

# Phân định rõ chức năng quản lý nhà nước với quản lý kinh doanh và hoạt động sự nghiệp - một trong những giải pháp chủ yếu để đẩy mạnh cải cách hành chính ở nước ta hiện nay

■ TS. DƯƠNG QUANG TUNG(\*)

**C**húng ta đã thực sự bắt tay vào công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước từ hơn 10 năm nay nhưng những kết quả thu được còn có phần khiêm tốn và chậm chạp, chưa tương xứng với quỹ thời gian và nguồn lực thực tế đã huy động. Trong đó về mặt cải cách cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, tuy đã có những chuyển biến nhất định như giảm bớt được một số đầu mối trực thuộc Chính phủ, cũng như một số cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh và cấp huyện, nhưng nhìn chung đến nay số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan trực thuộc Chính phủ vẫn còn nhiều, cơ cấu bên trong của các cơ quan này vẫn gồm nhiều đơn vị cục, vụ, phòng, ban khác nhau. Trong bộ máy hành chính địa phương, số lượng các cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh vẫn chưa gọn, còn bị phụ thuộc vào cơ cấu bộ máy Chính phủ. Có thể nói mô hình tổ chức Chính phủ hiện nay vẫn chủ yếu là các bộ đơn ngành, đơn lĩnh vực và theo đó các cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh cũng được mô phỏng theo mô hình này. Một thực tế là các cơ quan hành chính nhà nước, nhất là các bộ ngành, đều đang rất bận rộn với nhiều loại công việc khác nhau; còn nợ đọng nhiều văn bản quản lý nhà nước theo chức năng của mình, trong khi lại bị cuốn hút vào nhiều công việc cụ thể, trực tiếp không có tính chất quản lý nhà nước, đó là các công việc thuộc chức năng quản lý sản xuất - kinh doanh và các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công. Theo đó, việc tinh giản biên chế hành chính rất khó khăn, không đạt được như mong muốn. Một nghịch lý là mọi người đều nhất trí cao, nhất là những người có trọng trách, về chủ trương tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế theo tinh thần cải cách hành chính (CCHC) nhưng đường như là chỉ nên thực hiện ở đâu đó chứ

không phải là ở cơ quan, đơn vị mình vì khối lượng công việc rất nhiều, cần phải giữ nguyên hoặc thậm chí phải tăng thêm bộ máy và biên chế nhân lực mới có thể hoàn thành được nhiệm vụ.

Như vậy, có thể nói nguyên nhân trực tiếp của sự chậm trễ, chưa mạnh dạn, chưa cơ bản trong cải cách cơ cấu bộ máy hành chính nhà nước là do các cơ quan hành chính nhà nước còn đang đảm đương nhiều công việc của quản lý sản xuất - kinh doanh và của hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công. Do đó để đẩy mạnh CCHC chung mà trực tiếp là cải cách cơ cấu bộ máy hành chính nhà nước nói riêng cần thiết phải tập trung hơn vào việc điều chỉnh lại chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ, các bộ, ngành và chính quyền địa phương theo hướng tách bạch rạch ròi chức năng quản lý nhà nước với chức năng quản lý sản xuất - kinh doanh và hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công. Các cơ quan hành chính nhà nước tập trung chủ yếu vào thực hiện chức năng quản lý nhà nước các hoạt động kinh tế - xã hội, không can thiệp trực tiếp, cụ thể vào quản lý sản xuất - kinh doanh và các hoạt động sự nghiệp; tôn trọng và đảm bảo đầy đủ quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) và các tổ chức sự nghiệp, dịch vụ công.

Chúng ta đều biết rằng, trong một thời kỳ dài của cơ chế kế hoạch hoá tập trung, bao cấp trước đây, các cơ quan quản lý nhà nước ở Trung ương và địa phương bị cuốn hút chủ yếu vào việc thực hiện các nhiệm vụ cụ thể của quản lý sản xuất - kinh doanh và các hoạt động sự nghiệp, cung ứng dịch vụ công, trong khi không có điều kiện và khả năng để tập trung vào các nhiệm vụ thuộc chức năng quản lý nhà nước, chức năng cơ bản, chủ yếu của các bộ, ngành và UBND các cấp.

Bước vào công cuộc đổi mới đất nước, từ cuối những năm 80 của thế kỷ trước, chúng ta đã

(\*) Phó Viện trưởng VKHTCNN - Bộ Nội vụ

chủ trương giảm mạnh sự can thiệp của các cơ quan quản lý nhà nước vào các hoạt động sản xuất - khẳng định bằng cách từng bước xoá bỏ chế độ bộ chủ quản và cấp hành chính chủ quản đối với DNNN. Tuy nhiên đến nay đã gần 20 năm nhưng chủ trương đúng đắn này vẫn chưa thực sự đi vào cuộc sống. Hiện vẫn đang tồn tại các DNNN thuộc Chính phủ, thuộc bộ này, bộ kia, thuộc UBND tỉnh này tỉnh nọ... Có thể nói "mối tình chủ quản" giữa các cơ quan quản lý nhà nước với các doanh nghiệp nhà nước là một mối tình rất thủy chung son sắt, mặc dù "cha mẹ" chúng đã bắt phải cắt bỏ từ lâu. Tại sao vậy?

Trước hết, có thể kể đến những nguyên nhân chủ yếu như: cách nghĩ cách làm của cơ chế kế hoạch hoá tập trung quan liêu bao cấp đang còn ảnh hưởng trực tiếp, sâu sắc trong nội dung, phương thức quản lý nhà nước về kinh tế hiện nay; do sự thiếu kiên quyết, không nhất quán trong tổ chức chỉ đạo thực hiện, do chưa chú ý đến công tác tổng kết đánh giá, rút kinh nghiệm trong quá trình thực hiện và do chưa đủ rõ về mặt lý luận trong việc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường với sự hiện diện của nhiều thành phần kinh tế cùng hoạt động bình đẳng theo pháp luật...

Tuy nhiên, để thấy được nguyên nhân sâu xa, căn bản của nó, cần phải xem xét, giải thích vấn đề này từ góc độ quan hệ lợi ích. Trong cơ chế bộ chủ quản và cấp hành chính chủ quản, đặc trưng nổi bật là quan hệ xin - cho, cả cơ quan chủ quản và các cán bộ, công chức của nó cũng như cả DNNN và những người đứng đầu đều thu hái được nhiều lợi ích, bổng lộc từ việc xin và cho nhau những nguồn lực vật chất nhà nước (tức là của nhân dân) một cách tùy tiện, phụ thuộc vào quan hệ cánh hẩu với nhau mà không phải dựa trên những căn cứ khoa học, khách quan. Kết quả là những người đứng đầu các DNNN không lo làm ăn thế nào để có hiệu quả mà chỉ lo chạy vạy thế nào để có được nhiều vốn, tài sản từ ngân sách nhà nước và trong đó phần lợi ích cho cá nhân họ ngày càng tăng trưởng nhanh chóng theo thời gian. Họ hiểu rất rõ rằng ghế giám đốc của họ không vĩnh viễn, lâu dài mà tất yếu đến ngày phải ra đi và do đó họ tranh thủ, bằng mọi cách câu kết với các cá nhân có trách nhiệm trong các cơ quan nhà nước để kiểm soát trên danh nghĩa là cho doanh nghiệp nhưng trên thực tế chủ yếu là cho cá nhân họ. Trong cơ chế xin - cho nhiều DNNN làm ăn kém, thua lỗ kéo dài nhưng tổng

giám đốc, giám đốc của nó vẫn giàu lên nhanh chóng và đi liền với những người này là một số cán bộ, công chức trong các cơ quan quản lý nhà nước, nhất là những người có trọng trách trong việc quyết định các vấn đề quan trọng của DNNN, trong việc cho doanh nghiệp những cái họ cần, cũng thu hái được nhiều bổng lộc lớn dưới nhiều hình thức khác nhau. Kết quả là những chủ trương, nghị quyết rất đúng đắn, sáng suốt nhưng lại chỉ là những khẩu hiệu suông, không ai quan tâm thực hiện hoặc chỉ thực hiện một cách nửa vời, hình thức. Hiện nay một câu hỏi được nhiều người đặt ra là liệu có tiếp tục và nhất quán trong việc thực hiện chủ trương xoá bỏ chế độ bộ chủ quản và cấp hành chính chủ quản đối với DNNN nữa hay không? Đây thực sự là câu hỏi bức xúc cần có lời giải sớm nhưng hiện vẫn đang còn bỏ ngỏ, chưa có câu trả lời từ các cơ quan quyết định chủ trương chính sách đến các cơ quan và cá nhân có trách nhiệm trong chỉ đạo điều hành.

Có thể thấy rõ rằng sự can thiệp trực tiếp cụ thể của các cơ quan quản lý nhà nước vào hoạt động sản xuất - kinh doanh của doanh nghiệp đã cuốn hút rất nhiều nhân lực và thời cơ của Chính phủ, của các bộ, ngành và chính quyền địa phương vào việc giải quyết những vấn đề không phải thuộc chức năng quản lý nhà nước, không phải công việc chính của mình mà là của bộ máy quản lý doanh nghiệp. Trong khi cơ chế xin - cho chưa được loại bỏ thì DNNN không thể tự giải quyết được các vấn đề của mình cũng như họ không muốn tự giải quyết vì không muốn mất đi một chỗ dựa vững chắc, một cái ô che chắn tin cậy, kể cả trong những trường hợp xấu nhất có thể xảy ra. Kết quả là bộ máy và biên chế của các bộ, ngành và các cơ quan chuyên môn của UBND địa phương không thể tinh giảm được vì luôn cảm thấy bận rộn, nhiều việc trong khi các DNNN lại không có đủ quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các hoạt động kinh tế của chính họ.

Bên cạnh việc bị cuốn hút vào công việc cụ thể của quản lý sản xuất - kinh doanh, các cơ quan hành chính nhà nước trước đây trong cơ chế cũ cũng như ngay cả bây giờ, vẫn còn đang lẫn lộn giữa các nhiệm vụ hành chính với các nhiệm vụ sự nghiệp, dịch vụ công. Các cơ quan, đơn vị thực hiện chức năng quản lý nhà nước đang còn trực tiếp đảm đương nhiều công việc có tính chất sự nghiệp, dịch vụ công như trực tiếp tổ chức quản lý cụ thể các trường học, bệnh viện, nhà hát, các trung tâm dịch vụ... Mặt khác, các cục, vụ thuộc bộ, ngành đang trực tiếp thực hiện nhiều chương

trình, dự án, đề tài có tính chất sự nghiệp, đang tham gia nhiều vào các công việc nghiên cứu, giảng dạy, coi thi, chấm thi, khám chữa bệnh, tư vấn pháp lý và các dịch vụ khác... trong khi chưa tập trung làm tốt các nhiệm vụ của quản lý nhà nước như tham mưu xây dựng chính sách, hoạch định thể chế, chiến lược, quy hoạch phát triển, hướng dẫn và thanh tra, kiểm tra việc thực hiện luật pháp, chính sách... Thực tế là với cán bộ, công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước, việc thực hiện các nhiệm vụ có tính chất liên quan nhà nước vừa khó khăn hơn lại vừa ít đem lại lợi ích cá nhân hơn so với việc tham gia các hoạt động có tính dịch vụ, sự nghiệp. Do vậy mà trong khi còn ùn tắc rất nhiều các công việc của quản lý nhà nước thì các cục, vụ thuộc các bộ, ngành lại đua nhau chạy các chương trình, dự án, đề tài... để thực hiện hoặc tổ chức ra nhiều trung tâm dịch vụ này nọ để giải quyết công ăn việc làm cho cán bộ, công chức của mình. Kết quả là khối lượng công việc của các bộ, ngành hiện nay rất lớn nhưng trong đó các nhiệm vụ không phải quản lý nhà nước lại chiếm tỷ trọng đáng kể hơn.

Do đó cùng với việc tách bạch chức năng quản lý nhà nước với chức năng quản lý sản xuất - kinh doanh còn cần thiết phải phân biệt hoạt động hành chính với hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công trong các cơ quan hành chính nhà nước, nhất là ở các bộ, ngành thuộc cơ cấu Chính phủ; để từ đó tạo điều kiện cho các cơ quan hành chính tập trung vào thực hiện các nhiệm vụ chủ yếu của quản lý hành chính nhà nước, không can thiệp cụ thể hoặc làm thay các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công, đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức sự nghiệp.

Từ sự phân tích trên về sự cần thiết phải tách bạch rạch ròi chức năng liên quan nhà nước với chức năng quản lý sản xuất - kinh doanh và hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công trong các cơ quan quản lý nhà nước, có thể cho phép chúng ta khẳng định rằng đây thực sự là một giải pháp cơ bản, cần thiết, chủ yếu để giảm bớt khối lượng công việc của Chính phủ, các bộ, ngành và chính quyền địa phương, tạo tiền đề và điều kiện thực tế để thúc đẩy việc tinh gọn bộ máy và biên chế nhân lực trong các cơ quan hành chính nhà nước; tiếp tục hoàn thiện cơ cấu Chính phủ theo hướng tổ chức các bộ đa ngành, đa lĩnh vực, giảm bớt số lượng các đầu mối của Chính phủ và chính quyền địa phương, tạo điều kiện nâng cao năng lực của bộ máy hành chính nhà nước để thực thi các nhiệm vụ quản lý nhà nước một cách có hiệu lực, hiệu

quả, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và nâng cao đời sống vật chất, văn hoá của nhân dân trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước theo tinh thần cải cách hành chính.■

## Quảng Ninh đẩy mạnh công tác...

(Tiếp theo trang 23)

Tuy nhiên, công tác cải cách hành chính làm chưa mạnh ở các cấp, các ngành. Thực hiện cơ chế "một cửa" gặp phải những khó khăn và tồn tại như việc bố trí cán bộ chuyên trách tại bộ phận tiếp nhận và trả kết quả đòi hỏi phải có trình độ, năng lực, thông hiểu tất cả các lĩnh vực theo quy định của "một cửa" như hiện nay chưa đáp ứng kịp. Bước đầu cán bộ, công chức ở bộ phận tiếp nhận và trả kết quả mới nắm đủ các quy định của thủ tục để hướng dẫn tổ chức và công dân, tiếp nhận hồ sơ đủ theo quy định bắt buộc nhưng lại không khẳng định được tính hợp pháp của những tài liệu trong hồ sơ.

Về thời gian thực hiện đối với những công việc chỉ trong một ngành, một cấp thì đảm bảo. Những loại công việc liên quan đến nhiều ngành, nhiều cấp khả năng hoàn trả hồ sơ đúng thời gian khó thực hiện, nhất là liên quan đến đất đai, xây dựng. Một số văn bản và thủ tục quy định của các cơ quan quản lý nhà nước chưa thống nhất như: liên quan về đất đai, về cấp vốn đầu tư... làm không ít khó khăn cho tổ chức và công dân. Cơ sở vật chất ở một số địa phương chưa được đầu tư như phòng làm việc, máy vi tính, máy photocopy... do khó khăn về kinh phí. Sự phối hợp giữa các cấp, giữa xã và huyện, giữa huyện và tỉnh, giữa các ngành chưa nhịp nhàng, đồng bộ.

Công tác cải cách hành chính ở Quảng Ninh trong thời gian qua đạt được những kết quả đáng kể. Để đạt được hiệu quả cao hơn, các cấp, các ngành, địa phương tăng cường lãnh đạo, chỉ đạo, đẩy mạnh công tác cải cách hành chính, thực hiện tốt kế hoạch của tỉnh đã đề ra. Khắc phục những khó khăn, tồn tại đã nêu trên. Tiếp tục phân cấp, phân quyền cho cơ sở, tăng cường công tác tuyên truyền, đào tạo đội ngũ cán bộ, công chức, nhất là ở bộ phận tiếp nhận và trả kết quả. Thực hiện làm điểm cơ chế "một cửa" ở cấp xã, tạo cho việc khép kín quy trình thực hiện cơ chế "một cửa" giữa các cấp, các ngành và cũng là điều kiện chuẩn bị cho việc thực hiện "một cửa" ở cấp xã vào ngày 01/01/2005 theo quy định của Chính phủ.■