

CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

Quy mô chính phủ nhìn từ góc độ tỷ lệ chi tiêu của chính phủ so với GDP

DIỆP VĂN SƠN

Chính phủ là người xây dựng và điều phối chính sách. Chức năng lập và điều phối chính sách là một chức năng cơ bản để các chính phủ hoạt động nhịp nhàng. Những cơ chế hình thành và điều phối chính sách hiệu quả có mối liên hệ chặt chẽ với một khuôn khổ chính sách có tính dự đoán được nhiều hơn, các quy định tốt hơn, tệ nạn tham nhũng ít hơn và chế độ pháp trị mạnh mẽ hơn.

Người ta thường dùng hai chỉ số thực tiễn về quy mô của chính phủ là tỷ lệ phần trăm nhân viên (hoặc tổng số nhân viên) làm việc cho chính phủ so với dân số và tỷ lệ chi tiêu của chính phủ so với GDP. Tỷ lệ chi tiêu của chính phủ so với GDP rõ ràng là cao hơn tỷ lệ viên chức chính phủ so với toàn bộ lực lượng lao động, bởi trên thực tế, phần lớn các chi tiêu của chính phủ là dành cho hàng hoá, dịch vụ và thiết bị hơn là để trả lương cho viên chức. Mặc dù hai chỉ số này rất tương đồng với nhau (và vị trí xếp hạng của các quốc gia theo tỷ lệ viên chức làm việc cho chính phủ cũng rất sát sao với vị trí xếp hạng theo tỷ lệ chi tiêu của chính phủ), nhưng chỉ tiêu của chính phủ là một chỉ số có nhiều ý nghĩa trực giác hơn về "quy mô" của chính phủ.

Trên toàn thế giới, vào cuối thế kỷ qua, chi tiêu của chính quyền trung ương chiếm khoảng 35% GDP. (Những người quảng bá cho một chính phủ tích cực biện hộ rằng chính phủ "đóng góp" 35%; còn những người đòi hỏi giảm thiểu vai trò và hoạt động của chính phủ lại nói rằng chính phủ "lấy mất" 35%). Nhưng một số sự kiện quan trọng lại rất hiển nhiên. Thứ nhất, bất chấp những nỗ lực công khai trong những năm qua nhằm điều chỉnh quy mô cho phù hợp về thành phần và giới hạn của chính phủ, thì chỉ tiêu của chính phủ vẫn tăng một cách tương đối từ 32% GDP năm 1982 lên trên 34% GDP vào năm 1999. (Quy mô chung của chính phủ có thể còn tăng nhiều hơn nữa, bởi ở nhiều quốc gia, chi phí của chính quyền địa phương đã được đẩy mạnh nhờ quá trình phi tập trung hoá ta thường gọi là phân cấp cho địa phương). Tuy nhiên, có những khác biệt đáng kể giữa các khu vực-chủ yếu là sự mở rộng đáng kể quy mô chính quyền trung ương tại các nước công nghiệp phát triển và đồng thời giảm quy mô chính quyền ở các nước còn lại trên thế giới. Chỉ tiêu của chính quyền

trung ương tại các nước công nghiệp OECD đã tăng từ 34% GDP vào năm 1980 lên tới gần 40% vào năm 1999. Trong phần còn lại của thế giới, tỷ lệ này giảm từ trên 28% GDP xuống dưới 26%. Sở dĩ các nước thuộc OECD quy mô chính quyền tăng lên do có sự cam kết tiến tới một hệ thống an sinh xã hội toàn diện.

Trong bất kỳ trường hợp nào, việc thảo luận về quy mô của chính phủ cũng không thể tách rời khỏi việc đánh giá nguyện vọng của dân chúng đối với vai trò của nhà nước và về hiệu lực hoạt động của nhà nước. Một chính phủ rất nhỏ cũng có thể là quá lớn nếu hoạt động thiếu hiệu quả và lãng phí; và một chính phủ có quy mô lớn vẫn có lý do để phát triển nếu người dân mong muốn chính phủ phải đảm nhiệm thêm một số nhiệm vụ và chứng minh được tính hiệu lực của mình. Tương tự như vậy, việc mở rộng chính quyền trung ương trong hai thập niên vừa qua gắn liền với việc cải thiện đáng kể tình hình tài chính. Thí dụ, việc giảm toàn diện thâm hụt tài chính (từ 4,9% xuống còn 3,8% GDP tại các nước công nghiệp, và từ 3,9% xuống 2,6% GDP tại các nước khác trên thế giới), Chỉ tiêu của chính phủ tại các quốc gia công nghiệp đã tăng lên nhiều hơn, nhưng đồng thời,

lại được đảm bảo hoạt động tốt hơn.

Nếu cần có những câu trả lời đúng đắn về những câu hỏi liệu quy mô của chính phủ như vậy là quá lớn, quá nhỏ, hay vừa phải thì rõ ràng cần phải có những phân tích chi tiết và mang đặc trưng quốc gia, chứ không chỉ là những đánh giá tổng quát. Một thực tế vượt quá câu hỏi đó là hiện thực hiển nhiên rằng, ở khắp mọi quốc gia, chính phủ đều đủ lớn để có tác động tích cực mạnh mẽ đến nền kinh tế nếu chính phủ hoạt động hiệu quả, và sẽ làm cản trở nếu thiếu hiệu quả. Do vậy, ở khắp mọi nơi, hiệu lực của nền hành chính công là một mục tiêu đáng quan tâm, và việc cải thiện hiệu lực đó là thách thức ở mọi quốc gia.

Chính phủ là người xây dựng và điều phối chính sách. Chức năng lập và điều phối chính sách là một chức năng cơ bản để các chính phủ hoạt động nhịp nhàng. Những cơ chế hình thành và điều phối chính sách hiệu quả có mối liên hệ chặt chẽ với một khuôn khổ chính sách có tính dự đoán được nhiều hơn, các quy định tốt hơn, tệ nạn tham nhũng ít hơn và chế độ pháp trị mạnh mẽ hơn. Đồng thời, những yếu tố này có tác động không nhỏ lên các doanh nghiệp, hoạt động đầu tư và tính hiệu quả của nền hành chính-tất cả những yếu tố này

đòi hỏi những chỉ dẫn và những định hướng rõ ràng từ các cấp lãnh đạo cao nhất.

Để làm tốt chức năng xây dựng và điều phối chính sách chính phủ phải thực hiện được 5 nhiệm vụ cơ bản sau: (i) cung cấp thông tin và cảnh báo sớm về những vấn đề chính sách sắp xảy ra, (ii) bảo đảm tham vấn trước với tất cả các bên có liên qua thuộc chính phủ, (iii) cung cấp những phân tích hỗ trợ và đề xuất các giải pháp lựa chọn; (iv) ghi chép và phổ biến các quyết định chính sách; và (v) giám sát quá trình thực hiện các quyết định.

Để thực hiện tốt tất cả những nhiệm vụ kể trên, kinh nghiệm quốc tế cho thấy cần phải tuân thủ bốn nguyên tắc cơ bản sau: (i) tính kỷ luật, nhằm loại bỏ những quyết định chính sách không có khả năng bảo đảm về tài chính hoặc không khả thi, (ii) tính công khai, minh bạch của quá trình đưa ra quyết định, đồng thời vẫn bảo toàn được tính bảo mật cần thiết cho quá trình thảo luận thẳng thắn, (iii) tính dự đoán được của định hướng chính sách, tránh tình trạng thường xuyên thay đổi ngược lại các quyết định chính trị; và (iv) có quy trình chặt chẽ chọn những vấn đề quan trọng mới được đề trình lên các nhà hoạch định chính sách, loại bỏ những vấn đề tầm thường, ít quan trọng.

Cơ cấu tổ chức của chính phủ: Chính phủ trung ương ở tất cả các nước được tổ chức thành các bộ khác nhau và rất nhiều đơn vị hỗ trợ khác trong và ngoài phạm vi cơ cấu của bộ. Lấy chức năng làm nguyên tắc chủ đạo để thành lập các bộ và tổ chức công việc của chính phủ. Đến lượt mình, các chức năng được phân thành nhóm theo tiêu chí không phân mảng, không chồng chéo, phạm vi kiểm soát và tính thống nhất. Những tiêu chuẩn này cũng xác định cơ sở hợp lý của việc thành lập các bộ mới để đảm đương các chức năng mới. Cơ cấu hành chính của quốc gia và các yếu tố văn hoá cũng liên quan tới cách

thức tổ chức của chính phủ.

Cách tiếp cận thông thường là cố gắng nhóm các chức năng vào các tổ chức đơn nhất nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho các bộ trưởng thực hiện thẩm quyền cụ thể của mình, không có sự chồng lấn hoặc tạo ra khoảng trống và như vậy, tăng cường trách nhiệm của các bộ.

Áp lực cắt giảm chi tiêu công và thu hẹp quy mô hành chính đã buộc một số nước tổ chức lại và giảm bớt số lượng các bộ của chính phủ theo các cách khác nhau. Xu hướng này được đẩy mạnh do việc phân cấp thẩm quyền và nguồn lực của các đơn vị chính quyền cấp dưới. Trong các nền kinh tế chuyển đổi, những nỗ lực cơ cấu lại hệ thống kinh tế và chính trị tất yếu dẫn đến việc cơ cấu lại chính phủ.

Theo quy tắc chung, số lượng các bộ không nên quá lớn ảnh hưởng đến việc điều phối và cũng không quá nhỏ để làm tăng quá mức khối lượng công việc cho mỗi bộ và làm giảm trách nhiệm của chúng. Trên thực tế, số lượng các bộ là khác nhau đáng kể giữa các nước, từ khoảng 100 bộ ở một số nước cho đến chưa đầy 10 bộ ở các nước khác. Mỗi bộ phục vụ trung bình khoảng 43 triệu dân ở Trung Quốc đến 1.000 người ở chính phủ Đảo Cook. (Khu vực Thái Bình Dương).

Như vậy, số lượng các bộ của chính phủ là điều có ý nghĩa, không chỉ vì mục đích điều phối, mà còn để giảm bớt chi phí của chính phủ.

Chính phủ đầu tiên của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà là một chính phủ có quy mô gọn nhẹ. Ngày 6.1.1946, cuộc Tổng tuyển cử bầu Quốc hội, sau đó ngày 2.3.1946, Quốc hội đã họp kỳ họp thứ nhất. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đọc báo cáo của Chính phủ lâm thời trước Quốc hội. Quốc hội đã bầu Hồ Chí Minh làm Chủ tịch Chính phủ và giao cho Chủ tịch thành lập Chính phủ mới.

Hồ Chủ tịch đã đề trình trước Quốc hội cơ cấu và các thành viên của Chính phủ liên hiệp kháng chiến gồm

Chủ tịch, Phó Chủ tịch và 10 Bộ trưởng.

Đây là chính phủ hợp hiến đầu tiên. 10 Bộ gồm có: Bộ ngoại giao, Bộ nội vụ, Bộ kinh tế, Bộ tài chính, Bộ quốc phòng, Bộ xã hội-y tế-cứu tế và lao động, Bộ giáo dục, Bộ tư Pháp, Bộ giao thông công chính, Bộ canh nông.

Xét về mặt hình thức có thể nhận thấy mô hình Chính phủ Việt Nam dân chủ cộng hoà rất gần với Chính phủ của các quốc gia phát triển ngày nay mà trong tư tưởng chỉ đạo chúng ta đang hướng tới giảm Bộ, giảm cơ quan thuộc Chính phủ, tổ chức **bộ liên ngành đa lĩnh vực**. Trước kia trong nền kinh tế kế hoạch tập trung, hề có ngành sản xuất nào thì có bộ đó. Thí dụ: Bộ cơ khí - luyện kim, Bộ điện - than, Bộ công nghiệp nặng, Bộ công nghiệp nhẹ, Bộ nông nghiệp và công nghiệp thực phẩm... Khi chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa tách quản lý hành chính nhà nước ra khỏi hoạt động sản xuất kinh doanh đòi hỏi phải tổ chức bộ liên ngành đa lĩnh vực. Thí dụ ta đã nhập 3 bộ: Thủy lợi, Lâm Nghiệp, Nông nghiệp và Công nghiệp thực phẩm, Tổng cục cao su Việt Nam thành Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn. Nhập Bộ Điện-Thiếc, Cơ khí-Luyện kim, Công nghiệp nặng, Công nghiệp nhẹ, Tổng cục hoá chất thành Bộ công nghiệp. Hiện nay các Bộ này hoạt động bình thường, có hiệu quả.

Trung bình trên thế giới ngày nay chính phủ có 16 Bộ.

Hiện nay Chính phủ nước ta có 26 Bộ và 12 cơ quan thuộc chính phủ. Không có lý gì trong thời kỳ hội nhập, thực hiện cải cách hành chính nhà nước và với sức ép giảm chi phí của chính phủ ta vẫn duy trì quy mô chính phủ như trên. Việc tổ chức Bộ liên ngành đa lĩnh vực giảm cơ quan thuộc chính phủ là tất yếu ■

Nguồn:

- 1) Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh. Ngân hàng phát triển châu Á. NXB Chính trị quốc gia Hà Nội 2003.
- 2) Lịch sử Chính phủ - NXB Chính trị quốc gia Hà Nội 2005.