HOÀN THIỆN CHẾ ĐỘ TỔ CHỨC THỰC HIỆN NGHỊ QUYẾT CỦA ĐẢNG - MỘT YÊU CẦU QUAN TRỌNG TRONG ĐỔI MỚI PHƯƠNG THỨC LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG HIỆN NAY

VŨ HOÀNG CÔNG*

Để giữ vững và không ngừng nâng cao vai trò của người lãnh đạo sự nghiệp cách mạng dân tộc, trong những năm qua, Đảng không ngừng đổi mới phương thức lãnh đạo của mình, góp phần tạo nên những thành tựu to lớn, có ý nghĩa lịch sử đối với nước ta. Nói cụ thể, đó chính là sự đổi mới hệ thống phương pháp, hình thức, biện pháp, con đường mà Đảng sử dụng để lãnh đạo hệ thống chính trị và toàn xã hội nhằm hiện thực hóa Cương lĩnh chính trị, chủ trương, đường lối, quan điểm của Đảng trong thực tiễn hiện nay.

Chế độ tổ chức thực hiện nghị quyết của Đảng

Có thể hiểu, chế độ tổ chức thực hiện nghị quyết của đảng là toàn bộ quy trình, thủ tục và chuỗi hoạt động cần thiết của các cơ quan và cá nhân có thẩm quyền để đưa nghị quyết của Đảng vào cuộc sống và đạt kết quả như mong muốn. Do đó, chế độ tổ chức thực hiện Nghị quyết của Đảng gồm 4 bước sau:

Bước thứ nhất, phân công nhiệm vụ cho các cơ quan, tổ chức Đảng trong tổ chức thực hiện nghị quyết. Đã có thời kỳ, các nghị quyết của Trung ương chỉ nêu mục tiêu, phương hướng, nhiệm vụ chung, nhưng không xác định rõ các chủ thể và những nhiệm vụ cần thực hiện ngay khiến cho nhiều nghị quyết sau khi được công bố, phải tốn khá nhiều thời gian để triển khai thực hiện. Do vậy, việc phân công trách nhiệm đối với các cơ quan từ Bộ Chính trị, các ban của Trung ương Đảng, các ban cán sự đảng, đảng đoàn, tỉnh, thành ủy... ngay trong mỗi nghị quyết là bước đầu tiên của việc tổ chức thực hiện nghị quyết.

Hiện nay, các nghị quyết sau khi nêu bối cảnh, sự cần thiết phải ban hành, quan điểm, phương hướng, giải pháp... đều có phần tổ chức thực hiện, trong đó Trung ương nêu định danh các cơ quan và cấp ủy phải thực hiện các công việc cần thiết. Nghị quyết số 04/NQ-TW, ngày 30-10-2016, của Hội nghị Trung ương 4 khóa XII, *"Về tăng cường xây dựng, chỉnh đốn Đảng; ngăn chặn, đẩy lùi sự suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức,*

* PGS, TS, Tổng Biên tập Tạp chí Lý luận chính trị, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

lối sống, những biểu hiện "tự diễn biến", "tự chuyển hóa" trong nội bộ", trong phần tổ chức thực hiện đã phân công như sau: 1- Bộ Chính trị ban hành kế hoạch thực hiện, xác định rõ nhiệm vụ của các cơ quan, tổ chức đảng ở Trung ương và trực thuộc Trung ương; phân công cụ thể và chỉ đạo, kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện nghị quyết; 2- Đảng đoàn Quốc hội, Ban cán sự đảng Chính phủ chỉ đạo các cơ quan chức năng nghiên cứu, thể chế hóa, cụ thể hóa nội dung nghị quyết thành các văn bản pháp luật để thực hiện; 3- Các ban đảng, ban cán sự đảng, đảng đoàn, tỉnh ủy, thành ủy, đảng ủy, cơ quan trực thuộc Trung ương tổ chức học tập, quán triệt, chủ động xây dựng kế hoạch, đề án cụ thể để thực hiện có hiệu quả nghị quyết.

Nghị quyết Hội nghị Trung ương 7 khóa XII, *"Về cải cách chính sách tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức, lực lượng vũ trang và người lao động trong doanh nghiệp"*, phân công tổ chức thực hiện như sau: 1- Các tỉnh ủy, thành ủy, các ban đảng, ban cán sự đảng, đảng đoàn, đảng ủy trực thuộc Trung ương xây dựng chương trình, kế hoạch hành động thực hiện nghị quyết với lộ trình và phân công cụ thể trách nhiệm cho các cơ quan, đơn vị thực hiện phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của từng ngành, lĩnh vực, địa phương, cơ quan, tổ chức, đơn vị; 2- Đảng đoàn Quốc hội lãnh đạo xây dựng chương trình; xây dựng luật, pháp lệnh, ưu tiên các dự án luật trực tiếp phục vụ triển khai thực hiện nghị quyết; tăng cường giám sát của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội đối với việc cải cách chính sách tiền lương; 3- Ban Cán sự đảng Chính phủ chủ trì, phối hợp với Đảng đoàn Quốc hội, Ban Tổ chức Trung ương xây dựng các văn bản quy định chế độ tiền lương mới, lộ trình thực hiện phù hợp với tình hình kinh tế, khả năng ngân sách nhà nước để trình Bộ Chính trị; trên cơ sở đó, trình cấp có thẩm quyền ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền phù hợp với quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp cải cách chính sách tiền lương; 4- Ban Tuyên giáo Trung ương chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan tổ chức việc học tập, quán triệt và tuyên truyền sâu rộng nghị quyết, kết quả thực hiện nghị quyết; 5- Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội các cấp xây dựng chương trình, kế hoạch, giám sát thực hiện nghị quyết; 6- Ban Kinh tế Trung ương chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan thường xuyên theo dõi, kiểm tra, đôn đốc triển khai tổ chức thực hiện nghị quyết, định kỳ sơ kết, tổng kết, báo cáo Bộ Chính trị, Ban Bí thư.

Bước thứ hai, căn cứ vào phân công tổ chức thực hiện, các cơ quan tham mưu của Trung ương Đảng sẽ xây dựng các văn bản cần thiết trình Bộ Chính trị, Ban Bí thư ban hành để quy định cụ thể và hướng dẫn thực hiện. Các nghị quyết về lĩnh vực kinh tế, văn hóa xã hội được giao cho Ban Cán sự đảng Chính phủ lãnh đạo việc xây dựng văn bản, kế hoạch, chương trình của Chính phủ để thực hiện. Về phía các cấp ủy, nhất là tỉnh, thành ủy tổ chức học tập, quán triệt nghị quyết và phân công cơ quan tham mưu của cấp mình xây dựng kế hoạch, chương trình hành động cụ thể để cấp ủy ban hành hướng dẫn cấp dưới việc thực hiện tại địa phương hay đơn vị.

Bước thứ ba, các tổ chức và cá nhân cấp cơ sở thực hiện các hoạt động thực tiễn cụ thể nhằm đạt các mục tiêu cụ thể, rõ ràng trong phạm vi trách nhiệm của đơn vị, hay địa phương mình.

Bước thứ tư, Trung ương tiến hành tổng kết, đánh giá việc thực hiện nghị quyết và đưa ra quan điểm, phương hướng, nhiệm

vụ, giải pháp mới. Tùy theo nội dung của nghị quyết, có thể 5 năm đã tổng kết, có thể 10 năm mới tổng kết. Ví dụ Nghị quyết số 12, ngày 16-1-2012, Hội nghị Trung ương 4 khóa XI, *"Về một số vấn đề cấp bách về xây dựng Đảng hiện nay"*, do tầm quan trọng của nó, đã được Bộ Chính trị xây dựng thành Đề án và được Hội nghị Trung ương 4 khóa XII thông qua thành Nghị quyết số 04-NQ/TW, ngày 30-10-2016, của Ban Chấp hành trung ương, về *"Tăng cường xây dựng, chỉnh đốn Đảng; ngăn chặn, đẩy lùi sự suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, những biểu hiện "tự diễn biến", "tự chuyển hoá" trong nội bộ"*

Nhìn chung, các bước nêu trên tạo thành quy trình chặt chẽ để đưa nghị quyết của Trung ương đi vào cuộc sống, đem lại những kết quả thực tiễn nhất định. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, một số vấn đề trong 4 bước của chế độ tổ chức thực hiện nghị quyết còn hạn chế, như: 1- Bước thứ nhất của một số nghị quyết chưa có sự phân công cụ thể và hợp lý. Ví dụ, tại nghị quyết về chính sách tiền lương nêu trên, việc phân công trước hết các tỉnh ủy, thành ủy, đảng ủy... xây dựng kế hoạch, chương trình, lộ trình thực hiện là chưa hợp lý, vì đây là vấn đề cần phải được triển khai từ Chính phủ, các bộ liên quan, như Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Bộ Nội vụ, Ban Tổ chức Trung ương; 2- Bước thứ hai của việc thực hiện nghị quyết, tức là việc cụ thể hóa thành văn bản chỉ đạo, hướng dẫn của các cơ quan trung ương của Đảng, đặc biệt của Chính phủ và các bộ thường khá chậm. Ngay cả Nghị quyết Trung ương 4 khóa XI rất quan trọng, sau khi ban hành, nhanh chóng được Bộ Chính trị ban hành văn bản hướng dẫn, chỉ đạo tổ chức một đợt tiến hành phê bình và tự phê bình trong toàn Đảng, nhưng câu hỏi thế nào là suy thoái tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống thì phải 4 năm sau mới được cụ thể hóa trong Nghị quyết số 04 của Hội nghị Trung ương 6 khóa XII (tháng 10-2016). Việc chậm triển khai có nhiều lý do, cả chủ quan và khách quan. Nhưng có thể hiểu, nguyên nhân chủ yếu là năng lực của người đứng đầu cấp ủy, của đội ngũ cán bộ, công chức, các chuyên viên tham mưu, giúp việc trong việc thể chế hóa, cụ thể hóa nghị quyết của Trung ương còn chậm; cần có kế hoạch, chương trình cụ thể để kiểm tra, đôn đốc, giám sát đối với các cơ quan được phân công; 3- Bước thứ ba, việc tổ chức các hoạt động cụ thể của các tổ chức, đơn vị cấp cơ sở nhằm đạt mục tiêu như nghị quyết đã đề ra còn gặp nhiều khó khăn do thiếu tinh thần phối hợp, cộng tác hoặc tình trạng quan liêu... Không ít hoạt động gặp khó khăn do kinh phí và quy định pháp lý rườm rà về định mức và thanh, quyết toán... (theo nguyên tắc tài chính hiện hành, kinh phí cho mỗi hoạt động phải được dự toán từ năm trước, do vậy những hoạt động phát sinh nhằm triển khai thực hiện nghị quyết phải chờ được phê duyệt và được tính vào năm sau. Điều này cũng làm chậm việc tổ chức thực hiện nghị quyết). Cũng có những hoạt động bị chi phối bởi "lợi ích nhóm", lãng phí, tham nhũng nên thiếu hiệu quả. So với những nghị quyết phát triển kinh tế, xã hội, văn hoá, giáo dục, an ninh, quốc phòng, thì nghị quyết về sắp xếp tổ chức bộ máy, tinh giản biên chế có liên quan trực tiếp tới quyền và lợi ích của cán bộ, công chức thường rất khó khăn khi thực hiện; 4- Bước thứ tư, tổng kết, đánh giá việc thực hiện nghị quyết thường ít được quan tâm, có nghị quyết tới 10 năm mới được tổng kết (ví dụ như Nghị quyết số 09-NQ/TW, ngày 9-2-2007, của Ban Chấp hành Trung ương khóa XI, *về "Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020"*). Nhiều cuộc tổng kết, đánh giá thiếu cơ sở và phương pháp khoa học. Không ít nghị

quyết được tổng kết vội vàng, thiếu toàn diện, khách quan dẫn đến việc không chỉ ra một cách chính xác nguyên nhân thành công cũng như chưa thành công và việc đề ra chủ trương, biện pháp mới không đạt được tối ưu và đồng thuận cao. Tình trạng này đã từng (và có thể còn tiếp tục) đối với một số nghị quyết đưa ra chủ trương mang tính thí điểm.

Khác với các nghị quyết mang tính bắt buộc thực hiện ở tất cả mọi cấp, mọi địa phương, mọi cơ quan, tổ chức, các nghị quyết đề ra chủ trương thí điểm thì không bắt buộc và không phải thực hiện đồng loạt, mà là khuyến khích tinh thần tự nguyện, xung phong đi đầu ở một số địa phương, đơn vị. Thực tế cho thấy, các chủ trương thí điểm gần đây thường không thành công, vì gặp nhiều khó khăn, trở ngại cả về sự đồng thuận và tuân thủ của những người thực hiện, lẫn sự thiếu đồng bộ về thể chế, sự quan tâm theo dõi, uốn nắn của cấp và cơ quan có thẩm quyền. Do vậy, những ưu điểm cũng như nhược điểm của các mô hình thí điểm thường không được bộc lộ đầy đủ, nên khi bị bác bỏ hoặc được áp dụng trên diện rộng cũng khó có thể đánh giá là đúng đắn hay không.

Đổi mới phương thức cầm quyền và những điểm cần hoàn thiện thêm trong chế độ tổ chức thực hiện nghị quyết

Đảng Cộng sản Việt Nam là đảng cầm quyền, đảng duy nhất lãnh đạo đất nước. Đảng được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách. Phương thức lãnh đạo của Đảng trước hết thông qua việc xây dựng và ban hành nghị quyết. Việc các tổ chức đảng và cá nhân đảng viên trong cơ quan nhà nước, tùy theo vị trí, quyền hạn của mình phải tổ chức thực hiện các nghị quyết của Đảng là tất nhiên và điều bình thường của đảng cầm quyền.

Việc tổ chức thực hiện nghị quyết, đổi mới phương thức cầm quyền đặt ra các yêu cầu, như: 1- Phải đổi mới cách để đưa nhanh các nghị quyết vào cuộc sống và sớm đem lại kết quả. Thực chất của yêu cầu này là đưa mục tiêu, yêu cầu, các chủ trương của nghị quyết thành các văn bản quy định pháp luật, thành các kế hoạch, chương trình hành động cụ thể của các cơ quan, tổ chức và nhân dân. Điều này quan hệ trực tiếp tới trách nhiệm cá nhân của các đảng viên đứng đầu các cơ quan, nhất là cơ quan chấp hành - hành pháp, tức là Thủ tướng, bộ trưởng và chủ tịch ủy ban nhân dân các cấp. Đây chính là các mấu chốt trong việc tổ chức thực hiện nghị quyết của Đảng. Để phát huy vai trò cá nhân của các chức vụ này, trong thể chế chính trị Việt Nam, *một mặt*, cần tới tính thần tích cực, dám làm, dám chịu trách nhiệm của cá nhân người đứng đầu; *mặt khác*, cần sự đồng thuận, chung sức của tập thể cấp ủy và cả hệ thống chính trị. Tuy nhiên, ở các địa phương, không phải lúc nào cũng có được cả hai điều này. Bởi vì, trên thực tế có những chủ tịch ủy ban nhân dân không có tinh thần tích cực, dám làm, dám chịu trách nhiệm; không có được tinh thần đoàn kết, đồng thuận của tập thể cấp ủy, thậm chí có nơi còn có mâu thuẫn giữa người đứng đầu ủy ban nhân dân với người đứng đầu cấp ủy là bí thư. Mối quan hệ giữa cá nhân lãnh đạo và tập thể cấp ủy, giữa thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước và cấp dưới luôn là mối quan hệ phức tạp, khó xử lý trong thực tế ở nhiều địa phương, khiến cho việc tổ chức các hoạt động cụ thể để thực hiện nghị quyết thường có độ trễ, thậm chí là chậm chạp so với yêu cầu. Nhìn sâu hơn, có thể thấy mối quan hệ mang tính chính trị và quan hệ hành chính đan xen nhau không

rành mạch, làm cho việc đưa ra hành động thực tế một cách nhanh chóng và có hiệu lực thường là khó khăn. Nền chính trị và hành chính ở Việt Nam hiện nay đang phải giải quyết các mâu thuẫn, như: Làm thế nào để vừa tăng cường vai trò điều hành tập trung, mạnh mẽ của người đứng đầu, vừa kiểm soát được quyền lực, tránh độc đoán, độc tài cá nhân? Làm thế nào để vừa phát huy trí tuệ và sự đồng thuận tập thể (trước hết là cấp ủy), đồng thời lại vừa tránh được tình trạng lợi dụng tập thể, nấp bóng tập thể, lấy danh nghĩa thực hiện dân chủ để níu kéo, kìm hãm vai trò của cá nhân, thậm chí triệt tiêu cá nhân? 2- Đổi mới cách kiểm tra, giám sát và tổng kết, sơ kết thực hiện nghị quyết. Qua kiểm tra, giám sát, sơ kết, tổng kết việc thực hiện nghị quyết, sẽ không chỉ chấn chỉnh những thiếu sót trong khâu tổ chức thực hiện mà còn phát hiện ra những sai sót, chưa phù hợp thực tiễn của nội dung các nghị quyết để sửa đổi, bổ sung kịp thời. Nghị quyết số 27-NQ/TW, ngày 21-5-2018, của Hội nghị Trung ương 7 khóa XII, *"Về cải cách chính sách tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức, lực lượng vũ trang và người lao động trong doanh nghiệp"*, đã giao Ban Kinh tế Trung ương chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan thường xuyên theo dõi, kiểm tra, đôn đốc triển khai tổ chức thực hiện Nghị quyết, định kỳ sơ kết, tổng kết, báo cáo Bộ Chính trị, Ban Bí thư là điều đúng đắn, cần thiết.

Để hoàn thiện chế độ tổ chức thực hiện nghị quyết của Đảng, đáp ứng yêu cầu đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng trong giai đoạn hiện nay, cần nghiên cứu hoàn thiện thêm một số điểm sau:

Thứ nhất, ngay trong khâu đầu tiên (tức là phân công trách nhiệm tổ chức thực hiện), cần nêu đích danh trách nhiệm của người đứng đầu, ví dụ không chỉ là phân công cho Đảng đoàn Quốc hội mà còn phải là đích danh Chủ tịch Quốc hội, không chỉ là Ban Cán sự đảng Chính phủ, các bộ mà còn phải là Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng; không phải chỉ là tỉnh ủy, thành ủy mà còn là bí thư, chủ tịch ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố.

Thứ hai, cần đổi mới tổ chức bộ máy cơ quan đảng, chính quyền. Cần hợp nhất các cơ quan tương đồng chức năng, nhiệm vụ và hợp nhất chức danh lãnh đạo cấp ủy và chính quyền theo phương án hợp lý. Hiện nay, nhiều địa phương đã thực hiện thí điểm hợp nhất, song theo các phương án khác nhau; việc hợp nhất chức danh bí thư tỉnh ủy và chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh chưa được thực hiện, nhưng bí thư đồng thời là chủ tịch hội đồng nhân dân đã có ở nhiều nơi. Theo mô hình này, cần tiến hành thí điểm hợp nhất các ban đảng với các ban của hội đồng nhân dân. Điều này sẽ giúp cho nghị quyết của Đảng sớm trở thành nghị quyết của cơ quan quyền lực nhân dân ở địa phương, thành các hoạt động giám sát của cơ quan quyền lực với chủ tịch ủy ban nhân dân trong tổ chức thực hiện nghị quyết.

Thứ ba, đổi mới chế độ tài chính phục vụ việc tổ chức thực hiện nghị quyết. Các cơ quan có trách nhiệm tổ chức thực hiện nghị quyết từ Trung ương tới địa phương, *một mặt,* cần phải chủ động dự toán kinh phí từ sớm theo đúng luật ngân sách nhà nước; *mặt khác,* Quốc hội, Chính phủ, Bộ Tài chính cần quy định khoản ngân sách dự phòng để kịp thời trang trải cho các hoạt động được triển khai ngay sau khi ban hành nghị quyết. Cũng như vậy, sau từ 3 đến 5 năm cần phải chủ động bố trí kinh phí để tiến hành các hoạt động sơ kết và chuẩn bị cho tổng kết sau 10 năm. Tại các địa phương cũng cần chủ động bố trí kinh phí phục vụ triển khai thực hiện nghị quyết trong thời gian sớm nhất. ❑