

Thế giới ngày nay đang biến động từng ngày từng giờ. Trước những làn sóng liên tiếp của sự thay đổi, của những cái mới, không quốc gia hay tổ chức nào có thể tồn tại được, chưa nói đến phát triển, nếu không cải tổ để thích nghi với những điều kiện mới. Liên hợp quốc - tổ chức quốc tế lớn nhất toàn cầu, điểm nối của các quốc gia khắp thế giới - cũng không nằm ngoài thực tế đó.

Mặc dù công cuộc cải cách Liên hợp quốc (LHQ) đã manh nha từ năm 1992, trở nên rõ nét hơn từ năm 1997 khi Tổng thư ký Kofi Annan bắt đầu nhiệm kỳ của mình và tuyên bố khẳng định quyết tâm cải cách tổ chức, nhưng phải tới một vài năm trở lại đây, đây mới trở thành vấn đề thời sự thường xuyên, được đề cập đến mạnh mẽ hơn trong chương trình nghị sự của LHQ cũng như trên các phương tiện thông tin đại chúng. Nhấn mạnh sự cần thiết của việc cải cách, tờ Finance Express ngày 26/4/2005 cho rằng: "Nếu không cải cách, LHQ sẽ đối mặt với nguy cơ mục ruỗng hoàn toàn, thậm chí là chết"; còn Ngoại trưởng Mỹ Condoleezza Rice nhận định: "Không còn là bí mật với mọi người nữa, rằng LHQ không thể trở thành một lực lượng sống trong nền chính trị quốc tế nếu không cải cách". Còn bản thân Ngài Tổng Thư ký Kofi Annan thì đánh giá nay chính là thời điểm chín muồi cho sự thay đổi.

Cải cách LHQ tất nhiên không chỉ là cải cách hành chính mà phải bao trùm nhiều phương diện, từ cải tổ một số cơ quan chủ chốt như Hội đồng Bảo an, Đại hội đồng, đến cải cách các hoạt động gìn giữ hoà bình, cải cách tài chính, cải cách thông tin... Song, cho đến nay mới chỉ có cải cách hành chính là tạo ra được những

thực thi khiến cho hiện nay quyền hạn của Ban Thư ký và của người đứng đầu Ban Thư ký là Tổng Thư ký bị hạn chế nhiều. Ngoài ra, còn một tình trạng là thiếu sự phân định rõ ràng về mục đích giữa các cơ quan ra quyết định với các cơ quan hành chính. Có một thực tế là trong khi ở các thiết chế khác như Đại hội đồng LHQ

Vài nét về cải cách hành chính ở Liên hợp quốc

■ TRANG THU (*)

thay đổi rõ rệt hơn cả. Bài viết này đề cập đến một số trọng tâm cải cách hành chính bao gồm: thiết chế, nguồn nhân lực và môi trường hành chính.

1. THỜI CHỖ

Trong lĩnh vực hành chính, thiết chế đầu tiên và quan trọng nhất là Ban Thư ký. Những nhà sáng lập LHQ đã tổ chức LHQ theo một mô hình phi tập trung cao độ, trong đó quyền lực được phân chia chủ yếu giữa Ban Thư ký và một số cơ quan chuyên ngành khác. Nhưng kể từ khi LHQ ra đời năm 1945, các quốc gia thành viên đã lập thêm hàng chục những cơ quan mới, những chương trình mới và hàng loạt những đơn vị

hay Hội đồng Bảo an, mỗi sự thay đổi cần phải được sự nhất trí của các quốc gia thành viên và mỗi bước lại đòi hỏi sự đồng thuận, do đó rất khó để thực hiện, thì ở Ban Thư ký, nhờ có cơ cấu quản lý riêng nên có thể tiến nhanh hơn trong quá trình tái cơ cấu.

Kể từ năm 1997, toàn bộ 30 đơn vị thuộc Ban Thư ký (bao gồm các phòng, ban, chương trình, quỹ) đã được tổ chức lại và được phân thành 4 nhóm là: nhóm hoà bình và an ninh, nhóm các vấn đề nhân đạo, nhóm phát triển, và nhóm kinh tế và xã hội. Đã thành lập một cơ quan, được coi như một "nội các", để điều phối hoạt động giữa các uỷ ban chuyên trách với Văn phòng Ban Thư ký.

(*) Học viện Hành chính Quốc gia

Bằng cách đó và thông qua một số hoạt động tách nhập, cơ quan hành chính của LHQ đã được cấu trúc lại hợp lý hơn. Việc thành lập khuôn khổ hỗ trợ phát triển LHQ (the UN Development Assistance Framework) đã tạo lập một khái niệm tổng thể cho sự phát triển để giúp quyết định cơ quan nào của LHQ sẽ đảm đương nhiệm vụ gì.

Đầu năm 2005, Tổng Thư ký đã thành lập Ban quản lý thực hiện (Management Performance Board) chuyên theo dõi hoạt động của các quan chức quản lý hành chính cao cấp, đặc biệt là trong phương diện thực hiện những trách nhiệm họ được giao phó.

Ban Thư ký đã đề xuất kiến nghị giảm bớt chi phí, tần suất và thời lượng các cuộc họp của LHQ (vốn gia tăng với tốc độ đáng ngại). Tính trung bình cứ hai năm, LHQ lại tiêu tốn 565 triệu USD cho các cuộc họp. Hợp hành nhiều có thể coi là một trong những nguyên nhân làm phức tạp thêm nhiều vấn đề mà cộng đồng quốc tế phải đối mặt trong khuôn khổ LHQ. Số lượng quá lớn các cuộc họp, bao gồm cả họp trừ bị và họp kiểm điểm, xét về lâu dài, thậm chí có thể làm tê liệt cả LHQ. Do vậy, Ban Thư ký đã lập kế hoạch để giảm bớt số lượng các cuộc họp quốc tế sao cho chỉ những vấn đề chính trị tầm cỡ thế giới mới được tổ chức họp bàn.

Về chức danh Tổng thư ký - vị trí lãnh đạo bộ máy hành chính LHQ, cũng là đúng đầu Ban Thư ký, tới nay cũng đã có một số cải cách theo hướng

nâng cao quyền hạn và linh hoạt hơn. Một số quyền mới được bổ sung cho vị trí này bao gồm quyền điều chỉnh hoặc tái điều chỉnh chiến lược các nguồn tài chính dành cho nguồn nhân lực.

2. Nguồn nhân lực

Cơ quan chuyên trách quản lý nguồn nhân lực của LHQ là Văn phòng quản lý nguồn nhân lực (the Office of Human Resources Management). Tất cả các phương án cải cách trong lĩnh vực này đều nhằm đảm bảo sao cho những chính sách và tập quán về nguồn nhân lực của LHQ đều phù hợp với yêu cầu công việc và với những tiêu chuẩn của thế giới về nền hành chính định hướng khách hàng.

Phương thức tuyển dụng ưu tiên cho thâm niên đã được thay thế bằng cách tiếp cận mới: căn bản dựa trên những giá trị và kỹ năng. Những thủ tục tuyển dụng và sử dụng nhân viên trước đây vốn do Ban Thư ký xác định và phải được Đại Hội đồng thông qua. Cách làm này đã tạo ra những vấn đề gai góc về thời gian biểu, về cân bằng giới, về cân đối số nhân viên của các quốc gia thành viên. Còn hiện nay, việc tuyển dụng được công bố rộng rãi trên Internet, bảo đảm được tính minh bạch cao hơn. Để đáp ứng tốt hơn yêu cầu về an ninh cho nhân viên trong bối cảnh chủ nghĩa khủng bố, LHQ đã bổ sung thêm nhiều biện pháp an ninh trong tuyển dụng nhân viên với một chu trình tiêu chuẩn khép kín đã được xây dựng và đưa vào thực hiện trong tất cả các khâu của quá trình tuyển dụng.

Hiện nay, các nhân viên LHQ được trao nhiều quyền tự do hơn trong quản lý và trong thực thi nhiệm vụ. Quyền tự do di chuyển của khoảng 7.500 nhân viên Ban Thư ký đã được nâng cao và một chương trình bồi dưỡng về nội dung này cho nhân viên đã được tiến hành. Tuy nhiên, nhiều tự do hơn không đồng nghĩa với việc buông lỏng kỷ cương. Năm 2004, LHQ đã tiến hành một cuộc khảo sát về nhận thức về tính chính trực, tính đúng đắn trong nhân viên của mình. Kết quả của cuộc khảo sát góp phần vào việc bổ sung những nội dung về đạo đức và tính chính trực tất cả các chương trình đào tạo nhân viên của LHQ. Những quy định đối với nhân viên LHQ (UN Staff Regulations and Rules) cũng được siết chặt hơn, đặc biệt là những quy định về tài chính. Một thí dụ gần đây là Giám đốc tổ chức sở hữu trí tuệ thế giới (World Intellectual Property Organization- WIPO) - một cơ quan của LHQ - đã bị điều tra do công ty thuộc quyền sở hữu hoàn toàn của mình nhận tiền từ nhà thầu xây dựng toà nhà trụ sở mới của WIPO.

LHQ cũng đã tiến hành tinh giản biên chế và giảm bớt lượng nhân viên cần tuyển dụng. Trong diễn văn tại phiên họp đặc biệt của Đại hội đồng LHQ về cải cách ngày 16/7/1997, Tổng Thư ký Kofi Annan đã đặt mục tiêu phải giảm bớt 1000 vị trí công tác, tương đương với 25%, kể từ một thập kỷ trước. Một thí dụ điển hình trong giảm lượng nhân viên tuyển dụng là trong

lĩnh vực dịch thuật. Với số tài liệu khổng lồ cần chuyển ngữ, hàng năm, LHQ tiêu tốn khoảng 200 triệu USD cho công tác dịch thuật. Gần đây, thay cho việc tiếp tục tuyển dụng phiên dịch viên chính thức làm việc tại trụ sở ở New York, LHQ thường thuê phiên dịch thời vụ bên ngoài nhằm giảm gánh nặng cho quỹ lương, đồng thời lại tạo được công ăn việc làm ở các nước đang phát triển.

Đào tạo bồi dưỡng đội ngũ nhân viên là một yêu cầu tất yếu của cải cách. Tất cả các chương trình học tập đều đã được rà soát lại trong đó bổ sung thêm các nội dung về đạo đức và tính chính trực. Một số chương trình đào tạo bồi dưỡng đáng chú ý mà LHQ đã thiết kế và đang tiến hành bao gồm: Chương trình quản lý phát triển (P4/5) mà mọi nhân viên LHQ phải tham gia; Chương trình kỹ năng tuyển dụng và phỏng vấn dựa trên năng lực (được thực hiện kết hợp với một chương trình học một ngày) nhằm trang bị cho các nhân viên LHQ những kỹ năng đánh giá những tiêu chuẩn đạo đức.

Ngoài ra, một nội dung khác là bình đẳng giới. Cải cách cũng bao gồm cả nâng cao vai trò của phụ nữ, tạo cơ hội cho phụ nữ có thể đạt được những vị trí công tác cao cấp.

3. Môi trường hành chính

Tạo lập môi trường hành chính minh bạch, có trách nhiệm và trong sạch là một trong những ưu tiên trong cải cách hành chính LHQ.

Yêu cầu về tính minh bạch là một nội dung đa diện, bao

gồm trong nó các phương diện như minh bạch về thông tin, về tài chính, về quy trình... ở đây chỉ đề cập đến việc củng cố cơ quan giám sát của LHQ. Muốn nâng cao tính minh bạch, thì phải tăng cường hiệu quả giám sát. Cơ quan chuyên trách về giám sát và kiểm toán nội bộ của LHQ là Văn phòng giám sát nội bộ (Office of Internal Oversight Service - OIOS). OIOS cần phải được độc lập hơn trong những hoạt động thanh tra và kiểm toán mà nó thực hiện. Hiện nay, về mặt ngân sách dành cho thanh tra kiểm tra, OIOS vẫn còn phụ thuộc vào các khoản trả từ ngân quỹ của LHQ và từ những chương trình mà chính nó đang thanh tra. Do mâu thuẫn này, mà từ mùa thu năm 2004, đã có ý kiến cho rằng OIOS cần phải được cấp ngân sách độc lập. Mặc dù đề xuất này chưa được chấp thuận, nhưng vào cuối năm 2005, Đại hội đồng LHQ đã đề nghị Tổng thư ký phải báo cáo trước Đại hội đồng về việc trao quyền độc lập đầy đủ cho OIOS. Vào tháng 12/2005, các quốc gia thành viên đã bỏ phiếu bầu thêm 39 vị trí công tác mới trong OISO nhằm nâng cao năng lực thanh tra, giám sát và kiểm toán của cơ quan này. Đại hội đồng cũng đã thông qua các nguồn tài chính mới cho OIOS trong giai đoạn 2006-2007.

Bên cạnh OIOS, một cơ quan giám sát nữa cũng mới được thành lập vào tháng 9/2005, đó là Ủy ban giám sát (Oversight Committee). Ủy ban này ra đời để bảo đảm cho các

hoạt động quản lý thích đáng và phù hợp phải được tiến hành nhằm thực hiện các đề xuất của OIOS. Vào tháng 2/2006, các thể thức cho uỷ ban này sẽ được quyết định và uỷ ban sẽ nhóm họp lần đầu tiên không lâu sau đó.

Là cơ quan đa văn hoá đa sắc tộc, LHQ đặt một yêu cầu đặc biệt quan trọng của cải cách là xây dựng môi trường làm việc hoà nhập và trong sạch. Đáp ứng yêu cầu này, bên cạnh quy định đối với nhân viên LHQ vốn dĩ đã có những điều khoản nghiêm khắc nhằm ngăn những cách hành xử có khả năng gây xung đột lợi ích, LHQ mới bổ sung thêm nhiều luật lệ và quy định nhằm ngăn chặn những hành vi quấy rối tình dục, phân biệt đối xử hoặc lạm dụng chức quyền. Đầu năm 2005, Tổng Thư ký đã thành lập hai uỷ ban mới giúp việc Tổng Thư ký - một ra quyết định, một hành chính - do ông làm chủ tịch để xây dựng văn hoá làm việc trong sạch, hiệu quả và để nâng cao khả năng xây dựng chính sách. Từ tháng 9/2005, LHQ đã tiến hành Chương trình học tập trực tuyến về nhận thức về tính chính trực (the Integrity awareness initiative online learning programme). Chương trình được thiết kế nhằm nâng cao nhận thức về những giá trị cơ bản của LHQ và có nội dung bao quát bốn vấn đề chủ yếu là: tính chính trực của cá nhân, tính chính trực trong môi trường làm việc của LHQ,

(Xem tiếp trang 50)

2006, Thủ tướng Chính phủ giao nhiệm vụ cho các bộ, ngành hữu quan phải thực hiện trên 40 đầu việc, trong đó riêng Bộ Nội vụ phải thực hiện trên 20 đầu việc.

Một số trong những nhiệm vụ trọng tâm của Bộ Nội vụ trong năm nay là việc sơ kết thí điểm cơ chế "một cửa" tại một số bộ, ngành trung ương và trình Thủ tướng Chính phủ ban hành quy chế thực hiện "một cửa" ở các bộ, ngành trung ương; tổng rà soát, đánh giá Nghị định về chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy của các bộ, ngành trung ương; soạn thảo để trình Chính phủ một số dự án luật và các nghị định có liên quan đến lĩnh vực cải cách hành chính.

Từ nay đến năm 2010, Bộ Nội vụ phải đưa vào chương trình công tác để xây dựng mới và

sửa đổi hàng chục văn bản pháp luật để trình Chính phủ, trong đó đáng lưu ý là các Luật Phân cấp trung ương - địa phương, Luật Tổ chức Chính phủ (sửa đổi), Luật Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (sửa đổi), Luật Công vụ... Bên cạnh việc xây dựng các văn bản pháp luật Bộ Nội vụ còn phối hợp với các bộ, ngành hữu quan xây dựng thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị, xây dựng và đưa vào vận hành hệ thống thông tin về cơ sở dữ liệu quản lý cán bộ, công chức, xây dựng và đưa vào áp dụng thí điểm cơ cấu cán bộ, công chức cơ quan hành chính nhà nước, tổng rà soát, đánh giá đội ngũ công chức hành chính gắn với việc tinh giản biên chế, bố trí lại đội ngũ công chức hành chính...■

Vài nét về cải cách ...

(Tiếp theo trang 41)

tinh chính trực trong làm việc với những người khác và quản lý thanh danh. Chương trình thường xuyên được cập nhật và có thể được vận dụng linh hoạt để đáp ứng những quan tâm và nhu cầu thường xuyên thay đổi. Tính tới cuối tháng 1/2006, gần 5.000 nhân viên đã đăng ký học và hơn 3.600 người đã hoàn thành chương trình học.

Cải cách không bao giờ đơn giản, nhất là ở một tổ chức lớn và phức tạp như LHQ. Trong báo cáo mới nhất về hiện trạng cải cách LHQ công bố ngày 27/1/2006, các nhà soạn thảo đã nhận định trong năm 2005, LHQ đã đạt được tiến bộ đáng kể trong phát triển những chính sách và thủ tục mới, tốt hơn. Trên cơ sở những kết quả đã đạt được, với sự nỗ lực của bản thân bộ máy hành chính LHQ cũng như của các quốc gia thành viên, tin tưởng rằng trong tương lai LHQ hoạt động hiệu quả hơn, góp phần xứng đáng vào việc xây dựng một thế giới hoà bình và phát triển.■

Tài liệu tham khảo chính:

1. Financial Express, Time to look beyond mere administrative reforms, 26 April, 2005
2. James A. Paul, UN Reform: An Analysis, Global Policy Forum, 1996
3. Jefferson Morley, UN Reforms lost in Translation, Washington Post, 28 April 2005
4. Jeffrey Laurenti, Kofi Annan's UN reforms measures to do more with less, Global Policy Forum
5. The U.N., Report of the Secretary General on Human Resources Management, 13 August 2004
6. The U.N., Status of UN Management, 27 January 2006
7. The U.N., U.N. Reforms: Statement of the U.N. Secretary-General to the Special Meeting of the General Assembly on Reform, 16 July 1997.