

TRÁCH NHIỆM CÁ NHÂN NGƯỜI ĐỨNG ĐẦU CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

NGUYỄN KÝ

Ban Nghiên cứu Thủ tướng Chính phủ

Hành chính nhà nước (HCNN) là hoạt động hành chính của các cơ quan thực thi quyền lực nhà nước để quản lý, điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội theo pháp luật, được tổ chức và quản lý chặt chẽ trong một hệ thống thống nhất từ trung ương đến cơ sở. Ở hầu hết các nước trên thế giới, người đứng đầu các cơ quan HCNN chịu trách nhiệm cá nhân, không có cơ chế trách nhiệm tập thể trong cơ quan HCNN. Trong những nhiệm kỳ gần đây, Trung Quốc cũng đã thực hiện theo chế độ tỉnh trưởng, thị trưởng...

Ở Việt Nam hiện nay, trong tổ chức bộ máy HCNN vừa có cơ chế tập thể gắn với cá nhân theo hình thức bầu cử và phê duyệt (UBND và chủ tịch UBND các cấp), vừa có cơ chế thủ trưởng theo hình thức bổ nhiệm (bộ trưởng, thủ trưởng các cơ quan ngang bộ, thủ trưởng các cơ quan thuộc Chính phủ, giám đốc sở ở cấp tỉnh...). Trên thực tế, trong tổ chức và quản lý công việc của các cơ quan HCNN, cơ chế tập thể và cá nhân cùng chịu trách nhiệm đang bộc lộ nhiều vấn đề cần được nghiên cứu, điểm nổi cộm là *trách nhiệm tập thể và cá nhân không rõ ràng*. Mặc dù, *Luật Tổ chức HĐND và UBND* năm 2003 cũng đã quy định các nhiệm vụ của người đứng đầu cơ quan hành chính các cấp (chủ tịch UBND), nhưng cơ chế đó chưa được quy định đủ rõ và thực tế trong cơ quan HCNN, không dễ phân biệt ranh giới đâu là trách nhiệm tập

thể, đâu là trách nhiệm cá nhân và vai trò cá nhân trong tập thể. Vì vậy, còn có tình trạng nhập nhằng, dựa dẫm vào nhau trong quản lý và điều hành công việc, thực thi công vụ, dẫn đến trật tự kỉ cương không nghiêm và làm giảm hiệu lực, hiệu quả của bộ máy nhà nước.

Hội nghị Trung ương 9 khoá IX của Đảng, khi bàn và quyết định về nhiệm vụ cải cách nền HCNN, đã xác định một trong những nhiệm vụ trọng tâm trong 2 năm tới là *đề cao trách nhiệm cá nhân, đặc biệt là trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan HCNN*. Để góp phần thảo luận, làm rõ hơn về vấn đề này, chúng tôi xin đề cập 4 vấn đề chủ yếu về trách nhiệm cá nhân người đứng đầu cơ quan HCNN các cấp, đó là: ban hành các quyết định hành chính theo đúng pháp luật, đúng thẩm quyền để thực hiện các nhiệm vụ được giao; tổ chức thực hiện các nhiệm vụ theo thẩm quyền; quản lý đội ngũ cán bộ, công chức; quản lý tài sản công theo sự phân cấp của cấp trên.

1. Chịu trách nhiệm về các quyết định hành chính của mình và các quyết định của tập thể.

Người đứng đầu cơ quan HCNN bất kì theo cơ chế bầu cử hoặc bổ nhiệm, bất kì ở trung ương hoặc địa phương cũng đều có trách nhiệm và thẩm quyền đưa ra những quyết định hành chính để thực hiện nhiệm vụ được giao. Bộ trưởng, thủ trưởng cơ

quan ngang bộ được ban hành văn bản quy phạm pháp luật để thống nhất quản lý ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước. Chủ tịch UBND các cấp được ra chỉ thị, quyết định để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong phạm vi địa phương. Do vậy, trách nhiệm trước hết của người đứng đầu cơ quan HCNN là phải tự chịu trách nhiệm về những quyết định của mình, bảo đảm theo đúng thẩm quyền và đúng pháp luật. Đồng thời, người đứng đầu cơ quan HCNN phải chịu trách nhiệm về các nghị quyết của tập thể (UBND do người đó làm chủ tịch).

Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đã quy định rõ những nhiệm vụ phải được thảo luận tập thể và khi đã nói đến quyết định tập thể có nghĩa là cả tập thể phải chịu trách nhiệm về việc quyết định đó đúng hay sai, nhưng *người đứng đầu vẫn phải chịu trách nhiệm chính*. Nội dung và chất lượng các nghị quyết của tập thể lệ thuộc vào các yếu tố: có được thông tin đầy đủ, chính xác về các vấn đề cần bàn và quyết định; có đủ thời gian thảo luận và gợi ý tranh luận những vấn đề trọng tâm, những vấn đề còn có ý kiến khác nhau; thái độ người chủ trì có thực sự tôn trọng, lắng nghe và tạo không khí cởi mở để mọi người nói hết ý kiến của mình, nhất là những ý kiến không đồng nhất với ý kiến người đứng đầu; phân tích và gợi mở những vấn đề cần thảo luận và quyết định. Tất cả những vấn đề đó *nằm trong tay và thuộc thẩm quyền của người đứng đầu cơ quan HCNN*.

Khi bàn về vấn đề này, có ý kiến cho rằng, đã là tập thể thì người đứng đầu cũng chỉ là một thành viên, điều đó đúng nhưng không hoàn toàn như vậy. Về mặt pháp lý, Điều 126 *Luật Tổ chức HĐND và UBND* năm 2003 đã quy định: "*Chủ tịch Ủy ban nhân dân là người lãnh đạo và điều hành công việc của Ủy ban nhân dân*"; Quy chế làm việc của Chính phủ cũng đã nêu rõ:

"Khi biểu quyết tại phiên họp cũng như khi dùng phiếu lấy ý kiến, nếu số phiếu đồng ý và không đồng ý ngang nhau thì quyết định theo ý kiến mà Thủ tướng đã biểu quyết" (điểm 3, Điều 2); theo đó, việc biểu quyết tại phiên họp và việc dùng phiếu lấy ý kiến của UBND các cấp cũng được quy định tương tự, điều này chứng tỏ vị trí quyết định của người đứng đầu. Như vậy, cả về mặt pháp lý và thực tiễn, trong mọi trường hợp người đứng đầu luôn có vị trí quyết định, nghĩa là người đứng đầu rất có điều kiện và cơ hội để đưa vấn đề ra tập thể thảo luận, không thảo luận hoặc thảo luận đến mức nào.

Khi xem xét, đánh giá trách nhiệm người đứng đầu cơ quan HCNN, cần đánh giá cụ thể trong năm đó, nhiệm kỳ đó ban hành bao nhiêu quyết định, có bao nhiêu quyết định đúng thẩm quyền, đúng pháp luật, hợp lòng dân và có tính khả thi cao, được thực tế cuộc sống chấp nhận; có bao nhiêu quyết định trái thẩm quyền, trái pháp luật hoặc không được cuộc sống chấp nhận. Có như vậy mới khắc phục được tình trạng đánh giá chung chung, thậm chí có nhiều người đứng đầu cơ quan HCNN ban hành văn bản trái thẩm quyền, trái pháp luật vẫn không được nhắc nhở.

2. Trách nhiệm tổ chức, điều hành thực hiện chức năng, nhiệm vụ của tổ chức, cơ quan, đơn vị.

Vấn đề quan trọng của người đứng đầu cơ quan HCNN là phải nắm chắc chức năng và nhiệm vụ của tổ chức, cơ quan, đơn vị; ý thức đầy đủ và bao quát được công việc hoặc nói cách khác là quản lý được công việc mình phụ trách; xác định đúng trọng tâm và đích thực những công việc cần tập trung theo đúng chức năng; có ý tưởng, định hướng và lộ trình để thực hiện nhiệm vụ đó; có chương trình, kế hoạch cụ thể, có sự phân công, phân nhiệm, bố trí cán bộ, công chức, bố trí kinh phí cũng như những điều kiện cần và đủ để

triển khai thực hiện các nhiệm vụ theo ý tưởng và lộ trình đã vạch ra; kiểm tra, giám sát việc thực hiện; nghiên cứu, tổng kết thực tiễn để phát huy cái tốt, cái đúng, khắc phục cái bất hợp lý trong chủ trương cũng như trong hành động cụ thể.

Trong tổ chức, thực hiện nhiệm vụ được giao, người đứng đầu cần đặc biệt chú trọng đến việc thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị. Sức mạnh của tổ chức bộ máy là ở chỗ, mọi bộ phận trong dây chuyền vận hành đúng chức năng mà điều đó được quyết định bởi người điều khiển và bố trí. Chúng ta thường ít chú trọng đến vấn đề này, dễ bị những công việc sự vụ hàng ngày cuốn hút. Trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, chức năng chủ yếu của các cơ quan QLNN là định hướng phát triển; tạo môi trường pháp lý, xã hội... lành mạnh; tăng cường việc kiểm tra, giám sát và thông qua các công cụ chính sách về tài chính, thuế... để điều tiết, bảo đảm công bằng xã hội. Còn việc sản xuất, kinh doanh, đầu tư để có hiệu quả là chức năng của các doanh nhân. Không ít trường hợp khi xem xét lại chức năng, nhiệm vụ mới thấy việc làm của mình là lộn sộn, làm thay, làm nhảm công việc của người khác, của tổ chức khác. Thực tế tình hình cũng như ý kiến của nhiều đại biểu Quốc hội trong các kỳ họp gần đây càng cho thấy rõ hơn nhiều chỗ hỏng trong công tác quản lý HCNN ở nhiều bộ, ngành trung ương cũng như các cấp chính quyền địa phương, như vấn đề QLNN về y tế, về đầu tư, giáo dục, trật tự an toàn xã hội, đặc biệt là trong quản lý đất đai, tài nguyên ở các cấp chính quyền địa phương. Những chỗ hỏng đó đang làm cho nền kinh tế phát triển thiếu bền vững, thiếu sức cạnh tranh mà có khi chúng ta khó nhìn thấy. Điều đáng tiếc là trách nhiệm đó đều là của "chúng ta", nên kết quả của việc khắc phục còn rất hạn chế.

3. Tổ chức quản lý đội ngũ cán bộ thuộc thẩm quyền.

Thông thường, để thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao, mỗi tổ chức, cơ quan, đơn vị được quy định một số định biên cán bộ, công chức. Và, việc quản lý đội ngũ cán bộ, công chức đó do người đứng đầu quyết định từ việc bố trí các chức danh, các vị trí, đến việc phân công, phân nhiệm, xét nâng lương, nâng ngạch, bậc, khen thưởng, kỉ luật... Tuy theo quy định hiện hành, trong mỗi cơ quan, đơn vị có thể có một số rất ít cán bộ thuộc thẩm quyền quản lý của cấp trên, của tập thể nhưng ý kiến đề xuất, kiến nghị với tập thể, với cấp trên của người đứng đầu là rất quan trọng.

Hơn ai hết, người phụ trách cơ quan rất có điều kiện để am hiểu cán bộ dưới quyền, thông qua công việc thực tế, qua ý kiến của cán bộ, công chức trong tập thể và ý kiến của đối tượng người cán bộ đó trực tiếp phục vụ để đánh giá, xem xét và bố trí cán bộ hợp lý theo khả năng và sở trường, để khai thác và phát huy tối đa năng lực, phẩm chất của mỗi cán bộ. Đồng thời, phát hiện, khuyến khích, cổ vũ mặt tích cực, hạn chế, ngăn chặn mặt tiêu cực, xử lý kịp thời các sai phạm của cán bộ, không để xảy ra tình trạng mất đoàn kết, bè phái, tham ô, hà lạm của công, hạch sách, nhũng nhiễu dân. Chính phủ đang chuẩn bị ban hành nghị định xử lý hành chính đối với người đứng đầu các cơ quan, tổ chức, đơn vị để xảy ra các vụ tham nhũng là thể hiện rõ thái độ của Chính phủ đối với người đứng đầu các cơ quan, tổ chức, đơn vị, nhằm siết chặt trật tự kỉ cương trong hệ thống HCNN.

Để quản lý tốt đội ngũ cán bộ dưới quyền, yếu tố năng lực, phẩm chất và tinh thần gương mẫu của người đứng đầu là hết sức quan trọng.

4. Trách nhiệm quản lý tài sản công.

Một nhiệm vụ hết sức nặng nề của các

cơ quan HCNN là được nhân dân giao quản lý một khối lượng tài sản công theo sự phân cấp của cấp trên. Người đứng đầu phải biết tổ chức điều tra, nắm chắc tài sản công trên địa bàn cả số lượng và chất lượng thuộc phạm vi trách nhiệm quản lý của cơ quan, đơn vị mình. Trên cơ sở đó, có sự phân loại tài sản, xây dựng quy hoạch, kế hoạch phân giao trách nhiệm rõ ràng, minh bạch cho các cá nhân, tổ chức sử dụng, bảo quản và khai thác từng loại tài sản có hiệu quả nhất, bảo đảm mỗi tài sản đều có chủ đích thực quản lý, sử dụng; hàng năm có kiểm kê, đánh giá thực chất việc quản lý, sử dụng tài sản, tài nguyên đó. Đồng thời, người đứng đầu cơ quan HCNN phải quản lý và sử dụng tài sản, kinh phí được Nhà nước giao để phục vụ yêu cầu công tác có hiệu quả nhất, không để lãng phí, tham ô, làm thất thoát tài sản công. Gần đây, Chính phủ đang thí điểm việc giao khoán chi phí hành chính cho các đơn vị hành chính, tuy chưa phải đã đầy đủ, nhưng là bước mở đầu để tạo cho người đứng đầu chủ động trong quản lý và sử dụng nguồn kinh phí có hiệu quả nhất.

Lâu nay chúng ta thường ít coi trọng vấn đề này, nhất là việc quản lý tài nguyên, đất đai, kết cấu hạ tầng cơ sở..., nên tình trạng phổ biến đến mức báo động hiện nay là tài sản công, đặc biệt là tài nguyên, đất đai ngày càng bị xâm hại nặng nề, nhiều tài sản công bị mất mát, lãng phí, để cho nhiều giá trị của tài sản công lọt vào tay một số người, gây bất bình trong xã hội. Điều đáng nói là trách nhiệm để mất mát và phí phạm tài sản công đó còn bị đùn đẩy cho nhau và không ai chịu trách nhiệm.

Tóm lại, thực hiện rõ ràng trách nhiệm cá nhân, không chỉ để đề cao trách nhiệm, siết chặt trật tự kỷ cương trong hệ thống HCNN, mà cơ bản là tạo điều kiện cho đội ngũ cán bộ nâng cao tính chủ động sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm, làm xuất hiện rõ, chính xác những

cán bộ có tài năng trong quản lý và điều hành công việc hành chính của Nhà nước.

Trong kiểm điểm hàng năm cũng như mỗi nhiệm kỳ, người đứng đầu các cơ quan HCNN (kể cả do bầu cử và bổ nhiệm) cũng như cơ quan có trách nhiệm quản lý cán bộ, *cần xem xét kết quả việc thực hiện các nội dung chủ yếu đó để đánh giá chính xác đối với mỗi cán bộ*. Mặc dầu cơ chế hành chính của ta chưa thể phân định rạch ròi trách nhiệm chính trị và trách nhiệm công vụ, nhưng người đứng đầu cơ quan HCNN cũng cần đề cao trách nhiệm chính trị trước nhân dân, tự rút lui khỏi vị trí khi tự nhận biết mình không đủ tin nhiệm để đảm đương công việc đó. Hơn nữa, nên coi và khuyến khích hình thức từ chức là chuyện bình thường đối với người đứng đầu cơ quan HCNN các cấp.

Để xác định và thực hiện đúng trách nhiệm cá nhân người đứng đầu cơ quan HCNN, cần sửa đổi, bổ sung một số quy định cần thiết: *một là*, nghiên cứu, xây dựng quy chế quản lý cán bộ đúng theo tinh thần Nghị quyết Đại hội IX của Đảng: *“người phụ trách công việc có quyền hạn và trách nhiệm trong việc tuyển chọn, sử dụng cán bộ, công chức dưới quyền”*¹, tuân thủ nguyên tắc quản lý cán bộ của Đảng và danh tiếng nói đích đáng cho người phụ trách công việc; *hai là*, xây dựng một số quy định cụ thể về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan HCNN trên các lĩnh vực chủ yếu theo đúng chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị, đi liền với chế độ kiểm tra, thanh tra, kiểm toán chặt chẽ của cấp có thẩm quyền; *ba là*, tuân thủ chế độ công khai, minh bạch về chức năng, nhiệm vụ và hoạt động của người đứng đầu các cơ quan, đơn vị trước nhân dân, để nhân dân thực hiện quyền giám sát và đánh giá cán bộ□

1. Văn kiện Đại hội đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ IX, NXB CTQG, H. 2001, tr. 218.