

TỪ NHỮNG THÀNH CÔNG BAN ĐẦU ĐẾN NHỮNG BƯỚC TIẾP THEO CỦA CÔNG CUỘC CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM

NGÔ ĐỨC MẠNH^(*)

Bài viết đề cập đến mục đích của cải cách hành chính ở Việt Nam trong 20 năm đổi mới; hiện tại và triển vọng sắp tới; điểm lại một cách khái quát những văn bản của Đảng và Nhà nước liên quan đến công cuộc cải cách hành chính; nêu rõ nội dung của Chương trình tổng thể cải cách hành chính đến năm 2010 và những kết quả đã đạt được của bước đầu thực hiện Chương trình này. Trên cơ sở đó, tác giả đề xuất một số nội dung về cải cách hành chính cần tập trung giải quyết trong thời gian trước mắt.

Đề xuất về những bước tiếp theo của công cuộc cải cách hành chính (CCHC) ở Việt Nam với những gì đã đạt được cho đến nay, kể cả thành công và tồn tại, nhằm tăng cường năng lực quản lý của nhà nước là một việc làm không dễ dàng, trước hết là do yêu cầu, mục đích và bản chất mang tính tổng thể của CCHC và hàng loạt vấn đề cần phải tiếp tục giải quyết gắn với CCHC ở nước ta. Trong khuôn khổ bài viết này tôi xin đề cập đến những vấn đề sau:

1. Mục đích xuyên suốt của CCHC ở Việt Nam trong thời gian vừa qua, hiện nay và trong thời gian tới, là không thay đổi. Cải cách hành chính nhằm góp phần xây dựng bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh, có hiệu lực và hiệu quả. Bộ máy nhà nước đó có nhiệm vụ thể chế hoá chủ trương, đường lối, chính sách của

Đảng và tổ chức tốt việc điều hành, quản lý đất nước thông suốt bằng việc phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần, giải quyết tốt các vấn đề xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh, tiến hành đường lối đối ngoại rộng mở, tích cực và chủ động hội nhập quốc tế.

Điều có thể phải điều chỉnh trong quá trình CCHC, đó chính là các nhiệm vụ và mục tiêu cụ thể được đề ra cho từng thời kỳ, từng giai đoạn phát triển của đất nước. Nói cách khác, cần phải lựa chọn các thứ tự ưu tiên để tập trung giải quyết những vấn đề đó trong giai đoạn hiện nay và sắp tới nhằm đẩy mạnh CCHC theo chiều sâu. Đây là điều mà chúng ta cần phải tính toán để vừa không lỡ nhịp của đà CCHC, vừa

(*) TS. luật học, Giám đốc Trung tâm Thông tin-Thư viện và Nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội

tập trung vào những vấn đề bức xúc do nguồn lực hạn chế, sự phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức có liên quan và sự gấp gáp về mặt thời gian khi mà công cuộc đổi mới đòi hỏi phải có những giải pháp mạnh mẽ, tạo ra sự đột phá để thúc đẩy CCHC tiến nhanh và vững chắc hơn.

2. CCHC không phải chỉ được tiến hành từ khi có Quyết định số 136 ngày 17 tháng 9 năm 2001 của Thủ tướng về Chương trình tổng thể cải cách hành chính cho giai đoạn 2001-2010 (Chương trình tổng thể). Có thể thấy rằng, từ nhiều năm trước đó, tại Hội nghị BCH TW lần thứ tám, khoá VII năm 1995 và tiếp đó, tại Hội nghị BCH TW lần thứ ba, khoá VIII năm 1997 đã nhấn mạnh đến CCHC nhằm xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân. Hội nghị BCH TW lần thứ tám, khoá VII đã nêu rõ CCHC là trọng tâm của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền; CCHC phải được tiến hành đồng bộ trên cả ba mặt: cải cách thể chế, chấn chỉnh bộ máy và xây dựng, làm trong sạch đội ngũ cán bộ, công chức, và trong từng mặt đó phải tập trung giải quyết một số việc cấp bách nhất định (1, tr.5-15). Có thể thấy rằng, mục đích và nội dung của Chương trình tổng thể CCHC so với những gì đã bàn bạc và quyết định tại Hội nghị Trung ương lần thứ tám về CCHC, về cơ bản là như nhau, có chăng chỉ là ở quy mô và mức độ của công cuộc cải cách khi vào năm 1995, chúng ta chỉ nói “cải cách một bước nền hành chính nhà nước” cho đến “cải cách hành chính tổng thể” trong Quyết định 136 của Thủ tướng Chính phủ vào năm 2001. Rõ ràng là sau 5 năm triển khai thực hiện nghị quyết của Hội nghị Trung ương lần thứ tám, khoá VII, nhận thức lý luận và thực tiễn hoạt động của bộ máy nhà

nước đòi hỏi chúng ta phải đẩy mạnh CCHC một cách toàn diện hơn bằng một Chương trình tổng thể.

3. CCHC ở Việt Nam không chỉ đơn thuần là cải cách thủ tục hành chính, là công việc của bộ máy hành chính hiểu theo nghĩa là Chính phủ và các cơ quan của Chính phủ tuy rằng, theo quan niệm thông thường, với tên gọi này là chỉ nhiệm vụ của bộ máy hành chính. Chính mục tiêu cụ thể của Chương trình tổng thể và tầm ảnh hưởng, tác động của nó cho thấy, CCHC ở Việt Nam đùng chạm đến toàn bộ hệ thống chính trị: Đảng, Nhà nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể nhân dân. Từ đó, muốn CCHC thành công, điều có ý nghĩa quyết định là sự chỉ đạo và triển khai cương quyết, mạnh mẽ của cả hệ thống chính trị. Điểm nữa cần chú ý là CCHC được tiến hành trong tình hình không mấy thuận lợi như điểm xuất phát của chúng ta thấp, thể hiện ở bộ máy hành chính công kênh, đội ngũ cán bộ, công chức thiếu kiến thức, năng lực, tình trạng lãng phí, nạn tham nhũng... Cho đến nay, kết quả đạt được rất quan trọng, thể hiện là trong nhận thức chung của toàn xã hội là phải đẩy mạnh CCHC và không thể sửa đổi cục bộ, chắp vá mà phải tạo ra sự chuyển biến căn bản, có hệ thống của nền hành chính trên cơ sở giữ vững ổn định chính trị. Điều này đòi hỏi phải có những quyết định rõ ràng, dứt khoát và mạnh mẽ để chuyển động toàn bộ bộ máy nhà nước theo đường ray của lộ trình Chương trình tổng thể cải cách đã vạch ra.

4. Từ những kết quả đã đạt được trong CCHC vừa qua, trong thời gian tới chúng ta cần tập trung giải quyết cho được những vấn đề chủ yếu sau:

Thứ nhất, đẩy mạnh quá trình trao quyền chủ động cho chính quyền địa phương. Điều này được thể hiện ở chỗ chính quyền địa phương mà chủ yếu là cấp tỉnh đã có thẩm quyền được quyết định nhiều vấn đề như thu, chi ngân sách, sử dụng đất đai và qui hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội của địa phương mình. Tính lưu động ngày càng tăng của hàng hoá và con người, dòng chảy truyền thông và thông tin ngày càng dễ dàng hơn đã giúp chính quyền địa phương có thể điều hành hiệu quả nhiều hoạt động xã hội. Cùng với một xã hội dân sự mạnh mẽ hơn và phát huy vai trò của các tổ chức xã hội, nghề nghiệp, những sự phát triển đó dẫn tới đòi hỏi chính đáng buộc “trung ương” phải “trao bớt” thẩm quyền và nguồn lực cho địa phương. Quá trình phi tập trung hoá trong nước, cũng như quá trình toàn cầu hoá, là *một xu hướng chung* và không thể ngăn cản được.

Cùng lúc đó, quá trình phi tập trung hóa tất yếu làm nảy sinh nhu cầu tập trung hoá lớn hơn một số chức năng khác (hoặc cần sự kiểm soát mạnh hơn từ trung ương đối với một số lĩnh vực). Bản thân nhu cầu đáp ứng những thách thức của quá trình toàn cầu hoá đã là một yếu tố tập trung hoá. Do đó, thay cho việc tranh luận về “quá trình phi tập trung hoá” hay “tập trung hoá”, thì việc xem xét phân bố tổng thể các chức năng nhà nước trong bối cảnh mới sẽ mang lại nhiều ích lợi hơn, và đòi hỏi cần phân định rõ hơn những chức năng nào phù hợp với quá trình phi tập trung hoá mạnh hơn (và chức năng nào không phù hợp); xác định những gì là cần thiết để quá trình phi tập trung hoá đó trở nên có hiệu quả; và cần phải có những điều chỉnh cần thiết về vai trò của chính

quyền trung ương để bảo vệ quốc gia thoát khỏi những nguy hiểm và hạn chế đến mức tối đa cái giá phải trả của quá trình phi tập trung hoá. Từ kết quả phát triển kinh tế-xã hội của cả nước trong thời gian qua cho thấy, phạm vi điều hành ở cấp trung gian “cấp tỉnh” đang trở nên quan trọng hơn bao giờ hết. Đây là cấp trung gian giữa chính quyền quốc gia và các chính quyền địa phương. Thực thể điều hành trung gian này được hưởng địa vị độc quyền kép: chủ thể có quyền giải thích chính sách của chính quyền trung ương cho các chính quyền địa phương cấp dưới, và cũng là kênh chủ yếu cung cấp thông tin và các phản hồi từ cơ sở đến chính quyền trung ương. Sự năng động của lãnh đạo chính quyền của một số tỉnh, thành phố, cho thấy những địa phương đó đã tạo nên những bộ mặt mới hấp dẫn về thu hút đầu tư và xoá đói, giảm nghèo ngay trong lòng quốc gia. Như vậy, mô hình của dạng điều hành này đang nổi lên ngày càng rõ rệt ở Việt Nam. Quá trình giao quyền chủ động cho các địa phương dẫn tới bước chuyển tiếp theo về sự cần thiết phải tăng cường năng lực thực thi quyền lực hành chính và chuyển nguồn lực từ trung ương xuống chính quyền cấp tỉnh. Bên cạnh đó, chính quyền quốc gia trung ương cần phải đảm đương các trách nhiệm và nguồn lực để đương đầu với thị trường toàn cầu và các thực thể bên ngoài. Tính đến tất cả các yếu tố này, mức độ quan trọng của các chính quyền cấp tỉnh trung gian sẽ tăng lên đáng kể, không chỉ là định hướng và kiểm soát ngày càng nhiều các mặt của đời sống xã hội, mà còn hỗ trợ và tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển của địa phương.

Thứ hai, cần đề cao đến chế độ trách nhiệm (trách nhiệm giải trình) và

coi đó là vấn đề trung tâm của CCHC. Trong thời đại hiện nay, quan niệm chung được nhiều người nói đến về chế độ quản lý nhà nước tốt là phải dựa vào bốn cột trụ, bao gồm: (1) chế độ trách nhiệm; (2) công khai, minh bạch; (3) tính dự đoán được và (4) sự tham gia. Chế độ trách nhiệm đặt ra yêu cầu và đòi hỏi các viên chức nhà nước phải chịu trách nhiệm về hành động của mình; công khai, minh bạch là việc cho phép truy cập các thông tin liên quan với chi phí thấp; tính dự đoán được thiết lập chủ yếu bởi luật pháp và các quy định rõ ràng, có thể biết trước và được bảo đảm thi hành một cách thống nhất và có hiệu quả; còn sự tham gia là cung cấp các thông tin đáng tin cậy và thiết lập sự kiểm soát xác thực đối với các hoạt động của Chính phủ.

Các yếu tố này không thể tồn tại độc lập, mà mỗi yếu tố là công cụ để góp phần đạt được ba yếu tố còn lại; và cả bốn yếu tố đều là công cụ để đạt được một cách quản lý hành chính công đúng đắn. Cụ thể, chế độ trách nhiệm sẽ không đầy đủ khi bị bao bọc bởi chế độ bảo mật trong hoạt động quản lý hoặc là tình trạng “xử lý nội bộ” và sẽ là vô nghĩa nếu không thể dự báo trước được về hậu quả sẽ xảy ra. Chế độ trách nhiệm cần thiết ở khắp mọi nơi nhưng để áp dụng được cần phải qui định trách nhiệm đó “là của ai”, “về cái gì”, và “đối với ai”.

Tính dự đoán được trong hoạt động của chính quyền và việc áp dụng nhất quán nguyên tắc này là yêu cầu cần thiết đối với mọi công chức để xây dựng những qui định về các loại dịch vụ và có vai trò giống như “tấm biển chỉ đường” hướng dẫn các hoạt động, sản xuất, tiếp thị và chọn lựa các quyết định đầu tư.

Tính công khai, minh bạch về quá trình ra quyết định và về chính quyền là điều cần phải có đối với cơ quan hành pháp, lập pháp và cho cả người dân nói chung. Điều quan trọng không chỉ là các thông tin phải được cung cấp, mà các thông tin đó phải xác đáng và trình bày theo hình thức dễ hiểu. *Sự tham gia* thích hợp của các viên chức chính quyền có liên quan và của những người khác là cần thiết để xây dựng các chính sách và chương trình xã hội đúng đắn; sự tham gia của người dân và các chủ thể ở bên ngoài là cần thiết để theo dõi và kiểm soát hiệu quả hoạt động. Từ đó, ý kiến phản hồi từ phía người dân sử dụng các dịch vụ công là cần thiết để kiểm soát chất lượng của các dịch vụ đó.

Mặc dù bốn trụ cột của việc quản lý nhà nước hiệu quả đều liên quan đến nhau, nhưng trong đó chế độ trách nhiệm là vấn đề then chốt. Trách nhiệm giải trình thực sự bao gồm hai yếu tố: (1) khả năng giải đáp và (2) chịu trách nhiệm về hậu quả xảy ra. Thứ nhất, khả năng giải đáp là việc yêu cầu các viên chức nhà nước phải có khả năng trả lời theo định kỳ những vấn đề liên quan đến việc họ đã sử dụng thẩm quyền của mình như thế nào, những nguồn lực được sử dụng vào đâu và với các nguồn lực đó, đã đạt được kết quả gì. Thứ hai, đó là nhu cầu về việc phải có thể dự đoán được về những hậu quả có ý nghĩa (không nhất thiết mang tính trừng phạt, không nhất thiết phải tính bằng tiền và không nhằm vào một cá nhân cụ thể). Thứ ba, kết hợp trách nhiệm giải trình hành chính nội bộ với trách nhiệm giải trình ra bên ngoài thông qua ý kiến phản hồi của người sử dụng dịch vụ và của mọi người dân. Việc tăng cường chế độ trách nhiệm trước

công dân trong bối cảnh khởi đầu quá trình phi tập trung hóa để bảo đảm chất lượng của các dịch vụ công là điều có ý nghĩa quan trọng nhất, đặc biệt là đối với các khu vực hoặc bộ phận dân cư nghèo đói hơn.

Thứ ba, xây dựng và quản trị nguồn nhân lực của bộ máy hành chính nhà nước là nhiệm vụ then chốt có tính xuyên suốt trong cả quá trình CCHC. Điều cần chú ý rằng xây dựng nguồn nhân lực không chỉ hiểu theo nghĩa rất hẹp là đào tạo công chức hành chính. Theo nghĩa rộng, khái niệm này được áp dụng cho bất cứ thay đổi nào tác động đến tổ chức hành chính, hay có liên quan đến thể chế dù là nhỏ nhất. Chúng ta phải nhận thấy rằng “xây dựng năng lực” trong bất kỳ lĩnh vực nào đều có bốn yếu tố cấu thành như đã nêu ở trên và mỗi yếu tố này sẽ không thể có tác động tích cực đến hiệu quả và hiệu lực của tổ chức này nếu các yếu tố kia không được cải thiện. Phát triển thể chế là một bước tiến nâng cao từ những quy định và biện pháp kém hiệu quả đến những qui định và biện pháp có hiệu quả hơn được thể hiện qua và đo bằng sự giảm bớt các chi phí giao dịch trong lĩnh vực này.

Có thể hợp nhất, cơ cấu lại hay thiết lập mới các bộ và các cơ quan thuộc Chính phủ, nhưng sẽ không có sự thay đổi nào về thái độ công vụ (và từ đó là các kết quả hành chính), nếu không có những thay đổi cơ bản về quy tắc, qui trình và động cơ làm việc. Từ đó, phát triển tổ chức phải hướng đến sự điều chỉnh cơ cấu tổ chức theo những qui tắc hiệu quả hơn hoặc hợp lý hóa các chức năng và nhiệm vụ của tổ chức đó. Phát triển nguồn nhân lực cần tập trung vào

việc chuẩn hóa đầu vào thông qua chế độ tuyển chọn cạnh tranh những người đáp ứng yêu cầu vào những vị trí điều hành nhất định. Tiếp đó là có chế độ lương thích đáng để bảo đảm tiền lương thực sự là nguồn thu nhập chủ yếu, chính đáng của công chức, là sự phản ánh giá trị sức lao động của họ, đủ để người lao động trong bộ máy nhà nước tái sản xuất lao động, yên tâm phục vụ; đồng thời giúp nâng cao tinh thần trách nhiệm và hiệu quả công tác của công chức, góp phần chống tham nhũng. Cuối cùng là hình thành và bồi dưỡng các kỹ năng về các lĩnh vực có liên quan, ví dụ như đào tạo và phát triển các kỹ năng sử dụng thông tin, tức là việc áp dụng công nghệ thông tin và truyền thông một cách hợp lý vào hoạt động của bộ máy công quyền.

Thứ tư, gắn kết hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước với quá trình ra quyết định và thực thi quyết định. Về mặt tổng thể, qui trình sẽ trở nên vô nghĩa nếu không tính đến kết quả, nhưng ngược lại, nếu quá tập trung vào kết quả mà không quan tâm đến việc bảo vệ các qui định công bằng và qui trình đúng đắn, thì cũng không thể có những cải thiện bền vững được.

Việc đánh giá thể chế là rất phức tạp bởi thực tế là đa số các qui tắc mà xã hội đang vận hành đều có hình thức không chính thống (gồm cả những biện pháp khuyến khích và hình phạt không chính thức). Điều này giải thích nghịch lý nổi tiếng của nhiều quốc gia nơi có các hệ thống và qui trình quản lý chính thống có vẻ rất vững chắc và chặt chẽ, nhưng trên thực tế, hoạt động của chính quyền lại thiếu hiệu quả, căn bệnh

tham nhũng trở nên phổ biến, còn các dịch vụ công thiếu thốn một cách tồi tệ. Trên thực tế, tính phi chính thống chiếm ưu thế tại nhiều quốc gia, với nền kinh tế phi chính thống cung cấp nhiều hàng hóa và dịch vụ hơn của chính phủ, nhưng nền kinh tế đó lại phải chi phí nhiều hơn xét về tính hiệu quả, công bằng và phát triển. Vì hệ thống qui tắc gồm những qui định chính thức và không chính thức, nên rất nhiều “cải thiện” mang tính kỹ thuật đã thất bại bởi chúng xung đột với các qui tắc và động cơ không chính thức khó nhận thấy. Từ đó, cần xác định việc ban hành các qui định có hiệu quả để đạt được các lợi ích công xác định là chức năng cơ bản nhất của bộ máy hành chính. Thực tiễn của nhiều nước đang phát triển cho thấy, các tồn tại chủ yếu trong việc ban hành và thực thi quyết định là sự lạm phát các qui định; chất lượng các qui định tỷ lệ nghịch với số lượng các qui định được ban hành; năng lực thực thi yếu; sự thông đồng giữa người điều hành và người bị điều hành cũng như quá trình ban hành luật pháp mập mờ và tùy tiện (2, tr.31-33). Từ đó, cần phải xây dựng cơ chế lập và điều phối chính sách có hiệu quả hướng đến việc tuân thủ bốn nguyên tắc cơ bản sau: (1) tính kỷ luật, nhằm loại bỏ những quyết định chính sách không có khả năng bảo đảm về mặt tài chính hoặc không khả thi; (2) tính công khai, minh bạch của quá trình ra quyết định, đồng thời vẫn bảo toàn được tính bảo mật cần thiết cho quá trình thảo luận thẳng thắn; (3) tính dự đoán được của định hướng chính sách, tránh tình trạng thường xuyên thay đổi ngược lại các quyết định chính trị và (4) áp đặt một trình tự chặt chẽ mà thông

qua đó, chỉ những vấn đề quan trọng mới được đệ trình lên các nhà hoạch định chính sách; hạn chế và loại bỏ tình trạng Chính phủ sa vào những công việc sự vụ, ít quan trọng.

Cuối cùng, cần nhắc lại mệnh đề được áp dụng cho cả lĩnh vực chính trị và kinh tế rằng, hầu hết các quyết định đều dẫn đến cả người thắng và kẻ thua. Các nhóm lợi ích và các cá nhân khác nhau sẽ có quan điểm khác nhau về một chính sách, biện pháp nào đó có phù hợp đối với phạm vi quốc gia hay không, hoặc một loại hình dịch vụ nào đó có thích hợp cho tư nhân cung cấp hay không,... Vấn đề cốt lõi của một nền quản trị nhà nước có hiệu quả là quản lý được những xung đột vốn có về lợi ích một cách yên bình và thông qua một quá trình minh bạch mà cả xã hội đều tin là công bằng và hiệu quả. Và đồng thời, phải tính đến hiệu quả tổng thể của các quyết định trong lĩnh vực CCHC nhằm mục đích mang lại lợi ích chung cho toàn xã hội.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Phan Văn Khải. Quan điểm và nội dung cải cách một bước nền hành chính nhà nước (Bài trình bày truyền đạt Nghị quyết Hội nghị lần thứ 8 BCH Trung ương Đảng tại Hội nghị cán bộ toàn quốc ngày 21/2/1995). Tạp chí *Quản lý nhà nước*, 4/1995.
2. S. Chiavo-Campo, P.S.A. Sundaram. Phục vụ và Duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh. Nxb Chính trị quốc gia. H., 2003.