

HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG CỦA TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC: VẤN ĐỀ VÀ GỢI Ý

Hồ Tấn Sáng *
Mai Thị Hồng Liên **

Tóm tắt: Hiệu quả hoạt động của tổ chức hành chính nhà nước (HCNN) luôn được Đảng, Nhà nước ta quan tâm nhằm hướng tới mục tiêu phục vụ người dân, doanh nghiệp ngày càng tốt hơn. Tuy nhiên, thực tiễn luôn thay đổi đòi hỏi tổ chức HCNN cũng phải luôn cải cách, đổi mới để phù hợp. Bài viết làm rõ quan niệm về hiệu quả hoạt động của tổ chức HCNN và các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của tổ chức hành chính, những rào cản hoạt động của tổ chức HCNN, từ đó đề xuất giải pháp nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy HCNN hiện nay.

Từ khóa: hiệu quả; tổ chức hành chính nhà nước

Abstract: The operational efficiency of the state administrative organization is always concerned by the Party and the State in order to serve the people and businesses are getting better. However, the changing reality requires that the State administrative organization must always reform and innovate to be suitable. The article clarifies the viewpoint of operational efficiency of the state administrative organization, factors affecting the operational efficiency of administrative organizations, operational barriers of the state administrative organization, thereby proposing a solution to improve efficiency, force and performance of the current state apparatus.

Keywords: effective; state administrative organization

Ngày nhận bài: 08/11/2018 Ngày sửa bài: 10/12/2018 Ngày duyệt đăng: 15/01/2019

1. Hiệu quả hoạt động của tổ chức hành chính nhà nước và các nhân tố ảnh hưởng

HCNN là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng QLNN đối với các quá trình xã hội và hành vi, hoạt động của công dân, do các cơ quan trong hệ thống hành pháp từ trung ương đến cơ sở tiến hành để thực hiện những chức năng và nhiệm vụ của nhà nước,

phát triển các mối quan hệ xã hội, duy trì trật tự, an ninh, thỏa mãn các nhu cầu hợp pháp của các công dân. Trên cơ sở luật pháp, tổ chức HCNN trực tiếp điều hành các hành vi của mọi cá nhân và tổ chức trong xã hội, định hướng cho xã hội phát triển. Đây là hoạt động quan trọng và phổ biến nhất trong quá trình thực thi QLNN.

* PGS TS, ** ThS, Học viện Chính trị khu vực III - Đà Nẵng

Từ cách hiểu đó, đề cập đến hiệu quả hoạt động của tổ chức HCNN có thể hiểu theo hai chiều cạnh cơ bản: Thứ nhất, hiệu quả là khái niệm phản ánh mối tương quan giữa kết quả thu được và toàn bộ chi phí, nguồn lực đã huy động, sử dụng để có được kết quả đó (chi phí lợi ích-định lượng); Thứ hai, hiệu quả là mức độ đạt được (ít, nhiều; cao, thấp-định tính) so với mục tiêu đặt ra của hệ thống (góc độ chức năng).

Tiếp cận từ góc độ lý thuyết hệ thống, có thể thấy: Hiệu quả hoạt động của hệ thống tổ chức QLNN nói chung, các bộ phận cấu thành nói riêng, trước hết phụ thuộc vào chất lượng của từng bộ phận cấu thành, sau nữa phụ thuộc vào mối quan hệ giữa các bộ phận cấu thành - là sự phân định thẩm quyền, chức năng của các nhánh quyền lực: lập pháp, hành pháp và tư pháp (cấp Trung ương); Hội đồng nhân dân (HĐND), Ủy ban nhân dân (UBND) và các cơ quan có thẩm quyền trong hoạt động tư pháp cùng cấp (tỉnh, huyện và xã). Ngoài ra, do tính chất đặc thù của thể chế chính trị nhất nguyên ở nước ta, hiệu quả hoạt động của các tổ chức HCNN còn phụ thuộc mức độ hoàn thiện của các nhân tố cấu thành hệ thống chính trị (HTCT) (Đảng và các tổ chức chính trị - xã hội) cũng như sự đồng bộ trong cơ chế vận hành của cả hệ thống. Tất nhiên, toàn bộ các HTCT, hệ thống các tổ chức HCNN đó luôn chịu tác động, ảnh hưởng của hệ thống rộng lớn hơn - môi trường, đặc điểm dân tộc, thời đại.

Theo cách tiếp cận ấy, khi xem xét hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, tổ chức HCNN nói riêng ở nước ta thường được xác định trên cơ sở kết quả thu được so với những mục tiêu, nhiệm vụ trong từng thời kỳ kế hoạch, hướng tới đạt được mục tiêu chung

- lâu dài: “Dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh”.

Bởi thế, đánh giá hiệu quả của bộ máy HCNN trong giai đoạn 2011-2015, Đảng ta nhận định rằng: “Chính phủ và các bộ tập trung hơn vào quản lý, điều hành vĩ mô và nâng động giải quyết những vấn đề lớn, quan trọng. Cải cách hành chính tiếp tục được chú trọng và bước đầu đạt kết quả tích cực. Tổ chức thi điểm đổi mới về tổ chức chính quyền địa phương được tập trung chỉ đạo và tổng kết, rút kinh nghiệm” [7].

Tuy nhiên, Đảng cũng chỉ ra những bất cập, vướng mắc như: “...chưa chế định rõ, đồng bộ, hiệu quả cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát QLNN ở các cấp...; chưa khắc phục được sự chòng chẹo, vướng mắc về chức năng, nhiệm vụ giữa các thiết chế, làm ảnh hưởng tới sự thống nhất QLNN và hiệu quả hoạt động của Nhà nước...; kỷ cương, kỷ luật trong quản lý nhà nước, thực thi công vụ còn nhiều yếu kém. Cải cách hành chính còn chậm, thiếu đồng bộ, chưa đáp ứng yêu cầu...; tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương chậm đổi mới; hiệu lực, hiệu quả ở nhiều nơi chưa cao...” [7].

Từ cách nhìn nhận đó, Đảng ta đã tỏ rõ quyết tâm chính trị cũng như xác lập một loạt các giải pháp góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của tổ chức HCNN các cấp trong giai đoạn hiện nay. Góp phần hiện thực hoá các chủ trương, chính sách của Đảng, việc nhận diện các rào cản để từ đó các cách tháo gỡ trong thực tiễn quản lý điều hành của các tổ chức HCNN cần được ưu tiên quan tâm, chia sẻ.

2. Nhận diện các rào cản và gợi ý giải pháp tháo gỡ góp phần cải thiện hiệu quả hoạt động của các tổ chức hành chính nhà

nước hiện nay

Giải pháp để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy HCNN có thể nhìn từ nhiều góc độ khác nhau. Chúng tôi tập trung 3 khía cạnh khá nổi bật đã được Đảng đề cập trong văn kiện Đại hội XII và các Nghị quyết hội nghị BCH TƯ, đó là :

Thứ nhất, tính chưa đồng bộ của hệ thống pháp luật, đặc biệt là những định chế, cơ chế kiểm soát quyền lực

Kiểm soát quyền lực nhà nước là một nhu cầu khách quan từ phía chủ thể ủy quyền đối với chủ thể được ủy quyền. Cơ chế đó chỉ được xác lập khi và chỉ khi: thứ nhất, quy định thành luật và thứ hai, thực hiện bởi chủ thể độc lập về quyền lực so với chủ thể đang nắm quyền. Trên thực tế, kiểm soát quyền lực nhà nước ở nước ta chủ yếu là kiểm soát của Lập pháp và Tư pháp đối với Hành pháp - theo tuyến ngang và kiểm soát của cơ quan có thẩm quyền cao hơn đối với cơ quan nhà nước có thẩm quyền thấp hơn - theo tuyến dọc.

Do đặc thù của thể chế nhất nguyên, nên về cơ bản các cơ quan hành chính (Chính phủ, UBND các cấp) đều là sản phẩm của các cơ quan quyền lực đại diện (Quốc hội, HĐND các cấp). Nói một cách hình tượng, hai cơ quan quyền lực này là “anh em sinh đôi”. Mặt khác, mặc dù nguyên tắc về tính độc lập của tòa án đã được ghi nhận chính thức trong Hiến pháp và nhiều văn bản pháp luật khác, song nguyên tắc này chưa được tất cả các cơ quan Đảng và Nhà nước thực sự tôn trọng và tuân thủ một cách triệt để... Các hoạt động của cơ quan hành pháp dường như vẫn nằm ngoài sự giám sát tư pháp. Thậm chí ở một số địa phương, hệ thống tòa án còn bị chi phối, lệ thuộc vào sự ủng hộ, hỗ trợ của chính

quyền. Do vậy, mức độ can thiệp vào hoạt động xét xử của tòa án và thẩm phán còn diễn ra khá phổ biến ở nhiều cấp độ, nhiều hình thức..., điều ấy khiến cho các tòa án và thẩm phán trong nhiều trường hợp không thể quyết định vụ việc một cách khách quan, theo đúng pháp luật. Nói cách khác, hệ thống tư pháp ở nước ta hiện nay vẫn chưa thể hiện rõ vai trò bảo vệ công lý, chưa thực sự độc lập, còn bị chi phối bởi quyền lực hành pháp hay các nhóm lợi ích. Trong tình hình đó, nếu không tạo lập được những định chế, cơ chế cân bằng quyền lực, bảo đảm được tính độc lập tương đối của hệ thống tư pháp thì vấn đề kiểm soát quyền lực đối với các cơ quan QLNN nói chung, cơ quan hành pháp nói riêng chỉ dừng lại ở những lời tuyên bố.

Hơn nữa, sự thiếu rõ ràng trong phân công, phối hợp về vị trí, vai trò và trách nhiệm giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương không chỉ dẫn đến những vướng mắc trong hoạch định và thực thi chính sách, mà còn dẫn tới tình trạng chồng lấn, mâu thuẫn về thẩm quyền, chức năng, nhiệm vụ trong thực thi quyền lực cũng như trong phát triển kinh tế - xã hội của địa phương và của đất nước.

Theo kết quả khảo sát Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) năm 2016, số người trả lời cho rằng cần phải “bôi trơn”, “lót tay” để có thể xin được việc làm vào khu vực công, xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, để học sinh trường tiểu học công lập được thầy, cô giáo quan tâm hơn, và cán bộ chính quyền sử dụng công quỹ vào mục đích riêng đều tăng lên so với hai năm trước. Điều đáng quan tâm là thái độ và tinh thần quyết tâm đấu tranh phòng, chống tham nhũng của các cấp chính quyền và các

công dân chưa thật sự cao, chỉ có 32,6% số người trả lời cho biết chính quyền cấp tỉnh đã nghiêm túc trong xử lý các vụ việc tham nhũng ở địa phương, tỉ lệ này thấp nhất trong vòng sáu năm qua. Trong đó, Quảng Bình là 65% (cao nhất toàn quốc) và Bình Dương là 8,6% (thấp nhất toàn quốc), và chỉ có khoảng 3% số người bị những nhiễu, bị đòi hối lộ đã tố giác hành vi tham nhũng của cán bộ chính quyền và thậm chí là họ sẽ không tố giác nếu số tiền bị vòi vĩnh nhỏ hơn 25,6 triệu, mức này cao hơn mức trung bình được khảo sát năm 2015 [8]. Cũng về vấn đề này, ngày 25/1/2017, Tổ chức Minh bạch Quốc tế đã công bố Chỉ số Cảm nhận Tham nhũng (CPI - Corruptiton Perceptions Index) năm 2016 của 176 quốc gia và vùng lãnh thổ dựa trên cảm nhận của các doanh nhân và chuyên gia về tham nhũng trong khu vực công. Theo công bố này, Việt Nam đạt 33/100 điểm (thang điểm 100, trong đó 0 là tham nhũng cao và 100 là rất trong sạch), tăng 2 điểm so với mức điểm 31/100 trong suốt các năm từ 2012 đến 2015, song chỉ số CPI của Việt Nam chưa bao giờ vượt qua mức trung bình và thường nằm trong nhóm những nước có CPI thấp nhất trong bảng xếp hạng toàn cầu (xếp thứ 113/176 quốc gia năm 2016).

Thứ hai, bộ máy HCNN các cấp chưa thật sự chuyên nghiệp

Một trong những yêu cầu của Chính phủ chuyên nghiệp - hiệu lực, hiệu quả là Chính phủ trong sạch, liêm chính ; Đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước có chất lượng-đủ đức, đủ tài. Bởi lẽ mọi chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước có đúng đắn và phù hợp đến đâu đi chăng nữa, mà năng lực của đội ngũ này còn nhiều yếu kém, thiếu

trách nhiệm, không đủ tâm và tầm, thì đường lối, chính sách đó không thể đi vào cuộc sống được.

Chính vì lẽ đó, Chính phủ đã nỗ lực thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001 - 2010 và đang triển khai sâu rộng giai đoạn 2011 - 2020. Sau hơn 17 năm thực hiện Chương trình này, những thành quả mà chúng ta đạt được trên tất cả các mặt của cải cách nền hành chính là đáng trân trọng, không thể phủ nhận, đóng góp một phần không nhỏ trong việc chuyển đổi mạnh mẽ nền hành chính quan liêu, xa dân sang nền hành chính phục vụ doanh nghiệp và người dân, tạo động lực cho sự phát triển.

Với quyết tâm xây dựng một chính phủ trong sạch, thực hiện tốt chức năng “kiến tạo phát triển” đòi hỏi phải có một nền hành chính vận hành tốt, hiệu lực, hiệu quả nhiều hơn nữa. Điều này đặt ra rất nhiều vấn đề - cả thời cơ và thách thức mà các chủ thể lãnh đạo, chủ thể cầm quyền cần phải tranh thủ và tích cực giải quyết. Mục tiêu của Chương trình cải cách hành chính giai đoạn 2016 - 2020 là: Cải các thể chế; xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, chú trọng cải cách chính sách tiền lương nhằm tạo động lực thực sự để cán bộ, công chức, viên chức thực thi công vụ có chất lượng và hiệu quả cao; nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính và chất lượng dịch vụ công cũng chính là hướng đến đáp ứng yêu cầu này. Song trên thực tế ở Việt Nam, vẫn thiếu vắng bóng dáng của một hệ thống chức nghiệp thực tài - điều mà đã tạo nên sự thành công - một sự phát triển thần kỳ ở các nước Đông Á. Theo đánh giá của Báo cáo Việt Nam 2035 : Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ

: với những đặc trưng trong hệ thống hiện hành ở nước ta, chúng ta khó có thể có được hệ thống tuyển dụng và sử dụng cán bộ một cách hiệu quả. Ngoài những yếu tố ảnh hưởng như chính sách tiền lương thấp, tạo động lực làm việc chưa toàn diện, cùng với một số khó khăn, bất cập khác trong công tác cán bộ... Báo cáo này cũng chỉ rõ hai yếu tố đặc thù cản trở việc cải cách hệ thống công chức, công vụ ở Việt Nam. Một là, mặc dù yêu cầu chuyển sang cơ chế vị trí việc làm được đưa ra từ năm 2008, nhưng những cải cách đó đến nay vẫn chưa được thực hiện một cách có hiệu quả, việc tuyển dụng và đề bạt cán bộ vẫn chủ yếu dựa vào thâm niên công tác thay vì kết quả công việc. Hai là, thiếu tính nhất quán trong hệ thống quản lý bộ máy cán bộ, công chức, hiện tại có cả ba thiết chế cùng tham gia chức năng quản lý nhân sự trong khu vực công, đó là cơ quan của Chính phủ, Ban Bí thư và Ban Tổ chức Trung ương, dẫn đến những chồng chéo, vướng mắc trong vấn đề quyết định nhân sự, khó thu hút và tuyển dụng được những người có thực tài, có tâm huyết vào các cơ quan QLNN.

Chỉ số PAPI trong sáu năm qua cũng cho thấy mối quan ngại của người dân về vấn nạn của “chủ nghĩa vị thân” và quan hệ cá nhân trong tuyển dụng nhân lực vào khu vực công vẫn còn tồn tại khá phổ biến. Trong suốt 6 năm, từ 2011 đến 2016, điểm trung bình toàn quốc về chỉ số này chỉ dao động từ 1 điểm đến 1,3 điểm (dựa trên thang điểm từ 0 đến 5, trong đó điểm 0 là tiêu chí đánh giá cho rằng mối quan hệ cá nhân trong tuyển dụng là rất quan trọng).

Chính những biểu hiện và những hành vi tiêu cực xuất hiện với tần suất khá lớn.. làm

cho HTCT hiện hành của chúng ta chưa thực sự khuyến khích những người có tâm, có tài, chưa tạo lập được bộ máy cán bộ, công chức có tính chuyên nghiệp cao, có tâm huyết và trách nhiệm, có tinh thần phục vụ tích cực cho việc hoạch định và thực thi chính sách, phục vụ công dân và doanh nghiệp, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Giải quyết vấn đề căn cốt này chính là cơ sở, là nền tảng để Việt Nam có thể xây dựng trong thực tiễn một nhà nước hợp lý, hiệu quả - nhà nước pháp quyền XHCN liêm chính, kiến tạo, phục vụ nhân dân.

Thứ ba, trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước chưa cao

Giải trình là trách nhiệm của cơ quan nhà nước cung cấp, giải thích làm rõ các thông tin về thực hiện quyền hạn, nhiệm vụ được giao và chịu trách nhiệm pháp lý đối với việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đó. Trách nhiệm giải trình là rất cần thiết và đặc biệt quan trọng đối với những lĩnh vực có quan hệ tới lợi ích thiết thực của nhân dân, như chính sách công hay những hoạt động sử dụng ngân sách công. Chính vì lẽ đó, ngày 08/8/2013, Chính phủ đã ban hành một văn bản quy phạm có tính chuyên biệt về vấn đề này - Nghị định số 90/2013/NĐ-CP của Chính phủ quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền hạn, nhiệm vụ được giao, cho dù thể chế về trách nhiệm giải trình đã được quy định trong nhiều văn bản pháp luật như Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật phòng chống tham nhũng năm 2012, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015, Luật kiểm toán nhà nước năm 2015... Tuy nhiên, trên thực tế, trách nhiệm giải trình của chính

quyền địa phương ở nước ta hiện nay chưa cao, nhất là cấp cơ sở. Báo cáo PAPI năm 2016 cho thấy, một trong những vấn đề lớn của bộ máy hành chính cấp cơ sở là đội ngũ cán bộ, công chức chưa được khuyến khích để chịu trách nhiệm và biết lắng nghe ý kiến của người dân. Đây chính là một trong nguyên nhân cơ bản ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương. Theo khảo sát chung về trách nhiệm giải trình của 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, chỉ có 16 tỉnh/thành phố đạt chỉ số cao nhất và chiếm 25,4%, trong đó có sáu địa phương ở miền Bắc, bốn địa phương ở miền Trung. Quảng Ngãi là tỉnh đạt điểm cao nhất toàn quốc (5,97 điểm), cao hơn nhiều so với Kiên Giang (4,13 điểm) [8]. Hơn nữa, mức độ tương tác giữa người dân và chính quyền, cũng như tính tích cực, tính hiệu quả của chính quyền địa phương trong việc đáp ứng, giải quyết các kiến nghị của công dân chưa cao. Báo cáo này cũng chỉ rõ tỉ lệ người dân chủ động nêu đề xuất, kiến nghị, khiếu nại, tố cáo khi có bức xúc về các vấn đề quản trị hành chính công ở cơ sở là rất thấp, chỉ có 22,7% số người được hỏi trên phạm vi toàn quốc cho biết họ đã từng góp ý kiến xây dựng chính quyền, trong đó có khoảng 89% cho rằng ý kiến của họ đã được tiếp thu, trong khi các hình thức khác như cá nhân viết đơn khiếu nại, tố cáo cán bộ chính quyền hay cùng nhau ký đơn tập thể khiếu nại chính quyền rất ít khi được người dân sử dụng, và nếu có sử dụng thì họ chưa hài lòng với kết quả nhận được, cụ thể là, chỉ có 1,2% số người trả lời cho biết cá nhân họ đã viết đơn khiếu nại cán bộ chính quyền, 0,26% viết đơn tố cáo cán bộ chính quyền, và 1% cùng người khác ký đơn khiếu

nại chính quyền, song sự phúc đáp của chính quyền địa phương đối với những loại đơn thư này không nhiều, bởi vì chỉ có khoảng 40% đến 45% những người đã khiếu nại hoặc tố cáo cho biết chính quyền địa phương có tiếp thu và giải trình các vấn đề của họ [8]. Những điều nêu trên chứng tỏ, Việt Nam chưa có một hệ thống đảm bảo trách nhiệm giải trình đủ mạnh, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của nhà nước nói chung, bộ máy HCNN nói riêng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chấp hành Trung ương (khóa XII) (2017), *Nghị quyết Hội nghị lần thứ 5 về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn phòng Trung ương Đảng (2014), *Văn kiện Hội nghị lần thứ 9, BCHTW khóa XI* (Lưu hành nội bộ).
3. Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh (2017), *Kỷ yếu Hội thảo cấp học viện Xây dựng nhà nước kiến tạo phát triển trong thực tiễn Việt Nam*, Nxb Lý luận chính trị.
4. Ngân hàng Thế giới (1998), *Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi*, Nxb Chính trị quốc gia.
5. Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Viện Chính trị học (2006), *Lựa chọn công công - một các tiếp cận nghiên cứu chính sách công*.
6. Ngân hàng thế giới, Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam, Báo cáo tổng quan Việt Nam 2035, Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ, .
7. Văn kiện Đại hội XII Đảng Cộng sản Việt Nam, Nxb Chính trị quốc gia, HN, 2016, tr 172
8. <http://papi.org.vn/bao-cao-va-du-lieu-papi>