

## NHÌN RA THẾ GIỚI

# HIỆN ĐẠI HOÁ NỀN HÀNH CHÍNH CÔNG Ở BỒ ĐÀO NHA

■ Nguyễn Trang Thu (\*)

Công cuộc hiện đại hoá nền hành chính công ở Bồ Đào Nha bắt đầu vào năm 1986 khi Chính phủ nước này khởi động một chương trình cải cách sâu sắc có tên gọi Chương trình hiện đại hoá hành chính (Programme of Administrative Modernisation - PAM). Chương trình này có cơ sở lý luận riêng, rất khác với những sáng kiến cải cách từng có trước đây ở nước này. Nó đã nhận được sự hậu thuẫn về chính trị và thể chế, mang lại những đổi thay to lớn, thể hiện trong cải cách cơ cấu, trong chiến lược và ngay trong việc xác định những mục tiêu cần đạt tới.

### 1. Nhận thức của Chính phủ

Nhận thức của Chính phủ luôn là xuất phát điểm cần thiết cho mọi ý tưởng cải cách. Chương trình hiện đại hoá nền hành chính của Chính phủ Bồ Đào Nha được xây dựng trên cơ sở những nhận thức sau:

- Xây dựng một nền hành chính công định hướng khách hàng là mục tiêu không chỉ của riêng nền hành chính công Bồ Đào Nha mà còn của toàn xã hội, bởi nền hành chính là một bộ phận không thể tách rời của xã hội;

- Trong bối cảnh châu Âu và thế giới đang không ngừng nảy sinh những thách thức về chính trị, kinh tế và xã hội, thì một điều cơ bản là phải tăng cường khả năng đáp ứng của nền hành chính công, cũng có nghĩa là khả năng đáp ứng của xã hội mà nền hành chính dựa vào. Hành chính công ngày càng phải làm việc với các dạng hành chính khác; việc ra quyết định cũng như việc giải quyết vấn đề sẽ ngày càng có ảnh hưởng lớn tới tiến trình phát triển của đất nước cũng như tới vị thế của

quốc gia trên trường quốc tế;

- Nền hành chính công phải là một nhân tố có ý nghĩa chiến lược đối với sự phát triển. Bên cạnh đó, nó phải bảo đảm các quyền của công dân.

Với những nhận thức như trên, hiển nhiên là việc hiện đại hoá hành chính cần tiến hành và mở rộng. Chương trình hiện đại hoá của Chính phủ bảo đảm ba nguyên tắc cơ bản: nâng cao chất lượng dịch vụ phục vụ công dân; tăng cường huy động và nâng cao kỹ năng của công chức; xây dựng nền hành chính kích thích được cả hoạt động lẫn năng lực của người dân Bồ Đào Nha.

### 2. Hành động của Chính phủ

Với những nhận thức trên, Chính phủ Bồ Đào Nha đã làm gì để hiện thực hoá chương trình hiện đại hoá nhiều tham vọng của mình? Có thể nêu một số hành động cụ thể đáng chú ý mà họ đã thực hiện, như sau:

#### Xác định lại mục tiêu cải cách.

Xác định mục tiêu cải cách rõ ràng và cụ thể là yêu cầu đầu tiên của bất cứ chương trình cải cách nào. Những vấn đề cần giải quyết thì có rất nhiều, song Chính phủ Bồ Đào Nha tập trung vào những mục tiêu dưới đây và coi đó là ưu tiên hàng đầu và lâu dài của chương trình cải cách:

*Thứ nhất*, nâng cao tiêu chuẩn của các dịch vụ công bằng cách: cung cấp thông tin cho người sử dụng dịch vụ về quyền của họ và về những thủ tục cũng như những đảm bảo trong mối quan hệ hành chính công - công dân; giao tiếp với khách hàng với tinh thần sẵn sàng phục vụ và thái độ nhã nhặn; giảm thiểu thời gian và sự chậm trễ trong xử lý yêu cầu.

(\*) Học viện Hành chính Quốc gia

*Thứ hai*, đơn giản hóa các thủ tục hành chính bằng cách giảm bớt những nghi thức rườm rà nhằm mục đích không chỉ vì mối quan hệ tốt đẹp hơn với người sử dụng dịch vụ mà còn để nâng cao lợi ích trên chi phí.

*Thứ ba*, cải thiện và nâng cao những kỹ năng của công chức hành chính nhằm lôi kéo họ đóng góp một cách sáng tạo vào công cuộc hiện đại hóa hành chính.

### **Đổi mới đầu tàu cải cách**

Thực ra, trước năm 1986, tức là trước khi PAM được khởi xướng, Bồ Đào Nha cũng đã thực hiện một số chương trình cải cách nền hành chính công song không hiệu quả. Một trong những lý do là tất cả những chương trình này đều do một cơ quan điều hành, có tên là *Ban Bí thư Nhà nước*. Cơ quan này rất cồng kềnh, gồm rất nhiều ban giám đốc, hội đồng và ủy ban và bị chi phối bởi hàng loạt những luật lệ khiến cho những tiến trình sáng tạo và đổi mới bị hạn chế. Một trong những động thái đầu tiên, cũng có thể coi là một thành công bước đầu của PAM, là đã giải tán *Ban Bí thư Nhà nước về hành chính công*. Hành động mạnh dạn này đã mang lại những thay đổi đáng kể, đó là:

- Tất cả các nhiệm vụ liên quan việc theo dõi và chỉ đạo về mặt pháp lý và hành chính của nền hành chính công đều được kết nối với nhau và giao cho một ban duy nhất và chịu trách nhiệm báo cáo trước Thủ tướng.

- Những vấn đề đổi mới được trao cho một đơn vị nhỏ gọi là *Ban Thư ký phụ trách hiện đại hóa hành chính* và đơn vị này chịu trách nhiệm báo cáo trực tiếp trước Thủ tướng. Cho đến nay, ban này vẫn duy trì trạng thái ban đầu. Việc thành lập và hoạt động của ban này dựa trên những đặc điểm là: ngay từ đầu, được Thủ tướng hỗ trợ và chiếm một vị trí đặc biệt trong nền hành chính; không hoạt động theo thông lệ hàng ngày mà chỉ làm việc theo những dự án và chương trình được chính Thủ tướng thông qua hàng năm; nhân sự gọn nhẹ, chỉ khoảng 20 người nhưng đều là những chuyên gia hàng đầu trên một số lĩnh vực (kinh tế, luật, khoa

học xã hội, xử lý dữ liệu.v.v...) được tuyển dụng từ cả khu vực tư lẫn khu vực công.

### **Phi tập trung hoá**

Các nhà lãnh đạo Bồ Đào Nha cho rằng, kết quả của công cuộc hiện đại hóa hành chính không phải là một sản phẩm cuối cùng mà là nửa thành phẩm, bởi vì nguyên tắc có tính định hướng của nó nhằm khuyến khích và tạo điều kiện cho các cơ quan nâng cao chất lượng dịch vụ đối với công chúng. Thực tế, không một cơ cấu trung ương nào có khả năng dù chỉ là để thử thay thế tất cả những cơ quan thành phần. Do vậy, phân quyền được xác định là đặc trưng thứ ba của PAM.

### **3. Những kết quả đạt được**

Những nỗ lực và sáng tạo bền bỉ của Chính phủ và người dân Bồ Đào Nha trong thực hiện PAM đã mang lại một số kết quả đáng chú ý:

Ban hành nhiều chỉ thị liên quan việc nhận và xử lý các vụ việc, ý kiến từ công chúng. Triển khai một chiến dịch tuyên truyền sâu rộng thông qua các hình thức như tờ rơi, áp phích, tài liệu hướng dẫn, băng hình và các sáng kiến đào tạo để quảng bá và giáo dục nhằm tăng cường nhận thức của cộng đồng đối với công cuộc hiện đại hóa hành chính;

- Tinh giản đội ngũ công chức;
- Một số dịch vụ công được mở vào giờ nghỉ trưa để tiếp tục phục vụ người dân;
- Thiết lập một số văn phòng lưu động để giải quyết những vấn đề như đóng thuế và phát chứng minh thư;
- Xây dựng cơ sở dữ liệu (INFOCID) cung cấp thông tin cho công dân về các loại thủ tục và dịch vụ. Vào giai đoạn khởi điểm, cơ sở dữ liệu này dựa trên băng hình (video-text) nhưng hiện nay được bổ sung những hệ thống đa phương tiện (bao gồm văn bản, biểu đồ, âm thanh v.v.). Một trong những điểm đáng chú ý là cơ sở dữ liệu này có sự tham gia của hơn 30 nhà cung cấp thông tin thuộc các lĩnh vực như giáo dục, thanh niên, việc làm v.v. và thông tin có thể được cung

cấp ngay tại điểm tiếp xúc đầu tiên với khách hàng;

- Lắp đặt trang thiết bị đa phương tiện tại các khu vực trung tâm, nhờ đó việc tiếp cận thông tin dễ dàng hơn. Hiện nay, các kế hoạch nhằm giảm bớt khoảng cách địa lý và xã hội đối với những dịch vụ này vẫn đang tiếp tục tiến hành nhằm cung cấp cho công dân mọi thông tin cần thiết mà không cần phải đi tới các cơ quan hành chính. Yếu tố sáng tạo nhất của hệ thống này chính là tính dễ tiếp cận. Để đạt được điều đó, cần có nỗ lực chung và sự phối hợp chặt chẽ của nhiều cơ quan. Nhờ vào việc xóa bỏ ranh giới và từ bỏ những gì mà trước đây là độc quyền của từng khu vực có ranh giới riêng biệt, đã hình thành một thái độ đúng đắn có thể gọi là thái độ "thời kỳ hậu quan liêu" theo đó các cơ quan, các khu vực sẵn sàng hợp tác và chia sẻ thông tin;

- Nghi lễ hành chính đơn giản hóa đáng kể;

- Chế độ lương hành chính công được xây dựng từ năm 1935 đã thay thế bằng một chỉ số lương mới áp dụng cho tất cả các nhóm nghề nghiệp;

- Thông qua *Luật Thủ tục hành chính*. Luật này từng được hứa hẹn trong suốt 30 năm nhưng mới chỉ được áp dụng làm khuôn khổ pháp lý cho mối quan hệ giữa nền hành chính với công dân. Luật này điều chỉnh các vấn đề như các thủ tục và thông lệ liên quan đến những nguyên tắc tiếp cận thông tin, ban hành luật, tính minh bạch và sự tham gia vào quá trình ra quyết định.

#### **4. Thay đổi văn hóa hành chính và tâm lý hành chính - những điều kiện của thành công**

Tất nhiên, để cải cách thành công, cần rất nhiều điều kiện khách quan và chủ quan. Tuy nhiên, Bồ Đào Nha đặc biệt chú trọng yếu tố văn hóa và tâm lý hành chính. Cũng có thể coi đây là một kinh nghiệm mang đặc trưng riêng có của Bồ Đào Nha trong hiện đại hóa nền hành chính.

Đối với Bồ Đào Nha, một điểm quan trọng cần lưu ý là: những nỗ lực thực hiện và duy trì

dựa rất nhiều vào quan niệm cho rằng xã hội sẽ chỉ ưu ái nền hành chính và nhà nước với điều kiện phải cải thiện các dịch vụ công. Mục tiêu quan trọng này đòi hỏi thay đổi sâu sắc trong nền văn hóa hành chính và tâm lý hành chính mà ở đó có sự tham gia của các nhà lãnh đạo chính trị, các nhà sáng tạo ý tưởng, toàn xã hội, công dân, các doanh nghiệp và các công chức. Cùng với sự tham gia của những cộng đồng này, việc liên tục truyền tải tới công chúng một cách có hệ thống những thông điệp về những dịch vụ tốt hơn cũng góp phần tích cực mang lại những dịch vụ công tốt hơn. Những điểm sau đây được coi là đáng chú ý:

- *Thứ nhất*, những tài liệu trực tiếp liên quan đến hiện đại hóa hành chính thâm nhập sâu và vững chắc vào trong nền hành chính cũng như trong cộng đồng và các thực thể tư nhân.

- *Thứ hai*, cần phải tham chiếu những phương pháp làm việc mà các bộ đã áp dụng. Theo yêu cầu của Thủ tướng, mỗi bộ phải thành lập một kế hoạch nhánh về hiện đại hoá hành chính của bộ mình để cải thiện chất lượng dịch vụ. Những kế hoạch này tất nhiên phải đồng bộ với chương trình chung. Các kế hoạch nhánh, cùng với sự tư vấn từ Ban Thư ký sẽ hình thành một mạng lưới mà trong đó tất cả các thông tin liên quan được liên kết và sử dụng chung. Họp hành, làm việc và đào tạo được tổ chức trên những nền tảng chung.

- *Thứ ba*, đã áp dụng những hình thức giao tiếp mới. Trước đây, giao tiếp hành chính được thực hiện chủ yếu thông qua Công báo chính thức. Kể từ khi thực hiện PAM, tất cả những đổi mới và thay đổi pháp lý được xuất bản dưới dạng áp phích, tranh cổ động, tờ rơi, tài liệu hướng dẫn, văn bản kỹ thuật... những khẩu hiệu nâng cao chất lượng dịch vụ công được in trên các vật phẩm văn phòng như bút, cặp nhựa, file tài liệu v.v; phim video được sử dụng trong đào tạo và để phổ biến những thông điệp kêu gọi cải thiện tình trạng tiếp cận thông tin và đơn giản hoá thủ tục.

- *Thứ tư*, đã và đang thực hiện một chương trình đào tạo nghề dưới sự đồng tài trợ tài chính của Ủy ban châu Âu. Các trường đại học, các hiệp hội và liên hiệp khoa học cũng

được tham gia vào chương trình này. Các vụ đào tạo nghề ở cả cấp trung ương và địa phương gần đây được cấu trúc lại cho hợp lý hơn và đơn giản hơn.

- *Thứ năm*, đưa ra những phương pháp tư vấn thường xuyên cho cả công dân và các cơ sở kinh tế. Tại các công sở giao dịch trực tiếp với công dân, đặt những hộp thư góp ý, cũng như sổ phê bình, thể hiện sự cởi mở của nền hành chính. Đã thành lập một uỷ ban mà thành viên tham gia đến từ những doanh nghiệp hoặc những dịch vụ thường liên quan đến doanh nghiệp gọi là Uỷ ban về Quan hệ doanh nghiệp - hành chính chịu trách nhiệm duy trì đối thoại thường xuyên giữa doanh nghiệp với nền hành chính nhằm mục đích giảm bớt các thủ tục và xoá bỏ, ngăn chặn tệ quan liêu.

- *Thứ sáu*, nỗ lực nhằm tăng cường tuyên truyền cho toàn xã hội. Hiện đại hoá hành chính có mục tiêu cải thiện dịch vụ công, vì vậy rất cần phải khuyến khích công dân và các đơn vị kinh tế tham gia tiến trình thay đổi bằng cách sử dụng khả năng của họ và kích thích họ. Thay đổi là chủ đề nhạy cảm, do đó, là khó khăn. Muốn đạt mục đích, cần hết sức chú trọng tuyên truyền, giáo dục, trong đó các phương tiện thông tin đại chúng đóng vai trò quan trọng. Một số sáng kiến sau đây có thể coi là nổi bật và có tác dụng rất tích cực:

- Năm 1990, Chính phủ lập ra Ngày Quốc gia chống quan liêu để kêu gọi và khuyến khích công dân, doanh nghiệp và công chức cải thiện chất lượng dịch vụ công;

- Nội các thông qua Luật Thủ tục Hành chính; Thủ tướng thường xuyên thị sát các dịch vụ công khác nhau trong chương trình PAM;

- Tổ chức các cuộc thi báo chí với chủ đề chống quan liêu;

- Các phương tiện thông tin đại chúng thường xuyên tổ chức các cuộc phỏng vấn về những vấn đề liên quan đến hiện đại hoá hành chính;

- Năm 1992, tổ chức "Cuộc thi quốc gia

về ý tưởng cho chất lượng nền hành chính" thu hút gần 300 công trình từ tất cả các lĩnh vực; một số ý tưởng hay đã được áp dụng vào thực tế;

- Lập ra nhiều giải thưởng và danh hiệu để tôn vinh và khuyến khích;

- Tổ chức những cuộc triển lãm về đề tài hành chính công, quá khứ, hiện tại và tương lai; trong khuôn khổ những chia sẻ thông tin với công chúng, đã xuất bản nhiều ấn phẩm phổ biến kiến thức về pháp luật và hành chính;

- Đã thông qua Hiến chương chất lượng dịch vụ công;

- Tổ chức nhiều cuộc đối thoại giữa chính quyền, doanh nghiệp và công đoàn nhằm thúc đẩy hiện đại hoá và nâng cao chất lượng và năng lực cạnh tranh của nền hành chính.

## 5. Viễn cảnh

Trong tương lai, nâng cao chất lượng dịch vụ là quan tâm cơ bản hàng đầu. Thủ tướng Bồ Đào Nha rất coi trọng vấn đề chất lượng ở quy mô quốc gia, do đó tất cả các lĩnh vực phải phối hợp với nhau trong một thể thống nhất và mạch lạc.

Quan tâm thứ hai là tính hợp lý trong phân quyền và phân bổ nguồn lực. Thay cho việc "nhúng tay" vào mọi việc, nhà nước sẽ rút dần khỏi một số lĩnh vực và công việc nhất định. Việc này đòi hỏi nhiều cố gắng vì nhà nước vẫn có xu hướng "ôm" tất cả công việc cần giải quyết. Và bởi tính hạn chế của các nguồn lực, lại thêm sức ép chi tiêu, cần phải phân bổ nguồn lực sao cho phù hợp với cơ cấu và đạt năng suất cao nhất có thể.

Cuối cùng nhưng không kém phần quan trọng là tiếp tục với chương trình đào tạo nghề mục tiêu cao để nâng cao năng lực của công chức, từ đó cải thiện chất lượng dịch vụ. Đào tạo nghề là một công cụ quan trọng để thay đổi tâm lý và để mang đến những sáng tạo, những cái mới. ■

*(Theo tài liệu của Portuguese Secretariat of State for Administrative Modernisation)*