

VỀ ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG VÀ PHÁT TRIỂN NỀN HÀNH CHÍNH ĐIỆN TỬ

TS NGUYỄN MINH MÃN*

Trong những năm cuối của thế kỉ XX và những năm đầu của thế kỉ XXI, công nghệ thông tin (CNTT) phát triển như vũ bão và thực sự trở thành một nguồn lực phát triển đánh dấu bước chuyển từ xã hội công nghệ sang xã hội thông tin. Những ứng dụng đa dạng của CNTT và truyền thông trên tất cả các lĩnh vực đã làm thay đổi sâu sắc hàng loạt các hoạt động truyền thông; trong đó, có hoạt động quản lý nhà nước. E government - chính phủ điện tử, hay nói đúng hơn là hành chính điện tử (HCĐT) xuất hiện và nhanh chóng trở thành một thuật ngữ phổ biến trong chiến lược và định hướng cải cách bộ máy nhà nước, đặc biệt, cải cách nền hành chính nhà nước (HCNN) của hầu hết các quốc gia trên thế giới. Theo đó, việc xây dựng và phát triển nền HCĐT được xác định vừa là cơ hội, vừa là thách thức của tiến trình cải cách.

Cho đến nay có nhiều cách định nghĩa khác nhau về HCĐT. Chẳng hạn, Chương trình hành động "Châu Á điện tử 2005" coi HCĐT là việc sử dụng CNTT và truyền thông trong hoạt động của hành chính công, kết hợp với việc tạo ra kĩ năng mới nhằm hoàn thiện các dịch vụ công và quá trình dân chủ, tăng cường năng lực các chính sách công. Hay, theo kế hoạch hành động về HCĐT của Chính phủ I-ta-li-a thì chính phủ điện tử được hiểu là cách thức qua đó chính phủ sử dụng các công nghệ mới trong hoạt động để làm cho người dân, doanh nghiệp tiếp cận các thông tin và dịch vụ do chính phủ cung cấp một cách thuận tiện hơn, cải thiện chất lượng dịch vụ và mang lại cơ hội tốt hơn cho người dân và

doanh nghiệp trong việc tham gia vào quá trình xây dựng thể chế. Hoặc, để nhấn mạnh khía cạnh quản lý, nhóm Gartner Group coi HCĐT là sự tối ưu hoá liên tục các hoạt động dịch vụ với sự tham gia của các thành phần xã hội và sự quản lý của nhà nước bằng việc cải cách các quan hệ bên trong và bên ngoài thông qua công nghệ internet và các phương tiện mới. Ngoài ra, dưới góc độ pháp lý, HCĐT còn được định nghĩa là những biểu mẫu tương tác có giá trị pháp luật được lưu thông thông qua phương tiện điện tử... Tuy vậy, xét về thực chất và hiểu một cách bao quát nhất thì HCĐT là việc sử dụng CNTT và truyền thông vào hoạt động của các cơ quan HCNN nhằm nâng cao hiệu quả quản lý và chất lượng cung cấp dịch vụ công, tăng cường tính công khai, minh bạch trong hoạt động của các cơ quan trong bộ máy HCNN.

Thực tế cho thấy, với việc ứng dụng CNTT và truyền thông vào hoạt động của các cơ quan HCNN, những khoảng cách về không gian và thời gian được thu hẹp; thủ tục hành chính được đơn giản hoá tối đa vì loại bỏ được những khâu trung gian không cần thiết; tình trạng giấy tờ, hợp hành tràn lan của nền hành chính truyền thống được giảm thiểu; phong cách, lề lối làm việc của người quản lý và công chức thực thi công vụ nhờ đó được đổi mới. Bên cạnh cơ hội, những khó khăn, thách thức đặt ra đối với quá trình hình thành và phát triển nền hành chính cũng rất nhiều. Tùy thuộc vào trình độ phát triển cũng như cấu trúc tổ chức và

* Văn phòng Chính phủ.

phương thức hoạt động của bộ máy HCNN, việc xử lý để vượt qua những thách thức đó ở các quốc gia khác nhau. Tuy vậy, theo kinh nghiệm chung, khi nói đến điều kiện cần và đủ chủ yếu được đề cập đến các yếu tố sau đây:

Một là, quyết tâm của người lãnh đạo, cụ thể là của người đứng đầu bộ máy HCNN.

Theo kinh nghiệm của các nước thuộc tổ chức Hợp tác kinh tế và Phát triển (OECD) thì đây được xem là yếu tố tiên quyết. Quyết tâm từ phía lãnh đạo được thể hiện trước hết bằng một chiến lược quốc gia, một tuyên bố chung về tầm nhìn với những mục tiêu cụ thể. Tuyên bố về tầm nhìn mang tính định hướng cần phải được quảng bá, trở thành chương trình của chính phủ và được bảo đảm thực hiện bằng chính hoạt động của chính phủ. Ví dụ, để khởi động cho chương trình thúc đẩy phát triển HCĐT, Thủ tướng Mahathir Mohamad (Ma-lai-xi-a) phát động tầm nhìn 2000, thực chất là chiến lược đi tắt đón đầu nhằm đưa Ma-lai-xi-a vào kỉ nguyên thông tin, đẩy mạnh tiến độ phát triển, đưa đất nước vào nền kinh tế tri thức, xây dựng nền HCĐT. Ở Xinh-ga-po, kế hoạch cải cách của Chính phủ mang tên "PS21" (Public Service 21) khởi đầu từ những năm 80 của thế kỉ trước, do Thủ tướng Lý Quang Diệu phát động và trực tiếp chỉ đạo là chiến lược đẩy nhanh phát triển HCĐT được phân ra 5 giai đoạn với những nội dung và yêu cầu cụ thể. Với sự hậu thuẫn của Chính phủ Pháp, năm 2005 các hiệp hội đại diện chính quyền địa phương đã thông qua "Hiến chương hành chính điện tử" nhằm thống nhất hành động của lãnh đạo các cơ quan địa phương (26 vùng, 100 tỉnh và 36.782 đơn vị cấp cơ sở) trong việc phát triển HCĐT. Tương tự như vậy, Chính phủ Hà Lan ban hành Chương trình hành động về HCĐT mở đầu cho kỉ nguyên số hóa hoạt động của các cơ quan HCNN (năm 1998). Năm 2001, Chính phủ Nhật Bản ban hành "Chiến lược nước Nhật điện tử" mà trọng tâm là đẩy nhanh tiến trình hoàn thiện

HCĐT.

Hai là, kiện toàn tổ chức và hoạt động của các cơ quan trong bộ máy HCNN để bảo đảm sự thích ứng với môi trường ứng dụng đa dạng thành tựu của CNTT.

Bản chất HCĐT là sắp xếp lại các quá trình xử lý thông tin trong các cơ quan HCNN với sự hỗ trợ của công nghệ hiện đại. Thực tế thấy, HCĐT là thiên nhiều về "hành chính" hơn là "điện tử": trong đó, thông tin quản lý là mục tiêu, CNTT xét cho cùng chỉ là công cụ. Theo đó, các đòi hỏi cụ thể đặt ra là:

- Trên cơ sở định hướng rõ nội dung chức năng, phải tiến hành cơ cấu lại tổ chức các cơ quan HCNN trên nguyên tắc triệt tiêu những "vùng chồng lấn" (trùng lặp chức năng), khắc phục những bất cập để bảo đảm sự thông suốt của nền hành chính.

- Đổi mới quy chế, phương thức, lề lối làm việc của các cơ quan HCNN để thích ứng với điều kiện ứng dụng rộng rãi CNTT và truyền thông. Hệ thống quy chế này cần phải bao quát được tất cả 4 nhóm quan hệ: cơ quan HCNN với công dân nói chung, cơ quan HCNN với người lao động, cơ quan HCNN với doanh nghiệp và giữa các cơ quan HCNN với nhau.

Ba là, đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ công chức hành chính đáp ứng những đòi hỏi mà nền HCĐT đặt ra. Theo đó, yêu cầu quan trọng hàng đầu là trang bị kiến thức về tin học hóa và việc vận dụng nó vào hoạt động của bộ máy HCNN. Tiếp đến là bồi dưỡng kĩ năng làm việc để thích ứng với môi trường ứng dụng rộng rãi CNTT và truyền thông.

Ở những nước chậm phát triển, đây thực sự là một thách thức lớn, một điều kiện tiên quyết không chỉ đối với việc hình thành mà còn với cả sự phát triển của nền HCĐT trong tương lai. Thông thường, việc đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực phục vụ cho việc phát triển HCĐT được phân thành 3 nhóm gồm: (a) trang bị kiến thức tối thiểu về CNTT cho người dân nói chung về kĩ

năng hưởng thụ các lợi ích do HCĐT mang lại; (b) nhóm nhân lực đưa CNTT đến với cộng đồng và (c) nhóm các nhà chuyên môn trực tiếp nghiên cứu triển khai, phát triển HCĐT.

Bốn là, đầu tư xây dựng và phát triển cơ sở hạ tầng kỹ thuật và cơ sở dữ liệu liên quan đến hoạt động quản lý HCNN.

Đây là quá trình đầu tư đòi hỏi nguồn lực lớn. Đầu những năm 2000, để khởi động chính phủ điện tử, Chính phủ Bra-xin đã chi 200 triệu USD cho việc xây dựng và phát triển mạng hạ tầng, bảo đảm kết nối giữa các cơ quan HCNN trung ương với địa phương và các tổ chức dịch vụ công. Tại Hàn Quốc, đầu tư ngân sách nhà nước cho việc nâng cấp mạng tin học hóa hành chính của Chính phủ bình quân mỗi năm khoảng 70 triệu USD. Riêng đầu tư xây dựng 26 chương trình ứng dụng CNTT chiếm 1,7 tỉ USD. Trong 2 kế hoạch 5 năm phát triển chính phủ điện tử (1987-1996), Hàn quốc đã xây dựng được 58 bộ cơ sở dữ liệu quốc gia trên các lĩnh vực quản lý như kinh tế, đất đai, quản lý dân cư..., 505 cơ sở dữ liệu sử dụng cho khu vực, 454 cơ sở dữ liệu về khu kinh tế, khu công nghệ; trong đó, Văn phòng Thủ tướng quản lý 72 bộ cơ sở dữ liệu về HCNN. Nằm trong danh mục ưu tiên, Chính phủ Xinh-ga-po dành ngân sách cho phát triển HCĐT giai đoạn 2001-2003 là 1,5 tỉ USD giai đoạn 2003-2006 là 1,3 tỉ USD để tạo lập cơ sở dữ liệu quốc gia đủ để đáp ứng cho khoảng 1.600 loại dịch vụ công được thực hiện trên mạng. Chính phủ Pháp đầu tư cho Kế hoạch quốc gia về phát triển HCĐT giai đoạn 2003-2007 là 1,8 tỉ Euro. Hàng năm, mỗi bộ nhận được hỗ trợ từ ngân sách cho Chương trình tin học hóa khoảng 5 đến 7 triệu Euro. Ở Phi-lip-pin, chỉ tính riêng đầu tư cho kế hoạch phát triển HCĐT trong lĩnh vực bảo hiểm xã hội 10 năm (1990-2000) đã lên tới trên 210 triệu USD.

Năm là, chuẩn bị cơ sở pháp lý bảo đảm sự hình thành và vận hành của nền HCĐT.

Việc chuẩn bị cơ sở pháp lý được xem là một trong những điều kiện tiên quyết và là

yếu tố đánh giá “mức độ sẵn sàng hành chính điện tử”, được chính phủ các nước đặc biệt quan tâm. Trong quá trình này, có hai lĩnh vực được xem là quan trọng nhất:

- Rà soát, đánh giá các quy định hiện có liên quan đến tổ chức và hoạt động của các cơ quan trong bộ máy HCNN, các tổ chức cung cấp dịch vụ công, đặc biệt là các quy trình, thủ tục để xem xét mức độ phù hợp với việc phát triển HCĐT, trên cơ sở đó kịp thời có những sửa đổi, bổ sung cần thiết.

- Ban hành những quy định có tính chuyên biệt, xác lập cơ sở pháp lý cho các quan hệ quản lý, các quan hệ giao dịch phi truyền thống phát sinh trong môi trường HCĐT. Chẳng hạn, trong “Chiến lược nước Nhật điện tử”, Chính phủ Nhật Bản đặc biệt quan tâm vấn đề xây dựng và ban hành các quy chế bảo đảm sự vận hành của các cơ quan HCNN trong điều kiện áp dụng rộng rãi CNTT, như Quy chế về điện tử hóa thủ tục hành chính, Quy chế về mua sắm của Chính phủ, Quy chế công chức, công vụ...

Ở Pháp, đồng thời với việc triển khai HCĐT, năm đạo luật được ban hành gồm: Luật về kinh tế số hóa, Luật bảo vệ dữ liệu cá nhân, Luật thay đổi địa chỉ công dân qua internet, Luật dữ liệu điện tử của cơ quan hành chính nhà nước, Luật về dịch vụ công. Tương tự như vậy, tại Hàn Quốc, để bảo đảm sự vận hành HCĐT, hơn mười đạo luật đã được thông qua; trong đó, có Luật về chữ ký điện tử, Luật bảo vệ bí mật, Luật truyền thông, Luật khung về khuyến khích tin học, Luật bảo vệ bản quyền chương trình máy tính...

Sáu là, có cơ quan chỉ đạo, điều hành cấp quốc gia đủ thẩm quyền, có năng lực phối hợp và tổ chức triển khai Chương trình xây dựng và phát triển nền HCĐT.

Do tầm quan trọng và tính chất phức tạp của công việc, kế hoạch xây dựng và phát triển HCĐT ở hầu hết các nước đều đặt dưới sự chỉ đạo trực tiếp của người đứng đầu chính phủ và tổ chức một cơ quan chuyên trách đủ mạnh làm đầu mối giúp việc. Ở Hàn Quốc, cơ quan chỉ đạo phát triển HCĐT là Ủy ban Quốc gia do Thủ

tướng làm chủ tịch, giúp việc cho Ủy ban này là Cục tin học hóa quốc gia. Tương tự như vậy, Ban Chỉ đạo chiến lược CNTT quốc gia Nhật Bản do Thủ tướng đứng đầu. Bên cạnh Ban Chỉ đạo có Hội đồng tư vấn gồm 20 thành viên (lãnh đạo các tập đoàn kinh tế lớn, các nhà khoa học, nhà quản lý). Giúp việc cho Ban Chỉ đạo là Văn phòng Thủ tướng, với sự phối hợp với các Bộ Bưu điện và Truyền thông, Công nghiệp và Thương mại và một số cơ quan khác. Tại Pháp, cơ quan phát triển hành chính điện tử (ADAE) cũng được đặt trực thuộc Thủ tướng và giúp việc cho cơ quan này là Tổng vụ hiện đại hóa hành chính.

Ở Việt Nam, chủ trương xây dựng và phát triển HCĐT được đề ra khá sớm. Ngày 30-3-1991 Bộ chính trị có Nghị quyết số 26/NQ-TW về khoa học - công nghệ trong sự nghiệp đổi mới; trong đó, nhấn mạnh tầm quan trọng của CNTT đối với việc phát triển kinh tế - xã hội và hoạt động quản lý nhà nước. Thể chế chủ trương đó, ngày 04-8-1993 Chính phủ ban hành Nghị quyết số 49/CP về phát triển CNTT ở nước ta trong những năm 90 và tiếp đó được cụ thể hoá tại Quyết định số 211/QĐ-TTg ngày 07-4-1995 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình quốc gia về CNTT - kế hoạch tổng thể đến năm 2000. Mục tiêu tổng quát của Chương trình tổng thể là xây dựng nền móng bước đầu vững chắc cho một kết cấu hạ tầng về thông tin trong xã hội, có khả năng đáp ứng các nhu cầu cơ bản về thông tin trong quản lý nhà nước và trong các hoạt động kinh tế - xã hội. Quyết định số 211 xác định "quản lý nhà nước phải là lĩnh vực ưu tiên hàng đầu trong việc ứng dụng công nghệ thông tin".

Thực hiện chủ trương trên, trong những năm qua, Chính phủ đã triển khai nhiều giải pháp quan trọng nhằm đẩy mạnh tin học hoá quản lý HCNN, tạo tiền đề cần thiết cho "Săn sàng hành chính điện tử". Tuy vậy, nhìn một cách tổng thể, những kết quả đạt được chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu và mục tiêu đề ra, bất cập rất dễ nhận ra là sự thiếu đồng bộ giữa chủ trương và giải

pháp cũng như giữa các yếu tố tạo tiền đề cho sự hình thành và phát triển mục tiêu của nền HCĐT phù hợp với điều kiện cụ thể của nước ta. Thực tế cho thấy, để có bước đi tiếp theo tích cực và hiệu quả cần một sự đánh giá bao quát, tổng thể, rút kinh nghiệm kịp thời để trên cơ sở đó đưa ra những giải pháp mạnh mẽ, phù hợp, đẩy mạnh ứng dụng và phát triển CNTT phục vụ sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá trên tinh thần coi "tin học hoá hoạt động của các cơ quan Đảng và Nhà nước là bộ phận hữu cơ quan trọng của cải cách nền hành chính quốc gia". Để thực hiện được mục tiêu đó, cần ứng dụng rộng rãi, có hiệu quả CNTT trong xã hội; tạo môi trường thuận lợi cho ứng dụng và phát triển CNTT; đẩy mạnh việc đào tạo và sử dụng nguồn nhân lực cho việc ứng dụng và phát triển CNTT; đẩy mạnh việc xây dựng mạng thông tin quốc gia, bao gồm hệ thống viễn thông và internet Việt Nam; đổi mới nội dung công tác quản lý nhà nước trong lĩnh vực CNTT.

Chỉ khi nào thực hiện đầy đủ được những yêu cầu, điều kiện cần và đủ giải pháp nêu trên, chúng ta mới có một nền HCĐT thực sự, góp phần xây dựng một nền hành chính hiện đại, trong sạch và vững mạnh□

Tài liệu tham khảo:

1. Chỉ thị số 58/CT-TW ngày 17-10-2000 của Bộ Chính trị, BCH TƯ Đảng Cộng sản Việt Nam về đẩy mạnh ứng dụng và phát triển công nghệ thông tin phục vụ công nghiệp hoá, hiện đại hoá.
2. Chính phủ điện tử. Nhà xuất bản Bưu điện, Hà Nội tháng 9-2004;
3. Tổng luận khoa học - công nghệ - kinh tế số 11-2004. Trung tâm Thông tin khoa học và Công nghệ quốc gia;
4. Tin học hoá quản lý nhà nước và mô hình Chính phủ điện tử. Văn phòng Chính phủ, Hà Nội 2001;
5. Thông tin tổng hợp về một số quốc gia trên thế giới trước ngưỡng cửa của thế kỉ XXI, Văn phòng Chính phủ, Hà Nội 9-2000;
6. Crossing boundasies. Opening the E Government file. Gover ning in the 21th century. Reg Alcock, Donanld G. Lenihan. Jan.2001.