

Bàn về một số quan điểm hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong quá trình sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức Chính phủ 2001

■ DẶNG XUÂN PHƯƠNG (*)

Luật Tổ chức Chính phủ 2001 (Luật TCCP), một trong những đạo luật quan trọng nhất thuộc nhóm luật về tổ chức nhà nước. Để bắt tay vào việc sửa đổi Luật TCCP, không chỉ cần đánh giá về tình hình thực hiện luật, về toàn bộ tổ chức và hoạt động của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ mà còn phải rà soát để xem Luật này đến nay lạc hậu ra sao với các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong các luật, pháp lệnh chuyên ngành đã ban hành trong suốt năm năm qua. Nhưng đó chỉ là những vấn đề kỹ thuật thông thường như bất cứ quy trình soạn thảo một dự án luật nào. Điều quan trọng là bối cảnh của việc đề xuất sáng kiến lập pháp này cho thấy những thúc ép từ chính những vận động phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, chuẩn bị cho việc gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), yêu cầu đẩy mạnh chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí và

quyết tâm trên con đường tiếp tục đổi mới để xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Tất cả cho thấy, cần phải làm ngay một số việc, bắt đầu từ việc "nâng cấp" thể chế điều hành vĩ mô với cốt lõi trung tâm là Chính phủ.

Việc sửa đổi, bổ sung Luật TCCP lần này phải thể chế hoá những nội dung đổi mới tổ chức và hoạt động Chính phủ theo tinh thần Nghị quyết Đại hội X của Đảng.

Quan điểm ban hành mới Luật TCCP theo hướng hiện đại, đáp ứng những đòi hỏi cả về mặt kỹ thuật lập pháp lẫn giá trị điều chỉnh, tuy cần thiết nhưng cũng rất khó thực hiện ngay. Phần lớn các chuyên gia đều thống nhất cho rằng nếu muốn sửa đổi Luật một cách căn bản thì không thể tránh khỏi việc đặt ra vấn đề sửa đổi Hiến pháp. Vì vậy, nhiều ý kiến cho rằng việc sửa đổi luật lần này chỉ nên tập trung những vấn đề thật sự cấp thiết mà thực tế đặt ra và tiếp tục bổ sung những quy định mới thể

hiện vai trò của Chính phủ trong quản lý vĩ mô, xây dựng và phát triển thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và đẩy mạnh hội nhập quốc tế.

I. Làm rõ vị trí, chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ để Chính phủ thực sự là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, có các đề xuất:

1. Điều chỉnh quy định của luật về vị trí và chức năng của Chính phủ

Xuất phát từ nội dung Văn kiện Đại hội X của Đảng có đặt ra vấn đề "điều chỉnh chức năng của Chính phủ đúng với vai trò là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất", có ý kiến đề nghị nên hoán đổi nội dung quy định tại Điều 1 của Luật Tổ chức Chính phủ hiện hành nhằm nhấn mạnh "Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất" trước vị trí "là cơ quan chấp hành của Quốc hội". Đồng thời, cần quy định lại cho rõ hơn chức năng của Chính phủ. Tuy nhiên, cũng có ý kiến khác cho rằng Điều 1 Luật Tổ chức Chính phủ thể

(*) Vụ Tổ chức - Biên chế, Bộ Nội vụ

hiện như Điều 109 Hiến pháp 1992. Vì vậy, nếu không đặt vấn đề sửa Hiến pháp thì nên giữ nguyên như luật hiện hành.

2. Sửa đổi, hoàn thiện nội dung nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, nhìn chung có hai cách thể hiện sau đây:

- Cơ bản vẫn thể hiện nội dung nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ đối với các ngành, lĩnh vực như luật hiện hành nhưng có rà soát, lược bỏ, bổ sung theo tinh thần điều chỉnh chức năng của Chính phủ. Theo quan điểm thể hiện nêu trên, sẽ phải tập trung làm rõ hơn nhiệm vụ về điều tiết vĩ mô sự phát triển kinh tế, quản lý sự phát triển các ngành kinh tế, các tài nguyên, tài sản công, dịch vụ công, quản lý hội và tổ chức phi Chính phủ, bảo đảm pháp chế và kỷ cương, kỷ luật trong hệ thống hành chính nhà nước.v.v... Tuy nhiên, quan điểm cụ thể hoá nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ cũng không hẳn dành được sự đồng tình của những người cho rằng, Chính phủ luôn có những thẩm quyền hành chính mặc nhiên nên không nhất thiết phải luật hoá nhiều quy định về nhiệm vụ, quyền hạn vì như vậy sẽ làm hạn chế khả năng phát huy quyền chủ động, sáng tạo của bộ máy hành pháp, làm giảm khả năng thống nhất chỉ đạo, điều hành của Chính phủ.

- Luật chỉ nên xác định những nhiệm vụ, quyền hạn có tính chất quy định khung cho hoạt động của Chính phủ, không quy định cụ thể cho từng ngành, lĩnh vực như luật

hiện hành mà chỉ nên khái quát gồm các nội dung như sau:

+ Hoạch định thể chế, chính sách quản lý sự phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm sự công bằng và tạo điều kiện thuận lợi cho dân và doanh nghiệp.

+ Điều tiết vĩ mô sự phát triển kinh tế.

+ Tổ chức cung ứng dịch vụ công.

+ Thực hiện vai trò chủ sở hữu đối với tài nguyên, tài sản công.

+ Thanh tra, kiểm tra và bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa.

+ Tổ chức, quản lý nền hành chính nhà nước.

Nếu theo quan điểm này thì luật có thể gọn hơn, nhưng cần thay đổi toàn bộ bố cục Chương II luật hiện hành.

3. Tăng thẩm quyền, đồng thời làm rõ trách nhiệm của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ trong quản lý nhà nước nhằm bảo đảm một nền hành chính thông suốt. Các đề xuất gồm:

- Đối với Chính phủ, cần có thêm thẩm quyền:

+ Bãi bỏ các nghị quyết của HĐND cấp tỉnh trái với các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ. Hiện nay, theo quy định của Hiến pháp chỉ có Ủy ban Thường vụ Quốc hội mới có thẩm quyền này.

+ Thảo luận và thống nhất phê duyệt những chiến lược, quy hoạch tổng thể trên phạm vi toàn quốc hoặc theo vùng lãnh thổ về đầu tư phát triển

kết cấu hạ tầng kinh tế kỹ thuật (chỉ tập trung vào một số ngành công nghiệp và dịch vụ có tính mạng lưới phục vụ phát triển kinh tế - xã hội như: năng lượng, giao thông, vận tải, bưu chính, viễn thông, thủy sản, phát triển đô thị, các khu công nghiệp) và các chiến lược khai thác, bảo tồn và phát triển các tài nguyên thiên nhiên có tính chất chiến lược. Việc làm rõ thẩm quyền của Chính phủ với Thủ tướng và các bộ trưởng quản lý ngành, lĩnh vực trong việc ban hành các chiến lược, quy hoạch là cần thiết để bảo đảm sự phát triển có tính bền vững, tránh phân tán, dàn trải, kém hiệu quả trong việc đầu tư các nguồn lực kinh tế của nhà nước và xã hội.

- Đối với Thủ tướng Chính phủ, cần trao thêm các thẩm quyền:

+Bổ nhiệm Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (cũng có ý kiến đề nghị Thủ tướng thực hiện quyền này khi cần thiết trong thời gian giữa nhiệm kỳ của HĐND), tiến tới chuyển sang chế độ tỉnh trưởng, thị trưởng. Việc này mới bước đầu được đề cập trong Văn kiện Đại hội X của Đảng nhưng có liên quan việc sửa quy định của Hiến pháp 1992, Luật Tổ chức HĐND và UBND.

+ Đình chỉ hoạt động và đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội giải tán HĐND cấp tỉnh trong trường hợp HĐND đó gây thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân. Mặc dù Điều 91 Hiến pháp có quy định

Ủy ban Thường vụ Quốc hội có quyền giải tán HĐND cấp tỉnh nhưng chưa có quy định trong luật về cấp có thẩm quyền đình chỉ hoạt động và đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội giải tán HĐND cấp tỉnh.

+ Đình chỉ và đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội bãi bỏ các văn bản quản lý hành chính có tính chất nội bộ của các cơ quan thuộc Quốc hội (Văn phòng Quốc hội, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước) hoặc các đoàn thể nhân dân; đình chỉ và đề nghị Chủ tịch nước bãi bỏ các văn bản của Văn phòng Chủ tịch nước trong trường hợp các văn bản này nội dung trái với các quy định quản lý hành chính nhà nước trên các lĩnh vực tiếp dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo, quản lý đầu tư xây dựng, quản lý tổ chức, biên chế, tiền lương.v.v... là những công tác thuộc về trách nhiệm hành pháp.

Ngoài ra, Thủ tướng và Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ cần được trao thêm những quyền hạn về tổ chức bộ máy và nhân sự thuộc phạm vi trách nhiệm quản lý của mình như:

- Thủ tướng được chủ động phân công lại nhiệm vụ giữa các bộ, cơ quan ngang bộ trong Chính phủ để thực hiện yêu cầu cải cách hành chính, kể cả những vấn đề đã bị ràng buộc bởi quy định của luật, pháp lệnh, nhưng sau đó phải

báo cáo với Quốc hội; được thành lập cơ quan thuộc Chính phủ (trên cơ sở có sự thống nhất trong Chính phủ và cơ quan thuộc Thủ tướng; đình chỉ công tác có thời hạn không quá 6 tháng đối Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

- Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được đình chỉ công tác có thời hạn không quá 6 tháng đối với Thứ trưởng, Phó Thủ trưởng cơ quan ngang bộ hoặc chức danh khác do Thủ tướng bổ nhiệm thuộc trách nhiệm quản lý của mình (Tổng cục trưởng và tương đương).

4. Cụ thể hoá một số nguyên tắc giải quyết công việc trong chế độ làm việc của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ nhằm tạo ra những thay đổi lớn trong chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ để thực sự làm tốt vai trò quản lý vĩ mô, theo các hướng sau:

- Cần rà soát trong Luật Tổ chức Chính phủ và các luật chuyên ngành để loại bỏ, giảm bớt các vấn đề cụ thể có sự can thiệp trực tiếp (xem xét, quyết định, phê chuẩn, chấp thuận) của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về quản lý kinh tế - xã hội chịu sự điều hành. Nhìn chung, các vấn đề cụ thể cần có sự điều hoà, phối hợp thì các bộ, cơ quan ngang bộ phải tự chủ động xử lý, tháo gỡ, nếu không giải quyết được mới chuyển lên Chính phủ, Thủ tướng để cho chủ trương

(tránh tình trạng dồn việc không đúng thẩm quyền vào Chính phủ, Thủ tướng).

- Tập thể Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ dành nhiều thời gian hơn cho công tác điều tiết vĩ mô thông qua "hoạch định thể chế, chính sách, xây dựng giải pháp, cải cách thủ tục hành chính, tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho các hoạt động kinh tế, xã hội" và những vấn đề lớn mang tính quan điểm chỉ đạo để nâng cao chất lượng, chiến lược dài hạn, tính bền vững trong các thể chế, chính sách. Chính phủ và Thủ tướng chỉ nên trực tiếp giải quyết các vấn đề cụ thể ở những khâu quan trọng còn nhiều vướng mắc, những việc cần xử lý dứt điểm để lập lại kỷ cương, kỷ luật hành chính ở các cấp và nâng cao uy tín cho bộ máy công quyền trong việc giải quyết các công việc của dân, doanh nghiệp, hiện còn nhiều bức xúc.

- Chính phủ không nên mất nhiều thời gian vào việc bàn đề ban hành các Nghị định hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh chuyên ngành mà nên chuyển phần lớn trách nhiệm này cho các bộ, cơ quan ngang bộ. Một khi thực thi pháp luật kém hiệu lực, hiệu quả ở ngành, lĩnh vực nào thì đã có địa chỉ rõ ràng bộ, ngành đó phải chịu trách nhiệm. Các bộ, cơ quan ngang bộ cần chủ động hướng dẫn khi có luật (ban hành Thông tư, Quyết định của Bộ trưởng) mà không cần chờ Nghị định của

Chính phủ. Nếu thực hiện được điều này chắc chắn giảm hẳn số văn bản quy phạm pháp luật mà Chính phủ còn đang "nợ", chưa thể ban hành.

Bên cạnh những quan điểm cơ bản trên đây, cũng cần phải thấy rằng khả năng thực hiện vai trò là cơ quan hành chính cao nhất của Chính phủ cũng còn phụ thuộc cơ chế chung trong hệ thống chính trị. Những vấn đề này không thể hiện trong luật mà phải làm rõ trong các quy chế của Đảng. Theo đó, có những vấn đề mà Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ được chủ động quyết định và có những vấn đề phải xin ý kiến các cơ quan lãnh đạo của Đảng ở trung ương (Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư).

II. Hoàn thiện các quy định về tổ chức và hoạt động của Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ nhằm bảo đảm tạo dựng một nền hành chính chuyên nghiệp, hiện đại, hoạt động hiệu quả và luôn hướng tới phục vụ nhân dân

Những vấn đề chính được đưa ra bao gồm:

1. Quy định lại thành phần và luật hoá cơ cấu tổ chức Chính phủ

Theo luật hiện hành, Điều 2 thực chất chỉ quy định về thành viên Chính phủ và Điều 3 nói về cơ cấu tổ chức Chính phủ. Nhưng vì cách diễn đạt không rõ ràng về thực thể được gọi là Chính phủ nên có ý kiến đề nghị cần quy định về Nội các hoặc Hội đồng Chính phủ (gồm Thủ tướng và thành viên Chính phủ). Theo đó, một

số chức danh Bộ trưởng, Thủ tướng cơ quan ngang bộ không nhất thiết phải là thành viên Chính phủ. Nhất là ở những cơ quan không trực tiếp tham gia hoạch định thể chế, chính sách.

Bên cạnh đó, Văn kiện Đại hội X của Đảng có định hướng việc luật hoá cơ cấu, tổ chức của Chính phủ, có một số ý kiến cho rằng nên quy định cụ thể danh sách các bộ, cơ quan ngang bộ trong luật. Song phần lớn các ý kiến cho rằng, không nên quy định một cách cứng nhắc vì bộ máy hành pháp cần được tổ chức cho linh hoạt theo yêu cầu nhiệm vụ của Chính phủ. Mặt khác, quy trình xây dựng cơ cấu tổ chức Chính phủ cũng có một số khác biệt so với quy trình sửa đổi luật. Tuy vậy, dù có đưa danh sách các bộ, cơ quan ngang bộ vào Luật TCCP hay không thì luật cũng cần quy định cụ thể hơn một số nguyên tắc về cơ cấu tổ chức Chính phủ theo hướng: "bảo đảm tinh gọn và hợp lý; cơ cấu lại bộ máy Chính phủ theo hướng giảm đầu mối phù hợp với yêu cầu đổi mới chức năng, nhiệm vụ"; thành lập các bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực; bỏ các cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước, nhưng vẫn tiếp tục duy trì một số cơ quan sự nghiệp thuộc Chính phủ.

2. Làm rõ vị trí và điều chỉnh chức năng của bộ, cơ quan ngang bộ

Theo đó, có những đề xuất nhằm phân định mặt tiêu chí

giữa bộ với cơ quan ngang bộ, chủ yếu dựa trên tính chất thực hiện chức năng; điều chỉnh nội dung chức năng quản lý nhà nước về dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực thành chức năng tổ chức thực hiện các hoạt động sự nghiệp phục vụ quản lý nhà nước hoặc cung cấp dịch vụ công; bỏ quy định về thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu và chủ quản đối với doanh nghiệp nhà nước, đối với các đơn vị sự nghiệp, dịch vụ công lập (trừ một số bộ được Chính phủ giao sẽ quy định riêng).

3. Phân định rõ thẩm quyền, phạm vi và hình thức trách nhiệm của Chính phủ, Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ

Yêu cầu này nhằm đạt tới tính hiệu quả và tính minh bạch trong hoạt động của Chính phủ. Để bảo đảm Chính phủ luôn là một tập thể "hành động và dám chịu trách nhiệm" chứ không phải là một tập thể chỉ biết "phủ quyết nhưng vô trách nhiệm", cần rà soát, sửa đổi các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và chế độ làm việc của Chính phủ, điều chỉnh cho đúng tính chất phân công và phạm vi chịu trách nhiệm về những công việc thuộc tầm quản lý vĩ mô trong hoạt động của Chính phủ (như đã nêu ở trên). Dựa trên tinh thần này, đã có đề xuất kiện toàn bộ máy giúp việc Chính phủ theo hướng thành lập Ban Thư ký

(Xem tiếp trang 21)

của Thủ tướng Chính phủ, xin đề xuất một số giải pháp như sau:

– Đẩy mạnh công tác rà soát thủ tục hành chính để sửa đổi, đơn giản hoá thủ tục hành chính. Nhất là các quy trình, thủ tục liên quan hoạt động đầu tư, đăng ký kinh doanh, đất đai, xây dựng, môi trường, tài chính... kịp thời bãi bỏ, sửa đổi theo thẩm quyền những chồng chéo, mâu thuẫn gây phiền hà cho tổ chức, công dân, doanh nghiệp trong thực hiện. Kết hợp với hoạt động thanh tra công vụ, tăng cường kiểm tra, giám sát, đôn đốc việc triển khai thực hiện cơ chế "một cửa".

– Bố trí ngân sách thoả đáng cho công tác cải cách hành chính nói chung, triển khai cơ chế "một cửa" nói riêng.

– Có cơ chế phối hợp giữa các sở, ngành có liên quan trong việc giải quyết các thủ tục hành chính theo cơ chế "một cửa".

– Chọn một số lĩnh vực để triển khai thực hiện thí điểm cơ chế "một cửa" liên thông để rút kinh nghiệm triển khai trên diện rộng.

– Tăng cường đào tạo, tập huấn về cải cách hành chính, về cơ chế "một cửa" cho cán bộ, công chức hành chính, chú trọng đội ngũ cán bộ, công chức làm việc ở "bộ phận tiếp nhận hồ sơ và giao trả kết quả", đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã.

– Tăng cường công tác thông tin, tuyên truyền về cải cách hành chính, về cơ chế "một cửa"

trên các phương tiện thông tin đại chúng ở cơ quan, đơn vị và cơ sở.

– Ban hành quy định một số biện pháp chấn chỉnh kỷ luật, kỷ cương hành chính.

– Đẩy mạnh tin học hoá trong quản lý; áp dụng hệ thống quản lý theo tiêu chuẩn TCVN ISO 9001: 2000 vào hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước. Sớm hoàn chỉnh mạng LAN, xây dựng trang Web của các sở, ngành để hoà mạng trang Web chung của tỉnh.

– Cần đưa công tác cải cách hành chính vào nội dung thi đua của các cơ quan, đơn vị; có hướng dẫn triển khai và thực hiện đánh giá kết quả thi đua theo quy định.●

Bàn về những quan điểm... (Tiếp theo trang 11)

Chính phủ để giúp Chính phủ sàng lọc, nâng cao chất lượng các thể chế, chính sách trước khi vấn đề được chuyển lên Chính phủ xem xét (cũng có thể gọi đây là cơ chế "tầng thấp" của Chính phủ).

Đồng thời, việc quy định các hình thức trách nhiệm thành viên Chính phủ như: "nhận khuyết điểm và cam kết làm tròn trách nhiệm trước cử tri cả nước" hoặc "từ chức khi thấy không nên tiếp tục giữ chức vụ" và chế độ bỏ phiếu tín nhiệm của Quốc hội đối với thành viên Chính phủ cũng rất cần thiết. Đây là những biện pháp trách nhiệm thông thường của các thành viên Chính phủ trong tất

cả các chính thể dân chủ hiện đại trên thế giới.

4. Luật hoá các nguyên tắc tổ chức bộ máy và cơ cấu bên trong của bộ

Có ý kiến đề nghị cần bổ sung trong Luật TCCP nguyên tắc tổ chức bộ máy của bộ, làm cơ sở để Chính phủ hướng dẫn về mô hình bộ theo hướng:

– Quy định chức danh Tổng Thư ký bộ do một thứ trưởng thường trực đảm nhiệm, là công chức cao nhất của bộ.

– Phân định phương thức, chế độ làm việc giữa cán bộ, công chức tham mưu (giúp việc Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ) và đội ngũ làm nhiệm vụ thừa hành và thực thi pháp

luật nhằm: thu gọn bộ máy tham mưu để nâng cao chất lượng hoạch định chính sách, chiến lược; nâng cao tính chuyên nghiệp và bảo đảm minh bạch trong việc giải quyết, phối hợp giải quyết các vấn đề có tính nghiệp vụ liên quan công việc của dân, doanh nghiệp; bảo đảm tính khách quan và độc lập trong việc thực thi quyền hạn thanh tra, kiểm tra trong ngành, lĩnh vực.

Cũng theo tinh thần trên đây, cần luật hoá cơ cấu tổ chức của bộ để bảo đảm mỗi bộ phận có chức năng, nhiệm vụ phù hợp với mỗi loại hình tổ chức (Văn phòng Bộ trưởng, Vụ, Cục, Tổng cục, Thanh tra.v.v...)●