

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ HIỆU LỰC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

■ TS. VŨ THANH SƠN (*)

1. Tiếp cận về hiệu lực quản lý của nhà nước

Hiệu lực thể hiện công lực, sức mạnh của sự tác động, điều khiển hay định hướng mục tiêu của chủ thể điều khiển tới các đối tượng bị điều khiển. Hiệu lực quản lý nhà nước chính là công lực nhà nước thể hiện quyền lực của bộ máy nhà nước chi phối xuống các đối tượng bị quản lý trong hệ thống bằng những công cụ pháp lý, chính sách, quyết định phù hợp với những quy luật khách quan nhằm đạt mục tiêu quản lý và thỏa mãn nhu cầu thực tiễn xã hội.

Trong phạm vi nhất định, hiệu lực quản lý của nhà nước thể hiện tập trung trong việc hoạch định chính sách, quyết định quán xuyên hoạt động thực thi một cách nghiêm ngặt theo khuôn khổ nhất định nhằm đạt mục tiêu quản lý như mong muốn. Như vậy, hiệu lực quản lý của nhà nước liên quan tới nhiều khâu cơ bản trong chu trình quản lý, gồm: (i) con người với tư cách nhân vật trọng tâm trong các khâu của chu trình (ii) nội dung chính sách, quyết định gắn với thực tiễn, (iii) cơ chế, công cụ và tiền đề kinh tế - kỹ thuật bảo đảm hoạt động thực thi và giám sát, xử lý.

Cần phải nhận thức rằng các chính sách, quyết định là kết quả nhận thức các quy luật và vận dụng các quy luật, đặc biệt những quy luật kinh tế để quản lý nền kinh tế vận động theo một định hướng, mục tiêu đã lựa chọn hay đáp ứng tốt những nhu cầu thực tiễn đòi hỏi. Khả năng nhận thức ảnh hưởng quyết định tới chất lượng chính sách, quyết định. Nếu chủ thể ra quyết định vượt qua cấp độ nhận thức cảm tính,

kinh nghiệm lên cấp độ lý tính, những quyết định đưa ra sẽ đúng đắn, vững chắc và sát thực hơn. Khi đó "nguyên tắc tương hợp" sẽ phát huy hiệu lực cao. Tức là, mục tiêu quản lý của nhà nước sẽ được hiện thực hóa trên cơ sở biết vận dụng phù hợp các quy luật thị trường.

Nếu chỉ đưa ra chính sách, quyết định đúng đắn thì chưa đủ phản ánh hiệu lực quản lý nhà nước. Năng lực quản lý nhà nước còn thể hiện ở việc lựa chọn thời điểm và quá trình kinh tế - xã hội phù hợp để đưa chính sách vào cuộc sống một cách tốt nhất, thỏa mãn những yêu cầu thực tiễn đang đòi hỏi. Ngược lại, việc vận dụng chính sách, quyết định vào cuộc sống đúng vào thời điểm có nhiều khó khăn hay thiếu các công cụ hỗ trợ cần thiết sẽ không đem lại hiệu quả cao, tức là hiệu lực của chính sách đó cũng giảm đáng kể so với yêu cầu thực tiễn.

Một trong những điểm mấu chốt của hiệu lực quản lý là xác định đúng và đầy đủ những điều kiện để hiện thực hóa chính sách, quyết định phù hợp với hoàn cảnh cụ thể. Nói cách khác, "khả năng thanh toán" của chính sách, quyết định là tiền đề tiên quyết bảo đảm tính hiệu lực quản lý của nhà nước. Tức là, các chính sách, quyết định quản lý cần phải xây dựng dựa trên những nền tảng cơ sở kinh tế - kỹ thuật hiện thực chứ không phải dựa trên những "cái vô hư, không khí". Nếu thiếu những tiền đề đó, mọi quyết định hay chính sách chỉ là suông, "hồ khẩu hiệu" mà không bao giờ trở thành hiện thực. Rõ ràng, mục tiêu chính sách, quyết định cần phải dựa trên những nghiên cứu khoa học tin cậy, xuất phát từ nhu cầu thực tiễn kinh tế - xã hội, không thể duy ý chí.

(*) Trưởng khoa Kinh tế chính trị, Học viện Chính trị - Hành chính Khu vực I

Bộ máy quản lý xuyên toàn bộ chu trình quản lý đóng vai trò quan trọng trong việc khẳng định tính hiệu lực của hệ thống quản lý nhà nước. Về lý thuyết, hai mối tương quan quản lý thuận - nghịch cần được vận hành trôi chảy, nhất quán đối với từng mắt xích thông tin quản lý bởi đội ngũ công chức chuyên môn sâu, công tâm và trách nhiệm cao. Dòng thông tin thuận từ trung tâm trên xuống bảo đảm mệnh lệnh điều khiển hành vi tuân thủ và giám sát, điều chỉnh. Dòng thông tin nghịch từ dưới lên phản ánh sự phản hồi, kết quả thực thi mệnh lệnh. Những dòng thông tin quản lý này đòi hỏi chính xác, công khai, minh bạch và dân chủ. Việc đánh giá và xem xét lại thường xuyên những dòng thông tin quản lý là cần thiết nhằm có những điều chỉnh kịp thời, đáp ứng tốt hơn nhu cầu xã hội.

Một điểm quan trọng nữa bảo đảm tính hiệu lực quản lý của nhà nước là xác định và thực thi chuỗi trách nhiệm quản lý xuyên suốt cả hệ thống quản lý nhà nước. Trách nhiệm gắn liền với quy định luật pháp và các nguyên tắc đạo đức, theo đó những người chịu trách nhiệm phải tuân thủ khi thực hiện nhiệm vụ của mình⁽¹⁾. Trách nhiệm tổ chức và trách nhiệm cá nhân công chức là “chất xúc tác và chất kết dính” trong tất cả mọi khâu của bộ máy quản lý nhà nước.

Về lý thuyết, thực hiện tốt trách nhiệm quản lý làm cho bộ máy nhà nước trở nên hiệu lực và chu đáo hơn bởi xác định rõ ràng chức năng, quyền hạn và nhiệm vụ cụ thể của từng đối tượng quản lý và bị quản lý, của từng tổ chức và cá nhân. Trách nhiệm được quy định cụ thể và rõ ràng đối với từng tổ chức và cá nhân trong tổ chức đó thông qua quy chế và hệ thống phân công nhiệm vụ tương ứng với vị trí trong bộ máy. Công tác đánh giá năng lực công chức cũng gắn liền với những quy định này. Thực hiện tốt nhiệm vụ hay chưa hoàn thành nhiệm vụ phải được phân định công minh bằng các hành động thưởng-phạt kịp thời và chính đáng⁽²⁾. Việc thực thi trách nhiệm phải được giám sát bằng luật pháp, quy tắc chuẩn mực, vì thế công chức không thể hành động tùy tiện vô tổ chức và thiếu lương tâm nghề nghiệp.

2. Một số vấn đề về hiệu lực quản lý của nhà nước ở Việt Nam

Với cách tiếp cận như phân trên đã luận

giải, phân tiếp theo sẽ phân tích so sánh với những vấn đề cụ thể của Việt Nam. Cụ thể, có thể khái quát 4 vấn đề chính sau:

Thứ nhất, nền quản trị công của Việt Nam còn nhiều lạc hậu.

Do nhiều lý do lịch sử khác nhau, nền quản trị công ở Việt Nam chịu ảnh hưởng của nhiều trường phái, bao hàm tiếp cận của các nước xã hội chủ nghĩa Đông Âu như Liên Xô, một số tiếp cận của các nước phương tây như Pháp và nhiều quốc gia khác. Do vậy, theo nhiều chuyên gia nghiên cứu, nền quản trị công của Việt Nam hiện tại còn mang tính “chắp vá”, việc sàng lọc những nhân tố hợp lý trong từng tiếp cận nước ngoài để hình thành nền quản trị riêng của mình cần nhiều nỗ lực hơn nữa. Tính chuyên nghiệp của hệ thống còn chưa cao về phương diện tổ chức bộ máy, văn hóa ứng xử của đội ngũ công chức nhà nước cho tới quy trình quản lý tổng thể.

Trong quá trình vận hành, nền quản trị công Việt Nam hiện tại thể hiện nhiều hạn chế và bất cập, không tương thích với sự biến đổi của thực tiễn trong nước và xu thế hoàn thiện khoa học quản trị công trên thế giới. Cụ thể, quy trình quản trị và quy trình chính sách công còn mang nặng tính quan liêu giấy tờ nên những sản phẩm của các quy trình này đáp ứng không kịp thời và kém hiệu lực đối với yêu cầu thực tiễn xã hội. Cơ bản, Việt Nam vẫn nhấn mạnh tới quy trình truyền thống theo dòng thông tin quản lý từ trên xuống dưới. Chủ yếu, các dòng thông tin quản lý (chính sách, quyết định) xuất phát từ trung tâm quản trị rồi sau đó áp “mệnh lệnh” xuống cấp dưới thực thi. Với cách tiếp cận này, ý tưởng chính sách xuất phát chủ yếu từ ý chí của người quản lý bên trên, từ bộ máy quan liêu. Do vậy, sự ăn khớp của ý tưởng, ý chí quản lý với nhu cầu thực tiễn cuộc sống có những độ “vênh” đáng kể. Hậu quả của hiện tượng này là chính sách không đáp ứng yêu cầu thực tiễn, đôi khi còn làm cho thực tiễn phức tạp hơn; có những quyết định xa rời hiện thực khách quan, gây thiệt hại, rủi ro cho nhiều bên liên quan.

Theo quan điểm của trường phái công quản mới (viết tắt tiếng Anh là NPM) mà các nước tiên tiến đang vận dụng, quy trình ra chính sách đi theo dòng ngược lại. Chủ yếu, thực tiễn hay các

vấn đề mà cuộc sống đòi hỏi hiện tại là cơ sở hình thành những ý tưởng chính sách⁽³⁾. Từ đó, các nhà quản trị cần phải xây dựng nội dung chính sách, quyết định và những công cụ, điều kiện cần thiết để giải quyết kịp thời đòi hỏi của thực tiễn.

Thứ hai, vấn đề trách nhiệm, lương tâm và chuyên môn của công chức.

Nhìn chung, chuỗi trách nhiệm trong bộ máy quản trị công ở Việt Nam chưa rõ ràng và thiếu chế tài cưỡng chế. Quy định trách nhiệm và cơ chế xử lý trách nhiệm trong các trường hợp gây hậu quả nghiêm trọng do thiếu trách nhiệm hay vô trách nhiệm còn thiếu và chưa cụ thể⁽⁴⁾. Trách nhiệm của từng công việc trong các cơ quan công quyền còn quá chung chung. Xử lý vi phạm trách nhiệm không nghiêm minh và công bằng gây ra tâm tư cho rằng thiếu trách nhiệm cũng không bị phạt nặng (có khi cũng chẳng sao cả!), nêu cao trách nhiệm cũng chẳng được thưởng công thích đáng.

Trong thực tế vừa qua, nhiều vụ trọng án kinh tế gây hậu quả nghiêm trọng cho nền kinh tế đều do thiếu trách nhiệm (thậm chí cố ý làm sai), nhưng truy cứu trách nhiệm cá nhân gặp không ít khó khăn. Từ đó có thể cho rằng cơ chế xử lý trách nhiệm của chúng ta chưa thực sự hiệu lực, nên không thể hạn chế tới mức tối đa tình trạng vô trách nhiệm hay thiếu trách nhiệm trong thi hành công vụ.

Trách nhiệm cá nhân của công chức chưa thực sự cao, còn nhiều người vẫn ỷ lại và viện vào trách nhiệm tập thể mà không dám chịu trách nhiệm riêng. Trong thực tế, một số bộ trưởng còn "chưa hiểu" hay "cố tình" né tránh trách nhiệm khi trả lời chất vấn trực tiếp trước Quốc hội. Nhiều vụ việc xảy ra trong bộ máy quản lý nhưng người đứng đầu không bị truy cứu trách nhiệm đích đáng mà đổ lỗi cho cấp dưới của mình.

Chế độ trách nhiệm tập thể đôi khi làm hạn chế bản lĩnh dám chịu trách nhiệm của cán bộ trước các công việc đòi hỏi phải giải quyết lập tức. Trách nhiệm tập thể đôi khi bị lợi dụng như là hình thức để một số người dựa dẫm, né tránh và lẩn trốn trách nhiệm cá nhân. Trong nền kinh tế thị trường, tính linh hoạt và kịp thời xử lý công việc đòi hỏi người lãnh đạo phải được quyền tự quyết cao độ và đi cùng với quyết định

đó là trách nhiệm cá nhân và thù lao tương ứng với trách nhiệm.

Theo chúng tôi, trách nhiệm cá nhân cần phải được đề cao đúng mức, nó gắn liền với chế độ thù lao. Người đứng đầu phải chịu trách nhiệm toàn bộ với cơ cấu và thực hiện chức năng của bộ máy được phân công, được quyền tự quyết về các mặt tài chính, nhân sự và kết quả hoạt động. Trách nhiệm đảm nhận phải tương thích với thù lao để gắn chặt quyền lợi với nghĩa vụ, cống hiến với hưởng thụ của từng người trong hệ thống.

Mỗi cán bộ, công chức phải biết đề cao trách nhiệm của mình vì tập thể và công việc chung trên cơ sở nỗ lực, nhiệt tình và lương tâm nghề nghiệp. Hiệu quả và hiệu lực của cả hệ thống công quyền được hoàn thiện khi và chỉ khi ý thức trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức được nhận thức rõ ràng và nội dung trách nhiệm được thể chế hoá trong các quy định pháp quy nhà nước. Nội dung trách nhiệm không thể chung chung và mơ hồ mà cần gắn với từng chức năng, nhiệm vụ cụ thể, gắn với hệ thống lợi ích rõ ràng và phù hợp trong bộ máy nhà nước. Trách nhiệm giao phó càng cụ thể, chế độ thù lao phù hợp và chế tài càng nghiêm khắc thì bộ máy quản lý sẽ vận hành càng hiệu quả.

Trong thực tế những năm qua, Việt Nam đã thực hiện được một số việc nhằm khẳng định trách nhiệm trong bộ máy quản lý nhà nước. Nhiều bộ luật và văn bản dưới luật liên quan tới xác định trách nhiệm và phân định trách nhiệm được Quốc hội thông qua, ví dụ Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, các Nghị định 97/1998/NĐ-CP, Nghị định 86/2002/NĐ-CP, Nghị định 93/2001/NĐ-CP, Nghị định 12/2001/NĐ-CP của Chính phủ.v.v... Song, những thành công còn khiêm tốn, việc thực hiện trách nhiệm trong quản lý nhà nước cần được quán triệt sâu rộng và hiệu quả hơn. Chương trình tổng thể cải cách hành chính 2001-2010 xác định mục tiêu: "Hoàn thiện hệ thống thể chế hành chính, nâng cao tinh thần trách nhiệm và đổi mới quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật"⁽⁵⁾.

Thứ ba, hệ thống công cụ và điều kiện thực thi chưa đồng bộ.

Theo nhiều nghiên cứu, hệ thống pháp luật

Việt Nam còn thiếu về số lượng, yếu về chất lượng và kém khả năng thực thi, đặc biệt hệ thống pháp luật kinh tế vẫn chưa được hoàn thiện, đồng bộ⁽⁶⁾.

Hiện tượng chồng chéo, mâu thuẫn trong các văn bản chính thức của nhà nước không phải là ít. Những văn bản pháp quy lại mâu thuẫn với văn bản pháp luật, chẳng hạn thông tư mâu thuẫn với luật⁽⁷⁾. Quy trình hành chính nhà nước còn rườm rà, máy móc cứng nhắc. Điều này thể hiện năng lực yếu kém của bộ máy hành chính quan liêu. Những hạn chế này làm cho việc quản lý nhà nước thêm phức tạp và thiếu thống nhất trong các cơ quan công quyền. Sự thiếu đồng nhất về văn bản quản lý làm cho hiệu lực nhà nước thống nhất suy yếu.

Bên cạnh những công cụ quản lý như pháp luật, các quy định hành chính, những mệnh lệnh quản lý (chính sách, quyết định) ở Việt Nam hiện tại còn thiếu những tiền đề kinh tế - kỹ thuật đồng bộ hậu thuẫn. Trong chừng mực nào đó, nhiều quyết định quản lý được đưa ra chưa cân nhắc kỹ lưỡng điều kiện kinh tế (nguồn lực, lộ trình, dự phòng.v.v...) để thực thi hay còn thiếu những nghiên cứu khoa học tin cậy, thiếu đánh giá thực tiễn xuất phát của quyết định. Đó là những vấn đề bức xúc đã được một số đại biểu Quốc hội đề cập trong những phiên họp gần đây.

Thứ tư, vấn đề giám sát và hiệu lực xử lý, cưỡng chế sai phạm

Thực tế, công tác kiểm tra và giám sát còn nhiều hạn chế về hiệu lực và không kịp thời về thời gian. Sự phối hợp của các cơ quan chức năng thanh tra và kiểm toán rất lỏng lẻo, thiếu đồng bộ. Công tác xử lý hay cưỡng chế sai phạm, truy cứu trách nhiệm công vụ chưa thực sự kịp thời và đúng pháp luật.

Có lẽ, những yếu kém trong khâu này là do Việt Nam còn thiếu quy định chế tài và chuẩn mực đánh giá thanh tra, kiểm tra. Hơn nữa, đội ngũ cán bộ làm công tác này còn nhiều bất cập so với nhiệm vụ mang nặng trọng trách. Vì thế, hiệu lực thanh tra, kiểm tra không cao nên khó có thể phát hiện ra những sai phạm và vô trách nhiệm trong công việc. Từ đó, công tác này chưa thể đưa ra những đề nghị có giá trị để các cấp có thẩm quyền ra quyết định điều chỉnh,

thay đổi chính sách, quy chế cho phù hợp hơn với thực tiễn. Hơn nữa, chức năng của các cơ quan thanh tra, kiểm tra và kiểm toán chưa thật rõ ràng⁽⁸⁾ nên đôi khi gây khó khăn và chông chéo lĩnh vực hoạt động của hai cơ quan hoàn toàn khác nhau này.

Theo chúng tôi, hoạt động kiểm tra, giám sát cần phải có tính độc lập với các cơ quan hành pháp. Tính nghiêm minh trong lĩnh vực này nhất định khắc phục được tình trạng thiếu trật tự, kỷ cương, vi phạm pháp luật trong các lĩnh vực hành chính và quản lý công sản. Trong hệ thống quy định cần thiết đó, chế tài xử lý, tiêu chí đánh giá trách nhiệm và tổ chức thanh kiểm tra thực thi trách nhiệm cần phải quy định rõ ràng. Một khi đã có sai phạm, việc xử lý vụ việc cần phải giải quyết kịp thời, công khai và đúng pháp luật bất luận đối tượng đó là ai trong bộ máy quản lý□

Ghi chú:

(1) Funnel, W.; Cooper, K. 1998. *Public sector accounting and accountability in Australia*. Sydney.

(2) Vũ Thanh Sơn. 2004. "Trách nhiệm trong khu vực công: từ lý luận tới thực tiễn Việt Nam". *T/c Nghiên cứu kinh tế*. Số 3 (310), tháng 3-2004, tr.28-38.

(3) Hughes, O.E. 1998. *Public Management and Administration: an introduction*, Macmillan, Australia

(4) Nguyễn Đức Mạnh. "Vấn đề trách nhiệm trong hoạt động công vụ", *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, số 1/2003, tr. 27-31.

(5) Bộ Nội Vụ. *Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010*.

(6) Viện nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương (CIEM). *Đổi mới chức năng, nhiệm vụ và phương hướng hoạt động của nhà nước và của nền hành chính đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước, gia nhập và là thành viên WTO*. Thông tin chuyên đề. Số 2/2004, tr.4

(7) Nguyễn Hằng. Thông tư "chơi" luật. *Thanh niên Online*.

(8) UNDP. *Overall Report on review of Public administration reform in Vietnam*. <http://www.undp.org.vn/themes/governance/par/PARReview1.pdf>