

VẬN DỤNG CÁC QUY LUẬT, YẾU TỐ CỦA KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀO THỰC HIỆN CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

*Bùi Đức Hiền**

1. Đặt vấn đề

Cải cách hành chính là trọng tâm của việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đó là vấn đề đã được Đảng ta xác định trong Hội nghị Trung ương 8 khoá VII (1/1995) với mục tiêu xây dựng một nền hành chính trong sạch có đủ năng lực và từng bước hiện đại hoá để quản lý có hiệu lực và hiệu quả công việc của Nhà nước, thúc đẩy xã hội phát triển lành mạnh, đúng hướng, phục vụ đắc lực đời sống nhân dân, xây dựng nếp sống và làm việc theo pháp luật trong xã hội. Để thực hiện được mục tiêu này, năm 2001 Chương trình Tổng thể Cải cách hành chính giai đoạn 2001 - 2010 của Chính phủ đã được tiến hành với bốn nội dung cơ bản đó là: 1) Cải cách về thể chế; 2) Cải cách về tổ chức bộ máy hành chính; 3) Đổi mới nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức; 4) Cải cách về tài chính công. Sau gần 4/5 chặng đường tiến hành thực hiện Chương trình này, nền hành chính nước ta đã có một bước tiến dài so với nền hành chính thời kỳ bao cấp, tiêu biểu là: về thể chế đã bước đầu xây dựng pháp luật về kinh tế thị trường như: Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Chứng khoán,...; về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước đã có những thay đổi tiến bộ, cơ cấu, tổ chức của Chính phủ đã được tổ chức gọn nhẹ, hợp lý hơn theo nguyên tắc Bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, ví dụ như: Bộ Công Thương, Bộ Văn hóa - Thể thao - Du lịch,... chuyển được một số công việc và dịch vụ, vốn của cơ quan nhà nước quản lý sang cho các doanh nghiệp, tổ chức xã hội thực hiện, tiêu biểu như: công chứng tư, hoạt động bảo vệ môi trường...; về thủ tục hành chính đã bớt công kênh hơn mà điển hình là việc áp dụng cơ chế một cửa, một

dấu; về đội ngũ cán bộ, công chức được đổi mới một bước ở tất cả các khâu tuyển chọn, đánh giá, thi năng ngạch cho đến đào tạo, bồi dưỡng;... Sự thay đổi lớn lao của quá trình cải cách hành chính đó đã tạo nên những thành tựu to lớn trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội ở nước ta trong những năm vừa qua. Tuy nhiên, quá trình cải cách hành chính nhà nước ở nước ta còn một số điểm hạn chế mà có thể thấy khá rõ, tiêu biểu như: về thể chế chúng ta chưa xây dựng được thể chế kinh tế thị trường đồng bộ, thủ tục hành chính còn phiền hà chưa phải là nền hành chính phục vụ...; về cán bộ, công chức từ tuyển dụng, bổ nhiệm... còn nhiều bất cập ví dụ như: tuyển dụng vẫn đề cao vai trò của bằng cấp mà chưa chú trọng đến năng lực thực tế; về bổ nhiệm chưa coi trọng thành tích trong công tác, mặt khác cán bộ, công chức còn thiếu năng động trong công việc; về tổ chức bộ máy còn công kênh, đến nay nước ta vẫn còn 26 Bộ, cơ quan ngang Bộ; tệ quan liêu, nạn tham nhũng vẫn hoành hành... Do vậy để khắc phục được những tồn tại, bất cập trên, để tiến tới xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hóa, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền, việc đưa những ý tưởng sáng tạo trong quá trình cải cách hành chính là cần thiết. Cải cách hành chính có nhiều giải pháp về thể chế, về tổ chức bộ máy, về cán bộ công chức,... các giải pháp này đã được đề cập trong Chương trình Tổng thể cải cách hành chính, trong quá trình thực hiện các giải pháp đầu đó đã có sự du nhập các yếu tố, các quy luật của kinh tế thị trường vào quá trình này, nhưng không/chưa rõ rệt. Với mong muốn được góp một phần nhỏ ý tưởng của mình trong rất nhiều ý tưởng sáng tạo vào quá trình cải cách hành chính ở nước ta, bài viết này đưa ra một ý tưởng là vận

* Viện Nhà nước và Pháp luật.

dụng các yếu tố, các quy luật của kinh tế thị trường vào thực hiện cải cách hành chính.

2. Vận dụng các quy luật kinh tế thị trường vào cải cách hành chính nhà nước ở nước ta

Giống như quy luật tiến hoá của xã hội loài người và thế giới tự nhiên, sự vận động, phát triển kinh tế - xã hội trong đó có kinh tế thị trường cũng tuân theo những quy luật khách quan, tất yếu có ra đời phát triển và kết thúc, có tính kế thừa, cái sau tiến bộ hơn cái trước. Theo cách hiểu phổ biến nhất thì quản lý hành chính nhà nước là toàn bộ hoạt động của cơ quan hành chính từ Trung ương đến xã, phường, thị trấn dựa trên cơ sở những quy định của luật pháp do Nhà nước ban hành, có tính chất mệnh lệnh, nhằm thực hiện chức năng quản lý và điều hành của Nhà nước.

Xét ở góc độ triết học, quản lý hành chính nhà nước là yếu tố thuộc thượng tầng kiến trúc, còn kinh tế - xã hội là yếu tố thuộc về cơ sở hạ tầng. Do vậy, trong quá trình xây dựng, phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay, giữa quản lý hành chính nhà nước và quy luật phát triển kinh tế - xã hội có mối quan hệ chặt chẽ và tương tác lẫn nhau, trong đó quy luật phát triển kinh tế - xã hội đóng vai trò chủ đạo, chi phối.

Quản lý hành chính nhà nước phù hợp với quy luật phát triển kinh tế - xã hội tạo ra động lực to lớn thúc đẩy sự phát triển. Quá trình phát triển kinh tế - xã hội sẽ nảy sinh những yêu cầu khách quan đòi hỏi quản lý hành chính nhà nước phải thay đổi. Nếu quản lý hành chính nhà nước không phù hợp, chậm đổi mới sẽ trở thành nhân tố kìm hãm, cản trở sự phát triển, nghiêm trọng hơn sẽ dẫn đến khủng hoảng kinh tế xã hội, khủng hoảng chính trị. Duy trì cơ chế quản lý hành chính tập trung, quan liêu, bao cấp quá lâu trong khi kinh tế - xã hội đã chuyển sang một hình thái phát triển mới (kinh tế thị trường¹) là một bài

học đất giá. Tiến trình đổi mới hơn 20 năm qua ở nước ta cho thấy nền hành chính chậm đổi mới, hành chính quan liêu, giấy tờ, thủ tục phiền hà đã ảnh hưởng không nhỏ đến phát triển kinh tế - xã hội, đến huy động nội lực (sức mạnh của nhân dân²), thu hút đầu tư nước ngoài và hội nhập khu vực, quốc tế.

Đổi mới quản lý hành chính nhà nước phù hợp với các yếu tố, các quy luật kinh tế thị trường đó chính là cải cách hành chính, do đó cải cách hành chính cũng phải tuân theo những yếu tố, những quy luật của kinh tế thị trường như: *quy luật cung - cầu, quy luật cạnh tranh, quy luật giá trị, công khai, minh bạch, bình đẳng, coi khách hàng là thượng đế...* và cũng phải có những biện pháp mạnh khắc phục những mặt trái của kinh tế thị trường, các vấn đề xã hội, suy thoái đạo đức, lối sống chạy theo đồng tiền, tham nhũng, hách dịch, cửa quyền... Vậy chúng ta có thể tiếp nhận được những yếu tố, những quy luật gì trong quá trình cải cách hành chính nhà nước (?).

a. Về cải cách thể chế và thủ tục hành chính

Sự phát triển nhanh chóng của kinh tế thị trường ở nước ta đòi hỏi chúng ta phải đẩy mạnh xây dựng hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường, đơn giản hóa thủ tục hành chính đáp ứng được yêu cầu nhanh chóng của tổ chức, cá nhân và các nhà đầu tư trong cũng như ngoài nước... Xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật phải tính đến sự tác động của các yếu tố, các quy luật kinh tế thị trường... Như chúng ta đã biết để xây dựng được một

thâm của Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng sang Úc từ ngày 13 đến ngày 14 tháng 10 năm 2008, nước này về nguyên tắc đã thừa nhận Việt Nam có nền kinh tế thị trường và chỉ còn chờ ký chính thức. Ngoài ra còn một số nước khác cũng có quan điểm ủng hộ Việt Nam về vấn đề này.

² Đồng chí Nguyễn Phú Thủ tướng Chính phủ Vũ Khoan trong một lần giao lưu trực tiếp trên truyền hình đã trả lời một câu hỏi: làm thế nào để đẩy mạnh phát triển kinh tế đất nước? Phó Thủ tướng đã trả lời trong hai từ nhưng mang đầy ý nghĩa đó là phải phát huy được "*sức dân*". Điều đó cho thấy vai trò quan trọng của nhân dân trong quá trình đổi mới đất nước, đẩy mạnh phát triển kinh tế ở nước ta hiện nay.

¹ Hiện nay chúng ta đã được ASEAN và Ucraina công nhận là nước có nền kinh tế thị trường đầy đủ; Liên minh châu Âu (EU) cũng đã bước đầu công nhận nước ta có nền kinh tế thị trường; hơn nữa chuyển

nền kinh tế thị trường thực sự thì ở đó phải có các thị trường chủ đạo như: thị trường tài chính, thị trường công nghệ, thị trường hàng hóa; thị trường sức lao động và thị trường bất động sản... phải đồng thời phát triển. Để làm được điều đó cần nhiều giải pháp đồng bộ trong đó quan trọng nhất là giải pháp về thể chế, phải tiến hành xây dựng hoàn thiện pháp luật về kinh tế thị trường như: Luật Đầu tư, Luật Đất đai, Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp, Luật Thuế thu nhập cá nhân, Luật Chứng khoán, Luật Kinh doanh bất động sản... tạo nên hành lang pháp lý thuận lợi cho các quan hệ kinh tế xã hội được phát triển lành mạnh. Để đảm bảo cho các quy định pháp luật có tính ổn định, về lâu dài một cách triệt để theo chúng tôi, chúng ta cần phải cải cách quy trình làm luật, cần đánh giá nhu cầu cần thiết phải xây dựng các văn bản pháp luật nào, trong lĩnh vực gì, tác động tích cực cũng như tiêu cực của nó khi ra đời đến kinh tế - xã hội... Tuy nhiên, đó là về lâu dài còn để phục vụ được quá trình phát triển kinh tế ngày càng nhanh chóng hiện nay của nước ta, để đáp ứng được nhu cầu của quá trình hội nhập kinh tế khu vực và thế giới đặc biệt là WTO chúng ta cần phải đồng bộ hệ thống pháp luật một cách nhanh chóng, do vậy bên cạnh việc áp dụng quy trình RIA³ vào quá trình xây dựng, soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật để đảm bảo tính hiệu lực, hiệu quả của văn bản pháp luật ban hành đồng thời chúng ta cần áp dụng phương pháp một Luật sửa nhiều Luật, một Nghị định sửa đổi nhiều Nghị định vào

quá trình này⁴. Ví dụ để xây Luật Doanh nghiệp, Luật đầu tư phù hợp với yêu cầu gia nhập WTO chúng ta không phải chỉ sửa đổi riêng hai Luật này mà có nhiều vấn đề liên quan đến nhiều Luật khác như: Luật Đất đai, Luật Nhà ở, Luật Thương mại, Luật Thuế... Do vậy nếu xây dựng Luật Doanh nghiệp trái với quy định của Luật Đất đai hay Luật khác, theo quy trình thông thường thì sau khi Luật Doanh nghiệp mới ra đời chúng ta phải tiến hành sửa đổi Luật Đất đai và Luật khác cho phù hợp với quy định của Luật Doanh nghiệp... Điều đó là rất khó khăn và tốn kém thay vào đó chúng ta quy định sửa đổi các quy định của Luật Đất đai hay Luật liên quan vào Luật Doanh nghiệp. Điều đó sẽ giúp đảm bảo được sự nhanh chóng và tiết kiệm trong quá trình xây dựng pháp luật đáp ứng nhu cầu nhanh chóng của quá trình hội nhập⁵.

Trong quá trình cải cách thể chế nói chung về thủ tục hành chính nói riêng, bên cạnh ứng dụng các quy luật của kinh tế thị trường, chúng ta có thể ứng dụng các yếu tố của nó vào quá trình cải cách đơn giản hoá thủ tục hành chính đó là yếu tố "khách hàng là thượng đế". Các quy định pháp luật về quản lý hành chính cũng như về thủ tục hành chính

³ RIA thực ra là một quy trình đánh giá, dự báo tác động của pháp luật đối với kinh tế xã hội, đối với những đối tượng chịu tác động của văn bản pháp luật đó... Từ đó giúp chúng ta trả lời được những câu hỏi như: có cần thiết phải ban hành Luật đó không? Nếu ban hành thì chúng ta phải quy định từng vấn đề như thế nào? Tác động của nó khi ra đời sẽ ra sao tốt hay xấu... Quy định này đã được áp dụng ở tất cả các nước thuộc OECD. Hàn Quốc... Ở Việt Nam, hiện nay chúng ta chưa có một quy trình RIA đầy đủ trong xây dựng ban hành văn bản quy phạm pháp luật mà chúng ta mới chỉ có đánh giá tính cần thiết của việc xây dựng một văn bản quy phạm pháp luật.

⁴ Xem Quy trình ban hành một văn bản Quy phạm pháp luật sửa nhiều văn bản quy phạm pháp luật và kiến nghị quy định trong Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Kỳ yếu Hội thảo, Bộ Tư pháp tháng 25/9/2008.

⁵ Phương pháp một Luật hay một văn bản pháp luật sửa nhiều Luật, nhiều văn bản pháp luật được áp dụng ở hầu hết các nước châu Âu và Mỹ cũng như ở các nước châu Á như: Nhật Bản, Hàn Quốc... và cho hiệu quả rất tốt đáp ứng được nhu cầu nhanh chóng của quá trình phát triển kinh tế ở các nước này. Ở Việt Nam, phương pháp này chưa được quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 1996. Tuy nhiên, vấn đề này đã được quy định tại khoản 3 Điều 9 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008. Mặc dù vậy thì trước đó Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt và Luật Thuế giá trị gia tăng được Quốc hội thông qua 2005 có thể coi là Luật tiên phong trong áp dụng phương pháp một Luật sửa nhiều Luật với những nội dung được sửa đổi liên quan đến thuế suất của 3 loại hàng hóa cần quy định cho phù hợp với nguyên tắc đối xử quốc gia của WTO. Phương pháp này cũng đã được áp dụng trong Luật Trưng mua, trưng dụng 2008.

phải quy định đảm bảo tính phục vụ của cơ quan hành chính đối với khách hàng lớn nhất, quan trọng nhất của mình - nhân dân.

Về thủ tục hành chính, chúng ta đã tiến hành áp dụng cơ chế một cửa, một dấu vào quá trình cải cách hành chính. Đây là mô hình tốt, được dân đồng tình, ủng hộ. Nhưng để thực hiện thành công mô hình "một cửa" phải phân cấp mạnh hơn thẩm quyền quyết định giải quyết các thủ tục hành chính cho chính quyền quận, huyện, thành phố thuộc tỉnh, thị xã và đào tạo, bồi dưỡng nâng cao kiến thức, kỹ năng, đạo đức công vụ cho cán bộ, công chức ở bộ phận tiếp nhận và trao trả kết quả của mô hình "một cửa"⁶. Làm được điều đó sẽ góp phần thu hút đầu tư, thúc đẩy các quan hệ kinh tế, xã hội ngày càng phát triển...

b. Về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước

Trong quá trình tổ chức bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở... cần phải tuân theo quy luật cung - cầu tức là có nhu cầu mới thành lập cơ quan, tổ chức. Phải xuất phát từ nhu cầu khách quan, từ chức năng, nhiệm vụ chứ không phải nhu cầu chủ quan, cảm tính của những người lãnh đạo. Nhu cầu có sự thay đổi trong từng giai đoạn theo nhiệm vụ chính trị và sự phát triển kinh tế - xã hội, do đó có thành lập mới và có giải thể những tổ chức cũ không còn phù hợp.

Ở nước ta, lập ra tổ chức thì dễ, nhưng giải thể những tổ chức không còn hoặc hết chức năng, nhiệm vụ quả là phức tạp. Thực tế cho thấy việc chấm dứt hoạt động của một cơ quan, tổ chức do tư nhân thành lập là vấn đề bình thường, nhưng chấm dứt hoạt động của một cơ quan, tổ chức do Nhà nước thành lập thì quá khó, bởi những lý do khác nhau trong đó có vấn đề về việc bố trí, sắp xếp ghế cho các lãnh đạo của các cơ quan, tổ chức bị giải thể đó. Trên thực tế, hiện nay có xu hướng lập ra các tổ chức là "sân sau" của sếp. Với cách làm không tuân theo quy luật cung - cầu thì không thể khắc phục được căn bệnh tổ chức

bộ máy công kênh, nhiều tầng nấc, biên chế quá thừa, nhưng không mạnh, chất lượng, hiệu quả hoạt động thấp.

Do vậy, khi đưa quy luật cung - cầu vào quá trình cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước sẽ khắc phục được sự công kênh của bộ máy nhà nước. Cơ quan, tổ chức nào không cần thiết thì sẽ không thành lập, loại bỏ các cơ quan hoạt động không hiệu quả đồng thời tránh được hiện tượng thành lập ra các tổ chức sân sau của lãnh đạo các tổ chức này. Có như vậy mới có thể góp phần xây dựng tổ chức bộ máy hành chính nhà nước gọn nhẹ và làm việc có hiệu lực, hiệu quả như mong muốn.

c. Về đổi mới nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức

Nhân tố con người có ý nghĩa quyết định cho mọi thắng lợi, vì vậy trong quá trình cải cách hành chính, đổi mới nâng cao chất lượng cán bộ công chức là một nội dung rất quan trọng, dĩ nhiên trong quá trình này chúng ta có thể tiếp nhận quy luật cung - cầu vào tuyển dụng, bổ nhiệm cũng như đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức; việc tuyển dụng, bổ nhiệm cán bộ, công chức phải xuất phát từ nhu cầu khách quan của các cơ quan, tổ chức của Nhà nước trong quá trình thực hiện công vụ. Có xác định được nhu cầu nhân sự thực sự thì việc tuyển dụng, bổ nhiệm... cán bộ, công chức mới có hiệu quả.

Thực tiễn cho thấy ở nước ta trong những năm gần đây, việc tuyển dụng, bổ nhiệm, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức cũng chạy theo những nhu cầu ảo, chưa xuất phát từ sự cần thiết của từng vị trí công tác và khối lượng công việc... Việc thi nâng ngạch, mang tính chất là thi nâng lương nhiều hơn chứ không phải thực sự xuất phát từ nhu cầu cần có chuyên viên cao cấp, chuyên viên chính của từng đơn vị, tổ chức, bởi ngạch càng cao thì hệ số tiền lương sẽ cao. Thậm chí khi phân bổ chỉ tiêu thi nâng ngạch, người ta cũng không cần biết đơn vị, tổ chức ấy có cần hay không mà cứ phân bổ theo mệnh lệnh hành chính từ trên xuống. Việc tuyển dụng, bổ nhiệm cũng ở trong tình trạng tương tự, lãnh đạo cảm thấy được lấy

⁶ Chúng ta phải xây dựng một nền văn hoá công vụ văn minh, hiện đại.

người (tức là có chỉ tiêu) là tuyển, là bổ nhiệm, cử tuyển, tuyển dụng, còn làm việc gì sẽ tính sau. Hậu quả là theo cách nói của những người yêu bóng đá, tuyển "trung vệ" nhưng lại phân công ở vị trí "tiền đạo", còn "tiền đạo" lại bắt về làm "thủ môn".

Để thực hiện đúng quy luật cung - cầu, thì trong quá trình cải cách chúng ta cần phải căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, từng tổ chức sử dụng và quản lý trực tiếp lao động (Cục, Vụ, Sở, Phòng, Ban...), phải thiết kế cho được khối lượng công việc, thời gian thực hiện công việc, các vị trí công tác cụ thể và số lượng lao động cần cho từng vị trí công tác, trên cơ sở ứng dụng công nghệ thông tin và đơn giản hóa công tác...⁷ Thiếu người ở vị trí công tác nào thì tuyển người đáp ứng được yêu cầu của vị trí công tác đó, phải tiến tới thiết kế tổ chức như là thiết kế một cỗ máy thống nhất, đồng bộ, không thừa, không thiếu một chi tiết nào. Chúng ta xem trong một đội bóng cũng vậy nếu biết rằng mình bị thiếu "hậu vệ" mà vẫn thờ ơ đầu tư mua "tiền đạo" thì thất bại của đội bóng đó có thể gần như nhìn thấy trước. Một đội hình mạnh là một đội hình mà mọi vị trí đều mạnh, họ nắm chắc chuyên môn, vị trí cũng như công việc của mình. Trong việc tuyển dụng, bổ nhiệm cán bộ, công chức càng phải vậy, bởi một trong những đặc điểm vô cùng quan trọng không thể thiếu đó là tính nghề nghiệp của công chức. Đó là ở chỗ họ làm một công việc mang tính chất thường xuyên và liên tục theo nghiệp vụ chuyên môn nhất định.

Bên cạnh đó trong quá trình tuyển dụng, bổ nhiệm đến giáo dục và bồi dưỡng cán bộ, công chức cần tiếp thu những ưu điểm của quy luật cạnh tranh. Cạnh tranh là động lực thúc đẩy sự phát triển. Không có cạnh tranh thì không có đổi mới, không có phát triển, dĩ nhiên đó phải là cạnh tranh lành mạnh. Trong cạnh tranh, kẻ thắng sẽ tồn tại và phát triển, người thua sẽ bị loại bỏ. Ở các nước trên thế giới quy luật cạnh tranh đã được áp dụng triệt

để trong tuyển dụng, sử dụng, bổ nhiệm và quản lý cán bộ, công chức. Đó là:

Cạnh tranh trong tuyển dụng. Cán bộ, công chức được vào làm việc trong từng vị trí công tác của các cơ quan nhà nước mà mình mong muốn, lựa chọn thông qua thi tuyển. Tất cả các vị trí, chỉ tiêu, tiêu chuẩn, hồ sơ, xét tuyển... tuyển dụng được công bố công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng. Chẳng hạn như việc thi tuyển vào một Bộ nhất định thì Bộ đó khi tuyển dụng phải thông báo công khai về vị trí, chỉ tiêu, hình thức thi tuyển, điều kiện trúng tuyển, ưu tiên điểm với những đối tượng nào...

Mặt khác, khi đã tuyển dụng thành công, chúng ta có thể áp dụng quy luật cạnh tranh trong sử dụng cán bộ, công chức vào làm việc trong cơ quan nhà nước được thực hiện thông qua hợp đồng lao động có thời hạn và có nhận xét, đánh giá hàng năm. Hàng năm, lãnh đạo nhận xét, đánh giá từng người. Người làm tốt sẽ được tăng lương. Người vi phạm kỷ luật lao động, chất lượng, hiệu quả lao động thấp, không đáp ứng được yêu cầu công việc sẽ bị phê bình, giảm lương hoặc chấm dứt hợp đồng lao động, có nghĩa là tạo ra sự cạnh tranh vị trí công việc⁸. Người lao động phải thường xuyên nghĩ rằng vị trí làm việc của mình luôn có người sẵn sàng thay thế nếu mình làm việc không tốt. Do đó, người lao động phải tự giác chấp hành kỷ luật lao động, chịu khó học tập, phấn đấu vươn lên, lao động với chất lượng và hiệu quả cao. Ở một số nước hầu như không có "biên chế cố định" từ khi được tuyển dụng đến khi về hưu⁹, vì họ cho rằng "biên chế cố định" là thủ tiêu cạnh tranh, thủ tiêu tính tự giác vươn lên của người lao động. Lấy một ví dụ về thể chế hành

⁸ Thực tế nước ta hiện nay cho thấy đã vào biên chế là yên tâm không phải lo nghĩ gì về việc làm, về bị đuổi việc. Do đó nhiều kẻ lợi dụng chạy vào Nhà nước không phải vì muốn phục vụ đất nước mà với mục đích "ăn bám Nhà nước".

⁹ Nói bỏ biên chế suốt đời ở đây theo tôi là trong phạm vi các công chức hành chính. Còn đối với các Thẩm phán do đặc thù về chức năng và công việc bảo vệ công lý thì lại khác, nên bổ nhiệm suốt đời và thắt chặt quá trình bổ nhiệm thông qua các tiêu chuẩn về chuyên môn, phẩm chất đạo đức...

⁷ Xem: Tạ Ngọc Hải, Bàn về các yếu tố tác động, ảnh hưởng đến cơ cấu công chức trong chế độ công vụ, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 9 - 2008.

chính ở nước ta cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến hạn chế cạnh tranh, như quy định pháp luật về thi nâng ngạch, người đã là nghiên cứu viên hay chuyên viên muốn thi lên chuyên viên hoặc nghiên cứu viên chính ngoài một số điều kiện nhất định thì cần phải trải qua thời gian làm việc 9 năm. Quy định như vậy cũng cản trở đến tự do cạnh tranh và kìm hãm sự phát triển cũng như hăng say phấn đấu của công chức...

Trước đây, người ta cho rằng cần phải có một nền hành chính ổn định "*bất biến*" nên những người làm việc trong các cơ quan hành chính cần phải được ổn định lâu dài và chuyên nghiệp hoá. Nhưng kinh tế thị trường đòi hỏi phải có tính năng động và nhạy bén cao, không chấp nhận một nền hành chính cứng nhắc. Thực tế cho thấy ở những nước vẫn duy trì "biên chế cố định" thì nền hành chính bảo thủ, trì trệ, không đáp ứng được yêu cầu của sự phát triển kinh tế - xã hội. Còn ở Anh, Australia, Hàn Quốc, Singapore, Trung Quốc, Malaysia,... cho thấy cải cách hành chính là nhân tố quyết định sự phát triển kinh tế - xã hội và cải cách hành chính phải tuân theo quy luật kinh tế thị trường. Nước ta, để chuyển dần "biên chế cố định" sang hợp đồng lao động dài hạn, trước hết cần thay thế chế độ tuyển "biên chế cố định" sang cơ chế hợp đồng có thời hạn ở tất cả các cơ quan hành chính trong bộ máy nhà nước từ Trung ương đến cơ sở, kinh nghiệm này có thể học hỏi Trung Quốc bởi nước này cũng đã chấm dứt tuyển dụng công chức suốt đời. Tuy vậy, khi thực hiện vấn đề này trước hết cần phải có quyết tâm chính trị thực sự từ các nhà lãnh đạo và phải tuyên chiến không nhượng bộ với quốc nạn tham nhũng¹⁰. Quá trình bổ nhiệm phải chú trọng đến năng lực cống hiến thực tế của người được chọn bổ nhiệm.

Cạnh tranh trong việc bổ nhiệm các chức vụ lãnh đạo, được thực hiện thông qua bổ nhiệm có thời hạn, thi tuyển hoặc ký hợp đồng. Tất cả các hình thức trên đều được công

khai trên các phương tiện thông tin đại chúng: công khai tiêu chuẩn, công khai danh sách các ứng cử viên vào từng chức vụ để quần chúng nhận xét, đánh giá, giúp cho lãnh đạo nhìn nhận khách quan và quyết định chính xác, có hình thức khuyến khích những người đủ tiêu chuẩn tự ứng cử vào chức vụ lãnh đạo¹¹. Bỏ phiếu tín nhiệm dân chủ, công khai theo cấp độ tương ứng là một biện pháp tốt nâng cao tinh thần trách nhiệm, thúc đẩy sự phấn đấu và giữ gìn phẩm chất của người lãnh đạo. Những công việc của công sở cũng không nhất thiết chỉ có người của công sở làm. Trừ những việc liên quan đến bí mật quốc gia, những công việc phải làm thường xuyên, còn các việc khác như các chương trình, dự án, xây dựng quy hoạch, chế độ, chính sách, thậm chí soạn thảo các văn bản quy phạm pháp luật cũng có thể thuê chuyên gia hoặc ký hợp đồng với các tổ chức. Có thể tổ chức đấu thầu để chọn ra các cá nhân, tổ chức làm có chất lượng, hiệu quả và kinh tế nhất.

Áp dụng quy luật cạnh tranh trong các cơ quan hành chính nhà nước chính là giải pháp đổi mới tổ chức và phương pháp làm việc khác phục căn bệnh bảo thủ, trì trệ trong bộ máy nhà nước, phát huy được năng lực thực sự của cán bộ, công chức.

Trong nền kinh tế thị trường, khách hàng luôn là thượng đế, luôn được các doanh nghiệp, các đối tác coi trọng và điều đó đã tạo nên sự hiệu quả, thành công cho doanh nghiệp. Nhà nước ta là Nhà nước của dân, do dân và vì dân, cán bộ, công chức là công bộc của nhân dân. Trong nền kinh tế thị trường thì khách hàng - dân là thượng đế cho nên trong mọi hoạt động công vụ, cán bộ, công chức phải lấy phục vụ nhân dân là mục đích cao nhất như Bác Hồ của chúng ta đã căn dặn: "việc gì có lợi cho dân thì phải cố gắng làm, việc gì có hại cho dân phải hết sức tránh". Khách hàng của các công sở là dân, là những doanh nghiệp, là những nhà đầu tư.

Trong toàn bộ hoạt động quản lý nhà nước từ khâu soạn thảo các văn bản quy phạm

¹⁰ Lenin đã nói một câu nói nổi tiếng đại ý rằng: Chừng nào còn có tham nhũng thì chừng đó mọi chính sách cũng như pháp luật đều bị bẻ cong.

¹¹ Vừa qua Bộ Giáo dục và Đào tạo cũng đã thí điểm vấn đề này trong tuyển dụng Thử trường.

pháp luật, các quy định, quy chế, các hồ sơ, thủ tục hành chính đến khâu tổ chức thực hiện phải lấy dân làm gốc, phải dựa vào dân và phải nghĩ đến dân. Dân là đối tượng điều chỉnh và là người chấp hành các văn bản quy phạm pháp luật, các quy định, thủ tục hành chính, nhưng khi soạn thảo các văn bản: các quy định và tổ chức thực hiện, cơ quan quản lý nhà nước các cấp thường nghĩ về mình mà ít nghĩ đến dân¹² nên bày đặt ra quá nhiều các quy định, các hồ sơ, thủ tục hành chính gây khó khăn, phiền hà và sách nhiễu dân, không được dân chấp nhận, do đó có không ít các văn bản, các quy định không đi vào cuộc sống. Cần phải đổi mới tư duy và phương pháp xây dựng pháp luật sao cho các quy định hồ sơ, thủ tục đơn giản, dễ hiểu và dễ thực hiện.

Tiếp thu yếu tố của kinh tế thị trường vào các công sở thì khi cán bộ, công chức làm việc với dân hay khi dân có việc đến công sở, cán bộ, công chức phải có phong cách "của người bán hàng": tôn trọng, lắng nghe, niềm nở, lịch thiệp¹³. Dân chưa biết thì hướng dẫn, dân chưa hiểu, chưa thông thì tuyên truyền, giải thích, phải làm "vui lòng khách đến, vừa lòng khách đi". Tất nhiên, có những việc vi phạm hoặc trái pháp luật không thể giải quyết được thường gây tâm lý bức bối cho người liên quan, song như ông cha ta đã dạy: "chẳng được miếng thịt, miếng xôi cũng được lời nói cho tôi vui lòng". Nếu cán bộ, công chức hách dịch, cửa quyền, gây phiền hà, sách nhiễu thì dân cứ làm, không cần phép tắc và như thế thì chính quyền cũng không quản lý được. Xây dựng không phép, mua bán trao tay không qua xác nhận của chính quyền (tức là không tuân theo pháp luật)... là những ví

dụ điển hình dân không thực hiện đúng quy định của pháp luật. Xây dựng hay mua một ngôi nhà là số tiền tích góp của cả một đời người. Dân rất muốn có sở hữu hợp pháp, nhưng xây dựng không phép và mua bán trao tay vẫn diễn ra phổ biến. Sở dĩ có vấn đề này theo tôi là có cả những nguyên nhân sâu xa và nguyên nhân trực tiếp. Nguyên nhân trực tiếp có thể là do sự phiền hà, gây khó khăn từ phía những cán bộ, công chức làm cho người dân ngại đến các cơ quan nhà nước để làm những thủ tục này... Nhưng nguyên nhân sâu xa của vấn đề lại bắt nguồn từ các quy định pháp luật về vấn đề này còn có những bất cập như việc quy định về thuế chuyển quyền sử dụng đất quá cao; hay những khó khăn, phức tạp trong những thủ tục hành chính gây ra. Từ đó cho thấy để cải cách hành chính chúng ta cần phải khắc phục những vấn đề trên và cần phải có sự cải cách đồng bộ trong tất cả các khâu trong quá trình cải cách.

d. Về tổ chức quản lý, sử dụng tài chính công

Tài chính công là một nội dung quan trọng lại đặc biệt phức tạp trong quá trình cải cách hành chính nhà nước, việc cân nhắc, lựa chọn, tiếp thu các yếu tố cũng như quy luật của kinh tế thị trường vào vấn đề này là cần thiết. Vận dụng quy luật giá trị trong quản lý hành chính nhà nước, tài chính công cần phải được sử dụng hiệu quả giống như quá trình sử dụng tài chính của một doanh nghiệp tư, tức là tổ chức và sử dụng đơn giản, nhưng hiệu quả. Mặt khác tài chính của doanh nghiệp tư thường do chủ doanh nghiệp hoặc một số thành viên công ty đóng góp tạo thành nên khi sử dụng họ chỉ tiêu rất tiết kiệm và không hề lãng phí... Ngược lại với điều đó, việc tổ chức quản lý tài chính ở các cơ quan nhà nước công kênh, phức tạp, hiệu quả làm việc thấp, hơn nữa việc sử dụng tài chính ở hầu khắp các cơ quan đơn vị của Nhà nước còn quá lãng phí, tiêu tiền Nhà nước một cách vô tội vạ... được biểu hiện dưới nhiều hình thức khác nhau, ví dụ như thông qua việc xây dựng các công trình, khai chứng từ khống để rút tiền Nhà nước... Sở dĩ như vậy bởi họ quan niệm đó là "tiền chùa" không mất gì cả mà không

¹² Khi soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật các cơ quan chủ trì thường đưa các lợi ích của mình vào trong đó và thường đùn đẩy những khó khăn về phía nhân dân. Xem thêm: Ths. Phạm Đức Toàn, Bàn về một số nội dung tiếp tục cải cách nền hành chính Nhà nước ta, http://www.caicachhanhchinh.gov.vn/Vietnam/NationalEstablish/1869200712221200090/attachments/1210_9-Trang21%20tc%20t8.rtf.

¹³ Thu Giang, Công vụ dưới con mắt của người nước ngoài. Trình bày về câu chuyện của TS. David Marr, xem: <http://vneconomy.vn/home/20080826022311445POC11/cong-vu-qua-con-mat-nguoi-nuoc-ngoai.htm>.

sử dụng, tiêu biểu như vụ PMU 18... Do vậy cần phải tiếp thu cách thức tổ chức, sử dụng tài chính của doanh nghiệp tư vào quá trình sử dụng tiền của Nhà nước. Bên cạnh đó, Nhà nước cũng phải tính đến các chế độ, chính sách để cạnh tranh, thu hút và giữ nhân tài làm việc cho Nhà nước.

Về vấn đề trả lương cho cán bộ, công chức, đây cũng là vấn đề cần phải bàn. Chúng ta biết rằng tiền không phải là tất cả, có nhiều người họ cống hiến cả cuộc đời mình để được làm công việc mình yêu thích mà không cần được trả nhiều tiền. Cán bộ, công chức cũng vậy họ cũng có niềm tự hào được làm việc cho Nhà nước, được cống hiến tài năng của mình phục vụ nhân dân... Tuy nhiên, chúng ta cũng nhìn thấy một thực tế là lương của cán bộ, công chức của nước ta còn quá thấp, không/chưa đảm bảo được đời sống ổn định tương đối cho đa số cán bộ, công chức và gia đình họ (nếu xét ở mức lương thực tế mà họ được nhận từ Nhà nước, bởi bên cạnh đó cán bộ, công chức có thể có những thu nhập khác ngoài lương). Điều đó không chỉ ảnh hưởng đến hiệu quả làm việc của những cán bộ, công chức đang làm việc cho Nhà nước bởi một điều đơn giản là họ sẽ không thể làm việc tốt được nếu lúc nào cũng trăn trở trong đầu về miếng cơm, manh áo cho gia đình... Bên cạnh đó vấn đề này còn ảnh hưởng đến đội ngũ cán bộ trẻ luôn muốn mang sức lực, bầu nhiệt huyết của tuổi trẻ phục vụ quê hương, đất nước. Tuy nhiên, họ cũng muốn được đảm bảo ổn định cuộc sống để làm việc, để khẳng định mình. Nước ta còn nghèo, đời sống của nhân dân còn nhiều khó khăn chúng ta không thể trả lương cao quá cho toàn bộ cán bộ công chức được... Do đó, theo tôi để dần giải quyết được vấn đề này chúng ta cần một mặt tiến hành tinh giản biên chế, đồng thời cần tăng lương và thưởng cho những người làm việc hiệu quả, có nhiều thành tích trong công tác, đảm bảo cuộc sống cho họ đồng thời với nó là tạo ra môi trường làm việc năng động, cạnh tranh lành mạnh¹⁴... Cùng với quá trình trên

chúng ta cần phải có những giải pháp hữu hiệu để hạn chế, ngăn chặn các mặt trái của kinh tế thị trường như: gian lận thương mại, tham nhũng, tệ nạn xã hội, khủng hoảng kinh tế, tiền tệ... Ví dụ như để phòng chống được tham nhũng có hiệu quả chúng ta có thể áp dụng biện pháp “đầu nguồn nước sạch” tức là phải chống từ trên xuống dưới, từ cán bộ cấp cao xuống đến địa phương, giải pháp này đã được áp dụng rất hiệu quả ở Hàn Quốc...; áp dụng cơ chế từ chức “tự nguyện” đối với những cán bộ quản lý, thực hiện không tốt nhiệm vụ của mình¹⁵ đồng thời xây dựng một cơ chế giám sát mạnh từ Trung ương xuống cơ sở¹⁶ và nâng cao tính độc lập trong xét xử của Tòa án ở nước ta...

3. Kết luận

Cải cách hành chính nhà nước là vấn đề phức tạp và ý tưởng về xây dựng một nền hành chính phát triển theo các yếu tố và các quy luật kinh tế thị trường là một tất yếu khách quan. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện có thể gặp không ít khó khăn, trở ngại từ nhận thức đến hành động, từ Trung ương đến cơ sở, nhưng không thể không làm hoặc làm cầm chừng, dè dặt. Phải mạnh tay và chỉ đạo quyết liệt, dứt khoát, đồng bộ mới có thể đẩy nhanh tiến độ Chương trình tổng thể cải cách hành chính Nhà nước nhằm hoàn thành mục tiêu xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hóa, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

n/Vietnam//InterExperience/ReformAreas/374200411101514000/.

¹⁵ Cơ chế từ chức tự nguyện đã và đang được áp dụng đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước của Nhật Bản rất thành công và họ coi đó là truyền thống văn hóa của họ (văn hóa hành pháp).

¹⁶ Về vấn đề giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước nói chung, cơ quan hành chính nói riêng chúng ta phải xuất phát từ quan điểm: *mọi người đều có thể mắc sai lầm kể cả đó là tập thể đi nữa*, do vậy phải luôn luôn giám sát, phòng ngừa để tránh thiệt hại có thể xảy ra đối với Nhà nước và nhân dân...

¹⁴ Ở Mỹ lương của Tổng thống là 400.000 USD/ năm, còn ở Singapo lương của Thủ tướng là 2.07 triệu USD/năm... Xem: <http://www.caicachhanhchinh.gov.v>