



NÂNG CAO HIỆU LỰC, HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CỦA CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH

PGS.TS VŨ KIM SƠN*

Nhằm tiếp tục đẩy mạnh công cuộc cải cách hành chính (CCHC) ở Việt Nam, Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 khóa X đã đề ra 10 nhóm vấn đề cần phải quan tâm, nghiên cứu và vận dụng. Đó là: “Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác cải cách hành chính; thực hiện đồng bộ cải cách hành chính với cải cách lập pháp, cải cách tư pháp; tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống thể chế; tiếp tục đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính; xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ và các cơ quan hành chính nhà nước; tiếp tục cải cách chế độ công vụ, công chức; cải cách tài chính công; hiện đại hoá nền hành chính; giải quyết tốt mối quan hệ giữa cơ quan hành chính với nhân dân, huy động sự tham gia có hiệu quả của nhân dân và xã hội vào hoạt động quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước; nâng cao nhận thức và trách nhiệm của mỗi cán bộ, đảng viên đối với công tác cải cách hành chính”¹.

Đảng ta đã nhiều lần khẳng định tính tất yếu phải thay đổi, đổi mới, cải cách các yếu tố gắn liền với toàn bộ quá trình hoạt động QLNN của các cơ quan nhà nước nói chung và QLNN của các cơ quan thuộc hệ thống hành pháp nói riêng. Cụm từ “tăng cường sự lãnh đạo của Đảng”; “đổi mới hoạt động lập pháp; CCHC và cải cách tư pháp” thể hiện tinh thần quan trọng đó. CCHC gắn liền với thay đổi cách thức hoạt động QLNN của các cơ quan hành chính

nhà nước (HCNN) như đang được triển khai theo tinh thần của “Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010”; trong đó, đề cập chủ yếu hệ thống các cơ quan HCNN (Chính phủ và hệ thống UBND các cấp). Nhưng có khá nhiều vấn đề lại không thuộc phạm vi của riêng hệ thống các cơ quan HCNN. Với nguyên tắc “Đảng lãnh đạo”, nhiều vấn đề liên quan đến người làm việc trong cơ quan nhà nước nói chung và cơ quan HCNN nói riêng đều phải đặt trong tổng thể chiến lược cán bộ của Đảng. CCHC hướng đến mục tiêu nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động QLNN của bộ máy nhà nước nói chung và trước hết là hoạt động QLNN của cả hệ thống các cơ quan HCNN nói riêng đòi hỏi phải được xem xét từ nhiều khía cạnh và nhiều yếu tố. Trong điều kiện thay đổi từng bước của cả hệ thống, các cơ quan HCNN gắn liền với nhiều hoạt động mang tính bức thiết hàng ngày của đời sống chính trị, kinh tế - văn hóa - xã hội của các tổ chức và công dân, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động QLNN của các cơ quan HCNN mang tính tương đối và phải được xem xét trong điều kiện cụ thể của môi trường chính trị và môi trường pháp lý hiện hành. Tiếp cận theo cách đó, mới có thể đánh giá được kết quả cụ thể của CCHC nhằm nâng cao hiệu quả QLNN của cơ quan HCNN.

Trước hết, hệ thống các cơ quan HCNN

* Học viện Hành chính Quốc gia.

trong tổng thể hệ thống các cơ quan QLNN và đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng. Nhiệm kỳ của các cơ quan QLNN (trung ương và địa phương) gắn liền với nhiệm kỳ của Đại hội Đảng. Và một sự thay đổi cả về nhân sự và cơ cấu tổ chức luôn đặt ra như là một vấn đề then chốt.

Vấn đề cần quan tâm là liệu chúng ta có thể tiếp cận theo một cách tiếp cận khác để chúng ta hướng đến hiệu lực, hiệu quả, khi chúng ta có thể “tạm chấp nhận” một cơ cấu “tương đối ổn định” để từ đó tìm kiếm trong đó những yếu tố đúng, hợp lý... để phát huy; những chồng chéo, trùng lặp... để khắc phục. Ví dụ, nhiệm kỳ 2002-2007, cơ cấu tổ chức của Chính phủ có “Ủy ban Dân số - Gia đình - Trẻ em”, một cơ quan ngang bộ và đã có không ít ý kiến khác nhau biện minh cho vấn đề này. Và UBND cấp huyện có một phòng gọi tên là “Ủy ban Dân số, Gia đình và Trẻ em tham mưu, giúp UBND cấp huyện thực hiện chức năng QLNN về dân số, gia đình và trẻ em”. Nhưng sang nhiệm kỳ 2007-2012, “Ủy ban Dân số - Gia đình - Trẻ em” tách ra thành nhiều bộ phận, sáp nhập vào một số bộ. Một số bộ khác cũng có những sự thay đổi tương tự. Chúng ta bắt đầu một lộ trình mới - xác định chức năng, nhiệm vụ của những cơ quan mới sau một thời gian “phê phán sự chồng chéo, trùng lặp”. Thử tiếp cận lại theo một cách khác bằng lộ trình mới là xác định rõ chức năng, nhiệm vụ và sự chồng chéo của từng cơ quan. Và hãy loại bỏ những sự chồng chéo đó, trước khi nghĩ đến thay đổi cơ cấu tổ chức. Hoàn thiện lại trên một nền thay đổi, chắc rằng sẽ mất nhiều thời gian hơn là hoàn thiện, thay đổi trên một nền tảng “cơ cấu tổ chức tương đối ổn định về mặt số lượng”. Chúng ta có nhiều lợi thế hơn các quốc gia khác về thể chế chính trị nên việc ổn định một cơ cấu tổ chức về mặt số lượng dễ hơn và từ cơ cấu số lượng ổn định, sẽ thiết lập đúng hơn sự phân bổ nhiệm vụ hoạt động QLNN (của hành chính) trên tất cả các lĩnh vực cho từng đầu mối đó. Hoạt động QLNN

trên tất cả các lĩnh vực sẽ được nghiên cứu, xem xét và phân thành các nhóm loại khác nhau và phân chia những nhóm loại công việc đó cho các bộ, ngành, điều đó sẽ bảo đảm được “sự không chồng chéo, trùng lặp và bỏ sót”. Nguyên tắc này có thể tạm gọi là sự bất biến trong nhiều vạn biến. Phải dựa trên một sự cố định tương đối để làm một sự thay đổi tuyệt đối và có như vậy mới tạo ra được một sự hoàn thiện. Sẽ không có được hoàn thiện, nếu không biết sự hoàn thiện được xem xét dựa trên nền tảng nào.

Hai là, trong khi các nước quan tâm nhiều hơn về cơ chế linh hoạt trong việc thành lập các cơ quan thuộc Chính phủ (cơ quan độc lập) không đòi hỏi phải thông qua Quốc hội, có lẽ cũng cần quan tâm đến khía cạnh này khi thực hiện hoạt động QLNN của hệ thống các cơ quan HCNN. Không thành lập tràn lan, nhưng cũng không thể cứng nhắc trong việc thực hiện hoạt động quản lý. Khi có những vấn đề cần tập trung hoạt động quản lý, công việc chưa phân định cho bộ, ngành nào thì cần một loại hình nào đó của cơ quan thuộc Chính phủ (các nước gọi là cơ quan độc lập, không nằm ở bộ).

Ba là, tổ chức hệ thống cơ quan chuyên môn của UBND các cấp cũng tương tự. Nếu thực hiện triệt để nguyên tắc phải hoàn thiện hoạt động quản lý của các cơ quan HCNN, thì cơ cấu tổ chức các đầu mối không thể cứng nhắc. “Vạn biến trong sự bất biến” sẽ là một cách tiếp cận hợp lý hơn trong điều kiện hoạt động quản lý đang có rất nhiều thay đổi như hiện nay. Cứng nhắc theo quan điểm cổ điển sẽ hạn chế hoàn thiện hoạt động của các cơ quan HCNN ở môi trường địa phương-rất khác nhau. Nên chăng là hãy trao quyền cho địa phương để họ xác định một cơ cấu hợp lý, tổ chức hợp lý, phù hợp với điều kiện cụ thể của địa phương.

Bốn là, làm thế nào để nâng cao hiệu lực hoạt động quản lý của bộ máy nhà nước

nói chung và của cơ quan HCNN nói riêng (gắn liền với CCHC) là một vấn đề cần nhận thức và phải triển khai đúng mới có thể thành công.

Thuật ngữ “hiệu lực” được tiếp cận theo nhiều cách, nhưng trên phương diện quản lý, hiệu lực được xác định và đo qua việc “thực hiện đúng nhất, đầy đủ nhất các quyết định quản lý”. Sản phẩm cơ bản của hoạt động QLNN của các cơ quan HCNN là những quyết định hành chính dưới nhiều dạng khác nhau do nhiều loại cơ quan HCNN ban hành. Có những quyết định mang tính chất quy phạm nhằm điều chỉnh các mối quan hệ, hành vi của công dân, xã hội cũng như của chính cơ quan HCNN; có những quyết định mang tính cá biệt, một lần. Hiệu lực của quyết định hành chính được thể hiện thông qua việc thực hiện các quyết định đó của các đối tượng có liên quan. Trên thực tế, nhiều loại quyết định hành chính được ban hành ra nhưng hiệu lực thực thi không cao do nhiều nguyên nhân khác nhau. Quyết định về xử phạt vi phạm hành chính là một trong những loại quyết định cần xem xét các khía cạnh khác nhau của việc thực hiện nó. Lấy ví dụ trên lĩnh vực xử phạt vi phạm hành chính liên quan đến luật giao thông đường bộ cho thấy còn nhiều điều “không hiệu lực”. Và có thể thấy rõ điều đó qua những hiện tượng “vi phạm pháp luật nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự” về giao thông vận tải trong thời gian qua tại các đô thị lớn, nhỏ; trên các tuyến đường quốc lộ, tỉnh lộ. Và ngay cả những việc vi phạm pháp luật đủ yếu tố cấu thành tội phạm cũng “chưa được xử lý đủ”.

Hiệu lực không cao hay không có hiệu lực của quyết định phần lớn phụ thuộc vào cơ quan thực thi quyết định. Đây là một vấn đề còn quá nhiều bất cập. Một trong những bất cập thấy rõ nhất là lực lượng hay còn gọi là biên chế để triển khai thực hiện quyết định.

Một khía cạnh khác làm cho việc thực

hiện quyết định xử phạt vi phạm hành chính này không đạt được hiệu quả là thủ tục để thực thi quyết định. Quan sát một cảnh sát giao thông xử phạt vi phạm hành chính một người điều khiển xe máy, họ phải hỏi, ghi chép và kiểm tra gồm nhiều động tác với một thời gian xử lý và viết các loại giấy tờ rất “không cần thiết”. Cách xử lý đó đã tồn tại quá lâu, nhưng cũng không thấy ai có ý kiến để sửa đổi. Nguyên nhân cũng hết sức máy móc, đơn giản là “xử phạt phải có biên bản xử phạt,....” mặc dù nhân chứng, vật chứng đã rõ ràng. Liệu có thể thay đổi một cơ chế khác hơn so với cách làm hiện nay. Và có thể xem xét cách xử phạt vi phạm trật tự giao thông tại các nước để học tập không?

Năm là, hiệu lực, hiệu quả hoạt động QLNN của các cơ quan HCNN phụ thuộc chủ yếu vào năng lực ban hành các quyết định hành chính của các cơ quan HCNN.

Về lý thuyết, một quyết định hành chính được ban hành nhằm để giải quyết một hiện tượng, một vấn đề thuộc phạm vi mà Nhà nước phải can thiệp nhằm tạo điều kiện để xã hội vận động, phát triển và bảo vệ lợi ích của công dân. Nhiều quyết định ban hành nhằm giải quyết các công việc của chính cơ quan hành chính, nhưng cũng tác động không nhỏ đến hoạt động của xã hội, công dân. Ví dụ, quyết định đề bạt, bổ nhiệm quan chức hành chính (chánh phó giám đốc một sở chuyên ngành ở địa phương). Vì những cán bộ, công chức đó sẽ có tác động đến nhiều vấn đề khác mà công dân phải giải quyết.

Bản chất của công việc mà các cơ quan HCNN phải giải quyết chịu tác động của nhiều yếu tố. Do đó, về phương diện lý luận, nó phải chứa đựng cả hai yếu tố “cần và đủ” để bảo đảm cho quyết định đó hiệu lực, hiệu quả. Đó chính là cơ sở pháp lý và cơ sở hợp lý của quyết định. Nhiều ý kiến khác nhau xung quanh xem xét hai yếu tố này. Nhiều ý kiến cho rằng, cơ sở pháp lý rất dễ dàng được thực hiện; vấn đề khó nhất

là cơ sở hợp lý để được toàn thể xã hội chấp nhận. Nhưng xem xét một cách nghiêm túc, cái tưởng rất dễ là các quyết định quản lý hành chính phải được ban hành dựa trên cơ sở pháp lý (hợp pháp) lại còn nhiều khe hở. Các vụ khiếu nại, tố cáo không có trường hợp nào rơi vào tính “không hợp lý” mà đều thuộc vào “tính pháp lý”. Có những vấn đề mang tính pháp lý rất đơn giản, nhưng cơ quan hành chính hay cá nhân hành chính được trao quyền lại hầu như không quan tâm và để lại khiếu nại. Đền bù không giống nhau vì không dựa trên cơ sở pháp lý mà lại dựa trên “cơ sở cá nhân” của nhà quyết định và chính vì vậy tạo ra sự khiếu nại; quy hoạch con đường không theo cơ sở pháp lý mà lại theo “lợi ích riêng” của cá nhân cũng tạo ra khiếu nại. Để quyết định hành chính có hiệu lực, hiệu quả, đòi hỏi cả hệ thống các cơ quan nhà nước phải thực sự tôn trọng “cơ sở pháp luật”. Không chỉ trên lĩnh vực hành pháp mà cả lĩnh vực tư pháp (công tố và xét xử) cũng phải dựa trên cơ sở pháp luật. Đây là đòi hỏi tất yếu. Cần phải có chế tài cụ thể để xử lý nghiêm khắc những ai vi phạm pháp luật khi ban hành “quyết định quản lý không hợp pháp”. Nếu các vụ vi phạm pháp luật xử lý với chế tài “khiển trách” như đã từng xảy ra, chắc rằng khó có thể nhanh chóng nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động QLNN của các cơ quan HCNN và đòi hỏi các quan chức hành chính khi ban hành quyết định phải tuân thủ nghiêm pháp luật.

Kỉ luật không nghiêm đối với những người đưa ra các quyết định vừa mang tính “không có cơ sở pháp lý” hoặc “thiếu cơ sở pháp lý” sẽ tạo ra cơ hội cho nhiều người tự đưa ra quyết định hành chính sai trái. Và khi phải xử lý các quyết định sai đó Nhà nước phải chi trả một lượng tiền (chính là tiền của nhân dân đóng góp thông qua thuế cho ngân sách nhà nước). Đây cũng là một trong những vấn đề cần phải quy định cụ thể với những chế tài “đủ mạnh” để bắt buộc quan chức hành chính khi ban hành

các quyết định phải tôn trọng “kỷ cương pháp luật”. Đây cũng là một chế tài cần học tập khu vực tư nhân khi trao quyền quản lý cho các CEO thuê với những quy định ràng buộc chặt chẽ về tính pháp lý và chịu trách nhiệm về kinh tế. Một khiếu nại của công dân đối với một chủ tịch UBND về một quyết định sai trái của mình, nếu thắng, lẽ đúng thuộc về công dân thì quan chức đó phải “bồi thường” toàn bộ chi phí phát sinh có liên quan đến giải quyết khiếu nại, tố cáo đó và phải coi đây như là một hình thức kỉ luật cao chứ không phải chỉ khiển trách như đang làm hiện nay.

Hàng năm, chính các cơ quan HCNN ban hành rất nhiều quyết định hành chính để giải quyết rất nhiều công việc cho công dân, tổ chức cũng như cho chính mình. Những quyết định đó gắn liền với sinh mệnh chính trị của công dân; gắn liền với nguồn lực (ngân sách) của Nhà nước và thiết lập một trật tự kỉ cương xã hội. Nếu thiếu những chế tài đủ mạnh, thiếu một cơ chế chịu trách nhiệm cụ thể, không thể bàn đến một cách đích thực hiệu lực và hiệu quả của hoạt động QLNN. Hàng năm rất nhiều nghìn tỉ đồng bị thất thoát liên quan đến các loại quyết định quản lý, nhưng không có nhiều người liên quan đến những loại quyết định đó chịu hình phạt thích đáng. Đó cũng có thể là nguyên nhân của những tệ nạn “tham ô, tham nhũng, hối lộ, móc ngoặc” không có xu hướng giảm sút.

Sáu là, hiệu lực, hiệu quả của hoạt động QLNN gắn liền với chính bản thân người lao động làm việc trong các cơ quan nhà nước được trao quyền để quyết định các vấn đề có liên quan đến quản lý. Đó chính là đội ngũ cán bộ, công chức.

Cụm từ “vừa thừa lại vừa thiếu” trong các cơ quan HCNN đã tồn tại khá lâu và hình như chưa được giải quyết. Nguyên nhân cơ bản vẫn thiếu hẳn một cơ chế để giải quyết việc thừa và thiếu này một cách khoa học, đúng bản chất.

Đã đến lúc phải cương quyết loại bỏ

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

khỏi hệ thống các cơ quan nhà nước thuật ngữ “vừa thừa lại vừa thiếu”. Nhiều năm chúng ta bị thuật ngữ này cản trở và coi đó như là một trong những nguyên nhân làm cho hoạt động QLNN không có hiệu quả. Tuy nhiên, lại khó chỉ ra được những ai thuộc diện thừa, thiếu. Nếu điều tra từng cán bộ, công chức đang giữ các vị trí khác nhau trong bộ máy nhà nước, liệu có bao nhiêu phần trăm số người sẽ đánh giá mình thuộc loại thừa hay thiếu. Cả hệ thống đích thực thừa bao nhiêu và thiếu những loại nào cũng chưa có câu trả lời. Điều tra gần đây cho thấy, không ít người trong cơ quan HCNN, trong giờ làm việc có mặt ngoài công sở tại các “quán cafe, giải khát” không phải là hiếm. Tệ nạn đi muộn về sớm hoặc làm nhiều loại việc không thuộc công việc của cơ quan không phải hiếm; đến một công sở, kể cả công sở phải thực hiện việc tiếp dân, bao nhiêu loại công sở làm việc đúng giờ. Tất cả đều do một nguyên nhân cơ bản, công việc cho từng người cụ thể hình như chưa tương xứng với thời gian mà người đó cần phải làm việc. Hình như việc cần đến công sở đúng thời gian “là việc không bình thường” vì có quá nhiều lý do, một trong những lý do đó là sự không bức thiết về thời gian.

Kinh nghiệm của các nước chỉ ra cho thấy, tận dụng hết hiệu suất giờ làm việc theo quy định, sẽ không cần phải làm thêm giờ, làm thêm ngày và cũng không có những người quá bận rộn trong khi có những người quá nhàn rỗi. Điều đó cũng sẽ tiết kiệm cho công quỹ nhiều khoản tiền và đó cũng là cách nâng cao hiệu quả hoạt động.

Bây là, tình hình biên chế trong cơ quan HCNN hiện là một vấn đề cần nghiên cứu một cách chi tiết để xác định đúng số lượng người cần cho từng loại tổ chức và chất lượng của những con người đó. Đã đến lúc cơ quan nhà nước (trước hết là cơ quan HCNN) phải mô tả cụ thể công việc của từng vị trí trong cơ quan đó với những thông tin cụ thể về đòi hỏi yêu cầu về chất

lượng (kiến thức, kỹ năng và những hành vi ứng xử) trước khi tìm người đặt vào vị trí đó.

Trên cơ sở cụ thể hóa nhiệm vụ, trách nhiệm, chịu trách nhiệm, sự tham gia và những sản phẩm phải tạo ra từ một vị trí công tác, cũng như những đòi hỏi về kiến thức, kỹ năng, hành vi của người được giao đảm trách vị trí đó thì tổ chức mới đặt người vào đúng vị trí. Hiện nay, hệ thống các cơ quan HCNN thiếu những quy định cụ thể mang tính pháp lý đó nên khi xảy ra một “sự cố” nào đó, thường trách nhiệm “bị đùn đẩy, chuyển giao cho người khác”.

Một cuộc cách mạng thực sự trong quá trình sắp xếp lại những người đủ tiêu chuẩn; đưa những người không đủ tiêu chuẩn ra khỏi các vị trí nhằm tạo ra các vị trí trống để tuyển chọn được những nhân tài mới xuất hiện ở thị trường lao động bên ngoài.

Chính sách đối với những người không đủ tiêu chuẩn là một công cụ quan trọng để có thể thực hiện được vừa giảm, vừa tinh nguồn nhân lực của hệ thống các cơ quan HCNN. Và khi có nguồn nhân lực đáp ứng đúng đòi hỏi của hoạt động quản lý HCNN vừa mang tính chính trị (phẩm chất, lý lịch trong sạch, rõ ràng) vừa mang tính chuyên môn, nghề nghiệp cao, khi đó mới có thể đánh giá đúng được tính hiệu lực và hiệu quả của hoạt động QLNN của các cơ quan nhà nước.

Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 khóa X về “đẩy mạnh CCHC, nâng cao hiệu lực hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước” đòi hỏi một sự quyết tâm rất lớn và cần có những cách tiếp cận đúng để xây dựng được một bộ máy HCNN mang tính chuyên nghiệp, hiện đại đáp ứng được đòi hỏi hoạt động QLNN trong một thế giới luôn vận động và phát triển với nhiều xu hướng, trào lưu đa dạng □

1. Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 5 khóa X. Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam.