

VỀ TỔ CHỨC VÀ CƠ CHẾ VẬN HÀNH BỘ MÁY HÀNH CHÍNH CỦA MỘT SỐ NƯỚC

■ TS. VĂN TẮT THU

Tiếp theo bài viết đăng trên Tạp chí Tổ chức Nhà nước số 2-2005 “Kinh nghiệm của một số nước trên thế giới về tổ chức và cơ chế vận hành bộ máy hành chính nhà nước”, trong bài viết này trên cơ sở những kết luận rút ra trong quá trình nghiên cứu, chúng tôi giới thiệu về tổ chức và cơ chế vận hành bộ máy hành chính của một số nước trên thế giới.

1. Để bộ máy của nền hành chính tinh gọn vững mạnh hoạt động có hiệu lực, hiệu quả phục vụ đắc lực nhân dân kinh nghiệm một số nước cho thấy cần phải xây dựng hệ thống thể chế về tổ chức đầy đủ, đồng bộ và cụ thể, quy định rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm của các bộ phận cấu thành, của từng người, từng vị trí công tác trong hệ thống hành chính (từ Thủ tướng Chính phủ đến các bộ trưởng và từng công chức trong bộ máy hành chính). Đặc biệt phải quy định rõ thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ và thủ trưởng các cơ quan trong bộ máy hành chính. Thể chế về tổ chức bộ máy hành chính phải được quy định rõ ràng và cụ thể trong Hiến pháp, trong Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương hay Luật Tổ chức chính quyền tự quản. Đặc biệt trong Luật Tổ chức Chính phủ phải quy định rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm và cơ chế tổ chức của từng bộ. Để hạn chế việc tăng các đơn vị tổ chức trực thuộc các bộ, ngành một cách tự phát trong luật cần quy định cứng tổng số các đơn vị cục, vụ, viện trực thuộc trong toàn thể các bộ, ngành và nêu nguyên tắc “loại bỏ và thành

lập” trong việc tạo ra tổ chức mới, quy định rõ thẩm quyền ngang với trách nhiệm. Trong luật phải nêu được đầy đủ những quy tắc chi phối mối quan hệ giữa các bộ, ngành, mối quan hệ giữa cơ quan hành chính trung ương và cơ quan hành chính địa phương, đặc biệt là mối quan hệ giữa cơ quan hành chính và công dân, để ra được những quy chế pháp lý chặt chẽ bảo đảm chất lượng các dịch vụ công, tính công khai của nền hành chính và đơn giản hoá các thủ tục hành chính. Các quy định trong thể chế về tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước phải thể hiện rõ tinh thần phân cấp mạnh thẩm quyền và trách nhiệm cho cấp cơ sở, tinh thần xã hội hoá mạnh các hoạt động sự nghiệp dịch vụ công, tạo cho các cơ quan, tổ chức sự nghiệp cơ chế tự chủ cao.

2. Để bộ máy hành chính nhà nước hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, nền hành chính phát triển thì bản thân bộ máy hành chính và trước hết Chính phủ phải có thực quyền, nắm giữ đầy đủ quyền lực hành pháp trong một quốc gia, để cao và chịu trách nhiệm toàn diện trong việc thực thi quyền hành pháp của mình. Thủ tướng - người đứng đầu Chính phủ phải có quyền hạn và trách nhiệm rộng lớn trong việc quyết định phương hướng và đường lối hoạt động của Chính phủ, lãnh đạo, chỉ đạo trực tiếp hoạt động của Chính phủ, có quyền can thiệp vào bất cứ lĩnh vực nào thuộc quản lý hành chính nhà nước, có quyền lựa chọn các thành viên Chính phủ, quyết định bổ nhiệm và miễn nhiệm các quan chức cao cấp trong bộ máy hành chính nhà nước v.v... Giúp

(*) Chánh văn phòng Bộ Nội vụ

việc cho Thủ tướng Chính phủ ở một số nước chỉ có một Phó Thủ tướng kiêm bộ trưởng một bộ chẳng hạn như Tài chính hoặc Ngoại giao, thay mặt Thủ tướng điều hành công việc của Chính phủ khi Thủ tướng vắng mặt. Các nước này không có nhiều Phó Thủ tướng, Phó Thủ tướng không phải là một cấp lãnh đạo trong Chính phủ.

3. Bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ là thành viên của Chính phủ là người đứng đầu ngành hoặc lĩnh vực do Thủ tướng phân công phụ trách, chịu trách nhiệm trước Quốc hội (nghị viện) và Thủ tướng Chính phủ về ngành lĩnh vực được phân công phụ trách. Trong Chính phủ nên có các bộ trưởng phụ trách các bộ, ngành cụ thể và bộ trưởng bộ không bộ. Không nhất thiết thành viên của Chính phủ đều phải là đại biểu (nghị sĩ) Quốc hội, giúp việc cho Bộ trưởng chỉ nên có từ 1 đến 2 thứ trưởng, trong đó cần có một thứ trưởng kiêm Tổng thư ký Bộ.

4. Một số nước thành lập một cơ quan đặc biệt với tư cách là tổ chức giúp Thủ tướng lãnh đạo công việc của Chính phủ dưới hình thức như “nội các”, “Hội đồng nội các” hoặc “Đoàn Chủ tịch Chính phủ”. Đây là hạt nhân, là cơ cấu quyết sách cao nhất của Chính phủ quyết định các vấn đề quan trọng, cơ cấu này bao gồm Thủ tướng Chính phủ, Phó Thủ tướng Chính phủ và các Bộ trưởng phụ trách các bộ như Bộ trưởng Ngoại giao, Bộ trưởng Tài chính, Bộ trưởng Nội vụ v.v... Nhưng tuyệt nhiên không quan niệm tổ chức, cơ quan này như là một cấp lãnh đạo của Chính phủ.

5. Để đề cao trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ và các thành viên Chính phủ, một số nước vận dụng nghi thức tuyên thệ của họ trước Quốc hội và chế định biểu quyết không tín nhiệm Chính phủ hoặc các thành viên Chính phủ, thành viên Chính phủ không còn đủ tín nhiệm buộc phải từ chức, coi việc “từ chức” khi không còn tín nhiệm, khi không hoàn thành nhiệm vụ là ý thức trách nhiệm chính trị cao của thành viên Chính phủ.

6. Để tổ chức bộ máy hành chính và trước hết là bộ máy của Chính phủ tinh gọn phải giải quyết triệt để và mạnh mẽ vấn đề phân cấp thẩm quyền và trách nhiệm cho chính quyền địa phương (quyền quyết định tổ chức bộ máy, nhân sự, tài chính và ngân sách...) phân cấp thẩm quyền ngang bằng với trách nhiệm. Đồng thời phải đẩy mạnh xã hội hoá một số dịch vụ công. Thực hiện nguyên tắc Chính phủ chỉ cấm lái chứ không chèo thuyền. Ngoài ra, nên tổ chức bộ máy của các bộ theo hướng bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, giảm thiểu tối đa các cơ quan tổ chức liên ngành. Đối với các bộ, ngành có chức năng, nhiệm vụ chồng chéo hoặc có sự tranh chấp về thẩm quyền trách nhiệm nên sáp nhập thành một bộ. Đối với các cơ quan quản lý nhà nước ở Trung ương không có đủ điều kiện thành lập kinh nghiệm một số nước đưa về Văn phòng Chính phủ, Văn phòng nội các hoặc Văn phòng Phó Thủ tướng. Cơ cấu tổ chức của Chính phủ chỉ nên có các bộ và cơ quan ngang bộ, không nên thành lập các cơ quan trực thuộc Chính phủ, phải đặc biệt chú ý đến tổ chức khoa học lao động trong Văn phòng Chính phủ với tư cách là cơ quan tham mưu tổng hợp trực tiếp giúp Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ trong điều hành công việc.

7. Tổ chức bộ máy của chính quyền địa phương theo xu hướng chung hiện nay của các nước trên thế giới theo Luật tổ chức chính quyền địa phương hay Luật tự quản theo nguyên tắc phân quyền. Song, để bảo đảm sự phân quyền có hiệu lực và bảo đảm sự thống nhất quốc gia cần phải có các điều kiện cơ bản sau :

- Phải có sự thống nhất chính trị mạnh và một nền kinh tế tương đối phát triển, tăng trưởng tương đối vững chắc.

- Phải có đủ nguồn nhân lực và nguồn tài chính để tiến hành các hoạt động phân quyền.

- Phải có hệ thống pháp luật đầy đủ nhằm xác định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của mỗi cấp trong hệ thống tổ chức,

tránh trùng lặp, đùn đẩy trách nhiệm hoặc bao biện làm thay.

- Phải có một chính sách và chiến lược phân quyền : khi nào và vấn đề nào có thể phân quyền và cần tính đến hiệu quả kinh tế xã hội, mức độ phân quyền còn phải tùy thuộc vào từng điều kiện cụ thể.

- Phải có một đội ngũ cán bộ quản lý được đào tạo cơ bản và thống nhất, có năng lực quản lý.

- Trình độ dân trí phát triển. Nếu chính trị không ổn định, tính thống nhất dân tộc và trình độ giác ngộ của dân chúng không cao thì phân quyền là mả mống của chia rẽ.

8. Xây dựng được đội ngũ công chức nhà nước có đầy đủ năng lực phẩm chất, công tâm trong thực thi công vụ. Đội ngũ công chức trong bộ máy hành chính gồm những người theo chức nghiệp và theo chức vụ. Phải đảm bảo làm sao hai con đường thăng tiến vinh quang như nhau, trở thành người có chức vụ cao cũng như người có chức nghiệp cao. Công vụ tự thân nó là công bằng cho nên trong xây dựng chế độ chính sách cho hai đối tượng này phải bảo đảm sự công bằng. Ngoài ra cũng cần phải có sự phân biệt giữa công chức hành chính và công chức sự nghiệp. Đội ngũ công chức nhà nước là những người có nghề nghiệp nên phải tuyển chọn, đào tạo bồi dưỡng một cách chặt chẽ và có hệ thống, bố trí sử dụng hợp lý và có chế độ chính sách ưu ái trọng dụng để họ an tâm, tận tâm, tận trí phụng sự nhân dân, thực sự là "công bộc" của dân. Một số chức danh công chức như thư ký Văn phòng Chính phủ, thư ký nội các, thư ký các bộ, đồng lý văn phòng các bộ cần phải xây dựng tiêu chuẩn chức danh cụ thể. Để có cơ sở pháp lý đầy đủ cho việc xây dựng đội ngũ công chức nhà nước trụ cột của nền công vụ, cần sớm nghiên cứu ban hành luật công chức, công vụ.

9. Cải cách xây dựng nền hành chính vững mạnh đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước là một vấn đề quan trọng cấp bách và cần thiết của mỗi một quốc gia. Cải cách hành chính phải có chiến

lược, phải có lộ trình và bước đi cụ thể, phải tiến hành đồng bộ với những nội dung cơ bản như : cải cách thể chế, cải cách bộ máy, xây dựng đội ngũ công chức và cải cách tài chính công. Cải cách hành chính là cuộc cách mạng toàn diện và triệt để trong xây dựng và kiện toàn nhà nước, muốn cải cách thành công phải lấy dân làm gốc, phải hướng vào phục vụ nhân dân. Cải cách hành chính là vấn đề nhạy cảm và phức tạp, đụng chạm đến quyền lợi của tổ chức và con người, đòi hỏi có quyết tâm, nhất trí cao của Chính phủ và Đảng cầm quyền đồng thời phải có những nguồn lực và những cơ sở vật chất cần thiết cho cải cách hành chính. Con người và chính sách cho con người hoạt động trong bộ máy hành chính là mấu chốt, là trọng tâm của cải cách nền hành chính.

10. Việt Nam đang tiến hành công cuộc đổi mới xây dựng nền kinh tế thị trường có sự quản lý của nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa, mở cửa để hội nhập với khu vực và thế giới, để kinh tế xã hội phát triển có thể đương đầu được với những thách thức và nguy cơ tụt hậu theo chúng tôi nên lựa chọn mô hình Chính phủ và mô hình nền hành chính phù hợp, nền hành chính phát triển. Đương nhiên để có thể xây dựng được nền hành chính phát triển trước mắt cần hoàn thiện nền hành chính truyền thống, phát huy triệt để các mặt ưu điểm của nó như tính pháp quyền, tính hành chính kỷ luật, nguyên tắc tổ chức thứ bậc chặt chẽ và khắc phục những hạn chế, nhược điểm của nó như bệnh xơ cứng, quan liêu xa rời cuộc sống, hiệu lực hiệu quả thấp v.v...

Hiện đại hoá nền hành chính, xây dựng Chính phủ điện tử là xu hướng tất yếu, tất cả các nước đều phải tính đến. Đối với nước ta muốn thực hiện được phải có lộ trình và bước đi cụ thể, phải đồng bộ và đặc biệt phải chú ý đến các điều kiện cần thiết để hiện đại hoá nền hành chính và xây dựng Chính phủ điện tử. Trên đây là kinh nghiệm từ một số nước xin được tóm tắt trình bày để bạn đọc tham khảo. ■