

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ CÔNG TÁC PHỐI HỢP GIỮA CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

■ TS. NGÔ HẢI PHAN - TS. HOÀNG THỊ NGÂN (*)

Dưới góc độ ngôn ngữ, "phối hợp" được cắt nghĩa là cùng hành động hoặc hoạt động hỗ trợ lẫn nhau(1). Dưới góc độ Luật Hiến pháp thì phối hợp là một nguyên tắc trong tổ chức quyền lực nhà nước và cụ thể là trong hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước (Điều 2 Hiến pháp). Dưới góc độ Luật Hành chính, phối hợp là một phương thức tổ chức thực hiện các nhiệm vụ luật định của các cơ quan hành chính nhà nước và là một trong những yếu tố bảo đảm hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước. Do đặc thù và xuất phát từ những nguyên lý chung về tổ chức Nhà nước ta, phối hợp được đặc biệt đề cao khi đề cập tới mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước nói chung và các cơ quan quản lý nhà nước nói riêng.

Hiện nay, mối quan hệ phối hợp giữa các cơ quan nhà nước là hết sức đa dạng. Trong nội bộ hệ thống hành pháp, các quan hệ phối hợp không chỉ hình thành theo chiều ngang (giữa các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc chính phủ) mà còn theo chiều dọc (giữa các cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực ở trung ương với Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp mà trước hết là cấp tỉnh). Về nội dung, quan hệ giữa các cơ quan hành chính nhà nước được thiết lập trong các nhóm hoạt động chính là xây dựng, ban hành chính sách; tổ chức thực hiện chính sách và kiểm tra việc thực hiện chính sách.

1. Sự cần thiết phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong xây dựng, ban hành, tổ chức thực hiện và kiểm tra thực hiện chính sách

(*) Văn phòng Chính phủ

Khi nói tới phối hợp trong quan hệ giữa các cơ quan hành chính nhà nước, cần đề cập tới một nguyên tắc của cải cách hành chính đã và đang được đề cao hiện nay là phân định thẩm quyền trong quản lý nhà nước - một việc phải giao cho một cơ quan chịu trách nhiệm chính. Đây là tư tưởng xuyên suốt quá trình xây dựng Luật Tổ chức Chính phủ, Quy chế làm việc của Chính phủ và hàng loạt các nghị định quan trọng quy định chi tiết thi hành Luật Tổ chức Chính phủ. Tuy nhiên, phân định thẩm quyền không mâu thuẫn mà trái lại, đòi hỏi nỗ lực chung, sự "cùng hành động" và "sự hỗ trợ lẫn nhau" của các bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch UBND các tỉnh, thành phố.

Sự cần thiết tăng cường cơ chế phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước xuất phát từ hai góc độ: đòi hỏi của thực tế và nhu cầu bảo đảm tính hiệu quả của chính sách như một sản phẩm của hoạt động quản lý nhà nước.

Quan hệ phối hợp giữa bộ trưởng chủ trì đề án với các bộ trưởng khác và cơ chế kiểm tra có hiệu quả việc triển khai thực hiện các quyết định của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ là một trong số những vấn đề được thảo luận nghiêm túc trong quá trình nghiên cứu sửa đổi Quy chế làm việc của Chính phủ. Bản thân các bộ, cơ quan ngang bộ cũng có không ít ý kiến đề nghị xác định rõ quan hệ phối hợp công việc giữa các bộ, cơ quan ngang bộ, đồng thời tăng cường phân cấp xử lý công việc gắn với đề cao trách nhiệm của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chủ tịch UBND các tỉnh, thành phố. Như vậy, việc hình thành cơ chế phối hợp trong

xây dựng, thực hiện và kiểm tra thực hiện chính sách là một đòi hỏi từ thực tế. Việc tăng cường cơ chế phối hợp này sẽ góp phần khắc phục tình trạng chuyển một số công việc không đúng thẩm quyền lên Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

Hiện nay, tính hiệu quả và đúng đắn của chính sách được định lượng bằng các tiêu chí khác nhau, với các quan điểm và các cách tiếp cận khác nhau. Mặc dù vậy, ở đây, không thể không nói đến các chỉ số như tính khả thi, tính kỷ luật của một chính sách.

Có một thực tế là hiện nay, các chương trình xây dựng văn bản của chúng ta có tình trạng theo đuổi số lượng và tốc độ ban hành chính sách. Tuy nhiên, chất lượng của không ít văn bản lại tỷ lệ nghịch với số lượng văn bản được ban hành. Tình trạng này cũng xảy ra ở một số nước khác và đặc biệt là các nước đang phát triển. Bên cạnh số lượng quá dư thừa các quy định ở các nước đang phát triển là tình trạng mâu thuẫn của các văn bản... Vào nửa cuối thế kỷ XX, vấn đề lạm phát các quy định càng trở nên rõ ràng ở hầu hết các quốc gia... Hội đồng Nhà nước Pháp gọi tình trạng này là "nạn chảy máu quy định"(2). Hiện tượng thừa số lượng và thiếu khả thi của các quy định là kết quả của nhiều nguyên nhân, song không thể không nói tới tình trạng thiếu phối hợp hay phối hợp thiếu chất lượng giữa các cơ quan hành chính nhà nước. Có thể nói rằng, sự phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong việc hoạch định chính sách, trong quá trình xây dựng dự thảo các quy hoạch, kế hoạch, chiến lược sẽ là yếu tố quan trọng bảo đảm các yêu cầu về sự tổng thể, toàn diện, tính dự báo và khả năng hiện thực hoá của các chính sách, các văn bản đó.

Sự nỗ lực chung của các cơ quan trong việc tổ chức thi hành và kiểm tra thực hiện chính sách là một điều kiện bảo đảm tính kỷ luật của chính sách. Nhóm Tác giả nghiên cứu về cải thiện hành chính công đã đưa ra một thí dụ với lời cảnh báo: "Kết quả nghiên cứu ở hai nước Châu Phi cho thấy hơn hai phần ba quyết định của Nội các đưa ra không bao giờ được thực hiện. Một dấu hiệu cho thấy cần cải tiến quy trình ban hành chính sách"(3). Với tư duy đó, nhóm Tác giả cho

rằng: cần hiểu thật rõ và tuân thủ nghiêm ngặt quy trình đưa vấn đề ra trước Nội các; nếu không, những vị bộ trưởng đầy quyền lực sẽ có cơ hội thao túng hệ thống này để mưu lợi cho các chương trình chính trị của mình hay của bộ, làm thiệt hại lợi ích chung. Cần áp dụng một quy trình nghiêm ngặt để tất cả các bộ trưởng đều an tâm rằng nếu họ tuân thủ nghiêm ngặt tất cả các quy định, những vấn đề mà họ quan tâm sẽ được Nội các chú ý tới. Như vậy, quy trình xây dựng chính sách, trong đó các quan hệ phối hợp trong việc đề xuất, chuẩn bị dự thảo chính sách phải được quy định rõ ràng. Kinh nghiệm của các quốc gia cho thấy, việc quy chế hoá vấn đề này sẽ là điều kiện bảo đảm tính hiệu quả của chính sách từ khi xây dựng, ban hành cho đến thi hành và kiểm tra thực hiện. Tuy nhiên, một nội dung cần quan tâm trong bối cảnh hiện nay ở nước ta là quan hệ phối hợp giữa các cơ quan hành chính nên được "quy chế hoá" ở tầm văn bản nào?

2. Vấn đề "quy chế hoá" các quan hệ phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước

Nhìn nhận một cách tổng quan, có thể nói rằng, hiện nay, phối hợp là một nội dung được đề cập trong một số lượng lớn các văn bản quy phạm pháp luật với thứ bậc hiệu lực pháp lý khác nhau.

Phối hợp với tư cách là trách nhiệm quản lý nhà nước của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ được quy định trong hầu như tất cả các luật, pháp lệnh (trong chương hoặc trong phần các quy định về quản lý nhà nước). Về cơ bản, các quy định đó mang một số đặc trưng sau đây:

- *Thứ nhất*, chỉ dừng ở quy định mang tính nguyên tắc chung (điều này cũng có thể giải thích bởi bản thân luật, pháp lệnh là những văn bản có hiệu lực cao và mang tính khái quát.

- *Thứ hai*, đại đa số các luật, pháp lệnh đều quy định về phối hợp theo một công thức chung. Phối hợp trong bất kỳ một lĩnh vực nào dường như cũng đều tuân theo một nguyên tắc tương tự(4).

- *Thứ ba*, các luật, pháp lệnh đều giao Chính phủ quy định cụ thể về quan hệ phối

hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước(5). Điều này có thể được chấp nhận vì; phù hợp với thẩm quyền điều hành của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ đối với bộ máy hành chính nhà nước; bảo đảm tính ổn định cao của luật, pháp lệnh vì bản thân cơ chế phối hợp là rất linh hoạt và cần có sự điều chỉnh tương thích trong từng thời kỳ, với từng lĩnh vực.

Như vậy, trong các luật, pháp lệnh, "phối hợp" là nội dung có mặt trong hầu như mọi ngành, lĩnh vực; song cách quy định của luật, pháp lệnh có xu hướng theo một công thức chung nhất và chỉ dừng ở dạng nguyên tắc. Từ đó, luật, pháp lệnh không thể có hiệu lực trực tiếp mà việc phối hợp chỉ có thể được tiến hành khi có văn bản của Chính phủ quy định chi tiết.

Về phía các văn bản của Chính phủ, phối hợp thường được quy định như một nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước. Song cơ chế và quan hệ phối hợp cụ thể thì lại không được quy định rõ ngay trong từng văn bản tương ứng mà sẽ xảy ra hai trường hợp: thứ nhất, quan hệ phối hợp tuân theo nguyên tắc chung của Quy chế làm việc của Chính phủ mà bản thân một số các quy định đó cũng chưa rõ ràng và cần xem xét thêm về nội dung; thứ hai, cần có một văn bản khác của Thủ tướng (có thể mang tính cá biệt) để quy định rõ về việc phối hợp (chẳng hạn như Quyết định 970/1997/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch phát triển công nghiệp xi-măng đến năm 2010 quy định nhiệm vụ phối hợp của các bộ với nhau và với Tổng Công ty Xi-măng Việt Nam).

Trong các văn bản hiện hành, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND với tư cách là chủ đề án (hay còn gọi là cơ quan chủ trì) có thể có mối quan hệ phối hợp với các chủ thể như sau:

- Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ phối hợp với nhau theo chiều ngang;

- Phối hợp theo chiều dọc giữa các bộ, cơ quan ngang bộ với UBND cấp tỉnh(6);

- Phối hợp giữa các bộ, cơ quan ngang bộ với các cơ quan lâm thời (Hội đồng, Ủy ban); chẳng hạn như: Nghị định

162/2003/NĐ-CP ngày 19-12-2003 ban hành Quy chế thu thập, quản lý, khai thác sử dụng dữ liệu thông tin về tài nguyên nước quy định nhiệm vụ của Bộ Tài nguyên và Môi trường "phối hợp với Hội đồng quốc gia về tài nguyên nước xử lý, giải quyết theo thẩm quyền các kiến nghị của cơ quan quản lý bộ dữ liệu" (Điều 9 khoản 3).

Ngoài ra, còn có trường hợp Thủ tướng Chính phủ xác định trách nhiệm phối hợp của các bộ với các đơn vị như Tổng Công ty Dệt may Việt Nam, Tổng Công ty Xi-măng Việt Nam... Hoặc có trường hợp các bộ, ngành, UBND cấp tỉnh phải phối hợp với Quỹ (Quỹ hỗ trợ phát triển do Bộ trưởng Bộ Tài chính thay mặt Thủ tướng chỉ đạo hoạt động theo Nghị định 106/2004/NĐ-CP về tín dụng đầu tư phát triển nhà nước). Hiện nay, pháp luật chưa có quy định rõ ràng, thống nhất về vị trí của các Quỹ. Cũng chính vì vậy mà tính chất của mối quan hệ giữa Quỹ và các cơ quan hành chính nhà nước là chưa rõ ràng cả về thực tiễn cũng như lý luận.

Về chủ thể tham gia phối hợp, nếu như Luật của Quốc hội thường quy định chung chung về sự phối hợp giữa các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thì các Nghị định của Chính phủ cũng lại không xác định rõ phạm vi các cơ quan phối hợp. Thí dụ: Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường và các bộ, ngành liên quan nghiên cứu xây dựng cơ chế tài chính về thu thập, quản lý, khai thác, sử dụng dữ liệu thông tin về tài nguyên nước trình cấp có thẩm quyền phê duyệt (Điều 7 Nghị định 162/2003/NĐ-CP ngày 19-12-2003 ban hành Quy chế thu thập, quản lý, khai thác sử dụng dữ liệu thông tin về tài nguyên nước).

Cách quy định như trên có ưu điểm là tạo cơ sở cho việc huy động một cách rộng rãi sự tham gia phối hợp của các cơ quan, kể cả trường hợp không lường trước phạm vi cơ quan tham gia vào thời điểm ban hành văn bản; nhưng mặt trái của nó là tạo ra sự thiếu rõ ràng của các quy định và sự mất chủ động cho người phối hợp cũng như bản thân cơ quan chủ trì.

Như vậy, các Nghị định của Chính phủ, tuy được ban hành để quy định chi tiết luật,

pháp lệnh, song các Nghị định tiếp tục dùng ở quy định mang tính "giao việc" cho các bộ; chưa định ra quy chế và các điều kiện bảo đảm cho công tác phối hợp được tiến hành hiệu quả (như việc đôn đốc, kiểm tra, xử lý vi phạm).

Cho đến nay, chưa có một văn bản nào quy định một cách tập trung về các hình thức phối hợp. Qua nghiên cứu một số lượng lớn các văn bản hiện hành, có thể thấy rằng, mặc dù được thực hiện trong các lĩnh vực khác nhau, theo các loại hoạt động khác nhau, song đa số các hoạt động phối hợp đều có các hình thức biểu hiện tương tự như thành lập Ban soạn thảo, Ban Chỉ đạo, Tổ chuyên viên, Tổ biên tập, Đoàn công tác, Đoàn kiểm tra, Ủy ban liên ngành...

Về các hình thức phối hợp, có thể đánh giá chung rằng pháp luật chưa đi sâu quy định một cách hệ thống cách thức thực hiện từng hình thức đó.

Một trong những nguyên nhân lớn dẫn đến sự thiếu hiệu quả trong công tác phối hợp là pháp luật không quy định chế tài đối với những vi phạm trong công tác phối hợp. Hiện nay, một số văn bản đã quy định trách nhiệm của cơ quan chủ trì và cơ quan phối hợp: Quy chế làm việc của Chính phủ (Điều 9 khoản 1 điểm b) quy định "Đối với những vấn đề có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ của cơ quan khác, trong hồ sơ trình phải có ý kiến chính thức bằng văn bản của cơ quan đó (hoặc có giải trình về việc đã hỏi ý kiến nhưng hết thời hạn quy định mà cơ quan liên quan không trả lời). Tuy nhiên, chưa rõ một số vấn đề sau đây: trách nhiệm của cơ quan chủ trì nếu không tổ chức lấy ý kiến; trách nhiệm của cơ quan tham gia nếu không phối hợp và phức tạp hơn là nếu có tham gia nhưng không chất lượng; chưa rõ trách nhiệm của Thủ trưởng của cơ quan có liên quan khi trong quá trình thực hiện văn bản phát hiện ra sự sai trái về các vấn đề được giao cho người đó phối hợp chuẩn bị. Ngoài ra, cũng chưa rõ loại trách nhiệm (nếu quy kết) cho người vi phạm là loại trách nhiệm nào.

3. Một số nhận xét chung

Qua nghiên cứu các văn bản pháp luật hiện hành về công tác phối hợp, có thể rút ra

một số nhận xét chung như sau:

1. Mặc dù phối hợp là một nguyên tắc quan trọng, được đề cao trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan Nhà nước ta, song việc quy chế hoá vấn đề này còn chưa được chú ý đúng mức.

2. Các quy định về phối hợp còn phân tán, rải rác; chưa quy định rõ cơ chế phối hợp, trách nhiệm thực hiện phối hợp của từng chủ thể; còn thiếu chế tài và chưa thể hiện tinh thần kiên quyết trong xử lý vi phạm; ngược lại, cũng không chú trọng hình thức khen thưởng cho người thực hiện tốt công tác phối hợp.

3. Các văn bản lập pháp nhằm quy chế hoá quan hệ phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước song mới dùng ở nguyên tắc và công thức chung, không có hiệu lực trực tiếp. Mặt khác, các quan hệ phối hợp hiện nay hết sức đa dạng và được lựa chọn để áp dụng một cách linh hoạt trong hoạt động quản lý và điều hành. Vì vậy, nếu thay vì những công thức chung, "phối hợp" được cụ thể hoá ở mức độ chi tiết trong các luật, pháp lệnh thì lại làm đe dọa tính ổn định cần có ở những loại văn bản này. Từ đó, nên chăng giảm các công thức chung về phối hợp trong các văn bản lập pháp để tránh cảm giác về tính hình thức của các quy định trong những văn bản có thứ bậc hiệu lực pháp lý cao như vậy.

4. Đã đến lúc cần có một văn bản quy định thống nhất về công tác phối hợp dưới hình thức Nghị định của Chính phủ. Có lẽ, việc quy chế hoá công tác phối hợp dưới hình thức văn bản này là cách lựa chọn tối ưu, phù hợp với thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước cao nhất và là yếu tố thúc đẩy phối hợp vốn được coi trọng trong hoạt động quản lý nhà nước ở nước ta. ■

Ghi chú:

(1) Viện Ngôn ngữ học, Từ điển tiếng Việt, Hà Nội, 1997

(2) Ngân hàng phát triển Châu Á, Phục vụ và duy trì cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 200..., Tr.32-33

(3) Ngân hàng phát triển Châu Á, Sđd, Tr. 97

(4) Công thức chung ở đây là: Chính phủ thống nhất quản lý về...; Bộ... Giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước...; bộ, cơ quan ngang