

VÀI VẤN ĐỀ VỀ CHƯƠNG TRÌNH CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH TRONG GIAI ĐOẠN MỚI

GS. Đỗ Quốc Sam

I.- NHÌN LẠI GIAI ĐOẠN I

Chương trình tổng thể Cải cách hành chính (CCHC) cho 10 năm 2001-2010 đã được xây dựng và thông qua chính thức từ ngay đầu thập niên cùng với sự ra đời của Ban Chỉ đạo CCHC của Chính phủ do Thủ tướng Chính phủ trực tiếp làm Trưởng ban đã tạo ra nhiều điều kiện thuận lợi hơn nhiều chương trình cải cách khác đang được song song tiến hành. Nội dung của Chương trình cũng được sắp xếp thiết thực, hợp lý và những chương trình con bên trong cũng đã được cân nhắc lựa chọn chu đáo.

Qua 5 năm đầu thực hiện, Chương trình đã gặt hái được nhiều kết quả tích cực: CCHC đã được triển khai toàn diện trên cả 4 nội dung là cải cách thể chế hành chính, 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. Hiệu quả quản lý hành chính nhà nước được nâng cao, phù hợp với yêu cầu dân chủ, công khai, minh bạch và dần dần phù hợp với cơ chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Vai trò, chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước tiếp tục được điều chỉnh, thực hiện một bước quan trọng trong phân cấp quản lý kinh tế. Mọi quan hệ giữa cơ quan hành chính với người dân và doanh nghiệp đã được cải thiện đáng kể qua các cải tiến về cơ chế một cửa, một dấu, giảm bớt giấy phép v.v. Những thay đổi về công tác cán bộ, công chức (tuyển dụng, nâng ngạch, đánh giá, đào tạo, bồi dưỡng...) cũng đã góp phần làm cho công tác quản lý hành chính nhà nước mỗi ngày một tiến bộ.

Tuy nhiên, sau mấy năm đầu thực hiện, kết quả còn nhiều hạn chế. Một mặt, công việc tiến hành chậm so với tiến độ đề ra, đến giữa kỳ kế hoạch vẫn còn những việc mới bắt đầu khởi động; mặt khác, cường độ tiến hành chưa cao, thiếu dứt điểm và mở rộng ra áp dụng đại trà và toàn diện, nên những thay đổi đạt được vẫn còn mang tính lẻ tẻ, chưa rõ kết quả tổng thể và hệ thống. Một trong những nguyên nhân của tình hình trên có thể là chương trình được thực hiện tương tự như một cuộc vận động, thiên về gợi ý, thuyết phục, tự nguyện mà nhẹ về mặt ràng buộc, chế tài dựa vào nghị quyết, quy chế nên kết quả vẫn ít nhiều mang tính chất thí điểm, cuối cùng chưa thực hiện được vai trò khâu đột phá trong Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 10 năm 2001-2010 như đã đề ra.

II- HAI VẤN ĐỀ CÓ THỂ RÚT RA TỪ GIAI ĐOẠN I

Giai đoạn I thực hiện chương trình CCHC tuy kết quả chưa được toàn diện, song cũng cho phép rút ra một số kinh nghiệm và bài học. Chủ yếu có thể nêu 2 vấn đề sau:

1.- Nội dung CCHC bao gồm nhiều đề mục (cải cách thủ tục, thể chế hành chính, cải cách tổ chức, bộ máy, bồi dưỡng cán bộ công chức, cải cách tài chính công, hiện đại

hóa công tác hành chính v.v.), song vấn đề cốt lõi chính là cải cách thể chế quản lý hành chính.

Thể chế quản lý hành chính ở đây được hiểu là một hệ các quy tắc ràng buộc hoặc hình thức tổ chức được thiết lập để quản lý nền hành chính nhà nước. Khi thể chế quản lý đã xác định thì các yếu tố quản lý khác đương nhiên phải điều chỉnh cho phù hợp, kể cả về thủ tục, bộ máy, con người, phương pháp xử lý công việc. Trước đây thường nói “quản lý nhà nước” thực chất cũng mang nội dung tương tự.

Thể chế quản lý hành chính thực ra không chỉ liên quan đến những người trong bộ máy hành chính nhà nước mà động chạm đến quyền lợi của mọi người trong xã hội, ảnh hưởng đến mối quan hệ giữa nhà nước và xã hội, nhà nước và công dân, nhà nước và quan hệ đối ngoại. Thể chế quản lý hành chính cũng là một bộ phận quan trọng trong thể chế chính trị, cùng với thể chế kinh tế tạo thành hệ thống trụ cột thể chế đất nước.

Vì những lẽ trên, khi nghiên cứu về các biện pháp cải cách hành chính trước mắt, rất cần có cái nhìn tổng quát hơn thời gian qua để sớm có thể đạt được những kết quả đồng bộ và hoàn chỉnh hơn.

2.- Sau nhiều năm tập trung tiến hành cải cách thể chế kinh tế với yêu cầu xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, chúng ta đã đạt được những kết quả hết sức khả quan. Tuy nhiên, càng đi vào chiều sâu của quá trình cải cách kinh tế như cải cách doanh nghiệp nhà nước, cải cách tài chính, tiền tệ, v.v. nhất là đối chiếu với những yêu cầu ngày càng tăng cao về phục vụ công cộng như y tế, giáo dục, văn hóa, thể thao, v.v. thì càng ngày càng lộ rõ công cuộc cải cách của chúng ta tiến hành chưa đồng bộ, trong đó mảng cải cách hành chính tiến hành chậm đã ảnh hưởng không nhỏ đối với tiến độ của cải cách kinh tế và cải cách toàn diện nói chung. Những phiền hà về thủ tục, những tốn kém về phụ phí, những điểm không rành mạch về quyền hạn, trách nhiệm và thời gian giải quyết công việc thường kéo dài một cách không bình thường đã tạo ra những cản trở nhiều khi rất phức tạp đối với hoạt động kinh doanh và đời sống của doanh nghiệp và nhân dân. Sự phát triển thiếu bền vững, khoảng cách giàu nghèo có chiều hướng tiếp tục đoãng ra và nạn tham nhũng, tiêu cực tràn lan trong đời sống xã hội là những yếu tố phức tạp, không sớm giải quyết sẽ ảnh hưởng đến kết quả cuối cùng của cải cách kinh tế. Những thay đổi trong phân tầng xã hội cũng cần được theo dõi chặt chẽ.

Vì vậy, đến giai đoạn hiện nay, cải cách hành chính đã trở thành một khâu mấu chốt đối với toàn bộ công cuộc cải cách toàn diện của chúng ta. Nếu tính đến nội dung cải cách hành chính còn đề cập đến nhiều khía cạnh về dân chủ, bình đẳng, pháp trị trong việc cải thiện mối quan hệ giữa nhà nước với xã hội và nhân dân thì ý nghĩa về cải cách thể chế chính trị còn to lớn hơn nhiều và một cuộc đổi mới toàn diện về cả kinh tế, chính trị, xã hội, văn hóa, hành chính một cách phù hợp với điều kiện nước ta sẽ sớm cho phép chúng ta tiệm cận với thế giới phát triển.

III.- YÊU CẦU ĐỐI VỚI CCHC TRONG GIAI ĐOẠN MỚI

Tuy vẫn nằm trong chương trình CCHC 2001-2010, song giai đoạn 2006-2010 có những yêu cầu khá đặc biệt đối với việc thực hiện các biện pháp cải cách. Có thể nêu lên mấy vấn đề sau:

1.- Theo Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 10 năm 2001-2010, đến năm 2010 cần cơ bản định hình thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nghĩa là về cơ bản phải thể chế hóa mối quan hệ mới giữa nhà nước và thị trường, làm rõ vai trò, chức năng của Nhà nước và của Chính phủ trong tổng hòa các mối quan hệ nhà nước-thị trường, nhà nước-xã hội, nhà nước-công dân. CCHC giai đoạn 2006-2010 trước hết cần phải bảo đảm các yêu cầu định hình thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, trong đó những vấn đề bức xúc là xóa bỏ chế độ chủ quản, tách biệt quản lý nhà nước và quản lý doanh nghiệp, xây dựng chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các tổ chức sự nghiệp, bảo đảm các điều kiện cạnh tranh lành mạnh trong cơ chế thị trường, sử dụng lực lượng thị trường để phân bổ hợp lý các nguồn lực phát triển quốc gia v.v.

2.- Việc gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới trong thời gian sắp tới là một bước đi sâu vào hội nhập kinh tế quốc tế, đòi hỏi tiếp tục tiến thêm trong tự do hóa thương mại và đối xử quốc gia bình đẳng trong mở rộng giao dịch hàng hóa, dịch vụ, đầu tư v.v. Muốn thực sự được lợi và không bị thua thiệt sau WTO, CCHC cần bảo đảm cho cơ chế quản lý tương hợp với thông lệ quốc tế, đồng thời vẫn giữ được năng lực chủ động trong hội nhập, nâng cao được năng lực cạnh tranh, tạo dựng được thế đứng trong thị trường quốc tế.

3.- CCHC trong giai đoạn mới tiếp tục giữ vai trò là khâu đột phá trong Chiến lược phát triển đến năm 2010 và một số năm sau nữa, cần được mở ra toàn diện, đưa những áp dụng thí điểm vào thực hiện đại trà, tạo thành một mặt bằng cải cách tác động đến cả thể chế kinh tế, xã hội, chính trị, văn hóa, nói tóm lại tạo ra một cuộc đổi mới thực sự toàn diện trên các lĩnh vực.

IV.- VỀ VAI TRÒ VÀ CHỨC NĂNG CỦA CHÍNH PHỦ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XHCN

1.- Việc xác định vai trò và chức năng của Chính phủ nói riêng và của Nhà nước nói chung trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN là vấn đề then chốt trong việc đổi mới thể chế quản lý hành chính nhà nước, vì với sự thay đổi của chức năng Chính phủ, các vấn đề khác như cơ cấu bộ máy hành chính, phương thức quản lý hành chính, cán bộ viên chức hành chính v.v. đều phải có sự thay đổi tương ứng, kể cả thực chất mối quan hệ công việc giữa nhà nước và doanh nghiệp, nhà nước và thị trường, nhà nước và xã hội, nhà nước và nhân dân đều không thể giữ như trước. Với những yêu cầu của giai đoạn mới như đã nêu ở mục trên, trong khi nền kinh tế nước ta đang trong thời kỳ quá độ và chuyển đổi, vai trò của Chính phủ hay Nhà nước hiện nay cũng đang trong giai đoạn thay đổi và những chức năng mới cần được xác định chính xác, làm cơ sở cho việc hoàn chỉnh khung CCHC trong giai đoạn sắp tới.

2.- Chức năng chung và chủ yếu của Chính phủ là quản lý nhà nước, bao gồm các mặt

về kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, trong đó chủ yếu là về kinh tế, chính trị, xã hội.

a.- Trong lĩnh vực kinh tế, khi chuyển đổi từ kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường định hướng XHCN, vai trò Nhà nước và Chính phủ cũng chuyển dần từ tác nhân kinh tế chính sang vai trò người thúc đẩy phát triển, người trọng tài kinh tế. Đến cuối thời kỳ chuyển đổi, chức năng Chính phủ chủ yếu là:

+ Tạo các điều kiện thuận lợi về pháp lý và kinh tế để thị trường được tạo lập và hoạt động có hiệu quả, cạnh tranh lành mạnh, sử dụng lực lượng thị trường để phân bổ hợp lý các nguồn tài nguyên phát triển.

+ Ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm các cân đối lớn của nền kinh tế.

+ Định hướng phát triển theo các mục tiêu lớn trung hạn và dài hạn, dựa vào các nghiên cứu chiến lược và quy hoạch phát triển kinh tế xã hội.

+ Cân bằng các chính sách kinh tế và xã hội, bảo đảm phân phối lại công bằng giữa các vùng, giữa các cộng đồng, thực hiện chính sách an sinh xã hội tích cực.

b.- Trong lĩnh vực quản lý chính trị đối với toàn xã hội, vai trò Nhà nước và Chính phủ cũng chuyển dần từ người cho phép, người gia ân sang người bảo đảm, người tạo điều kiện cho mọi công dân thực hiện được các quyền cơ bản theo luật pháp, các quyền tự do, dân chủ ngày càng được pháp luật bảo hộ. Chức năng của Chính phủ chủ yếu là:

+ Bảo đảm an ninh chính trị và an toàn đời sống cho mọi công dân, bảo đảm pháp luật được thi hành công bằng với mọi người.

+ Bảo đảm sự đóng góp công bằng của mọi công dân trong nhiệm vụ bảo vệ Tổ quốc, phòng chống thiên tai, và đóng thuế nhà nước.

+ Bảo đảm các điều kiện công bằng để mọi công dân có thể sử dụng và phát huy các quyền cơ bản của con người đã được ghi vào Hiến pháp và pháp luật.

+ Bảo đảm các điều kiện môi trường ngày càng được cải thiện.

c.- Trong lĩnh vực xã hội, vai trò Nhà nước và Chính phủ cũng chuyển dần từ người phân phát phúc lợi đồng đều và hạn chế sang người đảm bảo an sinh xã hội cho mọi người, người cung cấp dịch vụ sự nghiệp tối thiểu, đồng thời bảo đảm nguồn dịch vụ khác theo yêu cầu cho toàn xã hội. Chức năng của Chính phủ trong lĩnh vực này là phục vụ công cộng, chủ yếu là :

+ Bảo đảm các điều kiện an sinh xã hội, chú ý đến các lớp người bị thiệt thòi trong xã hội.

+ Bảo đảm cung cấp các dịch vụ về giáo dục phổ cập và chăm sóc sức khỏe tối thiểu cho mọi người, đồng thời tổ chức mạng lưới dịch vụ chất lượng cao theo yêu cầu và điều kiện có thể.

+ Bảo đảm cung cấp các dịch vụ văn hóa có chất lượng.

+ Tổ chức và quản lý các dạng dịch vụ sản xuất, kinh doanh và đời sống, các tổ chức đa dạng về tư vấn, đánh giá, hỗ trợ chuyên môn v.v. nằm giữa Nhà nước, thị trường và cư dân bảo đảm tất cả các hoạt động xã hội đều được thực hiện êm thuận và thuận lợi.

Nói tóm lại, những chức năng chính của Chính phủ trong giai đoạn mới là: điều tiết kinh tế (bao gồm cả quản lý thị trường), quản lý xã hội và phục vụ công cộng. Rõ ràng là vai trò Nhà nước tuy có giảm bớt về số lượng và mức độ can thiệp, song tính chất và phạm vi ảnh hưởng lại có phần mở rộng hơn, nhất là chất lượng phục vụ lại đòi hỏi cao hơn nhiều.

Căn cứ vào vai trò và chức năng của Chính phủ trình bày trên, có thể nghiên cứu sắp xếp lại bộ máy hành chính thích hợp và xây dựng chương trình đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức hành chính nhà nước phù hợp với thời kỳ phát triển mới.

3.- Việc xác định lại vai trò, chức năng Nhà nước và Chính phủ đòi hỏi phải có sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức Chính phủ. Trong khi sửa đổi bổ sung luật, cũng có liên quan đến chức năng của Chính phủ, còn có vài vấn đề rất quan trọng khác cần quan tâm, chủ yếu là 2 vấn đề :

a.- Luật hiện hành có ghi đại ý : Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, là cơ quan hành chính cao nhất của Quốc gia ...Câu trên viết không được chính xác. Chính phủ có thể coi là một trong những cơ quan chấp hành của Quốc hội, song không phải là cơ quan duy nhất, và cũng có nhiều việc Chính phủ thực hiện theo quy định của luật pháp, không phải theo nghị quyết của Quốc hội. Mặt khác, vai trò cơ quan hành chính cao nhất của quốc gia lại là vị trí và chức năng chính yếu của Chính phủ, không có một cơ quan nào khác thay thế được. Vì vậy, để cho văn bản pháp luật bảo đảm độ chính xác cao và không thể hiểu khác nhau, kiến nghị câu văn trên nên viết ngược lại là: “Chính phủ là cơ quan hành chính cao nhất của Quốc gia, đồng thời là một cơ quan chấp hành của Quốc hội”.

b.- Luật hiện hành còn ghi : Chính phủ hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Điều này cũng không chính xác, vì “tập trung dân chủ” là nguyên tắc hoạt động của Đảng Cộng sản, đã được Mao Trạch đông giải thích từ trước năm 1941 bằng 4 điều phục tùng: cá nhân phục tùng tổ chức, thiểu số phục tùng đa số, cấp dưới phục tùng cấp trên, toàn quốc phục tùng Trung ương. Còn theo luật tổ chức Chính phủ của ta thì Chính phủ phải hoạt động theo hai phương thức khác nhau: Hội đồng Chính phủ thì theo nguyên tắc tập trung dân chủ (hay dân chủ tập trung), còn Thủ tướng Chính phủ thì theo nguyên tắc thủ trưởng quyết định.

V.- VỀ PHƯƠNG THỨC LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC

1.- Đảng ta đã đề ra từ nhiều năm trước đây hệ thống thể chế chính trị tổng quát của nước ta là “ Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ”. Mệnh đề trên bao hàm những ý tưởng lớn cho một khuôn khổ chung lâu dài về chế độ dân chủ của một nhà nước có một đảng lãnh đạo. Những ý tưởng đó có nhiều nội dung có thể khai thác nghiên cứu, song chỉ đứng riêng về góc độ CCHC đã cần sớm làm rõ các chức năng lãnh đạo và chức năng quản lý để tạo ra một khung khổ phân công, phân cấp hợp lý, giảm bớt và đi đến xóa bỏ những trùng lặp và không rõ trách nhiệm còn tồn tại hiện nay, bảo đảm cả hiệu quả và hiệu suất lãnh đạo và quản lý của Đảng và Nhà nước.

Tình hình thực tế trong nhiều năm qua là :

-- Hệ thống tổ chức lãnh đạo của Đảng và tổ chức quản lý của Nhà nước được hình thành song song, không chỉ ở cấp ra quyết định ở Trung ương mà còn ở cả các cấp địa phương. Gần như bên Nhà nước có bộ môn gì thì bên đảng cũng có bộ môn tương ứng.

-- Nhiều công việc không làm rõ giữa trách nhiệm lãnh đạo và trách nhiệm quản lý, nên ở địa phương có khi Ban Thường vụ Tỉnh ủy mất nhiều thời gian dành cho một vài dự án đầu tư nước ngoài trong khi đó ở Trung ương có chủ trương, chính sách đã có nghị

quyết của Ban Chấp hành TƯ nhưng Chính phủ vẫn gửi đề án sang xin ý kiến của Ban Bí thư hay Bộ Chính trị. Hiện tượng trùng lặp, làm thay còn khá phổ biến.

-- Việc phân công, phân cấp giữa lãnh đạo và quản lý nói chung chưa được thể chế hóa bằng các văn bản có giá trị pháp lý cao, nên việc xác định trách nhiệm cuối cùng đối với một chủ trương, quyết định thường rất khó. Nói chung, cơ chế phối hợp không rõ ràng thường làm cho thời gian chuẩn bị ra các quyết định kéo dài gấp đôi hoặc hơn nữa.

Trong khi chờ đợi kết quả nghiên cứu chung về thể chế tổng quát “ Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ” hy vọng có thể sớm hoàn tất, trước mắt chúng ta có thể đứng từ góc độ quản lý nhà nước và cải cách hành chính để cải tiến một số khâu cấp thiết nhất.

2.- Quy trình lãnh đạo và quy trình quản lý thực ra khác nhau khá xa.

Đối với sự phát triển của một quốc gia, lãnh đạo được hiểu là nhìn xa trông trước, vạch đường chỉ lối để đi đến mục tiêu cao cả của cả tiến trình phát triển. Lãnh đạo chủ yếu là lãnh đạo đường lối và quan trọng nhất là đường lối chính trị. Quy trình lãnh đạo có thể bao gồm mấy bước:

- Xác định mục tiêu cuối cùng, mục tiêu dài hạn, mục tiêu trung hạn.
- Lựa chọn ý đồ chiến lược, quy hoạch phát triển, lộ trình đổi mới.
- Lựa chọn giải pháp chủ lực, giải pháp đột phá.
- Kiểm tra mẫu, kiểm tra có chọn lọc.

Còn quản lý chỉ là chức năng duy trì cơ cấu sẵn có hoặc sử dụng cơ cấu đó để tổ chức thực hiện chủ trương lãnh đạo nhằm đạt được mục tiêu đã đề ra. Quy trình quản lý có thể bao gồm mấy bước:

- Thể chế hóa chủ trương lãnh đạo.
- Chuẩn bị và ra quyết định về các bước tiến hành (lập kế hoạch).
- Tổ chức thực hiện các giải pháp.
- Kiểm tra quá trình thực hiện và các kết quả.

Như vậy, trong trình tự của hai quy trình lãnh đạo và quản lý, không có khâu nào có thể trùng nhau hoặc lẫn lộn với nhau, ngoại trừ khâu kiểm tra cuối cùng có thể phối hợp thực hiện. Vấn đề chính ở đây chỉ là thiếu thể chế hóa và quy phạm hóa, là những công việc chỉ đòi hỏi một số thời gian thực hiện. Còn có một số công việc có tính chất nghiên cứu (nghiên cứu chiến lược, quy hoạch, nghiên cứu thể chế hóa, v.v.) có thể trao cho các cơ quan nghiên cứu độc lập thực hiện.

Quá trình ban hành một chủ trương, chính sách và tổ chức thực hiện cho đến kết quả cuối cùng có thể bao gồm nhiều phần việc kế tiếp nhau. Để tổ chức tốt việc phối hợp giữa quy trình lãnh đạo và quy trình quản lý, có thể dựa trên 2 nguyên tắc cơ bản:

-- Mỗi phần việc cụ thể chỉ do một cơ quan hay cá nhân quyết định bằng một văn bản pháp quy cụ thể.

-- Cơ quan hay cá nhân có quyền ra quyết định phải chịu hoàn toàn trách nhiệm về quyết định đó trước Đảng, Nhà nước và pháp luật.

3.- Dựa trên những phân tích đã nêu trên, kiến nghị :

a.- Rà soát lại về cơ cấu tổ chức, cho phép giải thể một số tổ chức ban, phòng nội dung công tác dễ dẫn đến trùng lặp về chức năng đã được đề xuất từ nhiều năm trước.

b.- Cơ quan Đảng và Chính phủ sớm nghiên cứu việc thể chế hóa quan hệ phối hợp giữa các tổ chức lãnh đạo và quản lý nhà nước. Trong giai đoạn đầu, kiến nghị giải quyết trước đối với các ngành tư tưởng văn hóa, tổ chức cán bộ, khoa học xã hội, lý luận chính trị v.v.,

c.- Trong nhiệm kỳ 2006-2010 có thể giải quyết vấn đề này một cách cơ bản. Muốn vậy, kiến nghị cho tổ chức nghiên cứu song song về thể chế tổng quát “Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, Nhân dân làm chủ” làm cơ sở lý luận cho việc đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng.

VI.- VỀ VẤN ĐỀ PHÂN CÔNG, PHÂN CẤP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC.

1.- Với đà phát triển rất nhanh của kinh tế và công nghệ quốc tế và sự biến động hàng ngày của thị trường và thông tin thế giới, hầu hết các nước đều áp dụng chính sách “phi tập trung hóa” để cho công tác quản lý nhà nước sát hợp với tình hình và yêu cầu tại chỗ, đồng thời nâng cao hiệu quả và hiệu suất công tác.

Trong 3 hình thức phi tập trung hóa thường được áp dụng, hình thức ủy quyền thường ít được sử dụng vì trách nhiệm chính vẫn thuộc về cấp ủy quyền; hình thức tản quyền được dùng nhiều ở nước ngoài còn ở nước ta trong mười năm vừa qua hình thức phân quyền (ở ta gọi là phân cấp quản lý) đã được áp dụng khá rộng rãi, cả về ngân sách, quản lý đầu tư, kinh doanh, đất đai, xây dựng v.v. theo hướng ở Trung ương chủ yếu là quản lý vĩ mô, làm chính sách chung và kiểm tra kết quả, còn những khâu quản lý tương đối cụ thể như cấp phép, giải quyết tranh chấp, đăng ký v.v. thì dành để các cơ quan địa phương phụ trách cho sát hợp với tình hình cụ thể tại chỗ.

Đã đến lúc cần sơ kết tình hình phân cấp trong tất cả các ngành, các cấp để đánh giá kết quả cụ thể và rút ra các kinh nghiệm cần thiết.

2.- Để chính sách phân cấp thực sự mang lại hiệu quả, cần bảo đảm một số điều kiện sau :

a.- Dù là giữ ở Trung ương quản lý hay đã phân cấp về địa phương, cần bảo đảm tính thống nhất về tất cả các chủ trương, chính sách của Nhà nước, không để cùng một chủ trương mà các nơi thực hiện khác nhau, tạo ra một môi trường cạnh tranh và suy bì không cần thiết.

b.- Khi một công việc đã được phân cấp, cần bảo đảm các điều kiện cần thiết để thực hiện, bao gồm các điều kiện về pháp chế (quy định rõ các quyền hạn và nhiệm vụ có liên quan), các điều kiện về tài chính (đã hoặc sẽ được phân cấp kèm theo), các điều kiện về cán bộ (bảo đảm đảm đương được nhiệm vụ.), các điều kiện về quy hoạch chi tiết, về lộ trình cụ thể v.v. để cơ quan được phân cấp không thể làm khác chủ trương chung, đồng thời cũng không bị vướng mắc gì về chuyên môn trong khi thực hiện.

c.- Cơ quan phân cấp cần có kế hoạch kiểm tra sau phân cấp (kế hoạch hậu kiểm), tốt nhất là có thiết kế một chương trình kiểm tra tự động trên mạng quản lý điện tử.

3.- Việc phân công quản lý giữa các ngành hiện nay có điều chưa hợp lý. Các luật chuyên ngành thường ghi giao cho mỗi bộ, ngành chịu trách nhiệm “quản lý nhà nước toàn ngành, trên phạm vi toàn quốc”. Điều này dĩ nhiên không có gì sai trái về luật pháp, song nó có thể tạo ra sự ngăn cách về hành chính, nếu không dẫn đến sự cát cứ chuyên ngành thì cũng có thể làm chậm hoặc khó khăn cho quy trình ra các quyết định về hành chính. Thông thường, muốn ra một văn bản của một ngành cần có sự thỏa thuận của 2-3 ngành khác, thậm trí có khi một văn bản của Thủ tướng Chính phủ cũng phải đợi có thỏa thuận của một ngành nào đó rồi mới ban hành được. Cơ chế “thỏa thuận” này làm cho công tác hành chính thêm tốn kém thời gian và có khi còn nhỡ cả công việc nếu một ngành, vì quyền lợi riêng, mà cản trở công việc của ngành khác. Nhược điểm có thể khắc phục bằng một vài điều chỉnh thích hợp của Thủ tướng Chính phủ.

4.- Về lâu dài, vấn đề phân chia thành mấy cấp hành chính là phù hợp cũng sẽ lại đặt ra. Trong thời gian mấy năm tới, nên đề xuất đề nghiên cứu 2 vấn đề: một mặt tiếp tục nghiên cứu vai trò của cấp huyện nên là một cấp hành chính đầy đủ hoặc không đầy đủ; mặt khác, điều kiện địa lý của đất nước và năng lực phát triển của các vùng rất khác nhau đặt ra vấn đề, ngoài số lượng khá lớn các tỉnh mà diện tích khá nhỏ có cần một cách quản lý nào đó theo vùng về một số mặt nhất định không? Kinh nghiệm quản lý hành chính theo vùng trên địa bàn một số nước cũng có thể cho chúng ta một số kinh nghiệm để tham khảo.

VII.- VẤN ĐỀ GIẢM BỐT GIẤY PHÉP, GIẢM BỐT PHÊ CHUẨN, GIẢM BỐT THỦ TỤC PHIÊN HÀ

1.- Trong 5 năm vừa qua, vấn đề giảm bớt phiên hà trong các giao dịch hành chính đã có nhiều tiến bộ, rất nhiều cơ quan của Trung ương và địa phương đã thí điểm cơ chế một cửa, một dấu và được nhân dân hoan nghênh. Trong 5 năm tới, cần hoàn thiện thành chế độ chính thức và áp dụng đại trà trong mọi cơ quan hành chính nhà nước.

2.- Vấn đề giảm bớt giấy phép, nhất là giấy phép hành nghề, đã được Chính phủ quan tâm từ nhiều năm nay và đã đạt được nhiều tiến bộ trong chính sách có thể gọi là “phi điều tiết hóa”. Tuy nhiên, đây là vấn đề liên quan đến quyền hạn và quyền lợi của nhiều cơ quan nhà nước, cho nên nếu không chú ý thường xuyên thì rất có thể cơ chế xin cho lại có dịp quay trở lại (Có khi văn bản của Chính phủ chú ý giảm bớt giấy phép, nhưng một vài văn bản luật lại vô tình để tăng lên thêm). Nói chung, trong lĩnh vực này vẫn còn dư địa để cải cách: thí dụ như trong việc xây dựng công trình, nếu chỉ còn giữ lại 01 giấy phép xây dựng thì sẽ được hoan nghênh hơn hiện nay, phải có giấy phép quy hoạch, giấy phép xây dựng, giấy cho phép đưa vào vận hành, sử dụng, chưa kể đến giấy phép hành nghề kiến trúc hoặc xây dựng.

Kiến nghị trong thời gian tới tiến hành một đợt rà soát lại và tiếp tục xử lý những giấy phép không cần thiết, tạo ra một mặt bằng thông thoáng mới. Đây cũng là một biện pháp bổ sung để ngăn chặn tiêu cực, tham nhũng.

VIII.- HỢP LÝ HÓA VÀ HIỆN ĐẠI HÓA MỘT BƯỚC CÔNG TÁC HÀNH CHÍNH

1.- Công cuộc CCHC ngoài tác dụng hỗ trợ cho cải cách kinh tế, chính trị, văn hóa, thì trước hết phải đổi mới bản thân công tác hành chính nhà nước.

Mục đích ưu tiên của đổi mới công tác hành chính nhà nước phải là nâng cao hiệu quả và hiệu suất của công tác hành chính, thực hiện công bằng xã hội, nâng cao ý thức dân chủ và pháp trị trong quan hệ với các tổ chức, doanh nghiệp và nhân dân. Hiệu quả là phần kết quả đạt được so với mục tiêu đề ra, còn hiệu suất là kết quả đạt được so với phần vốn vật chất và nhân lực đã bỏ ra. CCHC phải có tác dụng không chỉ nâng cao hiệu quả và hiệu suất mà còn phải nâng cao chất lượng công tác hành chính, chú trọng đến công bằng xã hội và khía cạnh chính trị trong quản lý hành chính, tức ý thức dân chủ và pháp trị trong các mối quan hệ hành chính.

Mục tiêu hiệu quả có thể nâng cao dựa vào thực hiện mấy nguyên tắc sau:

-- Quy trình ra quyết định thực hiện theo con đường ngắn nhất, gạt bỏ được những trùng lặp, làm thay không cần thiết và tránh được những ngăn cách, thỏa thuận đã nêu ở phần trên.

-- Mỗi việc chỉ do một tổ chức hay cá nhân phụ trách, có quyền quyết định đồng thời chịu trách nhiệm cuối cùng về quyết định của mình. Không để bất cứ việc gì có 2 cơ quan cùng có ý kiến quyết định, kể cả cơ quan Đảng.

2.- Cần sớm triển khai dự án Chính phủ điện tử, trước hết ở các thành phố lớn, trong một số ngành và công việc có nhiều giao dịch hành chính với doanh nghiệp hoặc nhân dân. Trước năm 2010, nên thực hiện đại trà ở ngành nhà đất, đăng ký và theo dõi hoạt động doanh nghiệp, theo dõi hoạt động của các dự án đầu tư, kể cả đầu tư ngoài nhà nước.

Áp dụng Chính phủ điện tử không những có thể bảo đảm công việc hành chính chạy thông suốt một cách tự động mà còn là phương pháp chống tiêu cực rất có hiệu quả.

3.- Nghiên cứu triển khai việc mở rộng mạng lưới các tổ chức ngoài doanh nghiệp và cơ quan nhà nước, các tổ chức trung gian, hỗ trợ, dịch vụ không chủ yếu vì lợi nhuận và các tổ chức phi chính phủ khác, tạo điều kiện cho các hoạt động xã hội triển khai thuận lợi.

IX.- NHỮNG VIỆC CẦN HOÀN THÀNH TRONG GIAI ĐOẠN 2006-2010

1.- Dù có khó khăn trở ngại, cũng cần hoàn thành việc xóa bỏ chế độ chủ quản đối với doanh nghiệp nhà nước, tách hẳn chính quyền cơ sở doanh nghiệp.

2.- Về cơ bản, hình thành mô hình tổ chức sự nghiệp tự chủ, tự chịu trách nhiệm, tự hạch toán một phần hoặc toàn phần song song với cơ chế Nhà nước bảo đảm điều kiện tối thiểu phát triển lĩnh vực sự nghiệp có chất lượng ngày càng cao

3.- Hoàn thiện việc phân cấp quản lý trên địa bàn toàn quốc, đồng thời hoàn thành việc nghiên cứu về cấp huyện và sáng kiến về khai thác cấp vùng.

4.- Tổ chức nghiên cứu sâu về phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và Chính phủ trên góc độ CCHC, đồng thời cho phép nghiên cứu về thể chế tổng thể “Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, Nhân dân làm chủ”

5.- Áp dụng đại trà chế độ một cửa, một con dấu trong giải quyết các công việc và yêu cầu của các doanh nghiệp và của nhân dân.

6.- Căn cứ theo chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ trong giai đoạn mới, nghiên cứu điều chỉnh, sắp xếp lại bộ máy quản lý nhà nước và chương trình đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nhà nước .

7.- Thực hiện một bước chương trình Chính phủ điện tử đạt kết quả cụ thể.

Hà Nội, tháng 9 năm 2006