Mô hình lưu trữ cấp huyện: thực trạng và những vấn đề đặt ra

Lê Hoài Giang

Khoa Hệ thống thông tin Kinh tế, Trường Đại học Công nghệ thông tin và Truyền thông

Việc ổn định về tổ chức mô hình lưu trữ cấp huyện là việc làm cần thiết hiện nay, nhất là khi nền hành chính nhà nước đang chuyển mình sang cơ chế một cửa, ứng dụng công nghệ thông tin mạnh mẽ vào việc giải quyết các thủ tục hành chính. Tiếp đó, hệ thống các văn bản quy phạm về công tác lưu trữ còn nhiều hạn chế dẫn đến những vướng mắc trong quá trình thực hiện và triển khai các nghiệp vụ của công tác lưu trữ trong phạm vi lưu trữ cấp huyện. Bài báo cáo tập trung vào nghiên cứu, đánh giá thực trạng về mô hình lưu trữ tài liệu cấp huyện ở Việt Nam và đưa ra một số giải pháp kiến nghị để hoàn thiện mô hình này ở địa phương và góp phần nâng cao hiệu quả công tác lưu trữ.

1. Đặt vấn đề

Thời kỳ phong kiến, do tình hình kinh tế, chính trị, xã hội có nhiều biến động, nên mô hình lưu trữ các cấp nói chung và cấp Huyện nói riêng không được tổ chức và không có những quy định cụ thể. Đến năm 1998, Thông tư số 40/TT/TCCP hướng dẫn tổ chức lưu trữ ở cơ quan nhà nước các cấp đã yêu cầu bố trí cán bộ lưu trữ chuyên trách thuộc Văn phòng Hội đồng nhân dân (HĐND) - Ủy ban nhân dân (UBND) Huyện để giúp Chánh văn phòng. Cũng trong Thông tư này có quy định, UBND Huyện quản lý nhà nước về công tác lưu trữ trong phạm vi cấp Huyện, trực tiếp quản lý kho lưu trữ của huyện và tài liệu hình thành trong hoạt động của cơ quan UBND Huyện.

Ngày 01/02/2005, Bộ Nội vụ ban hành Thông tư số 21/2005/TT-BNV hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức Văn thư, Lưu trữ Bộ, cơ quan ngang Bộ và UBND. Thông tư này quy định lưu trữ cấp huyện là lưu trữ lịch sử và là một bộ phận thuộc Văn phòng HĐND-UBND Huyện. Thông tư định hình sơ bộ tổ chức lưu trữ cấp Huyện và giao cho tổ chức này một chức năng mới (lưu trữ lịch sử).

Sau đó, Bộ Nội vụ ban hành Thông tư 04/2008/TT-BNV ngày 04/6/2008 hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của Sở Nội vụ, Phòng Nội vụ thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện. Tiếp đó, Bộ Nội vụ ban hành Thông tư số 02/2010/TT-BNV ngày 28/1/2010 hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của tổ chức Văn thư, lưu trữ Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và UBND các cấp. Trong đó có quy định, đối với tổ chức văn thư, lưu trữ cấp huyện, thì Phòng Nội vụ bố trí công chức chuyên trách giúp Trưởng phòng Nội vụ thực hiện chức năng tham mưu cho UBND cấp Huyện quản lý nhà nước về văn thư, lưu trữ của Huyện. Theo đó, từ hai văn bản này, đã làm thay đổi hoàn toàn những quy định tiền đề về tổ chức lưu trữ lịch sử cấp huyện. Lưu trữ lịch sử cấp huyện không còn tồn tại trong bất kỳ một văn bản quản lý nhà nước nào khác.

Đến ngày 11/11/2011, Quốc hội đã thông qua và ban hành Luật lưu trữ, đây được coi là văn bản có giá trị pháp lý nhà nước cao nhất về công tác lưu trữ. Khoản 1, điều 19 của Luật có quy định: "Lưu trữ lịch sử được tổ chức ở trung ương và cấp tỉnh để lưu trữ tài liệu có giá trị bảo quản vĩnh viễn thuộc Danh mục tài liệu nộp lưu vào Lưu trữ lịch sử" [9]. Như vậy, điều này có thể hiểu rõ ràng rằng, lưu trữ lịch sử sẽ không còn được tổ chức ở cấp huyện. Đây là sự thay đổi lớn trong cơ cấu tổ chức quản lý công tác lưu trữ và tài liệu lưu trữ ở địa phương. Trên thực tế, sự thay đổi này có ảnh hưởng lớn đến công tác lưu trữ ở nhiều địa phương trên cả nước.

Trong hơn 20 năm (từ 1998 đến nay), tổ chức lưu trữ cấp huyện bị thay đổi nhiều lần theo những quy định của cơ quan quản lý nhà nước. Những thay đổi này xuất phát từ sự phát triển của kinh tế, xã hội, từ chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước. Đi cùng với điều đó, là sự tác động vào công tác lưu trữ cấp huyện (cả những tác động tích cực và hạn chế). Sự tác động nhiều chiều, tác động vào nhiều đối tượng (tổ chức bộ máy, nhân sự, cơ cấu, quy mô...) làm xuất hiện nhiều hạn chế mà cho đến nay, nhiều địa phương trên cả nước vẫn đang loay hoay tìm ra phương hướng khắc phục. Trong bài báo cáo này, chúng tôi chỉ đề cập, phân tích sự thay đổi và đưa ra một số hướng giải quyết về mặt tổ chức mô hình lưu trữ cấp huyện.

2. Thực trạng

Dựa trên những văn bản quy định đã nêu và phân tích ở trên, chúng tôi thấy tồn tại một số hạn chế sau:

Thứ nhất, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của lưu trữ ở cấp huyện không được quy định cụ thể và chi tiết trong bất kỳ một văn bản quản lý của các cơ quan quản lý Nhà nước. Trước năm 2008, các văn bản có nhắc đến vai trò và trách nhiệm của UBND huyện trong việc tổ chức lưu trữ lịch sử cũng cấp. Điều đó có thể hiểu lưu trữ lịch sử cấp huyện được xem là một đơn vị thuộc cơ quan hành chính nhà nước cấp huyện. Sau 2008, với sự ra đời của một loạt các văn bản quy định mới, mặc dù có giao chức năng tham mưu, hướng dẫn, chỉ đạo, kiểm tra chuyên môn cho Phòng Nội vụ huyện, nhưng không hề có một quy định cụ thể nào về lưu trữ lịch sử cấp Huyện. Hiểu theo điều này, lưu trữ lịch sử cấp huyện không còn tồn tại trên thực tế về mô hình tổ chức. Trên thực tế, tài liệu sản sinh trong hoạt động của HĐND — UBND Huyện, và các cơ quan chuyên môn thuộc quản lý của UBND Huyện vẫn có giá trị lưu trữ cao, trong đó, có nhiều tài liệu lưu trữ có giá trị lịch sử (tài liệu lưu trữ bảo quản vĩnh viễn).

Thứ hai, không có tổ chức nhất quán, các cơ quan chuyên môn thuộc sự quản lý của UBND huyện đồng thời đảm nhận cả lưu trữ hiện hành và lưu trữ lịch sử. Theo Nghị định 37/2014/NĐ-CP ban hành ngày 05/5/2014 của Chính phủ về quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, có quy định các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp Huyện: Phòng Nội vụ, Phòng Tư pháp, Phòng Tài chính — Kế hoạch, Phòng Tài nguyên và Môi trường, Phòng Lao động — Thương binh và Xã hội, Phòng Văn hóa và Thông tin, Phòng Giáo dục và Đào tạo, Phòng Y tế, Thanh tra huyện, Văn phòng HĐND và UBND (hoặc Văn phòng UBND nơi thí điểm không tổ chức HĐND), nhưng cơ quan này trong quá trình hoạt động sẽ sản sinh ra khối tài liệu có giá trị (cả những tài liệu có giá trị hiện hành và giá trị lịch sử). Tuy nhiên, trên thực tế, có một "lưu trữ cấp huyện" chủ yếu là để lưu trữ tài liệu của Văn phòng HĐND-UBND. Còn các cơ quan chuyên môn (ở trên) đều tự lưu trữ tài liệu của mình. Hơn nữa, cũng chưa có một văn bản nào hướng dẫn cụ thể về việc tổ chức quản lý tài liệu tại các cơ quan chuyên môn thuộc UBND huyện, do đó, các địa phương tự đưa ra các phương án thực hiện.

Những tồn tại hạn chế trên đã dẫn đến thực trạng về tổ chức bộ máy lưu trữ cấp huyện trên thực tế như sau:

Mô hình thứ nhất, không tổ chức lưu trữ lịch sử cấp huyện: Có 412 huyện đang thực hiện theo mô hình này. Đối với các huyện này, Phòng Nội vụ phối hợp với Lưu trữ lịch sử tỉnh tiến hành giao nộp tài liệu có thời hạn bảo quản vĩnh viễn vào Lưu trữ lịch sử tỉnh.

Đối với khối tài liệu có thời hạn bảo quản (tài liệu lưu trữ hiện hành) đã thu về lưu trữ lịch sử huyện trước đây, thì hiện nay cũng có những cách giải quyết khác nhau. Một số huyện tiếp tục giao cho Văn phòng UBND huyện hoặc Phòng Nội vụ quản lý; một số khác thì trả lại cho các Phòng chuyên môn quản lý.

Mô hình thứ hai, giữ nguyên "lưu trữ lịch sử huyện": Tài liệu lưu trữ lịch sử tại các cơ quan chuyên môn vẫn do Văn phòng UBND huyện hoặc Phòng Nội vụ quản lý.

3. Nhận xét

Theo những phân tích ở trên, chúng tôi xin đưa ra một số nhận xét:

Việc không tổ chức lưu trữ cấp huyện đáp ứng yêu cầu tinh giản bộ máy quản lý, giúp thực hiện tối ưu cải cách hành chính nhà nước, tránh lãng phí sức người và sức của, tập trung nhân lực và sử dụng có hiệu quả các nguồn tài nguyên.

Tuy vậy, trên thực tế tại các địa phương, xuất hiện những phương án quản lý tài liệu lưu trữ khác nhau (mặc dù tổ chức lưu trữ huyện thì giống nhau). Điều này cho thấy sự thiếu đồng bộ trong việc thực thi các chính sách của nhà nước, cũng như việc triển khai các quy định hiện hành. Nó sẽ dẫn tới sự khó khăn trong việc quản lý, tính đồng bộ của công tác lưu trữ tại địa phương. Từ đó, gây ra nhiều khó khăn trong việc thực thi các nghiệp vụ của công tác lưu trữ (tổ chức khai thác sử dụng tài liệu, tổ chức xác định giá trị tài liệu...).

4. Đề xuất biện pháp khắc phục

Với những tồn tại ở trên, chúng tôi xin đưa ra một số giải pháp nhằm góp phần giải quyết các vướng mắc ở trên để công tác lưu trữ nói chung và lưu trữ cấp huyện nói riêng thực hiện đúng được chức năng, nhiệm vụ của mình.

Thứ nhất, về xây dựng hệ thống văn bản quy phạm, cần có những văn bản chỉ đạo và hướng dẫn triển khai và thực thi công tác lưu trữ cấp huyện. Trong trường hợp mô hình tổ chức lưu trữ cấp huyện vẫn giữ nguyên như hiện nay, thì vẫn cần có văn bản hướng dẫn cụ thể cách thức hoạt động, cơ cấu tổ chức để tạo nên sự thống nhất trong toàn quốc.

Thứ hai, đối với việc giao nộp tài liệu lưu trữ vào lưu trữ lịch sử cấp tỉnh (trường hợp lưu trữ huyện chỉ lưu trữ tài liệu hiện hành), cần có quy định chặt chẽ về quy trình, thủ tục giao nộp, đồng thời xây dựng danh mục nguồn tài liệu là nguồn nộp lưu tài liệu vào lưu trữ lịch sử cấp tỉnh. Hơn nữa, tài liệu hiện hành của Văn phòng HĐND-UBND huyện và các phòng chức năng cũng cần được quy định lưu trữ ở đâu. Phương án này sẽ tập trung việc lưu trữ và thực hiện các nghiệp vụ về công tác lưu trữ đối với tài liệu lịch sử cho lưu trữ cấp tỉnh. Điều này có thể sẽ gây ra sự quá tải cho lưu trữ lịch sử cấp tỉnh trong điều kiện về nhân lực và vật lực

như hiện nay. Lưu trữ lịch sử tỉnh sẽ chịu áp lực về kho tàng, giá tủ. Hơn nữa, việc khai thác tài liệu sẽ trở nên khó khăn hơn. Tuy nhiên, nếu tài liệu được quản lý tập trung thống nhất cũng sẽ kéo dài được tuổi thọ của tài liệu (do lưu trữ lịch sử cấp tỉnh thường được xây dựng và bố trí bảo đảm an toàn cho tài liệu).

Thứ ba, lưu trữ huyện đảm nhiệm cả chức năng lưu trữ lịch sử lẫn lưu trữ hiện hành, thì nhiệm vụ lưu trữ tài liệu lịch sử sẽ thuộc về Văn phòng UBND huyện hay Phòng Nội vụ? Còn lưu trữ hiện hành sẽ được thực hiện tại cơ quan chuyên môn hay ở Văn phòng UBND hay ở Phòng Nội vụ? Phương án này sẽ đồng thời buộc lưu trữ cấp huyện thực hiện cả hai chức năng là lưu trữ lịch sử và lưu trữ hiện hành.

Đối với phương án phía sau, sẽ giảm gánh nặng về quy mô và hoạt động cho lưu trữ cấp tỉnh. Đồng thời, Văn phòng UBND huyện (hoặc Phòng Nội vụ) sẽ thể hiện được vai trò quản lý của mình ở cấp địa phương. Dù tiến hành theo cách nào cũng cần có sự nghiên cứu cụ thể, tỉ mỉ, tránh những sai sót không đáng có và phải phù hợp tương đối đối với các địa phương.

Việc ổn định về tổ chức mô hình lưu trữ cấp huyện là việc làm cần thiết hiện nay, nhất là khi nền hành chính nhà nước đang chuyển mình sang cơ chế một cửa, ứng dụng công nghệ thông tin mạnh mẽ vào việc giải quyết các thủ tục hành chính. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền từ TW đến địa phương cần nghiên cứu, chọn lựa, đề xuất các phương án để việc xây dựng mô hình lưu trữ cấp huyện ngày càng hoàn thiện hơn./

Tài liệu tham khảo

Phạm Thị Diệu Linh (2013), Giải pháp về tổ chức cho tài liệu lưu trữ cấp huyện, Tạp chí Tổ chức nhà nước, số 8/2013

Phạm Thị Diệu Linh (2012), Quản lý công tác lưu trữ cấp huyện tại thành phố Hà Nội — Thực trạng và giải pháp (chủ trì), Đề tài khoa học cấp Trường Đại học Khoa học xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội

Vũ Thị Thanh Thủy (2017), Thực trạng quản lý tài liệu lưu trữ cấp huyện — những vấn đề đặt ra, Tạp chí Văn thư — Lưu trữ Việt Nam, số 5/2017

Bộ Nội vụ, Thông tư 04/2008/TT-BNV ngày 04/6/2008, Hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Sở Nội vụ, Phòng Nội vụ thuộc UBND cấp Tỉnh, cấp Huyện.

Ban Tổ chức — cán bộ Chính phủ, Thông tư số 40/1998/TT-TCCP ban hành ngày 24/01/1998, Hướng dẫn tổ chức lưu trữ ở cơ quan Nhà nước.

Chính phủ, Nghị định 37/2014/NĐ-CP ban hành ngày 05/5/2014, Quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

Quốc hội, Luật lưu trữ, Luật số: 01/2011/QH13 ngày 11/11/2011

Phát triển nông sản hàng hóa ở Việt Nam...

Tiếp theo trang 56

chất lượng mận Mộc Châu một cách bền vững. Phổ biến tiêu chuẩn VietGap tới những người sản xuất mận Mộc Châu.

Thứ năm, phát triển chuỗi cung ứng sản phẩm mận chất lượng cao, để sản phẩm mận Mộc Châu thâm nhập được vào các siêu thị, cửa hàng bán rau quả chất lượng cao.

Thứ sáu, mở rộng thị trường tiêu thụ, thúc đẩy và tạo sự ổn định cho hoạt động sản xuất mận hàng hóa tại Mộc Châu. Phát triển những thị trường đã có và thâm nhập những thị trường mới ở phạm vi trong nước, còn hơn 50 tỉnh và thành phố mà mận Mộc Châu chưa tiếp cận được, đây là một thị trường lớn đầy tiềm năng. Phát triển sang các thị trường trong khu vực như: Trung Quốc, Lào, Campuchia theo hướng tăng khối lượng xuất khẩu sản phẩm mận chất lượng cao và giảm khối lượng xuất khẩu mận xanh và mận thô. . Tổ chức quảng bá sản phẩm hàng hóa nông sản gắn với các sự kiện du lịch văn hóa. .

Tài liệu tham khảo

Đào Thế Anh (2009), Đánh giá nhanh chuỗi giá trị mận Mộc Châu", Báo cáo dự án "Cải thiện các hệ thống sản xuất nông nghiệp và liên kết thị trường nông sản ở vùng cao Tây Bắc Việt Nam", Hà Nội.

Ủy Ban Nhân dân huyện Mộc Châu (2019), Báo cáo tổng hợp kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, an ninh, quốc phòng 5 năm (2015 — 2019) — huyện Mộc Châu, huyện Mộc Châu;

Ủy Ban nhân dân huyện Mộc Châu (2010), Báo cáo tổng hợp kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, an ninh quốc phòng 5 năm (2011 — 2015) — huyện Mộc Châu, huyện Mộc Châu;

Trương Đình Chiến (2010), Quản trị Marketing, Nhà xuất bản Đại học kinh tế Quốc dân, Hà Nội;