

Diễn đàn
Kinh tế-Tài chính

VIỆT - PHÁP

TỔNG ỦY BAN KẾ HOẠCH

Tiến đến xây dựng một nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược, người bảo đảm cho lợi ích chung

(Sách tham khảo)

Báo cáo của

ỦY BAN “NHÀ NƯỚC, NỀN HÀNH CHÍNH
NHÀ NƯỚC VÀ HOẠT ĐỘNG DỊCH VỤ CÔNG
TRƯỚC NGƯỠNG CỬA NĂM 2000”

ST

Nhà xuất bản
CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

TIẾN ĐẾN XÂY DỰNG MỘT NHÀ NƯỚC
VỚI VAI TRÒ LÀ NHÀ HOẠCH ĐỊNH
CHIẾN LƯỢC, NGƯỜI BẢO ĐẢM CHO
LỢI ÍCH CHUNG



Pour un État stratège, garant de l'intérêt général

Commission «État, administration
et services publics de l'an 2000 »
présidée par Christian Blanc

PRÉPARATION DU XI^e PLAN

La **documentation** Française



Diễn đàn
Kinh tế-Tài chính
VIỆT - PHÁP

TỔNG ỦY BAN KẾ HOẠCH

Tiến đến xây dựng một nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược, người bảo đảm cho lợi ích chung

(Sách tham khảo)

**Báo cáo của
ỦY BAN “NHÀ NƯỚC, NỀN HÀNH CHÍNH
NHÀ NƯỚC VÀ HOẠT ĐỘNG DỊCH VỤ CÔNG
TRƯỚC NGƯỠNG CỬA NĂM 2000”**

Người dịch:
TRẦN ĐỨC BẢN

**NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA
Hà Nội - 2000**

***Cuốn sách này được thực hiện với sự trợ giúp của Hiệp hội
phát triển trao đổi Công nghệ Kinh tế - Tài chính (A.D.E.T.E.F)
thuộc Bộ Kinh tế, Tài chính và Công nghiệp Pháp***

Mã số: 3.327.3
CTQG - 2000

Mục lục

	<i>Trang</i>
Chú dẫn của Nhà xuất bản	7
Lời giới thiệu	9
Lời mở đầu	11
Phân dẫn đề	17
<i>Chương I: MỘT NHÀ NƯỚC CẦN THIẾT</i>	21
Những nguyên tắc xác định vị trí, vai trò của nhà nước	21
1. Nhà nước và kinh tế thị trường: phải chăng không còn cần đến sự quản lý của nhà nước ?	21
1.1. Phải chăng cần loại bỏ vai trò của nhà nước?	22
1.2. Nhà nước: vai trò điều tiết và sức cạnh tranh	26
2. Nhà nước và xã hội: phải chăng không cần tính đến lợi ích chung?	32
2.1. Nhà nước chịu bó tay ?	33
2.2. Nhà nước: sự quản lý và dịch vụ công	41
2.3. Vai trò không thể thay thế được của các tác nhân xã hội	49

3. Xây dựng Liên minh châu Âu và phân quyền cho các cơ quan chính quyền địa phương: phải chăng nhà nước không còn cần thiết nữa ?	54
3.1. Nhà nước và Liên minh châu Âu: những thách thức mới và những tham vọng mới	56
3.2. Chính sách phân quyền: những đòi hỏi mới đặt ra đối với một nhà nước đơn nhất	58
<i>Chương II: NHÀ NƯỚC HIỆN ĐẠI</i>	71
Phương hướng hiện đại hóa phương thức hoạt động của nhà nước	71
1. Tiếp tục theo đuổi chính sách đổi mới hoạt động dịch vụ công	74
2. Khuôn khổ hoạt động mới cho một nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược	80
2.1. Một khuôn khổ hoạt động không phù hợp	81
2.2. Khuôn khổ hoạt động cho một nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược	85
3. Nhà nước phân quyền	91
3.1. Đổi mới vị trí, vai trò của nhà nước trung ương	92
3.2. Cắt đoạn tuyệt với chính sách tập quyền	97
3.3. Tạo quyền tự chủ thực sự cho các cơ quan, ban ngành trong quản lý hoạt động của mình	103
MUỐI KIẾN NGHỊ	107
KẾT LUẬN	137
PHỤ LỤC	141
Ý kiến của các đối tác xã hội	143
Nhiệm vụ của Ủy ban	161
Tóm tắt nội dung Bản báo cáo	165

Chú dẫn của Nhà xuất bản

Nhằm cung cấp cho bạn đọc Việt Nam tài liệu nghiên cứu, tham khảo về vị trí, vai trò của nhà nước ở một số nước phát triển trước ngưỡng cửa thiên niên kỷ mới, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia phối hợp với Diễn đàn Kinh tế - Tài chính Việt - Pháp xuất bản cuốn sách: ***Tiến đến xây dựng một nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược, người bảo đảm cho lợi ích chung.***

Đây là bản Báo cáo của Ủy ban “Nhà nước, nền hành chính nhà nước và hoạt động dịch vụ công trước ngưỡng cửa năm 2000” thuộc Tổng uỷ ban kế hoạch nước Cộng hoà Pháp.

Xin giới thiệu cuốn sách cùng bạn đọc.

Tháng 11 năm 2000

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

Lời giới thiệu

Việc thành lập *Diễn đàn Kinh tế - Tài chính Việt - Pháp* nhân chuyến thăm Pháp của Tổng Bí thư Đảng Cộng sản Việt Nam Lê Khả Phiêu, đánh dấu một mốc quan trọng trong quan hệ hợp tác giữa hai nước. Trong giai đoạn đổi mới của Việt Nam hiện nay, Diễn đàn trao đổi và đối thoại này sẽ là nơi *tăng cường sự giao lưu giữa những người hoạt động trong lĩnh vực kinh tế, tài chính, liên quan cụ thể đến những vấn đề về cải cách tài chính, hội nhập kinh tế quốc tế và vai trò của nhà nước trong nền kinh tế.*

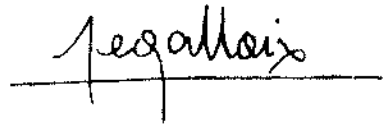
Trong khuôn khổ quan hệ đối tác giữa Viện Chiến lược phát triển thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam và Hiệp hội phát triển trao đổi Công nghệ Kinh tế - Tài chính (A.D.E.T.E.F) thuộc Bộ Kinh tế, Tài chính và Công nghiệp Pháp, nhiều hoạt động đa dạng khác nhau như tổ chức hội thảo, trao đổi các đoàn công tác, khảo sát và nghiên cứu, đã được tiến hành. Bộ Ngoại giao Pháp thông qua Đại sứ quán tại Việt Nam và Trung tâm Văn hoá và Hợp tác đã đóng góp rất tích cực cho dự án này.

Với mong muốn làm cho hoạt động của Diễn đàn thêm phong phú, bộ tuyển tập sách tham khảo về kinh tế và tài chính bằng tiếng Việt được xuất bản. Sách kiến này nhằm giúp cho việc tìm

hiểu và nghiên cứu của các nhà lãnh đạo, các nhà nghiên cứu và giảng viên các trường đại học trong giai đoạn Việt Nam đang tiến hành sự nghiệp đổi mới và hiện đại hoá. Các tác phẩm được chọn dịch đề cập những chủ đề quan trọng đang được tranh luận rộng rãi như toàn cầu hoá, phát triển bền vững, kinh tế tri thức và vai trò của nhà nước trong nền kinh tế.

Nhân dịp này, tôi xin gửi lời cảm ơn tới các đối tác phía Pháp và Việt Nam có liên quan, cũng như Nhà xuất bản Chính trị quốc gia đã tích cực ủng hộ cho sáng kiến này.

*Đại sứ đặc mệnh toàn quyền
Cộng hoà Pháp tại Việt Nam*

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Degallaix', is written over a horizontal line.

SERGE DEGALLAIX

Lời mở đầu

Jean Baptiste de Foucauld

Chủ tịch Tổng uỷ ban kế hoạch

Trong lịch sử ngành kế hoạch của Pháp, việc suy nghĩ, nghiên cứu về vai trò của nhà nước chỉ mới được chú ý đến trong thời gian gần đây. Việc thành lập một cơ quan lập kế hoạch phản ánh ý chí của nhà nước muốn tác động vào cơ chế thị trường bằng những chính sách quản lý kinh tế, xã hội dài hạn và cũng chính trong công tác lập kế hoạch mà vai trò điều tiết của nhà nước đối với nền kinh tế thị trường được thể hiện rõ nhất. Nhân dịp chuẩn bị lập Kế hoạch lần thứ mười, lần đầu tiên một Uỷ ban nghiên cứu nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước đã được thành lập do ông Francois de Closets làm Chủ tịch. Uỷ ban đã đưa ra một bản báo cáo có tiếng vang rất lớn, nhấn mạnh đến việc hiện đại hóa cơ chế vận hành của nhà nước, dựa trên cơ sở một chế độ trách nhiệm rõ ràng. Trên cơ sở bản báo cáo này, Chính phủ đã quyết định bắt đầu từ năm 1989, triển khai công tác nghiên cứu nhằm “đổi mới hoạt động dịch vụ công của nhà nước”.

Việc thành lập Uỷ ban “Nhà nước, nền hành chính nhà nước và hoạt động dịch vụ công trước ngưỡng cửa năm 2000” là bước tiếp nối của công tác nghiên cứu nêu trên, bởi quá trình hiện đại hoá nhà nước là một quá trình lâu dài, đòi hỏi phải có thời gian

nghiên cứu, suy nghĩ nhằm khai thác hết những tiềm năng to lớn mà chính sách đổi mới hoạt động dịch vụ công mang lại.

Mục tiêu của Ủy ban “Nhà nước, nền hành chính nhà nước và hoạt động dịch vụ công trước ngưỡng cửa năm 2000” là tiếp nối và phát huy những kết quả nghiên cứu đã đạt được của Ủy ban “Nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước” được thành lập khi chuẩn bị lập Kế hoạch lần thứ mười. Rất nhiều các yếu tố mới đã xuất hiện, sự phát triển của xu hướng toàn cầu hoá, tự do hoá nền kinh tế, một xã hội dân sự năng động hơn, chủ động hơn so với nhà nước nhưng cũng bị đe dọa nghiêm trọng hơn bởi sự phân hoá xã hội, sự bản cùng hoá của một bộ phận dân chúng, công cuộc xây dựng Liên minh châu Âu, việc thực hiện chính sách phân quyền, phân cấp quản lý đã có những tiến bộ to lớn, tất cả những yếu tố khách quan đó đòi hỏi phải nghiên cứu và giải đáp sáng tỏ những vấn đề liên quan đến vai trò của nhà nước trong xã hội trước ngưỡng cửa của thiên niên kỷ mới.

Ủy ban này, do ông Christian Blanc làm Chủ tịch, đã đưa ra một bản báo cáo nêu ra những nguyên tắc trong việc xác định vị trí, vai trò của nhà nước, với tư cách là “Nhà nước-quốc gia, nhà nước trung ương”, trong xã hội, trong nền kinh tế, trong cơ cấu của Liên minh châu Âu và trong mối quan hệ với các thiết chế chính quyền địa phương, cũng như những nguyên tắc chi phối quá trình xây dựng và thực hiện các chính sách của nhà nước nhằm đạt được những mục tiêu kinh tế-xã hội mà các nhà lãnh đạo chính trị đưa ra. Bản báo cáo đã xác định được khuôn khổ cơ bản cho việc hình thành một nhà nước đóng vai trò là “nhà hoạch định chiến lược, người bảo đảm cho lợi ích chung”, vừa kế thừa, phát huy những nguyên tắc truyền thống của một nhà nước cộng hoà, vừa thích ứng với sự hình thành của một bối cảnh hoàn toàn mới.

Các công trình nghiên cứu, chuẩn bị cho việc lập Kế hoạch lần thứ mười một đều nhằm đưa ra lời giải đáp cho vấn đề cơ bản sau đây: Trong môi trường quan lực lượng mới hiện đang hình thành trên thế giới, nước Pháp sẽ hành động thế nào để dung

hòa giữa vấn đề phát triển kinh tế, bảo đảm tính cạnh tranh của nền kinh tế với yêu cầu bảo đảm công bằng xã hội, giải quyết tốt các vấn đề xã hội ? Đây là một vấn đề lớn, một mình nhà nước khó có thể giải quyết nổi. Ngược lại, nếu không có một nhà nước hoạt động hiệu quả, được sự ủng hộ của xã hội, thì mọi vấn đề cũng sẽ không thể giải quyết được. Bản báo cáo của Ủy ban và của Nhóm nghiên cứu chuẩn bị cho việc lập Kế hoạch lần thứ mười một được trình bày sau đây, cùng với 10 kiến nghị rất cụ thể nhằm xây dựng một nhà nước với vai trò là “nhà hoạch định chiến lược, người bảo đảm cho lợi ích chung”, sẽ mang đến “những ý tưởng mới cho năm 2000”, để dư luận và các nhà lãnh đạo chính trị tham khảo và xem xét.

Nhân dịp này, chúng tôi xin chân thành cảm ơn ông Christian Blanc, Chủ tịch Ủy ban, ông Alain Ménémenis, báo cáo viên, bà Sylvie Bénard, ông Nicolas Baverez, ông Frédéric Gagey và các thành viên khác của Ủy ban đã đóng góp công sức và kinh nghiệm vào công trình này.

“Nhà nước: Khái niệm chỉ một tập thể người sống chung với nhau dưới sự lãnh đạo chung của một chính phủ nào đó, sự lãnh đạo này có thể hiệu quả hoặc không hiệu quả.

Theo cách định nghĩa này, nhà nước được hiểu là một xã hội bao gồm một tập thể người cùng sống chung với nhau, tự nguyện phụ thuộc vào một người lãnh đạo tối cao, để được hưởng sự bảo vệ, sự chăm sóc về quyền lợi, an ninh, an toàn và hạnh phúc, điều không tìm thấy được nếu sống trong trạng thái tự nhiên, không có tổ chức.

Cicéron, nhà chính trị nổi tiếng trước công nguyên cũng đưa ra một định nghĩa tương tự về nhà nước, theo đó ông đồng nghĩa nhà nước với người lãnh đạo tối cao: “Một tập thể người được gắn kết với nhau bằng những lợi ích chung và những đạo luật chung mà họ tự nguyện tuân theo”.

Ta có thể coi nhà nước như một thực thể pháp nhân, đứng đầu là người lãnh đạo tối cao, còn các cá nhân khác là thành viên. Thực thể pháp nhân này có những hoạt động riêng, nhiệm vụ, quyền hạn riêng, tách biệt với từng cá nhân thành viên, từng công dân. Từng cá nhân công dân, thậm chí một nhóm công dân không thể có được những nhiệm vụ, quyền hạn đó.

Nhà nước, với đặc điểm là một tập thể người, được gắn kết với nhau bằng một ý chí chung, sức lực chung, hoàn toàn khác với một tập thể người hay một nhóm người thông thường. Một tập thể người, một nhóm người chỉ là một sự tập hợp thuần túy nhiều người lại làm một, ở đó mỗi thành viên đều có ý chí riêng của mình. Trong khi đó, nhà nước là một xã hội thống nhất, có một “linh hồn” riêng, làm kim chỉ nam cho mọi suy nghĩ, hành động một cách thống nhất và hướng tới một lợi ích chung. Nếu đạt được như vậy thì đó sẽ là một nhà nước lý tưởng.

Để hình thành được một nhà nước theo đúng nghĩa của

nó, với những đặc điểm riêng, thì những thành viên sống trong nhà nước đó phải gắn kết với nhau bằng một mối liên hệ đặc biệt, sự tồn tại, lợi ích của người này phụ thuộc chặt chẽ vào người kia, tất cả mọi người đều cảm thấy sự cần thiết phải phụ thuộc vào nhau, hỗ trợ nhau. Chính thông qua sự ràng buộc, gắn kết về sức lực, ý chí và lợi ích này sẽ làm cho từng thành viên không thể chỉ làm theo ý chí riêng của mình, mà phải tuân theo bốn phận chung, làm việc vì lợi ích chung.

Như vậy, để duy trì một tập thể người với ý nghĩa là một nhà nước, phải bảo đảm hai điều kiện:

- Thứ nhất, từng cá nhân trong tập thể đó phải tuân theo sự lãnh đạo thống nhất của người đứng đầu. Yếu tố này nhiều khi chịu tác động rất lớn của tôn giáo, thần quyền.

- Thứ hai, phải thiết lập một bộ máy công quyền tối cao để thi hành luật pháp và trừng trị những kẻ vi phạm. Đây chính là thể hiện của sự thống nhất ý chí, được hỗ trợ bởi một bộ máy công quyền tối cao, là một thực thể chính trị, là nhà nước. Nếu thiếu yếu tố trên, một tập thể người sẽ không thể trở thành nhà nước, mà chỉ là một xã hội dân sự thông thường.

Cơ thể chính trị cũng giống như cơ thể người: nếu con người có người ốm, người khỏe, thì đối với nhà nước cũng có nhà nước yếu và nhà nước mạnh. Những căn bệnh của cơ thể chính trị này chủ yếu xuất phát từ sự lạm dụng quyền lực hoặc từ sự tổ chức lỏng lẻo. Nguyên nhân thường xuất phát từ khiếm khuyết của chính những người thực thi công quyền, từ bộ máy công quyền”.

Từ điển bách khoa Diderot và d' Alembert

Phần dẫn đề

Cho đến đầu những năm 1970, nhà nước vẫn có vai trò rất lớn: chiến tranh, tăng trưởng kinh tế, nhu cầu về an sinh xã hội, tất cả những yếu tố đó đều đòi hỏi tăng cường vai trò của nhà nước. Ở một đất nước như nước Pháp, mọi người đều nhận thức được rằng sự thống nhất trong xã hội phụ thuộc rất nhiều vào sự lãnh đạo chung của nhà nước, do vậy mọi thành viên đều bằng lòng với sự lãnh đạo này.

Tuy nhiên, khủng hoảng kinh tế và những chuyển biến sâu sắc trong xã hội đã làm đảo lộn những gì trước đây tưởng chừng như chắc chắn. Vai trò của nhà nước giảm dần, hoạt động kém hiệu lực, hiệu quả, không còn đủ tính pháp lý như trước đây.

Cần phải thiết lập một thể cân bằng mới giữa vai trò quản lý của nhà nước với sự điều tiết của thị trường và sự chủ động của xã hội dân sự. Ngoài ra, cần phải tính đến sự ra đời của Liên minh châu Âu với những thẩm quyền riêng, và mối quan hệ với các thiết chế phân quyền, phân cấp ở địa phương. Sự xuất hiện của những yếu tố này không có nghĩa là loại bỏ hoàn toàn vai trò của nhà nước, mà trái lại đem đến những điểm bổ sung mới cho nhà nước. Mặc dù vậy, trong bối cảnh mới này, ý nghĩa của sự quản lý nhà nước, của vai trò của nhà nước cũng ít nhiều bị đảo lộn.

Những biến chuyển mới này một mặt đặt ra cho nhà nước những thách thức, những đòi hỏi mới, nhưng mặt khác là một cơ hội cho nhà nước hiện đại hoá phương thức quản lý của mình,

nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động nhà nước. Trên con đường tìm kiếm cho mình một vị trí chính đáng trong xã hội, đòi hỏi nhà nước bắt buộc phải tự đổi mới mình. Điều này đã được kiểm nghiệm qua thực tế từ khi nước Pháp thực hiện chương trình “đổi mới hoạt động dịch vụ công” vào năm 1989.

Tình hình hiện nay đang cho thấy một xu hướng mâu thuẫn. Rõ ràng, nhà nước đang tự vận động, tự đổi mới mình. Nhưng nếu ta muốn đem lại cho sự vận động này đúng ý nghĩa, tầm vóc của nó, nếu ta muốn tất cả các công chức đem hết sức lực của mình cho sự vận động tự đổi mới đó của nhà nước, thì một điều rất cần thiết trong những năm tới là phải xác định được nhà nước sẽ đứng ở vị trí nào trong xã hội cũng như ý nghĩa thực thụ của nghề “công chức” là gì ?

Bản báo cáo giới thiệu trong cuốn sách này được chia làm hai chương.

Chương I giới thiệu những nguyên tắc cho phép xác định được khuôn khổ chung cho một “Nhà nước năm 2000”. Nước Pháp sẽ xây dựng một nhà nước như thế nào để dung hoà được giữa hiệu quả trong cạnh tranh kinh tế và công bằng xã hội, giải quyết tốt các vấn đề xã hội? nhà nước đó sẽ đứng ở vị trí nào so với các tác nhân kinh tế, các thiết chế xã hội khác cũng như so với Liên minh châu Âu và các thiết chế phân quyền, phân cấp ở địa phương ? Bản báo cáo này sẽ không thể phân tích hết được mọi khía cạnh của vấn đề liên quan đến vai trò của nhà nước, mà chỉ tập trung nhấn mạnh phải có những điều chỉnh cần thiết nào, những lựa chọn nào là phù hợp.

Phải có những điều kiện cần thiết nào để nhà nước có thể phát huy hết hiệu quả của mình trong vị trí đó ? Đây chính là vấn đề cơ bản được phân tích, nghiên cứu trong chương II, nhằm đưa ra những yếu tố, giải đáp cần thiết. Công cuộc hiện đại hoá nhà nước đang được tiến hành hiện nay cần phải được tiếp tục bổ sung, tăng cường hơn nữa. Bản báo cáo đã đưa ra một số định hướng, thể hiện qua 10 kiến nghị cụ thể nhằm cải cách sâu sắc cơ chế tổ chức, hoạt động của nhà nước.

Ủy ban soạn thảo báo cáo đã nhấn mạnh đến triển vọng xây dựng một nhà nước với vai trò là *nhà hoạch định chiến lược*, *người bảo đảm cho lợi ích chung*, vừa kế thừa, phát huy những nguyên tắc truyền thống của một nhà nước cộng hòa, vừa thích ứng một cách hữu hiệu với bối cảnh mới luôn thay đổi, tìm ra một tính pháp lý mới cho mình

Đổi mới, hiện đại hoá nhà nước là một vấn đề có tầm quan trọng đặc biệt, cả đối với bộ máy chính quyền cũng như đối với người dân, nhằm bảo đảm cho nước Pháp có đủ khả năng đương đầu với cuộc cạnh tranh kinh tế toàn cầu mà không làm đảo lộn sự gắn kết trong xã hội.

Mô hình “dịch vụ công của Pháp” sẽ không chỉ là một mô hình tổ chức thuần túy hành chính, mà nó còn chuyển tải những giá trị cơ bản của nền cộng hoà. Nước Pháp sẽ càng phát huy được những giá trị hiện đại của mình, ảnh hưởng đến các nước khác ở phía nam, hay nước ở Trung Âu, ở Liên Xô cũ và ngay cả ở châu Âu nếu nước Pháp chứng tỏ được khả năng của mình hướng những nước này thích ứng với những đòi hỏi của tình hình mới. Giữa đòi hỏi của sự hội nhập và lòng tự tôn dân tộc, duy trì “bản sắc Pháp”, thì trước tiên hãy dám là chính mình trước đã.

Chương I

Một nhà nước cần thiết

Những nguyên tắc xác định vị trí, vai trò của nhà nước

Khi xác định vị trí, vai trò của nhà nước, phải giải quyết hai vấn đề chính: sự can thiệp của nhà nước dựa trên cơ sở luật pháp nào? Sự can thiệp đó đến mức nào là đủ ?

Việc giải quyết hai vấn đề trên không nên dừng lại ở việc lý giải, phân tích thuần túy lý thuyết, mà điều quan trọng là phải dựa trên cơ sở những biến chuyển của tình hình trong thời gian vừa qua cũng như những dự đoán cho những năm tới để rút ra những kết luận, những hệ quả cho một nhà nước trong tương lai. Nhưng cũng cần phải có sự lựa chọn phù hợp, đặc biệt cần phải trả lời được câu hỏi: phải đi theo cách nào để vẫn trung thành với những nguyên tắc đã được thử thách có tính truyền thống của nền cộng hòa ?

1. Nhà nước và kinh tế thị trường: phải chăng không còn cần đến sự quản lý của nhà nước?

Sự nghi ngờ về vai trò của nhà nước đối với thị trường bắt đầu xuất hiện từ khi xảy ra cuộc khủng hoảng kinh tế vào những năm 1970. Có lẽ ở Pháp, cuộc khủng hoảng niềm tin này diễn ra

gay gắt hơn so với các nước khác, bởi lẽ trước đây, ở Pháp, người ta vẫn nhìn thị trường với một con mắt nghi ngờ và dè dặt. Tuy nhiên, đã đến lúc phải chấm dứt tình trạng này, cần phải giải quyết rõ ràng vấn đề: mỗi người có thể làm gì và cần phải làm gì?

1.1. Phải chăng cần loại bỏ vai trò của nhà nước?

Cuộc khủng hoảng những năm 1970 là điểm khởi đầu cho một loạt những biến chuyển sâu sắc tác động đến nền kinh tế của các nước phát triển. Mặc dù chịu ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng dầu lửa và tiền tệ, xu hướng đi theo chính sách bảo hộ cũng như khép kín trong phạm vi khu vực, nhưng khối lượng giao lưu, trao đổi thương mại quốc tế vẫn không ngừng tăng nhanh kể từ năm 1945. Thị trường hàng hoá, dịch vụ đã mang tính toàn cầu. Cùng với sự phát triển của khoa học, công nghệ đồng thời với việc áp dụng chính sách tự do hoá đã làm cho thị trường tài chính trở nên năng động hơn và được quốc tế hoá mạnh mẽ. Những rào cản truyền thống đã dần dần nhường chỗ cho tự do giao lưu trao đổi thông tin, công nghệ. Các tập đoàn xuyên quốc gia ra đời, có đủ khả năng tiến hành các hoạt động sản xuất, kinh doanh, quản lý trên phạm vi toàn thế giới, thành lập ra các mạng lưới đầy sức mạnh thúc đẩy sự chu chuyển của các dòng của cải vật chất và phi vật chất.

Các nền kinh tế lớn trên thế giới mở cửa hội nhập vào xu thế toàn cầu hoá, năng động hơn, cạnh tranh quyết liệt hơn, nhưng cũng đầy bất trắc rủi ro, dễ bị tổn thương bởi các cuộc khủng hoảng của thị trường.

Trong bối cảnh như vậy, dường như nhà nước mất dần vai trò của mình.

Sự ra đời của các tập đoàn đa quốc gia đã xoá nhòa đi khái niệm ranh giới quốc gia. Những công cụ truyền thông của nhà nước nhằm điều tiết, quản lý nền kinh tế quốc gia tỏ ra kém hiệu quả hơn trước sự lên ngôi của thị trường, với những rủi ro, những ràng buộc, những quy luật riêng của nó.

Hình như cạnh tranh kinh tế [...] là lĩnh vực chỉ phối riêng của

các doanh nghiệp và thị trường, nhà nước dường như không đáp ứng được những đòi hỏi về tính năng động, uyển chuyển và hiệu quả kinh tế của thị trường. Hơn thế nữa, sự can thiệp của nhà nước còn dẫn đến việc sử dụng kém hiệu quả các nguồn lực, hạn chế sự tăng trưởng nguồn của cải quốc gia.

Trong những điều kiện như vậy, mô hình chính sách can thiệp của nhà nước được áp dụng ở Pháp bị phê phán là điều không có gì đáng ngạc nhiên.

Từ năm 1983, nhà nước đã từ bỏ dần một phần lớn những công cụ truyền thống vẫn sử dụng nhằm trực tiếp kiểm soát thị trường: kiểm soát giá cả, hạn mức tín dụng, quy định tỷ lệ lãi suất, kiểm soát hối đoái, cơ chế cấp phép hành chính cho việc sa thải nhân công... Công cuộc cải cách, tự do hoá chính sách quản lý tài chính đã tạo điều kiện thuận lợi cho sự xuất hiện của một thị trường vốn đầy năng động, dỡ bỏ mọi rào cản. Nền kinh tế vay nợ, ở đó nhà nước, thông qua các cơ quan tài chính, tín dụng, nắm vai trò quyết định trong việc định hướng phân phối, sử dụng các nguồn tài chính đã được thay thế bằng một nền kinh tế do thị trường tự do chi phối.

Xu hướng phát triển trên đã dẫn đến sự thay đổi trong cách nhìn nhận, chuyển biến từ chính sách bảo hộ, hỗ trợ và phát triển một “chủ nghĩa tư bản không có tư bản” sang chính sách khuyến khích cạnh tranh, đồng thời hạn chế những liên minh độc quyền bất hợp pháp, lạm dụng lợi thế cạnh tranh trên thị trường, nhưng cũng tránh sự can thiệp thái quá của nhà nước vào “luật chơi tự nhiên” của thị trường.

Trong một logic như vậy, chính sách chú trọng phát triển một số ngành công nghiệp, với các dự án công nghiệp lớn cần phải được xem xét lại.

Từ những năm 1960, chính sách công nghiệp là một trong những yếu tố cơ bản tạo nên mô hình, bản sắc của Nhà nước Pháp. Những đòi hỏi cấp thiết phải duy trì, phát triển sức mạnh của đất nước có lẽ là lý do đầu tiên giải thích cho chính sách này: nhà nước phải chấp nhận sự thiếu năng động, thiếu chiến lược

kinh tế trước mắt, tránh để đất nước bị loại khỏi thị trường, loại khỏi một số ngành quan trọng do khả năng thiếu vốn của khu vực tư nhân. Ngoài ra còn nhiều nguyên nhân khác: phải bảo hộ một khu vực hết sức cần thiết cho nền kinh tế quốc dân nhưng không thể tự mình tồn tại, đương đầu với cạnh tranh trên thị trường được, chính sách duy trì, ổn định việc làm, mục tiêu cân đối phát triển giữa các vùng...

Chính sách bảo hộ công nghiệp, với quan điểm chủ đạo bảo đảm vị trí độc lập dân tộc “một quan niệm không còn đứng vững trước xu hướng lệ thuộc lẫn nhau giữa các nền kinh tế”, bảo hộ thành phần kinh tế trì trệ trong khi ít quan tâm đến các thành phần kinh tế năng động, thực hiện các dự án công nghiệp cơ khí tốn kém nhưng kém hiệu quả, có sự kết hợp khiên cưỡng giữa chính trị và kinh tế, chính sách công nghiệp đó vẫn còn được áp dụng cho đến đầu những năm 1980, nhưng đã dần nhường chỗ cho chính sách khuyến khích cạnh tranh.

Những chương trình, dự án lớn về công nghệ cao, biểu tượng của chủ nghĩa “Colbert”, kết quả của một ý chí chính trị mạnh mẽ và một sự phối hợp giữa các bộ, ngành kỹ thuật của nhà nước và một số doanh nghiệp lớn của nhà nước hoặc của tư nhân, có lẽ là những thành tựu cuối cùng đạt được của mô hình “nhà nước công nghiệp nặng, nhà nước trọng công”.

Sự khủng hoảng trong công tác lập kế hoạch, đặc biệt là không đủ khả năng lập kế hoạch cho 5 năm tiếp theo cũng như không bảo đảm đạt được những chỉ tiêu về khối lượng đã dẫn đến việc cần phải nhìn nhận lại vai trò của nhà nước trong việc phát triển kinh tế và hiện đại hoá xã hội. Mặc dù vậy, cũng không nên đề cao thái quá hiệu quả thực tế của công tác lập kế

1. Chủ nghĩa Colbert: Thuật ngữ chỉ chính sách do Bộ trưởng Tài chính Pháp Colbert, dưới thời Vua Louis XIV khởi xướng, coi trọng thương mại, buôn bán, lấy lợi nhuận làm mục tiêu, là đặc điểm tiêu biểu cho chính sách kinh tế của Pháp: nền kinh tế chỉ huy, tập trung và chủ nghĩa bảo hộ. Chính sách này được áp dụng cho mọi lĩnh vực hoạt động của nền kinh tế: công nghiệp, nông nghiệp, ngoại thương, khai thác thuộc địa, tài chính nhà nước.

hoạch và không nên quên rằng khủng hoảng trong công tác lập kế hoạch xảy ra trước những năm 1980. Nhưng dù sao, cuộc khủng hoảng này cũng làm lộ rõ những khó khăn mà một nhà nước duy ý chí gặp phải. Sự xuất hiện của một nền kinh tế toàn cầu hoá, với những đảo lộn sâu sắc, những cuộc khủng hoảng tiềm ẩn, đời sống kinh tế, xã hội trở nên phức tạp, đa dạng hơn, các tác nhân kinh tế cũng rất đa dạng đã làm cho công tác lập kế hoạch, dự đoán, dự báo trở nên khó khăn hơn, từ đó càng nhấn mạnh tính cấp thiết phải tìm ra một phương thuốc hữu hiệu thay thế cho quy luật chi phối “ngắn hạn” của thị trường, bảo đảm sự gắn kết, phối hợp tốt hơn giữa các tác nhân kinh tế.

Việc nhà nước thừa nhận vai trò của thị trường đã là cơ sở cho một loạt thay đổi quan trọng trong các nguyên tắc quản lý một số dịch vụ công cũng như trong phương thức hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước.

Với chính sách tư nhân hoá doanh nghiệp nhà nước, nhà nước đã cố gắng giảm thiểu sự can thiệp của mình vào lĩnh vực dịch vụ công, giảm thiểu những biện pháp mang tính hành chính mà trước đây vẫn được sử dụng rất phổ biến để thay bằng các biện pháp mang tính thoả thuận.

Cùng với việc cải cách ngành bưu chính - viễn thông, nhà nước đã chấm dứt việc trực tiếp quản lý, khai thác một số dịch vụ, kể cả đó là hai dịch vụ đặc biệt quan trọng.

Quy chế pháp lý của một số doanh nghiệp nhà nước cũng có những điểm được sửa đổi nhằm tạo cho các doanh nghiệp này một phạm vi tự chủ rộng rãi trong việc quyết định chiến lược sản xuất kinh doanh của mình: ngày 9-7-1990 nhà nước đã ban hành đạo luật quy định việc chuyển Doanh nghiệp sản xuất xe hơi *Renault*, doanh nghiệp thuộc sự quản lý trực tiếp của nhà nước, thành công ty cổ phần (cho phép các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài góp vốn đến 25% số vốn của công ty). Chính nhờ có đạo luật này, mà đã ra đời thoả thuận liên kết chiến lược quan trọng giữa *Renault* và *Volvo*.

Việc quy định áp dụng quy chế ký “hợp đồng kế hoạch” đã cho

phép trao quyền tự chủ rộng rãi hơn cho các doanh nghiệp nhà nước, xác định rõ vấn đề nào thuộc quyền tự chủ của doanh nghiệp, vấn đề nào phải chịu sự quản lý, định hướng của nhà nước, với tư cách là người chủ quản hoặc cổ đông lớn nhất, nhằm bảo đảm thực hiện các mục tiêu của chính sách kinh tế vĩ mô (chính sách giá cả, đầu tư, tín dụng ...), quy hoạch lãnh thổ, chính sách công nghiệp, đoàn kết xã hội.

Sự cần thiết phải tăng nguồn vốn tự có, tự quản lý của các doanh nghiệp nhà nước, đổi mới cơ chế quản lý tài chính doanh nghiệp một cách uyển chuyển hơn, cho phép doanh nghiệp chủ động hơn trong sản xuất kinh doanh, liên doanh, liên kết, chính điều đó là lý do giải thích cho việc nhà nước trao quyền tự chủ rộng rãi hơn cho các doanh nghiệp nhà nước. Các biện pháp thường được áp dụng như cho phép bán cổ phiếu, trái phiếu, gọi vốn đầu tư, góp vốn liên doanh, liên kết, cho phép thành lập công ty con, tư nhân hoá một phần các công ty mẹ, chính những biện pháp này đã nói lên dần mối quan hệ chủ quản giữa nhà nước và các doanh nghiệp nhà nước.

Như vậy, giữa nhà nước và nền kinh tế thị trường đã thiết lập một mối quan hệ cân bằng mới: tình hình này dẫn đến những biến chuyển sâu sắc trong môi trường kinh doanh, làm thay đổi những điều kiện của một thị trường cạnh tranh. Bản chất của vai trò, trách nhiệm của nhà nước từ đó cũng có thay đổi cơ bản.

1.2. Nhà nước: vai trò điều tiết và sức cạnh tranh

Nhà nước không có tham vọng hành chính hoá nền kinh tế, cũng như không thể thay thế được vai trò của thị trường và các doanh nghiệp. Tuy nhiên, xét trên nhiều phương diện, sự quản lý, tác động của nhà nước là điều kiện không thể thiếu được cho sự vận hành hiệu quả của nền kinh tế thị trường. Cho dù ngày nay, phải chia sẻ thẩm quyền với các định chế khác (ví dụ như với các cơ quan của Liên minh châu Âu), nhưng nhà nước của từng quốc gia vẫn đóng vai trò quan trọng trong việc điều tiết, tác động vào nền kinh tế thị trường.

Cho dù luật chơi của thị trường có hiệu quả đến đâu thì cũng không thể thả nổi hoàn toàn nền kinh tế cho quy luật tự điều chỉnh của thị trường.

Trái lại, sự quản lý, tác động, điều tiết của nhà nước vẫn là hết sức cần thiết nhằm *kiểm soát sự vận hành của thị trường*. Sẽ là ảo tưởng nếu cho rằng thị trường tự nó có bản chất tự điều chỉnh, tự nó có đủ cơ chế để vận hành hiệu quả. Nói cách khác, để thị trường vận hành có hiệu quả, cần phải có một nhà nước đủ mạnh để bảo đảm sự *tuân thủ các nguyên tắc cạnh tranh* (tất nhiên, cũng không nên phủ nhận hoàn toàn vai trò của độc quyền, bởi trong một số trường hợp, chính độc quyền lại có tác dụng thúc đẩy phát huy sáng kiến), *tuân thủ luật chơi của thị trường*, bởi nếu thiếu những điều kiện này, quy luật cung cầu sẽ không bảo đảm được tính công khai, bình đẳng của nó, do giữa các tác nhân tham gia vận hành quy luật cung cầu đó không có sự phối hợp thông tin cần thiết.

Nhà nước điều tiết thị trường thông qua phương tiện ban hành quy phạm pháp luật: ở Anh hiện nay, hoạt động tài chính tại khu City, trung tâm tài chính của Thủ đô Luân Đôn còn được quy định chặt chẽ hơn cả trước thời kỳ "Big bang". Nhà nước cũng có thể can thiệp, điều tiết thị trường bằng việc thành lập các cơ quan được giao đặc trách việc điều tiết, quản lý kinh tế, với quy chế độc lập. Khi thi hành chính sách tự do hoá thị trường, nước Pháp cũng đồng thời tăng cường thêm thẩm quyền, quyền hạn cho các cơ quan hành chính độc lập như Hội đồng quản lý cạnh tranh², Ủy ban hoạt động chứng khoán (COB).

Việc nhà nước hạn chế, giảm thiểu các biện pháp can thiệp trực tiếp vào nền kinh tế dẫn đến hai thay đổi đáng kể: thứ nhất,

1. Big bang: sự bùng nổ lớn (BT.)

2. Từ năm 1987, Hội đồng quản lý cạnh tranh được trao thẩm quyền chuyên xử lý các hành vi liên minh độc quyền bất hợp pháp và lạm dụng ưu thế cạnh tranh trên thị trường, bên cạnh đó có sự giám sát của toà án (tuy nhiên, Bộ trưởng Tài chính vẫn giữ thẩm quyền quyết định đối với các trường hợp liên minh, sáp nhập).

tăng cường vai trò quản lý của các cơ quan nhà nước thông qua việc ban hành các quy phạm pháp luật, tạo hành lang pháp lý chặt chẽ hơn cho sự vận hành của thị trường; thứ hai, tăng cường những biện pháp kiểm tra, kiểm soát, đặc biệt là những biện pháp trung gian, không hẳn mang tính tài phán nhưng cũng không hẳn mang tính hành chính. *Một mối quan hệ cân bằng mới đã được thiết lập giữa cơ quan quản lý hành chính và thị trường.*

Các lý thuyết kinh tế từ lâu đã chỉ ra rằng cần phải duy trì *một trung tâm quyết định tập trung* để điều chỉnh những khiếm khuyết của cơ chế cạnh tranh trong trường hợp cần thiết. Chẳng hạn như trong các trường hợp có tác động từ môi trường bên ngoài, tích cực hoặc tiêu cực (phổ biến sáng kiến, ảnh hưởng đến môi trường ...) hoặc đạt được năng suất cao do có sự liên kết mạng lưới sản xuất.

Rõ ràng, luật chơi thuần túy của thị trường sẽ dẫn tới *những mất cân bằng nghiêm trọng về mặt kinh tế vĩ mô và tài chính*, cần phải có những chính sách điều chỉnh sự mất cân bằng này. Các lý thuyết kinh tế ngày nay đã nhấn mạnh đến sự bất ổn định tiềm tàng của các thị trường, do cách thức hình thành các dự báo kinh tế.

Trước sự phát triển của các thị trường tài chính quốc tế, vẫn rất cần thiết phải duy trì chính sách tiền tệ, tuy nhiên, việc thực hiện chính sách này cũng phải tùy thuộc vào sự vận động của thị trường. Vấn đề cần đặt ra ở đây [...] *không phải là loại bỏ hoàn toàn sự quản lý, điều tiết của nhà nước, mà phải xem xét nhà nước cần can thiệp, điều tiết đến mức nào là hợp lý*. Xu thế tự do hoá và lệ thuộc lẫn nhau giữa các nền kinh tế không làm cho *chính sách tiền tệ* mất đi vai trò điều tiết của nó cũng như trong việc thực hiện các chính sách cấu trúc.

Ngay cả trong giai đoạn hiện nay, giữa các quốc gia, các doanh nghiệp đều có mong muốn và thiện chí hợp tác với nhau, tuy nhiên, *xu thế toàn cầu hóa nền kinh tế thế giới đưa lại hệ quả trước hết là sự cạnh tranh, sự ganh đua*. Do vậy, nhà nước không

thể đứng ngoài cuộc, mà phải can thiệp, điều chỉnh những điều kiện, những cách thức mà theo đó các doanh nghiệp, các vùng lãnh thổ và toàn bộ nền kinh tế nói chung tham gia vào cuộc cạnh tranh.

Nghĩa vụ đầu tiên của nhà nước là *chính mình phải hoạt động có hiệu quả*, để cân cân giữa chi phí - hiệu quả hoạt động luôn phải ở thể có lợi nhất có thể. Chúng tôi sẽ trở lại phân tích kỹ vấn đề này ở phần sau, bởi đây là một trong những lý do thúc đẩy việc thực hiện quá trình hiện đại hoá nhà nước.

Một vấn đề không kém phần quan trọng nữa là nhà nước cần phải tạo ra *một khuôn khổ rõ ràng* cho hoạt động của các tác nhân kinh tế, phải thiết lập được các *nguyên tắc mang tính ổn định* trong việc hoạch định các chính sách kinh tế trong bối cảnh của một môi trường không ổn định, phải xác định được và công bố công khai các *chỉ tiêu trung hạn và dài hạn* cần đạt được, tóm lại, điều đòi hỏi đối với nhà nước là phải có một *chiến lược kinh tế thực sự*, theo đúng nghĩa của nó.

Các tác nhân kinh tế cũng chờ đợi ở nhà nước một sự quản lý, điều tiết *có hiệu quả và đúng mức độ cần thiết*. Quan điểm cho rằng các quy định quản lý của nhà nước chỉ làm phát sinh thêm chi phí cho các doanh nghiệp, đây là một quan điểm phiến diện, bởi nếu thiếu những quy định quản lý, điều tiết của nhà nước, thì cái giá phải trả cho những thiệt hại không chỉ về mặt xã hội, mà cả về mặt kinh tế nhiều khi rất lớn, mặc dù ta không thể định lượng được một cách chính xác những thiệt hại đó. Điều cần thiết ở đây là nhà nước phải phân định một cách rõ ràng những lĩnh vực nào cần có sự quản lý, điều tiết của nhà nước, đánh giá một cách khách quan những chi phí hành chính và kinh tế cho hoạt động quản lý của mình, phải bảo đảm *tính ổn định, rõ ràng và nhất quán của các quy phạm* được ban hành (trong bản báo cáo năm 1991, Hội đồng tham vấn nhà nước đã nhấn mạnh rằng sự không ổn định của hệ thống pháp luật về thuế là nguyên nhân chủ yếu ảnh hưởng đến sức cạnh tranh của các doanh nghiệp).

Tuy nhiên, những việc nhà nước cần làm không chỉ dừng lại ở đó.

Hiện nay, cho dù xu thế toàn cầu hoá kinh tế có phát triển mạnh đến đâu, thì mỗi nền kinh tế vẫn tồn tại với đặc tính quốc gia của mình, các tập đoàn lớn dù có đa quốc gia đến đâu thì cũng đều có một quốc tịch gốc của mình. Sự ganh đua, cạnh tranh giữa các quốc gia, đặc biệt là trong lĩnh vực kinh tế vì thế mà không phải đã mất đi. *Trong bối cảnh như vậy, chính nhà nước sẽ là người có vai trò đứng ra bảo đảm cho lợi ích của quốc gia*, đặc biệt là trong khuôn khổ các tổ chức quốc tế, nơi mà mỗi quốc gia đều muốn giành cho mình một vị trí. (...) Đối với nước Pháp, *vấn đề đặt ra ở đây là nhà nước phải làm thế nào, ở mức độ nào để thực hiện nhiệm vụ này có hiệu quả hơn?*

Vai trò của nhà nước bảo vệ lợi ích cho nền kinh tế quốc gia không chỉ dừng lại ở đó.

Trước tiên cần nhắc lại rằng, do đặc điểm bản chất của chủ nghĩa tư bản Pháp, nhà nước sẽ còn đóng vai trò quan trọng trong quá trình phát triển của nó. Người ta thường nói đến một thành phần *kinh tế hỗn hợp*, ở đó có sự tồn tại của các doanh nghiệp công nghiệp và tài chính có sự góp vốn chung giữa nhà nước và các thành phần kinh tế ngoài quốc doanh. Sự tồn tại của các doanh nghiệp như vậy xuất phát từ *sự cần thiết đòi hỏi của thực tế hơn là xuất phát từ một sự lựa chọn mang tính kinh tế*; bởi với tình hình hiện nay, rất ít các tập đoàn tài chính ngoài quốc doanh có đủ khả năng đáp ứng được nhu cầu vốn cổ phần của các doanh nghiệp lớn một cách ổn định.

Vì vậy, cho dù khái niệm biên giới quốc gia, do những bối cảnh nhất thời có mờ nhạt đi trong lĩnh vực kinh tế, thì *việc duy trì một thành phần kinh tế quốc doanh hoặc một phần là quốc doanh, tất nhiên là ngoài những lĩnh vực đương nhiên thuộc độc quyền của nhà nước, vẫn là rất cần thiết*. Mặc dù vậy, điều này không loại trừ việc mở cửa các doanh nghiệp nhà nước, kể cả các lĩnh vực mà nhà nước đương nhiên độc quyền, cho các đối tác tư nhân tham gia góp vốn (chẳng hạn như bán cổ phần cho người lao động trong doanh nghiệp), cũng như sự cần thiết phải có các cố gắng như đã trình bày ở trên để bảo đảm sự tự chủ của các doanh nghiệp đó. Đối với những doanh nghiệp lớn nhà nước có cổ

phần thì nhà nước, với vị trí mới là đối tác thay vì là người quản lý như trước đây, sẽ có một sự hỗ trợ mang tính quyết định cho các doanh nghiệp này, hỗ trợ trong các chiến lược phát triển và hợp tác trên bình diện quốc tế, bảo vệ các doanh nghiệp này tránh những đề nghị giao kết hợp đồng không thiện chí, nhất là trong bối cảnh hiện nay ở Pháp, chưa có giải pháp nào hữu hiệu để tránh những trường hợp này (giới hạn và những biện pháp qua đó nhà nước hỗ trợ các doanh nghiệp này sẽ được trình bày thêm trong phần nói về quá trình xây dựng Liên minh châu Âu). Ngoài ra, nhà nước cũng hoàn toàn có cơ sở chính đáng để giao cho doanh nghiệp nhà nước thực hiện các nghĩa vụ trong lĩnh vực dịch vụ công, chẳng hạn như trong lĩnh vực quy hoạch lãnh thổ, an sinh xã hội, nhưng với điều kiện phải xác định rõ ràng nghĩa vụ của các bên, của nhà nước và của doanh nghiệp thực hiện dịch vụ công ích và phải ký kết hợp đồng.

Trong tất cả các nước, chính sách công nghiệp không chỉ thuần túy nhằm mục tiêu tạo ra môi trường cạnh tranh bình đẳng, tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp: về điểm này, trường hợp của Đức và Nhật Bản là hai ví dụ điển hình.

Ngoài những biện pháp can thiệp trực tiếp, chẳng hạn như hỗ trợ cho những khu vực bị suy thoái, thì chính quyền (gồm cả chính quyền trung ương của quốc gia, chính quyền của Liên minh châu Âu và chính quyền địa phương) còn cần phải có những biện pháp gián tiếp hỗ trợ cho những nỗ lực của các doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp vừa và nhỏ, khắc phục những khó khăn trước mắt trong hoạt động sản xuất kinh doanh, để các doanh nghiệp cùng với khách hàng và các nhà cung ứng tạo thành một mạng lưới chặt chẽ phổ biến những tiến bộ khoa học - kỹ thuật, có một sự hiểu biết sâu sắc hơn đối với các thị trường bên ngoài...

Nhìn một cách tổng thể, xét trên bình diện lý thuyết cũng như khả năng phát triển nội sinh, chất lượng của các mối quan hệ xã hội, cơ sở hạ tầng vật chất, kỹ thuật, xã hội, giáo dục, nghiên cứu là những yếu tố quan trọng góp phần vào việc duy trì một tỷ lệ

tăng trưởng ổn định, bền vững của đất nước. Đối với nước Pháp, theo kết quả điều tra thăm dò ý kiến của các chủ doanh nghiệp người Pháp cũng như người nước ngoài thì chất lượng của cơ sở hạ tầng chính là một lợi thế hết sức quan trọng. Trong các lĩnh vực này, sự can thiệp của nhà nước đã, đang và vẫn sẽ còn là một yếu tố tối quan trọng.

Trường hợp của Đức và Nhật Bản cho thấy, để khuyến khích việc đầu tư chiều sâu, đầu tư vào nghiên cứu, phát triển, nhà nước cần thiết lập mối quan hệ đối tác chiến lược với các doanh nghiệp. Chính thông qua mối quan hệ này nhà nước sẽ biết được đâu là những nhu cầu thực sự cần có sự can thiệp của nhà nước.

Vì vậy, trong bối cảnh của một nền kinh tế thị trường, nhà nước cần phải làm tốt hai chức năng: chức năng quản lý, điều tiết thị trường và chức năng thúc đẩy, tăng cường sức cạnh tranh của nền kinh tế quốc gia.

Như vậy, trong những năm tới sẽ có hai vấn đề chủ yếu đặt ra cần phải giải quyết.

Trước hết cần phải xác định cách thức, mức độ trong việc chia sẻ thực hiện hai chức năng trên giữa chính quyền quốc gia và chính quyền Liên minh châu Âu, và ở một mức độ nào đó, với các chính quyền địa phương.

Để thúc đẩy một cách có hiệu quả sức cạnh tranh của nền kinh tế quốc gia, chính nhà nước trước hết phải chứng tỏ có đủ khả năng hoạch định được chiến lược phát triển dài hạn, dựa trên cơ sở sự phối hợp với các chính quyền địa phương và các tác nhân kinh tế, đặc biệt là trong bối cảnh rất phức tạp hiện nay do sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các nền kinh tế và sự tăng cường vai trò tự chủ của các thành phần kinh tế và các chính quyền địa phương.

2. Nhà nước và xã hội: phải chăng không cần tính đến lợi ích chung?

Sở dĩ hiện nay ở Pháp, các vấn đề liên quan đến nhà nước thu hút được sự quan tâm đặc biệt như vậy là bởi vì các hình thức truyền thống chi phối mối quan hệ giữa nhà nước và xã hội đang

đòi hỏi cần phải được xem xét lại. Vấn đề là nhà nước sẽ duy trì và phát huy những di sản của nền cộng hoà bằng cách nào? Làm thế nào và bằng cách nào xã hội có thể tham gia gánh vác một phần những nhiệm vụ dịch vụ công mà hiện vẫn do nhà nước đảm nhận?

2.1. Nhà nước chịu bó tay?

Xét trên nhiều khía cạnh, chưa bao giờ sự cần thiết của vai trò của nhà nước, của dịch vụ công lại mạnh mẽ như hiện nay. Tuy nhiên, nhà nước khó có đủ khả năng đáp ứng được quá nhiều đòi hỏi đặt ra đối với mình. *Cuộc khủng hoảng về hiệu quả hoạt động của nhà nước dẫn đến việc người ta tự hỏi nền tảng cơ sở cho một nhà nước cộng hoà là gì?*

Nhu cầu cần đến vai trò của nhà nước nói riêng và dịch vụ công nói chung không ngừng tăng lên.

Những rủi ro, đe dọa thì trong lịch sử nhân loại thời nào cũng đều có cả. Nhu cầu về bảo đảm an toàn, an ninh từ phía nhà nước và các cơ quan chính quyền khác (đặc biệt là chính quyền cơ sở cấp xã) không ngừng tăng lên. Thực tế này xuất phát từ nhiều nguyên nhân, do sự đoàn kết, tương trợ lẫn nhau giảm đi, do quan niệm cho rằng nhà nước có thể và phải có nghĩa vụ dự báo trước được rủi ro. Tuy nhiên, dù thế nào đi nữa, có thể người ta không cảm thấy thoải mái trước những ràng buộc phát sinh từ sự quản lý của nhà nước, nhưng người ta cũng khó chấp nhận được sự yếu kém của nhà nước trong vấn đề đấu tranh phòng chống tội phạm, khủng bố, phòng tránh những rủi ro về công nghệ, về thiên tai, kiểm soát chất lượng của các sản phẩm tiêu dùng ...

Nhu cầu về công lý, về hoạt động xét xử cũng tăng lên rất mạnh. Xét trên khía cạnh nào đó, đây chính là dấu hiệu cho thấy sức sống, sự vận động của một xã hội, ở đó dĩ nhiên là sẽ xảy ra nhiều tranh chấp, nhưng ý thức pháp luật của người dân đủ mạnh để kiềm chế những tranh chấp đó trong một chừng mực vừa phải, tránh biến thành một cuộc tranh giành bằng sức

manh, và cũng đủ cho mọi người đều có cảm giác rằng mình có quyền được hưởng công lý, được pháp luật bảo vệ. Nhu cầu này, người dân chờ đợi không ngoài ai khác là từ chính nhà nước. Nhưng cũng chính từ đây lại bộc lộ một điểm kém hiệu quả nữa của nhà nước, thể hiện qua sự thiếu vắng những phương thức giải quyết tranh chấp không mang tính tài phán, dẫn tới một dạng nhà nước “bao sân toàn bộ” (thậm chí còn có những đòi hỏi, yêu cầu được nhà nước bao cấp không có giới hạn những chi phí liên quan đến hoạt động tư pháp). Sự gia tăng các tranh chấp dẫn đến sự gia tăng không ngừng các hoạt động tài phán từ 15 năm qua (tất nhiên, không phải trong mọi lĩnh vực đều xảy ra tranh chấp).

Nhu cầu của xã hội không chỉ chờ đợi được thoả mãn từ riêng phía nhà nước, với vai trò truyền thống của một nhà nước lãnh đạo tối cao, người bảo đảm trật tự công cộng, an toàn cho các mối quan hệ xã hội.

Hơn bao giờ hết, nhà nước hiện nay được coi như người chịu trách nhiệm chính trong việc phòng ngừa, giải quyết những rủi ro trong xã hội, bảo đảm sự đoàn kết xã hội và sự phổ biến tri thức. Người dân thường hướng về nhà nước như là người bảo đảm sự phân phối lại của cải của xã hội thông qua chính sách thuế. Người ta chờ đợi ở nhà nước sự bảo đảm cho tất cả mọi người dân đều được hưởng các dịch vụ công có chất lượng. Khi trong xã hội xảy ra tình trạng phân hoá giàu nghèo, tình trạng bất ổn định, thiếu những chuẩn mực chung, tội phạm gia tăng, thì cũng chính từ phía nhà nước mà người dân chờ đợi một sự can thiệp, và cũng chính nhà nước sẽ là người chịu trách nhiệm trước tình trạng đó do sự thiếu quản lý của mình.

Như vậy, nhu cầu của người dân đối với vai trò của nhà nước là luôn thường trực, đa dạng và thậm chí trong một số lĩnh vực là không có giới hạn. Hiện nay, đang có những vấn đề mới được đặt ra do sự tiến bộ của sinh học và y học nằm ở ranh giới giữa hành vi ứng xử của cá nhân và trách nhiệm của tập thể. Người ta hướng về phía nhà nước chờ đợi sớm có một sự phân định rạch

rời. Đang đặt ra vấn đề cần xem xét, đánh giá tính nghiêm túc của một hiệp hội, một ngành hay một dịch vụ...? Người ta cũng chờ xem ở đây nhà nước thể hiện vai trò như thế nào: thẩm định, cấp phép, ban hành các tiêu chuẩn, quy phạm về đạo đức nghề nghiệp ... Những ví dụ như vậy có thể kể ra rất nhiều.

Trong nhiều trường hợp, nhà nước “lãnh đạo tối cao”, nhà nước “bao sân toàn bộ” không thể thoả mãn được tất cả các nhu cầu đó, ngay cả khi được sự trợ giúp của các chính quyền địa phương.

Đối với cái gọi là nhà nước lãnh đạo tối cao, thì *cuộc khủng hoảng của ngành tư pháp* hiện nay là đặc biệt đáng lo ngại. Trong một cuộc điều tra, thăm dò dư luận do Trung tâm nghiên cứu điều kiện sống (CREDOC) tiến hành vào tháng 5 - tháng 6 năm 1991 vừa qua, thì 71% số người Pháp được hỏi cho rằng ngành tư pháp hoạt động kém hiệu quả. Những khó khăn của ngành tư pháp là điều ai cũng có thể nhận thấy.

Vấn đề mấu chốt cần giải quyết ở đây là phải xác định được ngành tư pháp đứng ở vị trí nào trong bộ máy nhà nước và đưa ra được những điều kiện bảo đảm cho quy chế độc lập của thẩm phán. Hiện nay, ở Pháp, vị trí của cơ quan tư pháp trong mối tương quan với các cơ quan hiến định vẫn chưa được xác định một cách rõ ràng. Vấn đề này chính là lực cản cho sự biến chuyển của các thiết chế tư pháp, và hơn nữa là nguyên nhân làm trầm trọng hơn các vấn đề khác có liên quan. Do vậy, một điều hết sức cần thiết là phải có một sự suy nghĩ, nghiên cứu thấu đáo nhằm cải cách một số thủ tục tố tụng, các phương thức tuyển dụng, bổ nhiệm và quản lý thẩm phán (Hiện nay, các thẩm phán vẫn chưa có đủ mức độ chuyên sâu cần thiết để giải quyết một số loại tranh chấp đặc thù), sự cần thiết phải phát triển một số phương thức không mang tính tài phán để phòng ngừa và giải quyết tranh chấp.

Mặc dù đã có những cố gắng và nỗ lực rất lớn từ 5 năm qua, nhưng ngành tư pháp vẫn đang trong tình trạng thiếu hụt các phương tiện tài chính và con người đáp ứng giải quyết một khối lượng tranh chấp tăng lên nhanh chóng, thiếu vắng một chính

sách nhằm giảm nhẹ gánh nặng cho ngành tư pháp (chẳng hạn như cần hạn chế việc ban hành quá nhiều các văn bản quy phạm pháp luật), cũng như thiếu những cơ chế cần thiết để hiện đại hoá phương thức làm việc. Cho đến nay, ngành tư pháp vẫn trung thành với quan niệm truyền thống cho rằng chỉ thẩm phán mới là người có vai trò ban hành công lý, thế mà hiện nay, các thẩm phán lại chưa được chuẩn bị đủ khả năng để đảm nhận nhiệm vụ này. Đó chính là nguyên nhân giải thích sự hoạt động không đạt hiệu quả mong muốn, mặc dù thời gian gần đây đã có một số tiến bộ. Hơn nữa, cơ cấu tổ chức theo lãnh thổ của hệ thống tư pháp hiện nay không phù hợp với thực tiễn tình hình của nước Pháp trong các vùng đô thị.

Tình trạng này nhiều khi dẫn đến những trường hợp không thể chấp nhận được đối với người dân, đặc biệt liên quan đến thời hạn xét xử và thi hành án¹. Hơn thế nữa, chính chất lượng của hoạt động xét xử mới là điều đáng bàn, hay nói cách khác, mục tiêu bảo đảm an toàn pháp lý cho người dân, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ đã không đạt được.

Về khía cạnh nhà nước *"bao sân toàn bộ"*, vấn đề này cũng đã nhiều lần được phân tích, mổ xẻ. Vấn đề tài chính là vấn đề đầu tiên được đặt ra. Sự mất cân đối giữa gánh nặng chi tiêu cho các mục tiêu xã hội và tỷ lệ tăng trưởng của nền kinh tế, đã khiến nhà nước phải gia tăng các khoản thu mang tính bắt buộc. Trong khi ai cũng có thể thống nhất được rằng cần phải bảo đảm được nguyên tắc an sinh xã hội, thì lại không ai dễ dàng thoả thuận để bảo đảm một sự điều tiết, phân bổ hài hoà trong vấn đề này.

Ngày nay, càng ngày người ta càng nhận thấy rằng nhà nước *"bao sân toàn bộ"* không còn đủ khả năng giải quyết tốt những vấn đề xuất phát từ sự phân hoá giàu nghèo gia tăng trong xã hội, không còn thực hiện được một cách hiệu quả vai trò là người bảo đảm công bằng xã hội, bảo đảm sự gắn kết giữa các tầng lớp

1. Điều này đi ngược lại những nguyên tắc quy định tại Điều 6-1, Công ước châu Âu về quyền con người, theo đó tất cả người dân đều có quyền được "xét xử công bằng" và trong một "thời hạn hợp lý".

trong xã hội. Nhà nước đó vận hành theo một cơ chế mang tính bao cấp, một chính sách bao cấp, phân phối trong xã hội dựa trên cơ sở ban hành các quy định pháp luật và các thủ tục tài chính chặt chẽ. Sự nảy sinh rất nhiều các vấn đề liên quan đến các tập đoàn, các vùng lãnh thổ nhất định đòi hỏi nhà nước phải có những chính sách mới, vừa mang tính tổng thể (tức là đủ khả năng giải quyết một cách đồng bộ tất cả những vấn đề là nguyên nhân gây ra sự rạn nứt trong xã hội), lại vừa mang tính đặc thù, phù hợp với từng vùng lãnh thổ (bởi chính ở các thị trấn, thị xã, các khu đô thị, khu phố nghèo, các vùng nông thôn là nơi tập trung nhiều nhất những yếu tố của sự phân hoá giàu nghèo) cũng như phù hợp với từng đối tượng cụ thể (mỗi người, mỗi đối tượng có những nguyên nhân khác nhau đẩy họ vào tình trạng bần cùng hoá, cho nên cũng phải có những cách thức khác nhau để đưa họ trở lại tái hoà nhập vào xã hội). Rất nhiều các chương trình hành động đã được đưa ra, để thực hiện những chính sách có mục tiêu cụ thể hơn (chương trình nhà ở cho người nghèo; vùng giáo dục ưu tiên; phát triển xã hội các khu phố nghèo; chương trình “Ngoại ô 89”; chương trình đấu tranh phòng chống tội phạm), để giải quyết một cách cụ thể các vấn đề đặt ra (chính sách trợ cấp thất nghiệp; phòng chống tình trạng các gia đình mắc nợ quá nhiều; chỗ ở cho người nghèo...). Nhiều chính sách hết sức cụ thể cũng đã được ban hành (chính sách đô thị; chính sách việc làm cho thanh niên...). Tuy nhiên, xét một cách tổng thể, *nhà nước vẫn đang gặp rất nhiều lúng túng* trong việc giải quyết các vấn đề xã hội (điều này không chỉ xảy ra đối với nhà nước trung ương mà cả đối với các chính quyền địa phương. Trong việc giải quyết các vấn đề xã hội, chính quyền địa phương có thẩm quyền tương đối lớn). Nguyên nhân của tình trạng này một phần bắt nguồn từ việc thiếu các phương tiện tài chính cần thiết, nhưng phần lớn là do *không nhận thức hết được mức độ phức tạp của các vấn đề xã hội cần giải quyết, các cơ chế, chính sách, phương tiện can thiệp không phù hợp và thiếu sự hoạt động đồng bộ giữa các bên liên quan.*

Một số lĩnh vực dịch vụ công quan trọng khác cũng gặp khó

khẩn trong việc giải quyết mối quan hệ mâu thuẫn, giữa một bên là yêu cầu phải mở rộng các dịch vụ này cho mọi đối tượng người dân, có thành phần hết sức đa dạng, khác nhau và một bên là phải bảo đảm nguyên tắc bình đẳng, công bằng, một trong những nguyên tắc chỉ đạo trong hoạt động dịch vụ công. Đó là trường hợp của *hệ thống giáo dục*. Mặc dù vậy, nếu so sánh với các nước khác trên thế giới thì tình hình cũng không đến nỗi bi quan như người ta thường nghĩ. Nhưng dù sao, vấn đề này cũng có một tầm quan trọng đặc biệt, bởi nó liên quan trực tiếp đến vai trò lịch sử của ngành giáo dục trong việc bảo vệ và duy trì bản sắc dân tộc, nhất là nếu so sánh với sự quan tâm, đầu tư rất lớn của xã hội cho ngành giáo dục.

Những khó khăn này có thể được xem xét trên ba phương diện.

Ngành giáo dục chưa xác định được một cách rõ ràng những mục tiêu ưu tiên của mình: Đào tạo phổ cập và đào tạo nghề ? Cần phải thích ứng với sự biến động của thị trường lao động ? Đấu tranh chống lại sự bất bình đẳng trong giáo dục ? Tập trung đào tạo một tầng lớp ưu tú ? ... Nếu xét riêng những nhiệm vụ mang tính dịch vụ công của ngành giáo dục thì những kết quả đạt được là đáng thất vọng: sự phân hoá trong nội bộ ngành giáo dục đã bắt đầu xuất hiện, theo đó trong cùng một hệ thống giáo dục mà có những trường được coi là ưu tú, được ưu tiên hơn, còn những trường khác lại được xếp ở hạng hai, rồi một bộ phận học sinh kết quả học tập sa sút, bị rơi vào tình trạng bần cùng hoá, giáo viên không đạt chuẩn chất lượng, đạo đức sa sút, cơ quan quản lý giáo dục thì tỏ ra hụt hơi, quản lý không được hiệu quả. Cuối cùng, dù xác định mục tiêu ưu tiên cho ngành giáo dục, bảo đảm sức cạnh tranh kinh tế hay bảo đảm công bằng xã hội, sự gắn kết trong xã hội, thì vấn đề đầu tiên đặt ra vẫn là vấn đề ngân sách: có thể dễ dàng nhận thấy rằng trong thời gian tới nhà nước sẽ không thể cấp ngân sách cho ngành giáo dục với mức tương đương như trong những năm 1988 - 1993 được (ngân sách bổ sung 83 tỷ phorăng, tức là tăng 42%, với biên chế bổ sung thêm 55 nghìn người). Sự hỗ trợ, đóng góp thêm rất đáng kể của

các chính quyền địa phương cũng không đủ để giải quyết được tất cả các vấn đề.

Cuộc khủng hoảng về tính hiệu quả của nhà nước dẫn đến việc cần phải xác định lại mối quan hệ giữa nhà nước với xã hội Pháp.

Nói một cách tóm tắt nhất, có thể thấy chính cuộc Cách mạng Pháp năm 1789, với tư tưởng không chia sẻ chủ quyền cho bất kỳ một nhóm trung gian, một đảng phái có lợi ích đặc thù nào, đã góp phần hình thành giữa nhà nước và các cá nhân công dân bình đẳng trước pháp luật một khoảng trống cần thiết bảo đảm cho quyền lực lãnh đạo của nhà nước đối với các cá nhân công dân. Một mặt, nhà nước công nhận cho công dân có quyền tự do tín ngưỡng, tư tưởng (quyền này được pháp luật bảo hộ); mặt khác, nhà nước vẫn giữ cho mình vai trò là *người quản lý xã hội*, thông qua nhà nước và thông qua việc phân chia các khu vực hành chính, người bảo đảm cho sự đoàn kết toàn dân, sự gắn kết trong xã hội. Như vậy, cùng với thời gian, cùng với sự dung hoà dần dần giữa tư tưởng về quyền lợi của xã hội với tư tưởng chủ nghĩa cá nhân để lại từ Cách mạng 1789, nhà nước đã trở thành một dạng *nhà nước "bao sân toàn bộ"*, thông qua một hệ thống an sinh xã hội, bảo đảm cho tất cả mọi người đều được hưởng các dịch vụ công, một tư tưởng đã được thể hiện trong cuộc Cách mạng 1789, theo đó tất cả mọi người dân, không phân biệt thành phần tôn giáo, tín ngưỡng đều có quyền được hưởng sự bảo vệ từ phía nhà nước, một nhà nước phi tôn giáo.

Chính từ điểm này đã tạo cho ngành luật công pháp của Pháp, ngành luật điều chỉnh mối quan hệ giữa nhà nước và xã hội có những đặc điểm đặc thù, ít ra là đối với các nguyên tắc cơ bản truyền thống của nó. Là công cụ thể hiện ý chí, nguyện vọng chung, pháp luật có hiệu lực áp dụng bắt buộc đối với tất cả mọi người, xác định khuôn khổ *lợi ích công cộng*, từ đó nhà nước ban hành quy phạm và quản lý các dịch vụ công. Để thực hiện nhiệm vụ này, nhà nước được trao những quyền hạn của cơ quan công quyền để bảo đảm trật tự công cộng và dung hoà các lợi ích đặc thù phục vụ lợi ích chung.

Tuy nhiên, một số những thay đổi của tình hình mới đây đã khiến người ta tự hỏi liệu có phải cách thức mà ta áp dụng để thực hiện các nguyên tắc cơ bản của nền cộng hoà này chính là nguyên nhân gây ra cuộc khủng hoảng về hiệu quả hoạt động của nhà nước?

Ngày nay, tính phức tạp của xã hội đã trở thành một thách thức thực sự đối với nhà nước (...). Trong cùng một không gian mà ở đó song song tồn tại các yếu tố rất đa dạng: thúc đẩy tính sáng tạo, tôn trọng sự đa dạng, tôn trọng bản sắc cá nhân, thì sự quản lý, điều tiết nếu quá cứng nhắc, chỉ chú trọng về lượng mà không chú trọng về chất, sẽ là một vấn đề lớn mà các cơ chế quan liêu sẽ khó có thể thay đổi được.

Mặt khác, chúng ta cũng dễ dàng nhận thấy xu hướng xã hội dân sự ngày càng đóng vai trò chủ động hơn: quan tâm đến các chính sách vi mô, bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng, phát triển các công cụ truyền thông phục vụ dân sinh, tự hỗ trợ, giúp đỡ lẫn nhau...

Từ nhận xét trên liệu chúng ta có thể kết luận được rằng ngày nay, vai trò tự điều chỉnh của xã hội đã thay thế cho vai trò quản lý của nhà nước? Có cần phải thay thế sự quản lý của nhà nước và các biện pháp hành chính cứng nhắc bằng luật hợp đồng và án lệ mềm dẻo hơn? Trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ công cộng (sức khỏe, y tế, trợ giúp xã hội...), có phải đã đến lúc nhà nước nhường vai trò của mình cho thị trường? Những nguyên tắc truyền thống cơ bản của nền cộng hoà như bình đẳng, đoàn kết, lợi ích chung đã trở nên lỗi thời như một số người nghĩ và cần phải được xem xét lại?

Sẽ là không thực tế, thậm chí là nguy hiểm nếu ta ủng hộ quan điểm này, cũng tựa như sẽ là vô ích nếu nghĩ rằng chỉ cần kêu gọi, giương cao khẩu hiệu về các nguyên tắc cơ bản truyền thống của nền cộng hoà là đã đủ để khôi phục lại uy tín, tính pháp lý của nhà nước.

2.2. Nhà nước: sự quản lý và dịch vụ công

2.2.1. Nhà nước với vai trò điều tiết đời sống kinh tế, xã hội, bảo đảm cho lợi ích chung

Nhà nước không thể tự giành lấy cho mình vai trò là người bảo trợ cho xã hội. Ngược lại, chức năng của nhà nước ở đây là điều tiết, điều chỉnh cần thiết đối với đời sống xã hội. Ngoài ra, cũng cần phải xác định xem nhà nước thực hiện chức năng đó dựa trên nguyên tắc nào và theo những thể thức nào ?

- Những nguyên tắc về bình đẳng và lợi ích chung sẽ vẫn mãi là nguyên tắc nền tảng cho sự can thiệp của nhà nước với vai trò là người điều tiết, điều chỉnh đối với đời sống xã hội.

Tuy nhiên, sẽ là ảo tưởng nếu cho rằng bình đẳng có nghĩa là bằng nhau, áp dụng một giải pháp đồng nhất cho các hoàn cảnh rất khác nhau. Thế cân bằng giữa thống nhất xã hội và cá nhân không phải thiết lập một lần rồi tồn tại mãi mãi. Ở đây, nhà nước phải thể hiện được vai trò của mình là người bảo đảm cho hiệu lực áp dụng thực tế của nguyên tắc bình đẳng và áp dụng mọi biện pháp xã hội, giáo dục, văn hoá, chính trị nhằm bảo đảm sự thống nhất quốc gia; giữa yêu cầu phải bảo đảm tính thống nhất và đòi hỏi phải tôn trọng tính đa dạng là kết quả lôgic của nguyên tắc tự do, nhà nước phải chứng tỏ được vị trí trung lập của mình trong việc cung cấp các dịch vụ công và khả năng duy trì sự đoàn kết, sự gắn kết trong xã hội. Về điểm này, để giữ được thế cân bằng quả là một việc làm khó khăn, nhiều khi phải tùy vào từng trường hợp cụ thể. Thế nhưng, tính pháp lý, uy tín của nhà nước lại phụ thuộc rất nhiều vào việc nhà nước có bảo đảm được hiệu lực áp dụng thực tế của nguyên tắc bình đẳng này mà không rơi vào trạng thái đồng nhất hoá hay không. Chẳng hạn trong lĩnh vực giáo dục tiểu học và trung học, nguyên tắc chung là thuộc hệ thống giáo dục bắt buộc, tuy nhiên cũng phải xác định các mục tiêu cụ thể cần đạt được và các nguyên tắc chung cho toàn bộ đất nước. Nhưng điều này không có nghĩa rằng chỉ có một cách duy nhất để đạt tới các mục tiêu chung đó, cũng như

việc thực hiện các nguyên tắc chung đó phải tính đến các bối cảnh cụ thể (chẳng hạn như liên quan đến tính phi tôn giáo của giáo dục). Cũng như vậy, không phải ở chỗ nào cũng phải cần đến cùng một số lượng phương tiện vật chất cũng như con người.

Theo truyền thống của nền cộng hoà Pháp, không bao giờ chấp nhận được việc coi xã hội như một nơi diễn ra sự va chạm giữa các lợi ích cá nhân, lợi ích đặc thù, cho dù đó là các lợi ích chính đáng mà không hề có sự can thiệp của nhà nước, của chính quyền được bầu ra một cách dân chủ bằng phổ thông đầu phiếu có vai trò bảo đảm cho lợi ích chung, lợi ích toàn cục, thể hiện thông qua việc ban hành các quy phạm pháp luật có hiệu lực áp dụng phổ biến, xác định nội dung của các dịch vụ công và tạo cơ sở chính đáng cho việc thực hiện các nhiệm vụ quyền hạn của chính quyền. Quan niệm như vậy đi ngược lại với nguyên tắc bình đẳng. Chúng ta có thể dễ dàng nhận thấy các khó khăn gặp phải trong việc xác định khái niệm dịch vụ công. Những khó khăn này chủ yếu xuất phát từ việc khái niệm dịch vụ công không phải là một khái niệm bất biến, nội dung của nó luôn thay đổi tùy theo từng thời kỳ, không ngừng được bổ sung thêm những nội dung mới rất cụ thể. *Điều đóng vai trò quyết định ở đây và sẽ là mối quan tâm chủ yếu trong quá trình hiện đại hoá nhà nước (chúng ta sẽ phân tích kỹ hơn điểm này trong chương II của bản báo cáo), là phải có một cách định nghĩa khác về khái niệm dịch vụ công. Để làm được việc đó phải xuất phát từ một sự nhận thức đầy đủ về tính chất vô cùng phức tạp của đời sống xã hội, phải có một cách tiếp cận giải quyết vấn đề mang tính dài hạn dựa trên cơ sở phối hợp chặt chẽ với tất cả các đoàn thể, đối tác xã hội có liên quan.*

Trong việc thực hiện vai trò điều chỉnh, quản lý xã hội này, chức năng ban hành quy phạm pháp luật là chức năng nhà nước cần ưu tiên nhất.

Về vai trò của nhà nước đối với sự vận hành của nền kinh tế thị trường, cần phải nhấn mạnh một điều rất căn bản, đó là nhà nước phải thực hiện vai trò này trong sự tôn trọng những nguyên

tắc về tính hiệu quả và tính ổn định. Đó là những nguyên tắc có tính phổ biến: sự an toàn pháp lý cho người dân và hiệu quả thực tế của pháp luật đang là vấn đề cần quan tâm.

Cần phải đề cập ở đây hai bước phát triển quan trọng mới diễn ra trong những năm vừa qua.

Trước tiên, *pháp luật quốc gia không còn có hiệu lực áp dụng tối cao nữa*. Ngày nay, như chúng ta đã thấy, pháp luật quốc tế và pháp luật châu Âu có hiệu lực áp dụng cao hơn pháp luật quốc gia. Mặc dù vậy, vẫn cần phải quan tâm đến vấn đề bảo đảm tính hợp hiến. Cho đến năm 1971, vấn đề bảo đảm tính hợp hiến vẫn còn đặt ra ở mức hạn chế. Tuy nhiên, từ đó đến nay vấn đề này đã bắt đầu được quan tâm chú ý nhằm giải quyết mối quan hệ mâu thuẫn giữa một đạo luật có giá trị áp dụng cao nhất nhưng có vị trí thấp hơn hiến pháp. Hiện nay đã hình thành được một tập hợp các quy phạm mang tính hiến định về các nguyên tắc cơ bản là cơ sở pháp lý chung cho mọi công dân và cho cả các nhà lập pháp phải tuân theo, đặc biệt là trong lĩnh vực các quyền và tự do cơ bản của công dân. Điều này đã dẫn đến một hiện tượng “pháp lý hoá” xã hội.

Thông thường, nhà nước chỉ dừng lại ở mức tạo ra khuôn khổ pháp luật chung, còn giao cho thẩm phán hoặc các cơ quan tài phán khác nhiệm vụ bảo đảm sự tuân thủ, tôn trọng áp dụng các quy phạm do nhà nước ban hành và xác định các điều kiện áp dụng cho từng trường hợp cụ thể. Sự phát triển mới này đã được đề cập trong phần trình bày về vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường. Ngoài ra, ta còn nhận thấy trong nhiều lĩnh vực khác, đặc biệt là những lĩnh vực liên quan đến các cơ quan hành chính có quy chế độc lập: Ủy ban quốc gia về tin học và các quyền tự do (CNIL), Ủy ban về tiếp cận các tài liệu hành chính (CADA), Hội đồng tối cao thông tin nghe nhìn (CSA), liên quan đến các quyền và tự do của công dân, mối quan hệ giữa công dân và cơ quan hành chính.

Một thể cân bằng mới đã được thiết lập giữa chức năng ban hành quy phạm và chức năng kiểm tra, giám sát của nhà nước,

giữa sự điều chỉnh của án lệ và quyền hạn của thẩm phán, điều này càng đòi hỏi cần phải hiện đại hoá ngành tư pháp.

Thế cân bằng này tránh cho xã hội những phiền toái của sự tranh chấp, kiện tụng, mà ở đó chỉ có lợi cho các luật sư và những nhóm chuyên gây áp lực, mà Mỹ là một ví dụ điển hình về sự bất bình đẳng trước pháp luật và sự mất an toàn pháp lý; thực trạng này đang có nhiều ý kiến phê phán, xét cả trên khía cạnh giá trị kinh tế và công bằng xã hội.

2.2.2. Nhà nước với vai trò điều tiết đời sống kinh tế, xã hội, bảo đảm khối đoàn kết xã hội

Khối đoàn kết (đoàn kết xã hội cũng như đoàn kết giữa các vùng lãnh thổ) là một mục tiêu cơ bản cần đạt tới với vai trò là người bảo đảm lợi ích chung: *nhà nước phải là người đứng ra bảo đảm cho khối đoàn kết đó*, cho dù đã giao rất nhiều thẩm quyền, trách nhiệm cho các chính quyền địa phương cũng như cho dù vai trò chủ động của các tác nhân xã hội tăng lên rất nhiều.

Tuy nhiên, ngày nay, nhiệm vụ cơ bản này có một tầm quan trọng đặc biệt và mang nhiều nội dung mới trước sự phát triển của nền kinh tế thị trường.

Vai trò của thị trường có tác dụng rất lớn trong việc nâng cao hiệu quả của nền sản xuất, nhưng ngược lại nó cũng làm nảy sinh nhiều vấn đề xã hội. Những lợi ích kinh tế to lớn mà thị trường mang lại đã khiến nhiều người nghĩ rằng việc tự do hoá nền kinh tế, mặc dù có gây khó khăn cho một số tầng lớp xã hội, nhưng đem lại lợi ích lớn hơn cho cả cộng đồng. Tuy nhiên, vấn đề ở đây là phải có những cơ chế phù hợp nhằm phân phối lại nguồn của cải thu được, bằng việc trích một phần của người này để bù đắp cho những mất mát của người kia. Trên thực tế, chính luật chơi của thị trường đang dẫn đến những rạn nứt nghiêm trọng trong xã hội, như thất nghiệp, phân hoá giàu nghèo, nạn bần cùng hoá của một bộ phận dân cư, sự phát triển không đồng đều giữa các vùng. Tất nhiên, các doanh nghiệp cũng có vai trò đóng góp vào việc giải quyết những vấn đề xã hội này. Dù vậy, cũng như việc giải quyết nhiều vấn đề xã hội khác, các khoản

bỏ ra để bù đắp cho từng cá nhân bị thiệt thòi thường thấp hơn lợi ích to lớn về mặt xã hội của các biện pháp được áp dụng. Để giải quyết được vấn đề phân hoá trong xã hội đòi hỏi phải có một chính quyền trung ương mạnh, ban hành các quy phạm pháp luật, thực hiện các chính sách xã hội, quy hoạch lãnh thổ, giáo dục ...

Nhà nước cũng phải đóng vai trò duy trì đoàn kết giữa các thế hệ. Bởi thị trường chỉ trở thành một cơ chế điều tiết có hiệu quả nếu ở đó có những điều kiện thuận lợi cho sự giao lưu, trao đổi giữa các thế hệ. Thế nhưng ở đây chúng ta lại đứng trước một thị trường chưa hoàn thiện, vẫn cần đến sự can thiệp của nhà nước. Chẳng hạn trong lĩnh vực hưu trí, với những thay đổi về dân số dự đoán được trong thời gian tới thì việc duy trì hệ thống hưu trí trong những điều kiện hiện nay tất yếu sẽ dẫn đến việc phải tăng tỷ lệ đóng góp so với mức độ hiện nay. Điều này có nghĩa là thế hệ này sẽ lấy đi mất một phần của cải mà thế hệ kia làm ra. Xét trên một số khía cạnh, thì những chi phí y tế cũng đang đặt ra những vấn đề tương tự, bởi những chi phí y tế tính theo đầu người ngày càng tăng lên trước yêu cầu chất lượng dịch vụ chăm sóc sức khỏe, nhưng điều đó cũng có nghĩa là tăng thêm gánh nặng trên vai thế hệ trẻ để bảo đảm cho việc chăm sóc sức khỏe của thế hệ già.

Nhà nước là người duy nhất đủ khả năng, và hơn nữa có nghĩa vụ là trọng tài giữa các thế hệ.

Trong lĩnh vực dịch vụ xã hội (y tế, bảo trợ xã hội, giáo dục ...), người ta dễ dàng thừa nhận cần phải có một sự điều chỉnh cần thiết nhằm giới hạn những chi phí trong phạm vi có thể chấp nhận được, song nếu để cho thị trường trở thành một công cụ duy nhất để thực hiện vai trò điều chỉnh này thì e rằng khó được chấp nhận.

Trong rất nhiều lĩnh vực (y tế, hoạt động xã hội, giáo dục ...), việc thực hiện các chính sách xã hội, cung cấp dịch vụ, trợ cấp tất nhiên là vẫn nhằm theo đuổi những mục tiêu bảo đảm lợi ích chung: sự gắn kết xã hội, phân phối lại nguồn của cải, bảo đảm

sức khoẻ nhân dân, nâng cao dân trí ... Chủ trương xã hội hoá nhằm huy động các nguồn kinh phí đa dạng phục vụ cho các hoạt động này là một việc làm cần thiết hơn bao giờ hết. Tất nhiên, cách thức và hình thức xã hội hoá có thể áp dụng rất đa dạng (chính sách thuế, các khoản quyên góp), tuy nhiên, cần phải lựa chọn giải pháp nào có lợi nhất cho việc bảo đảm sức cạnh tranh của nền kinh tế. Mặt khác, chúng ta hoàn toàn có thể nghĩ đến khả năng để người dân chịu một phần các chi phí cho việc sử dụng dịch vụ xã hội, miễn là phải luôn có những biện pháp cần thiết nhằm điều chỉnh những sự thái quá, để làm cho các bộ phận khó khăn trong xã hội không được hưởng các dịch vụ xã hội đó. Rõ ràng là nếu chúng ta không muốn buông lỏng hoàn toàn cho thị trường điều tiết theo quy luật cung cầu giá cả lĩnh vực dịch vụ xã hội, một nguồn gốc gây ra sự bất bình đẳng và đi ngược lại nguyên tắc dịch vụ công, thì chủ trương xã hội hoá, huy động các nguồn tài chính đa dạng trong xã hội là một chủ trương đúng và cần được thực hiện.

Nếu thực hiện có hiệu quả chủ trương này thì sẽ hạn chế được rất nhiều tác động của sức ép cạnh tranh đôi khi là rất lớn, trong hoạt động cung cấp dịch vụ, nhất là đối với dịch vụ y tế, bởi hiện nay khách hàng không còn là người trực tiếp trả tiền cho việc sử dụng dịch vụ nữa.

Như vậy, trong lĩnh vực dịch vụ xã hội, công cụ điều chỉnh không thể là quy luật cung cầu thuần túy trên thị trường mà phải tìm kiếm một công cụ khác. Biện pháp kiểm soát hành chính (ấn định ngân sách, ấn định tỷ lệ gia tăng tối đa...) bản thân nó không thể giải quyết được mọi vấn đề. Cần phải có một sự phối hợp điều chỉnh giữa nhà nước và các bên có liên quan. Chỉ có thông qua sự phối hợp này nhà nước mới thể hiện được uy tín của mình, mới đủ khả năng giải quyết được gánh nặng tài chính trong việc cung cấp các dịch vụ xã hội, nhất là trong bối cảnh có sự tồn tại của nhiều tác nhân xã hội, các hội đoàn nghề nghiệp mà những tác nhân xã hội, các hội đoàn này lại rất ý thức được vai trò của mình và muốn thể hiện vai trò đó.

2.2.3. Nhà nước và dịch vụ công

Nhà nước và các cơ quan chính quyền địa phương, với tư cách là người trực tiếp cung cấp dịch vụ công, có những trách nhiệm đặc biệt.

Nhà nước hoặc một cơ quan công quyền khác có thể trực tiếp đảm nhận việc cung cấp dịch vụ công: việc thực hiện chức năng cung cấp dịch vụ công của nhà nước cũng dựa trên cùng những nguyên tắc chi phối việc thực hiện vai trò quản lý: dịch vụ công phải do một cơ quan công quyền thực hiện, bởi chỉ có một cơ quan như vậy mới có đủ khả năng, thậm chí là cơ quan duy nhất bảo đảm tôn trọng nguyên tắc bình đẳng, liên tục, có tính thích ứng cao và bảo đảm đạt được các mục tiêu phục vụ lợi ích chung trong lĩnh vực dịch vụ công. Tuy nhiên, vai trò chính đáng này sẽ chỉ được thực sự công nhận nếu nhà nước (hoặc một cơ quan chính quyền địa phương, một cơ quan công quyền khác) hoạt động một cách có hiệu quả, điều này đòi hỏi phải có một sự chia sẻ trách nhiệm: và đây lại là một lý do cần phải tiến hành hiện đại hoá nhà nước.

Để bảo đảm hiệu quả thực hiện dịch vụ công, nhà nước có thể thu hút sự tham gia của các thành phần kinh tế khác. Tuy nhiên, trong trường hợp này, với vai trò là người bảo đảm công bằng xã hội, nhà nước vẫn phải có nghĩa vụ quan tâm đến việc đạt được những mục tiêu chính của hoạt động dịch vụ công; điều đó có nghĩa là không thể để cho quy luật thị trường, quy luật thương mại chi phối hoàn toàn lĩnh vực này.

Điều này là có cơ sở đối với một số dịch vụ quan trọng trong lĩnh vực công nghiệp, thương mại. Nhà nước có thể giao việc thực hiện các dịch vụ này cho các cơ quan, doanh nghiệp của nhà nước. Nếu giao cho doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác, thì phải có một sự quy định rõ ràng quyền và nghĩa vụ cụ thể của các bên: giữ độc quyền đối với toàn bộ dịch vụ và trên một phần hoặc toàn bộ lãnh thổ quốc gia, khả năng điều tiết biểu giá dịch vụ, chế độ trách nhiệm pháp lý đặc biệt ... Đây là các quyền và nghĩa vụ đặc biệt khi hoạt động thực hiện dịch vụ công (bắt

kể cơ quan, doanh nghiệp nào, có quy chế pháp lý như thế nào đều phải có các quyền và nghĩa vụ đó khi hoạt động thực hiện dịch vụ công), và có các quyền, nghĩa vụ đó là một bảo đảm cơ bản cho mọi người dân đều có thể bình đẳng sử dụng dịch vụ công, bảo đảm yêu cầu quy hoạch lãnh thổ. Nếu nhà nước buông lỏng, không quản lý sẽ dẫn đến việc đi chệch khỏi những mục tiêu đặt ra trong hoạt động dịch vụ công: một bên, đó là các doanh nghiệp ngoài quốc doanh làm ăn có lãi nhưng chỉ cung cấp dịch vụ công cho một bộ phận khách hàng có khả năng kinh tế và chỉ hiện diện trên một phần nhỏ của lãnh thổ, và một bên là các cơ quan, doanh nghiệp quốc doanh thua lỗ, được trợ cấp của nhà nước để cung cấp dịch vụ công cho thành phần các khách hàng có khả năng kinh tế hạn hẹp hơn, và phải phục vụ cả các vùng sâu, vùng xa, vùng khó khăn, nơi được hưởng rất ít các dịch vụ, dù là các dịch vụ thông thường nhất. Đây thực sự là một thách thức rất lớn, không chỉ đối với Pháp mà đối với cả Liên minh châu Âu trong tiến trình xây dựng của mình.

Đó là đối với các dịch vụ công trong lĩnh vực công nghiệp, thương mại, còn đối với các dịch vụ công trong lĩnh vực xã hội (giáo dục, y tế ...), thì trách nhiệm của nhà nước còn lớn hơn nhiều. Ngay cả việc xác định khái niệm lợi ích chung trong việc thực hiện các dịch vụ này cũng là một điều phức tạp.

Chẳng hạn trong lĩnh vực giáo dục, chúng ta không chỉ dừng lại ở việc bảo đảm yêu cầu về tính liên tục, bảo đảm bình đẳng trong giáo dục, mà còn phải quan tâm đến vấn đề nội dung giảng dạy, những điều kiện cần thiết để hành nghề nhà giáo, cách thức công nhận trình độ, cấp văn bằng, chứng chỉ ... đó là những điều kiện cơ bản đòi hỏi phải có sự quản lý của nhà nước. Đối với việc thực hiện các dịch vụ loại này, việc cho phép các tổ chức đặt mục tiêu thương mại lên hàng đầu tham gia chắc chắn sẽ đặt ra nhiều vấn đề, cho dù giả thiết có áp dụng các biện pháp cần thiết để bảo đảm một sự tiếp cận bình đẳng các dịch vụ này: hoặc là doanh nghiệp, tổ chức đó sẽ phải rút lui do không chịu được những ràng buộc, những nghĩa vụ đặt ra hoặc là nhà nước phải để cho doanh nghiệp, tổ chức vượt dần ra khỏi những ràng buộc, nghĩa vụ đó.

Như vậy, việc thu hút các thành phần kinh tế khác vào hoạt động thực hiện dịch vụ công chỉ được thực hiện khi tuân thủ một số điều kiện nhất định. Chúng ta cũng không loại trừ trường hợp giao quyền tự chủ rộng rãi trong việc lựa chọn các phương tiện thực hiện để đạt được những mục tiêu đặt ra cho hoạt động dịch vụ công, thậm chí đây là điều kiện chính trong lĩnh vực hoạt động này. Tuy nhiên, muốn làm được điều đó, thì trước hết phải xác định được một cách rõ ràng đó là những mục tiêu gì và phải bảo đảm các mục tiêu đó được tuân thủ. Chẳng hạn trong lĩnh vực giáo dục tiểu học và trung học, nhà nước vẫn phải giữ vai trò quản lý đối với chương trình giảng dạy và tiêu chuẩn thi cử. Các thành phần kinh tế xã hội tham gia vào thực hiện dịch vụ này phải ký hợp đồng với nhà nước và phải tuân thủ theo những điều kiện ràng buộc do nhà nước quy định (đặc biệt là liên quan đến đội ngũ giáo viên). Như vậy, ngay cả khi người thực hiện dịch vụ công không thuộc nhà nước, thì nhà nước vẫn phải giữ vai trò bảo đảm cho việc đạt được những mục tiêu đặt ra đối với dịch vụ công¹.

2.3. Vai trò không thể thay thế được của các tác nhân xã hội

Để bảo đảm mối quan hệ giữa nhà nước và xã hội không phải là mối quan hệ giữa người quản lý và người bị quản lý, để bảo đảm cho các nguyên tắc cơ bản của nền cộng hoà, bình đẳng và vì lợi ích chung được thực hiện không phải theo chiều hướng quá nhấn mạnh đến vai trò can thiệp của nhà nước, *thì điều cơ bản ở đây phụ thuộc vào vai trò năng động, tích cực của xã hội của các tác nhân xã hội*. Giữa chủ nghĩa cá nhân và chủ nghĩa nhà nước can thiệp vào xã hội không hề có quan hệ loại trừ lẫn nhau, mà còn là cơ sở bổ sung cho nhau.

1. Ngay cả trong trường hợp thành phần kinh tế tư nhân tham gia thực hiện dịch vụ giáo dục và hoàn toàn không nhận được một sự trợ giúp về tài chính nào từ nhà nước, tức là tự hạch toán, lấy nguồn thu chủ yếu từ người học, thì cũng không thể hoàn toàn tách khỏi được sự quản lý của nhà nước về dịch vụ công, bởi việc cấp bằng phải do cơ quan nhà nước cấp, không có một văn bằng, chứng chỉ nào khác được công nhận ngoài văn bằng quốc gia do nhà nước cấp.

Sự điều chỉnh mang tính xã hội mà nhà nước là người chịu trách nhiệm, sẽ chỉ có cơ sở chính đáng, chỉ được chấp nhận theo đúng nghĩa của nó nếu nó thể hiện được yêu cầu của lợi ích chung, tất nhiên, không phải khái niệm lợi ích chung theo ý chí của các nhà quản lý hành chính mà phải là một khái niệm được hình thành trên cơ sở phối hợp, cộng tác, có sự tham gia ý kiến của các đối tác xã hội, các đoàn thể xã hội có liên quan. Điều này bao hàm một sự thay đổi sâu sắc trong quan niệm về vai trò quản lý của nhà nước, sẽ được phân tích cụ thể trong Chương II của bản báo cáo. Nhưng ngược lại, để có được một sự phối hợp đó, thì các đoàn thể xã hội (công đoàn, tổ chức nghề nghiệp, hiệp hội ...) cũng phải mạnh và chứng tỏ được vai trò của mình vừa là người đại diện chính đáng cho quyền và lợi ích của ngành mình, giới mình, vừa là một yếu tố bảo đảm cho lợi ích chung. Sự năng động của các tác nhân xã hội, chất lượng mối quan hệ đối thoại, phối hợp giữa nhà nước và các tác nhân xã hội chính là yếu tố quyết định cho việc hình thành và thực hiện một cách có hiệu quả các chính sách của nhà nước, ngăn ngừa các xung đột không cần thiết có thể xảy ra do việc thực hiện các chính sách đó, hoặc ít ra là góp phần giải quyết các xung đột đó trong tinh thần hợp tác, hiểu biết lẫn nhau (...).

Cho dù áp dụng phương thức nào, việc thực hiện dịch vụ công sẽ không đạt được những mục tiêu đề ra, tức là bảo đảm phục vụ lợi ích chung, nếu không có sự tham gia của những người sử dụng các dịch vụ đó. Sự tham gia của người sử dụng ở đây không phải được hiểu theo nghĩa sự tham gia của một người dân sử dụng dịch vụ của nhà nước với vai trò thụ động, với tư cách của một người bị quản lý, hay với tư cách của một người tiêu dùng thuần túy chỉ quan tâm đến lợi ích cá nhân mình. Điều đòi hỏi ở đây là sự tham gia tích cực, với vai trò chủ động, thành lập ra các hiệp hội có tính đại diện nhằm bảo vệ quyền lợi cho người tiêu dùng đồng thời đóng góp vào việc thực hiện các mục tiêu của dịch vụ công, bảo đảm lợi ích chung.

Một mình nhà nước và các cơ quan chính quyền không thể đủ

khả năng thực hiện được những đòi hỏi của xã hội Pháp về dịch vụ xã hội, về bảo đảm sự gắn kết xã hội. Các doanh nghiệp, ngoài chức năng truyền thống là sản xuất kinh doanh, còn có một chức năng xã hội rộng lớn, đặc biệt là trong lĩnh vực đào tạo nghề. Nếu như chúng ta không biết thành lập và phát huy vai trò của các hiệp hội, đoàn thể ... hoạt động vì lợi ích chung, thì sự rạn nứt trong xã hội, sự bần cùng hoá một bộ phận xã hội, sự phân hoá xã hội có nguy cơ trở nên trầm trọng hơn.

Chúng ta có thể nhận thấy rằng giữa hai thái cực: để cho thị trường tự điều tiết và sự quản lý của nhà nước, còn có một vị trí trung gian dành cho xã hội dân sự thể hiện vai trò của mình, vai trò của các đoàn thể xã hội, ở đó người dân được thể hiện ý thức công dân của mình. Tuy nhiên, rất tiếc, hiện nay ở Pháp, vai trò này của xã hội đã không được phát huy. Rất nhiều trào lưu tàn mạt đang diễn ra trong xã hội Pháp: chủ nghĩa cá nhân, xu hướng phân lập, thành lập các hội đoàn, rồi cả các hiện tượng thờ ơ của công chúng đối với vai trò công dân của mình. Vai trò của các công đoàn suy giảm nghiêm trọng, người lao động thờ ơ với hoạt động công đoàn, các hình thức liên kết, tập hợp lỏng lẻo, không bền vững, không thể hiện được vai trò là người thể hiện ý chí, nguyện vọng, người bảo vệ quyền lợi của ngành mình, giới mình cũng như vai trò trung gian dung hoà các lợi ích đa dạng khác nhau. Các phong trào liên kết, tương trợ lẫn nhau hoặc bị suy yếu hoặc đi chệch khỏi những mục tiêu ban đầu. Những ví dụ như vậy có thể kể ra rất nhiều phản ánh cuộc khủng hoảng về nền tảng của nền cộng hoà.

Tuy nhiên, chúng ta cũng không nên chỉ đánh giá một chiều. *Rất nhiều các biểu hiện cho thấy người dân vẫn rất quan tâm và thể hiện vai trò của mình đối với đời sống cộng đồng, sẵn sàng đóng góp nỗ lực vào khối đoàn kết chung và chống lại các tư tưởng bảo thủ.* Có thể kể ra đây ví dụ về các phong trào bảo vệ môi trường, vai trò không thể thay thế được của các tổ chức hợp tác phi chính phủ. Trong lĩnh vực hoạt động xã hội, rất nhiều các hội đoàn, đoàn thể đã được thành lập, hoạt động một cách vô tư, năng động, đầy sáng tạo và có bài bản. Các hội đoàn, đoàn thể

này đóng vai trò rất quan trọng trong việc đại diện cho lợi ích của các tầng lớp xã hội khác nhau, bởi nếu không có chúng thì các quyền lợi đó khó có thể được bảo vệ một cách có hiệu quả, thể hiện vai trò sáng tạo, đưa ra và thử nghiệm nhiều mô hình hoạt động độc đáo, đa dạng, có nhiều sáng kiến, áp dụng các biện pháp phù hợp để bảo đảm sự hoà nhập của các tầng lớp khó khăn trong xã hội.

Những thay đổi trong xã hội trong thời gian vừa qua càng khẳng định thêm xu hướng này. Chẳng hạn, trong những năm tới, tỷ lệ người cao tuổi trong xã hội sẽ không ngừng tăng lên. Đây sẽ là một thách thức lớn đối với xã hội Pháp. Vấn đề đặt ra là làm sao tận dụng được kinh nghiệm phong phú và thời gian rảnh rỗi của những người cao tuổi này. Nếu làm được điều đó thì sẽ là một việc rất có ích. Thông thường, khi có nhiều thời gian rảnh rỗi, người ta bắt đầu chỉ chú trọng đến cá nhân mình, và có xu hướng thu mình lại, tách biệt với xã hội bên ngoài. Nhưng ngược lại, nếu biết cách kích thích họ vận động, thì sẽ lại là một động lực lớn cho sự phát triển của xã hội.

Đối với lĩnh vực hoạt động này, nhà nước chỉ có thể đóng một vai trò hạn chế. Đó là công việc của xã hội, liên quan đến chính xã hội. Tuy nhiên, nhà nước không thể viện dẫn việc các đoàn thể xã hội thiên về bảo vệ lợi ích cá nhân, lợi ích của một ngành, một giới nhất định để phủ nhận vai trò bảo vệ lợi ích chung của các đoàn thể, hội đoàn xã hội. *Trái lại, nhà nước phải làm tất cả những gì có thể để giúp cho các đoàn thể xã hội phát huy được vai trò của mình.*

Cần phải tạo điều kiện cho các hội đoàn, các đoàn thể xã hội, đặc biệt là các đoàn thể hoạt động trong lĩnh vực chống sự phân hoá xã hội, trong việc tìm kiếm các nguồn kinh phí ổn định bảo đảm cho hoạt động lâu dài và bảo đảm cho vị trí độc lập trong các hoạt động đó. Hiện nay, việc thực hiện chính sách ưu đãi về thuế áp dụng cho các khoản biếu tặng, đóng góp cho các đoàn thể xã hội được áp dụng có hiệu quả và rất đáng hoan nghênh, tuy nhiên, lại rất đáng tiếc khi không có các hình thức khuyến khích

người dân hoạt động tình nguyện trong các tổ chức, đoàn thể này, mà thực ra hoạt động tình nguyện cũng là một hình thức đóng góp bằng công sức cho hoạt động của các tổ chức đoàn thể này. Nhà nước cũng như các chính quyền địa phương đồng thời cũng để cho người dân tham gia rộng rãi vào việc đánh giá những kết quả đạt được do hoạt động của các tổ chức đoàn thể mang lại.

Xét một cách tổng thể, nhà nước cần thừa nhận vai trò của các tổ chức, đoàn thể xã hội. Các biện pháp pháp lý là rất cần thiết, nhưng vẫn chưa đủ để thể hiện được sự thừa nhận này của nhà nước đối với vai trò của xã hội. Chúng ta có thể nhận thấy rằng, về mặt pháp lý, các tổ chức bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng được phép tham gia giám sát hoạt động thực hiện dịch vụ công, tuy nhiên, trên thực tế, do thiếu những phương tiện hoạt động cụ thể cho nên việc thể hiện vai trò này còn rất hạn chế.

Ngoài các quy định pháp luật ra, thì thái độ cầu thị của chính quyền, biết tôn trọng sự đa dạng của xã hội, lắng nghe những phản hồi từ xã hội là yếu tố rất cần thiết tạo dựng niềm tin, và cũng là yếu tố cần thiết cho việc bảo đảm lợi ích chung.

Chỉ có thực hiện được các nguyên tắc cơ bản về bình đẳng và lợi ích chung thì nhà nước mới khẳng định được vai trò của mình là người quản lý xã hội, người cung cấp dịch vụ công; nhà nước phải chứng tỏ có đủ khả năng thích ứng với những đòi hỏi mới của xã hội, một xã hội ngày càng phức tạp hơn và có khuynh hướng ngày một tự chủ hơn.

Nhà nước với chức năng quản lý đời sống xã hội, trước hết phải thể hiện được vai trò bảo đảm khối đoàn kết, sự gắn kết trong xã hội. Đây là một nhiệm vụ, một vai trò có tầm quan trọng đặc biệt trong bối cảnh hiện nay, trước sự phát triển của nền kinh tế thị trường.

Nhà nước có thể tự mình đảm nhiệm tất cả các nhiệm vụ thực hiện dịch vụ công. Tuy nhiên, nhà nước cũng có thể chia sẻ gánh nặng này với các thiết chế chính quyền khác, các cơ quan chính quyền địa phương, và đặc biệt có thể huy động sự tham gia của các thành phần kinh tế khác. Nhưng cho dù có chia sẻ với ai đi

nữa, nhà nước vẫn phải bảo đảm đạt được những mục tiêu về lợi ích chung, không để cho những yêu cầu về lợi ích chung bị lấn át trước lợi nhuận thương mại, vả lại, lợi ích chung chính là mục tiêu và động lực trong hoạt động thực hiện dịch vụ công.

Nhà nước cần phải áp dụng các biện pháp cần thiết để phát huy vai trò năng động của các tổ chức, đoàn thể xã hội và phải luôn đặt người dân vào trung tâm các chính sách, các hoạt động quản lý của mình.

Với vai trò là người quản lý đời sống xã hội, người cung cấp và thực hiện dịch vụ công, nhà nước chỉ bảo đảm được tính pháp lý của mình nếu hoạt động hiệu quả, nếu kết quả đạt được trong việc thực hiện các chính sách của nhà nước phù hợp với những mục tiêu đề ra, hay nói cách khác nếu nhà nước đáp ứng được đúng ý chí, nguyện vọng của người dân, của xã hội. Điều này bao hàm việc phải mang lại cho khái niệm lợi ích chung một nội dung mới, trên cơ sở phân tích một cách toàn diện tất cả những vấn đề có liên quan, tìm hiểu cặn kẽ tất cả những khía cạnh phức tạp của đời sống xã hội và phải có sự tham khảo ý kiến của các tổ chức, đoàn thể, hội đoàn xã hội. Cách thức hoạt động, cách thức tổ chức quản lý của nhà nước cũng phải được đổi mới, san sẻ trách nhiệm với các tác nhân khác có liên quan.

3. Xây dựng Liên minh châu Âu và phân quyền cho các cơ quan chính quyền địa phương: phải chăng nhà nước không còn cần thiết nữa ?

Tiến trình xây dựng Liên minh châu Âu, việc thực hiện chính sách phân quyền, tăng cường thẩm quyền, quyền hạn cho các thiết chế chính quyền địa phương đòi hỏi nhà nước phải san sẻ bớt quyền hạn và trách nhiệm của mình cho các thiết chế chính quyền khác, đặc biệt là trong lĩnh vực thực hiện dịch vụ công. Điều này cũng đã được chính nhà nước thừa nhận. Tuy nhiên, việc san sẻ thẩm quyền, quyền hạn ở đây không chỉ có nghĩa là một sự phân chia thuần túy mang tính kỹ thuật thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước, mà nó sẽ có những hệ quả to lớn đối

với vai trò của nhà nước và phương thức quản lý của nhà nước, đòi hỏi nhà nước cần phải biết thích ứng đối với sự thay đổi này.

Trên thực tế, đây sẽ là một *lựa chọn chính trị* rất quan trọng mà nhà nước phải quyết định trong những năm tới. Sẽ chỉ có một sự lựa chọn duy nhất: *hoặc là* nhà nước “quốc gia”, nhà nước “trung ương” dần thu hẹp vai trò của mình để nhường chỗ cho nhà nước “Liên minh châu Âu” và nhà nước “địa phương”, theo đó là sự hình thành một kiểu chính quyền liên bang (các thiết chế chính quyền địa phương dần dần được trao các thẩm quyền lập pháp, thậm chí cả lập hiến, nhưng vẫn nằm trong khuôn khổ của nhà nước “quốc gia” trong mối quan hệ với Liên minh châu Âu); *hoặc là* nhà nước vẫn sẽ là nhà nước “quốc gia” và nhà nước “trung ương”, hạn chế đến mức cần thiết việc trao thẩm quyền quốc gia của mình cho Liên minh châu Âu, đồng thời trong mối quan hệ với các thiết chế chính quyền địa phương, vẫn tiếp tục duy trì vai trò của mình là người bảo đảm cho lợi ích chung và sự thống nhất quốc gia, ngay cả trong những lĩnh vực đã trao thẩm quyền cho chính quyền địa phương. Ở đây, cách lựa chọn thứ hai được đề nghị áp dụng. Trong giai đoạn hiện nay của quá trình xây dựng Liên minh châu Âu, vẫn cần thiết phải duy trì các nhà nước quốc gia có thẩm quyền đủ mạnh, đủ khả năng bảo đảm cho lợi ích chung, giải quyết các vấn đề liên quan đến lợi ích chung, và đó chính là một bảo đảm tốt nhất chống lại nguy cơ Liên minh châu Âu bị chia rẽ thành nhiều nhóm quốc gia tiểu khu vực hoặc bị chia thành các nhóm dân tộc khác nhau, và nếu xảy ra điều đó thì sẽ cần phải có một chính quyền trung ương cấp Liên minh châu Âu mạnh thì mới giải quyết được. Hình thức cấu trúc nhà nước hiện nay là sản phẩm của lịch sử: hình thức cấu trúc của Nhà nước Pháp là một nhà nước đơn nhất, do đó yêu cầu đổi mới đặt ra ở đây là tạo ra mối tương quan thẩm quyền cân bằng giữa nhà nước trung ương và chính quyền địa phương, nhưng cho dù có trao bao nhiêu thẩm quyền cho chính quyền địa phương đi nữa thì cũng không phải vì thế mà sẽ biến Nhà nước Pháp thành một kiểu nhà nước liên bang.

3.1. Nhà nước và Liên minh châu Âu: những thách thức mới và những tham vọng mới

Sự ra đời của Liên minh châu Âu là kết quả của sự tự do thoả thuận ý chí của các nhà nước thành viên. Đây là một kinh nghiệm hội nhập mang tính lịch sử, khác một cách căn bản so với những cố gắng hội nhập trước đây chủ yếu là dựa trên sức mạnh. Ý chí hội nhập vừa là mục tiêu, vừa là động lực cho các nước thành viên tiến xa hơn nữa trên con đường xây dựng Liên minh châu Âu.

Mặc dù đó là ý chí của chính nhà nước, nhưng điều đó cũng không khỏi gây ra một sự xáo trộn mà nhà nước cần phải biết thích nghi dần dần, và đây chính là một thách thức mà nhà nước cần phải vượt qua.

Nhà nước không thể thu mình lại trong một chính sách đóng cửa: tiến trình xây dựng Liên minh châu Âu sẽ đem lại cho nhà nước những trách nhiệm mới, và do đó sẽ là một cơ hội tốt để thực hiện những tham vọng mới (...).

- Sự phát triển của tiến trình xây dựng Liên minh châu Âu sẽ dẫn tới việc thu hẹp dần phạm vi thẩm quyền của nhà nước quốc gia, chính sách và pháp luật quốc gia sẽ bị xâm nhập bởi những logic mới, không còn chỉ thuần túy quốc gia.

Tiến trình xây dựng Liên minh châu Âu cũng đem lại cho nhà nước những trách nhiệm mới.

Nhà nước, hơn lúc nào hết phải thể hiện được vai trò của mình là người bảo đảm cho bản sắc quốc gia, bản sắc dân tộc.

Liên minh châu Âu không phải chỉ là một tập hợp các quốc gia, mối quan hệ giữa các nhà nước thành viên không chỉ mang tính ngoại giao thuần túy liên chính phủ. Trong một số lĩnh vực, các quy định pháp luật của Liên minh châu Âu còn có hiệu lực siêu quốc gia, cao hơn quy định pháp luật quốc gia. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa rằng việc xây dựng Liên minh châu Âu sẽ dẫn đến việc xoá bỏ, giải thể các nhà nước thành viên với tư cách là các "quốc gia-dân tộc". Về điểm này, Hiệp ước Maastricht

có quy định quy chế pháp lý tư cách công dân châu Âu, nhưng vẫn không làm mất đi quốc tịch quốc gia của người dân châu Âu (*"công dân của các nước thành viên là công dân châu Âu"*), và cũng không làm mất đi sự đa dạng của các hệ thống pháp luật quốc gia của các nước thành viên.

Ở giai đoạn hiện tại của tiến trình xây dựng Liên minh châu Âu, chúng ta có thể thấy rằng trong hệ thống tổ chức các thiết chế của Liên minh, chưa xuất hiện những cơ sở cần thiết, cho dù là sơ đẳng nhất cho việc hình thành một nhà nước Liên minh châu Âu.

Trên thực tế, trong xã hội loài người có sự tồn tại đa dạng các tổ chức công quyền - các tổ chức ra đời để quản lý con người và điều chỉnh đời sống chung của xã hội ở các cấp độ khác nhau. Mỗi tổ chức công quyền đó được thành lập là nhằm thực hiện một trong hai chức năng, hoặc là đại diện cho các thành viên trong tổ chức (tạo thành một tổ chức cộng đồng người có bản sắc riêng), hoặc thực hiện chức năng bảo đảm lợi ích chung (thực hiện các dịch vụ công phục vụ lợi ích của các thành viên trong cộng đồng người đó). Tùy theo việc thực hiện chức năng này hay chức năng kia mà chúng ta có thể phân biệt, xếp loại được giữa các tổ chức đó với nhau. Chúng ta có thể kể ra rất nhiều ví dụ: chính quyền xã chủ yếu thực hiện chức năng đại diện, chức năng thể hiện bản sắc của cộng đồng người thuộc xã đó, trong khi đó công đoàn thì lại chủ yếu có chức năng thực hiện các dịch vụ tập thể. Các chính quyền cấp vùng phần lớn là thực hiện chức năng thực hiện dịch vụ tập thể hơn là chức năng thể hiện bản sắc, chức năng đại diện. Nếu theo cách phân loại trên, thì Liên minh châu Âu cũng chỉ là một dạng tổ chức công quyền. Tổ chức công quyền này trước mắt cũng như trong một thời gian dài nữa sẽ vẫn chỉ chủ yếu có chức năng thực hiện dịch vụ tập thể, hơn là chức năng thể hiện bản sắc. Như vậy, nhà nước quốc gia sẽ vẫn tiếp tục thực hiện hai chức năng của mình: chức năng đại diện, thể hiện bản sắc và chức năng thực hiện dịch vụ công, dịch vụ tập thể.

Tuy nhiên, với hai điều kiện:

Thứ nhất, nhà nước phải chứng tỏ có đủ khả năng bảo đảm sự tồn tại của một số nguyên tắc cơ bản của nền cộng hoà.

Nhà nước cộng hoà gắn liền với một quan niệm mềm dẻo về quốc gia, về dân tộc: đã từ hai thế kỷ qua (tất nhiên là loại trừ giai đoạn Chính quyền Vichy), các đạo luật về quốc tịch của Pháp đều quy định việc có quốc tịch Pháp dựa trên cơ sở quyền nơi sinh, kết hợp giữa tiêu chuẩn về nơi sinh và mối quan hệ gắn bó, ổn định với quốc gia mang quốc tịch, chứ không áp dụng căn cứ quyền huyết thống. Gắn bó chặt chẽ với các nguyên tắc cơ bản về bình đẳng và phi tôn giáo, quan niệm trên về quốc gia, dân tộc cũng không có nghĩa cho quốc gia là một tập hợp các cộng đồng ghép lại với nhau. Với quan niệm như vậy, nước Pháp đã có một chính sách hội nhập dân tộc rất mềm dẻo. Chính sách này không chỉ nhằm để tạo điều kiện cho những người gốc nước ngoài hội nhập vào xã hội Pháp mà còn nhằm vào một quá trình vận động, qua đó dần hình thành nên dân tộc Pháp. Theo chính cách hiểu của Hội đồng tối cao về hội nhập dân tộc, thì chính sách này nhằm “khuyến khích sự hội nhập vào xã hội Pháp những yếu tố đa dạng đặc thù, thừa nhận sự đa dạng về văn hoá, xã hội và đạo đức, và cho rằng chính sự đa dạng này tạo nên sự phong phú cho toàn thể dân tộc Pháp”.

Để thực hiện được vai trò là người bảo đảm cho bản sắc chung của dân tộc, nhà nước phải bằng những chính sách xã hội, giáo dục, văn hoá của mình để *tạo điều kiện cho sự vận động theo chiều hướng này của xã hội, mà chúng ta gọi là “sự hội nhập”*(...).

3.2. Chính sách phân quyền: những đòi hỏi mới đặt ra đối với một nhà nước đơn nhất

Ở đây, chúng tôi sẽ không phân tích các vấn đề chung liên quan đến chính sách phân quyền, bởi vì những vấn đề này đã được đề cập trong một bản báo cáo khác, khi nghiên cứu lập Kế hoạch lần thứ mười một. Chúng tôi sẽ đi vào phân tích những hệ quả của việc thực hiện chính sách phân quyền, việc cải cách một cách căn bản hình thức cấu trúc theo lãnh thổ của nhà nước đối

với vai trò, phạm vi thẩm quyền, cách thức can thiệp của nhà nước trung ương. Quá trình cải cách này đã được tiến hành từ 10 năm nay.

Cũng giống như quá trình xây dựng Liên minh châu Âu, chính sách phân quyền cũng sẽ được phân tích dưới góc độ mối quan hệ giữa nhà nước trung ương và chính quyền địa phương: nhà nước trung ương chỉ giữ lại những thẩm quyền quan trọng nhất, thực hiện những nhiệm vụ cơ bản nhất, còn lại những thẩm quyền, những nhiệm vụ khác sẽ chuyển cho chính quyền địa phương. Tuy nhiên, ở đây có một khó khăn đặt ra: đối với những vấn đề có yếu tố nước ngoài, có nhất thiết lúc nào cũng phải thuộc thẩm quyền của nhà nước trung ương ? Những lĩnh vực nào về mặt bản chất thuộc thẩm quyền của chính quyền trung ương ? Những lĩnh vực nào thuộc thẩm quyền của chính quyền địa phương ? ...

Thực ra, việc phân tích mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương theo hướng những nhiệm vụ căn bản thuộc về chính quyền trung ương, còn lại những nhiệm vụ khác là thuộc chính quyền địa phương như trên là không phù hợp với thực tiễn pháp lý hiện hành: trong một nhà nước theo hình thức cấu trúc đơn nhất như nhà nước Pháp, thì chính nhà nước trung ương sẽ là người xác định trao những thẩm quyền nào cho các cơ quan chính quyền địa phương.

Trong những điều kiện như vậy, ngoài thẩm quyền xác định nhiệm vụ, quyền hạn trao cho các cơ quan chính quyền địa phương, nhà nước trung ương còn có ba nhiệm vụ thuộc thẩm quyền chuyên biệt:

Thứ nhất, đó là những nhiệm vụ thuộc chủ quyền quốc gia, gắn liền với bản chất của nhà nước (tức là các nhiệm vụ mà nhà nước sẽ không thể chuyển giao cho Liên minh châu Âu). Ở đây có hai điều cần chú ý.

Trong lĩnh vực cảnh sát, các thị trường có những thẩm quyền hết sức quan trọng. Người dân bao giờ cũng thường chờ đợi ở thị trường sự can thiệp khi có những vấn đề về an ninh, ngay cả khi

thị trường không có thẩm quyền gì đối với lực lượng cảnh sát. Như vậy, rất cần thiết phải có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan của nhà nước trung ương đóng ở địa phương với thị trường - người đại diện cho quyền lực ở địa phương.

Một điểm cần lưu ý nữa là chỉ có nhà nước trung ương mới được coi là chủ thể của pháp luật quốc tế. Tuy nhiên, bên cạnh đó cũng có thể đa dạng hoá quan hệ đối ngoại, các cơ quan chính quyền địa phương cũng có thẩm quyền tham gia vào các hoạt động hợp tác quốc tế, với điều kiện phải tuân theo những nguyên tắc quy định tại Chương VI, Đạo luật ngày 6-2-1982 về tổ chức hành chính lãnh thổ của nước Cộng hoà Pháp. Mặc dù vậy, nhà nước trung ương vẫn có nhiệm vụ bảo đảm chính sách ngoại giao thống nhất của quốc gia, không để cho có một nền ngoại giao thứ hai song song tồn tại với nền ngoại giao của nhà nước trung ương.

Nhiệm vụ thứ hai của nhà nước là bảo đảm sự tuân thủ pháp luật, bảo đảm pháp chế. Các văn bản do các cơ quan chính quyền địa phương ban hành là các văn bản quản lý hành chính, do đó phải phù hợp với các văn bản pháp luật khác có hiệu lực pháp lý cao hơn. Về điểm này, Đạo luật ngày 22-7-1992, tại Điều 3 và 4 quy định trao cho tỉnh trưởng những quyền hạn đặc biệt trong việc kiểm tra tính hợp pháp của các văn bản quản lý hành chính ở địa phương. Thực tế cho thấy việc thực hiện các quyền hạn này không có sự đồng đều giữa các tỉnh và không đạt mức độ cần thiết trong một số lĩnh vực (272 quyết định kiểm tra một năm trên tổng số 700.000 văn bản quản lý hành chính của chính quyền địa phương trong lĩnh vực quản lý đô thị). Nói chung, kết quả đạt được là rất khiêm tốn. Thêm vào đó là sự chậm chạp trong thủ tục xét xử của các toà án hành chính và sự thờ ơ của các đại biểu dân cử địa phương trong việc thi hành các bản án, quyết định của toà án. *Như vậy, có thể nói rằng việc tăng cường kiểm tra tính hợp pháp của các văn bản, hành vi quản lý của các cơ quan chính quyền địa phương (bao gồm cả việc tuân thủ các văn bản pháp luật của Liên minh châu Âu) để bảo đảm pháp chế là một nhiệm vụ cấp bách đặt ra đối với nhà nước trung ương.*

Kiểm tra hoạt động tài chính cũng là một trong những nội dung quan trọng trong nhiệm vụ bảo vệ pháp chế của nhà nước trung ương. Hình thức kiểm toán nhà nước mang tính tài phán hiện nay hoạt động tốt, không có điều gì khó khăn đặt ra. Tuy nhiên, ở đây có vấn đề là việc thực hiện nhiệm vụ kiểm toán này đôi khi không có sự phối hợp đồng bộ với nhiệm vụ bảo vệ pháp chế. Hoạt động kiểm tra ngân sách, thuộc thẩm quyền của tỉnh trưởng thực hiện trên cơ sở ý kiến của toà kiểm toán cấp vùng, cũng có xu hướng bị lơ lửng: điều này cho thấy, để bảo đảm pháp chế, nhà nước trung ương phải có một cơ chế quản lý ngân sách đối với các cơ quan chính quyền địa phương. Vấn đề chính đặt ra ở đây là vấn đề kiểm tra việc sử dụng ngân sách: nhà nước trung ương sẽ thực hiện việc kiểm tra đến mức nào đối với việc sử dụng ngân sách của các cơ quan chính quyền địa phương? Về điểm này, cần phải bảo đảm sự cân bằng giữa việc kiểm tra, kiểm sát và việc chỉ đạo công tác sử dụng ngân sách, phòng ngừa sai phạm (nếu không bảo đảm sự cân bằng này, thì các cơ quan chính quyền địa phương rất dễ có xu hướng thoát ra khỏi sự quản lý của nhà nước trung ương, và sẽ bị chi phối bởi các cơ quan tài chính). Trên tinh thần đó, các tỉnh trưởng, kế toán kho bạc và các toà kiểm toán cấp vùng cần phải phát huy hơn nữa vai trò của mình.

Nhiệm vụ thứ ba cũng hết sức quan trọng của nhà nước trung ương đó là *bảo đảm sự đoàn kết, thống nhất giữa các chính quyền địa phương*. Nhà nước trung ương là người duy nhất có khả năng và có nghĩa vụ phải làm việc này, bảo đảm cho sự gắn kết trong nội bộ quốc gia. Tình hình vừa qua ở các khu đô thị và một số vùng nông thôn cho thấy đây là một vấn đề rất quan trọng. Trong Đạo luật ngày 13-5-1991 và các văn bản hướng dẫn thi hành quy định về phúc lợi đô thị, thành lập quỹ phúc lợi nông thôn vùng Ile-de-France, Đạo luật về tổ chức quản lý hành chính - lãnh thổ, Chương VIII về thành lập quỹ phát triển nông thôn, nói chung trong tất cả các văn bản đó đều chưa giải quyết được thấu đáo những vấn đề đặt ra, chưa giải quyết được sự phát triển không đồng đều giữa các địa phương. Sự không đồng đều này có

thể là do phân bổ các khoản đóng góp, các nghĩa vụ về thuế không đồng đều, một số khoản trợ cấp ngân sách của nhà nước trung ương cho các chính quyền địa phương cũng được phân bổ không đồng đều. Do vậy, nhà nước trung ương cần phải đổi mới cơ chế cấp ngân sách cũng như phân bổ các khoản đóng góp, các khoản thuế cho các chính quyền địa phương, để bảo đảm tăng cường ngân sách cho địa phương.

Trong một số lĩnh vực khác, các cơ quan chính quyền địa phương có những thẩm quyền riêng lúc hạn chế, lúc rộng rãi. Tuy nhiên, nhà nước trung ương, với vai trò là người bảo đảm công bằng xã hội và sự gắn kết trong nội bộ quốc gia, vẫn phải thực hiện kiểm tra, giám sát việc thực hiện các thẩm quyền này của các cơ quan chính quyền địa phương. Nhưng vấn đề đặt ra là trong từng trường hợp cụ thể, sẽ thực hiện kiểm tra như thế nào và mức độ kiểm tra đến đâu ?

Về điểm này, có hai nguyên tắc cơ bản cần phải tuân thủ.

Đối với những vấn đề liên quan đến nhiệm vụ bảo đảm lợi ích chung, thực hiện dịch vụ công, thì nhà nước trung ương không được trao những thẩm quyền đó cho các chính quyền địa phương.

Chẳng hạn như trong lĩnh vực giáo dục, từ khi ban hành hai Đạo luật ngày 22-7-1983 và ngày 25-1-1985, thì các chính quyền địa phương ngày càng đóng vai trò quan trọng trong lĩnh vực này, đóng góp đến 18% khoản ngân sách dành cho giáo dục. Vai trò của chính quyền cấp xã trong lĩnh vực giáo dục tiểu học cũng được nâng cao. Chính quyền cấp tỉnh và cấp vùng có thẩm quyền lập kế hoạch và chương trình giáo dục, xây dựng trường lớp, bảo đảm trang thiết bị, điều kiện vật chất cho các trường trung học cơ sở và trung học phổ thông. Mặc dù vậy, nhà nước trung ương vẫn có thẩm quyền quản lý chương trình giảng dạy, tuyển dụng giáo viên, thực hiện kiểm tra, thanh tra học đường. Có rất nhiều giải pháp có thể được áp dụng nhằm cải thiện việc phân định thẩm quyền giữa chính quyền các cấp. Tuy nhiên, trong mọi trường hợp phải tuân thủ nguyên tắc nhà nước trung ương luôn

giữ thẩm quyền quản lý đối với nội dung của dịch vụ công, bao gồm ba yếu tố trình bày ở trên.

Đối với những lĩnh vực có thể phân cấp, phân quyền cho các chính quyền địa phương, thì nhà nước trung ương vẫn có vai trò kiểm tra, giám sát để bảo đảm lợi ích chung, ban hành quy định pháp luật tạo khuôn khổ cho chính quyền địa phương thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Chẳng hạn như trong lĩnh vực quản lý đô thị, nhà nước trung ương có thẩm quyền ban hành các đạo luật, các văn bản pháp luật khác về quy hoạch và quản lý đô thị mà các cơ quan chính quyền địa phương đều phải tuân theo.

Vai trò ban hành quy phạm của nhà nước trung ương trong lĩnh vực hoạt động xã hội cũng rất quan trọng. Tuy nhiên, các quy định pháp luật cũng phải tạo cho các chính quyền địa phương có chính sách xã hội riêng phù hợp với đặc điểm của địa phương mình trong khuôn khổ chung của pháp luật. Điều L124-1, Bộ luật về gia đình và trợ cấp xã hội quy định chính quyền cấp tỉnh có quyền quyết định chính sách trợ cấp xã hội, các hình thức trợ cấp phù hợp với đặc điểm của địa phương.

Với thẩm quyền tự xác định và thực hiện các chính sách địa phương của mình, các cơ quan chính quyền địa phương giờ đây không còn thuần túy đóng vai trò là người thừa hành thụ động các chính sách của chính quyền trung ương tại địa phương nữa. Tuy nhiên, chính điều này đang đặt ra cho nhà nước trung ương vấn đề bảo đảm nguyên tắc công bằng. Khi thực hiện chính sách phân quyền, rõ ràng việc bảo đảm giải quyết được một cách công bằng các vấn đề giữa mọi vùng lãnh thổ trở nên khó khăn hơn, thậm chí là không thể. Nhà nước trung ương phải thực hiện nhiệm vụ nghiên cứu, phân tích, đánh giá, so sánh giữa các vùng lãnh thổ và công bố công khai kết quả cho người dân biết. Nếu thấy có sự mất cân đối lớn giữa các địa phương, thì tùy từng trường hợp, nhà nước trung ương phải can thiệp, kiểm tra xem các cơ quan chính quyền địa phương có thực hiện đúng các nghĩa

vụ theo quy định của pháp luật không¹ áp dụng các biện pháp tài chính cần thiết để trợ giúp cho các địa phương có khó khăn, sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật về hoạt động của chính quyền địa phương cho phù hợp với tình hình.

Trong ba trường hợp vừa trình bày ở trên (những lĩnh vực thuộc thẩm quyền chuyên biệt của nhà nước trung ương; những lĩnh vực có thể phân cấp, phân quyền cho địa phương; ban hành quy phạm pháp luật tạo khuôn khổ pháp luật cho các địa phương thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp, phân quyền), vấn đề cũng không có gì quá phức tạp.

Tuy nhiên, nhà nước trung ương vẫn phải có trách nhiệm thực hiện toàn bộ hoặc một phần các hoạt động công cộng.

Điều này sẽ dẫn đến những vấn đề khó khăn trong việc phân định thẩm quyền giữa chính quyền các cấp, nhất là trong lĩnh vực xã hội. Về vấn đề này, có một số điểm cần làm rõ, dựa trên một tiêu chí cơ bản: *đảm bảo lợi ích chung, bảo đảm công bằng xã hội. Nhà nước trung ương chỉ giữ lại những thẩm quyền mà việc thực hiện nó là cần thiết để bảo đảm đạt được hai mục đích trên.*

Xét tiêu chí nêu trên, nhà nước trung ương có thể phải khôi phục lại một số thẩm quyền đã phân cấp, phân quyền cho địa phương: trong lĩnh vực quản lý đô thị, Đạo luật ngày 13-7-1991 về định hướng quy hoạch đô thị quy định quyền ưu tiên mua nay thuộc về nhà nước trung ương.

Nhà nước trung ương có trách nhiệm thực hiện thống nhất chính sách quốc gia, nhưng mặt khác phải bảo đảm cho các cơ quan chính quyền địa phương được cùng tham gia vào việc thực hiện các chính sách này. Vấn đề khó khăn nhất đặt ra chính là ở điểm này, làm sao dung hoà được hai khía cạnh trên, vừa bảo đảm thực hiện thống nhất chính sách quốc gia, vừa bảo đảm sự tham gia của các cơ quan chính quyền địa phương vào việc thực hiện các chính sách đó. Vai trò của chính quyền địa phương và

1. Điều này có nghĩa là nhà nước phải có những cán bộ, công chức có năng lực làm việc ngay tại cơ sở.

chính quyền trung ương không được xác định rạch ròi; các thủ tục hành chính, tài chính trở nên quá phức tạp; hoạt động quản lý của nhà nước kém hiệu lực, hiệu quả¹.

Nhà nước trung ương nhận thức được rằng các chính sách ban hành ra chỉ được thực hiện có hiệu quả nếu nó tính đến những đặc thù của từng lĩnh vực và của từng địa phương, nếu các cơ quan chính quyền địa phương được tham gia vào việc thực hiện các chính sách đó. Mặt khác, chính sách đã ban hành rồi, thì nhà nước trung ương cũng không đủ kinh phí cũng như không đủ khả năng một mình thực hiện chính sách đó. Đó chính là căn nguyên của vấn đề khó khăn nêu trên.

Chúng ta có thể lấy hai ví dụ có tính chất khác nhau.

Trong lĩnh vực hoạt động kinh tế, vào năm 1982, người ta đã khẳng định rằng nhà nước trung ương có trách nhiệm thực hiện chính sách kinh tế, bảo đảm việc làm. Nhà nước có thể uỷ quyền cho các chính quyền địa phương, nhất là chính quyền cấp vùng thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn trong lĩnh vực này, tuy nhiên phải quy định một cách rõ ràng cụ thể. Như vậy, chúng ta thấy rằng các chính quyền địa phương ở đây chỉ có vai trò phụ trợ cho nhà nước, là công cụ của nhà nước để thực hiện các chính sách quốc gia. Nhưng trên thực tế, hầu hết các cấp chính quyền địa phương đều vượt ra ngoài khuôn khổ quy định ban đầu này (không chỉ có chính quyền cấp vùng), hoạch định kế hoạch, chính sách phát triển riêng của địa phương. Chính sự đa dạng trong chính sách phát triển giữa các địa phương, do các địa phương tự hoạch định đã đặt ra vấn đề khó khăn rất lớn về sự phối hợp

1. Những hiện tượng này là rất đáng lo ngại. Giữa các cơ quan chính quyền địa phương có sự chồng chéo về thẩm quyền, xuất phát từ nhiều lý do, hoặc là do các văn bản pháp luật quy định một sự phân định mang tính võ đoán không tính đến các đặc điểm thực tế, hoặc là do ở mỗi cấp chính quyền địa phương đều muốn phụ trách hết mọi vấn đề trong phạm vi địa phương, dẫn đến lấn sân sang phạm vi thẩm quyền của các cơ quan khác. Trong bối cảnh như vậy, sẽ không thể bảo đảm được sự phối hợp hoạt động có hiệu quả.

thống nhất giữa chính sách của nhà nước và các chính quyền địa phương, trong khi mối quan hệ ban đầu giữa trung ương và địa phương là mối quan hệ bổ sung, trợ giúp cho nhau. Để giải quyết vấn đề phối hợp hoạt động giữa trung ương và địa phương người ta đã phải áp dụng nhiều biện pháp khác nhau: ký kết hợp đồng kế hoạch giữa trung ương và địa phương, cơ chế tài chính, hội nghị bàn tròn để thương lượng, thoả thuận...

Trong lĩnh vực xã hội thì ngược lại, nhà nước trung ương chủ động huy động sự tham gia của các cơ quan chính quyền địa phương vào việc thực hiện các chính sách xã hội quốc gia do mình hoạch định. Đạo luật ngày 1-12-1988 về mức thu nhập tối thiểu và Đạo luật Besson ngày 31-5-1990 về nhà ở cho người nghèo quy định chính quyền cấp tỉnh có nghĩa vụ cùng nhà nước trung ương thực hiện các chính sách này, chính sách thu nhập tối thiểu cho người thất nghiệp và chính sách nhà ở cho người nghèo. Ở đây, chúng ta lại thấy rằng chính quyền địa phương chỉ có vai trò trợ giúp, là công cụ của nhà nước để thực hiện chính sách quốc gia. Sở dĩ như vậy là vì trong một số lĩnh vực xã hội, chỉ nhà nước trung ương mới đủ khả năng thực hiện một chính sách xã hội có hiệu quả, chẳng hạn như chính sách chống nạn bần cùng hoá, bảo đảm công bằng xã hội, xoá đói giảm nghèo. Nhưng bên cạnh đó nhà nước cũng cần phải có sự tham gia của các chính quyền địa phương để bảo đảm phù hợp với đặc thù của từng địa phương và tăng cường thêm nguồn tài chính. Các chính quyền địa phương chỉ tham gia với vai trò bổ trợ, là công cụ của nhà nước. Tuy nhiên, vấn đề sẽ trở nên khó khăn khi chúng ta đụng chạm đến những lĩnh vực mà ở đó nhà nước đã chuyển một phần lớn những thẩm quyền của mình cho các cơ quan chính quyền địa phương (theo những nguyên tắc về phân chia thẩm quyền rất phức tạp, trao thẩm quyền cho chính quyền cấp vùng và cấp xã nhiều hơn là cho chính quyền cấp tỉnh), dễ dẫn đến kết quả là có sự cạnh tranh nhau giữa các địa phương, nhiều khi có sự đùn đẩy nhau, địa phương nào cũng muốn đẩy phần chi phí đắt đỏ nhất, ít được ưu tiên nhất cho địa phương khác: chúng ta có thể nhận thấy rõ thực trạng này trong vấn đề giải quyết nhà ở cho người nghèo.

Vấn đề sẽ trở nên đặc biệt phức tạp khi nhà nước huy động sự tham gia của các cơ quan chính quyền địa phương vào việc thực hiện chính sách phát triển mang tính ngành, lĩnh vực; chẳng hạn như chính sách đô thị, rõ ràng việc phân cấp, phân quyền giữa các địa phương đã ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả thực hiện chính sách này. Đối với vấn đề này, để bảo đảm sự phối hợp thống nhất, người ta cũng áp dụng biện pháp ký hợp đồng (hợp đồng của khu phố, hợp đồng của thành phố ...). Tuy nhiên, việc ký hợp đồng này cũng không đủ để phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của các bên, hơn nữa cũng không giúp nhà nước có được những phương tiện cần thiết để bảo đảm đạt được những mục tiêu đề ra trong việc thực hiện các chính sách của mình¹.

Xuất phát từ thực trạng nêu trên, khi thực hiện phân cấp, phân quyền cho địa phương, nhà nước trung ương phải đặc biệt chú ý đến hai vấn đề.

Khi nhà nước phân quyền cho địa phương thông qua việc ban hành một quy định khung áp dụng trên toàn quốc, thì việc thực hiện quy định đó chỉ thực sự có hiệu quả nếu quy định đó thể hiện rõ ràng những mục tiêu cụ thể cần đạt được, những công cụ, phương tiện cần thiết cho việc thực hiện các mục tiêu đó và nhà nước phải thường xuyên kiểm tra, đánh giá chặt chẽ những kết quả đạt được từ phía các địa phương trong việc thực hiện các thẩm quyền được phân cấp. Như vậy, một lần nữa lại đặt ra đòi hỏi cấp thiết đối với nhà nước phải nắm rõ tình hình thực tế.

Trong mọi trường hợp, cho dù việc phân chia thẩm quyền giữa các địa phương có hợp lý, chặt chẽ đến đâu, thì nhà nước trung ương vẫn luôn phải là một yếu tố trung tâm, mấu chốt trong mọi cơ chế phối hợp, phân chia thẩm quyền, nguồn tài chính. Ký kết

1. Đạo luật về đô thị ngày 13-7-1991 quy định trong một số trường hợp, nhà nước có thể can thiệp, thay thế vai trò của các cơ quan chính quyền địa phương, hoặc thậm chí có thể quyết định áp dụng những chế tài mang tính tài chính.

hợp đồng là phương tiện duy nhất để vừa bảo đảm sự phối hợp thống nhất giữa các địa phương, vừa bảo đảm quyền tự do thoả thuận, tự chủ của các địa phương trong việc thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp. Tuy nhiên, trong lĩnh vực này, cho đến ngày nay, vẫn còn có nhiều điểm chưa được nhận thức đúng đắn: số lượng hợp đồng ký kết quá nhiều, hầu như mỗi bộ, ngành trung ương đều đưa ra những hợp đồng riêng của mình để ký kết; thiếu sự phối hợp đồng bộ trong việc lựa chọn cơ quan chính quyền địa phương để ký kết hợp đồng, chính quyền cấp vùng, chính quyền cấp tỉnh hay chính quyền cấp xã ?; các mục tiêu không được xác định rõ ràng cụ thể; sự yếu kém của các cơ quan quản lý nhà nước chịu trách nhiệm thực hiện hợp đồng; không chú trọng công tác kiểm tra, đánh giá kết quả thực hiện hợp đồng ...

Nhà nước trung ương cũng chỉ là một đối tác trong nhiều đối tác khác của chính quyền địa phương. Một trong những nhiệm vụ chiến lược của nhà nước là phải xác định rõ các mục tiêu cần đạt được, bảo đảm sự phối hợp hoạt động đồng bộ giữa các ngành, các cấp, tăng cường phổ biến, vận dụng rộng rãi những kinh nghiệm đạt được, chú trọng công tác kiểm tra, đánh giá. Nhà nước cần phải cải tiến phương thức quản lý, điều hành của mình ngay từ cấp trung ương, cử cán bộ đi sâu, đi sát đến từng địa phương, chứng tỏ là người đối thoại tin cậy của các cơ quan chính quyền địa phương.

Cho dù có thực hiện chính sách phân cấp, phân quyền cho các địa phương đến mức độ nào, thì nhà nước vẫn phải là nhà nước đơn nhất, là người bảo đảm cho lợi ích chung, bảo đảm công bằng xã hội và sự gắn kết trong nội bộ quốc gia.

Bên cạnh đó, nhà nước cũng phải huy động các chính quyền địa phương tham gia vào việc thực hiện các chính sách quốc gia, thông qua hình thức ký hợp đồng.

Tuy nhiên, khi thực hiện điều đó, nhà nước phải có đủ khả năng để bảo đảm sự phối hợp thống nhất hoạt động giữa các ngành, các cấp chính quyền, trên cơ sở một tầm nhìn chiến lược,

tránh quay trở lại xu hướng tập trung quyền lực về trung ương, chứng tỏ là một đối tác tin cậy, có trách nhiệm, hợp tác hiệu quả với chính quyền địa phương.

Trên cơ sở những phân tích nêu trên, có thể dự kiến ở đây ba kịch bản phát triển liên quan đến vai trò và vị trí của nhà nước trong những năm tới.

Kịch bản thứ nhất, nhà nước trung ương sẽ giảm thiểu vai trò can thiệp của mình, chỉ còn đóng vai trò phụ, ngoài rìa. Thị trường sẽ đóng vai trò điều tiết chủ yếu, xã hội sẽ tự tìm ra cơ chế tự điều chỉnh. Nhà nước sẽ chuyển một phần lớn thẩm quyền của mình cho Liên minh châu Âu và cho các cơ quan chính quyền địa phương (nhiều cơ quan chính quyền địa phương đã hoặc đang trở thành một dạng chính quyền của một bang nằm trong liên bang).

Kịch bản thứ hai, nhà nước thu lại những thẩm quyền, quyền hạn, tập trung về trung ương, thực hiện vai trò quản lý thống nhất đất nước. Trước những mất cân bằng nghiêm trọng về kinh tế, xã hội, nhà nước ngày càng tăng cường sự can thiệp vào các lĩnh vực kinh tế, xã hội, giảm thiểu sự chia sẻ thẩm quyền với các thiết chế của Liên minh châu Âu. Với kịch bản này, thì sẽ khó có thể xây dựng được một Liên minh châu Âu theo đúng nghĩa của nó. Nhà nước sẽ thu lại những thẩm quyền đã phân cấp, phân quyền cho địa phương, tập trung về trung ương để giải quyết tất cả những vấn đề khó khăn phức tạp đặt ra do chính sách phân quyền.

Kịch bản thứ ba, đó là kịch bản về một vai trò mới, một vị trí mới của nhà nước.

Nhà nước sẽ không chỉ huy nền kinh tế, cũng sẽ không lấn át vai trò của xã hội.

Những thách thức đặt ra trước sự cạnh tranh kinh tế toàn cầu, những nguy cơ đối với sự công bằng xã hội, sự gắn kết trong nội bộ quốc gia đòi hỏi nhà nước phải thực sự đóng vai trò là người nhạc trưởng, điều chỉnh đời sống kinh tế, xã hội, cung cấp dịch vụ công.

Để hoạt động quản lý của nhà nước đạt hiệu quả nhất, nhà nước phải chia sẻ nhiệm vụ với các cơ quan khác: với Liên minh châu Âu (để thực hiện được việc này, nhà nước phải thực sự có quyết tâm) và với các cơ quan chính quyền địa phương, trong khuôn khổ tôn trọng sự tồn tại của một nhà nước đơn nhất.

Nhà nước sẽ chỉ bảo đảm được uy tín và tính pháp lý của mình nếu tiếp tục quá trình tự đổi mới không ngừng, bảo đảm tuân thủ nghiêm ngặt những nguyên tắc vừa trình bày ở trên.

Chương II

Nhà nước hiện đại

Phương hướng hiện đại hoá phương thức hoạt động của nhà nước

Hiện đại hoá, đổi mới phương thức hoạt động của nhà nước hiện đang là ưu tiên hàng đầu của Pháp (cũng như phần lớn các nước thuộc Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế châu Âu - OCDE). Quá trình này đòi hỏi phải thực hiện *bốn điều kiện*.

Điều kiện về dân chủ. Cuộc khủng hoảng về uy tín, vai trò của nhà nước là một trong những biểu hiện của một cuộc khủng hoảng khác rộng lớn hơn, cuộc khủng hoảng về lòng tin, cuộc khủng hoảng ảnh hưởng đến nền dân chủ. Để giải quyết cuộc khủng hoảng này, đòi hỏi phải có các giải pháp chính trị và thể chế, là những vấn đề vượt ra ngoài phạm vi của bản báo cáo này. Vấn đề cơ bản ở đây là việc hiện đại hoá, đổi mới phương thức quản lý của nhà nước phải nhằm mục tiêu cuối cùng là góp phần tăng cường nền dân chủ, đặt người dân vào trung tâm của mọi hoạt động của nhà nước.

Điều kiện về tính hiệu quả. Khôi phục tính pháp lý, uy tín của nhà nước như đã trình bày ở Chương I, sẽ chỉ là một dự án nằm trên giấy, nếu nhà nước không chứng tỏ được rằng mình thực sự có khả năng thực hiện được những mục tiêu bảo đảm lợi ích

chung mà người dân cho rằng nhà nước là người có khả năng nhất, thậm chí là người duy nhất có khả năng theo đuổi những mục tiêu đó. Hiện nay, cuộc khủng hoảng về hiệu quả hoạt động của nhà nước đang trong tình trạng đáng lo ngại. Trong một số lĩnh vực, có một khoảng cách lớn, thậm chí là một sự đối lập giữa những mục tiêu đề ra và kết quả đạt được. Trước sự biến chuyển phức tạp của tình hình kinh tế, xã hội, trước yêu cầu phải chia sẻ thẩm quyền với các cơ quan khác, nhà nước cần phải đổi mới tổ chức bộ máy, đổi mới phương thức hoạt động của mình. Để làm được việc này, cần phải tuân thủ chặt chẽ những nguyên tắc đã được trình bày ở Chương I của bản báo cáo này, đồng thời phải bảo đảm tính hiệu quả, coi đó như là một nguyên tắc mới cần phải tuân theo. Trong những điều kiện nào bảo đảm cho nhà nước thực hiện được hữu hiệu vai trò của mình là người nhạc trưởng điều chỉnh đời sống kinh tế, xã hội, bảo đảm sức cạnh tranh của nền kinh tế, cung cấp dịch vụ công, thương lượng, đàm phán, bảo đảm công bằng xã hội, sự gắn kết trong nội bộ quốc gia, đối tác chiến lược của các cơ quan chính quyền địa phương...? Bằng cách nào nhà nước có thể thực hiện được mục tiêu bảo đảm cho lợi ích chung? Đó chính là những nội dung mấu chốt, những mục tiêu quan trọng đặt ra cho công cuộc hiện đại hoá, đổi mới phương thức hoạt động của nhà nước.

Điều kiện về nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế. Hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhà nước đóng vai trò quan trọng trong bối cảnh cạnh tranh kinh tế trên phạm vi toàn cầu. Điều này đặc biệt xác đáng đối với các nước thuộc khối thị trường chung châu Âu.

Giảm thuế, giảm các khoản đóng góp bắt buộc không phải là giải pháp duy nhất, cũng không phải là mục tiêu chính mà nhà nước theo đuổi trong quá trình hiện đại hoá của mình. Thứ nhất, chính khái niệm "các khoản đóng góp bắt buộc" cũng không phải là một khái niệm rõ ràng lắm, việc so sánh với các nước khác trong lĩnh vực này cũng là một vấn đề tế nhị, cần thận trọng. Thứ hai, trong khoảng thời gian từ năm 1982 đến năm 1991, tỷ lệ thu ngân sách từ thuế đã giảm từ 18,1% xuống còn 15,9% GDP

(trong đó các khoản đóng góp bắt buộc chiếm 44%), khoản đóng góp nặng nhất ở đây là các khoản trích nộp về mặt xã hội¹. Thứ ba, ưu tiên chính cần tập trung vào đó là cải thiện mối quan hệ *chi phí-hiệu quả* của dịch vụ công.

Tuy vậy, vẫn rất cần thiết nâng cao hiệu quả, đặc biệt là đối với hoạt động thu ngân sách. Trong khu vực dịch vụ, mỗi năm cần đạt tỷ lệ tăng trưởng trung bình khoảng 2,5%. Tất nhiên, cần phải thừa nhận rằng các cơ quan quản lý nhà nước gặp nhiều khó khăn và có nhiều ràng buộc trong vấn đề này. Nhưng rõ ràng, trong bộ máy nhà nước còn rất nhiều tiềm năng cần khai thác để nâng cao hiệu quả hoạt động. *Vấn đề đặt ra đối với quá trình hiện đại hoá nhà nước là phải biết khai thác tối đa các tiềm năng đó, đem lại sự thịnh vượng cho người dân, nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế.*

Điều kiện về động cơ, tinh thần làm việc của công chức. Phần lớn đội ngũ công chức và những người làm việc trong ngành tư pháp đều cho rằng được làm việc cho nhà nước là một niềm tự hào lớn, một phần thưởng xứng đáng. Nhưng bên cạnh đó vẫn còn có một bộ phận công chức thờ ơ, quan liêu, thiếu trách nhiệm, không có động cơ làm việc. Nguyên nhân có thể xuất phát từ những vấn đề mang tính cá nhân, không hài lòng với điều kiện làm việc, không thoả mãn với mức lương được trả. Tuy nhiên, hiện tượng này còn xuất phát từ một nguyên nhân sâu xa hơn: người ta không chắc chắn, chưa nhận thức rõ được ý nghĩa, vai trò quản lý của nhà nước, đôi khi có cảm giác mình chỉ là một mắt xích nhỏ bé trong một guồng máy rộng lớn, sự thiếu trách nhiệm của mình không ảnh hưởng gì đến hoạt động chung của nhà nước, sự nóng vội trước những hiện tượng tiêu cực, bảo thủ, sách nhiễu dẫn đến thất vọng, chán chường, mất lòng tin. Đó là tình trạng tâm lý, gặp phải ở một bộ phận công chức. Những dự

1. Trong khoảng thời gian từ năm 1982 đến năm 1991, các khoản này đã tăng từ 19% lên 20,9% GDP. Do quỹ lương ít thay đổi và phần chi phí về lương trong GDP giảm xuống, tỷ lệ phần trăm nêu trên cho thấy các khoản đóng góp, trích nộp xã hội tăng lên quá cao trong tổng chi phí lao động.

án hiện đại hoá nhà nước cũng không khỏi nhận được những ánh mắt nghi ngờ từ phía những người đó, cho rằng cuối cùng những dự án đó cũng chỉ nhằm mục đích tiết kiệm, thắt lưng buộc bụng. Do vậy, nhiệm vụ đặt ra đối với công cuộc hiện đại hoá nhà nước là phải khắc phục tất cả những yếu kém nêu trên, tạo ra một động lực mới động viên cổ vũ tinh thần, động cơ làm việc của đội ngũ cán bộ, công chức, nâng cao tinh thần trách nhiệm, phát huy hết sáng kiến và năng lực cá nhân của từng người.

Với bốn điều kiện trên, việc thực hiện một chương trình đầy tham vọng bắt đầu từ năm 1989 về đổi mới hoạt động dịch vụ công đã bước đầu mang lại những kết quả khả quan. Vấn đề hiện nay là phải tiếp tục phát huy những kết quả đã đạt được đó.

1. Tiếp tục theo đuổi chính sách đổi mới hoạt động dịch vụ công

Công cuộc đổi mới hoạt động dịch vụ công đã được tiến hành từ năm 1989 với việc ban hành một Thông tư của Thủ tướng Chính phủ ngày 23-2-1989.

Công cuộc đổi mới này có ba đặc điểm chính:

Được coi là một công việc lâu dài (trong Thông tư ngày 23-2-1989 có nêu "Cần phải có thời gian và sự kiên nhẫn"), nhận được sự quan tâm rất lớn của Chính phủ, thông qua việc tổ chức thường xuyên các cuộc hội thảo, tọa đàm. Tổng cục hành chính công vụ cũng thường xuyên thực hiện công tác khuyến khích, động viên, tuyên truyền giáo dục, vận động, bám sát tình hình, tổng kết đánh giá và phát huy những kết quả đạt được.

Tuy nhiên, những cố gắng đổi mới, hiện đại hoá không chỉ tập trung ở các cơ quan đóng ở trung ương, mà cần phải đa dạng hoá, huy động sự tham gia của các địa phương, các cơ quan nhà nước trung ương đóng ở địa phương. Một xung lực từ trung ương là rất cần thiết, tuy nhiên sự năng động sáng tạo của từng cơ quan nhà nước, huy động sự tham gia trực tiếp của từng cán bộ, công chức cũng là những yếu tố đóng góp không nhỏ trong việc phổ biến tinh thần chính sách đổi mới hoạt động dịch vụ công của nhà

nước, nhiều khi hiệu quả hơn rất nhiều so với những chỉ thị từ cấp trên ban xuống.

Những nguyên tắc cơ bản về tổ chức và hoạt động của nhà nước vẫn còn nguyên giá trị: quy chế pháp lý chung áp dụng cho mọi công chức, nguyên tắc về xác định thang lương, bậc lương cho các ngạch công chức, Pháp lệnh ngày 2-1-1959 về luật tài chính, ngân sách đã không bị bãi bỏ. Cũng như vậy, cho đến trước khi ban hành Đạo luật ngày 6-2-1992, các cấu trúc hành chính cơ bản vẫn chưa bị thay đổi. Rõ ràng, Thông tư ngày 23-2-1989 của Thủ tướng Chính phủ đã xuất phát từ một nguyên tắc cơ cấu tổ chức hiện tại vẫn còn có những điểm hay cần được tiếp tục phát huy.

Có bốn định hướng chính: cải cách mối quan hệ công tác; nâng cao tinh thần trách nhiệm và tính tự chủ của các cơ quan nhà nước; đánh giá hiệu quả thực hiện các chính sách của nhà nước; đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người dân về sử dụng dịch vụ công.

Cải cách mối quan hệ công tác thể hiện dưới nhiều hình thức.

Hình thức đối thoại trong xã hội đã được mở rộng ra nhiều lĩnh vực, nhất là lĩnh vực đào tạo: hai thoả thuận khung đã được ký kết ngày 29-6-1989 và ngày 10-7-1992, theo đó nhà nước sẽ tăng cường nguồn ngân sách (3,2% quỹ lương sẽ được dành cho việc tổ chức đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao tay nghề), trong các bộ, ngành, cơ quan hành chính sự nghiệp sẽ thực hiện các chương trình đào tạo phù hợp với đặc điểm của từng ngành, từng lĩnh vực, dỡ bỏ sự ngăn cách, cách biệt giữa các cơ quan nhà nước.

Bên cạnh đó, ngày 9-2-1990, một thoả thuận khác đã được ký kết về *đổi mới quy định về thang bảng lương công chức*, với lịch trình thực hiện trong thời hạn 7 năm. Thoả thuận quy định các biện pháp cần thiết cho việc đổi mới quy chế, cách tính lương cho phần lớn các ngạch công chức. Nhà nước sẽ dành khoản ngân sách 1,2 tỷ phơăng để trả phụ cấp trách nhiệm và phụ cấp chuyên môn cho công chức. Đây là một trong những bước đi đầu tiên trong quá trình *chuyên môn hoá, chuyên nghiệp hoá hoạt động của công chức*.

Định hướng ưu tiên thứ hai của quá trình đổi mới hoạt động dịch vụ công là *tăng cường tính tự chủ và tinh thần trách nhiệm của các cơ quan nhà nước.*

Nhiều dự án đã được thực hiện, có sự tham gia của hơn 600 cơ quan nhà nước ở trung ương và đặc biệt ở cấp địa phương cùng suy nghĩ, nghiên cứu về nhu cầu, nguyện vọng của người dân, của cá nhân và tổ chức, nhằm xác định những nhiệm vụ cần thực hiện, huy động mọi nguồn lực và các mục tiêu ưu tiên.

Nhiều trung tâm trách nhiệm đã được thành lập (hơn 300 trung tâm). Đây là một sáng kiến đổi mới phương thức hoạt động truyền thống của các cơ quan hành chính nhà nước, dựa trên cơ sở ký kết hợp đồng xác định rõ những mục tiêu cần đạt được và cung cấp những phương tiện cần thiết cho việc thực hiện các mục tiêu đó. Cơ quan hành chính trung ương ký với một cơ quan nhà nước đóng ở địa phương một hợp đồng thời hạn 3 năm, trong đó quy định một khoản ngân sách nhất định, khoán thực hiện một số mục tiêu được xác định cụ thể (điều này đòi hỏi cơ quan hành chính trung ương phải có khả năng xác định các mục tiêu cần đạt được một cách cụ thể nhất). Cần giảm nhẹ các quy định về quản lý ngân sách, kế toán nhằm tăng tính tự chủ về mặt hành chính cho các trung tâm trách nhiệm (quy định ngân sách hoạt động chung, giảm nhẹ việc kiểm tra tài chính, kết dư ngân sách hoạt động, phân cấp quản lý tổ chức, cán bộ ...). Đổi lại, các trung tâm trách nhiệm phải hình thành cơ chế kiểm tra, giám sát phù hợp nhằm quản lý chặt chẽ các nguồn lực, kịp thời tổng kết, đánh giá kết quả hoạt động.

Tăng cường trách nhiệm, xác định rõ mục tiêu cần đạt được đối với từng cơ quan nhà nước, từng cán bộ, công chức cũng đòi hỏi phải thiết lập cơ chế chỉ đạo thống nhất từ trên xuống dưới, thủ tướng chỉ thị cho các tỉnh trưởng, các tỉnh trưởng chỉ thị cho thủ trưởng các cơ quan hữu quan. Nhiều biện pháp đã được thực hiện nhằm tạo ra một khuôn khổ thống nhất, đặc biệt là thông qua việc đào tạo cán bộ trong lĩnh vực quản lý nguồn nhân lực.

Kinh nghiệm thu được từ việc áp dụng mô hình trung tâm

trách nhiệm tạo cơ sở cho việc *tiến hành đổi mới sâu rộng các thủ tục ngân sách và kế toán*: quy định ngân sách hoạt động chung (Luật tài chính năm 1991 và 1992), phân cấp ngân sách hoạt động, phân cấp thẩm quyền quyết định đầu tư của tất cả các bộ, ngành trong thời gian 5 năm, ít nhất là 30% tổng số vốn đầu tư (Nghị định ngày 4-4-1991), đơn giản hoá thủ tục cấp giấy phép, nghiên cứu thử nghiệm chế độ hoá đơn, chứng từ đối với các khoản chi của nhà nước, sửa đổi, bổ sung các quy định về kiểm toán ở các địa phương ...

Thông tư ngày 23-2-1989 quy định chế độ đánh giá, thẩm định là biện pháp đi kèm không thể thiếu được với chế độ tăng cường trách nhiệm. Về vấn đề này, nhiều sáng kiến đã được đưa ra, nhằm đánh giá kết quả của một chính sách mới của nhà nước (thành lập Ủy ban quốc gia đánh giá chính sách đô thị), đánh giá chất lượng các văn bản luật và kết quả thực hiện các văn bản luật đó (Ủy ban quốc gia đánh giá thu nhập tối thiểu), đánh giá kết quả các chương trình hành động của nhà nước (Ủy ban quốc gia đánh giá kết quả nghiên cứu). Nghị định ngày 22-1-1990 đã thành lập ra một cơ quan liên bộ về đánh giá, thành phần gồm Ủy ban liên bộ về đánh giá, phụ trách phối hợp hoạt động của Chính phủ trong lĩnh vực này, Quỹ quốc gia phát triển đánh giá, cung cấp tài chính cho việc thực hiện các dự án của Ủy ban liên bộ về đánh giá và Hội đồng đánh giá khoa học. Hội đồng đánh giá khoa học gồm 11 chuyên gia có tên tuổi, bảo đảm cho sự độc lập và hiệu quả thực hiện các hoạt động đánh giá. Việc tham khảo ý kiến của Hội đồng là bắt buộc đối với mọi dự án nghiên cứu được tài trợ từ Quỹ quốc gia phát triển đánh giá. Hội đồng đưa ra ý kiến thẩm định về kết quả đánh giá. Hàng năm, Hội đồng tổng kết, lập báo cáo về thực tiễn hoạt động và các phương thức đánh giá ở Pháp, công bố công khai cho công chúng biết. Ủy ban kế hoạch nhà nước làm chức năng thư ký thường trực cho Ủy ban liên bộ về đánh giá. Đến nay, một dự án đánh giá đã hoàn thành (đánh giá tác động của công nghệ tin học đối với hoạt động của cơ quan hành chính), bốn dự án đánh giá đang trong quá trình thực hiện, bốn dự án khác đã nhận được ý kiến ủng hộ của Hội đồng đánh giá khoa học.

Việc đánh giá kết quả chính sách của nhà nước không chỉ nhằm nâng cao hiệu quả quản lý mà còn nhằm đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người dân: cải thiện chất lượng dịch vụ cung cấp cho người dân chính là định hướng ưu tiên thứ tư trong chính sách đổi mới hoạt động dịch vụ công. Hiến chương dịch vụ công được thông qua ngày 18-3-1992 xác định bốn hướng chính. Các nguyên tắc cơ bản chi phối hoạt động dịch vụ công vẫn là sự bình đẳng, tính trung lập và tính thường xuyên, liên tục. Cần phải thêm vào đó nguyên tắc công khai, minh bạch và trách nhiệm (bao hàm quyền của người dân được thông tin trung thực, đầy đủ, cơ quan hành chính phải tuân thủ các thủ tục về tranh tụng và hiệp thương, quyền được yêu cầu cung cấp hồ sơ, tài liệu có liên quan), các quyết định phải có căn cứ rõ ràng, có tính đơn giản và tính dễ tiếp cận (nội dung văn bản phải rõ ràng, dễ hiểu, thủ tục phải đơn giản, thuận tiện, các cơ quan hành chính phải gần dân, có mặt khắp nơi trên toàn bộ lãnh thổ), sự tham gia và sự thích ứng (phải có sự hợp tác, phối hợp thực sự giữa nhân viên nhà nước và người dân, nhằm đáp ứng đúng nhu cầu của người dân), uy tín và tạo dựng lòng tin (nhà nước phải quy định rõ ràng, công khai phương thức và điều kiện hoạt động của các cơ quan nhà nước, bảo đảm tính ổn định của pháp luật, bảo đảm nhanh chóng sửa chữa những sai lầm đã mắc phải của các cơ quan nhà nước).

Để thực hiện được các nguyên tắc này, hàng năm, các bộ, ngành phải đề ra các biện pháp cụ thể; lập báo cáo hàng năm trình Thủ tướng Chính phủ, sau đó trình Quốc hội, có ý kiến đóng góp của Hội đồng tham vấn Nhà nước và của Hội đồng kinh tế - xã hội. Hiến chương dịch vụ công còn quy định phải đặc biệt quan tâm đến các hoạt động nhằm tạo điều kiện cho những người chịu thiệt thòi trong xã hội được tiếp cận với các cơ quan nhà nước, cải thiện mối quan hệ giữa cơ quan hành chính và doanh nghiệp, tăng cường công tác pháp điển hoá, hệ thống hoá các văn bản pháp luật, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân trong việc tìm hiểu và thực hiện pháp luật.

Những định hướng ưu tiên nêu trên đều nhằm tiến đến mục

tiêu cuối cùng là hiện đại hoá hoạt động dịch vụ công, hiện đại hoá nhà nước và đã đạt được những kết quả bước đầu.

Như vậy, cần tiếp tục công cuộc đổi mới theo những định hướng trên. Phải tiếp tục phát huy cố gắng (đã tiến hành từ cuối những năm 1970) trong việc tổ chức lại tất cả các cơ quan nhà nước nhằm thích ứng với những nhu cầu đa dạng của người dân, thực hiện tốt hơn những nguyên tắc quy định trong Hiến chương dịch vụ công ngày 18-3-1992. Đây chính là điều kiện căn bản bảo đảm cho tính pháp lý của nhà nước, là một xung lực mạnh mẽ thúc đẩy quá trình hiện đại hoá guồng máy hành chính, nâng cao hiệu quả hoạt động. Tuy nhiên, sẽ có rất nhiều trở lực, khó khăn cần vượt qua, dung hoà giữa đòi hỏi phải tôn trọng nguyên tắc bình đẳng, công bằng với sự cần thiết phải thích ứng với những nhu cầu rất đa dạng, rất khác nhau của từng cá nhân, tránh tự thoả mãn với chính mình, độc quyền thông tin, trình tự thủ tục không rõ ràng, mờ ám.

Ngoài những vấn đề về phương pháp, quá trình đổi mới hoạt động dịch vụ công có hai điểm hạn chế chính.

Quá trình này chủ yếu tập trung vào hiện đại hoá hoạt động quản lý của nhà nước. Trong khi, hoạt động của nhà nước đâu chỉ bó hẹp trong vấn đề quản lý. Quá trình này cũng không đặt ra mục tiêu tối ưu hoá những sự lựa chọn có tính đến những ràng buộc cụ thể, xác định các phương tiện cần thiết cho việc thực hiện dịch vụ; quá trình này theo đuổi mục tiêu hoạch định chính sách và phát huy dân chủ. Như vậy, để hiện đại hoá nhà nước, cần phải có những giải pháp đồng bộ cả về chính trị và hành chính nhằm đổi mới toàn bộ hoạt động của nhà nước.

Nếu không quán triệt nguyên tắc này, công cuộc đổi mới hoạt động dịch vụ công sẽ không đem lại hiệu quả và không thể giải quyết được cuộc khủng hoảng về vai trò của nhà nước hiện nay. Đây cũng chính là khó khăn lớn nhất mà nhà nước đang gặp phải trong việc nâng cao hiệu quả, đổi mới phương thức hoạt động cho phù hợp với điều kiện mới. Nó cũng sẽ không đem lại được ý nghĩa đích thực của hoạt động đánh giá kết quả chính

sách của nhà nước, vốn là mục tiêu trọng tâm của công cuộc hiện đại hoá nhà nước. Nếu việc đổi mới hoạt động dịch vụ công không trở thành một yếu tố cấu thành nằm trong một chỉnh thể hoạt động của nhà nước, nếu nó không góp phần giúp nhà nước đổi mới vai trò, vị trí của mình, thì xét cho cùng hoạt động đánh giá cũng chỉ mang tính quan liêu giống như mọi hoạt động khác, chẳng mang lại một thay đổi đáng kể gì.

Hạn chế thứ hai trong chính sách đổi mới hoạt động dịch vụ công đó là mới chỉ tiến hành những sửa đổi mang tính phiên diện phương thức hoạt động và cơ cấu tổ chức của guồng máy chính quyền. Tình trạng này diễn ra trong thời kỳ đầu khi mới tiến hành công cuộc hiện đại hoá và kéo dài cho đến khi ban hành Đạo luật về phân cấp quyền lực ngày 1-7-1992.

Theo quan điểm của những người đã tham gia soạn thảo Thông tư ngày 23-2-1989, sự phân cấp trách nhiệm sẽ chỉ là hình thức và không có căn cứ tồn tại lâu dài, nếu như không đồng thời đổi mới cơ cấu và phương thức hoạt động của bộ máy nhà nước.

Hơn nữa, có một mối quan hệ chặt chẽ giữa hoạt động của nhà nước và cơ cấu tổ chức của guồng máy chính trị - hành chính: việc đổi mới hoạt động của nhà nước đồng thời cũng đòi hỏi phải đổi mới cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước, như thế mới bảo đảm đồng bộ hai nội dung của công cuộc hiện đại hoá nhà nước.

Như vậy, để thực hiện công cuộc đổi mới hoạt động dịch vụ công, đặt mục tiêu cuối cùng là hiện đại hoá nhà nước, tuân thủ các nguyên tắc về tính hiệu quả và bảo đảm sức cạnh tranh, cần phải đưa ra ở đây thêm hai định hướng quan trọng.

2. Khuôn khổ hoạt động mới cho một nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược

Nhà nước cần phải có một quan niệm mới, một cách nhìn mới về vấn đề lợi ích chung. Để thể hiện được một cách hiệu quả vai trò là người bảo đảm cho lợi ích chung, nhà nước phải chứng tỏ khả năng giải quyết tốt những vấn đề đặt ra, nắm bắt và đánh giá đúng tình hình.

Hoạt động của nhà nước phải mang tính sáng tạo, chứ không được chỉ đi theo một logic duy nhất trong việc giải quyết mọi vấn đề liên quan đến mọi lĩnh vực. Chúng ta có thể rút ra *những đặc điểm căn bản nhất trên cơ sở quan sát những vấn đề thực tiễn đang diễn ra cần giải quyết để từ đó hình thành nên một khuôn khổ hoạt động phù hợp cho nhà nước.*

2.1. Một khuôn khổ hoạt động không phù hợp

Hoạt động của nhà nước hiện nay đi theo một logic bao gồm ba giai đoạn chủ yếu.

Thông qua bỏ phiếu, nhân dân bầu ra các nhà chính trị thay mặt họ thực hiện chức năng bảo đảm cho lợi ích chung. Cũng chính các nhà chính trị là người định ra những mục tiêu chung cho nhà nước.

Việc hoạch định chính sách của nhà nước (trong đó có cả việc ban hành quy phạm pháp luật) được giao cho ba đối tượng chính, tuy từng trường hợp, giữa các đối tượng này có sự phân chia vai trò khác nhau: các nhà lãnh đạo chính trị, guồng máy hành chính cùng với đội ngũ cán bộ quản lý hành chính và các đại diện của các tầng lớp xã hội có liên quan. Các chính sách đã được hoạch định đều phải nhằm đạt được những mục tiêu chung của nhà nước. Sự vận hành của logic nêu trên giữa ba đối tác trong khuôn khổ hoạt động của nhà nước diễn ra thông qua các thủ tục hành chính, tham vấn, hiệp thương hoặc thông qua những con đường không chính thức như gây sức ép, gây ảnh hưởng ... Sự phối hợp hoạt động giữa các nhà chính trị với các công chức cao cấp được thực hiện thông qua các cấu trúc vi mô có nhiệm vụ “biến chì (sự quan liêu, bần giã) thành vàng (chính sách)” hoặc ngược lại: bộ phận văn phòng. Bộ phận văn phòng vừa mang tính hành chính, vừa mang tính chính trị, với những phạm vi quyền hạn được xác định rất không rõ ràng, có nhiệm vụ đưa ra những đề xuất kiến nghị, truyền đạt những chỉ thị, quyết định cho các cơ quan nhà nước, báo cáo tình hình với các nhà chính trị, phối hợp, kiểm tra hoạt động của các cơ quan hành chính trong những lĩnh vực quan trọng.

Công đoạn hoạch định chính sách vừa mang tính chính trị, vừa mang tính hành chính này chủ yếu diễn ra thông qua hình thức trọng tài, trung gian: bộ phận văn phòng thực sự trở thành người trung gian giữa các cơ quan hành chính nhà nước, trước một thực tế là giữa các cơ quan hành chính luôn có những quan điểm khác nhau; đối với cùng một vấn đề, mỗi cơ quan hành chính đều có một quan điểm riêng của mình, không chấp nhận quan điểm của cơ quan khác. Nếu sự khác biệt quan điểm diễn ra giữa hai cơ quan của một bộ, thì văn phòng của bộ đó sẽ là người đứng ra làm trọng tài. Trong trường hợp mỗi bộ trưởng có một quan điểm khác nhau, thì thủ tướng hoặc tổng thống sẽ là người đứng ra làm trọng tài phân giải. Trong mọi trường hợp, đều có kẻ thắng người thua, và cho dù thắng hay thua thì điều đó đều không có lợi, bởi người thua bao giờ cũng có xu hướng muốn lấy lại những gì đã nhượng bộ cho người thắng, và như vậy rõ ràng là sẽ ảnh hưởng đến hiệu quả thực hiện các quyết định được ban hành. Việc thực hiện chính sách của nhà nước thuộc trách nhiệm của từng cơ quan nhà nước, nhất là các cơ quan được gọi là cơ quan “bên ngoài” (Đạo luật ngày 6-2-1992 về tổ chức quản lý hành chính lãnh thổ). Hoạt động của các cơ quan này được hướng dẫn bằng các thông tư, chỉ thị (thường là không thể thiếu được, nhưng đôi khi không thể hiểu được nội dung muốn nói gì) và bị giám sát chặt chẽ bằng những cơ chế kiểm tra ngặt nghèo từ bên trong (kiểm tra của cấp trên, kiểm toán, thanh tra ...) hoặc từ bên ngoài (kiểm tra của các cơ quan tư pháp...).

Phương thức hoạt động như vậy trong một thời gian dài đã phát huy được hiệu quả, bảo đảm được dân chủ, công khai và sự trong sạch trong bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, ngày nay, nó không còn phù hợp trong việc giúp nhà nước thể hiện được vai trò chiến lược của mình là người bảo đảm cho lợi ích chung, bảo đảm công bằng xã hội và sự gắn kết trong nội bộ quốc gia.

Xu hướng “thời gian ngắn” hiện nay dường như đang trở thành phổ biến. Ngày nay, các chính phủ có thời gian tồn tại quá ngắn, nếu so với mức độ phức tạp của các vấn đề kinh tế, xã hội cần giải quyết và khoảng thời gian cần thiết để có thể giải quyết

được các vấn đề đó. Bị sức ép từ mọi phía, những vấn đề thúc bách cần giải quyết ngay, những đòi hỏi không ngừng từ phía báo chí phải chứng tỏ bằng những tuyên bố và hành động cụ thể, các bộ trưởng và nội các của mình không lúc nào có đủ thời gian cần thiết để tiến hành những công việc “dài hơi”, đúng như những gì đã hứa với cử tri. Tất nhiên, tính liên tục vẫn được bảo đảm, các dự án vẫn được hoàn thành, con thuyền vẫn đi đúng hướng. Đạt được điều này chủ yếu là vì định hướng có sẵn rồi, đã được sự thoả thuận rộng rãi, cứ việc đi theo hoặc là nhờ uy tín, ảnh hưởng của một nhà chính trị nào đó hoặc thậm chí có những người, trước sự thúc ép của tình hình, đành bằng lòng làm theo những thói quen, những gì đã sẵn có. Thực tế là chúng ta thiếu những định hướng chiến lược, sự chuyên quyền độc đoán có xu hướng tăng lên.

Hậu quả là các quyết định thường được ban hành ra một cách vội vã, thiếu cơ sở thực tế. Bị thúc ép về thời gian, các nhà chính trị đành bằng lòng dựa vào sự trợ giúp của các công chức, các thành viên nội các của mình và ý kiến tư vấn của các chuyên gia.

Trong mọi lĩnh vực kỹ thuật, tài chính hay pháp lý, thì kinh nghiệm quản lý hành chính vẫn là một yếu tố không thể bỏ qua. Kiến thức quản lý hành chính là yếu tố không thể thiếu được để có thể biến các chính sách của nhà nước thành các văn bản quản lý hành chính, hành vi hành chính cụ thể với một hiệu quả tối đa. Tuy nhiên, những kiến thức quản lý hành chính đó chủ yếu là do kinh nghiệm mang lại, chứ chưa phải là một hệ thống có bài bản nhằm giải quyết một cách căn bản những vấn đề kinh tế, xã hội do thực tiễn đặt ra. Điều này đặc biệt đúng khi kinh nghiệm đó chưa được kiểm nghiệm qua thực tế, bằng việc đánh giá kết quả thu được, lắng nghe ý kiến phản hồi từ người dân.

Tham khảo ý kiến của các chuyên gia là một việc làm cần thiết. Tuy nhiên, cần lưu ý là không phải lúc nào chuyên gia cũng đúng, ý kiến của các chuyên gia không phải lúc nào cũng thống nhất, hơn nữa, những kiến thức mang tính “hàn lâm” chỉ thực sự có ích đối với các nhà chính trị, nếu ý kiến đưa ra hoàn

toàn khách quan, độc lập và được cân nhắc, đối chiếu với ý kiến của các công chức trong chính quyền trong suốt quá trình hoạch định chính sách, ban hành quyết định. Thiếu yếu tố này, sẽ dẫn đến xu hướng các nhà chính trị hoặc là hoàn toàn bỏ qua hoặc là quá lệ thuộc vào ý kiến của các chuyên gia (việc quá lệ thuộc thể hiện ở chỗ chỉ nghe ý kiến một phía, không tính đến những ý kiến của các chuyên gia khác). Việc tham khảo ý kiến, hiệp thương, thảo luận với các đoàn thể, tổ chức xã hội cũng có thể đem lại cho các nhà chính trị những ý kiến bổ ích về thực trạng tình hình xã hội. Tuy nhiên, cần lưu ý là, cho dù việc hiệp thương, thương lượng là rất có ích, nhưng chưa đủ để giúp đưa ra một giải pháp mong muốn.

Nếu thiếu sự phân tích sâu sắc về những vấn đề cần giải quyết, tham khảo những kinh nghiệm đã đạt được ở Pháp cũng như ở nước ngoài, thiếu tầm nhìn dự đoán về những tác động mang lại, thì những quyết định ban hành ra sẽ không thể đáp ứng được những điều kiện cần thiết. Những biện pháp đã được kiểm nghiệm qua thực tế, trở thành khuôn khổ chung cho hoạt động của guồng máy hành chính cũng phải được cân nhắc, vận dụng ở mức độ hợp lý. Trước những vấn đề mới nảy sinh, các nhà chính trị thường thiếu phương tiện để hành động.

Các quyết định của nhà nước được ban hành vội vã, thiếu chuẩn bị chu đáo thường sẽ không được thực hiện nghiêm chỉnh. Trái lại, công việc chuẩn bị các quyết định, nếu quá tập trung vào khía cạnh kỹ thuật, vào các cơ quan trung ương, cũng sẽ không cho phép giải quyết được những khó khăn đặt ra trong quá trình thực hiện, những khó khăn này có thể xuất phát từ việc các giải pháp đưa ra không phù hợp, không rõ ràng hoặc mâu thuẫn nhau..., hoặc do sự phản đối từ phía những người phải thực hiện. Điều này đặc biệt đúng trong trường hợp việc thực hiện chính sách của nhà nước đòi hỏi sự tham gia của nhiều thành phần.

Khó khăn trong giai đoạn thực hiện là không thể tránh khỏi. Vấn đề là từ đó rút ra được những bài học gì. Việc này phụ thuộc rất nhiều vào tinh thần trách nhiệm của các công chức có trách



nhiệm thực hiện quyết định, đồng thời cũng không thể chỉ dựa vào sự phán quyết của người dân trong những lựa chọn chính trị lớn, duy nhất thông qua hình thức bỏ phiếu.

2.2. Khuôn khổ hoạt động cho một nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược

Khuôn khổ hoạt động truyền thống của nhà nước trước đây, nói chung chỉ phù hợp với một xã hội vẫn còn đơn giản, ở đó việc phân chia lĩnh vực quản lý, phân chia trách nhiệm giữa các trung tâm ra quyết định quản lý vẫn còn dễ thực hiện, và người dân vẫn được coi là chủ thể bị quản lý, chứ chưa được coi là chủ thể tích cực của quá trình quản lý.

Tình hình kinh tế, xã hội ngày nay, như đã trình bày ở Chương I của bản báo cáo, đã trở nên hết sức phức tạp, số lượng các trung tâm ra quyết định tăng lên, các vấn đề phức tạp đan xen lẫn nhau, đòi hỏi nhà nước, người bảo đảm cho lợi ích chung, bảo đảm công bằng xã hội, sự gắn kết trong nội bộ quốc gia, phải xác định được những mục tiêu rõ ràng trong hoạt động của mình, có tính đến những yêu cầu về trung hạn và dài hạn, xác định những chính sách ưu tiên, tạo khuôn khổ rõ ràng, chặt chẽ cho các thành phần khác chủ động ra quyết định trong phạm vi thẩm quyền của mình: nhà nước phải chứng tỏ được khả năng của mình trong việc hoạch định các chính sách mang tính chiến lược.

Vấn đề đặt ra ở đây không phải là xác định những mục tiêu mang tính định lượng, cũng không phải là chỉ đạo những đường hướng nhất nhất phải tuân theo. Quyết định ban ra phải rõ ràng, dễ hiểu, dễ thực hiện (đối với chính nhà nước cũng như đối với các thành phần kinh tế, xã hội khác); phát hiện ra những điểm nhạy cảm, những xu hướng xấu trong tất cả mọi lĩnh vực; hoạch định những chiến lược rõ ràng, với những định hướng dài hạn cho tương lai chứ không chỉ giới hạn dựa trên những thông tin có được từ thị trường, đồng thời lường trước được những biến chuyển trong tình hình kinh tế, xã hội; phối hợp với các thành phần có liên quan, hoạch định ra những chính sách đồng bộ, tổng

thể, thống nhất; bảo đảm cho các chính sách đó được thực hiện nghiêm chỉnh, thường xuyên tổng kết, đánh giá những kết quả đạt được: đó là một số những mục tiêu chính mà nhà nước cần theo đuổi, với vai trò là nhà hoạch định chiến lược. Trong một xã hội, ở đó tri thức và hiểu biết là những yếu tố quyết định cho sự phát triển, những mục tiêu nêu trên càng trở nên quan trọng, để bảo đảm sự vận hành có hiệu quả của thị trường, bảo đảm công bằng xã hội, sự gắn kết trong nội bộ quốc gia, bảo đảm thực hiện được tham vọng xây dựng Liên minh châu Âu.

Các quyết định chiến lược, quyết định chính trị thuộc thẩm quyền của chính phủ và nghị viện. Tuy nhiên, guồng máy hành chính cũng có thể chia sẻ kinh nghiệm của mình, đóng góp vào việc hoạch định cũng như thực hiện các quyết định đó, thông qua hình thức “đặt hàng chính trị” của các bộ trưởng đối với các cơ quan hành chính.

Trước tiên, cần có một sự tìm hiểu cặn kẽ, có một tri thức sâu sắc về lĩnh vực và thành phần xã hội là đối tượng tác động của các chính sách của nhà nước. Tri thức, sự tìm hiểu này không chỉ dừng lại ở mức độ nhằm hợp lý hoá các quyết định của nhà nước giống như những gì đã từng diễn ra trước đây: hợp lý hoá những sự lựa chọn về ngân sách, lập chương trình... Tri thức, sự tìm hiểu đó phải đi theo một lôgic khác: để lập chương trình hoạt động của nhà nước, cần phải có một thực tế ổn định, có thể dự kiến trước được, định lượng được và được tổ chức thành từng lĩnh vực rõ ràng. Trong khi đó, sự tìm hiểu mà chúng ta đề cập ở trên lại cho thấy một thực tế vô cùng phức tạp, không ổn định, chủ yếu mang tính định tính và ở đó có sự đan xen của rất nhiều hiện tượng khác nhau.

Nhà nước đóng một vai trò quan trọng trong việc hình thành tri thức. Là người quản lý các thủ tục hành chính, nhà nước lưu trữ một số lượng dữ liệu rất lớn, là chất liệu cho tri thức, sự hiểu biết của xã hội. Với thẩm quyền lập pháp và lập quy, nhà nước có quyền quy định nghĩa vụ đối với các cá nhân, tổ chức phải trình báo cáo, cung cấp thông tin. Là một guồng máy thông tin

thực sự, nhà nước có những cơ quan chuyên phụ trách thu thập dữ liệu và nghiên cứu tình hình (chẳng hạn như Viện thống kê, nghiên cứu kinh tế quốc gia...).

Đây là một nhiệm vụ rất quan trọng của nhà nước, cần phải chú ý nâng cao hiệu quả. Sự phát triển mạnh mẽ của các hệ thống thông tin tự động hoá có nguy cơ đặt nước Pháp, thậm chí cả châu Âu vào tình trạng lệ thuộc vào một số nhà sản xuất thông tin lớn, như Hoa Kỳ chẳng hạn.

Như vậy, những thông tin của các cơ quan hành chính và những tri thức hành chính truyền thống sẽ không còn đủ nữa.

Để bảo đảm tính thích đáng của các quyết định của nhà nước, bảo đảm chất lượng cơ chế kiểm tra, giám sát của nhân dân đối với việc thực hiện các quyết định đó, cơ quan hành chính cần phải tham khảo ý kiến các chuyên gia từ bên ngoài để phục vụ cho công tác thu thập, sản xuất thông tin (được phổ biến thông qua các phương tiện thông tin đại chúng) và hình thành tri thức, sự hiểu biết trên cơ sở những thông tin đó.

Thông tin của nhà nước cần phải được phản biện, những tri thức hành chính cần phải được tăng cường bằng những thành tựu của khoa học, đặc biệt là các ngành khoa học xã hội.

Còn phải đi xa hơn thế nữa. Môi trường tác động của các quyết định của nhà nước không phải là một môi trường bất biến, trái lại đó là một môi trường luôn ở trong trạng thái vận động với những chiến lược hoạt động theo nhiều chiều hướng khác nhau. Cần phải tìm hiểu kỹ, hình thành tri thức về môi trường đó trước khi ban hành quyết định. Sự tìm hiểu, hình thành tri thức đó phải được tiến hành phối hợp với các tác nhân kinh tế, xã hội và chính trị có liên quan. Bất kỳ sự lựa chọn nào trong chính sách của nhà nước đều phải được đưa ra thảo luận. Thảo luận, hiệp thương phải được coi như một phương tiện cơ bản của công tác tìm hiểu, hình thành tri thức. Để hiệp thương, thảo luận có hiệu quả, đòi hỏi phải tìm được những người đối thoại có chất lượng, mang tính đại diện cao. Đối với các chính sách quản lý ngành, lĩnh vực, việc tìm người đối thoại có chất lượng không có vấn đề

gì khó khăn. Tình hình sẽ trở nên phức tạp hơn khi chính sách đó mang tính tổng hợp, liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực, nhiều vùng lãnh thổ. Việc hiệp thương, thảo luận không được chỉ nhằm giải quyết những nhóm lợi ích cục bộ, mà phải đưa ra được những giải pháp tổng thể, mang tính chiến lược để vừa giải quyết những vấn đề trước mắt, vừa dự kiến cho lâu dài. Ngoài yêu cầu về hiệp thương, thảo luận, ngày nay, để bảo đảm tính công khai, bảo đảm pháp chế, các quyết định của nhà nước còn phải được ban hành đúng theo thủ tục do pháp luật quy định. Người dân, đối tượng tác động của các quyết định của nhà nước, phải được tham khảo ý kiến, được bày tỏ nguyện vọng, ý kiến cá nhân của mình về những chính sách, quyết định của nhà nước, về những phương tiện cần thiết cho việc thực hiện các chính sách đó. Điều tra, thăm dò dư luận phải được coi là công cụ cơ bản cho công tác tìm hiểu, hình thành tri thức.

Việc thực hiện các quyết định của nhà nước khó tránh khỏi những khó khăn, không thể lường trước được hết những tác động của các quyết định đó, trước sự đan xen phức tạp của các vấn đề cần giải quyết. Do vậy, khi tìm hiểu, hình thành tri thức, không chỉ tìm hiểu những gì sẽ tới mà còn phải tìm hiểu cả những gì đã qua.

Trước đây, có sự tách biệt giữa giai đoạn hoạch định chính sách và giai đoạn thực hiện chính sách. Ngày nay, cần thiết phải khắc phục tình trạng này, tạo ra mối quan hệ gắn bó hữu cơ giữa hai công đoạn này, hoạch định chính sách và thực hiện chính sách. Cần đề cao công tác thẩm định, đánh giá, coi đó như là yếu tố trọng tâm trong hoạt động của nhà nước.

Ở đây cần phân biệt hai loại đánh giá, thẩm định.

Đánh giá, thẩm định khía cạnh quản lý. Hình thức gần giống với kiểm toán, loại đánh giá, thẩm định này nhằm phân tích những điều kiện thực hiện các chính sách của nhà nước, những kết quả đạt được, hiệu chỉnh, sửa chữa những sai lệch nhằm đạt được hiệu suất cao hơn. Nhanh chóng nhận ra sai lầm, tăng cường thử nghiệm, phân tích, đánh giá những kinh nghiệm đạt

được là những yếu tố góp phần khắc phục, sửa chữa những điều bất hợp lý, lãng phí tiền của trong các lĩnh vực tài chính, pháp lý, hành chính và trong việc thực hiện chính sách của nhà nước. Để nâng cao hiệu quả tác động của các chính sách của nhà nước, rất cần thiết phải tính đến những yêu cầu trên: chính sách ban hành ra đáp ứng được nguyện vọng, nhu cầu của người dân, đó chính là một điều kiện bảo đảm cho chính sách đó được thực hiện có hiệu quả. Tuy nhiên, công tác đánh giá, thẩm định khía cạnh quản lý chủ yếu là một phương thức điều chỉnh mang tính nội bộ áp dụng đối với những người quản lý: trên cơ sở những thông tin, những kết quả thu được từ việc thực hiện một chính sách cụ thể của nhà nước, người ta có thể rút ra những đánh giá, những kinh nghiệm về phương thức thực hiện sao cho có hiệu quả hơn, về tính có căn cứ và các nguyên tắc cơ bản. Công tác đánh giá, thẩm định khía cạnh quản lý phải trở thành mối quan tâm thường trực của tất cả các cơ quan hành chính, đặc biệt là đối với các cán bộ của các cơ quan đó, phải do chính các cơ quan đó chủ động thực hiện, bên cạnh việc thẩm định, đánh giá của các cơ quan thẩm định độc lập.

Việc thực hiện một cách có hệ thống công tác thẩm định, đánh giá này đòi hỏi tuân thủ một số điều kiện. Các cơ quan thực hiện chính sách phải xác định được cho mình những mục tiêu rõ ràng, có một phạm vi thẩm quyền tự chủ nhất định và cần phải có một cơ chế đánh giá kết quả đạt được từ việc thực hiện các mục tiêu đó cũng như sự tuân thủ các quy định hiện hành. Công tác kiểm tra tính hợp lệ phải có nội dung rõ ràng nhằm cung cấp những yếu tố cần thiết cho công tác đánh giá, thẩm định. Tuy nhiên, mối quan tâm về tính hợp lệ không thể là mục đích hoạt động cuối cùng của các cơ quan. Công tác đánh giá, thẩm định phải vạch ra biên giới giữa một bên là thực hiện và một bên là quản lý.

Công tác đánh giá, thẩm định cần phải hướng tới những tham vọng lớn hơn: đánh giá, thẩm định dân chủ. Cần phải đánh giá, phân tích hệ quả tác động của các chính sách của nhà nước đối với những đối tượng là mục tiêu cần hướng tới. Ở đây, đòi hỏi cơ

quan hành chính phải có một công cụ điều chỉnh, đánh giá hệ quả tác động thực sự của một chính sách cụ thể của nhà nước, tìm hiểu dư luận xã hội, từ đó rút ra được những kết luận cần thiết liên quan đến chính sách đó. Việc đánh giá, thẩm định đó phải được giao cho những cơ quan có quy chế độc lập với những người có thẩm quyền ban hành quyết định, chính sách, có uy tín chuyên môn nghề nghiệp cao. Cơ quan đó, nếu có yêu cầu phải mang tính đại diện, thì cũng không thể trở thành một kiểu đại diện cho một nhóm lợi ích cục bộ nào, trái lại vẫn phải bảo đảm nguyên tắc đa dạng về ý kiến trong khuôn khổ hình thức hiệp thương như đã trình bày ở trên.

Công tác đánh giá, thẩm định nhằm làm sáng tỏ các quyết định của nhà nước đôi khi cũng rơi vào những trường hợp mâu thuẫn: trong trường hợp xảy ra khủng hoảng, việc đánh giá, thẩm định sẽ rất khó khăn, xét về nội dung khoa học, thậm chí là không thể thực hiện được, nhưng nó lại vẫn hoàn toàn có khả năng được các nhà chính trị quan tâm; trái lại, nếu việc đánh giá, thẩm định nhằm cải thiện những gì đang vận hành hoặc khắc phục, phòng ngừa những gì không còn vận hành hiệu quả nữa, thì nó có thể được thực hiện trong những điều kiện rất tốt, nhưng chưa chắc đã được các nhà quyết định chính trị quan tâm.

Nói chung, khi thực hiện việc tìm hiểu, hình thành tri thức, cơ quan hành chính phải làm sáng tỏ, chuẩn bị cho các quyết định chiến lược của các nhà hoạch định chính sách: sẽ là không biện chứng khi cho rằng quyết định chính trị là kết quả tổng hợp thuần túy của công tác tìm hiểu, hình thành tri thức, coi công tác đánh giá, thẩm định (cho dù nó rất cần thiết để có được thông tin về hiệu quả hoạt động của nhà nước) như là một biện pháp cứu cánh, có thể thay thế cho việc bầu cử để tạo ra tính chính đáng cho hoạt động của nhà nước. Tất nhiên, phải thừa nhận một điều rằng do tính phức tạp của vấn đề, không dự kiến trước được chắc chắn những tác động thực sự của chính sách sẽ ban hành, dẫn đến xu hướng các nhà chính trị cảm thấy kém tự tin hơn trong việc xác định ra những mục tiêu duy ý chí. *Nhưng dù sao chẳng*

nữa, quyết định chính trị, quyết định duy nhất do những người được nhân dân bầu ra ban hành, sẽ vẫn phải được thực hiện, vẫn là công cụ để giải quyết sự xung đột giữa các nhóm lợi ích khác nhau, trên cơ sở sự lựa chọn hợp lý được thừa nhận.

Như vậy, những điều kiện ưu tiên mà một nhà nước, với vai trò là nhà hoạch định chiến lược, cần tuân thủ là: tính đến những khoảng thời gian hợp lý, đủ dài chứ không được quá ngắn để thực hiện các chính sách của mình, tiến hành công tác tìm hiểu, hình thành tri thức phối hợp với các tác nhân kinh tế, xã hội, thực hiện các chính sách trên cơ sở lắng nghe ý kiến phản hồi từ người dân, đánh giá, thẩm định một cách có hệ thống những chính sách được ban hành.

Để bảo đảm thực hiện được những điều kiện trên, đòi hỏi phải tổ chức lại bộ máy nhà nước, tạo ra sự thay đổi căn bản trong phương thức hoạt động của bộ máy nhà nước.

3. Nhà nước phân quyền

Nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược trước hết phải là một nhà nước phân quyền.

Chuẩn bị cho những lựa chọn chiến lược quan trọng của quốc gia, xây dựng chính sách, ban hành pháp luật nhằm bảo đảm lợi ích chung, bảo đảm công bằng xã hội và sự gắn kết trong nội bộ quốc gia, xác định mục tiêu cho các cơ quan được phân quyền, tăng cường, củng cố công tác đánh giá, thẩm định: đó là những nhiệm vụ chính của các cơ quan bộ, ngành trung ương.

Để thực hiện chính sách của nhà nước, cơ quan hành chính phải gần với cơ sở, gần với thực tiễn: phải trao cho các cơ quan được phân quyền đóng ở địa phương một phạm vi thẩm quyền tự chủ cần thiết, đủ khả năng giải quyết trực tiếp những vấn đề phát sinh ở cơ sở.

Mỗi quan hệ công tác trong hệ thống cơ quan hành chính phải được đổi mới. Mỗi quan hệ giao nhiệm vụ, cấp phát phương tiện theo mô hình Taylo phải được thay bằng mỗi quan hệ mục tiêu-

kết quả, xác định mục tiêu và kiểm tra đánh giá kết quả thực hiện: mỗi cơ quan hành chính phải tự xác định cho mình những mục tiêu rõ ràng và kết quả đạt được là tiêu chí chủ yếu để đánh giá hiệu quả hoạt động của cơ quan đó.

Để thực hiện được việc này, *mỗi cơ quan hành chính phải được trao những thẩm quyền tự chủ nhất định trong quản lý*: thay vì áp dụng mô hình chuyên môn hoá theo chức năng, ngày nay cần áp dụng nguyên tắc “trách nhiệm sử dụng các phương tiện được giao phải đi kèm với quyền hạn quản lý các phương tiện đó”.

3.1. *Đổi mới vị trí, vai trò của nhà nước trung ương*

Ngày nay, các cơ quan bộ, ngành trung ương chỉ nên tập trung vào các nhiệm vụ chiến lược. Về khía cạnh này, có ba định hướng chính.

Cần phải làm rõ mối quan hệ giữa các cơ quan chính trị và các cơ quan hành chính.

Như đã trình bày ở trên, cần hết sức tránh nguy cơ vì những đòi hỏi, yêu cầu trước mắt, cho dù là chính đáng, mà quên đi những mục tiêu mang tính chiến lược dài hạn. Nguy cơ này càng lớn hơn, bởi vì nằm giữa các bộ trưởng (nhà chính trị) và thủ trưởng các cơ quan trung ương (cục, vụ), là bộ phận văn phòng. Số lượng các văn phòng này là quá nhiều và họ thường có xu hướng độc quyền trong các sáng kiến về công tác quản lý hành chính.

Để khắc phục nguy cơ này, để bảo đảm cho các bộ trưởng, cùng với các cơ quan chức năng trong bộ, theo sát được những mục tiêu chiến lược, thì bộ phận văn phòng phải đứng đúng vị trí của mình, *chỉ với vai trò là người tư vấn, tham mưu chính trị cho bộ trưởng, phải thiết lập mối quan hệ trực tiếp giữa bộ trưởng và thủ trưởng các cơ quan chức năng trung ương thuộc bộ. Thủ trưởng các cơ quan này phải được coi như là những cố vấn đương nhiên của bộ trưởng*. Bộ trưởng xác định mục tiêu rõ ràng, giao nhiệm vụ cụ thể cho từng người, quy định thời hạn thực hiện, trên cơ sở đó sẽ đánh giá hiệu quả hoạt động của từng người.

Như vậy, sự phân công trách nhiệm giữa nhà chính trị và nhà quản lý hành chính sẽ trở nên rõ ràng. Nhà chính trị, với tư cách là thành viên chính phủ, chịu trách nhiệm chính trị đối với toàn bộ hoạt động của các cơ quan hành chính dưới quyền, chịu trách nhiệm hình sự đối với những hành vi của mình. Các nhà quản lý hành chính không phải chịu trách nhiệm chính trị một cách trực tiếp. Họ chịu trách nhiệm dân sự và hình sự đối với lỗi cá nhân do họ gây ra, chịu trách nhiệm kỷ luật theo chế độ hiện hành. Họ có nghĩa vụ phải đạt được những kết quả cụ thể trên cơ sở mục tiêu, nhiệm vụ được giao.

Điều này đòi hỏi các mục tiêu, nhiệm vụ đề ra phải rất cụ thể, rõ ràng, hoạt động của bộ phận văn phòng, nội các không được ảnh hưởng đến sự phân công trách nhiệm này.

Tuy nhiên, cũng có một thực trạng là đối với các bộ trưởng, người trực tiếp chịu trách nhiệm chính trị đồng thời lo ngại phải chịu trách nhiệm hình sự đối với những hành vi không phải do mình thực hiện, nên thường do dự trong việc ủy quyền cho các công chức dưới quyền thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Kết quả là quyền lực lại tập trung về một mối, điều này hoàn toàn đi ngược lại tinh thần công cuộc đổi mới hoạt động dịch vụ công đang tiến hành và trái với khuôn khổ hoạt động mới của nhà nước được kiến nghị trong bản báo cáo này.

Việc xây dựng chính sách, quyết định chiến lược không thể tương thích với một cơ cấu tổ chức chính phủ cồng kềnh, không ổn định, nhiều tầng nấc, không bảo đảm hiệu quả phối hợp hoạt động, giải quyết hữu hiệu sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các vấn đề đặt ra.

Số lượng các bộ trưởng và quốc vụ khanh hiện nay là quá nhiều, tạo ra sự chồng chéo về thẩm quyền, tạo ra những "vùng chồng lấn", không phân biệt rõ trách nhiệm của từng người. Liệu có hợp lý không, khi cùng một lĩnh vực trợ giúp xã hội, mà thuộc thẩm quyền của hai bộ trưởng và bốn quốc vụ khanh? Liệu có logic không khi lĩnh vực hợp tác quốc tế có ít nhất ba bộ trưởng phụ trách (ngoại giao, hợp tác, tài chính) với sự trợ giúp của một

hoặc một số quốc vụ khanh ? Việc xé lẻ thẩm quyền giữa các cơ quan sẽ không cho phép có được một cách tiếp cận đồng bộ, mang tính tổng thể, dễ dẫn đến tình trạng khác biệt về ý kiến, lại đòi hỏi phải có sự trọng tài ở cấp liên bộ, và kết quả là gây ra rất nhiều khó khăn cho việc xây dựng các chiến lược tổng thể.

Cơ cấu tổ chức hiện nay của nhà nước không bảo đảm giải quyết được những vấn đề tổng hợp đặt ra. Từ nhiều năm nay, chính sách hội nhập luôn được coi là chính sách ưu tiên. Cơ cấu tổ chức theo ngành dọc truyền thống sẽ không cho phép giải quyết được những vấn đề tổng hợp liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực hoạt động của nhà nước. Hội đồng tối cao về hội nhập đã từng khẳng định giải pháp đưa ra cho vấn đề này là không thoả mãn. Thật vậy, người ta đã thành lập ra đồng thời một Ban Tổng thư ký của một Ủy ban liên bộ, không trực thuộc một bộ trưởng nào và một Ban thư ký nhà nước về hội nhập trực thuộc Bộ trưởng Ngoại giao: sự phân công trách nhiệm giữa hai Ban thư ký này không rõ ràng, không cơ quan nào được trao đủ những thẩm quyền cần thiết để có thể phát huy vai trò là cơ quan liên bộ, huy động, phối hợp hoạt động giữa các bộ, ngành.

Cơ cấu tổ chức của các bộ, ngành rất không ổn định. Trong lĩnh vực xã hội và trang thiết bị, các bộ phụ trách những lĩnh vực này thường xuyên được tách nhập, nhập tách, sự phân chia ranh giới thẩm quyền thường xuyên thay đổi, từ đó dẫn đến những trường hợp xung đột về thẩm quyền, ảnh hưởng đến tính liên tục của hoạt động quản lý hành chính đối với các cơ quan bị tổ chức, cơ cấu lại.

Cần phải chú trọng đến việc tổ chức hợp lý hơn trong vấn đề này.

Điều này đòi hỏi phải cơ cấu, tổ chức lại một cách căn bản, đồng bộ tất cả các cơ quan hành chính trung ương. Các cục, vụ, cơ quan hành chính trung ương phải thực sự trở thành những cơ quan có nhiệm vụ chủ yếu là hoạch định chiến lược, phải trao cho các cơ quan này một phạm vi thẩm quyền đủ rộng, có sự phối hợp hoạt động với nhau để thực hiện những nhiệm vụ chung. Nhiệm

vụ sẽ được phân công theo hướng các cơ quan trung ương đóng vai trò là bộ tham mưu, hỗ trợ, thúc đẩy, còn các cơ quan địa phương trực tiếp chịu trách nhiệm thực hiện các chính sách được hoạch định ra.

Tuy nhiên, việc cơ cấu tổ chức lại như trình bày ở trên vẫn chưa đủ để bảo đảm cho các cơ quan trung ương thực hiện hiệu quả nhiệm vụ hoạch định chiến lược, mà còn cần phải củng cố, tăng cường vị trí, vai trò của các cơ quan nghiên cứu, dự báo, hiệp thương, đánh giá, thẩm định.

Điều này đòi hỏi phải đổi mới công tác lập kế hoạch.

Ngày nay, lập kế hoạch là một trong số rất ít những việc của công tác tìm hiểu, hình thành tri thức được thực hiện có sự phối hợp giữa các công chức, các chuyên gia, các tác nhân kinh tế và xã hội, trở thành một nguyên tắc cho khuôn khổ hoạt động mới của nhà nước. Những thay đổi về tình hình kinh tế, xã hội trong vòng 20 năm qua đã làm giảm đi tính thích đáng của các tri thức, các công cụ đã từng được sử dụng và tạo ra sự thành công của công tác lập kế hoạch trong những năm 1960. Sự suy giảm vai trò của các cơ quan đại diện cho các nhóm lợi ích xã hội cũng kéo theo sự lỗi thời của các phương thức hiệp thương truyền thống đã từng được cơ quan lập kế hoạch sử dụng. Từ nhiều năm qua, chúng ta đang rất cố gắng trong việc xác định được những mục tiêu, tìm ra được những phương pháp cho một công tác lập kế hoạch thực sự mang tính chiến lược, định lượng hơn, có lựa chọn hơn, đáp ứng tốt hơn những yêu cầu của quá trình xây dựng Liên minh châu Âu, phối hợp tốt hơn với công tác đánh giá, thẩm định. Để khuôn khổ hoạt động mới của nhà nước khẳng định được vai trò của mình, thì công tác lập kế hoạch chiến lược phải có ảnh hưởng thực sự tới việc hoạch định, xây dựng chính sách.

Lập kế hoạch chỉ là một chức năng của công tác tìm hiểu, hình thành tri thức mang tính chiến lược, nhưng đó là một chức năng cơ bản, nhất là đối với nhà nước trung ương. Tất cả các bộ, ngành trung ương đều phải nỗ lực trong công tác này, đặc biệt là các bộ, ngành phụ trách các chính sách xã hội và những vấn đề châu Âu.

Trước hết, phải nói đến nỗ lực trong việc mở rộng quan hệ với các đối tác bên ngoài: quan hệ với các trường đại học, các viện nghiên cứu, các tổ chức nghề nghiệp; thể chế hoá việc mời chuyên gia thẩm định từ bên ngoài, nhà nước phải công bố công khai việc thẩm định, kết quả thẩm định và thể hiện quan điểm của mình; mời các chuyên gia ngoài chính quyền tham gia đảm nhận một số chức vụ công cộng.

Về điểm này, nền hành chính Pháp đã đi chậm hơn so với các nước khác, như Mỹ với tầm quan trọng của chức năng “hoạch định chính sách” (*policy-making function*), Đức và Nhật Bản với vai trò quan trọng của việc mời chuyên gia tư vấn, thẩm định từ bên ngoài.

Việc hoạch định chiến lược đòi hỏi phải có thời gian, do đó khuôn khổ ngân sách hàng năm theo cách làm truyền thống không còn phù hợp nữa. Cần phải phát triển việc lập ngân sách cho nhiều năm.

Một số công cụ lập ngân sách nhiều năm đã được phát triển và ứng dụng. Có những công cụ được quy định trong Đạo luật về tổ chức năm 1959, có những công cụ thì chưa được quy định: ngân sách đánh giá, kết dư ngân sách, luật về chương trình ngân sách, giấy phép lập chương trình ngân sách, hợp đồng kế hoạch, kế hoạch nhiều năm (tuyển dụng giáo viên, xây nhà tù).

Thực tế cho thấy luôn có một khoảng cách giữa các mục tiêu tài chính ban đầu đặt ra với khoản tiền thực chi quyết toán cuối cùng, đặc biệt vì những lý do điều chỉnh mang tính tình thế. Trong trường hợp đó, các công cụ ngân sách nhiều năm sẽ hạn chế ở vai trò là điểm quy chiếu.

Việc lập ngân sách nhiều năm quá cứng nhắc cũng như việc lập ngân sách hàng năm nhưng phải sửa đổi, bổ sung thường xuyên trong năm, cả hai việc này đều nên tránh. Cần phải xác định cụ thể hình thức, nội dung của việc lập chương trình ngân sách, tạo điều kiện cho việc ban hành các quyết định chiến lược, nâng cao động cơ làm việc cho các nhà quản lý.

3.2. Cần đoạn tuyệt với chính sách tập quyền

Quan điểm về nhà nước phân quyền đã ra đời từ rất lâu. Tuy nhiên, thời đó, phân quyền mới chỉ được coi như là một kỹ thuật thuần tuý nhằm hợp lý hoá cơ cấu tổ chức quản lý nội bộ của nhà nước, phân công hợp lý hơn nhiệm vụ thực hiện đồng đều trên phạm vi toàn lãnh thổ quốc gia. Trên thực tế, vẫn có sự tập quyền tối đa, mọi thẩm quyền cũng như việc quản lý các phương tiện vật chất và con người đều thuộc về trung ương. Nguyên tắc bình đẳng đã được áp dụng đến mức độ cực đoan: không chỉ bản thân pháp luật phải là của tất cả mọi người, mà việc áp dụng pháp luật cũng phải được quy định một cách chặt chẽ, nếu không muốn nói là phải do chính các cơ quan trung ương trực tiếp đảm nhận, được coi là các cơ quan duy nhất bảo đảm một sự thực hiện công bằng, tránh mọi sự phân biệt đối xử: các hồ sơ đều được dồn về Pari để giải quyết, dẫn đến việc giải quyết mang tính quan liêu đối với một vấn đề muôn thuở giữa cái thống nhất và cái đa dạng. Hệ quả tất yếu là trong việc quản lý ngân sách và quy chế hoạt động công vụ, nguyên tắc phổ biến là phải tuân theo sự chỉ đạo của trung ương. Các cơ quan đóng ở địa phương chiếm 95% số công chức nhà nước nhưng chỉ có vai trò là người thừa hành một cách thụ động.

Đây là một điều rất không hợp lý. Trong khoảng thời gian từ năm 1964 đến năm 1992, nhà nước đã có những cố gắng lớn trong việc thực hiện phân quyền theo hướng phân chia đồng đều trách nhiệm hơn. Biểu hiện rõ rệt nhất là việc thực hiện chính sách đổi mới hoạt động dịch vụ công và việc hình thành từ năm 1989 rất nhiều các trung tâm trách nhiệm trong các cơ quan đóng ở địa phương.

Tình hình hiện nay đòi hỏi phải đi xa hơn nữa. Nếu các cơ quan, ban ngành trung ương ôm đồm hết cả trách nhiệm thừa hành, thực hiện và trách nhiệm quản lý, thì sẽ không thể tập trung làm tốt được chức năng chính yếu của mình là xây dựng, hoạch định chính sách (hơn nữa, các cơ quan, ban ngành trung

ương cũng không thể thực hiện được tốt chức năng xây dựng, hoạch định chính sách nếu thiếu ý kiến thực tế từ phía các cơ quan đóng ở địa phương, gần cơ sở, sát với thực tiễn hơn). Sự ôm đồm trách nhiệm, tập trung hết về trung ương như vậy sẽ ảnh hưởng đến mục tiêu “nhà nước có mặt khắp nơi trên toàn lãnh thổ”, trong khi các cơ quan chính quyền địa phương, người đối thoại, nhiều khi là đối tác của nhà nước đang chờ đợi rất nhiều sự có mặt đó của nhà nước ở địa phương. Trong lĩnh vực chính sách xã hội, nhu cầu tăng lên rất nhanh cùng với sự thay đổi về bản chất, trong khi đó thì sự phân chia thẩm quyền lại không rõ ràng, chồng chéo. Các cơ quan chính quyền địa phương và các đoàn thể xã hội chờ đợi ở các cơ quan nhà nước trung ương khả năng xác định một khuôn khổ chung cho việc phối hợp hài hoà hoạt động giữa các cơ quan đoàn thể đó, đổi mới cách thức can thiệp của mình cho phù hợp với những nhu cầu đặc thù của từng địa phương, từng khu vực.

Như vậy, đã đến lúc cần phải đoạn tuyệt với chính sách tập quyền.

Điều này hoàn toàn không ảnh hưởng gì đến chức năng của nhà nước - người bảo đảm công bằng, bình đẳng, bảo đảm lợi ích chung, bảo đảm công bằng xã hội và sự gắn kết trong nội bộ quốc gia: phân quyền không làm tan vỡ nhà nước. Nhiệm vụ xây dựng, hoạch định chính sách, ban hành pháp luật có hiệu lực áp dụng chung, phân chia quyền hạn, trách nhiệm cho các cơ quan vẫn là những nhiệm vụ thuộc về nhà nước trung ương. Người dân cũng chỉ chờ đợi ở nhà nước sự thực hiện tốt hơn những nhiệm vụ cơ bản này.

Còn việc thực hiện chính sách phải được giao cho các cơ quan, ban ngành các cấp, trừ trường hợp ngoại lệ. “Thực hiện” ở đây không có nghĩa là “thừa hành”. Cơ quan ban, ngành các cấp phải thể hiện vai trò chủ động, quyết định những biện pháp nào là phù hợp nhất để đạt được những mục tiêu do trung ương đề ra. Trung ương tránh đưa ra những chỉ thị quá chi tiết, làm cản trở sáng kiến của cơ quan, ban ngành các cấp trong việc thực hiện

chính sách chung. Sự cân bằng này không phải lúc nào cũng dễ dàng đạt được, nhưng lại rất cần thiết để bảo đảm cho cơ quan, ban ngành các cấp thực sự trở thành những tác nhân chủ động, nhưng vẫn không làm ảnh hưởng đến tính thống nhất của các chính sách của nhà nước. Chính sách đô thị được thực hiện từ hai năm qua cho thấy có thể áp dụng những giải pháp táo bạo: chính phủ có thẩm quyền đề ra định hướng chung, bên cạnh đó có thể cho phép cả các khu phố tham gia chủ động, tích cực vào việc thực hiện các chính sách phát triển xã hội. Trong vấn đề đại ngộ công chức, để bảo đảm nguyên tắc công bằng, cũng nên thực hiện chính sách phân quyền trong việc quản lý nguồn nhân lực.

Như vậy, cần tăng cường hơn nữa quyền chủ động, tự chủ của các cơ quan, ban ngành các cấp thông qua cơ chế ký kết hợp đồng quy định cụ thể mục tiêu đặt ra và kết quả cần đạt được. Các cơ quan, ban ngành này, nhất là ở cấp vùng đòi hỏi phải có một năng lực thực sự trong việc nắm bắt và dự báo tình hình, có phạm vi thẩm quyền đủ rộng để chủ động trong việc sử dụng nguồn ngân sách, quản lý các phương tiện được giao, bên cạnh đó hình thành một cơ chế đánh giá, thẩm định khách quan những kết quả đạt được. Điều này đòi hỏi phải cải tổ lại một cách căn bản nội dung quy định trong Hiến chương về phân quyền ngày 1-7-1992, tiếp tục đổi mới, tổ chức lại mối quan hệ giữa trung ương và địa phương trong bộ máy nhà nước.

Chính sách phân quyền có thể thực hiện theo một trong hai hướng.

Phân quyền theo hình thức uỷ quyền trên cơ sở chức năng. Hình thức này phù hợp với những chính sách có nội dung cụ thể được hoạch định dựa trên lợi ích quốc gia chứ không nhằm đáp ứng nhu cầu của một vùng lãnh thổ cụ thể, việc thực hiện chủ yếu do nhà nước đảm nhận (chứ không phải theo hình thức nhà nước cùng tham gia thực hiện với các cơ quan chính quyền địa phương).

Các đơn vị được uỷ quyền có thể là cơ quan của nhà nước, đơn vị hành chính sự nghiệp, cơ sở công nghiệp, thương mại, điều đó cho phép huy động được sự tham gia của người dân vào hoạt

động của các cơ quan, đơn vị này.

Trong một số trường hợp, nhà nước có thể huy động một số cơ quan, cá nhân, tổ chức khác tham gia vào hoạt động của mình thông qua một cơ chế thích hợp.

Như vậy, phân quyền sẽ tạo ra những hình thức hoạt động bổ sung cho nhà nước, dẫn đến việc hình thành nên những cơ quan, đơn vị mới. Những cơ quan, đơn vị này về nguyên tắc phải có quy chế chung: ví dụ như các nhóm lợi ích công cộng. Trong một số trường hợp, vì những lý do đặc biệt, nhà nước có thể huy động sự tham gia của các cá nhân, tổ chức khác, chẳng hạn như các hội đoàn, các hiệp hội. Tuy nhiên, như Tòa kiểm toán đã nhiều lần khẳng định, chỉ áp dụng giải pháp này trong những trường hợp ngoại lệ: việc phân quyền theo hình thức uỷ quyền trên cơ sở chức năng không được dẫn đến chỗ chia nhỏ nhà nước, dẫn đến việc sử dụng công quỹ mà thiếu sự kiểm tra, kiểm soát.

Trong mọi trường hợp, phải rất thận trọng khi lựa chọn, áp dụng hình thức phân quyền theo uỷ quyền này. Việc tổ chức theo lĩnh vực, theo chức năng dễ dẫn đến việc ngăn cách giữa các cơ quan hành chính, giữa các ngạch công chức với nhau, ảnh hưởng đến yêu cầu phát triển cơ chế phối hợp liên bộ trong việc thực hiện các chính sách của nhà nước ở cơ sở.

Mục đích của chính sách phân quyền là tăng cường sự gắn gũi với cơ sở, áp dụng các giải pháp phù hợp với đặc thù của địa phương để giải quyết những vấn đề tổng hợp liên quan đến nhiều ngành, nhiều địa phương (đô thị, hội nhập xã hội, tội phạm ...), tăng cường sự phối hợp giữa nhà nước và các cơ quan chính quyền địa phương: như vậy, ngày nay đang có hai thách thức cơ bản đối với uy tín của nhà nước.

Đối với những hoạt động mang tính lãnh thổ, đòi hỏi sự phối hợp liên bộ và phối hợp với các cơ quan chính quyền địa phương, thì chính sách phân quyền phải đi theo một logic khác: hình thành nên các trung tâm thẩm quyền.

Hiện nay đang đặt ra đòi hỏi phải tổ chức lại các cơ quan phân

quyền. Thực tế là có nhiều hoạt động chung đã được tiến hành. Các ban thực hiện dự án đã được thành lập, người đứng đầu dự án do tỉnh trưởng chỉ định, chịu trách nhiệm phối hợp hoạt động giữa các cơ quan. Tuy nhiên, theo quy định tại Điều 13, Hiến chương về phân quyền, cần phải có cơ cấu tổ chức chặt chẽ hơn cho các trung tâm thẩm quyền theo những thể thức do các cơ quan hữu quan xác định ra: cần phải kiên định đi theo con đường này, tránh tạo ra sự ngăn cách, tách biệt trong hoạt động của nhà nước (ví dụ tách biệt giữa hoạt động kinh tế và hoạt động xã hội).

Từ đó đặt ra vấn đề về vai trò, vị trí của tỉnh trưởng. Sẽ là không thực tế khi cho rằng các trung tâm phân quyền chỉ thuần túy là các cơ quan trực thuộc tỉnh trưởng. Nếu đi theo chiều hướng này sẽ dẫn đến sự biến mất của các cơ quan phân quyền của các bộ đóng ở địa phương, và tạo ra một bộ mới: bộ quản lý lãnh thổ, có ngân sách riêng lấy từ nguồn ngân sách của các cơ quan phân quyền đó. Thế nhưng, mỗi cơ quan phân quyền đóng ở địa phương lại phụ trách một lĩnh vực chuyên môn riêng, với những mục tiêu cụ thể trong việc thực hiện chính sách nhà nước của riêng bộ mình. Sẽ rất không hợp lý nếu đánh đồng những mục tiêu, nhiệm vụ đặc thù này với những mục tiêu, nhiệm vụ của các cơ quan khác trong một khuôn khổ chung như vậy.

Tuy nhiên, tỉnh trưởng, với tư cách là đại diện của chính phủ ở địa phương, vẫn có thẩm quyền đối với các cơ quan phân quyền này. Cơ quan quản lý hành chính theo lãnh thổ của nhà nước sẽ chỉ trở thành người đối thoại có uy tín và đáng tin cậy đối với các cơ quan chính quyền địa phương và các tác nhân xã hội nếu nó được đặt dưới thẩm quyền của một nhà chức trách cụ thể. Cơ chế song trùng trực thuộc của cơ quan phân quyền, về hành chính trực thuộc tỉnh trưởng, về chuyên môn trực thuộc bộ, ngành trung ương chủ quản cần được thiết kế theo hệ thống mạng lưới: hình thức tổ chức này đã được áp dụng có hiệu quả trong các doanh nghiệp lớn, sẽ tập hợp các cơ quan

phân quyền thành các trung tâm thẩm quyền có phạm vi hoạt động đủ rộng.

Bên cạnh đó, còn cần phải giải quyết vấn đề lựa chọn mức độ phân quyền phù hợp.

Về điểm này, theo quy định tại Đạo luật về quản lý hành chính lãnh thổ và Hiến chương về phân quyền, sẽ vẫn duy trì nguyên tắc tư cách độc lập của các vùng lãnh thổ hoạt động của nhà nước (trừ quận), có phân chia thành các khu vực của các cơ quan chính quyền địa phương (vùng, tỉnh); tỉnh là cấp hành chính lãnh thổ có thẩm quyền thực hiện các chính sách quốc gia và của Liên minh châu Âu; trường vùng có trách nhiệm đặc biệt trong việc thực hiện các chính sách về phát triển kinh tế, xã hội và quy hoạch lãnh thổ.

Ủy ban châu Âu cho rằng cần phải xem xét lại các nguyên tắc tổ chức này, cần phải loại bỏ mô hình đại diện của nhà nước đồng nhất trên toàn bộ lãnh thổ.

Các vùng lãnh thổ có đặc điểm rất đa dạng trong mọi lĩnh vực. Việc phân chia các vùng lãnh thổ theo kiểu hình học và đồng nhất thành các đơn vị hành chính giống nhau được áp dụng từ thời kỳ cách mạng, đã có nhiều ưu điểm trong việc khắc phục tình trạng bản vị, cục bộ còn rơi rớt của thời kỳ chế độ cũ, bảo đảm sự gắn kết trong nội bộ quốc gia. Ngoài ra, nó cũng tạo cho các cơ quan hành chính địa phương một vai trò rõ rệt.

Tuy nhiên, sự phát triển đô thị hoá, sự cách biệt quá lớn giữa vùng Ile-de-France với các vùng khác (dẫn đến sự thu hút di dân đến các vùng phụ cận Pari), tính đa dạng của các vấn đề cần giải quyết đã làm giảm đi rất nhiều ý nghĩa của việc phân chia quản lý theo kiểu đồng nhất. Ngày nay, những nhược điểm của mô hình này đã bắt đầu xuất hiện và dần dần lấn át những ưu điểm trước đây: thiếu tính pháp lý cho một số đơn vị hành chính nhà nước, sự hiện diện của nhà nước ở một số cấp chính quyền không đủ mức cần thiết, số lượng nhiệm vụ, trách nhiệm tăng lên, làm cho cơ sở lãnh thổ không còn phù hợp với thực tiễn xã hội học...

Ở đây có thể đưa ra một giải pháp dung hoà để thay thế. Cần phân biệt giữa vùng lãnh thổ đại diện của nhà nước và vùng lãnh thổ thuộc thẩm quyền của cơ quan chính quyền địa phương.

Vai trò của nhà nước đối với các cơ quan chính quyền địa phương không chỉ là vai trò thuần tuý của một đối tác. Nhà nước phải hoạch định ra chiến lược tổng thể cho từng vùng lãnh thổ; thông qua việc ký kết các thoả thuận, xác định mục tiêu, nhiệm vụ để phối hợp hoạt động thống nhất giữa các cơ quan chính quyền địa phương trong việc thực hiện chính sách; bảo đảm tôn trọng lợi ích chung, bảo đảm pháp chế. Nhà nước sẽ thực hiện tốt hơn những nhiệm vụ này nếu xác định được mức độ can thiệp khác với mức độ can thiệp của các cơ quan chính quyền địa phương. Đạo luật ngày 6-2-1992 quy định đối với cấp vùng khả năng có thể liên kết với nhau, trong trường hợp từng vùng không đủ sức giải quyết những vấn đề liên quan đến nhiều vùng khác nhau. Trong trường hợp đó, các đại biểu dân cử địa phương thường có xu hướng chuyển hồ sơ lên cho Pari giải quyết.

3.3. Tạo quyền tự chủ thực sự cho các cơ quan, ban ngành trong quản lý hoạt động của mình

Phân quyền chỉ có ý nghĩa khi trao cho cơ quan, ban ngành các cấp những *thẩm quyền tự chủ thực sự trong quản lý hoạt động của mình*: đây là điều kiện cần thiết để các cơ quan này thực sự trở thành những trung tâm trách nhiệm. Chính sách đổi mới hoạt động dịch vụ công phải nhằm mục đích trao những thẩm quyền rộng rãi hơn, hiện đại hoá hoạt động quản lý nhà nước trong các lĩnh vực quy chế công vụ, biên chế, tiền lương, ngân sách, kế toán. Bên cạnh đó, phải có những sửa đổi, bổ sung cho phù hợp.

Liên quan đến lĩnh vực nhân lực, cần đơn giản hoá cơ cấu công vụ, tổ chức theo từng ngành, nghề lĩnh vực hoạt động khác nhau, tạo điều kiện cho sự điều động công chức. Cần phải tính đến đặc thù của từng ngành, nghề, lĩnh vực hoạt động theo

hướng chuyên nghiệp hoá¹. Điều này đòi hỏi nhà nước phải duy trì đối thoại với các tổ chức công đoàn, ngược lại, các tổ chức công đoàn cũng phải đổi mới cơ cấu tổ chức hoạt động của mình cho phù hợp, có khả năng trọng tài, dung hòa giữa các nhóm lợi ích cục bộ.

Trong lĩnh vực này, không thể thực hiện phân quyền ra quyết định cho đến tận thủ trưởng của từng cơ quan. Cần phải lựa chọn mức độ phân quyền phù hợp, trên cơ sở một cuộc đối thoại thực sự với các tác nhân xã hội. Để thực hiện được vai trò là người quản lý, thủ trưởng các cơ quan, đơn vị phải được sử dụng tất cả những nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định, đặc biệt là quyền đánh giá, thẩm định, quyền quyết định đề bạt cán bộ, quyền xử lý vi phạm.

Việc quản lý các phương tiện hoạt động đặt ra ít vấn đề khó khăn hơn. Việc phân quyền ra quyết định cần phải được thực hiện với những bước đi táo bạo hơn, cho tới tận cấp cơ sở. Trao thẩm quyền cho mỗi đơn vị cơ sở được ra một nhóm văn bản cùng tính chất, để tránh thủ tục rườm rà làm chậm quá trình ra quyết định.

Một mặt cần tăng quyền tự chủ cho các cơ quan, đơn vị thông qua cơ chế ký kết hợp đồng, nhưng mặt khác cần phải tăng cường công tác kiểm tra, kiểm soát trong lĩnh vực chi tiêu, cũng như phải đánh giá, thẩm định kết quả đạt được.

Đây là điều kiện cần thiết để tạo ra mối quan hệ tin cậy giữa các cơ quan trung ương và các cơ quan, ban, ngành các cấp được phân quyền. Trong mỗi cơ quan, đơn vị, cần lập bảng phân công công tác nhằm tạo thuận lợi cho việc thương lượng về dự toán ngân sách với cơ quan hành chính trung ương cũng như ký hợp

1. Theo tinh thần của Thông tư ngày 23-2-1989, để công tác quản lý cán bộ có hiệu quả hơn, trong mỗi cơ quan, đơn vị, cần thực hiện việc quản lý mang tính dự báo: dự báo về việc làm, về biên chế và về nghề nghiệp. Nhiều nơi đã thử nghiệm cách làm này, chẳng hạn như ở Bộ Giáo dục. Tuy nhiên, vẫn còn rất nhiều việc phải làm: một nhóm nghiên cứu về vấn đề này đã được thành lập trong khuôn khổ chuẩn bị cho Kế hoạch lần thứ mười một. Nhóm nghiên cứu này tiếp tục công việc cho đến năm 1993.

đồng quy định về mục tiêu và phương tiện thực hiện. Điều đó cũng tạo thuận lợi cho công tác báo cáo về hoạt động quản lý của các cơ quan, đơn vị các cấp phân quyền, cho phép so sánh về hiệu quả hoạt động của từng cơ quan, là những căn cứ để nghiên cứu, suy nghĩ nâng cao hơn nữa hiệu lực quản lý nhà nước.

Tất cả những định hướng vừa trình bày ở trên đều nhằm giúp nhà nước thực hiện một cách có hiệu quả hơn những nhiệm vụ cơ bản của mình: nhà nước phân quyền với vai trò là nhà hoạch định chiến lược, người bảo đảm cho lợi ích chung.

Sau đây là mười kiến nghị cụ thể nhằm làm rõ hơn những định hướng trên.

Mười kiến nghị

Kiến nghị thứ nhất

Tổ chức hợp lý các cơ quan chính phủ

Chính phủ chỉ nên có tối đa 15 bộ trưởng.

Cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ phải được quy định một cách ổn định.

Bộ trưởng phụ trách các vấn đề châu Âu và bộ trưởng quản lý hành chính lãnh thổ cần được đặt bên cạnh thủ tướng.

Cơ cấu tổ chức của chính phủ dựa trên nhiều tiêu chuẩn, không phải lúc nào cũng dựa trên tiêu chuẩn về tính hợp lý: sự cân bằng về chính trị, những vấn đề ưu tiên, sự đại diện của các nhóm khác nhau.

Tuy nhiên, nhìn chung, số lượng các cơ quan chính phủ là quá nhiều và cơ cấu không ổn định, không bảo đảm thực hiện một cách có hiệu quả những công việc của chính phủ, điều hành guồng máy hành chính, hoạch định chiến lược, giải quyết những vấn đề mang tính liên bộ cũng như thực hiện chính sách châu Âu.

Cần xem xét áp dụng những biện pháp sau đây:

- Số lượng các bộ trưởng trong chính phủ không nên vượt quá 15 người.

- Khi cần phải có một thư ký nhà nước làm phó cho một bộ trưởng, thì đó phải là một Quốc vụ khanh, không có nhiệm vụ, quyền hạn riêng cũng như không có các cố vấn kỹ thuật. Quốc vụ khanh, theo yêu cầu của bộ trưởng, phải đảm nhận giải quyết tốt

những hồ sơ quan trọng và đứng ra bảo vệ các hồ sơ đó trước nghị viện. Quốc vụ khanh không mang hàm bộ trưởng.

- *Cơ cấu tổ chức của các bộ, giống như ở các nước khác, cần phải được giữ ổn định. Chỉ thay đổi cơ cấu tổ chức, nhập, tách, thay đổi phạm vi thẩm quyền của các bộ trong những trường hợp hãn hữu, vì những lý do cấp bách, đặc biệt.*

- *Bộ trưởng phụ trách các vấn đề châu Âu và bộ trưởng quản lý hành chính lãnh thổ cần phải được đặt bên cạnh thủ tướng. Các cơ quan ở Bộ Ngoại giao hiện nay đang phụ trách các vấn đề về châu Âu cần được đặt dưới thẩm quyền của Bộ trưởng phụ trách các vấn đề châu Âu. Bộ trưởng quản lý hành chính lãnh thổ phải được giao thẩm quyền quản lý hệ thống các cơ quan lãnh đạo tỉnh, lãnh đạo vùng.*

Cần giảm nhẹ cơ cấu các cơ quan thuộc Văn phòng thủ tướng. Nhưng ngược lại, trong Văn phòng thủ tướng phải thành lập Cơ quan phụ trách công tác lập kế hoạch và Ban thư ký của Ủy ban liên bộ về đánh giá, thẩm định.

- *Đối với những chính sách thuộc thẩm quyền chính của một bộ trưởng nhưng việc thực hiện đòi hỏi có sự phối hợp liên bộ, thì bộ trưởng hữu quan đó phải được trao quyền chủ trì, phối hợp thực hiện chính sách. Quyền hạn này phải được quy định trong một văn bản cụ thể (nếu thành lập ra một Ủy ban liên bộ, thì Ban thư ký của ủy ban này phải trực thuộc bộ trưởng hữu quan).*

Kiến nghị thứ hai

Tổ chức lại các cơ quan hành chính trung ương

Số lượng các vụ, cục, tổng cục ở trung ương cần giảm đi ít nhất 1/3 trong vòng 5 năm tới.

Cần tổ chức, phân bổ lại biên chế, phương tiện hoạt động, trong đó một phần được chuyển cho các cơ quan, đơn vị các cấp được phân quyền.

Cần tăng cường phối hợp hoạt động có hiệu quả hơn giữa các cơ quan trung ương này.

Trong cơ cấu tổ chức của một nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược, các cơ quan, ban ngành trung ương có nhiệm vụ cơ bản, chủ yếu là xây dựng, hoạch định chính sách, thiết kế, xây dựng các quy phạm pháp luật, xác định những mục tiêu rõ ràng cụ thể cho các cơ quan, đơn vị các cấp được phân quyền, đánh giá, thẩm định kết quả thực hiện các chính sách của nhà nước, tóm lại, phải tập trung thực hiện vai trò là *cơ quan hoạch định chiến lược, cơ quan tham mưu*.

Số lượng các vụ, cục, tổng cục ở trung ương hiện nay quá nhiều và quá cách biệt với nhau, không tạo điều kiện cho việc quản lý tổng hợp.

Số lượng biên chế nhân viên không tương ứng với việc thực hiện chức năng tham mưu: khi thực hiện chính sách được phân quyền, sẽ dẫn đến việc giảm biên chế.

Sự mất cân đối cả về số lượng và chất lượng trong khuôn khổ hành chính của các bộ, ngành là đáng lo ngại; hoạt động của nhà nước trong một số lĩnh vực còn yếu: y tế, xã hội, tư pháp.

Các cục, vụ phụ trách hậu cần và nguồn nhân lực có cơ cấu tổ chức không phù hợp với vai trò của mình trong một nhà nước phân quyền: bảo đảm sự phối hợp hoạt động thống nhất giữa các cơ quan trong vấn đề đào tạo, điều động cán bộ và đánh giá cán bộ, các phương tiện tin học, theo dõi việc thực hiện ngân sách...

Có thể xem xét áp dụng các biện pháp sau đây:

- *Cần giảm tối thiểu 1/3 số lượng các cơ quan hành chính trung ương trong vòng 5 năm tới.*

Để bảo đảm sự phối hợp công tác có hiệu quả giữa các cục, vụ trong cùng một bộ, thì bộ trưởng cần thường xuyên tổ chức các cuộc họp giao ban với tất cả lãnh đạo các cục, vụ; xác định phương hướng, nhiệm vụ chung; thành lập uỷ ban các vụ trưởng, cục trưởng để theo dõi việc thực hiện các nhiệm vụ đó. Uỷ ban này sẽ đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng các dự án tổng hợp liên quan đến các cục, vụ khác nhau. Như vậy, cùng với việc thành lập ra uỷ ban này, vai trò điều phối hoạt động của cơ quan văn phòng bộ sẽ bị thu hẹp lại.

- Trong quá trình thực hiện chính sách phân quyền, các cơ quan hành chính trung ương cần chuyển dần những *phương tiện vật chất và con người cho các cơ quan, đơn vị các cấp được phân quyền* tương ứng với phần nhiệm vụ quyền hạn chuyển giao cho các cơ quan, đơn vị này.

Cuối cùng, cần đổi mới *cơ cấu tổ chức của các cục, vụ phụ trách hậu cần và nguồn nhân lực, thực hiện luôn cả ba chức năng: cán bộ-ngân sách-tin học*. Ba chức năng này hiện nay vẫn còn phân ra nhiều cục, vụ khác nhau.

Kiến nghị thứ ba

Giảm bớt ảnh hưởng của các cơ quan văn phòng bộ

Cần giảm số lượng cán bộ làm việc trong các cơ quan văn phòng bộ xuống còn 100 người.

Hiện nay, đang có hơn 600 người làm việc trong các cơ quan văn phòng bộ. Nhiệm vụ của họ không chỉ là tham mưu, cố vấn cho bộ trưởng: họ còn có chức năng kiểm tra, giám sát công việc của các cơ quan trong bộ, bảo đảm sự phối hợp về mặt hành chính, xác định vị trí, vai trò của các cơ quan, đơn vị trong bộ.

Như vậy, cơ quan văn phòng bộ vô hình trung trở thành rào cản đối với mối quan hệ trực tiếp giữa bộ trưởng và lãnh đạo các cục, vụ thuộc bộ, làm tăng thêm xu hướng cách biệt giữa các cơ quan, đơn vị, xu hướng chuyển hồ sơ lên cho cấp trên giải quyết. Mô hình tổ chức như vậy sẽ thiên về chú trọng giải quyết những yêu cầu ngắn hạn mà coi nhẹ chiến lược dài hạn, làm cho sự phân công nhiệm vụ giữa nhà chính trị và nhà quản lý hành chính trở nên không rõ ràng.

Do cơ quan văn phòng bộ có ảnh hưởng quá lớn như vậy, nên việc thành lập các cơ quan đó phải coi như là trường hợp ngoại lệ trong các nước dân chủ.

Ủy ban đề nghị *số lượng cán bộ làm việc trong cơ quan văn phòng bộ không nên vượt quá 100 người*. Cơ quan văn phòng bộ phải giới hạn vào việc thực hiện chức năng chính của mình, chỉ nên bao gồm một số cố vấn chính trị rất gần gũi với bộ trưởng. Các vụ trưởng, cục trưởng phải được coi như là các cố vấn kỹ thuật thực sự của bộ trưởng.

Kiến nghị thứ tư

Thực hiện chính sách phân quyền

Cơ quan, đơn vị các cấp được phân quyền thực hiện các chính sách của nhà nước thông qua việc ký kết hợp đồng, trong đó quy định rõ những mục tiêu cần đạt được. Các cơ quan này cần được cơ cấu, tổ chức lại nhằm tạo ra các trung tâm thẩm quyền trực thuộc các tỉnh trưởng, vùng trưởng.

Ngày nay, việc phân chia thẩm quyền của nhà nước dựa trên tiêu chí chức năng nhiều hơn tiêu chí lãnh thổ, do vậy, có thể áp dụng hình thức uỷ quyền.

Cần tăng cường khả năng nghiên cứu, nắm bắt tình hình, đánh giá, thẩm định và mở rộng quyền tự chủ cho các cơ quan, đơn vị các cấp được phân quyền.

Nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược trước hết phải là một nhà nước phân quyền, phân chia thẩm quyền, trách nhiệm rộng rãi cho các cơ quan, đơn vị. Trừ trường hợp ngoại lệ, cơ quan, đơn vị các cấp được phân quyền, đặc biệt là các cơ quan, đơn vị gần cơ sở nhất, liên hệ trực tiếp nhất với các cơ quan chính quyền địa phương, phải được giao trách nhiệm thực hiện các chính sách của nhà nước.

Thực hiện chính sách không thuần tuý là sự thừa hành, mà đòi hỏi các cơ quan đó phải có phạm vi quyền chủ động nhất định. *Các cơ quan đó phải có đủ khả năng nghiên cứu, nắm bắt tình hình, phải ký kết hợp đồng với nhà nước quy định mục tiêu và*

phương tiện thực hiện, cần phải thiết lập cơ chế kiểm tra, đánh giá kết quả hoạt động, tăng quyền tự chủ trong quản lý hoạt động.

Ủy ban khuyến nghị xem xét áp dụng các biện pháp sau đây:

- Trong các lĩnh vực mà sự phân chia thẩm quyền, trách nhiệm phải theo tiêu chí lãnh thổ, hoặc các lĩnh vực mang tính liên bộ, thì *cần thành lập ra các trung tâm thẩm quyền* trên cơ sở tổ chức lại các cơ quan, đơn vị các cấp được phân quyền hiện có. Hợp nhất toàn bộ hoặc một phần, cơ cấu, tổ chức lại, có thể thành lập ra một số cơ quan mới nhằm bảo đảm giải quyết hiệu quả hơn các hồ sơ liên bộ, tăng cường đối thoại với các cơ quan chính quyền địa phương.

Các trung tâm thẩm quyền này cần được đặt dưới thẩm quyền của các tỉnh trưởng và vùng trưởng. Các tỉnh trưởng, vùng trưởng này lại chịu sự chỉ đạo của thủ tướng thông qua trung gian là bộ trưởng quản lý hành chính lãnh thổ. Bộ trưởng có nhiệm vụ bảo đảm sự thống nhất về mục tiêu, nhiệm vụ được quy định trong các hợp đồng được ký kết giữa các tỉnh trưởng, vùng trưởng với nhà nước cũng như trong các hợp đồng được ký kết giữa các bộ trưởng với các cơ quan, đơn vị các cấp được phân quyền.

Quyền lực của các tỉnh trưởng, vùng trưởng sẽ được củng cố thêm thông qua việc *kéo dài thời hạn nhiệm kỳ* (nhiệm kỳ từ 4 đến 5 năm là hợp lý, trừ trường hợp đặc biệt), hiệu quả hoạt động của các tỉnh trưởng, vùng trưởng sẽ được đánh giá dựa trên tổng thể những kết quả đạt được (chứ không chỉ dựa trên những khía cạnh đặc thù, phiến diện, chẳng hạn như khía cạnh bảo đảm trật tự công cộng).

- Đối với những lĩnh vực hoạt động mà nội dung không liên quan gì nhiều đến thực tiễn ở cơ sở, thì có thể thực hiện phân quyền, đồng thời dựa trên tiêu chí chức năng và lãnh thổ, thực hiện theo thể thức uỷ quyền. Theo cách làm này, có thể uỷ quyền cho các cơ quan chức năng hoặc các cơ quan khác có quy chế công.

- Trong cơ quan lãnh đạo tỉnh, vùng, cần thành lập một bộ phận phụ trách dự báo và nghiên cứu; *công tác đánh giá, thẩm*

định cũng cần được tăng cường trong các cơ quan, đơn vị các cấp được phân quyền. Điều này đặt ra yêu cầu rất lớn về đào tạo cán bộ. Cần phải thiết lập mối liên hệ giữa cơ quan đánh giá, thẩm định và cơ quan trung gian hoà giải.

- Cần thực hiện phân quyền đối với một số nhiệm vụ, quyền hạn quản lý cán bộ (theo ý kiến của Hội đồng tham vấn nhà nước, có thể phân quyền đối với một số công việc trong công tác quản lý cán bộ, ví dụ như việc đánh giá, so sánh thành tích của các cán bộ được uỷ quyền thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của nhà nước tại địa phương đó).

Trừ trường hợp ngoại lệ, còn lại không nên thực hiện việc phân quyền quản lý cán bộ cho tới các đơn vị cấp cơ sở: mức độ phân quyền phù hợp nhằm bảo đảm sự đại diện của nhà nước tại địa phương được xác định tùy từng trường hợp cụ thể, nhưng đều phải nhằm đạt được mục tiêu tăng cường đối thoại với các tác nhân xã hội ở địa phương.

Ngược lại, trừ trường hợp ngoại lệ, nên thực hiện phân quyền đối với việc quản lý hậu cần, phương tiện vật chất (ngoài yếu tố con người, cán bộ) cho tới tận các đơn vị cơ sở.

Hình thức xác định ngân sách hoạt động chung cần được nhân rộng.

Kiến nghị thứ năm

Lựa chọn cấp độ phân quyền theo lãnh thổ phù hợp

Cần nghiên cứu khả năng tránh đồng nhất hoá sự đại diện của nhà nước trên toàn bộ lãnh thổ.

Cần phân biệt phạm vi lãnh thổ đại diện của nhà nước với phạm vi lãnh thổ thuộc thẩm quyền của các cơ quan chính quyền địa phương.

Hiến chương về phân quyền quy định tiếp tục duy trì cơ cấu tổ chức theo lãnh thổ hiện nay của nhà nước và khẳng định vai trò quan trọng của cấp tỉnh trong việc thực hiện các chính sách của nhà nước.

- Cơ cấu tổ chức như vậy không phù hợp với tính đa dạng của các vùng lãnh thổ quốc gia; Ủy ban kiến nghị nên nghiên cứu khả năng tránh đồng nhất hoá sự đại diện của nhà nước trên toàn lãnh thổ quốc gia.

Giữa các vùng lãnh thổ đều có nhiều đặc điểm khác nhau, xuất phát từ: tiềm lực kinh tế, mức độ đô thị hoá, điều kiện địa lý tự nhiên, địa hình, địa vật, nguồn gốc lịch sử, vị trí gần hay xa thủ đô Paris... Thêm vào đó, phải tính đến vị trí đặc biệt của vùng Ile-de-France. Một vấn đề nữa có ý nghĩa quyết định đó là hiện tượng đô thị hoá, đi kèm theo nó là các vấn đề kinh tế, xã hội, hành chính liên quan.

Trong các vùng có tốc độ đô thị hoá nhanh (chẳng hạn như

vùng Nord-Pas-de-Calais), cấp độ phân quyền đại diện của nhà nước phù hợp nhất là cấp vùng và cấp thành phố. Trong các địa phương khác, nhất là các vùng nông thôn, thì phân quyền đến cấp tỉnh là phù hợp. Ở các vùng này, cấp tỉnh vẫn có vai trò hữu ích đối với nhà nước (một số cơ quan đã hoạt động hiệu quả hơn trên địa bàn liên tỉnh; bên cạnh đó có thể sử dụng năng lực của một chuyên gia làm việc cho một tỉnh để huy động phục vụ cho các tỉnh bên cạnh).

- Để nhà nước thực hiện tốt hơn vai trò là đối tác chiến lược của các cơ quan chính quyền địa phương, bảo đảm khuôn khổ thống nhất cho hoạt động của các tác nhân công và tư, nên phân biệt giữa *phạm vi lãnh thổ đại diện của nhà nước và phạm vi lãnh thổ thuộc thẩm quyền của các cơ quan chính quyền địa phương*.

Có thể xem xét khả năng phân chia lãnh thổ thành 10 vùng hoạt động của nhà nước, với quy mô tương tự như quy mô một tỉnh của Tây Ban Nha, của Italia hay cấp vùng ở Đức, trong phạm vi vùng đó sẽ thực hiện những thẩm quyền trao cho cấp vùng theo quy định của Hiến chương về phân quyền.

Ở cấp độ thấp hơn, sẽ chia thành 50 tiểu vùng, có số dân khoảng 1 triệu người mỗi tiểu vùng, để thay cho cấp tỉnh hiện nay, có nhiệm vụ chủ yếu là thực hiện các chính sách của nhà nước như đã quy định trong Hiến chương về phân quyền. Cấp quận, huyện vẫn sẽ được duy trì, nhưng phải được phân chia lại để giảm số lượng xuống.

Kiến nghị thứ sáu

Phát triển chức năng tìm hiểu, hình thành tri thức về chiến lược trong quản lý hành chính

Ủy ban kế hoạch cần phải được chuyển đổi thành Hội đồng lập kế hoạch chiến lược.

Trong mỗi bộ, ngành, cần thành lập ra một bộ phận phụ trách dự báo và nghiên cứu trực thuộc bộ trưởng.

Cần thành lập mạng lưới các trung tâm đào tạo và nghiên cứu về quản lý hành chính, từ đó hình thành trường đại học thường xuyên về nhà nước và công vụ.

Nên huy động nguồn tri thức của các chuyên gia thuộc các uỷ ban khoa học để làm sáng tỏ những vấn đề cần giải quyết trước khi ban hành quyết định.

Trong một nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược, việc ban hành một quyết định phải dựa trên cơ sở tìm hiểu, nghiên cứu, nhằm mục đích bảo đảm tốt hơn lợi ích chung. *Cần tăng cường năng lực dự báo và nghiên cứu của các cơ quan hành chính, có sự tham gia thẩm định của các chuyên gia từ bên ngoài.*

- *Công tác lập kế hoạch chiến lược* đòi hỏi phải có sự tham gia đóng góp ý kiến của nhiều ngành, nhiều cấp, đây chính là một logic hoạt động mới cho một nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược: cần tăng cường hơn nữa vai trò, vị trí của công tác lập kế hoạch này.

Tuy nhiên, cần đổi mới hình thức tổ chức cơ quan lập kế hoạch hiện nay - Ủy ban kế hoạch - cho phù hợp với tình hình kinh tế, xã hội, sự phân chia thẩm quyền giữa nhà nước, Liên minh châu Âu và các cơ quan chính quyền địa phương.

Công tác lập kế hoạch nhằm mục đích nâng cao hiệu quả hoạt động hành chính, thực hiện đồng thời *ba chức năng*: nghiên cứu dự báo; hiệp thương với các tổ chức nghề nghiệp, công đoàn, các tác nhân kinh tế, xã hội; xây dựng kế hoạch và thẩm định các chính sách trung hạn theo yêu cầu của thủ tướng. Cần phải đổi mới, củng cố và tăng cường phối hợp tốt hơn giữa ba chức năng này, thông qua việc đổi mới cơ cấu Ủy ban kế hoạch hiện nay.

Ủy ban kế hoạch sẽ được chuyển đổi thành *Hội đồng lập kế hoạch chiến lược* (DPS) trực thuộc thủ tướng. Hội đồng này sẽ bao gồm hai đơn vị chính phụ trách các lĩnh vực khác nhau thuộc phạm vi thẩm quyền của Hội đồng (kinh tế quốc tế, xã hội, sản xuất, lãnh thổ và vùng). Đơn vị thứ nhất gồm các *cố vấn chiến lược* chịu trách nhiệm xây dựng chiến lược trung hạn thống nhất, có sự phối hợp chặt chẽ với Văn phòng thủ tướng và các bộ hữu quan, phác thảo nội dung kế hoạch nhiều năm, tham gia vào việc thương lượng ký kết các hợp đồng kế hoạch với các vùng và các doanh nghiệp nhà nước. Đơn vị thứ hai chịu trách nhiệm tập trung các kiến thức về khoa học xã hội, nghiên cứu về quản lý hành chính, tổng hợp đánh giá, dự báo về tình hình phát triển trên thế giới, ở châu Âu và ở Pháp cũng như về hiệu quả của các chính sách của nhà nước. Công việc của đơn vị này sẽ được tiến hành công khai trong nhân dân.

Hội đồng lập kế hoạch chiến lược có nhiệm vụ hình thành cơ chế phối hợp mềm dẻo giữa các bộ, ngành và các trung tâm thẩm quyền của các vùng lãnh thổ trong công tác dự báo, thẩm định, đánh giá. Hội đồng làm việc trong sự phối hợp chặt chẽ với các trường đại học, các trung tâm nghiên cứu, thẩm định của nhà nước, của tư nhân, trong và nước ngoài, thực hiện nhiệm vụ hiệp thương giữa các đối tác kinh tế, xã hội, các vùng, các đối tác châu Âu, quy tụ các nhóm, các ủy ban nghiên cứu vào thực hiện các dự án chung.

Bản thân việc lập dự án cải cách với những nội dung chính vừa trình bày ở trên cũng phải được tiến hành có sự hiệp thương với các tác nhân khác, nhất là các tác nhân xã hội.

Trong mỗi bộ, cần thành lập ra một ban phụ trách dự báo và nghiên cứu.

Ban này làm việc trong sự phối hợp chặt chẽ với Hội đồng lập kế hoạch chiến lược, có nhiệm vụ cố vấn cho bộ trưởng giải quyết những vấn đề về dài hạn, phân tích đánh giá các hệ thống. Ban này cũng có nhiệm vụ phối hợp với ban dự báo và nghiên cứu của Bộ phụ trách các vấn đề châu Âu để xây dựng một chiến lược châu Âu thực sự.

Kết quả thực hiện dự án thử nghiệm từ năm 1973 phối hợp giữa Bộ Ngoại giao và Trung tâm phân tích - dự báo cho thấy để cho ban dự báo-nghiên cứu thực hiện được một cách có hiệu quả vai trò của mình, cần phải tuân thủ một số điều kiện nhất định. Thành viên của ban đó phải được coi như những cố vấn chiến lược thực sự của bộ trưởng, có sự trợ giúp của các công chức giỏi về chuyên môn, các chuyên gia đầu ngành của từng lĩnh vực (các giáo sư đại học, các nhà nghiên cứu, các tác nhân kinh-tế - xã hội). Hơn nữa, cần đặc biệt chú ý việc phối hợp hoạt động của ban này với các cơ quan khác của bộ. Các ban dự báo, nghiên cứu này phải có quyền tiếp cận những thông tin cần thiết.

Cần thành lập một mạng lưới các trung tâm đào tạo và nghiên cứu về quản lý hành chính nhà nước, phối hợp chặt chẽ với các trường đại học. Mạng lưới các trung tâm này sẽ huy động được tiềm năng trí tuệ của các công chức, các giáo sư đại học để tổ chức các cuộc hội thảo, các khoá đào tạo, tập huấn, các chương trình nghiên cứu ứng dụng về các vấn đề liên quan đến nhà nước và quản lý nhà nước, các cơ quan đánh giá, thẩm định chính sách của nhà nước. Các trường hành chính cũng có thể tham gia mạng lưới này, như vậy sẽ tạo thành một kiểu Trường đại học thường xuyên về nhà nước và công vụ.

Đối với một số vấn đề trọng yếu (thường gây nhiều tranh cãi), thì vai trò của các uỷ ban nghiên cứu là đặc biệt hữu ích. Các uỷ

ban này không có xu hướng cạnh tranh với các uỷ ban của Nghị viện hay tự mình đưa ra quyết định. Trường hợp các uỷ ban điều tra của Anh, Nhật Bản, Đức, các nước Bắc Âu cho thấy các uỷ ban này có thể đóng góp vào việc làm rõ những vấn đề cần giải quyết và những quyết định cần ban hành. Chính ngay tại nước Pháp, uỷ ban sửa đổi Bộ luật quốc tịch đã góp phần rất lớn vào việc kết thúc những cuộc tranh cãi căng thẳng, và tập hợp, đưa ra được những ý kiến có chất lượng.

Tuy nhiên, hoạt động của những uỷ ban như thế chỉ đem lại thành công khi tuân thủ một số điều kiện nhất định. Những người được chọn vào uỷ ban phải có trình độ cao, có uy tín, khách quan trong đánh giá và không cần đồng. Các uỷ ban này cần phải có đủ thời gian (trong trường hợp cần thiết, có thể là nhiều năm) và những phương tiện cần thiết cho việc thu thập thông tin và thực hiện mọi hoạt động nghiên cứu cần thiết. Các uỷ ban này phải tiến hành rất nhiều các hoạt động thăm dò ý kiến người dân. Kết quả nghiên cứu của các uỷ ban này phải được công bố công khai cho công chúng.

Kiến nghị thứ bảy

Đổi mới phương thức đào tạo và tuyển dụng cán bộ, công chức

Nhà nước cần ưu tiên đầu tư vào việc đào tạo và phát triển đội ngũ công chức trẻ có năng lực, thông qua các chương trình tổng hợp gắn đào tạo với nghiên cứu và thực tiễn.

Cần thành lập một cơ quan phụ trách nghiên cứu, phân tích, đánh giá, thẩm định các chương trình, dự án nghiên cứu cùng với các công chức cao cấp.

Có thể tuyển chọn những người không nằm trong ngạch công chức đảm nhiệm một số nhiệm vụ công.

Việc đào tạo công chức hiện nay ngày càng tỏ ra không phù hợp, không đáp ứng được nhu cầu giải quyết các vấn đề mới đặt ra. Việc đào tạo bổ sung thông qua các văn phòng bộ cũng không đóng góp gì nhiều vào việc giải quyết thiếu hụt.

Từ khi thành lập Trường hành chính quốc gia, việc tuyển dụng công chức trở nên quá khép kín, hầu như chỉ dành cho những người đã tốt nghiệp Trường này. Hình thức đào tạo, tuyển dụng công chức này chỉ phù hợp với mô hình nhà nước bảo trợ trong nền kinh tế hành chính, kế hoạch hoá. Ngày nay, trước sự thay đổi nhanh chóng của tình hình, như đã trình bày trong bản báo cáo này, mô hình đào tạo, tuyển dụng công chức nêu trên đang bộc lộ rất nhiều nhược điểm.

Thế giới đang trở nên phức tạp hơn, các quốc gia có xu hướng

áp dụng chính sách mở cửa, xu hướng đối thoại, thỏa hiệp giữa các quốc gia, tất cả những đặc điểm mới đó đòi hỏi mỗi quốc gia phải có sự thay đổi về nhận thức, đa dạng hoá loại hình đào tạo, đa dạng hoá nguồn cung cấp cán bộ thay vì chỉ phụ thuộc vào một nguồn duy nhất. Mặt khác, phương thức đào tạo thiên về lý thuyết của Trường hành chính quốc gia và các trường đại học lớn khác nói chung đều không đáp ứng được nhu cầu giải quyết các vấn đề kinh tế, xã hội, các vấn đề trong phạm vi châu Âu với tính phức tạp ngày càng tăng. Sự bất cập trong đào tạo chuyên sâu ngày càng bộc lộ khi hiện nay, sự điều động cán bộ, công chức cao cấp của Pháp trở nên năng động hơn rất nhiều so với các nước khác thuộc châu Âu. Một điểm bất cập nữa: việc đào tạo công chức chủ yếu mang tính quốc gia, nghiên cứu các vấn đề quốc gia, trong khi đó ngày nay những vấn đề cần giải quyết thường có quy mô châu Âu, thậm chí toàn cầu.

Triển vọng xây dựng một nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược trong nền kinh tế thị trường và trong cơ cấu Liên minh châu Âu đòi hỏi phải đổi mới sâu sắc công tác đào tạo và tuyển dụng công chức của nhà nước, giống như một số nước khác đã làm.

- Đổi mới, đa dạng hoá đào tạo ở đây không chỉ đơn thuần là việc đổi mới chương trình đào tạo của Trường hành chính quốc gia, nhằm chú trọng vào một chuyên ngành cụ thể nào đó. Điều này rất cần thiết, nhưng mục tiêu còn phải đi xa hơn thế nữa. *Nhà nước cần phải ưu tiên đầu tư vào đào tạo và phát triển đội ngũ công chức trẻ có năng lực, thông qua các chương trình đào tạo tổng hợp, kết hợp giữa giảng dạy với nghiên cứu và hoạt động thực tiễn, chuẩn bị kỹ càng hơn hành trang cho các công chức trước khi tham gia xây dựng, ban hành quyết định.*

Về điểm này, trên cơ sở kiến nghị thứ sáu và thứ tám, nên thành lập ra các cơ quan nghiên cứu, đánh giá chuẩn bị quyết định mang tính chuyên nghiệp hơn. Đây có thể là một biện pháp để thực hiện chủ trương ưu tiên đầu tư nêu trên. Cần xem xét lại vai trò của các văn phòng bộ trong vấn đề đào tạo. Phải hình

thành một hình thức đào tạo khác mang tính thực tiễn hơn, chất lượng cao hơn và có nhiều cơ hội thành công hơn.

Nhưng để bảo đảm thành công cho mô hình đào tạo này, đòi hỏi chính phủ phải có ưu tiên đặc biệt. Ủy ban kiến nghị thành lập một cơ quan đào tạo có quyền tự do hoạt động, được trang bị mọi phương tiện cần thiết và có sự tham gia của Trường đại học thường xuyên về nhà nước và công vụ. Cơ quan này tiến hành thử nghiệm, phân tích dự báo, đánh giá, thẩm định chương trình, nghiên cứu cùng với sự tham gia của các công chức trẻ. Nội dung đào tạo cần chú trọng việc truyền đạt kinh nghiệm thực tiễn, chứ không nên mang tính lý thuyết. Cơ quan này cũng nên mở cửa rộng rãi cho sự tham gia của các chuyên gia trẻ của khu vực tư nhân. Một mô hình tổ chức như vậy sẽ cho phép từng bước phát triển các phương thức đào tạo mang tính chuyên nghiệp, và đáp ứng tốt hơn nhu cầu của nhà nước và của xã hội.

Để đa dạng hoá nguồn đào tạo và cung cấp cán bộ, có thể mời các chuyên gia có năng lực tham gia thực hiện các nhiệm vụ hoạt động của nhà nước, các chuyên gia này có thể không nằm trong ngạch công chức. Chủ trương mời các chuyên gia không phải là công chức tham gia vào hoạt động của cơ quan hành chính hiện gặp nhiều trở ngại, đặc biệt liên quan đến việc tổ chức biên chế công chức thành các ngạch, bậc mang tính độc quyền, khả năng sẵn sàng nhận nhiệm vụ của các công chức giỏi được trả lương từ ngân sách nhà nước, sự cần thiết phải tôn trọng những yêu cầu về quản lý, tính đặc thù của bộ máy hành chính của Pháp, sự cách biệt về tiền lương giữa công chức hành chính và những người làm trong khu vực tư nhân.

Những trở ngại này khiến rất ít những lần thử nghiệm được thực hiện thành công, do những tính toán chính trị trong việc bổ nhiệm người vào các cơ quan quan trọng của nhà nước hoặc do dư vị của những thất bại trong chính sách “mở cửa ra xã hội dân sự”.

Tất nhiên, chúng ta không có tham vọng hình thành một nền công vụ chuyên nghiệp, nhưng cũng nên chú ý đến các ứng cử viên từ bên ngoài trong việc tuyển dụng vào các chức vụ cao cấp,

các chức vụ mà cho đến nay, cả về mặt pháp lý lẫn trên thực tế, đều dành cho các thành viên thuộc giới công vụ cao cấp, nhất là trong các lĩnh vực liên quan đến quản lý kinh tế, thẩm phán, các vấn đề châu Âu và quốc tế (phương thức tuyển dụng cần được quy định cụ thể).

Áp dụng mô hình này đòi hỏi phải có một sự uyển chuyển trong cách trả lương. Nói chung, vấn đề tài chính cũng không có gì lớn lắm. Trái lại, nhà nước sẽ thu hút được những người đã qua đào tạo chu đáo hoặc đã có những kinh nghiệm chuyên môn, đặc biệt là kinh nghiệm ở nước ngoài. Đối với những người đã hoạt động có hiệu quả trong lĩnh vực của mình, thì những ứng cử viên được tìm kiếm phải thấm nhuần về ý nghĩa và vai trò của nhà nước, để từ đó chấp nhận những sự hy sinh về tài chính, đổi lại sẽ được giao phó những trọng trách trong bộ máy nhà nước.

Kiến nghị thứ tám

Coi trọng công tác đánh giá, thẩm định

Các dự thảo luật mới đều phải được đánh giá, thẩm định trước.

Hệ thống các cơ quan mang tính liên bộ cần được tăng cường, củng cố và tinh giản.

Cần tăng cường công tác đào tạo công chức hoạt động trong lĩnh vực đánh giá, thẩm định.

Công tác đánh giá, thẩm định các chính sách của nhà nước cần được coi trọng hơn nữa. Trong những năm tới đây vai trò của công tác thẩm định sẽ được đặt ra xem xét: hoặc là sẽ trở thành một hoạt động hành chính chính thức giống như mọi hoạt động hành chính khác; hoặc là sẽ trở thành điểm mấu chốt trong khuôn khổ hoạt động mới của nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược: công tác đánh giá, thẩm định sẽ là sự thể hiện ý chí của nhà nước trong việc nâng cao hiệu quả hoạt động của mình, thông qua việc đánh giá chặt chẽ những kết quả thực tế đạt được, lắng nghe ý kiến, nguyện vọng, nắm bắt nhu cầu của người dân, điều chỉnh những chính sách của mình cho phù hợp với tình hình nhằm đạt hiệu quả cao hơn. Việc coi trọng công tác đánh giá, thẩm định như là biện pháp không thể thiếu được trong việc mở rộng phân chia trách nhiệm, sẽ đóng góp vào thành công của việc thực hiện chính sách phân quyền, nâng cao uy tín, tính pháp lý của nhà nước với vai trò là người bảo đảm cho lợi ích chung.

Thành công, hiệu quả của công tác đánh giá, thẩm định phụ thuộc rất nhiều vào *sự quan tâm của thủ tướng*.

Ủy ban kiến nghị một số biện pháp sau đây:

- Trong các dự thảo luật quan trọng, cần đưa vào *các điều khoản quy định chính thức về công tác thẩm định, đánh giá*, kèm theo đó là việc cấp các nguồn kinh phí cần thiết cho việc thực hiện đánh giá, thẩm định.

- *Hệ thống các cơ quan mang tính liên bộ hiện nay cần được tăng cường, củng cố và tinh giản.*

Để tránh cản trở hoạt động, có thể quy định cơ quan đánh giá, thẩm định quốc gia trực thuộc Quốc hội, chứ không trực thuộc chính phủ như trường hợp Cơ quan Tổng kiểm toán của Mỹ. Ủy ban cũng cho rằng nếu Quốc hội cần có các phương tiện cần thiết để thực hiện các nhiệm vụ đánh giá, thẩm định, thì chính phủ cũng phải có những phương tiện phù hợp, các cơ quan trợ giúp có thẩm quyền chủ động cần thiết để bảo đảm chất lượng chuyên môn của công tác đánh giá, thẩm định, bảo đảm tách biệt giữa thời điểm tiến hành đánh giá, thẩm định và thời điểm tiến hành ra quyết định. Xét trên khía cạnh này, hệ thống cơ quan đánh giá, thẩm định hiện nay không đáp ứng được yêu cầu. Hội đồng thẩm định khoa học đóng vai trò là người bảo đảm chất lượng và tính khách quan, độc lập của công tác thẩm định.

Theo quan điểm của Ủy ban cho rằng *cần sửa đổi, bổ sung những thủ tục* đã được áp dụng từ năm 1990. Trong giai đoạn chuẩn bị tiến hành công tác đánh giá, thẩm định, Ban thư ký của Ủy ban liên bộ về đánh giá, thẩm định phải là người cố vấn duy nhất cho thủ tướng trong việc lựa chọn những chính sách cần đánh giá, thẩm định. Sau đó, chính Ủy ban liên bộ về đánh giá, thẩm định sẽ lựa chọn các dự án, nguồn tài chính và phương thức thực hiện. Hội đồng thẩm định khoa học sẽ đóng vai trò là cố vấn của những người chịu trách nhiệm đánh giá, thẩm định và là người xem xét kết quả đánh giá, thẩm định.

- *Cần chú trọng công tác đào tạo cán bộ, công chức làm việc*

trong lĩnh vực đánh giá, thẩm định, tất nhiên không phải với tham vọng là tất cả những người này đều sẽ trở thành các chuyên gia về đánh giá, thẩm định, nhưng để họ hiểu được lợi ích và tầm quan trọng của công tác này và từ đó biết tận dụng nó. Đào tạo ở đây phải chú trọng cả đào tạo cơ bản và đào tạo bồi dưỡng.

Kiến nghị thứ chín

Đặt người dân vào vị trí trung tâm của mọi hoạt động của nhà nước

Nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược phải xây dựng, thực hiện, thẩm định và đánh giá các chính sách dựa trên những đòi hỏi và yêu cầu của người dân.

Hiến chương về dịch vụ công phải được thực hiện nghiêm chỉnh.

Cần có những biện pháp cụ thể nhằm tăng cường thông tin và lắng nghe ý kiến của người dân từ cơ sở.

Nhà nước chỉ thực sự khẳng định được vai trò chính đáng của mình là người bảo đảm cho lợi ích chung khi không tự coi mình là người nắm giữ độc quyền thực hiện vai trò đó. Nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược phải từ bỏ mọi ý tưởng là người bảo trợ cho xã hội, đặt người dân vào vị trí trung tâm của mọi hoạt động của mình.

Theo tinh thần này, bản báo cáo nhấn mạnh đến một số điểm sau đây:

- Nhà nước cần làm tất cả những gì trong phạm vi có thể để huy động sự tham gia của xã hội, *tạo điều kiện cho người dân thực hiện được một cách tích cực vai trò công dân của mình*, đặc biệt là thông qua việc hỗ trợ cho sự phát triển của các hiệp hội, các tổ chức quần chúng.

- Cần nâng cao công tác tìm hiểu, hình thành tri thức, điều kiện cần thiết để có thể xây dựng được những chính sách có hiệu quả, cần phải có sự tham gia của tất cả các tác nhân xã hội vào công tác này. Công tác hiệp thương không được chỉ giới hạn vào các vấn đề trước mắt, mà phải trở thành một hoạt động chính thức. Bên cạnh đó, cũng cần có sự thẩm định của các chuyên gia từ bên ngoài đối với chính quyền.

Việc phân quyền phải nhằm mục đích làm sao cho việc thực hiện các chính sách của nhà nước không chỉ là một sự thừa hành thụ động mà phải được diễn ra một cách chủ động, có sự lắng nghe, nắm bắt nhu cầu của các tác nhân xã hội, tạo ra một phạm vi quyền chủ động cần thiết để có thể đưa ra được những biện pháp thực hiện phù hợp.

Trên cơ sở phân tích những tác động của các chính sách của nhà nước, việc đánh giá, thẩm định phải nhằm điều chỉnh những sự lựa chọn ban đầu cho phù hợp với nhu cầu thực tiễn.

Những nguyên tắc quy định trong Hiến chương về dịch vụ công phải được thực hiện nghiêm chỉnh nhằm tạo ra sự dung hoà giữa yêu cầu tuân thủ nguyên tắc bình đẳng và yêu cầu phải lắng nghe nhu cầu của người dân.

Cần có những biện pháp hữu hiệu nhằm tăng cường hiệu quả công tác thông tin cho người dân ở cơ sở, lắng nghe, nắm bắt được những yêu cầu, đòi hỏi của người dân. Những biện pháp này sẽ bổ sung thêm cho những cố gắng đã tiến hành trong thời gian vừa qua của cơ quan trung gian, hoà giải.

Ủy ban kiến nghị các biện pháp sau đây:

- Các cơ quan lãnh đạo tỉnh, vùng phải công bố công khai báo cáo tổng kết hoạt động của mình: bao gồm báo cáo tổng kết hoạt động hàng năm (việc công bố các báo cáo này được quy định tại Đạo luật ngày 2-3-1982), và bảng phân công công tác giữa các bộ phận trong cơ quan tỉnh, vùng.

- Thành lập bộ phận phụ trách công tác thông tin trong các cơ quan, đơn vị các cấp được phân quyền, theo mô hình ban thông tin, tuyên truyền.

- *Lập các phòng tiếp dân, nhằm giúp các tỉnh trưởng, vùng trưởng trong việc tiếp nhận, tìm hiểu ý kiến của người dân.*

- *Phát triển những thủ tục giải quyết tranh chấp hành chính không mang tính tài phán. Về điểm này, Hội đồng tham vấn nhà nước đang tiến hành một công trình nghiên cứu chuyên sâu, sẽ hoàn thiện trong thời gian tới.*

Kiến nghị thứ mười

Hoàn thiện hệ thống các quy định về quản lý nhà nước

Cần phải phát triển phương thức lập ngân sách cho nhiều năm.

Số lượng các ngạch công chức cần phải được giảm xuống.

Cần tạo điều kiện cho việc điều động công chức được dễ dàng.

Hiện nay, chính các nguyên tắc cơ bản hiện hành về quản lý nhà nước đang là những trở lực cho sự vận hành có hiệu quả của một nhà nước hiện đại với vai trò là nhà hoạch định chiến lược.

Trong phạm vi quy định chung về quy chế công vụ (nhất là trong lĩnh vực đánh giá, thẩm định, đề bạt, bổ nhiệm, xử lý kỷ luật) và áp dụng các biện pháp phân quyền thủ tục giải quyết và quản lý tập trung về ngân sách, thủ trưởng các cơ quan, đơn vị phải trở thành người chịu trách nhiệm chính trong việc quản lý đơn vị hành chính đó trên cơ sở tôn trọng nguyên tắc bình đẳng. Điều này đòi hỏi phải phát triển việc đối thoại xã hội.

Tuy nhiên, Ủy ban nhấn mạnh hai vấn đề:

- Việc lập dự toán ngân sách cho nhiều năm là tiền đề cần thiết để nhà nước, với vai trò là nhà hoạch định chiến lược có thể tính đến những mục tiêu trung hạn và dài hạn.

Cơ quan hành chính phải được lập *dự toán ngân sách chung cho nhiều năm* thể hiện thành những chương, mục, khoản chi tiêu lớn tương ứng với những khoản thu dự kiến. Điều này sẽ cho phép quản lý tốt hơn những vấn đề tài chính về trung hạn, tránh tập trung, tích tụ quá nhiều ưu tiên gây khó khăn cho việc tìm nguồn ngân sách tài trợ, tạo ra một khuôn khổ chung cho việc ra các quyết định hàng năm. Lập dự toán ngân sách cho nhiều năm kết hợp với quản lý, điều tiết ngân sách có hiệu quả (giảm chi tiêu trong thời kỳ khó khăn, tích lũy trong thời kỳ phát triển) sẽ góp phần tránh được những tác động tiêu cực của sự biến động của tình hình.

Trong mỗi bộ, ngành, cần nâng cao công tác lập dự toán ngân sách cho nhiều năm thông qua việc xác định mục tiêu và phương tiện hoạt động cho nhiều năm, dự kiến trước những biến động tình hình và có những khoản dự phòng cần thiết để khắc phục.

Việc lập dự toán ngân sách cho nhiều năm phải được tiến hành một cách có lựa chọn. Dự toán ngân sách cho nhiều năm không có tác dụng đối với các khoản chi không nhìn thấy được hay các khoản chi cần thiết nhưng không chắc chắn tùy theo sự thay đổi của tình hình; trái lại, dự toán ngân sách cho nhiều năm sẽ rất cần thiết đối với các khoản chi có điều kiện theo những mục tiêu chiến lược đã đề ra.

Ngoài ra, phải tăng cường trách nhiệm của các nhà quản lý trong việc lập và thực hiện dự toán chi tiêu ngân sách. Có thể tiến hành ký kết hợp đồng giữa cơ quan quản lý ngân sách và bộ, ngành hữu quan, xác định rõ những mục tiêu cần đạt được trong giai đoạn từ 3 đến 4 năm và phạm vi chi tiêu ngân sách được phép. Sau đó, cần tiến hành thẩm định, đánh giá kết quả đạt được so với những mục tiêu đã đề ra.

- Việc phân công, phân cấp nhiệm vụ, thẩm quyền cho cơ quan, đơn vị các cấp, việc xoá bỏ sự ngăn cách, tách biệt giữa các cơ quan chính là hai ưu tiên quan trọng trong quá trình hiện đại hoá nhà nước. Tính phức tạp gia tăng của cấu trúc nền công vụ hiện nay đòi hỏi phải coi trọng cả hai vấn đề này.

Do vậy, cần phải tiếp tục cố gắng nhằm giảm số lượng các ngạch công chức, phân công chức năng, nhiệm vụ hợp lý, nhập một số ngạch công chức làm một, đơn giản hoá các cách thức lựa chọn công chức.

Cần tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, nâng cao trình độ chuyên môn, chuyên nghiệp hoá, hình thành cơ chế thưởng theo kết quả hoạt động.

Cần tiến hành thương lượng với các tổ chức công đoàn nhằm xác định những điều kiện thuận lợi cho việc điều động cán bộ, công chức (nhất là giữa các cơ quan trung ương và các cơ quan, đơn vị các cấp được phân quyền). Phạm vi hoạt động của các nhà quản lý hành chính dân sự cần phải được mở rộng để họ có thể được điều động đến làm việc tại các cơ quan, đơn vị các cấp được phân quyền.

Ở các cấp được phân quyền, cần tiến hành hợp nhất một số ngạch công chức để tạo ra một ngạch có quy chế chung, thậm chí có thể tạo ra ngạch công chức liên bộ, liên sở.

Kết luận

Các vấn đề về phương pháp luận

Để xây dựng được một nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược, người bảo đảm cho lợi ích chung đòi hỏi phải có thời gian. Cần phải tiến hành dần từng bước, đổi mới cơ chế hoạt động (nhất là việc nâng cao công tác tìm hiểu, hình thành tri thức chiến lược và công tác đánh giá, thẩm định), cải tổ cơ cấu, sửa đổi, bổ sung những quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động quản lý nhà nước cho phù hợp; mỗi tiến bộ đạt được trong lĩnh vực này sẽ có tác động thúc đẩy đối với các lĩnh vực khác. *Tại mỗi giai đoạn đều phải chú trọng công tác đánh giá, thẩm định những kết quả đạt được.*

Tuy nhiên, để bảo đảm thành công cần tuân thủ ba điều kiện.

Lắng nghe ý kiến của người dân. Đây là vấn đề mấu chốt. Trong bản báo cáo này đã nhiều lần nhấn mạnh đến điểm này. Công cuộc hiện đại hoá nhà nước chỉ có ý nghĩa nếu nó được thực hiện là để phục vụ lợi ích của người dân. Việc hiện đại hoá nhà nước chỉ có thể thực hiện được nếu có sự tham gia của người dân. Phân tích, giải quyết các vấn đề trên cơ sở quan điểm của người dân, huy động sự tham gia tích cực của người dân vào việc hoạch định, xây dựng chính sách của nhà nước, vào hoạt động của các cơ quan nhà nước, cùng người dân đánh giá kết quả hoạt động của nhà nước, đó chính là những quy tắc vàng cho một chính

sách hiện đại hoá nhà nước, cho việc hình thành một hệ thống đạo đức nghề nghiệp công chức.

Phát huy hết tiềm năng trí tuệ của đội ngũ công chức. Các công chức đặc biệt quan tâm đến vấn đề đổi mới cơ chế hoạt động của nhà nước: ý nghĩa cũng như lợi ích của công việc hàng ngày của họ phụ thuộc vào công cuộc này. Tuy nhiên, trong đội ngũ công chức vẫn phổ biến tâm lý chung nghi ngờ về sự thành công của công cuộc này. Làm cách nào để các cán bộ, công chức nhà nước tham gia tích cực vào công cuộc đổi mới, hiện đại hoá nhà nước ?

Vấn đề “tác dụng phản hồi của công cuộc hiện đại hoá” đóng một vai trò quyết định. Sự quan tâm mang tính cá nhân không phải là một câu trả lời phù hợp: không chỉ ở Pháp mà ở Anh và một số nước khác thuộc Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế châu Âu (OCDE) hiện đang cố gắng trong việc hiện đại hoá nhà nước, người ta nhận thấy rằng tác dụng phản hồi mang tính cá nhân của hiện đại hoá chỉ có tác động tiêu cực đến hiệu quả hoạt động của cả tập thể. Ý tưởng về một tác dụng phản hồi tập thể đã được nhiều ý kiến hưởng ứng trong cuộc họp Chính phủ ngày 11-6-1990. Như vậy, cần phải cùng với các tổ chức công đoàn xác định phương thức hiệu quả nhất nhằm sử dụng một phần những khoản tiết kiệm chi phí quản lý để trích thưởng cho cán bộ, công chức.

Tuy nhiên, cách làm này cũng có một số hạn chế: hiệu quả xã hội tăng nhưng không có sự hỗ trợ ngân sách đi kèm. Do vậy, cần chú ý đặc biệt đến vấn đề đối thoại xã hội. Sẽ rất nghịch lý nếu như nhà nước cố gắng trong việc lắng nghe ý kiến của người dân, cùng người dân tìm hiểu, hình thành tri thức chiến lược, mà lại không tận dụng chính những tri thức của cán bộ, công chức của mình, lắng nghe những ý kiến, đề xuất của họ. Vấn đề hiệp thương, thương lượng có vai trò quan trọng trong tất cả các lĩnh vực, bởi những cải cách đang tiến hành không chỉ liên quan đến cấu trúc, thủ tục truyền thống của nhà nước mà đang và sẽ đặt ra rất nhiều vấn đề cho các tổ chức công đoàn, cho hình ảnh của nhà nước với tư cách là người sử dụng lao động, theo logic tổ

chức tập trung về trung ương và theo ngành dọc.

Đào tạo cũng là một vấn đề quan trọng trong việc huy động tiềm năng trí tuệ. Công cuộc hiện đại hoá sẽ không thể thành công nếu không đi kèm với việc tăng cường công tác đào tạo. Cho dù hiện đại hoá đến mức nào, áp dụng kỹ thuật tin học mới, chuyển giao thẩm quyền cho các cơ quan, đơn vị, đổi mới, đơn giản hoá thủ tục, áp dụng các phương pháp mới trong việc hoạch định, xây dựng chính sách của nhà nước, nếu không có một sự chuẩn bị, phối hợp giữa các cán bộ, công chức có liên quan, nếu không có sự đào tạo từ trước nhằm thích nghi với sự thay đổi, thì cũng sẽ không dẫn đến những kết quả mong muốn.

Đã đến lúc cần nghiên cứu, suy nghĩ về một giải pháp tổng thể cho vấn đề *đào tạo cơ bản và đào tạo bồi dưỡng* cho các công chức cao cấp (nếu như muốn các công chức này trở thành những nhà quản lý thực sự trong một nhà nước tương lai với vai trò là nhà hoạch định chiến lược, những tác nhân chủ yếu cho quá trình thay đổi), về những phương tiện cần thiết cho việc đa dạng hoá đội ngũ những người ra quyết định quản lý.

Sự quan tâm của chính phủ. Công cuộc hiện đại hoá nhà nước cần phải nhận được sự quan tâm của các cơ quan cấp bộ, phụ trách công vụ theo sự uỷ quyền của thủ tướng, nhằm khuyến khích, thúc đẩy, phối hợp và theo dõi hoạt động.

Tuy nhiên, điều này vẫn chưa đủ. Thủ tướng đương nhiệm và các thủ tướng tiếp theo phải coi công cuộc hiện đại hoá nhà nước là *một nội dung ưu tiên trong hoạt động của chính phủ*, cần thường xuyên tham khảo ý kiến của Quốc hội và công luận.

Phụ lục

Ý kiến của các đối tác xã hội

Ý kiến của Công đoàn dân chủ lao động Pháp (CFDT)

Nhận thức được tầm quan trọng của hoạt động dịch vụ công trong xã hội ngày nay, CFDT rất ủng hộ công cuộc hiện đại hoá hoạt động này, coi đó là phương tiện nâng cao hiệu quả và tăng cường tính pháp lý. Sự ủng hộ này của CFDT đã thể hiện thông qua sự tham gia tích cực vào các cuộc thảo luận nhằm xây dựng Kế hoạch lần thứ mười cũng như vào việc thực hiện Kế hoạch này với chính sách hiện đại hoá được tiến hành trong sự tuân thủ nguyên tắc hiệp thương, thương lượng.

Ủy ban xây dựng Kế hoạch lần thứ mười một có nhiệm vụ nghiên cứu, suy nghĩ về vai trò của nhà nước trong tương lai.

Đây là một việc làm cần thiết, nhằm đổi mới phạm vi cũng như phương pháp hoạt động của nhà nước trước nhu cầu của quá trình hội nhập châu Âu, thực hiện chính sách phân quyền, xu hướng quốc tế hoá giao lưu trao đổi, những biến đổi về văn hoá, tỷ lệ thất nghiệp gia tăng.

CFDT cho rằng bối cảnh mới này không được dẫn đến sự suy giảm vai trò của nhà nước và hoạt động dịch vụ công. Trái lại, nhà nước phải có vai trò lớn hơn, với những trách nhiệm nặng nề hơn, là cơ sở cho việc tạo dựng lại uy tín, tính pháp lý trong quá trình đổi mới.

Trách nhiệm đầu tiên là thực hiện các chức năng thuộc về chủ quyền quốc gia, gắn liền với sự tồn tại của nhà nước. Tính pháp lý, uy tín của nhà nước phụ thuộc rất nhiều vào khả năng của nhà nước trong việc bảo đảm tôn trọng pháp luật, sự vận hành của nền dân chủ, bảo đảm an ninh và bảo đảm lợi ích chung. Nhưng chính việc thực hiện những nhiệm vụ này thường là chủ đề chính cho sự chỉ trích từ phía dư luận xã hội.

Trách nhiệm thứ hai là thúc đẩy hiện đại hoá đất nước trong các mặt kinh tế, xã hội, là điều kiện không thể thiếu được để làm chủ được tình hình, bảo đảm thực hiện có hiệu quả quá trình hội nhập châu Âu. Cơ sở hạ tầng, đào tạo, y tế, văn hoá đó là những yếu tố tạo nên tính hấp dẫn, sức cạnh tranh của một đất nước, là điều kiện bảo đảm công bằng, sự gắn kết trong xã hội.

Để bảo đảm công bằng, sự gắn kết xã hội, nhà nước cần chú trọng thực hiện các chính sách xã hội, dạy nghề, tạo việc làm, quy hoạch lãnh thổ, chống đói nghèo, bản cùng hoá trong xã hội, những vấn đề hiện đang trở thành những nhiệm vụ hàng đầu của nhà nước.

Mặt khác, CFDT cho rằng hiện đại hoá nhà nước đòi hỏi phải đổi mới sâu sắc mối quan hệ giữa nhà nước với các tác nhân khác, đổi mới phương thức hoạt động, cơ cấu tổ chức và cơ chế quản lý.

Khôi phục, tăng cường các nguyên tắc hoạt động dân chủ và vai trò chủ động của người dân là một trong những mục tiêu quan trọng. Nhà nước phải biết phát huy vai trò của các tác nhân khác nhau trong xã hội, thừa nhận vị trí của họ như là đối trọng với quyền lực của nhà nước, hình thành những thủ tục ban hành quyết định dựa trên cơ chế hiệp thương, thương lượng. Việc nâng cao khả năng nắm bắt, tìm hiểu thực tế, tính thích đáng của các quyết định được ban hành, nâng cao trách nhiệm của các tác nhân trong việc bảo đảm lợi ích chung phụ thuộc rất nhiều vào công tác này.

Cần nâng cao chất lượng công tác đánh giá, thẩm định những chính sách của nhà nước. Tránh việc tự thẩm định, đánh giá theo

ý chủ quan, áp dụng các biện pháp, thủ tục đánh giá, thẩm định độc lập mang tính khách quan, khoa học, biện chứng.

Đưa ra những giải pháp chiến lược, thực hiện phân quyền, bảo đảm sự phối hợp thống nhất giữa các cơ quan trong hoạt động hàng ngày, theo chúng tôi là những định hướng quan trọng trong việc tổ chức lại các cơ quan quản lý hành chính.

Cần tăng cường trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị trong hoạt động quản lý, đặc biệt là quản lý nguồn nhân lực. Tăng cường cơ chế đối thoại, cơ chế ký kết hợp đồng sẽ là những bảo đảm cho sự thay đổi có hiệu quả trong phạm vi quy chế chung của hoạt động công vụ.

Nội dung bản báo cáo tổng kết của Ủy ban “Nhà nước, nền hành chính nhà nước và dịch vụ công trước ngưỡng cửa năm 2000” hoàn toàn đáp ứng được những mong đợi của CFDT trên cơ sở những giá trị chung, hình thành một dự án xây dựng một nhà nước cân bằng hơn và tham vọng hơn, khôi phục lại uy tín, tính pháp lý trước con mắt của người dân và các công chức.

Mười đề nghị trình bày trong bản báo cáo chứng tỏ Ủy ban đã tiến hành công việc một cách hết sức công phu. Trong mười kiến nghị đó, không phải là chúng tôi đồng tình với tất cả, đặc biệt là những kiến nghị liên quan đến tương lai của cơ quan lập kế hoạch, tổ chức quản lý hành chính lãnh thổ, tuy nhiên, đó sẽ là những gợi ý cho việc thảo luận, nghiên cứu, phân tích về những vấn đề cơ bản nhất.

Nhìn chung, bản báo cáo này phản ánh chất lượng và hiệu quả công việc mà Ủy ban đã tiến hành, chứng tỏ sự quan tâm lớn đến công tác lập kế hoạch, chứng tỏ rằng kết quả của quá trình suy nghĩ, nghiên cứu, thảo luận, hiệp thương, thương lượng giữa các tác nhân đa chiều bao giờ cũng tốt hơn, được ưa chuộng hơn so với công việc thuần túy do các chuyên gia tiến hành.

Ý kiến của Công đoàn lao động Cơ đốc (CFTC)

Quá trình xây dựng Liên minh châu Âu và việc thực hiện

chính sách phân quyền đòi hỏi phải đổi mới nhà nước cho phù hợp với tình hình mới. CFTC, tổ chức công đoàn của người lao động rất quan tâm đến vấn đề này và trong phạm vi có thể sẽ cố gắng đóng góp trong phạm vi có thể vào công cuộc đó.

CFTC ủng hộ nguyên tắc nhà nước trung ương nắm những nhiệm vụ cơ bản, còn các nhiệm vụ khác phân quyền cho chính quyền các cấp, tuy nhiên, cần phát triển hơn nữa nguyên tắc này nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho mối quan hệ trong khuôn khổ Liên minh châu Âu và mối quan hệ giữa nhà nước với các vùng.

Nguyên tắc bổ trợ trên phải góp phần nâng cao trách nhiệm của chính quyền các cấp ở những mức độ phù hợp, cho phép mỗi người đều giữ đúng vai trò của mình.

CFTC nhấn mạnh đến vai trò mang tính xã hội của các doanh nghiệp nhà nước. Đây cũng chính là nhiệm vụ của CFTC. Sẽ rất đáng tiếc nếu như các cán bộ, công chức đều cho rằng nhà nước chỉ giống như một dạng doanh nghiệp tư. Nhà nước có những đặc thù riêng. Nhiệm vụ của nhà nước không chỉ dừng lại ở việc giải quyết mối quan hệ kinh tế giữa một vài cá nhân, mà phải làm sao cho mọi công dân đều được sử dụng các dịch vụ công trong mọi lĩnh vực. Cần phải hiện đại hoá một số hoạt động dịch vụ công như giáo dục, tư pháp...

Vấn đề việc làm được nghiên cứu trong khuôn khổ hoạt động của một uỷ ban khác. CFTC sẽ đóng góp tích cực vào việc lập báo cáo nghiên cứu, phân tích về vấn đề này.

Nhà nước phải tuyển chọn cán bộ, công chức của mình ở mọi cấp độ, đồng thời tăng cường công tác đào tạo cán bộ để bắt kịp những nhu cầu của sự phát triển xã hội. Đây chính là một lý do trong số nhiều lý do khác khiến CFTC ký kết một thoả thuận khung với ngành công vụ về vấn đề đào tạo.

Nhà nước cần phải được quản lý một cách có hiệu quả hơn.

Việc phát triển và thực hiện cơ chế đánh giá, thẩm định chính là một tiến bộ đáng kể trong phương thức hoạt động của nhà nước.

Cơ cấu các cơ quan của chính phủ cần phải được tổ chức lại cho hợp lý hơn. Cần phát triển phương thức hoạt động liên bộ.

FGF-CFTC cho rằng việc hội nhập châu Âu sẽ là yếu tố thuận lợi cho sự tiến bộ về kinh tế, xã hội và văn hoá, tạo điều kiện thuận lợi cho công dân Liên minh châu Âu tham gia vào nền công vụ trên cơ sở có đi có lại.

CFTC cho rằng cách làm hiệu quả và thành công nhất là phải dựa trên sự thương lượng, hiệp thương rộng rãi giữa đại diện của tất cả các thành phần có liên quan.

Việc hiện đại hoá nhà nước phải trở thành một phương tiện góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động dịch vụ công. Mục tiêu này sẽ chỉ đạt được nếu có sự thông tin tốt hơn giữa tất cả các cấp.

Ý kiến của Công đoàn viên chức (CFE-CGC)

Những kiến nghị của Ủy ban đều nhằm mục tiêu tinh giản bộ máy các cơ quan trung ương, phân chia rõ ràng, ổn định thẩm quyền, quyền hạn giữa các cơ quan này, bảo đảm tính liên tục trong hoạt động, thực hiện chính sách phân quyền nhằm làm cho nhà nước gần với thực tiễn của cơ sở hơn: CFE-CGC rất ủng hộ các kiến nghị này - các kiến nghị có tác dụng nâng cao hiệu quả hoạt động của nhà nước, phục vụ tốt hơn quyền, lợi ích của người dân. ở đây cần nhấn mạnh đến hai điểm liên quan đến yếu tố con người:

- *Đội ngũ, cán bộ công chức*: mọi mô hình tổ chức dù trên lý thuyết có được thiết kế hay đến đâu đi nữa, thì cũng chỉ có thể được áp dụng vào thực tế và phát huy được hiệu quả mong muốn khi có sự tham gia của những con người cụ thể - những người chịu trách nhiệm thực hiện những hoạt động phù hợp nhằm đạt được những mục tiêu đề ra. Nhận xét này không chỉ đúng đối với các doanh nghiệp mà còn đúng đối với các cơ quan hành chính, là các cơ quan chuyên sản xuất các dịch vụ liên quan rất nhiều đến yếu tố con người.

- *Người dân*: cơ quan hành chính cần chú trọng tìm hiểu tình

hình thực tế, trực tiếp lắng nghe ý kiến của người dân và của các tác nhân xã hội. Cần tránh lệ thuộc vào cái gọi là dư luận xã hội được truyền đạt thông qua các phương tiện thông tin đại chúng, thường không chắc chắn, hay thay đổi, dễ dẫn đến những đánh giá sai lầm với hệ quả là đưa ra những quyết định vội vã, không phù hợp.

CFE-CGC cho rằng trong bối cảnh khủng hoảng kinh tế hiện nay, chính quyền cần phải chú trọng việc nâng cao sức sản xuất để dung hoà giữa đòi hỏi về chất lượng dịch vụ, chi phí và động cơ làm việc của đội ngũ cán bộ, nhân viên.

Ý kiến của Tổng công đoàn lao động (CGT)

Do hậu quả của cuộc khủng hoảng kinh tế, xã hội, hiện nay trong xã hội phát sinh nhiều vấn đề quan trọng cần phải giải quyết: sự rạn nứt trong xã hội, tình trạng thất nghiệp gia tăng, nạn nghèo đói, bần cùng hoá, tội phạm, ma tuý, chất lượng cuộc sống suy giảm, ô nhiễm môi trường...

Những vấn đề trên dẫn đến một tình hình là mọi tầng lớp trong xã hội, ở mức độ khác nhau, đều cần đến sự trợ giúp xã hội, cần đến những dịch vụ công có chất lượng để bảo đảm những nhu cầu trước mắt cũng như hướng tới tương lai xa hơn cho gia đình mình.

Cuộc cách mạng thông tin, sự phát triển của khoa học, công nghệ làm xuất hiện những nhu cầu mới đòi hỏi phải có sự thoả mãn về kinh tế, xã hội từ phía nhà nước, tạo động lực cho sự phát triển kinh tế, bảo đảm độc lập dân tộc trong khuôn khổ hợp tác châu Âu và trên toàn thế giới.

Các cơ quan hành chính nhà nước, các tổ chức dịch vụ công đóng một vai trò quan trọng trong việc thực hiện các chính sách kinh tế, xã hội.

Kế hoạch lần thứ mười có mục đích nâng cao hiệu quả hoạt động của nền hành chính và dịch vụ công thông qua công cuộc

hiện đại hoá. Hoạt động dịch vụ có lãi theo những tiêu chuẩn của khu vực tư nhân được coi là yếu tố chủ đạo của một môi trường kinh doanh trong bối cảnh xây dựng thị trường nội địa châu Âu, tuân theo quy luật của thị trường, cạnh tranh.

Tổng kết việc thực hiện Kế hoạch lần thứ mười cho thấy cuộc khủng hoảng về hiệu quả hoạt động dịch vụ công và của nền hành chính không những không giảm đi mà còn có xu hướng tăng lên.

Kế hoạch lần thứ mười một cho thấy xu hướng khủng hoảng này sẽ còn tiếp tục, đòi hỏi phải tìm kiếm những giải pháp mang tính thể chế, cải cách nền hành chính, giảm số lượng các bộ...

Định hướng đổi mới, hiện đại hoá dịch vụ công và nền hành chính trong thời gian tới đòi hỏi phải tiếp tục thực hiện chính sách giảm chi phí hoạt động, đặc biệt là chi phí về lương, tiết kiệm nguồn ngân sách dành cho việc khắc phục hậu quả suy thoái kinh tế.

Tuy nhiên, chính sách này có điểm hạn chế là sẽ làm trầm trọng thêm cuộc khủng hoảng về hiệu quả hoạt động dịch vụ công, làm cho đội ngũ cán bộ, công chức giảm động cơ làm việc, làm cho người dân không được thoả mãn.

Cơ quan quản lý hành chính và các cơ quan dịch vụ công phải tính đến những sự biến chuyển của xã hội, không thể tiếp tục tổ chức, hoạt động như trước đây được nữa.

Tuy nhiên, tổ chức, hoạt động của các cơ quan quản lý hành chính, các cơ quan dịch vụ công gắn với đặc thù của lịch sử xã hội nước Pháp, của truyền thống văn hoá và những thành tựu xã hội đã đạt được, trước những thách thức hiện nay, đang trở thành những yếu tố mang đậm truyền thống đoàn kết và tiến bộ xã hội.

Người dân rất quan tâm đến dịch vụ công.

Việc hiện đại hoá dịch vụ công và nền hành chính phải nhằm nâng cao hiệu quả xã hội và tạo ra việc làm.

Tạo ra việc làm trong và ngoài dịch vụ công. Có rất nhiều ví dụ về vấn đề này.

Sự già đi của người dân Pháp cùng với các vấn đề xã hội đang đòi hỏi phải có những quan niệm mới về tình đoàn kết và lợi ích chung, phát triển dịch vụ công, tạo việc làm, tăng cường hợp tác giữa các cơ quan nhà nước, các hội đoàn, tổ chức xã hội và khu vực tư nhân.

Tình hình cũng tương tự như vậy trong lĩnh vực môi trường.

Bảo đảm an ninh, dịch vụ giáo dục, tư pháp cần phải được chú trọng đặc biệt, bởi đây là các yếu tố đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả, năng lực sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp.

Tuy nhiên, vấn đề đặt ra ở đây không phải là ưu tiên phát triển đối với một cơ quan, đơn vị cụ thể nào. Các cơ quan, đơn vị đều có mối quan hệ tương hỗ, tác động lẫn nhau, nếu chú trọng cơ quan, đơn vị này mà coi nhẹ cơ quan, đơn vị kia thì đều dẫn đến hệ quả là làm giảm hiệu quả hoạt động của toàn hệ thống.

Công cuộc hiện đại hoá phải nhằm mục đích làm cho cơ quan hành chính hiệu rõ hơn, gần gũi hơn, đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người dân.

CGT rất ủng hộ chính sách phân quyền, mặc dù chính sách này cũng có những hạn chế nhất định, nhưng bên cạnh đó cũng cam kết sẽ phối hợp chặt chẽ với tất cả các bên có liên quan, công chức, người dân, đại biểu dân cử, các hội đoàn, tổ chức xã hội, các đối tác kinh tế, nhằm thực hiện một chính sách phân quyền dân chủ.

Chính sách phân quyền này phải nhằm mục đích:

- Giải phóng năng lực, tiềm năng sáng tạo của tất cả mọi người ;

- Xây dựng các tiêu chuẩn quản lý mềm dẻo, bảo đảm tính tự chủ nhằm đáp ứng nhanh nhất những nhu cầu đa dạng của xã hội, trên cơ sở tôn trọng những nguyên tắc hoạt động dịch vụ công, tôn trọng quy chế hoạt động của các cơ quan, đơn vị, công chức ;

- Dân chủ hoá hoạt động của các cơ quan, đơn vị, tạo điều kiện cho cán bộ, nhân viên được tham gia quản lý cơ quan, đơn vị. Cần mở rộng quyền hạn, nhiệm vụ, vai trò của các cơ quan có thành phần đại diện ngang quyền nhau;

CGT cho rằng việc dân chủ hóa hoạt động của cơ quan, đơn vị cũng đòi hỏi phải tạo điều kiện cho sự can thiệp của người dân.

Về khía cạnh này, cần thành lập các Ủy ban dịch vụ công thành phần gồm các đại biểu dân cử trung ương và địa phương, các hội đoàn, tổ chức xã hội, các đối tác kinh tế, các tổ chức công, đoàn, các đại diện của nhà nước, có trách nhiệm thảo luận về các vấn đề xã hội, về các phương tiện cần thiết cho việc giải quyết các vấn đề này, đánh giá, thẩm định hiệu quả các quyết định được ban hành, đưa ra những sửa đổi, bổ sung cần thiết trong tổ chức, hoạt động của các cơ quan, đơn vị ...

Việc hiện đại hoá nhà nước cũng phải thể hiện qua việc khẳng định vai trò xã hội của đội ngũ cán bộ, nhân viên:

- Nâng cao năng lực chuyên môn, tay nghề, trả lương tương xứng với sự đóng góp ;

- Phát triển đào tạo chuyên môn với thời gian và chất lượng phù hợp ;

- Cần đáp ứng những nguyện vọng, bảo đảm những quyền mới cho cán bộ, nhân viên trước ngưỡng cửa năm 2000, thể hiện bằng những bảo đảm tập thể được xây dựng trên cơ sở-những nguyên tắc dân chủ của quy chế chung.

Những bảo đảm dân chủ ở đây không phải theo kiểu đồng nhất hoá mà phải tính đến đặc điểm cá nhân, áp dụng một cách đa dạng để thích ứng với những điều kiện khác nhau của việc thực hiện nhiệm vụ.

Chính những bảo đảm tập thể này sẽ góp phần tạo ra quy chế độc lập cho các công chức, sự bình đẳng cho công dân và chất lượng dịch vụ công.

Ý kiến của Tổng liên đoàn viên chức tự do (FGAF)

Chúng tôi rất đồng tình với những phân tích trong bản báo cáo do Ủy ban “Nhà nước” đưa ra, từ đó có thể rút ra được nhiều ý kiến và kết luận, đặc biệt là sự cần thiết phải xây dựng một nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược, thực hiện dịch vụ công hiệu quả hơn.

Sự cần thiết này đã được thể hiện thông qua mười kiến nghị cụ thể, trong đó chúng tôi thấy rằng có một số kiến nghị không hẳn đã phù hợp lắm.

Chẳng hạn như kiến nghị giảm vai trò chính trị của các cơ quan quản lý hành chính, để các cơ quan này tập trung vào chức năng hoạch định chiến lược, trong khi đó chiến lược đưa ra lại mang nặng tính chính trị; chúng tôi cho rằng cần phải nhấn mạnh hơn nữa khía cạnh này trong vai trò của chính phủ.

Phải công nhận một thực tế là hiện nay có sự phân công trách nhiệm không rõ ràng giữa văn phòng bộ và các vụ, cục khác của bộ và đang đặt ra nhiều vấn đề về hoạt động. Tuy nhiên, giải pháp tốt hơn ở đây có lẽ là xác định rõ ràng hơn nhiệm vụ của mỗi cơ quan này.

Chúng tôi cho rằng kiến nghị đưa ra chưa cho phép giải quyết triệt để vấn đề, hình thành nên một hệ thống phân chia trách nhiệm theo kiểu Anh-Mỹ.

Sẽ rất khó có thể bảo đảm được sự trung lập của các nhà hoạch định chiến lược chuyên nghiệp và dễ dẫn đến nguy cơ lạm dụng khía cạnh kỹ trị.

Mặt khác, chúng tôi không nghĩ rằng việc giảm số lượng bộ trưởng và quốc vụ khanh có thể góp phần tổ chức hợp lý hơn các cơ quan của chính phủ. Hơn nữa biện pháp này cùng với biện pháp giảm vai trò của các cơ quan văn phòng bộ sẽ làm tăng thêm nguy cơ chệch hướng, lạm dụng kỹ trị như đã nêu trên.

Phần lớn các kiến nghị đưa ra đều nhằm vào giới công chức

cao cấp, tựa như cho rằng các công chức cao cấp là các tác nhân duy nhất của một nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược.

Chúng tôi cho rằng cần phải nhấn mạnh hơn nữa vai trò chính trị của bộ máy hành chính. Chúng tôi ủng hộ các mục tiêu về tổ chức hợp lý các cơ quan của chính phủ, nhưng phải có một cách làm khác.

Việc xây dựng chính sách của nhà nước đòi hỏi phải có thời gian. Đúng là sự không ổn định trong cơ cấu tổ chức của các bộ là yếu tố làm giảm hiệu quả hoạt động. Tuy nhiên, không thể giải quyết vấn đề này chỉ bằng việc hình thành quy chế thường trực cho các công chức cao cấp.

Điều cần xem xét lại ở đây có lẽ chính là bản chất tổ chức hệ thống chính trị của nước Pháp. Nhưng bản báo cáo đã không đề cập vấn đề này (nó vượt quá phạm vi nhiệm vụ giao cho Ủy ban của chúng tôi). Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng không thể đi mãi theo hướng suy nghĩ này.

Ý kiến của lực lượng công nhân (FO)

Các kiến nghị của hai Ủy ban, Ủy ban “Nhà nước” và Ủy ban “Phân quyền” không thể xem xét tách rời nhau. Do vậy, cần có một sự đánh giá tổng quan về các kiến nghị này.

Các kiến nghị nêu ra trong hai bản báo cáo phải được đặt trong bối cảnh của Liên minh châu Âu và của nước Pháp để có thể xác định được hệ quả cũng như mục đích cần đạt được.

Các kiến nghị này không chỉ thuần túy nhằm cải tổ cơ cấu tổ chức của nhà nước mà còn nhằm đưa ra một quan niệm mới về nhà nước trong khuôn khổ xây dựng Liên minh châu Âu.

Nguyên tắc phụ trợ quy định trong Hiệp ước Maastricht có thể có nhiều cách hiểu khác nhau. Có người cho rằng đó là một chốt chặn ngăn cản mọi ý tưởng xây dựng một Liên minh châu Âu theo hướng tập quyền. Có người thì lại cho rằng nguyên tắc

đó sẽ là một động lực tạo điều kiện cho Liên minh châu Âu có thể can thiệp vào mọi lĩnh vực.

Mọi người đều thừa nhận ý nghĩa không rõ ràng của nguyên tắc này. Ngay chính Hội đồng châu Âu cũng phải tìm kiếm một cách hiểu cho mình.

1. Ai sẽ là người quyết định ? Ủy ban châu Âu hay Tòa án công lý châu Âu ?

Nguyên tắc phụ trợ vẫn phải được áp dụng, bởi vì xét theo lập trường của nước Anh, thì không thể xây dựng Liên minh châu Âu theo mô hình một nhà nước liên bang.

Hội đồng châu Âu họp tại Birmingham, trong một thông cáo ra ngày 16-10-1992 đã thừa nhận rằng:

“Khái niệm phụ trợ không phải là một khái niệm dễ vận dụng như mọi người thường nghĩ, vì ba lý do sau đây:

1. Chúng ta không phải đang sống trong một hệ thống liên bang, trong khi đó nguyên tắc phụ trợ lại thường hay áp dụng trong các hệ thống liên bang.

2. Không có một sự phân định thẩm quyền mang tính pháp lý.

3. Không thể lập danh sách liệt kê các thẩm quyền, bởi Hiệp ước quy định đồng thời cả mục tiêu và thẩm quyền”.

Như vậy, nguyên tắc phụ trợ là một nguyên tắc được áp dụng trong các hệ thống liên bang, sẽ được áp dụng trong một hệ thống không phải là liên bang, bởi chúng ta không xây dựng Liên minh châu Âu theo mô hình liên bang.

Đây có vẻ như là một nghịch lý đặt ra đối với Kế hoạch lần thứ mười một, bởi bắt buộc phải giải quyết những vấn đề đặt ra từ quá trình xây dựng Liên minh châu Âu:

- Xây dựng một châu Âu theo nguyên tắc phụ trợ ?
- Một châu Âu liên bang của các quốc gia thành viên ?
- Một châu Âu liên bang của các vùng ?

- Một châu Âu liên bang và phụ trợ ?
- Một chế độ liên bang hỗn hợp giữa châu Âu và Pháp ?

Tuy nhiên, Ủy ban “Nhà nước” đề cập việc giải quyết vấn đề “tính pháp lý mới của nhà nước và quản lý nhà nước. Sức cạnh tranh của nền kinh tế, công bằng xã hội và sự gắn kết trong xã hội đòi hỏi phải xây dựng một nhà nước với vai trò là người bảo đảm lợi ích chung, bảo đảm tình đoàn kết. Sự bảo đảm này không thể được thực hiện với tư cách là người bảo trợ: nó đòi hỏi hoạt động quản lý của nhà nước phải dựa trên cơ sở sự chia sẻ hiểu biết, tri thức, nhà nước phải chứng tỏ khả năng của mình trong việc hoạch định ra các chiến lược thực thụ. Hoạt động quản lý của nhà nước cũng phải được thực hiện trên cơ sở có sự chia sẻ với các tác nhân khác để bảo đảm can thiệp ở mức độ thích hợp: chia sẻ cùng với Liên minh châu Âu, trên cơ sở tuân thủ chặt chẽ nguyên tắc phụ trợ; chia sẻ với các cơ quan chính quyền địa phương, trên cơ sở bảo đảm mô hình nhà nước đơn nhất”.

Nội dung bản báo cáo đã khẳng định phương hướng này của Ủy ban: “Xây dựng một kịch bản thứ ba nhằm tạo ra một tính pháp lý mới, một vị trí mới cho nhà nước.

Những thách thức về cạnh tranh kinh tế toàn cầu, những nguy cơ rạn nứt trong xã hội đòi hỏi nhà nước phải thực hiện có hiệu quả vai trò của mình là người điều tiết đời sống kinh tế xã hội, người cung cấp dịch vụ công.

Để hoạt động quản lý của nhà nước được giới hạn ở mức độ hợp lý, nhà nước phải thực hiện các hoạt động đó trong sự chia sẻ với các tác nhân khác: chia sẻ với Liên minh châu Âu, đòi hỏi nhà nước phải có một ý chí chính trị mạnh mẽ và chia sẻ với các cơ quan chính quyền địa phương, trên cơ sở bảo đảm mô hình nhà nước đơn nhất”.

Như vậy, mô hình nhà nước đơn nhất một lần nữa lại được khẳng định lại, tuy nhiên, phải nhận thấy rằng Ủy ban đưa ra đề nghị xem xét lại đạo luật về quản lý hành chính lãnh thổ và Hiến chương về phân quyền nhằm “tách biệt phạm vi lãnh thổ

đại diện của nhà nước và phạm vi lãnh thổ thuộc thẩm quyền của các cơ quan chính quyền địa phương” và phân chia lãnh thổ thành “mười vùng đại diện của nhà nước, mỗi vùng có quy mô tương ứng với đơn vị hành chính cấp tỉnh của Tây Ban Nha, của Italia hoặc của Đức, ở đó cơ quan đại diện của nhà nước sẽ thực hiện những thẩm quyền mà Hiến chương quy định cho một đơn vị hành chính cấp vùng”.

Ủy ban cho rằng sự hiện diện của các cơ quan, đơn vị các cấp được phân quyền không nên đồng nhất hoá giữa các vùng, mà cần phải có những đặc thù riêng để thích ứng với những nhu cầu của từng địa phương. Việc cơ cấu lại sự hiện diện của nhà nước ở địa phương chỉ có ý nghĩa nếu các cơ quan, đơn vị các cấp được phân quyền được giao những thẩm quyền tự chủ thực thụ.

Mô hình tổ chức lãnh thổ nhà nước mà các uỷ ban lập kế hoạch đưa ra có thể dẫn đến kịch bản của một nhà nước ngoài lề, nhất là thực tế hiện nay, nhiều cơ quan hành chính của nhà nước đã đi trước một bước trong việc tổ chức lại các cơ quan, đơn vị trực thuộc theo mô hình “siêu vùng” không phải lúc nào cũng trùng khớp với nhau, có thể lấy ví dụ về Công ty bưu chính viễn thông, Kế hoạch “các trường đại học năm 2000”, Kế hoạch “quốc phòng năm 2000”.

Về vấn đề này, Giám đốc của cơ quan DATAR đã từng cảnh báo “nếu chúng ta không cẩn thận thì sẽ dẫn đến việc phân chia lại bản đồ hành chính mà không có một sự phối hợp trên bình diện quốc gia”, còn FO bổ sung thêm rằng “không có sự tham khảo ý kiến mang tính dân chủ”.

Như vậy, việc loại bỏ giả thiết xây dựng mô hình nhà nước ngoài lề hay nhà nước liên bang chưa hẳn đã đủ để bảo đảm chắc chắn: “Vai trò can thiệp của nhà nước ngày càng giảm dần trước luật chơi của thị trường, nhường chỗ cho xã hội tìm kiếm những cách thức tự điều chỉnh riêng của mình. Nằm trong bối cảnh của một mô hình liên bang kép, nhà nước phải chuyển một số thẩm quyền cơ bản của mình cho Liên minh châu Âu và cho các cơ quan chính quyền địa phương (hiện đã trở thành hoặc đang

trong quá trình trở thành một dạng nhà nước thành viên của một nhà nước liên bang)".

Đối với cơ quan lập kế hoạch, vấn đề trở nên khó giải quyết hơn, ngay cả khi loại bỏ ý tưởng về một mô hình liên bang kép, bởi chúng ta cũng dễ dàng hiểu rằng điều đó sẽ ảnh hưởng đến nền tảng của nền cộng hoà phi tôn giáo, thống nhất, không thể phân chia.

Vậy có phải vai trò của cơ quan lập kế hoạch ở đây là kiến nghị loại bỏ sự tồn tại của mô hình thượng viện, thông qua quy chế không kiêm nhiệm giữa nhiệm kỳ dân cử địa phương và trung ương, ít ra là trong phạm vi thẩm quyền hiện nay của mình ?

Liệu có đúng là các cơ quan hành chính nhà nước đã đi trước một bước trong việc tổ chức lại các cơ quan, đơn vị trực thuộc theo mô hình "siêu vùng" ?

Rất nhiều nội dung cho thấy các uỷ ban lập kế hoạch chủ trương đi theo hướng xây dựng mô hình Liên minh châu Âu của các vùng.

Chính Đạo luật về tổ chức quản lý hành chính lãnh thổ và Hiến chương về phân quyền cũng quy định áp dụng nguyên tắc phụ trợ.

Nguyên tắc phụ trợ được áp dụng cho mọi cơ quan đơn vị, vậy một câu hỏi đặt ra ở đây là còn vị trí nào nữa không dành cho nhà nước-quốc gia trong cơ cấu của một mô hình liên bang kép (Liên minh châu Âu - Nhà nước - Vùng), xét tính phức tạp trong việc phân chia thẩm quyền giữa ba cấp độ này?

Nguyên tắc phụ trợ cũng được áp dụng với các cá nhân, đó là lý do giải thích vì sao Uỷ ban "Nhà nước" khẳng định việc thiết lập mô hình nhà nước hợp đồng, trong đó nguyên tắc bình đẳng về quyền sẽ nhường chỗ cho một loạt các hợp đồng được ký kết giữa các cơ quan độc lập và cơ quan phụ trợ.

Trên thực tế, cả hai Uỷ ban "Phân quyền" và "Nhà nước" đều khẳng định lại những phương hướng hiện nay của chính phủ, thông qua việc nhấn mạnh đến việc tổ chức nhà nước theo hướng kỹ trị.

Như vậy, vấn đề được giải quyết theo các hướng khác nhau tùy theo việc nó được đặt ra ở cấp độ Liên minh châu Âu hay cấp độ quốc gia, các cơ quan cấp dưới sẽ chỉ có vai trò thuần túy là người thừa hành, trên cơ sở nguyên tắc phụ trợ, như là một biến thể của nguyên tắc tự quản lý.

Như vậy, trái với những biểu hiện bên ngoài, những định hướng này thực tế sẽ dẫn đến sự suy yếu vai trò của nhà nước-quốc gia, thay vào đó là vai trò của các cơ quan phụ trợ gắn với nhà nước kỹ trị thông qua quan hệ hợp đồng.

Những kiến nghị mà Ủy ban “Nhà nước” đưa ra nhằm tổ chức lại các cấu trúc liên bộ của chính phủ cho thấy xu hướng nhấn mạnh đến khía cạnh kỹ trị, cho dù mục đích của các kiến nghị đó là nhằm phân chia rõ ràng hơn vai trò giữa cơ quan văn phòng bộ và các cục, vụ khác thuộc bộ.

Quan điểm đề nghị “phân biệt rõ hơn cả trong pháp luật và trên thực tiễn, giữa bộ trưởng và bộ” không phải là sự thể hiện của ý chí phi chính trị hoá bộ máy hành chính mà trên thực tế là khẳng định vai trò chi phối của một “nhóm kỹ trị” trong bộ máy nhà nước.

Nhóm kỹ trị này cần phải được “tái sản xuất” trong một trường đại học thường xuyên về nhà nước và công vụ.

Chúng ta cũng sẽ đi đến chỗ tập trung hoá nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược, trong khi đó đề nghị đưa ra là có những sự kết hợp theo cơ cấu uyển chuyển.

Đề nghị về việc phát triển các đơn vị hành chính độc lập, các trung tâm trách nhiệm, ngân sách địa phương, các dự án dịch vụ, các hợp đồng mục tiêu hoạt động rõ ràng thể hiện quan điểm về một nhà nước hợp đồng, với sự hình thành các cơ quan phụ trợ trung gian.

Ba bộ phận của tiền lương (lương cân đối, lương đặc thù, lương khuyến khích) do ông Delors đưa ra, càng khẳng định thêm những phương hướng này.

Mô hình hoạt động theo dạng ký kết hợp đồng này liệu có ảnh

hướng đến nguyên tắc bình đẳng về quyền?

Trong cuộc hội thảo do các học viên cũ của Trường hành chính quốc gia tổ chức về chủ đề “Nhà nước hiện đại trong cuộc tìm kiếm hiệu quả”, ông Michel Rocard, cựu Thủ tướng đã trình bày quan điểm cá nhân của mình về nguyên tắc phụ trợ như sau:

“Cần tiến hành hoạt động theo những phương thức khác nhau, tránh bình quân chủ nghĩa để giúp đỡ được hữu hiệu nhất những người có nhu cầu lớn nhất”. Ông Michel Rocard cho rằng “việc quản lý xã hội phải được thực hiện theo phương thức cộng đồng, đánh giá hoàn cảnh đặc thù của từng cá nhân, bù trừ lại sự bất bình đẳng trong việc tiếp cận nguồn của cải và tiếp cận tri thức (...). Quyền được trợ cấp một cách tự động phải được thay thế bằng quyền được trợ cấp theo đặc thù cá nhân, đánh giá đặc thù những khó khăn của từng cá nhân”.

Ông cũng nhấn mạnh, trong trường hợp còn có sự mơ hồ, thì: *“Những đặc thù riêng của quyền xã hội, được phát triển từ thế kỷ XIX sẽ vẫn độc lập với ứng xử của cá nhân. Mọi người đều có quyền hưởng trợ cấp gia đình, trợ cấp xã hội tùy theo mức thu nhập (hoặc độc lập với mức thu nhập), cho dù thái độ ứng xử trong xã hội của họ là như thế nào”.*

Liệu đây có phải là sự chấm dứt nguyên tắc bình đẳng về quyền, khởi đầu của sự võ đoán, một sự vi phạm nghiêm trọng đến nguyên tắc phi tôn giáo ? Điều đó cũng có nghĩa là chính quyền đã không đặt ra mục tiêu giảm sự bất bình đẳng mà chỉ là điều chỉnh lại sự bất bình đẳng đó tùy theo từng cá nhân. Đó chính là biểu hiện của việc chuyển từ quyền tập thể sang quyền cá nhân. Đó cũng là cách làm tương tự đối với các vấn đề về người thất nghiệp giả tạo hay vấn đề ra quyết định tùy theo kết quả thăm dò. Đó là sự lên ngôi của tư tưởng bè phái, thiên vị, bất công bằng, coi thường pháp luật; bao giờ thì áp dụng thuế hay tiền phạt theo thương lượng ?

2. Tương lai của hoạt động dịch vụ công là gì ?

Đó sẽ là việc xem xét lại các quyền tập thể, sự bảo vệ mang

tính xã hội và tập thể đối với các thoả ước lao động tập thể và các quy chế.

Rất khó có thể trình bày được ngắn gọn trong một vài dòng những quan điểm của Tổng công đoàn lực lượng công nhân thể hiện trong tài liệu trình lên Tổng uỷ ban kế hoạch. Nhưng để kết luận, chúng tôi muốn khẳng định rằng tổ chức của chúng tôi không ủng hộ những định hướng do hai Uỷ ban “Nhà nước” và “Phân quyền” đưa ra, đó chỉ là sự kéo dài của các sáng kiến trong khuôn khổ của việc “hiện đại hoá” hay “đổi mới” hoạt động dịch vụ công.

Chúng tôi cũng không ủng hộ các kiến nghị, định hướng này đặc biệt là vì nó sẽ ảnh hưởng đến chính khái niệm về một nhà nước cộng hoà.

Nhiệm vụ của Ủy ban

Hiệu quả hoạt động của nền hành chính Pháp trong việc thực hiện các chức năng tập thể, đặc biệt là trong mối quan hệ với các đối tác nước ngoài chính, sẽ là một yếu tố quyết định cho khả năng phát triển của chúng ta trong tương lai, đòi hỏi phải có một sự nghiên cứu, suy nghĩ mang tính dự báo về vai trò của nhà nước và của nền hành chính.

Trong một thập kỷ qua, nhà nước đã không ngừng gặp phải những vấn đề cần giải quyết. Sau mô hình nhà nước theo học thuyết “Keynes” tồn tại trong một thế giới không còn là “Keynes” nữa, lại xuất hiện học thuyết về một mô hình nhà nước quá tự do, dựa trên cơ sở những chính sách mà hậu quả của nó là quá rõ ràng: một nền kinh tế và một xã hội bấp bênh, tình trạng phân hoá xã hội, bất ổn định xã hội gia tăng, chất lượng cuộc sống giảm sút, hiệu quả nền sản xuất suy giảm.

Những vấn đề nêu ra trong Kế hoạch lần thứ mười, trong bối cảnh công cuộc đổi mới dịch vụ công do chính phủ thực hiện, có tính chất hơi khác: đó là cần phải đổi mới phương thức hoạt động của nền hành chính, huy động sự tham gia của tất cả các tác nhân có liên quan, các công chức, người dân, để tiến đến xây dựng một nhà nước hiện đại hơn, hoạt động có hiệu quả hơn, đủ khả năng cung cấp cho người dân các dịch vụ có chất lượng hơn với chi phí thấp hơn.

Chính sách này đã đem lại những kết quả nhất định, tuy nhiên chưa thể giải quyết được hết mọi vấn đề. Tất cả mọi người, từ những người ủng hộ cho đến những người phản đối việc cải cách đều thừa nhận cần phải tiến hành một sự nghiên cứu, suy nghĩ sâu rộng hơn trước những thay đổi đang diễn ra hiện nay. Công cuộc đổi mới hoạt động dịch vụ công cần phải được củng cố bằng một cách nhìn xa hơn về vai trò của nhà nước trong tương lai, với các thành tố khác nhau của mình. Cần phải tiến hành một sự nghiên cứu, phân tích, dự báo về tương lai của nhà nước và nền hành chính trong xã hội Pháp trong những năm 1990. Đây sẽ là một điểm cần làm rõ trong khuôn khổ Kế hoạch lần thứ mười một.

Sự nghiên cứu, suy nghĩ này phải dựa trên những công việc do cơ quan hành chính tiến hành. Trên cơ sở nhận thức về những điểm mạnh và điểm yếu của nhà nước, về sự phát triển trong nhiệm vụ, vai trò, phương tiện hoạt động và tính hiệu quả của nhà nước ở Pháp cũng như trên thế giới, Ủy ban sẽ nghiên cứu những thay đổi có thể diễn ra khi bước vào thế kỷ XXI nhằm trả lời bốn câu hỏi:

Phạm vi hoạt động của nhà nước

Cần phải xem xét lại phạm vi hoạt động của nhà nước, trên cơ sở những đòi hỏi về bảo đảm độc lập dân tộc, điều tiết nền kinh tế, duy trì sự gắn kết trong xã hội, công bằng xã hội. Ngoài ra, cũng phải xem xét mối quan hệ giữa nhà nước với Liên minh châu Âu, trên cơ sở nguyên tắc phụ trợ, cũng như mối quan hệ giữa nhà nước với các cơ quan chính quyền địa phương và các tác nhân kinh tế, xã hội.

Các phương thức can thiệp của nhà nước

Ủy ban sẽ nghiên cứu, xem xét sự phát triển trong các phương thức can thiệp của nhà nước trong khuôn khổ những phương tiện hiện có và theo những điều kiện thích ứng với tình hình trong tương lai (về vấn đề này có thể có nhiều kịch bản).

Tổ chức hoạt động dịch vụ công

Ủy ban sẽ nghiên cứu, phân tích kết quả của việc thực hiện chính sách phân quyền, xét trên khía cạnh tổ chức lại sự hiện diện của nhà nước trên lãnh thổ quốc gia. Ủy ban cũng sẽ nghiên cứu về tương lai của các cơ quan hành chính cũng như về cấu trúc chung của bộ máy nhà nước: số lượng và quy mô của các bộ, các cơ quan hành chính, cơ quan tham mưu, tổ chức thực hiện chức năng nghiên cứu dự báo, kiểm tra, giám sát, đánh giá, thẩm định.

Quản lý, sử dụng cán bộ, công chức

Đổi mới quản lý cán bộ, công chức phục vụ nhà nước đang là một yêu cầu cấp thiết, đòi hỏi phải tính đến sự thay đổi về phạm vi hoạt động của nhà nước, phân tích dự báo về tính hiệu quả trong hoạt động của các cơ quan hành chính cũng như của toàn bộ khu vực dịch vụ, cần phải có những thay đổi về tiêu chuẩn, điều kiện về năng lực chuyên môn, cơ cấu, cách thức, phạm vi sử dụng cán bộ phục vụ nhà nước và đặc biệt là phải tính đến mối quan hệ qua lại ngày càng tăng với thị trường lao động. Nhóm làm việc cũng sẽ nghiên cứu về các điều kiện để xác định lại khái niệm về nghề công chức và vai trò của công chức, viên chức đối với xã hội, cụ thể là với người dân cũng như bản chất của cơ chế ký kết hợp đồng nhiệm vụ.

Nhóm làm việc sẽ đưa ra một mô hình nhà nước mạnh hơn, hiệu quả hơn, dân chủ hơn trong tương lai, bởi nhà nước đó minh bạch và công khai hơn, chứng tỏ khả năng thực hiện vai trò là nhà hoạch định chiến lược trong bối cảnh xây dựng Liên minh châu Âu.

Ủy ban sẽ đặc biệt chú trọng đến kết quả nghiên cứu về hoạt động tài chính công, về triển vọng áp dụng mô hình lập ngân sách cho nhiều năm, và dựa trên các kịch bản khác nhau về tình hình phát triển của nền tài chính công, sẽ xác định những điều kiện về trọng tài, dung hoà giữa các chức năng tập thể, lựa chọn hình thức cấp nguồn tài chính phù hợp nhất.

Tóm tắt nội dung Bản báo cáo

Nhà nước ngày nay đang trong quá trình vận động, chính sách đổi mới hoạt động dịch vụ công đã mang lại những kết quả bước đầu. Tuy nhiên, cần phải đẩy mạnh hơn nữa việc nghiên cứu nhằm xác định rõ vị trí, vai trò cũng như phương thức can thiệp của nhà nước. Trước tiên, cần phải xác định những nguyên tắc cơ bản cho phép xác định vị trí của nhà nước trong mối quan hệ với các tác nhân kinh tế, xã hội, với Liên minh châu Âu và với các thiết chế chính quyền địa phương. Có thể đưa ra những định hướng chung để *nhà nước đổi mới sâu sắc phương thức hoạt động, cơ cấu tổ chức của mình cho phù hợp với bối cảnh mới.*

1. Một nhà nước cần thiết: những nguyên tắc xác định vị trí, vai trò của nhà nước

Xu hướng toàn cầu hoá, tự do hoá nền kinh tế hình như đang làm mờ nhạt vai trò của nhà nước. Từ nhiều năm nay, mô hình nhà nước can thiệp của Pháp đang bắt đầu được xem xét lại.

Tuy nhiên, *nhà nước vẫn phải tiếp tục đóng vai trò quan trọng của mình*, đó là vai trò điều tiết, kiểm soát sự vận hành của thị trường, bảo đảm sự tuân thủ các nguyên tắc cạnh tranh, kiềm chế những mất cân đối vĩ mô về kinh tế, tài chính.

Trong bối cảnh cạnh tranh kinh tế toàn cầu, sự can thiệp của nhà nước có thể góp phần nâng cao *sức cạnh tranh của nền kinh*

tế quốc dân. Nhà nước trước tiên phải chứng tỏ được tính hiệu quả trong hoạt động của mình, xây dựng được những chiến lược phát triển thống nhất, rõ ràng, can thiệp vào nền kinh tế, vào đời sống xã hội ở một mức độ hợp lý. Nhà nước phải đóng vai trò là người bảo đảm cho lợi ích quốc gia, bảo vệ nền kinh tế quốc dân. Những ví dụ liên quan đến Đức, Nhật Bản, những bài học rút ra trong thời gian vừa qua trong lý thuyết kinh tế cho thấy tầm quan trọng của vai trò của nhà nước trong việc bảo đảm sự tăng trưởng lâu dài và bền vững của nền kinh tế.

Xét trên nhiều phương diện, *nhu cầu của xã hội đối với vai trò của nhà nước* không ngừng tăng lên, nhất là trong lĩnh vực an ninh và trợ cấp xã hội. Tuy nhiên, nhà nước vẫn luôn không đáp ứng được đầy đủ những nhu cầu, đòi hỏi này. Cuộc khủng hoảng về tính hiệu quả của nhà nước đòi hỏi phải xem xét lại bản chất mối quan hệ giữa nhà nước và xã hội Pháp, làm sao cho *những nguyên tắc cơ bản của nền cộng hoà về bình đẳng và lợi ích chung được áp dụng một cách phù hợp với những đòi hỏi mới của một xã hội phức tạp hơn, có xu hướng tự chủ, năng động hơn.*

Hai nguyên tắc trên về bảo đảm sự bình đẳng và bảo đảm lợi ích chung cho đến nay vẫn là nền tảng cơ bản cho sự can thiệp của *nhà nước, với vai trò điều tiết đời sống xã hội, cung cấp dịch vụ công.*

Ban hành quy phạm pháp luật chính là nội dung chính trong vai trò điều chỉnh xã hội này của nhà nước. Về điểm này, một sự cân bằng đang dần dần được thiết lập giữa thẩm quyền ban hành quy phạm và thẩm quyền kiểm tra, giám sát của nhà nước, giữa sự điều chỉnh bằng án lệ và quyền hạn của thẩm phán, tránh được những nhược điểm của một xã hội nảy sinh nhiều tranh chấp.

Nhà nước với vai trò là người điều tiết xã hội cũng là người bảo đảm sự gắn kết trong xã hội. Với sự phát triển của nền kinh tế thị trường, nhiệm vụ này ngày càng có tầm quan trọng đặc biệt: thu hẹp khoảng cách giàu nghèo trong xã hội, làm trọng tài dung hoà giữa các thế hệ, tất cả những việc đó đòi hỏi phải có

một nhà nước trung ương mạnh. Chúng ta không thể bỏ mặc cho thị trường tự điều tiết lĩnh vực hoạt động dịch vụ xã hội (y tế, bảo trợ xã hội, giáo dục ...), mặc dù điều đó có ưu điểm là góp phần làm giảm chi phí.

Một mình nhà nước không thể đủ sức quản lý được hết mọi dịch vụ công. Nếu nhà nước huy động sự tham gia của các tác nhân khác, thì cần phải bảo đảm rằng các mục tiêu về dịch vụ công được tôn trọng, điều đó có nghĩa là không được chỉ thuần túy tính đến khía cạnh thương mại.

Vấn đề chủ yếu ở đây là phụ thuộc vào sự năng động của các tác nhân xã hội. Nhà nước phải có những chính sách cần thiết để phát huy sự năng động này, đặt người dân vào vị trí trung tâm của mọi chính sách của mình.

Quá trình xây dựng Liên minh châu Âu làm thay đổi sâu sắc những điều kiện hoạt động của nhà nước, đòi hỏi cơ quan nhà nước phải thích ứng với một môi trường hoạt động có sự giao thoa về văn hoá. Theo quy định án lệ của Tòa án công lý châu Âu thì pháp luật Liên minh châu Âu có hiệu lực áp dụng cao hơn pháp luật quốc gia, điều này dẫn đến việc phải xem xét lại quan niệm truyền thống về chủ quyền quốc gia.

Điều này có một tầm quan trọng rất lớn, bởi lẽ *rất nhiều các thẩm quyền của nhà nước quốc gia đang được chuyển giao hoặc sẽ phải được chuyển giao cho Liên minh châu Âu hoặc sẽ phải chia sẻ với thiết chế này.* Điều này dẫn đến sự không chắc chắn, rõ ràng về phạm vi thẩm quyền của quốc gia, và trong mỗi quốc gia lại phổ biến những cách suy nghĩ, những quan niệm pháp lý mới, thực tiễn hoạt động hành chính mới khác với những gì đã từng tồn tại trước đây.

Quá trình xây dựng Liên minh châu Âu cũng mang lại cho nhà nước nhiều *trách nhiệm mới.* Hơn bao giờ hết, nhà nước phải thực hiện tốt vai trò là người bảo đảm cho bản sắc chung của cộng đồng, vai trò là nhà thương lượng hiệu quả, đủ khả năng xây dựng các chiến lược thực sự, thể hiện tham vọng khẳng định mô hình hoạt động dịch vụ công của Pháp.

Việc thực hiện chính sách phân quyền không có nghĩa là đánh dấu sự chấm dứt của nhà nước đơn nhất, trái lại, nó đòi hỏi phải xác định lại những luật chơi mới rõ ràng hơn.

Nhà nước có ba thẩm quyền chuyên biệt: thực hiện các nhiệm vụ thuộc về chủ quyền quốc gia, gắn liền với bản chất của nhà nước; nhiệm vụ bảo đảm pháp chế; nhiệm vụ bảo đảm sự đoàn kết giữa các cơ quan chính quyền địa phương.

Trong các lĩnh vực khác, *nhà nước cũng không bao giờ được vắng mặt*: một số thẩm quyền không thể chuyển giao cho các cơ quan chính quyền địa phương; khi phải chuyển giao thẩm quyền, thì nhà nước vẫn phải chú trọng việc bảo đảm sự gắn kết trong xã hội, công bằng xã hội, nhất là thông qua việc ban hành quy phạm tạo ra khuôn khổ pháp lý thống nhất cho các cơ quan chính quyền địa phương chủ động thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Trong rất nhiều lĩnh vực, nhất là trong lĩnh vực các chính sách xã hội, người ta nhận thấy có một sự phân công trách nhiệm rất không rõ ràng trong việc thực hiện các chính sách của nhà nước: nhà nước với trách nhiệm mang tính chiến lược đặc biệt đối với các đối tác của mình, cần phải lập lại trật tự trong lĩnh vực này, đặc biệt là thông qua các thủ tục ký kết hợp đồng; điều này đòi hỏi nhà nước phải đổi mới cách điều hành từ trung ương và phải kiên quyết thực hiện chính sách phân quyền.

Tính pháp lý mới, vị trí mới của nhà nước như phân tích ở trên là những nét chính cho một nhà nước trong tương lai. Nhà nước đó chỉ có thể duy trì được uy tín của mình nếu tiếp tục tiến trình hiện đại hoá.

2. Nhà nước hiện đại: phương hướng hiện đại hoá nhà nước

Hiện đại hoá nhà nước hiện nay đang là ưu tiên của Pháp, với *bốn điều kiện cần tuân thủ*: điều kiện về dân chủ, điều kiện về hiệu quả, điều kiện về tính cạnh tranh, điều kiện về động cơ, tinh thần làm việc của công chức.

Chương trình đổi mới hoạt động dịch vụ công đầy tham vọng thực hiện từ năm 1989 đã mang lại những câu trả lời đầu tiên cho việc đáp ứng những điều kiện trên.

Chương trình đã đưa ra *bốn định hướng chính*: đổi mới mối quan hệ công tác, tăng cường tính tự chủ và trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị, thực hiện việc đánh giá, thẩm định các chính sách của nhà nước, nâng cao chất lượng dịch vụ cung cấp cho người dân.

Cần phải tiếp tục đi theo con đường này. Tuy nhiên, mục tiêu đặt ra cho công cuộc đổi mới hoạt động dịch vụ công vẫn còn hạn chế. Do đó, cần phải đi xa hơn nữa.

Khuôn khổ hoạt động hiện nay không còn phù hợp để nhà nước thực hiện đúng được vai trò chiến lược của mình là người bảo đảm cho lợi ích chung, bảo đảm sự gắn kết trong xã hội. Mô hình hoạt động theo kiểu “thời gian ngắn” có xu hướng được ưa chuộng; các quyết định của nhà nước thường được ban hành dựa trên những căn cứ chưa đầy đủ và trong những điều kiện không bảo đảm, dẫn đến việc thực hiện không có hiệu quả.

Cần phải dần thay thế khuôn khổ hoạt động này bằng khuôn khổ hoạt động của một nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược. Khuôn khổ hoạt động mới này đòi hỏi phải nâng cao công tác tìm hiểu, nắm bắt tình hình thực tế, đối tượng tác động của các chính sách của nhà nước. Việc tìm hiểu, hình thành tri thức này không chỉ thuần túy giới hạn ở việc huy động những tri thức hành chính và thông tin trong nội bộ của nhà nước, mà cần phải được chia sẻ với tất cả các đối tác có liên quan. Ngoài ra, cũng phải được tiến hành trong mối quan hệ biện chứng, tác động qua lại lẫn nhau giữa giai đoạn thực hiện chính sách (thực hiện ở đây không chỉ thuần túy là một sự thừa hành thụ động) và giai đoạn xây dựng chính sách, đồng thời cần phát triển công tác đánh giá, thẩm định. Như vậy, các chính sách được ban hành sẽ phù hợp với những điều kiện về phương tiện thực hiện và yêu cầu dài hạn, góp phần thực hiện có hiệu quả những mục tiêu mà các nhà lãnh đạo chính trị đề ra.

Nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược trước hết phải là *một nhà nước phân quyền*.

Trước hết phải đổi mới phương thức hoạt động của *nhà nước trung ương*, để nhà nước trung ương chỉ tập trung vào thực hiện những nhiệm vụ chiến lược. Điều này đòi hỏi phải có sự xác định rõ ràng mối quan hệ giữa các nhà lãnh đạo chính trị và các nhà quản lý hành chính (cơ quan văn phòng bộ chỉ nên giới hạn ở việc thực hiện vai trò cố vấn chính trị cho bộ trưởng, tính giản biên chế của các cơ quan này), giảm số lượng và ổn định cơ cấu tổ chức của các cơ quan của chính phủ, đổi mới cơ cấu tổ chức, hoạt động của các cục, tổng cục, vụ ở trung ương. Trong mỗi ban, ngành trung ương, cũng cần nâng cao công tác tìm hiểu, hình thành tri thức chiến lược (trong đó công tác lập kế hoạch chiến lược là một nội dung quan trọng), huy động sự tham gia của các chuyên gia từ bên ngoài vào công tác thẩm định, đổi mới phương thức đào tạo, tuyển dụng cán bộ, áp dụng mô hình lập dự toán ngân sách cho nhiều năm.

Nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược cần phải *từ bỏ tư tưởng tập quyền*: trừ trường hợp ngoại lệ, việc thực hiện chính sách nhà nước nên giao cho các cơ quan, đơn vị các cấp được phân quyền, mở rộng phạm vi quyền tự chủ cho các cơ quan, đơn vị này thông qua cơ chế ký kết hợp đồng quy định rõ mục tiêu và kết quả cần đạt được.

Việc phân quyền đó sẽ được thực hiện thông qua cơ chế uỷ quyền, thông thường sẽ hình thành nên các trung tâm thẩm quyền đặt bên cạnh tỉnh trưởng hoặc vùng trưởng, có thẩm quyền đại diện cho chính phủ.

Ngoài ra, cũng phải lựa chọn cấp độ phân quyền theo lãnh thổ cho phù hợp. Có hai vấn đề có thể được đặt ra: tránh việc đồng nhất hoá sự đại diện của nhà nước trên toàn bộ lãnh thổ; tách biệt giữa phạm vi lãnh thổ đại diện của nhà nước và phạm vi lãnh thổ thuộc thẩm quyền của các cơ quan chính quyền địa phương.

Chính sách phân quyền chỉ đạt được hiệu quả mong muốn khi trao cho các cơ quan, đơn vị các cấp được phân quyền *quyền chủ*

động thực sự trong quản lý hoạt động của mình. Điều này đòi hỏi phải sửa đổi, bổ sung lại những quy định cơ bản liên quan đến hoạt động quản lý của nhà nước.

Để xây dựng thành công một nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược, người bảo đảm cho lợi ích chung, cần tuân thủ *ba điều kiện cơ bản*: lắng nghe ý kiến của người dân; nâng cao động cơ, tinh thần làm việc của đội ngũ cán bộ, công chức; sự quan tâm của chính phủ.

Chịu trách nhiệm xuất bản
TRẦN ĐÌNH NGHIÊM

Biên tập: HOÀNG PHONG HÀ
NGUYỄN CUỒNG DŨNG
Vẽ bìa: NGUYỄN THỊ HOÀ
Trình bày: PHÒNG TẠO MẪU
Sửa bản in: NGUYỄN CUỒNG DŨNG

In 2.000 cuốn, khổ 15,5x23,5 cm, tại Công ty In và Văn hoá phẩm.
Giấy phép xuất bản số: 40-1029/CXB-QLXB, cấp ngày 13-10-2000.
In xong và nộp lưu chiểu tháng 12 năm 2000.



Tổng Ủy ban kế hoạch được tướng Charles de Gaulle thành lập năm 1946 nhằm mục đích trợ giúp cho việc hoạch định kế hoạch. Hiện nay, cơ quan này trực thuộc Thủ tướng với nhiệm vụ định hướng cho các quyết định của Nhà nước.

Cơ quan có bốn chức năng chính sau đây:

Hoạch định chiến lược

Có vai trò đóng góp cho việc hoạch định chiến lược của Nhà nước. Trước đây, chiến lược được hoạch định bằng việc bỏ phiếu thông qua các đạo luật về kế hoạch. Ngày nay, chiến lược phát triển của Pháp được vạch ra thông qua việc đề ra các mục tiêu dựa trên cơ sở phân tích những thách thức lớn mà xã hội Pháp phải đương đầu và chuẩn bị các cuộc cải cách cần thiết.

Dự báo

Thực hiện và thúc đẩy những phân tích mang tính dự báo về tất cả những chủ đề quan tâm chung có liên quan đến tương lai của quốc gia và hoạch định các chính sách của Nhà nước; so sánh và phân tích kinh nghiệm của các nước khác.

Thẩm định

Theo yêu cầu của Thủ tướng, cơ quan đảm trách việc thẩm định các chính sách công cộng cũng như các hợp đồng kế hoạch giữa Nhà nước và các vùng. Nhiệm vụ này bao gồm đánh giá những tác động trong tương lai của các quyết định của quốc gia và bảo đảm cho các chỉ tiêu công cộng được đầu tư có hiệu quả.

Bảo đảm sự đồng thuận

Đây là nơi để đối thoại và đạt đến sự đồng thuận, tập hợp các cán bộ chuyên trách, các cố vấn kỹ thuật, các đại biểu được bầu ra, các viên chức cao cấp, giảng viên đại học, các nhà hoạt động công đoàn, đại diện các chính quyền địa phương...

Bản báo cáo về "Tiến đến xây dựng một nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược, người bảo đảm cho lợi ích chung" được soạn thảo dưới sự chỉ đạo của ông Christian Blanc, viên chức cao cấp, đồng thời là người nắm giữ nhiều trọng trách trong nền hành chính và các doanh nghiệp nhà nước. Bản báo cáo này được đánh giá cao về chất lượng và được phát hành rộng rãi.