

Cải cách hành chính nhà nước và vấn đề NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ ĐỐI VỚI NGÀNH, LĨNH VỰC

■ BÙI SĨ HIỂN (*)

Hoạt động quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực những năm qua tuy đạt được một số kết quả nhất định, song thực tế cho thấy hiệu quả còn nhiều hạn chế. Nguyên nhân chung chủ yếu là:

- Đội ngũ cán bộ, công chức còn nhiều điểm yếu kém, tinh thần, trách nhiệm, năng lực chuyên môn, kỹ năng hành chính, phong cách làm việc chậm đổi mới; một số cán bộ, công chức chưa được đào tạo, bồi dưỡng những kiến thức chuyên môn tối thiểu về chuyên ngành kinh tế - kỹ thuật và kiến thức về quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực; nhận thức về vai trò và chức năng của quản lý nhà nước chưa thật rõ ràng, thống nhất... vì vậy, hiệu quả công tác chưa cao.

- Nội dung văn bản pháp luật về ngành, lĩnh vực hiện nay tuy có nhiều tiến bộ, nhiều nội dung mới nhưng với những khuyết tật (thiếu tính toàn diện, không đồng bộ, thống nhất) chưa đủ tạo nên một môi trường pháp lý ổn định, phù hợp với nền kinh tế thị trường. Hệ thống cơ chế, chính sách trong từng ngành, từng lĩnh vực chưa rõ ràng dẫn đến văn bản pháp luật hình thành một cách chắp vá và có rất nhiều sơ hở. Nhiều chủ trương, chính sách, quy định pháp luật ra đời trong cơ chế tập trung quan liêu bao cấp ít nhiều chịu ảnh hưởng của tư tưởng giáo điều, duy ý chí đến nay chưa được kịp thời sửa đổi, bổ sung. Mặc dù thời gian qua đã khắc phục, nhưng vẫn còn

nhiều văn bản có nội dung mâu thuẫn, chồng chéo nhau, rất khó vận dụng, nhiều nội dung không còn phù hợp mà vẫn chưa được kịp thời xem xét bổ sung, sửa đổi hoặc công bố bãi bỏ một cách triệt để. Các văn bản quy phạm pháp luật về ngành, lĩnh vực trước đây, chủ yếu chỉ được ban hành ở hình thức văn bản dưới luật. Văn bản ban hành các quy chuẩn, tiêu chuẩn xây dựng, các định mức kinh tế - kỹ thuật chiếm vị trí cực kỳ quan trọng trong hệ thống văn bản pháp luật của ngành, lĩnh vực, song việc ban hành nhóm văn bản quy phạm về kinh tế - kỹ thuật này hiện nay chưa được các cơ quan quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực thống nhất quản lý và chưa được pháp điển hoá thành một hệ thống thống nhất, đồng bộ và đầy đủ. Việc quản lý áp dụng các tiêu chuẩn có nơi, có lúc chưa theo đúng quy định hiện hành.

Nhằm bảo đảm đạt kết quả trong cải cách hành chính nhà nước thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, chuẩn bị hội nhập kinh tế quốc tế, việc xác định đúng đắn những nguyên nhân dẫn đến hiệu quả của quản lý nhà nước đối với ngành hay lĩnh vực kinh tế - kỹ thuật với tư cách là ngành, lĩnh vực cấu thành nền kinh tế quốc dân có một vai trò hết sức to lớn, đòi hỏi phải thực hiện một cách đồng bộ hàng loạt biện pháp khác nhau. Trong khuôn khổ bài viết này chúng tôi chỉ nêu và trao đổi một số biện pháp cơ bản, quan trọng nhất.

(*) Phó Vụ trưởng Vụ KHTK - Bộ Xây dựng

Thứ nhất, cần nhận thức đúng và đầy đủ nội dung chức năng, nhiệm vụ về "quản lý nhà nước" hay "thống nhất quản lý nhà nước" đối với ngành hay lĩnh vực.

Trên cơ sở các quy định của Luật chuyên ngành; căn cứ các Nghị định số 86/2002/NĐ-CP ngày 05/11/2002 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ, Nghị định quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của từng bộ, ngành cụ thể và các văn bản pháp luật liên quan, cần làm rõ:

Về chức năng: Bộ, cơ quan ngang bộ được giao thực hiện chức năng "quản lý nhà nước" hay "thống nhất quản lý nhà nước" đối với ngành hay những lĩnh vực công tác gì trên phạm vi cả nước. Chẳng hạn, Điều 1, Nghị định số 36/2003/NĐ-CP ngày 04/4/2003 quy định: "Bộ Xây dựng là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về: xây dựng; vật liệu xây dựng; nhà ở và công sở; kiến trúc, quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng nông thôn; hạ tầng kỹ thuật đô thị.v.v... Điều 112, Luật Xây dựng quy định: "Bộ Xây dựng chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện việc thống nhất quản lý nhà nước về xây dựng".

Về nhiệm vụ quản lý nhà nước: từ cách thức quy định chức năng của bộ, ngành nêu trên, nhiệm vụ quản lý nhà nước của bộ, ngành, lĩnh vực như hiện nay nên tập trung vào những nội dung chủ yếu sau đây:

Một là, xây dựng, trình Chính phủ phê duyệt và chỉ đạo thực hiện các chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết, nghị định hàng năm theo yêu cầu quản lý nhà nước của bộ; các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, cơ chế, chính sách về phát triển theo các lĩnh vực hoạt động được giao;

Hai là, ban hành hoặc trình cấp có thẩm quyền ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật theo những lĩnh vực được giao, tạo môi trường pháp lý thuận lợi để các tổ chức, cá nhân thuộc mọi thành phần kinh tế được tự do, bình đẳng trong các hoạt

động sản xuất - kinh doanh của ngành, lĩnh vực;

Ba là, thống nhất quản lý việc ban hành các quy chuẩn, tiêu chuẩn, các quy trình, quy phạm và các định mức kinh tế - kỹ thuật để áp dụng chung trong toàn ngành, lĩnh vực; ban hành về cơ bản hoặc thẩm định (thỏa thuận) để các Bộ phối hợp quản lý chuyên ngành ban hành một số tiêu chuẩn, quy trình, quy phạm, định mức kinh tế - kỹ thuật đặc thù của chuyên ngành;

Bốn là, tổ chức thanh tra, kiểm tra việc ban hành và việc thực hiện pháp luật về những lĩnh vực được giao trong phạm vi cả nước; giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật chuyên ngành; tổng kết, đánh giá rút kinh nghiệm công tác quản lý nhà nước trong toàn ngành, lĩnh vực.v.v...

Thứ hai, thực hiện phân công, phân cấp, uỷ quyền, tăng cường công tác phối hợp trong quản lý nhà nước giữa các cơ quan quản lý nhà nước.

Phân công và tổ chức thực hiện các chức năng, nhiệm vụ được giao mà không rõ ràng giữa các cấp, các ngành thường là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến hiện tượng nội dung quản lý nhà nước trùng lặp giữa các cấp, các ngành và do vậy có nhiệm vụ được nhiều cấp, nhiều ngành "ôm", có nhiệm vụ lại không cấp nào, ngành nào quan tâm thực hiện dẫn đến hiệu quả quản lý nhà nước không cao. Trong thời gian gần đây, xu thế phân cấp ngày càng tỏ ra có hiệu quả không chỉ trong quản trị kinh doanh mà còn cả trong hoạt động quản lý nhà nước. Căn cứ vào phân cấp, uỷ quyền của Chính phủ, các bộ, ngành, địa phương tiến hành phân cấp, uỷ quyền một cách rành mạch và mạnh mẽ hơn cho cấp dưới để nhằm tăng quyền tự chủ, đồng thời tăng thêm trách nhiệm cho đơn vị cơ sở cùng tham gia hoạt động quản lý nhà nước. Các cấp cơ sở đã nhận được thêm nhiều nhiệm vụ, tuy nhiên, quá trình phân cấp vẫn chưa được thực hiện một cách đồng bộ và toàn diện: phân cấp nhiệm vụ không

diễn ra đồng thời với phân cấp quyền lực, tổ chức và đặc biệt là phân cấp về tài chính và ngân sách. Ủy quyền rồi, mà cơ quan quản lý nhà nước cấp trên vẫn phải chịu trách nhiệm trước pháp luật đối với những công việc đã ủy quyền. Phân cấp, ủy quyền, nhưng vẫn bảo đảm được sự quản lý nhà nước. Nguyên tắc được tuân thủ là: chỉ ủy quyền những gì mà mình có quyền theo luật định, những gì được cấp trên ủy quyền thì không được ủy quyền lại cho người khác.

Thứ ba, xây dựng và hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật chuyên ngành, bảo đảm tính thống nhất, tính đồng bộ, đầy đủ, hợp hiến hợp pháp, ổn định lâu dài, cởi mở và sát hợp với yêu cầu đòi hỏi thực tiễn của đời sống kinh tế - xã hội.

Trên cơ sở nhận thức đúng đắn và đầy đủ về nội dung và trên cơ sở phân công phân cấp rạch ròi chức năng, nhiệm vụ về quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực trong nền kinh tế nhiều thành phần hiện nay thì Nhà nước ta quản lý không những chỉ các doanh nghiệp nhà nước mà còn quản lý cả những doanh nghiệp thuộc những thành phần kinh tế khác nhau, Nhà nước với tư cách điều hành vĩ mô nền kinh tế, phải thực hiện sự định hướng, tạo lập các cân đối vĩ mô... Mọi ngành, mọi cấp, mọi người dân và cán bộ, công chức phải đổi mới một cách triệt để tư duy về nội dung của quản lý hành chính nhà nước, về một nhà nước cho phép, một nhà nước quyết định sang một nhà nước tạo khung khổ pháp luật, hạn chế tối đa mọi can thiệp mang tính áp đặt trực tiếp và chuyển sang hình thức tác động gián tiếp, nghĩa là Nhà nước không cần phải soi xét, bắt bẻ, cho phép... như trước đây nữa, mà Nhà nước thực hiện một cách thường xuyên và có hệ thống việc sửa đổi, bổ sung, xây dựng và hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật chuyên ngành, chẳng hạn, theo hướng pháp điển hoá, đưa ra những quy định, những quy phạm pháp luật, đặc biệt là những quy phạm ở các lĩnh vực còn thiếu để xã hội công dân theo đó mà làm ăn, để doanh nghiệp và tổ chức, cá

nhân được tự do kinh doanh theo pháp luật. Nhà nước chỉ cần hỗ trợ, giúp đỡ, định hướng, hướng dẫn, kiểm tra, đôn đốc, giám sát và chấn chỉnh trên cơ sở quy định của pháp luật hiện hành...

Hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật chuyên ngành, chẳng hạn, hệ thống văn bản pháp luật về xây dựng, về tài chính, ngân hàng... có nghĩa là làm cho cả hệ thống văn bản pháp luật về xây dựng, tài chính, ngân hàng... làm cho từng văn bản cũng như từng quy phạm trong các văn bản pháp luật đó được thống nhất với nhau không những về nội dung mà cả về hình thức, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, tính đầy đủ, phù hợp với yêu cầu của quản lý, với trình độ phát triển của ngành, lĩnh vực công tác được giao, cũng như phù hợp với sự phát triển của cả nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta trong thời kỳ đổi mới. Hệ thống văn bản pháp luật này, vì vậy, không những chỉ điều chỉnh một cách có hiệu quả các mối quan hệ kinh tế - xã hội đã định hình, mà bằng khả năng sáng tạo của mình, nó có thể đón bắt và điều chỉnh cả những quan hệ sẽ xuất hiện trong quá trình phát triển của ngành hay lĩnh vực trong tương lai. Điều quan trọng đối với các nhà hoạch định chính sách, các nhà làm luật của ngành, lĩnh vực hiện nay là phải xác định một cách hợp lý phạm vi đầy đủ những lĩnh vực quan hệ hình thành và phát triển trong hoạt động của ngành, lĩnh vực mà Nhà nước cần điều chỉnh. Nhà nước điều chỉnh tới đâu, điều chỉnh những lĩnh vực, những quan hệ nào. Còn những lĩnh vực quan hệ nào Nhà nước không cần thiết phải can thiệp điều chỉnh, mà là do các quy phạm xã hội khác điều chỉnh. Nhà nước quản lý hành vi con người, chứ không phải quản lý con người thông qua việc ban hành quy chế, chính sách, pháp luật liên quan đến hoạt động của ngành, lĩnh vực kinh tế. Cần xác định một cách đúng mức mức độ cụ thể, chi tiết của các văn bản Luật để sau khi luật được ban hành có thể đi ngay vào cuộc sống; tiến tới thực hiện quản lý nhà

nước đối với ngành, lĩnh vực chủ yếu bằng các văn bản Luật; giảm tối đa việc ban hành nghị định, thông tư và những văn bản hướng dẫn thi hành luật.

Thứ tư, tổ chức thực hiện nghiêm chỉnh và kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật được ban hành.

Xây dựng pháp luật và bảo đảm tuân thủ pháp luật một cách nghiêm minh là hai mặt của một vấn đề, là nội dung cơ bản của nhiệm vụ cải cách thể chế hành chính phù hợp với tiến trình cải cách hành chính nhà nước nói chung cũng như cải cách hành chính ở từng bộ, ngành nói riêng. Xây dựng một hệ thống văn bản pháp luật đầy đủ, thống nhất, đồng bộ, hợp hiến hợp pháp, "cởi mở", ổn định lâu dài và sát hợp với yêu cầu đòi hỏi thực tiễn của đời sống kinh tế - xã hội là việc đã khó, nhưng việc bảo đảm các văn bản pháp luật đó được thực hiện nghiêm chỉnh trong đời sống còn là việc làm khó khăn và phức tạp hơn rất nhiều.

Tổ chức triển khai thực hiện pháp luật về ngành, lĩnh vực, đưa pháp luật vào cuộc sống là nhằm làm cho doanh nghiệp, các tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài khi tham gia các hoạt động của từng ngành, lĩnh vực cụ thể biết luật để tự mình tổ chức công việc làm ăn hàng ngày theo pháp luật, đồng thời để kiểm tra lại việc làm luật, thi hành và áp dụng luật của các cơ quan quản lý nhà nước và cán bộ, công chức trong việc tổ chức quản lý nhà nước đối với hoạt động của từng ngành, lĩnh vực kinh tế. Bằng công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát và thường xuyên rà soát, hệ thống hoá các văn bản pháp luật... Nhà nước sẽ điều chỉnh nội dung các văn bản pháp luật về ngành, lĩnh vực cho sát hợp với yêu cầu đòi hỏi của quản lý, phù hợp với liên quan quốc tế liên quan, góp phần nâng cao hiệu quả của quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực kinh tế quốc dân trong giai đoạn hiện nay khi đất nước ta đang tiến tới hội nhập nền kinh tế quốc tế.

Thứ năm, cần tư duy đúng và phù hợp về tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ, công chức

Xác định cơ cấu cán bộ, công chức theo hướng tinh giản gắn với chức năng, nhiệm vụ được giao là cơ sở của việc xác định biên chế hợp lý. Phân định trách nhiệm rõ ràng, cụ thể giữa tập thể, cá nhân trong điều hành, giải quyết công việc; đổi mới và nâng cao trình độ năng lực, trau dồi đạo đức nghề nghiệp cho đội ngũ cán bộ, công chức phù hợp với yêu cầu nhiệm vụ của thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Đổi mới tư duy về tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ, công chức của các bộ, ngành ở Trung ương phải theo hướng giảm việc "phân bổ" và tăng phần soạn thảo, ban hành cơ chế, chính sách, pháp luật. Chức năng hoạch định chính sách dần dần chiếm ưu thế nổi trội hơn hẳn so với chức năng phân bổ nguồn lực. Đổi mới tư duy về nội dung của "quản lý nhà nước" hay "thống nhất quản lý nhà nước" đối với ngành, lĩnh vực của các cán bộ, công chức theo hướng "khuyến khích và giám sát" bằng cơ chế, chính sách, pháp luật chứ không phải "ra lệnh và cấp phép" như trước đây.

Hiệu quả quản lý nhà nước đối với một bộ, ngành hay lĩnh vực nói chung trong cơ chế kinh tế thị trường có điều tiết theo định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN phụ thuộc nhiều vào việc vận dụng một cách đồng bộ và hợp lý các biện pháp và phương pháp quản lý phù hợp, trong đó biện pháp về nhận thức đúng và đầy đủ về nội dung, phân công phân cấp thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm, quyền hạn cũng như cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý của bộ, ngành và của các sở chuyên ngành ở địa phương; biện pháp về xây dựng, hoàn thiện và ban hành cũng như tổ chức thực hiện hệ thống văn bản pháp luật bảo đảm chất lượng; nâng cao năng lực trình độ và đạo đức nghề nghiệp của đội ngũ cán bộ, công chức... là những biện pháp cơ bản nhất, quan trọng nhất nhằm nâng cao hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước đối với từng bộ, ngành hay lĩnh vực trong công cuộc cải cách hành chính nhà nước hiện nay. ■