

Trong quá trình thực hiện công cuộc đổi mới dưới sự lãnh đạo của Đảng, việc tăng cường và phát huy vai trò của nhà nước luôn được đặc biệt quan tâm. Nhìn lại chặng đường hơn 10 năm đổi mới, trong lĩnh vực xây dựng nhà nước, chúng ta đã đạt được những thành tựu bước đầu góp phần quan trọng đưa đất nước ra khỏi cuộc khủng hoảng kinh tế - xã hội, tạo ra thế và lực để chuyển sang thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Tuy nhiên, trong bộ máy nhà nước, những biểu hiện tiêu cực, suy thoái phẩm chất, đạo đức vẫn chưa khắc phục được, gây tác hại nhiều mặt. Đảng và nhà nước đã có nhiều chủ trương, biện pháp ngăn chặn, nhưng hiệu quả nay còn thấp.

Trong diễn văn nhậm chức đọc trước Quốc hội ngày 25.9.1997, Thủ tướng Phan Văn Khải nói "Phải tiến hành đồng thời và kết hợp chặt chẽ đổi mới kinh tế - xã hội với cải cách bộ máy nhà nước. Đẩy mạnh cải cách nền hành chính, làm cho chính phủ và hệ thống hành chính gọn mà mạnh, trong sạch và có hiệu quả, sát thực tế, bám sát cuộc sống, thể hiện được sự lãnh đạo của Đảng và quyền làm chủ của nhân dân". Đó là một trong 3 yêu cầu do thực tế cuộc sống đặt ra.



VÀI SUY NGHĨ VỀ CẢI CÁCH BỘ MÁY NHÀ NƯỚC TRONG THỜI GIAN TỚI

GS.TS. TRẦN VĂN CHÁNH

chức năng quản lý nhà nước về kinh tế, xã hội, bộ máy hành chính trung ương tập trung làm tốt hơn việc hoạch

Nội dung cải cách bộ máy nhà nước được ghi trong Nghị quyết đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII là "sắp xếp lại bộ máy hành chính ở trung ương và địa phương, hợp nhất một số cơ quan quản lý chuyên ngành về kinh tế trên cơ sở xác định rõ và thực hiện đúng chức năng quản lý nhà nước của các bộ ngành. Cụ thể hóa việc phân cấp quản lý nhà nước giữa các cơ quan quản lý của chính phủ với các cơ quan tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương theo hướng tập trung quyền hành pháp vào chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, xây dựng bộ máy hành chính trong sạch, vững mạnh, có hiệu lực và hiệu quả. Chuyển từ một bộ máy công kênh, kém hiệu lực và hiệu quả, lẫn lộn giữa hành chính kinh tế và kinh doanh, sự vụ và thủ công sang bộ máy làm chức năng nhiệm vụ của cơ quan hành pháp chính quy, hiện đại. Đồng thời, tiếp tục đổi mới thể chế, chính sách cho phù hợp với yêu cầu của cuộc sống.

Kinh nghiệm thực tế cho thấy mặt yếu kém trong việc tổ chức hệ thống bộ máy hành chính, như: chưa đạt yêu cầu về gọn, nhẹ, có hiệu lực và hiệu quả, còn một số cấp trung gian không cần thiết. Chức năng, nhiệm vụ chưa được quy định rõ, còn trùng chéo, dẫm đạp nhau. Vì nhiệm vụ, chức năng chưa được quy định rõ nên bộ máy rất công kênh, kém hiệu lực, khó mà xây dựng biên chế của cơ quan, tổ chức một cách có căn cứ khoa học được. Ở đây chúng tôi xin nêu vài ví dụ về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm quản lý nhà nước của bộ, cơ quan ngang Bộ (xem Nghị định số 15 - CP ngày 2.3.1993 của chính phủ) (1):

Điều 10 (khoản 3) của Nghị định nói trên có ghi "Bộ chủ trì hoặc tham

gia giải quyết các tranh chấp có liên quan đến việc quản lý nhà nước thuộc ngành, lĩnh vực phụ trách". Nội dung quy định này dễ lẫn lộn với chức năng của các cơ quan tư pháp (tòa án).

Điều 13 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ đối với các doanh nghiệp nhà nước trực thuộc Bộ.

1. Quyết định việc thành lập, giải thể doanh nghiệp (có theo đúng luật phá sản doanh nghiệp không?)

2. Quyết định phương hướng sản xuất - kinh doanh

3. Kiểm tra, bảo toàn vốn, sử dụng tài sản và việc chấp hành pháp luật, chính sách

4. Quyết định bổ nhiệm cán bộ lãnh đạo doanh nghiệp.

Nội dung quyết định trên đây với cơ chế thị trường hiện nay không còn phù hợp. Chẳng hạn, việc xây dựng phương hướng kinh doanh nên để cho doanh nghiệp tự lo, trên cơ sở điều tra nhu cầu thị hiếu người tiêu dùng.

Nhìn chung các văn bản của chính phủ quy định nhiệm vụ, chức năng của các bộ quản lý ngành về mặt thiết lập thể chế thì tương đối rõ và cụ thể. Còn lại một số chức năng quan trọng khác thì thiếu. Chẳng hạn, chức năng về cung cấp thông tin (trừ Bộ thương mại), chức năng về tư vấn, hỗ trợ trong việc xây dựng phương hướng sản xuất - kinh doanh, đổi mới khoa học - công nghệ, nghiên cứu chế thử sản phẩm mới, điều tra nhu cầu, thị hiếu của người tiêu dùng v.v...

Một số quy định hiện hành tạo điều kiện để các bộ chủ quản can thiệp quá sâu vào sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước, biến các bộ này thành ô dù bao che khi tài sản nhà nước bị thất thoát. Mặt khác, do tập trung vào quản lý các doanh nghiệp nhà nước nên đã buông lỏng nhiệm vụ quản lý các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Từ đó trong định hướng cải cách bộ máy hành chính, Thủ tướng Phan Văn Khải nói "trong

định chính sách về thể chế; xây dựng chiến lược, quy hoạch và kế hoạch; hướng dẫn giúp đỡ và thanh tra việc thực hiện thể chế trong toàn xã hội".

Đồng thời với việc cải cách bộ máy nhà nước cấp trung ương, cần đổi mới một cách căn bản cơ chế quản lý các doanh nghiệp nhà nước và trong lĩnh vực kinh tế quốc doanh nói chung. Từ khi nền kinh tế nước ta chuyển sang vận động theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước, hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước gặp nhiều khó khăn, lúng túng và kém hiệu quả. Nguyên nhân có nhiều, song tựu trung lại do quyền sở hữu và quyền sử dụng tài sản chưa được phân định rõ để đưa đến tình trạng "cha chung không ai khóc". Do duy trì quá lâu cơ chế bao cấp nên tư tưởng "ỷ lại" cấp trên còn khá nặng. Sau quyết định 217 - HĐBT, quyền tự chủ của các doanh nghiệp nhà nước được nới rộng quá mức, gần như "thả nổi" cho các doanh nghiệp tự vùng vẫy. Một số ít doanh nghiệp thích nghi được với cơ chế mới, làm ăn có lãi. Còn lại một số lớn doanh nghiệp lúng túng, thua lỗ, chiếm dụng vốn lẫn nhau; làm hư hao thất thoát nghiêm trọng tài sản nhà nước.

Do đó Thủ tướng Phan Văn Khải chủ trương đẩy mạnh cải cách khu vực doanh nghiệp nhà nước, là lĩnh vực mà có nhiều vấn đề cần được đổi mới một cách căn bản. Đối với các doanh nghiệp nhà nước hoạt động theo cơ chế kinh doanh, có quy mô vừa và lớn, hoạt động có hiệu quả và có khả năng phát triển, cần xúc tiến chủ trương đa dạng hóa sở hữu, huy động thêm vốn thông qua cổ phần hóa. Các doanh nghiệp nhà nước còn tồn tại và mới phát triển đều hoạt động như công ty trách nhiệm hữu hạn (kể cả doanh nghiệp 100% vốn nhà nước) hoặc công ty cổ phần.

Quy định cụ thể cơ chế đại diện chủ sở hữu và quyền của pháp nhân doanh nghiệp. Phân định trách nhiệm và thẩm quyền của hội đồng quản trị là cơ quan đại diện trực tiếp chủ sở hữu tại doanh nghiệp, với trách nhiệm và thẩm quyền của các cơ quan hành chính, thực hiện một phần chức năng đại diện chủ sở hữu theo ủy nhiệm của chính phủ; giải quyết cụ thể mối quan hệ giữa hội đồng quản trị và giám đốc.

Xử lý dứt điểm các doanh nghiệp không có vai trò quan trọng, thua lỗ kéo dài, hầu hết thuộc loại nhỏ và quá nhỏ (chiếm 1/2 số lượng doanh nghiệp nhà nước hiện có). Tùy từng doanh nghiệp mà áp dụng xử lý hình thức thích hợp. Chủ trương dứt khoát nhưng cách làm không nên ồ ạt, phải có biện pháp giải quyết hệ quả để giữ được sự ổn định kinh tế - xã hội.

Theo thống kê sơ bộ tính đến

tháng 4 năm 1997 cả nước ta có 31.800 doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác nhau. Trong đó có khoảng 6.000 doanh nghiệp lớn nhỏ và 170 công ty cổ phần. Theo tinh thần của đồng chí Phan Văn Khải trong thời gian tới ta phải xử lý khoảng 3.000 doanh nghiệp theo những giải pháp thích hợp.

Một trong những nhiệm vụ quan trọng của việc cải cách bộ máy nhà nước là phải xây dựng bộ máy gọn nhẹ, có năng lực và có hiệu quả. Nước ta hiện nay có 17 Bộ và 6 cơ quan ngang Bộ (hồi kháng chiến có lúc lên tới 48 Bộ) cũng là một bước tiến trong việc thu gọn bộ máy. Nếu nhà nước xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ này sẽ giảm được biên chế công chức. Tại TP.HCM, mới đây đã mạnh dạn thu gọn từ 40 đơn vị có chức năng quản lý nhà nước thuộc Ủy ban nhân dân TP.HCM xuống còn 22 đơn vị. Nhờ đó giảm được 6.000 cán bộ đang trong biên chế mà vẫn bảo đảm hiệu quả công việc.

Theo hướng tinh giản bộ máy nhà nước, chúng tôi đề nghị nhà nước nên nghiên cứu sáp nhập Bộ công nghiệp và Thương mại hiện nay làm một bộ. Thay đổi cơ bản chức năng quản lý nhà nước trong lĩnh vực sản xuất công nghiệp và thương mại (kể cả ngoại thương), gắn chặt lĩnh vực sản xuất với buôn bán và tiêu thụ sản phẩm. Giao cho Bộ này chức năng từ tiếp thị nắm nhu cầu thị hiếu của khách hàng trong và ngoài nước, đến đổi mới công nghệ, chế tạo sản phẩm mới, mở rộng thị trường trong nước và xuất khẩu, hỗ trợ, giúp đỡ các doanh nghiệp (không phân biệt thành phần kinh tế) hướng dẫn đầu tư và phát triển v.v...

Làm được như vậy là chúng ta thực hiện đổi mới cơ chế quản lý nhà nước từ quản lý theo quản lý hữu sang quản lý theo chủ thể kinh doanh.

Coi các doanh nghiệp là một chủ thể kinh doanh độc lập có tư cách pháp nhân, không trực thuộc một cơ quan chủ quản nào (Bộ, sở...) trong hệ thống bộ máy nhà nước. Chúng hoạt động trong hành lang và môi trường do pháp luật quy định, nhưng chịu sự quản lý trực tiếp của toàn bộ hành pháp theo từng lĩnh vực quản lý của từng cơ quan riêng biệt. Trong trường hợp doanh nghiệp nhà nước vi phạm pháp luật, cũng như mọi doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác, chúng đều chịu sự tài phán của bộ máy tư pháp của nhà nước.

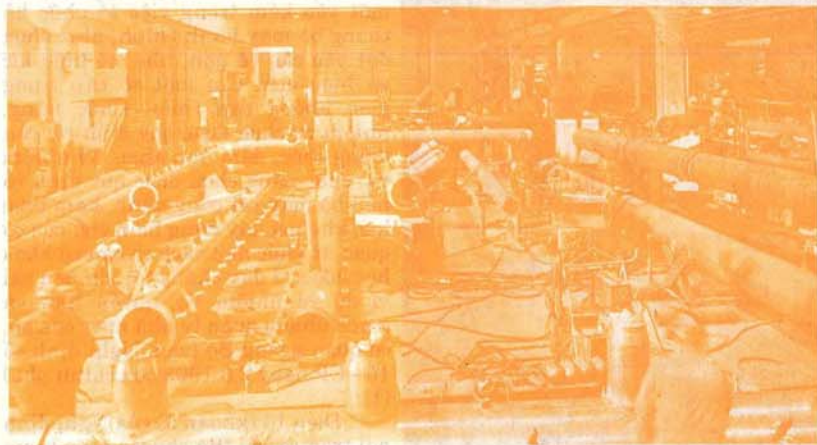
Kinh nghiệm của một số nước xung quanh ta, nhất là tại Nhật Bản, cho thấy Bộ công nghiệp và ngoại thương (gọi tắt là MITI) hoạt động rất có hiệu quả. Góp phần thiết thực đưa nước Nhật từ một nước nghèo thành một nước có nền công nghiệp khổng lồ trong vòng 3 thập kỷ từ sau chiến tranh thế giới thứ hai.

Trụ sở của MITI đóng tại Tokyo với 15.000 cán bộ nhân viên (kể cả số làm việc tại nước ngoài). Tại thủ đô của các nước trên thế giới, MITI đều có một đoàn đại biểu mạnh để nắm tình hình thị trường một cách khá hoàn hảo. Hoạt động của MITI chủ yếu là quản lý các ngành công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, thương mại, ngoại thương... và các lĩnh vực kế hoạch, môi trường, khoa học và công nghệ, đào tạo cán bộ v.v... tập trung vào 4 chức năng chủ yếu như:

1. Thiết lập quy chế: soạn thảo các văn bản pháp quy về môi trường, an toàn liên doanh, quy tắc cạnh tranh, chống độc quyền, trợ giá xuất khẩu v.v...

2. Cung cấp thông tin: cho tất cả các doanh nghiệp và doanh nhân biết những dự đoán và viễn cảnh tương lai cho từng giai đoạn nhất định, gợi ý cho họ hướng đầu tư và các giải pháp cần thực hiện.

3. Khuyến khích, hỗ trợ cho việc



tăng trưởng bằng các chính sách về thuế, tài chính, tín dụng v.v... soạn thảo các quota, giá biểu thuế quan, chất lượng sản phẩm, làm mọi cách để bảo hộ nền công nghiệp và ngoại thương của Nhật.

4. Cốt vấn về kinh tế, khoa học và công nghệ: tìm hiểu và giới thiệu hướng hợp tác quốc tế về kinh tế và khoa học - công nghệ giữa các doanh các doanh nghiệp trong và ngoài nước.

Bốn hoạt động chủ yếu nói trên với sự phối hợp chặt chẽ với các nhà công nghiệp, các công đoàn, giới tiêu thụ, giới báo chí, phát thanh, truyền hình v.v...kể cả với các nhân vật chính trị quan trọng.

Về nhiệm vụ, chức năng chủ yếu của Bộ công nghiệp - thương mại nước ta:

Căn cứ theo tinh thần Nghị quyết hội nghị trung ương Đảng lần thứ 8 (khóa VII) là: "Tổ chức và hoạt động của nhà nước phải quán triệt nguyên tắc tập trung dân chủ. Đó là yếu tố quyết định sức mạnh tổ chức và hiệu lực của bộ máy nhà nước. Cụ thể hóa sự phân cấp quản lý nhà nước giữa các cơ quan của chính phủ với các cấp chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của từng cấp hành chính".

Quán triệt chủ trương nói trên, theo ý kiến chúng tôi, chức năng quản lý của Bộ công nghiệp - thương mại nước ta nên tập trung vào:

a. Thiết lập quy chế; bao gồm:

. Xây dựng và trình chính phủ ban hành các dự án luật, pháp lệnh, các văn bản pháp quy, các chế độ chính sách về quản lý ngành, lĩnh vực v.v...

. Ban hành các quyết định, chỉ thị, thông tư để chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra việc thi hành pháp luật. Ban hành các tiêu chuẩn, quy trình, quy phạm và định mức kinh tế - kỹ thuật thuộc thẩm quyền. Ban hành các quy chế về kinh doanh xuất - nhập khẩu.

. Quản lý hạn ngạch xuất - nhập khẩu. Cấp hoặc thu hồi giấy phép XNK.

. Ban hành các quy chế hoạt động thương mại trong nước.

. Quản lý, chỉ đạo nghiệp vụ các cơ quan đại diện kinh tế - thương mại của VN ở nước ngoài.

. Tổ chức tiếp nhận, xử lý, cung cấp thông tin kinh tế, thương mại trong nước và thế giới phục vụ cho sự chỉ đạo của chính phủ, các doanh nghiệp và doanh nhân v.v...

. Hoàn chỉnh khung pháp lý tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế đi đôi với cơ chế kiểm soát độc quyền kinh doanh.

Phương pháp dùng pháp luật để

quản lý kinh tế xã hội là phương pháp quan trọng nhất và chỉ có nhà nước mới có quyền. Đây là phương pháp tổng hợp, sắc bén nhất để điều hành hoạt động kinh tế. Bằng pháp luật nhà nước chi phối, ràng buộc tất cả các doanh nghiệp và doanh nhân, tạo môi trường để họ hoạt động có trật tự, kỷ cương; tạo cơ sở pháp lý trong mối quan hệ giữa các doanh nghiệp và doanh nhân, hướng hoạt động của họ theo quỹ đạo của nhà nước.

b. Cung cấp thông tin kinh tế, khoa học - công nghệ

Để áp dụng mô hình quản lý mới nhất thiết phải có các phương tiện kỹ thuật hiện đại để thu thập, xử lý và truyền tin. Bởi thị trường trong nước và thế giới thay đổi từng giờ, từng phút đòi hỏi sự quản lý của nhà nước phải rất nhanh nhạy.

Hiện nay ở nước ta các thông tin về thị trường thế giới, về khoa học công nghệ rất hạn chế, manh mún, thiếu về số lượng, chậm về thời gian...lắm ăn với nước ngoài mà ta không hiểu rõ đối tác, không biết họ cần sản phẩm nào, họ mạnh yếu ra sao v.v...thì làm sao cạnh tranh để chiếm thị phần được.

Hiện nay nhà nước giao cho Bộ thương mại là người tổ chức tiếp nhận, xử lý và cung cấp thông tin kinh tế, thương mại trong nước và thế giới. Ngoài ra, có các công ty lớn có quan hệ với Down Jones, Reuter mới có thông tin. Nhưng các hãng này chỉ cung cấp thông tin một số mặt hàng quan trọng (cà phê, dầu thô, gạo...) các doanh nghiệp nhỏ và doanh nhân hoàn toàn thiếu thông tin thị trường thế giới. Ở nước ta, khi có thị trường chứng khoán hoạt động càng đòi hỏi phải có hệ thống thông tin nhanh chóng và hiện đại, đủ sức nhận tin của thế giới phát từ vệ tinh xuống.

c. Khuyến khích, hỗ trợ cho việc tăng trưởng và phát triển nền kinh tế

Nhà nước hỗ trợ, khuyến khích bằng các chính sách thuế, tài chính, tín dụng v.v... mọi loại hình kinh doanh có lợi cho quốc kế dân sinh, hoạt động theo pháp luật, đều được nhà nước bảo hộ quyền sở hữu đối với tài sản, thu nhập và lợi nhuận hợp pháp, được hưởng chính sách ưu đãi trong lĩnh vực khuyến khích.

Thách thức lớn nhất đối với nước ta hiện nay, theo đồng chí Phan Văn Khải là: "phải nâng cao được chất lượng của sự tăng trưởng, thể hiện ở hiệu quả và sức cạnh tranh của hàng hóa và dịch vụ của các doanh nghiệp và toàn bộ nền kinh tế VN". Nhưng then chốt là phải tăng cường khả năng cạnh tranh bằng công nghệ, đây là vấn đề hàng đầu đối với các doanh nghiệp.

Thực hiện việc đổi mới khoa học

- công nghệ, tăng sức cạnh tranh của sản phẩm trên thị trường trong và ngoài nước, cần giải quyết các vấn đề như:

• Tạo thị trường cho nghiên cứu cơ bản và triển khai theo đơn đặt hàng.

• Tăng cường cơ sở vật chất cho các viện nghiên cứu chuyên ngành.

• Nghiên cứu chính sách khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư cho nghiên cứu và ứng dụng khoa học - công nghệ. Tạo vốn đầu tư cho khoa học - công nghệ từ nhiều nguồn khác nhau của các thành phần kinh tế (trước hết là các doanh nghiệp sản xuất). Lập quỹ đầu tư đổi mới công nghệ giúp các doanh nghiệp nhà nước.

• Ban hành luật về bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ, bảo hộ lợi ích của người tiêu dùng. Gắn tiền lương và thu nhập của cán bộ khoa học với hiệu quả lao động. Bảo đảm cung cấp thông tin kịp thời, tạo điều kiện thuận lợi cho việc hợp tác nghiên cứu, tiếp cận được với các thành tựu mới của nước ngoài.

• Khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi nhất cho xuất khẩu, tích cực thâm nhập thị trường thế giới, bảo hộ sản xuất trong nước một cách hợp lý. Khuyến khích xuất khẩu và kiểm soát được nhập khẩu, giảm dần tỷ lệ nhập siêu.

• Các cơ quan thương vụ tại nước ngoài cần tìm hiểu nắm chắc tình hình kinh tế - xã hội của nước sở tại. Điều tra nhu cầu, thị hiếu người tiêu dùng, cung cấp các tin này cho các doanh nghiệp, doanh nhân trong nước. Tạo cơ hội, điều kiện để hợp tác liên doanh giữa các doanh nghiệp trong và ngoài nước.

• Thực hiện chủ trương của Đảng về "đào tạo một đội ngũ công chức nhà nước thành thạo nghề nghiệp, trong sạch và được đãi ngộ thích đáng". Nhà nước cần ban hành một quy chế công chức hoàn chỉnh, quy định các ngạch bậc công chức, chế độ tuyển dụng, quyền và nghĩa vụ của công chức hành chính. Hiệu lực và hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước xét cho cùng được quyết định bởi phẩm chất, năng lực và hiệu suất công tác của đội ngũ công chức, tức được quyết định bởi cán bộ - con người.

Những ý kiến trên đây nhằm góp phần thực hiện chủ trương của Đảng về xây dựng nhà nước có cơ cấu tổ chức hợp lý, bộ máy tinh gọn; có sự chỉ đạo thông suốt nhạy bén từ trung ương đến cơ sở; có đội ngũ viên chức trung thành, tận tụy, liêm khiết, thành thạo về nghiệp vụ chuyên môn ■

(1) Các văn bản pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước VN nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1994