thống cơ quan hành chính nhà nước.

Từ khóa: cải cách hành chính

1. Thiết kế mô hình tổng thể bộ máy hành chính nhà nước

Những năm qua, cải cách bộ máy hành chính được thực hiện khi thì đối với cơ quan hành chính trung ương, khi thì với cơ quan hành chính địa phương. Tuy không phải là cải cách theo lối nhỏ giọt, nhưng ít nhiều, đó là những cải cách tiến hành theo lối cục bộ, thiếu hệ thống và không đồng bộ. Bởi vậy, dường như giữa cải cách cơ quan hành chính trung ương và cải cách cơ quan hành chính địa phương là cuộc dượt đuổi, trong đó cải cách bộ máy hành chính địa phương bước theo các cải cách bộ máy hành chính ở trung ương một cách đứt quãng.

Cho nên, đã đến lúc cải cách bộ máy hành chính nhà nước phải được xem xét một cách tổng thể, cụ thể là cần xây dựng mô hình về bộ máy hành chính nhà nước.

Để xây dựng mô hình tổng thể bộ máy hành chính nhà nước, cần chú ý đến nhiều yếu tố khác nhau: mô hình chung của nền hành chính nhà nước, các điều kiện kinh tế – xã hội, dân chủ, sự kế thừa những yếu tố tích cực của bộ máy hành chính truyền thống, xu hướng phát triển của bộ máy hành chính nhà nước hiện đại. Tất nhiên, đây là công việc không đơn giản, nhưng trong quá trình cải cách bộ máy nhà nước nói chung, bộ máy hành chính nhà nước nói riêng, nó đang được hình thành. Những đặc trưng cơ bản của hướng xây dựng mô hình tổ chức bộ máy hành chính hiện nay thể hiện qua các văn bản của Đảng, Nhà nước và thực tiễn cải cách bộ máy hành chính nhà nước là:

- Thay đổi quan niệm về chức năng, nhiệm vụ của bộ máy hành chính nhà nước theo hướng thu hẹp phạm vi tác động trực tiếp nó. Cụ thể là Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ tập trung nhiều hơn vào vào công tác xây dựng chính sách, pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển tổng thể kinh tế – xã hội của cả nước. Các cơ quan hành chính địa phương cũng chuyển dần sang thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước, tập trung vào xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội trên địa bàn, tăng cường chỉ đạo, điều hành và thanh tra, kiểm tra việc tổ chức thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước. Đây là vấn đề lớn nhất, có tính chất quyết định của mô hình bộ máy hành chính nhà nước.

- Nguyên tắc tập trung dân chủ được phát triển theo hướng tăng cường dân chủ, thể hiện trong sự phân cấp quản lý, sự tăng lên vai trò của nhân dân vào việc giám sát hoạt động của bộ máy hành chính;.

- Cơ cấu tổ chức của bộ máy được tổ chức theo hướng gọn nhẹ, có phân biệt chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn, vùng đồng bằng và vùng núi, hải đảo;

- Phân cấp quản lý được đẩy mạnh;

- Hoạt động của bộ máy hành chính từ chỗ hướng vào các quá trình bên trong cần chú trọng hướng ra bên ngoài – người dân;

- Các mối quan hệ giữa các cơ quan trong bộ máy hành chính, giữa bộ máy hành chính với các cơ quan, tổ chức khác trong quan hệ công tác, với công dân, tổ chức, cơ quan trong quan hệ quản lý được điều chỉnh chặt chẽ theo hướng "không thể làm khác" và bảo đảm pháp chế;

- Bước đầu vận dụng một số quy luật như cung cầu, cạnh tranh (liên quan đến việc tổ chức cơ quan hành chính nhà nước, thi tuyển công chức...) vào tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước;

- Đã chú ý đến việc đánh giá hoạt động theo kết quả, thay vì chỉ tính đến chi phí bỏ ra;

Với các đặc trưng trên đây của bộ máy hành chính nhà nước nước ta, chưa thể nói là đã thể hiện rõ rệt hoặc đầy đủ, nhưng có thể nói rằng về căn bản, đó là mô hình có nhiều điểm tương đồng với bộ máy hành chính nhà nước phát triển.

Tuy nhiên, để hoàn chỉnh mô hình bộ máy hành chính nhà nước nước ta, cần rất chú ý các xu hướng cải cách đang được chú trọng trong bộ máy hành chính ở các nước như: tính linh hoạt, tính tự quản, sự chú trọng nguồn nhân lực thay vì nguồn tài chính và vật chất, quản lý dựa trên các giá trị văn hoá tổ chức và các giá trị hơn là dựa trên các mệnh lệnh, v.v... Đặc biệt, cần chú ý đến quan điểm về quản lý công mới.

2. Xác định ổn định về cơ bản chức năng, nhiệm vụ của bộ máy hành chính nhà nước, từ đó tổ chức lại hệ thống hành chính nhà nước

Xác định chức năng, nhiệm vụ của bộ máy hành chính nhà nước được đặt trong ba mối quan hệ cơ bản sau:

Một là, xác định chức năng, nhiệm vụ của bộ máy hành chính trong quan hệ với đòi hỏi của kinh tế thị trường, hội nhập kinh tế quốc tế, dân chủ và Nhà nước pháp quyền. Trong mối quan hệ này thì chức năng bộ máy hành chính nhà nước đã được xác định đúng hướng. Như đã nói, Chính phủ và hệ thống cơ quan hành chính nhà nước địa phương tập trung vào các việc thuộc tập trung vào công tác quản lý hành chính nhà nước, không sa đà vào các công việc cụ thể, cải cách theo hướng dân chủ hoá, bảo đảm quyền và lợi ích của công dân, sự tuân thủ pháp luật của cán bộ, công chức...

Để xác định lại chức năng, nhiệm vụ của bộ máy hành chính nhà nước, những năm qua, trên thực tế đã tiến hành việc quan trọng là tách quản lý nhà nước khỏi quản lý sản xuất kinh doanh, các hoạt động sự nghiệp, cung ứng dịch vụ công, tiến hành xã hội hoá hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công cộng...

Với việc xác định chức năng như trên, bộ máy hành chính nhà nước sẽ *thực hiện đúng chức năng quản lý hành chính nhà nước.* Do đó, tạo cơ sở cho việc xác định lại cơ cấu của bộ máy hành chính Nhà nước theo hướng gọn nhẹ, nâng cao hiệu quả quản lý hành chính nhà nước.

*Hai là, x*ác định chức năng, nhiệm vụ trong bộ máy hành chính nhà nước trong quan hệ giữa Trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền ở địa phương. Vấn đề chủ yếu ở đây là vấn đề phân cấp quản lý nhằm tăng tính chủ động cho cơ quan địa phương và để cơ quan trung ương giảm các công việc vụn vặt, tập trung vào các công việc quản lý vĩ mô của cả nước. Nguyên tắc của phân cấp được xác định là việc giải quyết tốt, sát hợp ở cấp nào, cơ quan nào thì giao cho cấp đó, cơ quan đó. Đến nay, Nhà nước đã có nhiều văn bản pháp luật về phân cấp quản lý về nhiệm vụ quản lý, về tổ chức bộ máy, về cán bộ, công chức và về tài chính công như: Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân năm 2003, Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30 tháng 6 năm về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Nghị định số 71/2003/NĐ-CP ngày 19 tháng 6 năm 2003 về phân cấp quản lý biên chế hành chính, sự nghiệp nhà nước, Nghị định số 166/2004/NĐ-CP ngày 16 tháng 9 năm 2004 về phân cấp quản lý nhà nước về giáo dục, Nghị định số 137/2006/NĐ-CP ngày 14 tháng 11 năm 2006 về quy định phân cấp quản lý nhà nước đối với tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập,v.v...

Ba là, Xác định chức năng, nhiệm vụ của bộ máy hành chính nhà nước đặt trong tương quan với kinh nghiệm quốc tế về tổ chức bộ máy hành chính hiện đại.

Ngày nay, các bộ máy hành chính nhà nước được xem là có hiệu quả, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế – xã hội đều là những bộ máy mà chức năng, nhiệm vụ của nó được xác định theo quan điểm coi trọng vai trò quyết định của kinh tế thị trường. Sự sự can thiệp của nhà nước chỉ cần thiết khi để khắc phục khiếm khuyết vốn có của kinh tế thị trường. Quan điểm như vậy được diễn đạt theo những cách khác nhau: "Nhà nước nhỏ, xã hội lớn", "Nhà nước nước gầy, xã hội béo", "Nhà nước là người cầm lái

chứ không chèo thuyền", ở Trung Quốc, người ta còn có cách diễn đạt khác có tính quá trình: "chuyển từ chính quyền vô hạn (cái gì cũng làm) sang chính quyền hữu hạn (chỉ làm những cái thuộc chức năng thực sự của nhà nước)". Trong thực tế, việc xác định chức năng, nhiệm vụ của bộ máy hành chính nhà nước nước ta, những thông tin về kinh nghiệm quốc tế về nền hành chính các nước đã được hết sức chú ý quan tâm và là một trong những luận cứ để xác định chức năng, nhiệm vụ của bộ máy hành chính. Chức năng của bộ máy hành chính nước ta đang được xác định theo xu hướng chung trên thế giới.

Nhìn chung, việc xác định chức năng, nhiệm vụ của bộ máy hành chính nhà nước trong các mối quan hệ kể trên được đẩy mạnh và đã thu được các kết quả vững chắc. Mặc dù quá trình này còn có không ít sự bất hợp lý phát sinh, (ví dụ, vấn đề xác định thẩm quyền xét duyệt quy hoạch đất...), nhưng đó đang là cơ sở, tiền đề cho việc xây dựng bộ máy hành chính nhà nước gọn nhẹ, phù hợp với thực tế. Cho đến nay, bộ máy hành chính nhà nước đã gọn nhẹ hơn trước rất nhiều. Trước năm 1986, có lúc số bộ, cơ quan ngang bộ có lúc lên tới 34 và số cơ quan thuộc Chính phủ lên tới 39. Hiện nay, cơ cấu của Chính phủ chỉ có 22 bộ và có 9 cơ quan thuộc Chính phủ. Ở địa phương, cho đến trước năm 1986, số cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân các cấp cũng rất lớn. Cấp tỉnh có chừng 35 - 40 cơ quan, nay chỉ còn từ 20- 25 cơ quan, cấp huyện có từ 20 đến 22 cơ quan, nay chỉ từ 12 -15 cơ quan. Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước địa phương được xây dựng dựa trên các yếu tố kinh tế – xã hội, địa lý...

Cần lưu ý rằng thiết lập bộ máy hành chính nói chung, các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng phải xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ được xác định, từ xu hướng cải cách bộ máy hành chính các nước,... đó là vấn đề có tính nguyên tắc. Tuy nhiên, đó không phải là yếu tố duy nhất để tổ chức bộ máy hành chính, cơ quan hành chính. Tổ chức bộ máy hành chính, cơ quan hành chính còn phụ thuộc vào các điều kiện kinh tế – xã hội, địa lý, tập quán,... vào mức độ hiện đại hoá trong bộ máy hành chính nhà nước.

Để thực hiện tốt việc ổn định về chức năng, nhiệm vụ của bộ máy hành chính nhà nước và tổ chức bộ máy hành chính, vấn đề cần đặt ra và giải quyết là:

- Giải quyết xong về cơ bản vấn đề chế độ chủ quản đối với doanh nghiệp và vấn đề phân biệt cơ quan quản lý nhà nước các đơn vị sự nghiệp đã được đặt ra và giải quyết từ hàng chục năm nay. Cho đến nay, việc cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước đang được thúc đẩy mạnh mẽ đồng thời với việc chuyển giao vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp đã cổ phần hoá từ Bộ, Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh sang Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước. Công việc này cần phải được giải quyết dứt điểm trong vài năm tới. Rõ ràng là, qua hàng chục năm thực hiện việc tách quản lý nhà nước ra khỏi quản lý sản xuất kinh doanh nhưng công việc diễn tiến không dễ dàng, suôn sẻ như mong muốn.

Chế độ chủ quản đối với các đơn vị sự nghiệp như y tế, giáo dục...cũng đang được thực hiện (ví dụ Bộ Giáo dục và Đào tạo chuyển giao quyền tự chủ cho các trường đại học), nhưng cần được tính toán, cân nhắc sao cho vừa hợp lý và vừa có bước chuyển mạnh để giảm nhẹ gánh nặng công việc cho bộ máy hành chính nhà nước. Đồng thời, cũng phải đẩy mạnh việc xã hội hoá các hoạt động y tế, giáo dục, văn hoá...Việc xã hội hoá các lĩnh vực vừa nêu đang diễn ra mạnh, nhưng cần tránh cách hiểu không đúng và đơn giản về xã hội hoá là chuyển gánh nặng tài chính từ phía Nhà nước sang phía phía xã hội, người dân hoặc là chuyển giao các dịch vụ công cộng (công viên, nơi sinh hoạt văn hoá cộng đồng...) thuộc phúc lợi chung cho tư nhân kinh doanh. Cần thấy rằng, Nhà nước, với tư cách là thiết chế công cộng do dân cư lập ra, phải có trách nhiệm trong việc bảo đảm nhu cầu tối thiểu cho người dân, bảo đảm công bằng xã hội.

- Trong việc xác định chức năng, nhiệm vụ của bộ máy hành chính, khiếm khuyết có tính chất kinh niên ở nước ta là chức năng, nhiệm vụ chồng chéo, trùng lặp, bỏ trống, tình trạng trách nhiệm không rõ. Đó chính là do việc phân công, phân cấp trong bộ máy nhà nước chưa rõ ràng. Ở nhiều nước, để khắc phục tình trạng vừa nêu, người ta thực hiện nguyên tắc mỗi công việc chỉ do một cơ quan đảm nhiệm. Các cơ quan khác có trách nhiệm phối hợp.

- Trong vấn đề xác định chức năng, nhiệm vụ của bộ máy hành chính nhà nước, vấn đề lớn nhất, đồng thời là vấn đề cơ bản hiện nay ở nước ta là phân cấp quản lý giữa trung ương và địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương. Đây là vấn đề có tầm quan trọng đặc biệt trong cải cách hành chính nhà nước. Các nhà nghiên cứu nước ngoài đã có nhận xét rằng ngày càng có nhiều Chính phủ xem phân cấp quản lý như là một con đường để phát triển, là cách để giải quyết một loạt vấn đề mà Chính phủ ở rất nhiều nước đang phát triển phải đối mặt. Như vậy, phân cấp quản lý là một phương tiện để nâng

cao hiệu quả của quản lý nhà nước.

Trong những năm qua, việc thực hiện phân cấp quản lý đã đạt được những kết quả quan trọng, thể hiện trong Báo cáo số 3023/BC-BNV ngày 12 tháng 10 năm 2005 của Bộ Nội vụ. Trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010, Chính phủ đã đặt mục tiêu đến năm 2005, về cơ bản xác định xong và thực hiện các quy định mới về phân cấp quản lý giữa trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương. Tuy nhiên, mục tiêu này đã không thực hiện được. Đến nay, nội dung phân cấp trung ương cho địa phương đang được các bộ ngành thực hiện trình Chính phủ xem xét. Một số địa phương đã tiến hành phân cấp quản lý một số mặt cho các cấp huyện, xã. Điều đó cho thấy tính chất phức tạp của công việc phân cấp quản lý. Trên cơ sở các nguyên tắc phân cấp, việc phân cấp quản lý đang được xúc tiến mạnh và hướng tới sự phân cấp rõ ràng, hợp lý và khắc phục tâm lý của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên cố níu kéo các công việc mà mình không nên giữ vì lợi ích riêng.

Ở đây, xin chỉ đề cập vấn đề phân cấp quản lý có liên quan đến khả năng xây dựng chính quyền địa phương tự quản ở nước ta. Chính quyền địa phương tự quản theo quan niệm của một số nhà nghiên cứu, đó là cơ quan không nằm trong cơ cấu của bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, như thế thì phải chăng là cơ quan tự quản địa phương là một tổ chức xã hội do dân cư lập ra để tự quản, không sử dụng đến pháp luật, không có và không cần đến cưỡng chế nhà nước? Vậy, sức mạnh của cơ quan này là ở chỗ nào? Cơ quan tự quản địa phương với tư cách là tổ chức do dân cư địa phương bầu ra thực chất vẫn chỉ là một tổ chức của Nhà nước.

Hiện nay, mô hình của chính quyền địa phương nước ta được tổ chức theo mô hình có thể nói là mô hình chính quyền địa phương tập trung dân chủ truyền thống, nghĩa là tập trung trên cơ sở dân chủ, lấy tập trung làm yếu tố chủ đạo. Trong quá trình cải cách, phân cấp trong bộ máy hành chính nhà nước đã được đẩy mạnh trên cả bốn phương diện: quản lý nhà nước, tổ chức bộ máy, cán bộ, công chức và tài chính công. Tuy nhiên, phân cấp quản lý trong khuôn khổ của nguyên tắc tập trung dân chủ theo cách hiểu hiện nay và phân cấp trong khuôn khổ chính quyền địa phương tự quản là không hoàn toàn giống nhau. Đó là hai trạng thái thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm được phân cấp khác nhau về chất. Ở chỗ, chính quyền địa phương theo mô hình tự quản là chính quyền có *chủ quyền* đối với các nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm được giao, còn chính quyền địa phương theo mô hình tập trung dân chủ truyền thống thì không hoàn toàn. Nếu như trong mô hình chính quyền địa phương tự quản, thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước là bất khả xâm phạm mà nếu bị vi phạm cơ quan có thẩm quyền này có thể kiện. Trong khi đó, mô hình chính quyền địa phương kia lại không thể thế được. Một ví dụ, theo Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân hiện hành thì Hội đồng nhân dân các cấp hoạt động như một cơ quan tự quản, trong khi theo Điều 7 của Luật, Uỷ ban nhân dân cấp dưới chịu sự chỉ đạo của Uỷ ban nhân dân cấp trên. Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh chịu sự chỉ đạo của Chính phủ. Như thế, ở mức độ nào đó, sự phân cấp quản lý là không hoàn toàn, nhưng có thể thực hiện dễ dàng trong việc tạo ra sự tập trung thống nhất của quản lý hành chính nhà nước. Nhưng cần thấy, đây không phải là cách duy nhất để tạo nên sự thống nhất của nền hành chính. Phân cấp trong khuôn khổ nguyên tắc tập trung dân chủ chưa thể phát huy cao và có trách nhiệm được tính năng động, sáng tạo của cấp dưới trong quản lý nhà nước.

Có lẽ đã đến lúc chúng ta phải nghiên cứu nghiêm túc về mô hình chính quyền địa phương tự quản. Kinh nghiệm cho thấy sự chậm trễ, ngập ngừng trong việc nghiên cứu và ứng dụng về nhà nước pháp quyền sẽ làm chậm quá trình phát triển của Nhà nước ta, cũng tương tự như vậy là vấn đề xã hội dân sự (hoặc xã hội công dân) mà đến nay ở ta vẫn ngập ngừng trong nghiên cứu. Cần thấy rằng đây là mô hình chính quyền địa phương được xác nhận là ưu việt nhất, được áp dụng ở hầu như tất cả các nước phát triển.

Chính quyền địa phương tự quản không có nghĩa là phá vỡ tính thống nhất và thông suốt của hệ thống hành chính và không trái với nguyên tắc của nhà nước đơn nhất cũng như nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất. Tính thống nhất và thông suốt của hệ thống hành chính chỉ là làm theo cách khác mà chúng ta chưa quen mà thôi. Đó là sự thống nhất trong luật, chứ không phải trong chỉ đạo thực tiễn. Tiếp nữa, chính quyền địa phương tự quản cũng không mâu thuẫn với nhà nước đơn nhất. Rất nhiều nước phát triển đều có thể xây dựng chính quyền địa phương tự quản (Ví dụ nước Pháp). Và, chính quyền địa phương tự quản cũng không làm tổn hại đến sự thống nhất của quyền lực nhà nước mà là sự thống nhất thể hiện trong luật.

Như vậy, những điều băn khoăn về chính quyền địa phương tự quản chỉ có thể được giải thoát nếu ta tư duy về nó theo cách khác. Tất nhiên, xây dựng chính quyền địa phương tự quản không thể không tính đến nguy cơ cát cứ địa phương và tình trạng vô pháp chế, sự vi phạm quyền là lợi ích của công dân, nếu nó không được chuẩn bị tốt, thiếu sự kiểm soát chặt chẽ trong chính quyền các cấp. Nhưng đó là mô hình chính quyền địa phương ưu việt nhất hiện nay được tiếp nhận rộng rãi. Nhật Bản là một trong những nước như vậy. Sau chiến tranh thế giới thứ hai, từ một nước có cơ chế quản lý nhà nước tập trung ở mức độ cao, sự phát triển các mặt của đời sống kinh tế - xã hội với tốc độ chóng, quá trình đô thị hoá mạnh mẽ đã khiến cho khả năng quản lý tập trung của trung ương đối với các vấn đề của địa phương trở nên hết sức bất cập, khó thực hiện, hiệu quả kém. Trước thực tế đó, Hiến pháp Nhật Bản năm 1946 đã phải dành hẳn một chương riêng, Chương VIII với tiêu đề "Tự trị địa phương" với 4 điều, theo đó, chính quyền địa phương được xác định là chính quyền tự quản. Đến Năm 1949, Nhật Bản đã ban hành một luật riêng về chính quyền tự trị địa phương. Chính quyền địa phương tự quản, hành chính tự quản có thể có ngay cả ở những quốc gia đang phát triển, đi liền với kinh tế thị trường, với toàn cầu hoá, mở rộng dân chủ, sự thúc ép của phát triển gắn với đòi hỏi về nâng cao hiệu quả quản lý...

Hiện nay, chúng ta đang đẩy mạnh việc phân cấp quản lý một cách mạnh mẽ, đồng bộ. Đó là do đòi hỏi của chính sự vận động của đời sống kinh tế - xã hội,... cũng là xu thế chung ở các nước. Trên thực tế, cũng đã xuất hiện những hiện tượng mới chứng tỏ dấu hiệu mới về tự quản của chính quyền địa phương như hợp tác phi tập trung giữa một số địa phương Việt Nam với một số địa phương ở Pháp. Phân cấp quản lý cho địa phương đã là tốt, nhưng sẽ tốt hơn nếu xây dựng được chính quyền địa phương tự quản. Nhưng điều đó phải có lộ trình. Có thể đẩy mạnh phân cấp quản lý để đến một thời điểm chín muồi chuyển chính quyền địa phương thành chính quyền địa phương tự quản nhằm đáp ứng những đòi hỏi của thời cuộc. Đương nhiên, việc thiết kế và xây dựng mô hình chính quyền địa phương tự quản trong thực tế nhất thiết phải tính đến rất nhiều mặt của vấn đề như: xem xét lại tính chất, vai trò của mỗi cấp chính quyền địa phương; nhìn nhận mới về tập trung và dân chủ; tính đến việc ngăn ngừa loại trừ tình trạng cục bộ địa phương; xác định hợp lý các nhiệm vụ, quyền hạn tự quản ở mỗi cấp chính quyền; xác lập mới cách quan hệ giữa các cấp chính quyền địa phương, trung ương với địa phương; hình thành quan hệ mới giữa công dân với chính quyền từ việc bầu cử đến việc tổ chức và giám sát hoạt động của chính quyền; Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng và mối quan hệ giữa các cấp uỷ Đảng liên quan đến việc lãnh đạo chính quyền...

3. Tổ chức hợp lý cơ cấu bên trong các bộ ngành ở trung ương và cơ quan chuyên môn thuộc uỷ ban nhân dân

Hiện nay, ở trung ương, theo quan điểm bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, các bộ, ngành ở trung ương đã được tổ chức lại từ 26 bộ, ngành đã giảm xuống còn 22. Số bộ, ngành này vẫn còn cao, phải tiếp tục giảm xuống hơn nữa. Bởi vì, các nước phát triển chỉ có khoảng 12-13 bộ (có những bộ bao gồm nhiều lĩnh vực quản lý khác nhau). Chúng ta có thể giảm đi hơn nữa số bộ, ngành nếu quan niệm về "quản lý đa ngành, đa lĩnh vực" ở mức độ cao hơn hiện nay.

Ở địa phương, Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh có từ 20 đến 25 cơ quan chuyên môn theo Nghị định số 171/2004/NĐ-CP ngày 29 tháng 9 năm 2004, Uỷ ban nhân dân cấp huyện có từ 10 đến 12 cơ quan chuyên môn theo Nghị định số 172/2004/NĐ-CP ngày 29 tháng 9 năm 2004. So với thời kỳ trước đổi mới, rõ ràng là số cơ quan chuyên môn thuộc uỷ ban nhân dân đã được giảm đi trên dưới 10 cơ quan. Tuy nhiên, khi ở trung ương các bộ, ngành đã được tổ chức lại thì đương nhiên, cơ quan chuyên môn thuộc uỷ ban nhân dân cũng phải được điều chỉnh lại tương tự quan điểm về bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Tất nhiên, cơ quan chuyên môn sẽ được rút giảm theo sự rút giảm của các bộ, ngành ở trung ương và trong phạm vi quan niệm được thể hiện hiện hành về quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Nhưng sẽ còn được rút giảm hơn nữa, nếu bộ, ngành cũng được rút giảm hơn phù hợp với quan niệm về quản lý đa ngành, đa lĩnh vực.

Một vấn đề cũng cần đặt ra ở đây là vấn đề tổ chức bên trong của bộ máy hành chính, đặc biệt là tổ chức bên trong của các bộ, ngành, cơ quan chuyên môn thuộc uỷ ban nhân dân trong thực hiện chủ trương quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Đây là vấn đề cần phải tiến hành một cách khoa học, kiên quyết. Nguyên tắc cơ bản là mỗi cơ quan, mỗi tổ chức, mỗi bộ phận hợp thành đều phải có chức năng, nhiệm vụ một cách đích thực, rõ ràng và bảo đảm có đủ thẩm quyền đối với trách nhiệm để thực hiện đầy đủ chức năng, nhiệm vụ đó. Đồng thời, giữa các bộ phận trong một cơ quan và giữa các cơ

quan phải có mối liên hệ phối hợp. Do đó, nguyên tắc quan trọng trong việc lập mới, tách, nhập, bãi bỏ cơ quan phải trên cơ sở quan điểm mỗi bộ phận trong một cơ quan cũng phải tổ chức *theo hướng đa ngành, đa lĩnh vực*. Có như vậy mới giảm được đầu mối, tình trạng cắt khúc công việc, khắc phục sự chồng chéo, trùng lặp, bỏ trống nhiệm vụ. Thực tế cho thấy, việc tổ chức bên trong của các bộ, ngành (nhất là mới được sáp nhập), việc tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc uỷ ban nhân dân còn đang lúng túng trong vấn đề này.

4. Trong hoạt động của bộ máy hành chính, cần đặc biệt coi trọng việc áp dụng những tinh tuý của cách thức điều hành của doanh nghiệp, vận dụng các nhân tố tích cực của kinh tế thị trường

Đây là một hướng chủ đạo trong cải cách hành chính nhà nước trên thế giới hiện nay, theo đó, các quy luật cung – cầu, quy luật cạnh tranh, lấy kết quả công việc làm thước đo, điều hành công việc thông suốt, có trách nhiệm... Trong cải cách hành chính chúng ta đã ít nhiều nghĩ đến và phần nào vận dụng các yếu tố nói trên. Tuy nhiên, điều đó chưa thể hiện thật rõ trong nền hành chính.

5. Thực hiện chế độ thủ trưởng trong tổ chức cơ quan hành chính địa phương và thực hiện bầu cử phổ thông chức danh này

Đây là biện pháp làm thay đổi chế độ làm việc của cơ quan hành chính, xác định rõ trách nhiệm của cơ quan vào thủ trưởng hành chính và làm rõ mối quan hệ trách nhiệm của cơ quan hành chính trước cử tri. Bắt đầu từ Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân năm 1994, vấn đề đề cao vai trò của cá nhân, đặc biệt là chủ tịch uỷ ban nhân dân trong hoạt động của Uỷ ban nhân dân các cấp đã được đặt ra. Đó là chế độ làm việc kết hợp giữa tập thể lãnh đạo và cá nhân phụ trách. Mặc dù đã đề cao vai trò của chủ tịch uỷ ban nhân dân, nhưng dù sao đó vẫn là chế độ làm việc uỷ ban, tập thể. Trên thực tế, tổ chức và hoạt động của uỷ ban nhân dân các cấp không thể xem là chế độ thủ trưởng. Bởi vì, các thành viên của uỷ ban nhân dân cho dù đã có chủ tịch uỷ ban giới thiệu, nhưng đó đều là do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra. Thành thử, đó chỉ là chế độ thủ trưởng nửa vời. Điều này làm cho trách nhiệm của các thành viên đối với chủ tịch không hoàn toàn là đầy đủ, việc xử lý trách nhiệm của chủ tịch đối trong các trường hợp cần thiết với thành viên trở nên khó, thậm chí có thể không thực hiện được. Và, trách nhiệm của chủ tịch đối với công việc quản lý cũng không thể xác định được rõ ràng, đầy đủ, vai trò điều hành của chủ tịch đối với hoạt động của uỷ ban bị hạn chế. Kết cục là công việc quản lý không thể nói là tốt được. Liên quan đến cơ chế lãnh đạo tập thể ở nước ta, ông Charle Ray, nguyên Tổng lãnh sự Mỹ tại Thành phố Hồ Chí Minh đã nhận xét hóm hỉnh: "Việt Nam là đất nước của quyền phủ quyết"[1]. Thật vậy, chế độ lãnh đạo tập thể nếu lạm dụng sẽ tạo ra cơ chế về hình thức là dân chủ, nhưng trách nhiệm không rõ ràng, kết cục là công việc không chạy, hiệu quả thấp.

Vì vậy, cần chuyển đổi cơ quan hành pháp địa phương từ chế độ tập thể sang chế độ thủ trưởng. Điều quan trọng là nó làm cho vai trò, trách nhiệm trong quản lý hành chính nhà nước của người đứng đầu cơ quan hành pháp địa phương rõ ràng và cao hơn, do đó, bộ máy hành chính địa phương làm việc chạy hơn. Hai chế độ làm việc về nguyên tắc sẽ đưa lại những kết quả khác nhau.

Cần tiến hành xem xét việc bầu người đứng đầu cơ quan hành chính các cấp địa phương. Chúng ta đều biết, giữa bầu người đứng đầu hành pháp qua Hội đồng nhân dân và qua bầu trực tiếp của người dân đối với chức danh này không phải luôn đưa đến cùng một đáp số. Không ngạc nhiên là việc bầu tổng thống ở Inđônêxia trong quá trình dân chủ hoá đã được chuyển từ nghị viện bầu sang dân bầu trực tiếp; ngược lại, ở Pakistan, Tổng thống Môsarát lại muốn níu kéo quyền lực bằng cách duy trì chế độ bầu tổng thống qua nghị viện. Điều chắc chắn là bầu cử trực tiếp làm cho trách nhiệm của người đứng đầu hành pháp cao hơn, họ phải làm việc trong tình trạng cạnh tranh hơn, tỏ ra mẫu mực hơn về đạo đức trước dân chúng. Lúc này, họ không thể tồn tại dựa dẫm vào một tập thể hội đồng dân cử mà hội đồng này không phải bao giờ cũng phản ánh đúng được ý nguyện của người dân. Mặt khác, thông qua việc bầu trực tiếp các cấp chính quyền địa phương cũng sẽ làm cho các cuộc bầu cử sôi động hơn.

6. Thực hiện chế độ giải trình trong theo hướng công khai, minh bạch ở tất cả các cấp, các cơ quan trong bộ máy hành chính

Để điều hành quốc gia tốt, kinh nghiệm điều hành ở các nước cho thấy phải thực hiện trách nhiệm giải trình của người có trách nhiệm của cơ quan hành chính. Đó là nghĩa vụ trả lời và giải thích các vấn đề liên quan tới hành vi và hoạt động của ai đó cho người có quyền yêu cầu trả lời và giải thích. Đây là một trong những biểu hiện về tính minh bạch, tính trách nhiệm của bộ máy hành chính nhà nước trước

người dân, doanh nghiệp, tổ chức..., đồng thời, phản ánh bản chất dân chủ của nền hành chính nhà nước.

Ngày nay, đang có sự chuyển đổi từ hành chính trung lập chính trị truyền thống sang hành chính coi trọng yếu tố chính trị. Ở nhiều nước, các nhà quản lý nhà nước đã trở thành các nhà chính trị – hành chính (bureaucratic politicians). Ngoài công tác quản lý, họ còn phải nắm bắt và vận dụng các yếu tố chính trị, coi trọng việc thực hiện các cam kết chính trị trước người dân. Trách nhiệm giải trình được đặt trong khung cảnh như vậy. Ở nước ta, trong cải cách hành chính thực hiện mục tiêu dân chủ, minh bạch, vấn đề giải trình của cơ quan hành chính có xu hướng phát triển tốt.

Ngày 28 tháng 5 năm 2007, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quy chế phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí kèm theo Quyết định số 77/2007/QĐ-TTg. Nhưng, đó chỉ là với báo chí. Với người dân, cũng nên mở rộng việc đưa chức danh này vào việc giải trình hoạt động, hành động của cơ quan hành chính nhà nước mà họ phải trả lời, giải thích (tất nhiên cần có sự phân biệt với các việc khiếu nại, kiến nghị...). Và, người phát ngôn không chỉ được thành lập ở các bộ, ngành, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh mà phải tới tận cấp cơ sở. Khi thực hiện hành động của mình thì trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn được giao họ phải có trách nhiệm trả lời dân chúng về việc làm đó. Vào tháng 11 năm 2006, tại Trung Quốc, Chính phủ cũng đã lập lại chức vụ phát ngôn viên ở cơ sở.

7. Cần đặt vấn đề đánh giá hiệu quả của hoạt động, hành vi hành chính

Từ thập kỷ 80 của thế kỷ XX, các nước phương Tây đã chuyển sang một phương thức mới để quản lý khu vực công. Một trong những kinh nghiệm từ khu vực tư được đưa vào nội dung của phương thức quản lý mới này là hành chính tập trung vào việc đạt các kết quả. Thực ra thì trước đó, từ những năm 1970, người ta đã đặt ra vấn đề này rồi. Năm 1973, ở Mỹ đã đặt ra vấn đề hiệu suất công tác của Chính phủ liên bang. Đến năm 1993, Chính phủ lại công bố "Luật hiệu quả và kết quả của Chính phủ". Các nước khác như Anh, Hà Lan, Úc,... cũng xây dựng các kế hoạch, đạo luật về đánh giá hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính.

Đối với các nước phương Tây, việc đánh giá hiệu quả hoạt động của Chính phủ và các tổ chức dịch vụ công cộng thuộc Chính phủ hay chính quyền địa phương được thể hiện trên ba mặt: kinh tế, hiệu suất và hiệu ích và trên bốn nội dung là: chi phí, đầu tư, sản xuất và hiệu quả. Để đánh giá các hoạt động, họ phải được dựa trên các cơ sở khoa học, họ đưa ra các tiêu chí định lượng cũng như định tính làm cơ sở để đánh giá hoạt động của bộ máy hành chính. Thông qua đánh giá hiệu quả hoạt động của Chính phủ người ta nhận thấy hoạt động của Chính phủ đã chuyển đổi tốt hơn.

Rõ ràng, đánh giá hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước trên nguyên tắc công khai, minh bạch là một trong những phương thức hữu hiệu để thúc đẩy tốt hoạt động của bộ máy này. Chắc chắn rằng trong thực tế hiện nay ở nước ta, những thông tin về hiệu quả hoạt động của bộ máy xấu hay tốt sẽ có tác động mạnh mẽ đến hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước. Trên thực tế thì đã có nơi, chẳng hạn như Uỷ ban nhân dân thành phố Đà Nẵng đã ban hành Quyết định số 31/2007/QĐ-UBND ngày 14/6/2007 về trưng cầu ý kiến đánh giá mức độ hài lòng của tổ chức, công dân đối với việc cung ứng dịch vụ hành chính công của các cơ quan nhà nước thuộc thành phố và đã được người dân hưởng ứng. Việc làm này cần được nhân rộng trên cả nước không những chỉ đối với bộ máy hành chính của địa phương mà của cả Trung ương.❐

1 Phương Mai, *Ba vấn đề của công chức hiện nay*, VietNamNet, ngày 4 tháng 2 năm 2006.

Tài liệu tham khảo:

1. Mô hình hành chính các nước ASEAN. PGS. TS. Lương Trọng Yêm, PGS. TS. Bùi Thế Vĩnh. Nxb Chính trị quốc gia, 1996.

2. Cải cách hành chính-Vấn đề cấp thiết để đổi mới bộ máy Nhà nước.Trung tâm Nghiên cứu khoa học tổ chức quản lý, Nxb Tổng hợp thành phố Hồ Chí Minh, 2004.

3. Thủ tục hành chính-Lý luận và thực tiễn. PGS. TSKH. Nguyễn Văn Thâm. Nxb Chính trị quốc gia, 2002.

4. Dịch vụ công - Đổi mới quản lý và tổ chức cung ứng ở Việt Nam. Viện nghiên cứu Khoa học tổ chức nhà nước. Nxb Chính trị quốc gia, 2007.

5. Công vụ công chức nhà nước. PGS. TS. Phạm Hồng Thái, Nxb Tư pháp, 2004.