

CẢI CÁCH
HÀNH CHÍNHNÊN
CẢI
CÁCH
TỪ
CÁCH
LÀM
CẢI
CÁCH

TRẦN TÔ TỬ



2 PHÁT TRIỂN KINH TẾ

Công cuộc cải cách hành chính (CCHC) đã được Ban chấp hành Trung ương Đảng đề ra từ Hội nghị lần thứ 8 và Chính phủ cũng đã cụ thể hóa chủ trương này bằng Nghị Quyết 38 (ngày 4.5.1994). Hơn một năm qua, dưới mắt người dân, CCHC dường như vẫn còn là lòng quyết tâm, chưa biến thành hiện thực. Các viên chức nhà nước, những người thực thi CCHC, hầu như đang chờ đợi những chỉ đạo cụ thể phải làm gì, làm như thế nào, trong một tâm trạng bất ổn vì chuyện sắp nhập các bộ, kéo theo sắp nhập các sở ban ngành.

Đầu tiên, khâu đột phá CCHC được chọn là các thủ tục hành chính trong các lĩnh vực XNK, xuất nhập cảnh, cấp các loại giấy phép: xây dựng, sửa chữa nhà, thành lập các loại doanh nghiệp... Tuy nhiên, cuộc cải cách này mới chỉ dừng lại ở các vấn đề bản chỉ thị, yêu cầu "phải" lược bỏ bớt giấy tờ, thủ tục; "phải" rút ngắn thời hạn hoàn thành một thủ tục; "phải" từ nhiều cửa giảm xuống còn một cửa. Nhưng, kết quả vẫn chưa có gì tương xứng với từ ngữ "cải cách" như một số người nước ngoài đã nhận xét "tuy một cửa nhưng vẫn hầy còn nhiều ổ khóa". Công cuộc CCHC vẫn còn đang lúng túng.

Tại TPHCM, một chương trình CCHC cũng đã được UBND TPHCM đề ra cho quý 3/95 (công văn số 1685/NCVX, ngày 24.6.95). Chương trình này cho thấy TPHCM mặc dù đã tỏ rõ ý chí cải cách bằng nhiều việc nhưng vẫn chưa cải cách ngay từ cách làm.

Chẳng hạn, việc yêu cầu các sở ban ngành biên soạn và phát hành các ấn phẩm về thủ tục hành chính để cung cấp cho các phường xã và bán rộng rãi cho công chúng tìm đọc. Việc này rất cần thiết nhưng chỉ có thể tiến hành sau khi đã cải cách xong từng thủ tục được ổn định qua các kết quả thực nghiệm tốt hơn trước cải cách. Điển hình cho cách làm "tốn giấy" này là tập sách dày hơn ngàn trang hệ thống hóa các văn bản pháp quy về nhà đất được xuất bản tháng 9 năm 1994 đã trở nên lỗi thời so với quá nhiều văn bản về lĩnh vực này mới ban hành sau ngày xuất bản. Một việc làm đáng gọi là "kỳ công" lại sớm trở nên vô nghĩa.

CCHC: CẦN ĐỒNG BỘ TỪ HÌNH THỨC ĐẾN NỘI DUNG

Nhiều người dân ngày nay đến các cơ quan công quyền đều dễ có một ấn tượng chung: các viên chức nhà nước ăn mặc lịch sự và đẹp hơn; trụ sở to lớn, khang trang hơn, văn phòng trang bị tiện nghi, hiện đại hơn; phương tiện đi lại bằng ô tô đời mới hơn. Nhưng cung cách làm việc của nhiều viên chức vẫn chưa có gì đổi

mới so với một khung cảnh mới "khang trang" tại các cơ quan.

Người dân còn phải khép nép trước những câu nói gắt gỏng, nhất gùng; vẫn phải chờ đợi người phụ trách đến muộn, về sớm; vẫn phải đi lòng vòng từ phòng này đến phòng khác, từ cơ quan này đến cơ quan khác vì thói quen dùn đẩy trách nhiệm, lể mể, chờ đợi lẫn nhau giữa các viên chức, cơ quan có liên quan.

Sự chờ đợi của người dân còn vì một lý do đơn giản: thủ trưởng hoặc cơ quan đang bận họp. "Họp" có lẽ cũng là một vấn đề cần sớm cải cách, cần được nghiên cứu trong một chuyên đề riêng. Hầu như viên chức lãnh đạo nào (từ cấp trưởng phòng trở lên) cũng đều phải tiêu tốn quá nhiều thời gian cho các cuộc họp. Thậm chí có một số vị giám đốc sở ban ngành phải họp ở UBNDTP nhiều "xuất" trong một ngày, chạy từ phòng họp này sang phòng họp khác. Đã có không ít vị lãnh đạo xem "họp" là làm việc và chỉ có "họp" mới có việc để làm. Chính vì thế đã có người đề xuất nửa đùa, nửa thật: "nên chăng dẹp bỏ các ghế ngồi trong các phòng họp để cho các cuộc họp ngày càng ngắn gọn, hiệu quả hơn".

CCHC: TỪ VIỆC NHỎ ĐẾN VIỆC LỚN

Thay đổi những cung cách làm việc đã trở thành thói quen, cố tật để đổi mới thật sự cả guồng máy hành chính công quyền từ trung ương đến các địa phương là việc hoàn toàn không đơn giản. Công việc cải cách phải giải quyết những vấn đề phức tạp một cách có căn cơ và khoa học. Vì thế CCHC không chỉ hoàn thành trong vài năm khi mà cả bộ máy quản lý nhà nước vừa cải cách, vừa điều hành một nền kinh tế đang tăng tốc độ phát triển.

Đã có nhiều ý kiến cho rằng cải cách thủ tục hành chính chủ yếu là đơn giản hóa các thủ tục. Chúng tôi nghĩ ngược lại, chúng ta đang kêu thiếu luật cho nên ngày càng cần có thêm nhiều đạo luật, chế định ngày càng nhiều mối quan hệ kinh tế-xã hội giữa các chủ thể trong nền kinh tế. Vì thế, các thủ tục sẽ phải ngày càng phức tạp để phản ánh các điều kiện ràng buộc của luật pháp. Do đó không thể "đơn giản, lược bỏ" để rồi không đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước. Ở các nước tiên tiến, các thủ tục hành chính cũng vô cùng phức tạp. Vì vậy giới luật sư mới có việc làm, các công ty tư vấn luật được hình thành. Vấn đề là làm sao cho các thủ tục vừa chặt chẽ lợi cho quản lý, vừa hợp lý và khoa học, vừa rõ ràng và dễ hiểu.

Tuy nhiên, trong CCHC có những việc lớn và việc nhỏ. Việc nào lớn cần nghiên cứu cẩn thận theo yêu cầu trên thì phải có thời gian để

tránh cải cách nửa vời. Và, việc nào có thể làm ngay được thì nên kiên quyết làm ngay để nhanh chóng tạo sự chuyển biến, gây niềm tin ở nơi nhân dân.

Chẳng hạn, tại các trụ sở cơ quan nhà nước, vì sao chúng ta còn giữ mãi não trạng "phong kiến", "phân biệt đối xử": cổng chính chỉ mở đón tiếp lãnh đạo cấp trên, để tiếp khách nước ngoài, còn người dân trong nước đến trụ sở UBND của mình lại phải đi bằng cửa phụ? Người dân sẽ rất hoan nghênh nếu UBND tỉnh, thành phố mở cổng chính thường xuyên để tiếp dân. Mọi người đến với cơ quan hành chính công quyền đều được bình đẳng ngay từ lối đi vào cổng chính cấm đi cửa hậu, cửa hông. Đây là việc nhỏ nhưng có ý nghĩa lớn, góp phần thúc đẩy CCHC từ từ chuyển động. Việc nhỏ không cải cách được thì làm sao cải cách việc lớn?

CCHC: CẦN CÓ MỘT CHƯƠNG TRÌNH TỔNG THỂ

Cơ chế quản lý nhà nước bao gồm 3 yếu tố:

- * Cơ cấu tổ chức bộ máy với một hệ thống các cơ quan hành chính công quyền.

- * Cơ cấu tổ chức nhân sự với một hệ thống viên chức nhà nước các cấp.

- * Cơ chế vận hành các công việc hành chính với một hệ thống các văn bản pháp quy, các thủ tục hành chính và đơn vị công việc nhỏ nhất là quy trình tác nghiệp trong mỗi công đoạn của thủ tục hành chính.

Trong 3 yếu tố đó, chúng tôi thiết nghĩ cần đột phá cải cách đầu tiên vào quy trình tác nghiệp từng công việc trong phạm vi từng cơ quan tiến đến quy trình tác nghiệp liên cơ quan. Trên cơ sở đó, từng bước tái cấu trúc hệ thống tổ chức bộ máy và tái phối trí cán bộ, tổ chức nhân sự.

Công việc này nhất thiết phải cần đến phương pháp khoa học "phân tích quản trị" (*management analysis*) để chụp ảnh từng quy trình công việc hiện trạng, vẽ sơ đồ đường đi các bước tiến hành một công việc từ khâu khởi đầu đến khâu hoàn tất.

Qua sơ đồ đó, chúng ta sẽ nhận dạng, phân tích những bước công việc bất hợp lý, chồng chéo, trùng lặp, những thời gian "chết" phải chờ đợi không cần thiết, những loại ấn chỉ còn quá đơn giản hoặc quá rườm rà những chữ ký, con dấu, chi phí không đáng phát sinh, những khâu trung gian cần loại bỏ, những khâu mấu chốt cần kiểm tra, giám sát, đôn đốc, những khâu thiếu và thừa cán bộ, những yêu cầu về kiến thức, kỹ năng ở người lãnh đạo, người thừa hành tác nghiệp từng khâu công việc...

Từ đó, việc cải cách sẽ được tiến hành bằng cách điều chỉnh, thiết kế lại quy trình mới, từ quy trình diễn

tiến công việc gắn với quy trình ra quyết định và quy trình kiểm tra, giám sát; từ việc điều chỉnh lại phòng ốc, lối đi, bàn làm việc... đến việc tái bố trí cán bộ; từ việc thiết kế lại các mẫu ấn chỉ đến việc thiết lập hệ thống mã số thông tin, chứng từ, tài liệu và thảo chương trình cho máy vi tính quản lý; từ việc xét lại thời gian và chi phí đến việc đề ra các định mức năng suất công việc, định mức chi phí, xác lập nhu cầu trang thiết bị hoặc tái phân phối sử dụng các phương tiện làm việc...

Trên cơ sở một hệ thống các quy trình mới này đã được thử nghiệm cho ra kết quả: rút ngắn thời gian, giảm chi phí, nhân sự; giảm sự phiền hà đi lại, chờ đợi; tập trung quyền hạn; tăng cường kiểm soát làm rõ chức năng, nhiệm vụ của từng khâu công việc, trách nhiệm của từng viên chức... chúng ta mới có thể sửa đổi được các thủ tục hành chính, đi lần lên điều chỉnh và chế định lại các văn bản pháp quy còn sơ hở, tiến đến nghiên cứu sáp nhập, giải thể cơ quan và xây dựng chương trình tái đào tạo nhân sự.

Mặt khác, chương trình CCHC cũng cần vạch rõ một lộ trình đi đến các mục tiêu cụ thể, các nội dung công việc phải cải cách trong từng giai đoạn. Trong đó, xác định rõ những việc nào phải cải cách trước, việc nào cải cách đồng thời và việc nào cải cách sau. Đồng thời cũng phải kiến nghị Chính phủ ban hành các quy định chung để đảm bảo tính nhất quán, đồng bộ trong tiến trình cải cách.

Cuối cùng, ai sẽ là người thực hiện "sứ mệnh" cải cách? Công cuộc CCHC đã được thực hiện ở nhiều nước trên thế giới, qua nhiều thế hệ để hình thành một khoa học về hành chính công quyền và quản lý nhà nước. Kinh nghiệm của các nước đều cho rằng người cải cách không thể là người đang thừa hành công việc cần cải cách vì họ sẽ không khách quan. Có thể vì những quyền lợi riêng tư, vì nể nang, vì thói quen nếp cũ đã thành xơ cứng hoặc vì những lý do tế nhị khác. Vì thế, để khởi động cho công cuộc CCHC đi vào chiều sâu và lâu dài, thiết nghĩ cần tổ chức cuộc thi và tuyển chọn ra một nhóm cán bộ chuyên trách có đủ trình độ tiếp thu kiến thức, kỹ năng phân tích quản trị để thiết kế chương trình CCHC tổng thể và đồng bộ giữa các cơ quan.

Tóm lại, chúng ta cần cải cách ngay từ cách làm cải cách. Nếu chúng ta cứ mãi làm theo kiểu "đu kích" hoặc "phát động phong trào" thì chúng ta sẽ khó có được một nền hành chính công quyền hiện đại đủ sức điều hành kinh tế vĩ mô, đưa nền kinh tế tăng trưởng, phát triển bền vững.

