

XÂY DỰNG HỆ THỐNG GIÁM SÁT, ĐÁNH GIÁ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH TẠI VIỆT NAM

■ TS. NGUYỄN HÒA BÌNH (*)

I. Xây dựng hệ thống giám sát, đánh giá cải cách hành chính là một yêu cầu cần thiết

Công tác chỉ đạo, quản lý thực hiện cải cách hành chính (CCHC) đã được các cấp, các ngành từ trung ương đến địa phương quan tâm đúng mức và thường xuyên đổi mới, cải tiến để kết quả CCHC đạt được tốt nhất. Công tác chỉ đạo thực hiện CCHC từng bước đã có điều chỉnh khoa học hơn, từ việc lập kế hoạch CCHC hàng tháng, sơ kết, tổng kết, thực hiện chế độ báo cáo CCHC..., vì thế mấy năm gần đây, thực hiện CCHC ở các bộ, địa phương và từng cơ quan hành chính đã đi vào thực chất, chú ý chất lượng, không hình thức như trước. Có thể nêu ra một ví dụ: thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khoá X) về đẩy mạnh CCHC, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước, Chính phủ đã có Nghị quyết số 53/2007/NQ-CP ngày 7/11/2007 ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết Trung ương năm. Sau 1 năm thực hiện, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 26/2008/NQ-CP ngày 17/11/2008 để điều chỉnh một số nội dung nhiệm vụ trong Chương trình hành động của Chính phủ ban hành theo Nghị quyết 53/2007/NQ-CP. Điều đó thể hiện sự quan tâm của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong việc chỉ đạo thực hiện CCHC hướng tới kết quả cụ thể, từ việc xây dựng mục tiêu, nhiệm vụ cụ thể phù hợp với thực tế, khả thi.

Tuy nhiên, qua thời gian thực hiện, quá trình CCHC đã diễn ra không dễ dàng, tiến độ CCHC

một số nội dung còn chậm, chưa đạt được như mong muốn, hiệu quả còn thấp so với mục tiêu đề ra. Một trong những nguyên nhân chính là trong công tác chỉ đạo, quản lý quá trình CCHC chưa có một hệ thống giám sát, đánh giá CCHC thực sự khoa học, hiệu quả. Hiện nay, từng cơ quan hành chính các cấp từ trung ương đến địa phương đã xây dựng chương trình, kế hoạch CCHC hàng năm để xác định mục tiêu, nội dung mong muốn đạt được. Tuy nhiên, việc đánh giá CCHC mới chỉ dựa vào các báo cáo triển khai một số văn bản, quyết định cụ thể và dựa vào báo cáo định kỳ hàng tháng, quý, năm của các cơ quan hành chính nhà nước. Vì vậy, việc đánh giá CCHC mới chỉ dừng lại ở mức các cơ quan hành chính tự đánh giá. Vai trò của người dân, doanh nghiệp trong đánh giá thực hiện CCHC thực chất chưa được chú ý.

Từ đầu năm 2007, Thủ tướng Chính phủ đã chỉ đạo quyết liệt công tác CCHC; hàng tháng Bộ Nội vụ có trách nhiệm trình tại phiên họp thường kỳ Chính phủ về tình hình CCHC của các bộ, ngành, địa phương. Do vậy các bộ, ngành và các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương hàng tháng phải gửi báo cáo về Bộ Nội vụ, để trên cơ sở đó Bộ Nội vụ xây dựng báo cáo trình tại phiên họp của Chính phủ. Tuy có nhiều cải tiến, chất lượng báo cáo có tốt hơn, nhưng vẫn bộc lộ nhiều hạn chế, như:

- Báo cáo thực hiện kế hoạch ít dựa vào mục tiêu, nhiệm vụ của kế hoạch để đánh giá, mà có xu hướng báo cáo thành tích, chưa tập trung phân tích nguyên nhân của những hạn chế hoặc chưa thành công, tìm ra giải pháp để giải quyết hoặc làm cơ sở đưa ra các giải pháp, kế hoạch của năm sau.

(*) Phó Vụ trưởng Vụ Cải cách hành chính,
Bộ Nội vụ

– So sánh các báo cáo nhận thấy đánh giá chưa dựa trên các chỉ số thống nhất, khoa học và hợp lý. Chính vì vậy báo cáo từng tháng, năm tuy nêu được nhiều công việc đã làm, nhưng khó có thể so sánh, đánh giá mức độ thành công, mức độ hoàn thành kế hoạch của từng năm.

– Báo cáo còn xu hướng định tính; số liệu báo cáo chưa được chính xác. Thậm chí tỷ lệ phần trăm các cơ quan hành chính đã triển khai cơ chế một cửa tại các cơ quan hành chính địa phương cũng chưa là chỉ số đánh giá được chất lượng giải quyết thủ tục hành chính, chất lượng phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước với người dân và doanh nghiệp.

– Công tác đánh giá chưa khoa học, dẫn đến công tác lập kế hoạch cũng chưa được tốt. Các nhiệm vụ trong kế hoạch của nhiều cơ quan còn chưa cụ thể, nhiều nội dung còn chung chung, thể hiện mong muốn nhiều hơn. Do không định lượng được các nhiệm vụ, nội dung trong kế hoạch, nên gặp nhiều khó khăn trong giám sát và đánh giá quá trình thực hiện và kết quả đạt được.

Vì vậy, để công tác CCHC hiệu quả hơn, vấn đề trọng tâm đặt ra là làm thế nào để quản lý tốt hơn quá trình CCHC tại từng bộ, ngành, địa phương trong điều kiện Việt Nam đã là thành viên chính thức của Tổ chức Thương mại thế giới, mà nhiệm vụ CCHC được xác định là một trong những nhiệm vụ trọng tâm của Chính phủ. Trong bối cảnh đó, việc xây dựng khung chỉ số giám sát, đánh giá CCHC và từng bước thiết lập một hệ thống giám sát, đánh giá có tính khoa học, khả thi và phù hợp với điều kiện của Việt Nam ngày càng trở nên hết sức cần thiết.

II. Một số ý tưởng xây dựng hệ thống giám sát, đánh giá ở Việt Nam

1. Hệ thống giám sát, đánh giá dựa trên kết quả thay cho những hệ thống đang thực hiện ở Việt Nam là công cụ quản lý hữu hiệu thúc đẩy quá trình CCHC, đảm bảo yêu cầu công tác quản lý nhà nước và cung cấp dịch vụ công.

– Giám sát, đánh giá CCHC đảm bảo yêu cầu công tác chỉ đạo, điều hành CCHC.

Công tác chỉ đạo, điều hành đóng vai trò quan trọng đối với mọi hoạt động triển khai thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước. Quá trình CCHC đòi hỏi nỗ lực của cả hệ thống các cơ

quan hành chính nhà nước. Bản thân mỗi cơ quan, đơn vị hành chính cần phải nhận thức được tầm quan trọng của CCHC ở đơn vị mình. Để quá trình CCHC thành công, sự quyết tâm trong công tác lãnh đạo, chỉ đạo có vai trò đặc biệt quan trọng. Hoạt động giám sát, đánh giá CCHC cần phải đi từ việc xem xét, đánh giá quá trình chỉ đạo, lãnh đạo của các cơ quan, đơn vị về CCHC.

Giám sát, đánh giá CCHC đồng thời cũng giám sát, đánh giá các quá trình thực hiện nội dung CCHC, các giải pháp, biện pháp và là một việc làm cần phải tiến hành thường xuyên. Giám sát, đánh giá quá trình thực hiện cũng cần được tiến hành đồng bộ, một cách khoa học, kịp thời có những định hướng chỉ đạo cho phù hợp.

– Giám sát, đánh giá CCHC đảm bảo yêu cầu công tác quản lý nhà nước.

Quản lý nhà nước là chức năng cơ bản của các cơ quan hành chính nhà nước. Quá trình quản lý nhà nước là quá trình đưa chính sách, pháp luật vào cuộc sống, hiện thực hóa các mục tiêu chính sách trong thực tiễn. Hoạt động quản lý nhà nước có liên quan trực tiếp đến việc áp dụng pháp luật bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của công dân. Vì vậy, việc giám sát, đánh giá quá trình quản lý nhà nước cần được triển khai thường xuyên trong thực tiễn để đảm bảo hoạt động quản lý nhà nước được thực hiện đúng pháp luật, hợp lý và bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của công dân.

– Giám sát, đánh giá CCHC đảm bảo yêu cầu cung cấp dịch vụ công.

Dịch vụ công là những hoạt động phục vụ các lợi ích chung thiết yếu, các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân và tổ chức, do nhà nước trực tiếp đảm nhận hay ủy quyền cho các cơ sở ngoài nhà nước thực hiện nhằm bảo đảm trật tự, lợi ích chung và công bằng xã hội. Việc giám sát, đánh giá sẽ đảm bảo việc cung ứng dịch vụ công được công bằng hơn, kịp thời, chất lượng và tăng sự hài lòng của người dân.

2. Về đặc điểm

Hệ thống giám sát, đánh giá CCHC dựa trên kết quả được xây dựng sẽ khắc phục được những hạn chế của phương pháp giám sát, đánh giá truyền thống hiện hành. Vì vậy hệ thống giám sát, đánh giá CCHC cần có những

đặc điểm: tính chuyên nghiệp, chuyên trách và khách quan; phải dựa trên bộ chỉ số được xây dựng khoa học, thống nhất, phù hợp với thực tiễn; phương pháp khoa học, độ tin cậy, tính chính xác; có sự tham gia của người dân và doanh nghiệp.

3. Về bản chất

Hệ thống giám sát, đánh giá CCHC dựa trên kết quả là công cụ quản lý hữu hiệu quá trình CCHC, đánh giá hoạt động CCHC của các bộ, ngành, địa phương.

Phương pháp truyền thống đang áp dụng chủ yếu dựa vào thông tin, số liệu trong các báo cáo, không tạo thành hệ thống, thiếu sự liên kết chặt chẽ giữa các cơ quan hành chính với nhau. Vì vậy, không tạo ra sự phối hợp, hỗ trợ, xây dựng được cơ sở dữ liệu thông tin đầy đủ, chính xác, kịp thời cho công tác quản lý điều hành.

Hệ thống giám sát, đánh giá CCHC dựa trên kết quả là quá trình liên tục thu thập và phân tích số liệu, đánh giá để so sánh với kết quả dự định trong chương trình, kế hoạch đề ra. Việc thu thập dữ liệu có hệ thống dựa trên một chỉ số nhất định đã được xây dựng về đầu vào, thực hiện, kết quả hướng tới mục tiêu mong đợi. Vì vậy, hệ thống giám sát, đánh giá sẽ cung cấp cho lãnh đạo thông tin phản hồi chính xác, đầy đủ, kịp thời là những yếu tố rất quan trọng cho việc ra các quyết định, chỉ đạo, điều chỉnh kịp thời và phù hợp với thực tế. Nhờ thông tin được thu thập liên tục, đầy đủ và việc phân tích, đánh giá khách quan, khoa học giúp chúng ta nhận biết được: việc thực hiện có đúng hướng, mục tiêu của chương trình tổng thể hay không; có phù hợp với kế hoạch đã được phê duyệt hay không; mức độ đạt được kết quả dự kiến, đánh giá mức độ thành công; mức độ tiến triển công việc.

Như vậy, thông qua hoạt động của hệ thống giám sát, đánh giá CCHC sau khi lượng hóa trong đánh giá có thể đánh giá được mức độ thành công về CCHC của từng bộ, ngành, địa phương so với chương trình, kế hoạch; đánh giá so sánh, xếp hạng giữa các bộ, ngành và giữa các địa phương với nhau; đánh giá được sự tiến bộ về chất lượng cung cấp dịch vụ công của các cơ quan hành chính nhà nước cũng như hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước. Đặc biệt giúp lãnh đạo có thông tin phản hồi nhận biết đánh

giá các sai sót có thể để kịp thời điều chỉnh.

4. Một số công việc chính xây dựng hệ thống giám sát, đánh giá CCHC

– Công tác chuẩn bị (bước chuẩn bị): chuẩn bị cơ sở khoa học, phương pháp luận cho việc xây dựng hệ thống giám sát, đánh giá CCHC phù hợp với điều kiện Việt Nam và xác định nhu cầu giám sát, đánh giá. Đây là giai đoạn quan trọng vì thông qua giai đoạn này sẽ nâng cao nhận thức của cán bộ, công chức, người đứng đầu cơ quan hành chính về sự cần thiết áp dụng công cụ giám sát, đánh giá dựa trên kết quả về CCHC.

– Xây dựng chỉ số giám sát, đánh giá: xây dựng chỉ số là công việc cốt lõi trong việc xây dựng hệ thống giám sát, đánh giá dựa trên kết quả; các chỉ số sẽ chi phối các bước thu thập, đánh giá và báo cáo số liệu sau này. Các chỉ số cần phản ánh kết quả hoạt động, phải rõ ràng, đo lường được, phù hợp với nội dung mục tiêu một cách trực tiếp, đủ căn cứ để đánh giá kết quả hoạt động và không tốn kém khi thu thập số liệu, xử lý số liệu.

Chỉ số cần phải giám sát được, có khả năng kiểm chứng và chứng minh một cách độc lập. Vì thế nên dùng các chỉ số định lượng, tránh dùng các chỉ số định tính. Việc lựa chọn các chỉ số bao gồm quá trình chỉ đạo, thực hiện và tác động đầu ra kết quả CCHC đối với phát triển kinh tế – xã hội.

Đây là công việc rất phức tạp, vì vậy giai đoạn đầu chỉ nên lựa chọn một số chỉ số thực hiện giám sát, đánh giá một số lĩnh vực ưu tiên. Sau đó áp dụng thử nghiệm ở một số bộ và địa phương. Trên cơ sở áp dụng thí điểm sẽ điều chỉnh, sửa đổi để từng bước hoàn thiện các chỉ số và mở rộng các chỉ số cho phù hợp với mục tiêu.

– Xây dựng phương pháp giám sát, đánh giá.

Đây là công việc xây dựng hệ thống thu thập số liệu, xử lý, đánh giá dựa trên các chỉ số đã xây dựng. Quá trình giám sát bao gồm giám sát hoạt động và giám sát kết quả. Tức là quá trình được thực hiện từ đầu vào, hoạt động, đầu ra, kết quả tới mục tiêu. Trên cơ sở đó, sẽ có được chất lượng thông tin, số liệu đáng tin cậy, có giá trị và kịp thời để phân tích, đánh giá.

(Xem tiếp trang 24)

năng lực và kỹ năng giám sát là vấn đề cần sớm được giải quyết. Nghị quyết Hội nghị Trung ương năm khoá X đã định hướng: "Khi thực hiện không tổ chức HĐND ở huyện, quận, phường, cần tăng cường HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương về số lượng, chất lượng đại biểu, về cơ sở vật chất, điều kiện làm việc". Cần tính toán một tỉ lệ gia tăng hợp lý số đại biểu HĐND tỉnh, thành phố. Bởi nếu không làm rõ vấn đề này thì có thể HĐND cấp tỉnh sẽ có quy mô quá lớn mà hiệu quả giám sát không được bảo đảm. Điều cốt yếu là cần nâng cao năng lực, trình độ của đội ngũ làm công tác giám sát để có đủ điều kiện đi sâu đi sát, từ đó có thể phát hiện và xử lý kịp thời những vấn đề nảy sinh. Cần nghiên cứu tăng số đại biểu HĐND tỉnh chuyên trách một cách hợp lý. Trong HĐND tỉnh nên hình thành những tổ, nhóm giám sát chuyên đề theo hướng chuyên sâu và chuyên nghiệp để tổ chức các đoàn giám sát có kỹ năng và giàu kinh nghiệm thực tiễn. Thành viên của các đoàn giám sát này phải là những người có chuyên môn sâu, am hiểu về lĩnh vực được giám sát, có bản lĩnh vững vàng, không né tránh, không ngại va chạm; đoàn giám sát phải được cung cấp đầy đủ và nắm chắc các thông tin; thành viên của đoàn giám sát không phải là các cá nhân liên quan đến các cơ quan, đơn vị chịu sự giám sát để bảo đảm tính khách quan.

Đối với Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể quần chúng, cần tăng thêm người tiêu biểu, người ngoài đảng trong Ủy ban Mặt trận Tổ quốc. Đồng thời tăng cường cán bộ chuyên trách có năng lực, có trình độ chuyên môn cao và mở rộng đội ngũ cộng tác viên là những chuyên gia giỏi (dưới hình thức hội đồng tư vấn hoặc ban tư vấn) để hoạt động giám sát có chiều sâu.

Để nâng cao hiệu quả giám sát của nhân dân, cần nâng cao trình độ dân trí, tạo điều kiện để nhân dân nhận thức rõ quyền giám sát và phương thức thực hiện quyền giám sát của mình. Đây là điều vô cùng quan trọng nhằm bảo đảm phát huy dân chủ, bảo đảm tính hợp pháp, hợp lý trong các quyết định hành chính của các cấp chính quyền nói chung, trong đó có UBND huyện, quận khi không tổ chức HĐND □

XÂY DỰNG HỆ THỐNG GIÁM SÁT...

(Tiếp theo trang 14)

Đây cũng là quá trình đầu tư cơ sở vật chất, áp dụng công nghệ thông tin xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có năng lực vận hành hệ thống giám sát, đánh giá CCHC.

- Duy trì hệ thống: khi hệ thống đã được xây dựng, thì việc vận hành, duy trì, nâng cấp hệ thống là quan trọng, đảm bảo hệ thống được bền vững.

Lưu ý:

- Xây dựng khung chỉ số giám sát, đánh giá căn cứ vào mục tiêu, nội dung của chương trình tổng thể và các văn bản khác của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về công tác CCHC, như Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết Trung ương năm về CCHC. Như vậy các lĩnh vực cần tập trung giám sát, đánh giá là:

- + Công tác chỉ đạo điều hành.
- + Cải cách thể chế.
- + Cải cách tổ chức bộ máy hành chính.
- + Xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức.
- + Cải cách tài chính công.
- + Hiện đại hóa nền hành chính.

Từng nội dung cụ thể cần mô tả các chỉ số hoạt động, đầu ra, tác động và chỉ số kết quả. Mô tả mục tiêu, nội dung chương trình tổng thể CCHC có thể xác định được khung chỉ số cơ bản về hoạt động và đầu ra. Các chỉ số tác động và chỉ số kết quả cần phải nghiên cứu kỹ để đảm bảo tính khả thi của hệ thống và phù hợp với tình hình thực tế sau này. Mỗi một mục tiêu, kết quả có thể có một tập hợp các chỉ số phản ánh kết quả hoạt động có thể đo lường được.

- Một số khó khăn khi xây dựng hệ thống giám sát, đánh giá CCHC:

- + Nhận thức của người đứng đầu cơ quan hành chính và cán bộ, công chức.
- + Công tác lập kế hoạch còn chậm thay đổi
- + Nhân lực: cần có đội ngũ cán bộ, công chức có trình độ hiểu biết, năng lực vận hành bộ máy.
- + Kinh phí: cần nhiều kinh phí từ khâu xây dựng chỉ số, đào tạo bồi dưỡng, kinh phí thu thập thông tin, lưu giữ thông tin xử lý, đánh giá □