

Hơn 25 năm trước đây, Cơ quan phát triển quốc tế (Association Internationale pour le Développement - AID) đã thực hiện việc phân tích và kiểm điểm về tính hiệu quả và hiệu năng của các chương trình viện trợ phát triển của cơ quan này và đưa ra kết luận rằng, hầu hết các quốc gia chậm tiến, nay gọi là các nước đang phát triển, trên thế giới thường xao lãng khía cạnh hành chính trong các chương trình hoạch định phát triển, kể cả các cơ quan quốc tế làm nhiệm vụ trợ giúp các nước này, cũng không quan tâm đến vấn đề hành chính trong phát triển kinh tế - xã hội. Những khuyết điểm về mặt hành chính là nguyên nhân quan trọng nhất để đưa đến sự thất bại của các chương trình phát triển tại các nước chậm tiến Á, Phi và Mỹ La tinh. Những khuyết điểm đó được quy tụ vào 4 điểm chính yếu là:

Một là, sự khan hiếm nhân lực có khả năng về hành chính để có thể đáp ứng cho nhu cầu phát triển.

Hai là, sự thiếu sót trong việc ấn định các định chế phát triển trong mối tương quan hành chính và phát triển.

Ba là, sự bất lực trong việc quản trị hành chính các dự án phát triển, khiếm khuyết trong việc thiết lập và thực hiện dự án.

Bốn là, sự thiếu khả năng để thực hiện công tác ở địa phương xuất phát từ năng lực yếu kém của cơ quan hành chính.

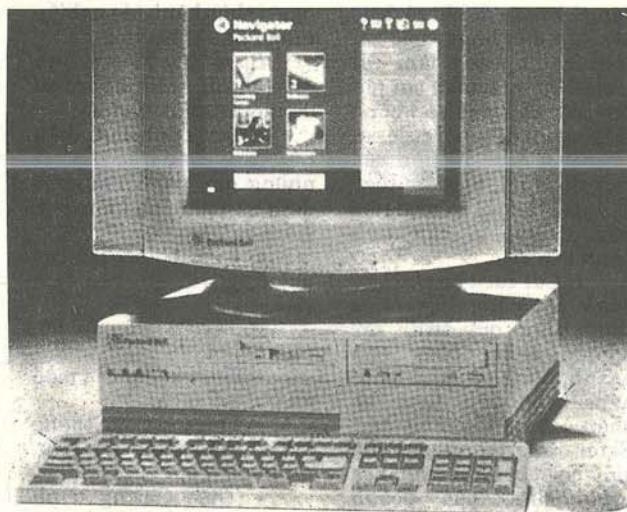
Trên cơ sở nhận định đánh giá của cơ quan phát triển quốc tế, chúng ta cần phân tích những ý kiến này, để có thể rút kinh nghiệm phần nào, cho công cuộc cải cách hành chính và phát triển kinh tế, tại nước ta hiện nay; đồng thời nêu lên khái niệm *hành chính phát triển* (Development Administration) để có thể góp phần định hình cho mối quan hệ cải cách hành chính và phát triển kinh tế của nước ta, để tránh những khuyết điểm mà hơn một phần tư thế kỷ trước đã xảy ra tại các quốc gia chậm tiến.

1. VẤN ĐỀ THIẾU NHÂN LỰC HÀNH CHÍNH ĐỂ ĐÁP ỨNG NHU CẦU PHÁT TRIỂN

Quan niệm hành chính, từ di sản của chế độ thực dân, độc tài bóc lột, coi viên chức và bộ máy hành chính là công cụ thiên về an ninh - trật tự, chính trị và bảo vệ giai cấp thống trị, nhiều hơn là quan niệm nền hành chính là thượng tầng kiến trúc làm nền móng cho cơ sở phát triển kinh tế xã hội. Do quan niệm như vậy, nên không coi trọng việc đào tạo nhân sự hành chính có đủ khả năng để đảm trách việc quản trị những công tác phức tạp liên quan đến sự tiến bộ của kỹ thuật và sự chuyển động và linh

QUAN HỆ HÀNH CHÍNH VÀ PHÁT TRIỂN TẠI CÁC QUỐC GIA CHẠM TIẾN

Luật gia NGÔ NGỌC BỬU



động trong các quan hệ hành chính với kinh tế xã hội. Sự khan hiếm nhân sự này là nguyên nhân chính để đem đến những thất bại trong việc quản lý thực hiện các dự án phát triển quốc gia, cụ thể nhất là việc quản trị không có hiệu quả hoạt động của những xí nghiệp quốc doanh và các dự án đầu tư có quy mô lớn. Chúng ta nhận thấy, trong bộ máy cũng có đủ các chuyên viên, viên chức và cán bộ phụ trách cũng thật là đông đảo, nhưng thực tế thì thiếu hẳn bàn tay điều động, phối hợp và quản trị theo khoa học của các nhà chỉ huy hành chính, để có thể đạt được những mục tiêu và chỉ tiêu chung đã định.

Sự khan hiếm tài hại về nhân sự này, đã bắt nguồn từ những nguyên nhân tổng hợp sau đây:

1. Không được trang bị tư duy và học hỏi nghiệp vụ hành chính

Một số các hành chính gia tại các nước chậm tiến được đào tạo trong lãnh vực luật pháp và chính trị cho nên họ thường đóng khung trong khoa học họ thành thạo. Cũng có một số hành chính lãnh đạo chưa được trang bị tư duy và nghiệp vụ về khoa học hành chính, nên họ chỉ biết đi theo tập quán đã có từ trước hay đi theo vết xe khuôn mẫu của một nước khác, nên đã tạo ra một guồng máy hành chính vô cùng nặng nề về nhân sự và ngân sách, lạc hậu về nghiệp vụ và tư duy, là nguyên nhân của chậm tiến, là sức trì của động lực tăng trưởng, phát triển kinh tế. Những thói quen, luật lệ, thủ tục và kỹ thuật quản trị hành chính có tính cách mò mẫm, ở thời xa xưa, không còn đủ khả năng để nắm bắt theo kịp với những nhu cầu thay đổi để thích ứng với hoàn cảnh mới, những yêu cầu khách quan thực tiễn mới, do tiến bộ của khoa học kỹ thuật, do sự gia tăng dân số và tốc độ đô thị hóa đã đem lại cho tư duy và trách nhiệm nặng nề trên

vai các hành chính gia.

Sự bùng nổ của khoa hành chính phát triển, khoa học quản trị, khoa học về tác phong (*behaviorism*) và khoa thống kê học đã đánh giá lại khả năng yếu kém của những nhà hành chính theo phương pháp cổ điển, đồng thời mở ra những chân trời mới, khẩu hướng mới cho khoa học hành chính nói chung và khoa học hành chính phát triển nói riêng. Những động cơ tiến bộ nói trên cũng tạo ra một áp lực vô hình, buộc nhà cầm quyền các nước chậm tiến phải thực hiện cải cách hành chính hay cách mạng hành chính thì mới có thể hội nhập và tồn tại trong cộng đồng quốc tế.

2. Thiếu sót trong việc ứng dụng các phương pháp quản trị mới

Khoa học quản trị áp dụng tại các nước Tây phương đã giúp cho các quốc gia này phát triển nhanh hơn, nhưng nó phải được biến cải để thích hợp với môi trường văn hóa xã hội của các nước kém mở mang, thì mới có thể ứng dụng một cách có hiệu quả. Lịch sử phát triển đã xảy ra tình trạng du nhập nguyên vẹn các phương pháp quản trị của các nước đã phát triển vào các quốc gia chậm tiến một cách thiếu suy nghĩ, bất chấp những dị biệt về văn hóa, xã hội, trình độ công nghệ và năng lực kỹ thuật. Sự du nhập mù quáng này đã dẫn đến nhiều sự thất bại và phí phạm tài nguyên một cách vô ích trong các chương trình phát triển.

3. Thiếu hệ thống hóa chương trình nâng cao khả năng hành chính

Tại các trường đại học, vấn đề huấn luyện khả năng hành chính chỉ được chú trọng ở giai đoạn trước khi vào công sở, dành cho lớp sinh viên trẻ tuổi; còn nhu cầu thực tế xã hội đang cần đến việc nâng cao khả năng hành chính cho các viên chức cao cấp,

lớn tuổi, đang nắm giữ giềng mối của nền hành chính quốc gia. Một chương trình nâng cao nghiệp vụ hành chính cho các thành phần viên chức hành chính một cách có hệ thống tổ chức, luôn luôn cần thiết và cấp thiết vì những chuyển động của xã hội, mà nền hành chính công quyền bắt buộc phải chạy theo cho kịp để thực hiện vai trò quản lý xã hội, thích ứng và kịp thời, nếu không sẽ có nguy cơ lạc hậu và tụt hậu so với nước khác. Việc thực hiện chương trình nâng cao khả năng hành chính thường được tổ chức dưới hình thức tu nghiệp trong nước, ngắn hạn hay dài hạn; hoặc có kế hoạch đi nghiên cứu học hỏi ở nước ngoài, do các tổ chức quốc tế bảo trợ hoặc do chính phủ tổ chức tài trợ, trong các chương trình hợp tác nghiên cứu song phương. Nhìn chung, một chương trình đào tạo kiến thức

hành chính dài hạn, trong từng giai đoạn phát triển, cho công chức hành chính chuyên nghiệp, luôn luôn là một kế hoạch tối ưu, để giúp người công chức nắm bắt kịp thời các kỹ năng mới trong nhiệm vụ của mình để phát huy. Ngoài ra, còn có thể áp dụng cách huấn luyện chuyển chức vụ, thay đổi nhiệm sở có định kỳ, cũng là một động lực giúp cho người công chức mở mang kiến thức, trau dồi kỹ năng.

4. Khiếm khuyết trong việc hoạch định nhân lực về hành chính trong bộ máy nhà nước

Vấn đề hoạch định tài nguyên về nhân lực gần như bỏ ngỏ tại các nước chậm tiến; không ai quan tâm đến một kế hoạch năng lực nhân sự có tính khoa học trong bộ máy hành chính nhà nước. Bộ máy quản lý như thế ngày càng bành trướng do nhiều yếu tố chủ quan và khách quan, trở



thành một gánh nặng lớn cho ngân sách quốc gia, một lực cản của việc phát triển xã hội, gánh nặng thuế khóa mang trên vai người lao động ngày một gia tăng để nuôi một bộ máy kém hiệu quả so với những gì mà người dân mong đợi. Việc áp dụng khoa học phân tích quản trị để bố trí lại cho tinh gọn bộ máy hành chính, bổ nhiệm nhân lực có khả năng, giảm bớt nhân sự dư thừa, thống kê để so sánh, tiết giảm ngân sách v.v...chưa bao giờ được quan tâm đầy đủ tại các quốc gia chậm tiến này.

Ngoài sự khan hiếm nhân lực có khả năng hành chính, các quốc gia chậm tiến cũng thiếu những định chế phát triển, để có thể động viên mọi nguồn tài nguyên cho các chương trình phát triển quốc gia.

II. THIẾU SÓT TRONG VIỆC XÂY DỰNG ĐỊNH CHẾ PHÁT TRIỂN

"Định chế" là căn bản pháp lý



cho những hoạt động có hệ thống và liên tục để hướng vào các mục tiêu và đáp ứng cho các nhu cầu trong xã hội. Cho nên, muốn áp dụng có hiệu quả các kỹ thuật mới hay thực hiện có kết quả các chương trình phát triển mới, thường đòi hỏi phải có những cải tiến về định chế. Theo nhận xét của Cơ quan phát triển quốc tế, thì tại nhiều nước chậm tiến, sự cải tiến các định chế cho thích hợp với các nhu cầu phát triển, đã thực hiện một cách quá chậm chạp, nên việc này trở thành một lực cản cho những kế hoạch phát triển, nhất là trong các lãnh vực đầu tư, phát triển đô thị, tài chính công, giáo dục và cải cách hệ thống thuế. Một khuyết điểm nữa, là thiếu sự liên tục và liên kết giữa các định chế với nhau, như việc chính quyền đưa ra định chế mới hoàn toàn trái ngược với định chế cũ đã được áp dụng, hay trường đại học giảng dạy những vấn đề mà ngoài xã hội không cần đến, giáo trình dạy cho sinh viên đã lỗi thời so với hiện thực khách quan.

Ngoài ra, Cơ quan phát triển quốc tế đã thực hiện, nghiên cứu khá nhiều về phương pháp xây dựng định chế (Institution building) để truyền đạt cho nhà cầm quyền bản xứ, để giúp họ thoát khỏi tình trạng không am tường các phương pháp phân tích để cải tiến định chế.

III. KHIẾM KHUYẾT TRONG VIỆC QUẢN TRỊ CÁC DỰ ÁN PHÁT TRIỂN

Cơ quan phát triển quốc tế cũng kết luận rằng, hầu hết các nước chậm tiến, sự thiếu sót các dự án khả thi hay các dự án được thực hiện một cách đúng đắn, có hiệu quả là một thực tế không chối cãi được, vì cơ quan tín dụng quốc tế thường than phiền rằng họ không tìm ra được các dự án đủ tiêu chuẩn để cho vay, và số dự án đáng được tài trợ ở các nước đang phát triển ít hơn số tiền được dành sẵn để cho họ vay. Sở dĩ có tình trạng như vậy là vì nhà cầm quyền cao cấp bản xứ thường không am hiểu quy trình hành chính trong việc phân tích, đánh giá để ra các quyết định cần thiết cho việc thiết lập, duyệt y và thi hành các dự án kinh tế phát triển. Chính quyền các nước chậm tiến cũng không tìm cách định chế hóa diễn trình hoạch định, duyệt y và thực hiện dự án để đồng thời phối hợp với các hoạt động ngân sách tài chính, tiếp nhận viện trợ, kết hợp với các cơ quan chuyên môn có nhiệm vụ kiểm tra, nghiệm thu việc thi hành dự án. Thông thường, trong diễn trình thiết lập dự án, người ta lại đặt nặng góc cạnh kinh tế và tài chính nhưng không coi trọng vấn đề tổ chức, nhân sự và quản lý hành chính, nên khi thực hiện hay bị thất bại, kết quả không như ý muốn ban đầu đã đề ra. Ngoài ra, họ cũng ít để ý đến mối

tương quan của từng dự án với chương trình tổng thể của quốc gia, hay cân nhắc giữa dự án này với dự án thay thế khác. Đồng thời, thành phần nhân sự có khả năng để cố vấn, huấn luyện và nghiên cứu việc thiết lập, thẩm định, thi hành dự án cũng rất khan hiếm, nhất là trong các lãnh vực chuyên môn như hành chính, giáo dục, y tế, công chánh, quy hoạch đô thị và bảo vệ môi trường. Điều này cũng nói lên một phần năng lực có giới hạn của nhà cầm quyền địa phương.

IV. THIẾU KHẢ NĂNG THỰC HIỆN DỰ ÁN Ở ĐỊA PHƯƠNG

Quốc gia chậm tiến nào cũng có xu hướng đặt trọng tâm vào việc phát triển các đô thị lớn, hơn là phát triển vùng thôn quê, nhân lực có khả năng dồn về thành thị một phần vì đời sống đủ tiện nghi và dễ kiếm việc làm, đồng thời tránh nạn cường hào, quản lý xã hội bằng ý chí chủ quan "phép vua thua lệ làng", đã tạo ra một khoảng trống thiếu nhân lực tại địa phương, cho nên việc gì họ cũng trông cậy vào chính phủ trung ương. Quốc gia chậm tiến nào cũng không có một kế hoạch bố trí và phát triển nhân sự đồng bộ từ trung ương đến địa phương, nên thường xảy ra tình trạng trường học thiếu thầy, bệnh viện thiếu y sĩ và thuốc men. Những viên chức chính quyền ở địa phương thường không có khả năng để phối hợp các chương trình phát triển địa phương với chương trình phát triển toàn bộ quốc gia, hay tiếp nhận viện trợ để tự phát triển địa phương mình. Khả năng tài chính của địa phương thật là yếm kém, thuế và các nguồn tài nguyên khác chưa được khai thác đúng mức, với sự đồng tình tham gia của người dân, chưa kể đến việc thu chi ngân sách bất hợp lý, thói quen sách nhiễu nhân dân và quan liêu, cửa quyền, nên đã tạo cái hố xa cách về nhiều mặt giữa chính quyền địa phương với người dân.

Ngoài khả năng hoạch định và quản trị thấp kém ở địa phương, việc hoạch định của *cấp trung gian giữa trung ương và địa phương* cũng không được quan tâm tới. Tài nguyên nhân lực hành chính ở địa phương cũng vô cùng thiếu thốn, giao việc quản lý hành chính trọng đại cho những người chưa bao giờ học hành chính quản trị nên khó có thể tạo ra các bước "nhảy vọt" trong việc hoạch định phát triển. Ngoài ra, giữa chính quyền trung ương với nhà chức trách địa phương cũng thiếu sự phối hợp và hợp tác thường xuyên, liên tục, nên thường xảy ra nghịch cảnh trống đánh xuôi kèn thổi ngược hoặc tranh chấp quyền lực lẫn nhau. Những nghịch cảnh trên đây đã làm cho việc tham gia của dân chúng vào việc phát

triển của cộng đồng không được tích cực và hào hứng cho lắm?

Lịch sử đang mở ra những trang hoạch định phát triển ngày càng tốt đẹp, hơn một phần tư thế kỷ kinh nghiệm đã qua, những dấu chân hoạch định yếu kém vẫn còn đó, nhiệm vụ của chính quyền, nhà quản lý vì mô hôm nay, là làm thế nào để tránh vấp phải những sai lầm mà các nước chậm tiến đã vấp phải, đã đi qua. Có những quốc gia năm xưa là chậm tiến, nhưng ngày nay thì đã "hóa rồng", nhưng cũng còn có những nước vẫn lẩn quẩn mãi trong vòng "đang phát triển", do các yếu tố chủ quan đề nặng trong suy nghĩ và cách làm của họ.

Nhìn lại thực tế nước ta hôm nay, báo cáo của Bộ trưởng tài chính Hồ Tế trước Quốc hội ngày 23.10.1996 vừa qua, cho chúng ta thấy cũng có những nét tương đồng với năm xưa, như sau: hoạch định phát triển chưa cần đổi, ngân sách thiếu hụt trầm trọng do chi nhiều hơn thu, các khoản thu chưa tập trung hết vào ngân sách quốc gia, gánh nặng công chi vào mục đích xã hội cao hơn kế hoạch chi cho giáo dục đào tạo, việc hoạch định nhân lực có tính khoa học, hợp lý gần như buông lỏng trong nhiều năm qua, nên đã đem lại một hậu quả là ngân sách phải chi tiền cho hơn 6,1 triệu người cho bộ máy nhà nước và đoàn thể; nhưng chỉ có 32 triệu lao động trong một nước có 72 triệu dân. Sai lầm nhất là nhân sự trong bộ máy công quyền có một số được tuyển dụng không dựa trên phân bổ theo công vụ hợp lý và không căn cứ vào khả năng nghiệp vụ cần thiết. Nhất là trong lãnh vực hành chính, cho đến nay, Học viện hành chính quốc gia là nơi được giao kế hoạch đào tạo cử nhân hành chính, để bổ nhiệm vào ngạch công chức chuyên nghiệp, nhưng chưa có sinh viên nào được tuyển vào học trường này, ngoại trừ các khóa bồi dưỡng ngắn hạn và trung hạn. Nhà cầm quyền thường dùng các biện pháp hành chính để quản trị phát triển, hơn là dùng biện pháp đòn bẩy kinh tế có tính toán khoa học.

Những con số và sự kiện được báo cáo trên đây, là những con số có tỷ lệ vô cùng bất hợp lý mà trong lịch sử tài chính công, không một quốc gia nào có con số thống kê như vậy, khi phân tích tài chính ngân sách của bộ máy hành chính công quyền.

Những bất hợp lý này cần phải được giải quyết tích cực trên tinh thần khoa học, đặt biệt là khoa học hành chính phát triển, khoa học quản trị và tuyển dụng, huấn luyện, bố trí nhân sự có năng lực theo nhu cầu công vụ trong bộ máy hành chính công quyền ■