BÀN VỀ CHỈ SỐ HỆ THỐNG GIÁM SÁT ĐÁNH GIÁ CHƯƠNG TRÌNH TỔNG THỂ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

■ ĐỖ PHÚ HẢI (*)

Mục tiêu chung của chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 là xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hóa, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng, phát triển đất nước. Đến năm 2010, hệ thống hành chính về cơ bản được cải cách phù hợp với yêu cầu quản lý nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Có nghĩa là trong giai đoạn 2002-2010 chúng ta phải đạt được mục tiêu tổng thể của chương trình CCHC. Tuy nhiên, mục tiêu tổng thể đã được thiết kế rất cần được giám sát, đánh giá mức độ thực hiện được. Câu hỏi là làm thế nào để hiểu biết được mức độ đạt được của mục tiêu này? Để tiện cho phân tích ta có thể phân chia như sau:

– Nền hành chính dân chủ, trong sạch, mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại, hiệu quả;

– Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng;

– Đội ngũ cán bộ, công chức phẩm chất tốt.

Cần thiết xây dựng bộ chỉ số tác động giúp trả lời câu hỏi: mức độ nào chương trình có đóng góp cho sự thay đổi trên. Phản ánh một nền hành chính dân chủ, trong sạch là tỷ lệ tham nhũng trong hành chính nhà nước, tỷ lệ hài lòng của người dân với các dịch vụ hành chính nhà nước là chỉ số tốt có thể sử dụng. Nhà nước vì dân, nền hành chính nhà nước chúng ta là vì dân cho nên tăng số người hài lòng với chất lượng dịch vụ hành chính là chỉ tiêu đo lường một nền hành chính dân chủ, hiệu quả. Bên cạnh đó, mục tiêu lớn của chương trình tổng thể CCHC chỉ nên ngắn gọn là xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, chuyên nghiệp và hiệu quả là đã đầy đủ bởi vì một nền hành chính bao giờ cũng vận hành theo Hiến pháp và pháp luật hiện hành. Điều 4 Hiến pháp đã quy định rõ vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Nội hàm của nền hành chính dân chủ, hiệu quả, chuyên nghiệp là đã có một đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất tốt.

Bên cạch đó, có 9 mục tiêu cụ thể hoàn thành mục tiêu tổng thể chương trình CCHC. Việc thu thập các chỉ số kết quả này là rất quan trọng. Đối với mỗi mục tiêu cần thiết lập một bộ chỉ số giúp trả lời câu hỏi làm thế nào để biết đã đạt mục tiêu này về cả ba chiều chất lượng, số lượng và thời gian. Chúng ta xem xét từng mục tiêu như sau:

Mục tiêu 1: Hoàn thiện hệ thống thể chế hành chính, cơ chế, chính sách phù hợp với thời kỳ công nghiệp hóa đất nước, trước hết về thể chế kinh tế, về tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính. Tập hợp nhóm chỉ số cho mục tiêu này cần được thiết lập phải đo lường được mức

(*) Viện Khoa học Tổ chức nhà nước

độ hoàn thiện hệ thống thể chế kinh tế, tổ chức và hệ thống hành chính. Hệ thống thể chế hoàn thiện hơn được thể hiện là chi phí giao dịch thấp hơn. Như vậy tập hợp các chi phí giao dịch kinh tế, tổ chức và hành chính có thể dùng để đo lường mức độ hoàn thiện thể chế. Phần tiếp theo của mục tiêu này đề cập đến việc tiếp tục đổi mới quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật, khắc phục tính cục bộ trong việc chuẩn bị, soạn thảo các văn bản; đề cao trách nhiệm của từng cơ quan trong quá trình xây dựng thể chế (có sự tham gia), phát huy dân chủ, huy động trí tuệ của nhân dân để nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật. Nhóm chỉ số là: số lượng các quy trình xây dựng chính sách có sự tham gia được thông qua và được áp dụng hiệu quả vào thực tiễn tại các cơ quan hành chính, lập pháp.

Mục tiêu 2: Xóa bỏ về cơ bản thủ tục hành chính mang tính quan liêu, rườm rà, gây phiền hà cho doanh nghiệp và nhân dân; hoàn thiện các thủ tục hành chính mới theo hướng công khai, đơn giản và thuận tiện cho dân. Tập hợp nhóm chỉ số có thể dùng để đo lường cải cách thủ tục hành chính: số lượng thủ tục hành chính nhà nước bị xóa bỏ hằng năm, ngược lại là số lượng thủ tục hành chính mới được thiết lập, thể hiện sự công khai, minh bạch, đơn giản thuận tiện cho doanh nghiệp và người dân.

Mục tiêu 3: Liên quan đến tổ chức bộ máy là các cơ quan trong hệ thống hành chính được xác định chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm rõ ràng; chuyển được một số công việc và dịch vụ không cần thiết do cơ quan nhà nước thực hiện cho doanh nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ đảm nhận. Tập hợp nhóm chỉ số dùng để đo lường mục tiêu này phải liên quan trực tiếp đến tổ chức lại bộ máy hành chính. Trước hết các chỉ số cung cấp các thông tin về số lượng tổ chức được rà soát, bổ sung hoàn thiện chức năng trong chương trình. Thứ hai là cần phải biết được số lượng các tổ chức có thay đổi chức năng hoạt động hiệu quả. Như vậy số lượng các tổ chức hành chính nhà nước thay đổi chức năng và vận hành, hoạt động hiệu quả là chỉ số tốt. Liên quan đến việc thay đổi chức năng chỉ số: số lượng hàng hóa hay dịch vụ công được chuyển từ khu vực nhà nước sang khu vực doanh nghiệp kể cả doanh nghiệp công và doanh nghiệp tư nhân và khu vực xã hội nên được sử dụng.

Mục tiêu 4: Cơ cấu tổ chức của chính phủ gọn nhẹ, hợp lý theo nguyên tắc bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, thực hiện chức năng chủ yếu là quản lý vĩ mô toàn xã hội bằng pháp luật, chính sách, hướng dẫn và kiểm tra thực hiện. Bộ máy của các bộ được điều chỉnh về cơ cấu trên cơ sở phân biệt rõ chức năng, phương thức hoạt động của các bộ phận tham mưu, thực thi chính sách, cung cấp dịch vụ công. Xuất phát từ hình thức về bộ đa ngành đa lĩnh vực thì tập hợp nhóm chỉ số sau nên được sử dụng là: Tỷ lệ ngành/bộ; số văn bản pháp luật liên quan đến quản lý bộ đa ngành, đa lĩnh vực; số quy định mới ban hành và có hiệu lực cho hoạt động bộ đa ngành, đa lĩnh vực; số chức năng chồng chéo bị loại bỏ là các chỉ số tốt. Việc thu thập các chỉ số này không đến nỗi quá khó như ban đầu lầm tưởng; tuy nhiên cần có chuyên gia tổ chức tham gia tư vấn trong quá trình thu thập số liệu nhất là về chức năng, phương thức hoạt động của các tổ chức nhà nước.

Mục tiêu 5: Đến năm 2005, về cơ bản xác định xong và thực hiện được các quy định mới về phân cấp quản lý hành chính nhà nước giữa trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương; định rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và tổ chức bộ máy chính quyền ở đô thị và nông thôn. Các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, cấp huyện được tổ chức lại gọn nhẹ, thực hiện đúng chức năng quản lý nhà nước theo nhiệm vụ và thẩm quyền được xác định trong luật tổ chức HĐND và UBND (sửa đổi). Xác định rõ tính chất, cơ cấu tổ chức, chế độ làm việc của chính quyền xã. Mục tiêu này cho đến nay đã hết thời hạn thực hiện tức là đã

phải hoàn thành. Tuy nhiên, chưa có bộ chỉ số dùng để đo lường được mục tiêu này. Để đánh giá mức độ hoàn thành mục tiêu này có thể sử dụng tập hợp nhóm chỉ số sau: Số các quy định mới về phân cấp thẩm quyền quản lý hành chính nhà nước giữa trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương được ban hành; số các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh được tổ chức lại; số các cơ quan chuyên môn hoạt động hiệu quả; số đề án về chính quyền cấp xã cả về cơ cấu tổ chức và chế độ làm việc được hoàn thành và áp dụng.

Mục tiêu 6: Đến năm 2010, đội ngũ cán bộ, công chức có số lượng, cơ cấu hợp lý, chuyên nghiệp, hiện đại; Tuyệt đại bộ phận cán bộ, công chức có phẩm chất tốt và đủ năng lực thi hành công vụ, tận tụy, phục vụ sự nghiệp phát triển đất nước và phục vụ nhân dân. Mục tiêu này liên quan trực tiếp đến cải cách nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức. Một bộ chỉ số cần được thiết lập dùng để đo lường mức độ đội ngũ công chức chuyên nghiệp, hiện đại theo hướng năng động, công bằng, tăng cường trách nhiệm. Tập hợp các chỉ số đó là: số cơ quan hành chính áp dụng đúng quy trình tuyển dụng nhân sự, thử việc, đánh giá công việc, bổ nhiệm, đề bạt, luân chuyển cán bộ, công chức; số lượng công chức chuyên nghiệp được tuyển dụng mới đạt trình độ đại học đúng chuyên ngành; số lượng công chức được đào tạo nâng cao kiến thức chuyên ngành; số lượng công chức hoàn thành tốt nhiệm vụ (thông qua công tác đánh giá hằng năm); đặc biệt là thái độ làm việc của cán bộ, công chức, viên chức, động lực làm việc của cán bộ, công chức. Các chỉ số định tính này phải được thu thập thông qua các phương pháp đánh giá, điều tra xã hội học.

Mục tiêu 7: Đến năm 2005 tiền lương của cán bộ, công chức được cải cách cơ bản, trở thành động lực của nền công vụ, bảo đảm cuộc sống của cán bộ, công chức và gia đình. Cho đến nay hết thời hạn cho việc hoàn thành mục tiêu thứ 7. Giống như mục tiêu thứ 5, chưa có các chỉ số có thể đo lường mức độ thành công của cải cách tiền lương. Một tập hợp nhóm chỉ số gợi ý như sau có thể dùng để đo lường mục tiêu: Tỷ lệ mức lương thấp nhất /chi tiêu một người dân; mức lương trung bình / chi tiêu một người dân; mức lương cao nhất/ chi tiêu một người dân hoặc thu nhập trung bình công chức trong năm / chi tiêu trung bình công chức trong năm. Trong bối cảnh tiền lương ở nước ta rất khó đo lường được thu nhập của công chức hành chính. Các chỉ số tạm thời có thể dựa trên mức thu nhập chính thức của công chức đó là tiền lương tháng hoặc thưởng. Tuy nhiên, có thể đo lường bằng mức độ hài lòng của công chức với thu nhập hiện tại; các phát sinh thu nhập trong tương lai gần chúng ta chưa thể kiểm soát được do hệ thống cơ sở hạ tầng cả về vật chất và pháp lý còn yếu kém. Chẳng hạn như việc thanh toán qua tài khoản ngân hàng chưa phải là bắt buộc với các giao dịch tiền tệ.

Mục tiêu 8: Đến năm 2005, cơ chế tài chính được đổi mới thích hợp với tính chất của cơ quan hành chính và tổ chức sự nghiệp, dịch vụ công. Các nội dung là (i) đổi mới cơ chế phân cấp quản lý tài chính và ngân sách, bảo đảm tính thống nhất của hệ thống tài chính quốc gia và vai trò chỉ đạo của ngân sách trung ương; đồng thời phát huy tính chủ động, năng động, sáng tạo và trách nhiệm của địa phương và các ngành trong việc điều hành tài chính và ngân sách (ii) bảo đảm quyền quyết định ngân sách địa phương của HĐND các cấp, tạo điều kiện cho chính quyền địa phương chủ động xử lý các công việc ở địa phương, quyền quyết định của các bộ, sở, ban ngành về phân bổ ngân sách cho các đơn vị trực thuộc, quyền chủ động của các đơn vị sử dụng ngân sách trong phạm vi dự toán được duyệt với chế độ chính sách. Tập hợp nhóm chỉ số có thể dùng để đo lường mục tiêu là: Số cơ chế tài chính phân cấp quản lý tài chính được thực hiện tại các ngành, địa

phương; số quyền được trao cho chính quyền địa phương trong quy trình ngân sách; số quyền chủ động được trao cho bộ, sở, ban ngành địa phương trong phân bổ/sử dụng ngân sách.

Mục tiêu 9: Nền hành chính được hiện đại hóa một bước rõ rệt. Các cơ quan hành chính có trang thiết bị tương đối hiện đại phục vụ yêu cầu quản lý nhà nước kịp thời và thông suốt. Hệ thống thông tin điện tử của chính phủ được đưa vào hoạt động. Mục tiêu này được hiểu là nền hành chính được trang bị hiện đại hóa. Tập hợp nhóm chỉ số cơ bản dùng để đo lường đó là số lượng cơ quan hành chính nhà nước có trang thiết bị tương đối hiện đại; số máy tính trên/cán bộ, công chức viên chức; số mạng thông tin nội bộ/số cơ quan nhà nước; số cơ sở dự liệu/số cơ quan nhà nước; số phần mềm chuyên dụng/số cơ quan nhà nước; số cổng thông tin điện tử của chính phủ; số website của các cơ quan chính phủ được thành lập.

Trong hệ thống giám sát đánh giá việc rất quan trọng là xác định loại thông tin, nguồn và định kỳ thu thập thông tin, phân công thu thập thông tin cho các bên tham gia chương trình, chia sẻ thông tin. Định kỳ tổng hợp, phân tích, công bố các thông tin – các chỉ số thu thập được sẽ giúp cho công tác điều hành đạt hiệu quả cao đóng góp cho sự thành công của chương trình. Công việc thu thập thông tin cần có cuộc điều tra nghiêm túc trong đó áp dụng các phương pháp điều tra xã hội học. Nếu các đợt điều tra được thực hiện định kỳ, liên tục cung cấp thông tin đầy đủ cho lãnh đạo, nhà quản lý chương trình sẽ giúp cho họ ra các quyết định hiệu quả cao, quan trọng hơn nữa là giúp cho sự điều chỉnh định hướng, thay đổi chiến lược chương trình dẫn tới sự thành công chương trình. Trong tập hợp các chỉ số có các chỉ số định lượng (số lượng) và các chỉ số định tính. Chẳng hạn sự hài lòng của người dân với nền hành chính dân chủ thì cần lượng hóa qua tỷ lệ người dân hài lòng với dịch vụ hành chính, mức độ hài lòng của người dân cũng cần thiết đo đếm qua các cuộc điều tra xã hội học lấy ý kiến công chúng.

Cải cách nền hành chính nhà nước trở thành nội dung ưu tiên của hầu hết các quốc gia trên thế giới trong thời gian vừa qua và trong tương lai. Tại Việt Nam, CCHC đang được tiến hành sâu rộng không chỉ là xuất phát từ những đòi hỏi về hội nhập mà còn là cấp bách của công tác đổi mới quản lý nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Công tác giám sát đánh giá chương trình CCHC cần được cải thiện nhiều hơn nữa theo hướng bền vững. Không đơn giản là việc được thực hiện hay không được thực hiện mà mức độ và chất lượng thực hiện, tác động phải cần phải được giám sát và đánh giá cung cấp thông tin kịp thời cho công tác điều hành, quản lý chương trình●

Tài liệu tham khảo

1. Báo cáo tổng kết công tác cải cách hành chính năm 2006 và chương trình công tác năm 2007 của các Bộ KHĐT, Bộ NNPT–NT.

2. Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001–2010, Quyết định số 136/2001/QĐ–TTg.

3. Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI.

4. Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII.

5. Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương (khóa VII).

6. Nghị quyết Hội nghị lần thứ 8 Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa VII) ngày 23/01/1995 (về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam trọng tâm là cải cách một bước nền hành chính).