

VỀ TRÁCH NHIỆM CÁ NHÂN NGƯỜI ĐỨNG ĐẦU CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

NGUYỄN KÝ

Trong tổ chức và quản lý công việc của các cơ quan hành chính nhà nước, đang bộc lộ nhiều vấn đề: vị trí, trách nhiệm cá nhân và vai trò, trách nhiệm tập thể không rõ ràng, nảy sinh nhiều vấn đề bất cập. Trước tình hình mới, đề cao trách nhiệm cá nhân người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước là một nhiệm vụ trọng tâm trong cải cách thủ tục hành chính ở nước ta hiện nay.

QUẢN lý hành chính nhà nước là hoạt động hành chính của các cơ quan thực thi quyền lực nhà nước để quản lý, điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội theo pháp luật, được tổ chức và quản lý chặt chẽ trong một hệ thống thống nhất từ trung ương đến cơ sở. Hầu hết các nước trên thế giới, người đứng đầu các cơ quan hành chính nhà nước đều chịu trách nhiệm cá nhân, không có cơ chế trách nhiệm tập thể trong cơ quan hành chính nhà nước. Trong những nhiệm kỳ gần đây, Trung Quốc cũng đã thực hiện theo chế độ tỉnh trưởng, thị trưởng...

Ở nước ta hiện nay, trong hoạt động của tổ chức bộ máy hành chính nhà nước vừa tồn tại cơ chế tập thể gắn với cá nhân theo hình thức bầu cử và phê duyệt (ủy ban nhân dân và chủ tịch ủy ban nhân dân các cấp), vừa có cơ chế thủ trưởng theo hình thức bổ nhiệm (bộ trưởng, thủ trưởng các cơ quan ngang bộ, thủ trưởng các cơ quan thuộc Chính phủ, giám đốc sở ở cấp tỉnh...). Trên thực tế, trong tổ chức và quản lý công việc của các cơ quan hành chính nhà nước, cơ chế tập

thể và cá nhân cùng chịu trách nhiệm đang bộc lộ nhiều vấn đề cần được nghiên cứu, mà *điểm nổi cộm là trách nhiệm tập thể và cá nhân không rõ ràng*. Mặc dù Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cũng đã quy định các nhiệm vụ của người đứng đầu cơ quan hành chính các cấp (chủ tịch ủy ban nhân dân), nhưng cơ chế đó chưa được quy định đủ rõ và thực tế trong cơ quan hành chính nhà nước, không dễ phân biệt ranh giới đâu là trách nhiệm tập thể, đâu là trách nhiệm cá nhân và vai trò cá nhân trong tập thể. Do đó, tình trạng nhập nhằng, dựa dẫm vào nhau trong quản lý và điều hành công việc, thực thi công vụ, làm cho trật tự kỷ cương không nghiêm và làm giảm hiệu lực, hiệu quả của bộ máy nhà nước... đang trở thành mối quan tâm lớn của toàn xã hội.

Nghị quyết Đại hội X của Đảng, khi bàn và quyết định về nhiệm vụ cải cách nền hành chính nhà nước, đã xác định một trong những nhiệm vụ trọng tâm là: “Tiếp tục cải cách mạnh thủ tục hành chính, phân cấp và làm rõ quyền hạn, trách

nhệm của từng cấp, từng ngành, từng đơn vị và người đứng đầu cơ quan”⁽¹⁾. Và gần đây, tại diễn đàn Quốc hội, nhiều đại biểu đã đề cập và nhấn mạnh trách nhiệm cá nhân. Để góp phần thảo luận làm rõ hơn về vấn đề đó, bước đầu chúng tôi đề cập một số vấn đề chủ yếu về trách nhiệm cá nhân người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở các cấp.

1 - Trách nhiệm tổ chức, điều hành thực hiện chức năng, nhiệm vụ của tổ chức, cơ quan, đơn vị

Vấn đề quan trọng của người đứng đầu là phải nắm chắc chức năng và nhiệm vụ của tổ chức, cơ quan, đơn vị; ý thức đầy đủ và bao quát được công việc hoặc nói cách khác là quản lý được công việc mình phụ trách; xác định đúng trọng tâm và đích thực những công việc cần tập trung giải quyết theo đúng chức năng; có ý tưởng định hướng và lộ trình để thực hiện nhiệm vụ đó; có chương trình, kế hoạch cụ thể, có sự phân công, phân nhiệm, bố trí cán bộ, công chức, bố trí kinh phí và điều kiện cần và đủ khác để triển khai thực hiện các nhiệm vụ theo ý tưởng và lộ trình đã vạch ra; kiểm tra, giám sát việc thực hiện; nghiên cứu, tổng kết thực tiễn để phát huy cái tốt, cái đúng, khắc phục cái bất hợp lý trong chủ trương cũng như trong hành động cụ thể.

Trong tổ chức, thực hiện nhiệm vụ được giao, đặc biệt chú trọng đến việc thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị. Sức mạnh của tổ chức bộ máy là ở chỗ, mọi bộ phận trong dây chuyền vận hành đúng chức năng mà nó quyết định do người điều khiển và bố trí. Chúng ta thường ít chú trọng đến vấn đề này, dễ bị những công việc sự vụ hàng ngày cuốn hút. Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, chức năng chủ yếu của các cơ quan quản lý nhà nước là định hướng phát triển; tạo môi trường pháp lý, xã hội... lành mạnh; tăng cường việc kiểm tra giám sát và thông qua các công cụ chính sách về tài chính, thuế... để điều tiết, bảo đảm công bằng xã hội. Còn việc sản xuất, kinh doanh, đầu tư có hiệu quả thế nào lại là chức năng của các doanh nhân. Không ít

trường hợp, khi xem xét lại các chức năng, nhiệm vụ mới thấy việc làm của mình là “lộn sắn”, làm thay, làm nhầm công việc của người khác, của tổ chức khác. Thực tế tình hình cũng như ý kiến của nhiều đại biểu Quốc hội trong các kỳ họp gần đây, càng thấy rõ hơn nhiều “chỗ hỏng” trong công tác quản lý hành chính nhà nước ở nhiều bộ, ngành trung ương cũng như các cấp chính quyền địa phương, như vấn đề quản lý nhà nước về y tế, về đầu tư, về giáo dục, trật tự an toàn xã hội, đặc biệt là quản lý đất đai, tài nguyên ở các cấp chính quyền địa phương... Những “chỗ hỏng” đó đang làm cho nền kinh tế phát triển thiếu bền vững, thiếu sức cạnh tranh mà có khi chúng ta khó nhìn thấy. Điều đáng tiếc là trách nhiệm đó đều là của “chúng ta”, nên kết quả của việc khắc phục còn rất khiêm tốn.

Trong khi đó, việc kiểm tra, giám sát của các cơ quan, đơn vị cấp trên không chặt chẽ, có thể do quan liêu hoặc hời hợt dẫn đến việc đánh giá phong trào ở một số cơ quan đơn vị thiếu chính xác. Việc làm đó, vô tình đã khuyến khích sự dối trá, chủ nghĩa hình thức, chủ nghĩa thành tích trong một bộ phận cán bộ. Thậm chí có những cơ quan, đơn vị hành chính nhà nước nhiều năm liền không hoàn thành nhiệm vụ, hoặc không có gì đặc biệt xuất sắc nhưng người đứng đầu vẫn được cất nhắc, đề bạt lên vị trí cao hơn. Điều đó đã làm giảm động lực thi đua chính đáng trong đội ngũ cán bộ.

2 - Chịu trách nhiệm về các quyết định hành chính của mình và các quyết định của tập thể

Người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước bất kỳ theo cơ chế bầu cử hoặc bổ nhiệm, bất kỳ ở trung ương hoặc địa phương cũng đều có trách nhiệm và thẩm quyền đưa ra những quyết định hành chính để thực hiện nhiệm vụ được giao. Đối với bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ được ban hành văn bản quy phạm

(1) Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr 256

pháp luật để thống nhất quản lý ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước. Chủ tịch ủy ban nhân dân các cấp được ra chỉ thị, quyết định để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong phạm vi địa phương. Do vậy, trách nhiệm trước hết của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước phải tự chịu trách nhiệm về những quyết định của mình, bảo đảm theo đúng thẩm quyền và đúng pháp luật.

Đồng thời người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước phải chịu trách nhiệm về các nghị quyết của tập thể (ủy ban nhân dân) các cấp. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 đã quy định những nhiệm vụ phải được thảo luận tập thể, và khi đã nói đến quyết định tập thể có nghĩa là quyết định đó đúng, sai thì cả tập thể phải chịu trách nhiệm, nhưng *người đứng đầu vẫn phải chịu trách nhiệm chính và trước hết*. Nội dung và chất lượng các nghị quyết của tập thể lệ thuộc vào mấy yếu tố: có được thông tin đầy đủ, chính xác về các vấn đề cần bàn và quyết định; có đủ thời gian thảo luận và gợi ý tranh luận những vấn đề trọng tâm, những vấn đề còn có ý kiến khác nhau; thái độ người chủ trì có thực sự tôn trọng, lắng nghe và tạo không khí cởi mở để mọi người nói hết ý kiến của mình, nhất là những ý kiến không đồng nhất với ý kiến người đứng đầu; phân tích và gợi mở những vấn đề cần thảo luận và quyết định. Những vấn đề đó nằm trong tay và thuộc thẩm quyền của người đứng đầu.

Nhưng khi đề cập tới vấn đề này, có người cho rằng, đã là tập thể thì người đứng đầu cũng chỉ là một ý kiến. Điều đó đúng nhưng không hoàn toàn như vậy. Về mặt pháp lý, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân, và Ủy ban nhân dân đã quy định: *“Chủ tịch ủy ban nhân dân là người lãnh đạo và điều hành công việc của ủy ban nhân dân”* (Điều 126). Quy chế làm việc của Chính phủ đã nêu rõ: *“Khi biểu quyết tại phiên họp cũng như khi dùng phiếu lấy ý kiến, nếu số phiếu đồng ý và không đồng ý ngang nhau thì quyết định theo ý kiến mà Thủ tướng đã biểu quyết”* (Khoản 3 - Điều 2). Theo đó, ủy ban nhân dân

các cấp cũng được quy định như vậy. Việc đó đã chứng tỏ vị trí của người đứng đầu. Về mặt thực tiễn, như đã phân tích ở trên, trong mọi trường hợp người đứng đầu luôn có vị trí quyết định, nghĩa là người đứng đầu rất có điều kiện và cơ hội để đưa vấn đề ra tập thể thảo luận hoặc không thảo luận, hoặc thảo luận đến mức nào các công việc của cơ quan, đơn vị.

Khi xem xét trách nhiệm người đứng đầu cơ quan hành chính, cần đánh giá cụ thể trong năm đó, trong nhiệm kỳ đó ban hành bao nhiêu quyết định, có bao nhiêu quyết định đúng thẩm quyền, đúng pháp luật, hợp lòng dân và có tính khả thi cao, được thực tế cuộc sống chấp nhận; có bao nhiêu quyết định trái thẩm quyền, trái pháp luật hoặc chỉ vì sự tiện ích cho công tác quản lý của mình mà bày vẽ ra những thủ tục phiền hà để tự hành hạ mình, hành hạ dân và doanh nghiệp. Trong trường hợp quyết định gây hậu quả xấu, phải được xem xét trách nhiệm rõ ràng. Khắc phục tình trạng đánh giá chung, thậm chí có nhiều người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ban hành văn bản trái thẩm quyền, trái pháp luật vẫn không được nhắc nhở, uốn nắn.

3 - Tổ chức quản lý đội ngũ cán bộ thuộc thẩm quyền

Để thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao, mỗi tổ chức, cơ quan, đơn vị đều được quy định một số lượng cán bộ, công chức. Và, việc quản lý đội ngũ cán bộ, công chức đó do người đứng đầu quyết định từ việc bố trí các chức danh, các vị trí, đến việc phân công, phân nhiệm, xét nâng lương, nâng ngạch, bậc, khen thưởng, kỷ luật... (tất nhiên có cơ quan chuyên môn giúp việc), chỉ trừ một số rất ít cán bộ, thuộc quyền quản lý của cấp trên, của tập thể nhưng ý kiến đề xuất, kiến nghị với tập thể, với cấp trên của người đứng đầu là rất quan trọng.

Hơn ai hết, người phụ trách công việc rất có điều kiện để am hiểu cán bộ dưới quyền, thông qua công việc thực tế và ý kiến của cán bộ, công chức và ý kiến của đối tượng người cán bộ đó trực tiếp phục vụ để đánh giá, xem xét và bố trí cán bộ hợp lý theo khả năng và sở trường, để

khai thác và phát huy tối đa năng lực, phẩm chất của mỗi cán bộ. Hơn nữa, ở mỗi cơ quan, đơn vị đều có các tổ chức như kiểm tra của tổ chức đảng, thanh tra nhà nước, thanh tra nhân dân, công đoàn... Người đứng đầu cơ quan, đơn vị phải sử dụng các lực lượng đó để thực hiện nhiệm vụ kiểm tra, thanh tra các hành vi của cán bộ, công chức trong khi thực thi công vụ, nhằm thực hiện tốt nhất chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị.

Do đó việc buông lỏng quản lý, hoặc quan liêu đối với đội ngũ cán bộ, công chức dưới quyền để xảy ra tình trạng mất đoàn kết, bè phái, tham ô, hà lạm của công, hạch sách, nhũng nhiễu dân, đặc biệt là để xảy ra tham nhũng, lãng phí, vi phạm quyền dân chủ của nhân dân... tại cơ quan, đơn vị thì người đứng đầu phải liên đới chịu trách nhiệm. Không có một cá nhân đứng đầu một tập thể nào lại không phải chịu trách nhiệm về những gì diễn ra trong cơ quan, ngành, cấp của mình.

Hiện nay, không ít người đứng đầu các cơ quan, đơn vị có thể do trình độ quản lý, do quan liêu, hoặc do nhiều lý do "tế nhị" khác, né tránh "dễ người, dễ ta", không quan tâm đúng mức tới công tác quản lý, giáo dục, rèn luyện đội ngũ cán bộ, công chức dưới quyền, nên tình trạng kỷ luật, kỷ cương, nhất là tinh thần tận tụy, vì công việc, vì dân trong một số cơ quan công quyền đang bị dư luận nhân dân bất bình, nhưng chậm được khắc phục đã và đang làm suy giảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động và lòng tin của nhân dân đối với bộ máy công quyền.

Điều cơ bản để quản lý tốt đội ngũ cán bộ, công chức dưới quyền phụ thuộc rất quan trọng, nếu không muốn nói là quyết định vào năng lực, phẩm chất và tinh thần gương mẫu của người đứng đầu.

4 - Trách nhiệm quản lý tài sản công

Một nhiệm vụ hết sức nặng nề của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước là, được nhân dân giao quản lý một khối lượng tài sản công cộng theo sự phân cấp của cấp trên. Người đứng đầu phải biết tổ chức điều tra nắm chắc tài sản

công cộng trên địa bàn, cả số lượng và chất lượng thuộc phạm vi trách nhiệm quản lý của cơ quan, đơn vị mình. Trên cơ sở đó, có sự phân loại tài sản, xây dựng quy hoạch, kế hoạch phân giao trách nhiệm rõ ràng, minh bạch cho các cá nhân, tổ chức sử dụng, bảo quản và khai thác từng loại tài sản có hiệu quả nhất, bảo đảm mọi tài sản đều có chủ đích thực quản lý, sử dụng; hằng năm có kiểm kê, đánh giá thực chất việc quản lý, sử dụng tài nguyên đó. Đồng thời, người đứng đầu cơ quan, đơn vị phải quản lý và sử dụng tài sản, kinh phí được nhà nước giao một cách chặt chẽ và có hiệu quả nhất, không để lãng phí, tham ô, làm thất thoát tài sản công. Chính phủ đã có Nghị định về việc giao khoán kinh phí hành chính và biên chế cho các đơn vị hành chính - đây chỉ là bộ phận nhỏ trong trách nhiệm quản lý tài chính công, nhưng là bước mở đầu để tạo cho người đứng đầu có ý thức trong quản lý và sử dụng tài chính công của dân có hiệu quả nhất.

Lâu nay, chúng ta thường ít coi trọng vấn đề này, nhất là việc quản lý tài nguyên, đất đai, kết cấu hạ tầng cơ sở..., nên tình trạng phổ biến đến mức báo động hiện nay là tài sản công, đặc biệt là tài nguyên, đất đai ngày càng bị xâm hại nặng nề, nhiều tài sản công bị mất mát, lãng phí, để cho nhiều giá trị của tài sản công lọt vào tay một số người, gây bất bình trong xã hội. Điều đáng nói là, tệ làm mất mát và phí phạm tài sản công đó đang còn đổ vấy trách nhiệm cho nhau và không có người chịu trách nhiệm.

Thực hiện rõ trách nhiệm cá nhân, không chỉ để đề cao trách nhiệm, xiết chặt trật tự kỷ cương trong hệ thống hành chính nhà nước, mà cơ bản là tạo điều kiện cho đội ngũ cán bộ nâng cao tính chủ động sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm, làm xuất hiện rõ, chính xác những cán bộ có tài năng trong quản lý và điều hành công việc hành chính của Nhà nước.

Trong kiểm điểm hằng năm cũng như mọi nhiệm kỳ, người đứng đầu các cơ quan hành

(Xem tiếp trang 35)

một cách cơ bản cơ chế, chính sách thương mại theo hướng tập trung xóa bỏ quan liêu, bao cấp để chuyển sang cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước. Tuy nhiên, xét trên nhiều góc độ thì cơ chế, chính sách hiện hành chưa thực sự phù hợp với yêu cầu xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta, nhất là chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển nhanh, bền vững, chủ động và tích cực hội nhập thành công vào kinh tế quốc tế và khu vực. Vì vậy, Nhà nước cần tập trung đổi mới một cách cơ bản cơ chế, chính sách thương mại theo hướng phải coi trọng phát triển đồng bộ các yếu tố của thị trường, phát huy vai trò của các thành phần kinh tế và các doanh nhân trong phát triển thương mại và thị trường. Đồng thời, việc đổi mới cơ chế và chính sách thương mại phải nhằm vào vấn đề có tính quyết định là tiếp tục tháo gỡ các vướng mắc đang cản trở sự phát triển thương mại dịch vụ, các hình thức thương mại văn minh, hiện đại. Tập trung nguồn lực cho phát triển thương mại và thị trường nội địa để làm cơ sở cho đẩy mạnh xuất khẩu và thâm nhập ngày càng sâu rộng vào thị trường thế giới, góp phần thực hiện thành công sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Tiếp tục hoàn thiện cơ chế và chính sách thương mại để chủ động hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng theo hướng phát huy, gây sức ép và tạo tiền đề, cũng như các điều kiện để thương mại Việt Nam nâng cao năng lực cạnh tranh cả trên thị trường thế giới và thị trường nội địa. Kiên quyết xóa bỏ các khoản bao cấp mới được hình thành, các khoản ưu đãi riêng cho một số đối tượng... để thông qua đó lành mạnh hóa thị trường. Đẩy mạnh công tác chống buôn lậu, gian lận thương mại, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về thương mại qua việc xây dựng bộ máy quản lý có nhiều cán bộ giỏi về chuyên môn nghiệp vụ và có phẩm chất tốt, đáp ứng yêu cầu thực tiễn... □

Về trách nhiệm cá nhân...

(Tiếp theo trang 29)

chính (kể cả bầu cử và bổ nhiệm) cũng như cơ quan có trách nhiệm quản lý cán bộ, cần xem xét kết quả việc thực hiện các nội dung chủ yếu đó để đánh giá chính xác đối với mỗi cán bộ. Mặc dầu cơ chế hành chính của ta chưa thể phân định rạch ròi trách nhiệm chính trị và trách nhiệm công vụ, nhưng người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước cũng cần đề cao trách nhiệm chính trị trước nhân dân, tự rút lui khỏi vị trí khi tự nhận biết mình không đủ tín nhiệm để đảm đương công việc đó. Và, nên coi và khuyến khích hình thức từ chức là chuyện bình thường đối với người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước các cấp.

Để xác định và thực hiện đúng trách nhiệm cá nhân người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước, cần sửa đổi, bổ sung một số quy định cần thiết: Một là, tiếp tục nghiên cứu, xây dựng quy chế quản lý cán bộ đúng theo tinh thần Nghị quyết Đại hội X của Đảng: "Nghiên cứu áp dụng cơ chế thủ trưởng cơ quan hành chính cấp trên bổ nhiệm chức danh người đứng đầu cơ quan hành chính cấp dưới" (2), tuân thủ nguyên tắc quản lý cán bộ của Đảng, nhưng giành tiếng nói đích đáng cho người phụ trách công việc. Hai là, xây dựng một số quy định cụ thể về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính trên các lĩnh vực chủ yếu theo đúng chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị, đi liền với chế độ kiểm tra, thanh tra, kiểm toán chặt chẽ của cấp trên có thẩm quyền. Ba là, tuân thủ chế độ công khai minh bạch về chức năng, nhiệm vụ và hoạt động của người đứng đầu các cơ quan, đơn vị trước nhân dân, để nhân dân thực hiện quyền giám sát và đánh giá cán bộ. □

(2) Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr 255 - 256