

BỘ NỘI VỤ
HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

ĐỀ TÀI KHOA HỌC

**XÂY DỰNG CÁC TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ
CHẤT LƯỢNG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ
NHÀ NƯỚC CẤP BỘ NƯỚC TA**

MÃ SỐ: 2000-98-073

Chủ nhiệm đề tài: ThS Chu Xuân Khánh

Thư ký đề tài : TS Nguyễn Hữu Hải

Cùng các thành viên:

PGS. TS Võ Kim Sơn

ThS Nguyễn Thị Hạnh

ThS Phạm Thu Lan

ThS Lê Văn Hoà

CN Hoàng Mai

HÀ NỘI - 2003

5274

28/4/2005

2005 - 44 - 196

MỤC LỤC

	Trang
LỜI NÓI ĐẦU	5
CHƯƠNG I: QUAN NIỆM CHUNG VỀ CẤP BỘ VÀ CHẤT LƯỢNG HOẠT ĐỘNG CỦA CẤP BỘ TRONG HỆ THỐNG QLHCNN Ở NƯỚC TA	8
1.1 Hệ thống QLHCNN ở nước ta	10
1.2 Địa vị pháp lý của cơ quan QLNN cấp bộ	13
1.2.1. Địa vị pháp lý	13
1.2.2. Phân loại Bộ	15
1.3. Vai trò của cơ quan quản lý cấp bộ	16
1.3.1. Vai trò định hướng phát triển các ngành chức năng	18
1.3.2. Vai trò thiết lập thể chế chuyên ngành	18
1.4. Sản phẩm quản lý của cơ quan cấp bộ	18
1.4.1. Sản phẩm trực tiếp	18
1.4.2. Sản phẩm gián tiếp	19
1.5. Đánh giá chất lượng hoạt động QLHCNN của cơ quan cấp Bộ	19
1.5.1. Quan niệm về chất lượng	19
1.5.2. Chất lượng hoạt động QLHCNN	21
1.5.3. Chất lượng QLHCNN ở cấp Bộ	29
1.5.4. Đánh giá chất lượng hoạt động QLHCNN cấp Bộ	42
CHƯƠNG II: ĐÁNH GIÁ CHẤT LƯỢNG HOẠT ĐỘNG QLNN CẤP BỘ Ở VIỆT NAM	46
2.1. Hoạt động QLHCNN của cơ quan cấp Bộ ở nước ta hiện nay	46
2.1.1. Quá trình thành lập cơ quan cấp Bộ ở nước ta	46

2.1.2. <i>Mối quan hệ giữa cơ quan quản lý cấp Bộ với các cơ quan khác ở nước ta</i>	54
2.1.3. <i>Tình hình thực hiện QLNN cấp Bộ ở nước ta</i>	59
2.2. Nâng cao chất lượng QLHCNN cấp Bộ - Một trong những mục tiêu của cải cách hành chính ở VN	62
2.2.1. <i>Về tổ chức hành chính</i>	63
2.2.2. <i>Về tổ chức bộ máy</i>	64
2.2.3. <i>Về đội ngũ cán bộ, công chức</i>	65
2.2.4. <i>Về tài chính công</i>	67
2.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng QLHCNN cấp Bộ	67
2.3.1. <i>Các yếu tố tổ chức-pháp lý</i>	67
2.3.2. <i>Các yếu tố tổ chức thực hiện</i>	69
2.3.3. <i>Các yếu tố kiểm tra, giám sát, đánh giá</i>	76
2.4. Đánh giá chất lượng QLHCNN cấp bộ ở VN	78
2.4.1. <i>Đánh giá của Quốc hội đối với hoạt động của Bộ</i>	78
2.4.2. <i>Đánh giá của Tòa án đối với hoạt động của Bộ</i>	80
2.4.3. <i>Đánh giá của Đảng đối với hoạt động của Bộ</i>	81
2.4.4. <i>Đánh giá của xã hội đối với hoạt động của Bộ</i>	82
2.4.5. <i>Đánh giá của hệ thống hành chính</i>	83
2.4.6. <i>Một số hạn chế của hoạt động đánh giá hiện nay</i>	89
2.5. Hoạt động đánh giá chất lượng QLHC cấp Bộ ở một số nước	92
CHƯƠNG 3 : HỆ THỐNG TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ CHẤT LƯỢNG HOẠT ĐỘNG QLNN CẤP BỘ	97
3.1. Cơ sở khoa học của việc xác định các tiêu chí đánh giá chất	

lượng hoạt động QLNN cấp Bộ	97
<i>3.1.1. Những khái niệm cơ bản về tiêu chí và phân loại tiêu chí</i>	97
<i>3.1.2. Nguyên tắc xây dựng tiêu chí đánh giá chất lượng QLNN cấp Bộ</i>	102
<i>3.1.3. Những căn cứ xây dựng tiêu chí</i>	103
3.2. Các tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động QLNN cấp bộ ở nước ta	104
<i>3.2.1. Những tiêu chí đánh giá chất lượng chung cho các Bộ</i>	104
<i>3.2.2. Những tiêu chí đánh giá chất lượng quản lý của các Bộ quản lý ngành</i>	113
<i>3.2.3. Những tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động của các Bộ quản lý lĩnh vực tổng hợp</i>	117
3.3. Các phương pháp và kỹ thuật đánh giá	120
<i>3.3.1. Các phương pháp để thu thập thông tin</i>	120
<i>3.3.2. Các phương pháp đánh giá theo tiêu chí</i>	121
3.4. Quy trình đánh giá	121
KẾT LUẬN	124

Lời mở đầu

Bước vào thời kỳ phát triển của nền kinh tế văn minh thì hiệu quả kinh tế, xã hội, môi trường luôn được coi là chuẩn mực cho mọi quá trình vận động. Hiệu quả hoạt động chính là thước đo về số lượng và chất lượng kết quả của mỗi quá trình, trong đó chất lượng hoạt động là yếu tố cơ bản nhất quyết định đến sự tồn tại và phát triển của các quá trình đó. Yêu cầu phát triển nhanh, ổn định, bền vững nền kinh tế – xã hội như mục tiêu định hướng phát triển lâu dài của đất nước ta cũng hàm chứa đầy đủ cả hai yếu tố số lượng và chất lượng. Để phù hợp với yêu cầu vận động, phát triển của xã hội thì tăng cường chất lượng hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước luôn là một tất yếu khách quan diễn ra mang tính thường xuyên đặt ra cho tất cả các quốc gia trên thế giới. Trong quá trình chuyển đổi từ một “nền hành chính quản lý” sang “nền hành chính dịch vụ” theo chủ trương đổi mới nền hành chính của Đảng ta lại càng cần phải coi trọng yếu tố chất lượng của quản lý. Xu hướng chuyển đổi này xuất phát từ yêu cầu bức xúc của đời sống xã hội khi mà trình độ dân trí được nâng lên, lực lượng sản xuất xã hội đã phát triển theo tiến trình hội nhập. Chính vì thế nên yêu cầu về chất lượng hoạt động của nền hành chính đã được coi là mục tiêu chiến lược của chương trình tổng thể cải cách nền hành chính nhà nước 10 năm 2001-2010: “Mục tiêu chung của chương trình tổng thể cải cách nền hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 là: xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hoá, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng”.

Thực hiện mục tiêu trên đây chính là để đảm bảo vai trò dẫn dắt, điều hành có chất lượng nền kinh tế – xã hội theo định hướng của các cơ quan quản lý nhà nước. Để đánh giá được chất lượng quản lý của các cơ quan này sau mỗi quá trình hoạt động là một việc không dễ dàng, nhất là trong bối cảnh của một nền hành chính chưa được hiện đại hoá như nước ta. Có thể thấy rằng vai trò quản lý của các cơ quan hành chính sẽ không giống nhau mặc dù chúng đều nằm trong một hệ thống hành chính. Với cơ quan quản lý hành chính cấp cao thì kết quả quản lý thường thiên về hoạt động lập quy, còn cơ quan hành chính cấp thấp

thường gắn với hoạt động điều hành. Trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước nước ta thì Bộ vừa là một cơ quan của Chính phủ, vừa là cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực trên phạm vi cả nước. Bên cạnh việc các Bộ phải phối hợp hoạt động với nhau, các Bộ còn phải phối hợp với chính quyền các địa phương để quản lý ngành theo vùng và lãnh thổ, nên kết quả quản lý của Bộ có ảnh hưởng trực tiếp, toàn diện đến các mặt của đời sống kinh tế – xã hội của đất nước. Do vậy việc nghiên cứu đánh giá chất lượng quản lý hành chính của các cơ quan này cần đi trước một bước so với các cơ quan khác trong hệ thống. Tuy nhiên đánh giá chất lượng hoạt động quản lý của các cơ quan này cũng không thể chung chung theo các nguyên tắc quản lý hành chính mà cần phải xem xét cụ thể theo địa vị pháp lý và chức năng, nhiệm vụ của mỗi cơ quan trong hệ thống bằng những thước đo thích hợp, thông qua những tiêu chí khoa học.

Từ thực tiễn đánh giá chất lượng hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan cấp Bộ chúng tôi thấy nổi lên một điều là: có rất nhiều các chủ thể xã hội khác nhau tiến hành hoạt động này, tuy nhiên mỗi một chủ thể khác nhau đứng trên những giác độ khác nhau thì có kết quả khác nhau đối với cùng một hoạt động của cùng một đối tượng. Điều này dẫn đến những khó khăn không nhỏ trong việc thống nhất điều hành quản lý. Một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng đó là do chúng ta chưa có một hệ thống những thước đo thích hợp, thông qua những tiêu chí khoa học.

Trước những đòi hỏi khách quan trên đây của thực tiễn, chúng tôi đã được giao nghiên cứu đề tài: “Xây dựng các tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động quản lý ở cấp Bộ nước ta” nhằm góp phần nâng cao kết quả đánh giá chất lượng quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước chuyên ngành, đồng thời làm tài liệu tham khảo cho việc học tập, nghiên cứu và đào tạo của Học viện Hành chính Quốc gia.

Về vấn đề này, trước đây đã có một số đề tài nghiên cứu, tuy nhiên chỉ dừng lại ở việc đánh giá từng mặt. Do tính chất mới mẻ của nội dung đề tài nghiên cứu, tính phức tạp về cả lý luận và thực tiễn của nó, nên nhóm nghiên cứu phải sử dụng tổng hợp nhiều phương pháp như điều tra; phân tích; tổng hợp

thống kê; phương pháp điều tra xã hội học; phương pháp tư duy khoa học; phương pháp chuyên gia; phương pháp phỏng vấn.v.v. Các phương pháp trên được sử dụng trên cơ sở phương pháp luận duy vật biện chứng và lịch sử.

Để đạt mục tiêu nghiên cứu trên đây, đề tài tập trung vào các nội dung chủ yếu sau:

- *Trình bày địa vị pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan cấp Bộ trong hệ thống quản lý hành chính nước ta;*

- *Những vấn đề mang tính nguyên lý về chất lượng quản lý hành chính nhà nước của cơ quan cấp Bộ; Thực trạng của việc đánh giá chất lượng hoạt động của cơ quan cấp Bộ ở nước ta hiện nay*

- *Xây dựng hệ thống thước đo đánh giá chất lượng trong hoạt động quản lý hành chính của cơ quan cấp Bộ;*

Những nội dung trên đây được trình bày thành các chương mục có kết cấu logic, khoa học theo yêu cầu của một báo cáo khoa học.

CHƯƠNG I

QUAN NIỆM CHUNG VỀ CẤP BỘ VÀ CHẤT LƯỢNG HOẠT ĐỘNG CỦA CẤP BỘ TRONG HỆ THỐNG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở NƯỚC TA

Trong tiến trình cải cách nền hành chính nước ta hiện nay, việc đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan cấp Bộ để nâng cao chất lượng quản lý, điều hành đang đặt ra nhiều vấn đề nghiên cứu về cả lý luận và thực tiễn. Hiện đây là vấn đề đặc biệt quan tâm của Chính phủ Việt Nam nhằm tiếp tục thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 Ban chấp hành trung ương Đảng khoá VIII, Nghị quyết Đại hội lần thứ IX của Đảng thông qua các quy định của Hiến pháp và pháp luật về thực hiện cải cách hành chính cũng như trên cơ sở tổng kết thực tiễn tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong các năm trước đây, nhất là trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá X.

Trong những năm qua, thực hiện chủ trương cải cách hành chính của Đảng, quy định của Hiến pháp, Luật tổ chức Chính phủ, cơ cấu tổ chức của Chính phủ đã được sắp xếp lại gọn nhẹ hơn, chế độ và phương thức làm việc của các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước đã được cải tiến một bước theo hướng xây dựng một nền hành chính hiện đại với mục đích phục vụ nhân dân ngày tốt hơn, hoạt động có hiệu quả cao hơn. Do đó, việc tiếp tục: *“xây dựng một nền hành chính nhà nước, dân chủ trong sạch, vững mạnh, từng bước hiện đại hoá. Điều chỉnh chức năng và cải tiến phương thức hoạt động của Chính phủ theo hướng thống nhất quản lý vĩ mô thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại trong cả nước bằng hệ thống pháp luật, chính sách hoàn chỉnh, đồng bộ. Định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ theo hướng bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực trên phạm vi toàn quốc, cung cấp dịch vụ công”* trở thành mục đích, yêu cầu, nguyên tắc hoàn thiện bộ máy và hoạt động của Chính phủ trong tương lai. Quan điểm tiến hành cải cách bao gồm:

Thứ nhất là: Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước (nói tới đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước điều đầu tiên cần nghĩ tới là đổi mới tổ chức và hoạt động của các Bộ, cơ quan ngang Bộ) theo tinh thần cải cách hành chính để bộ máy của Chính phủ hợp lý hơn, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả cao hơn, để đáp ứng yêu cầu thực hiện nhiệm vụ chính trị và phát triển đất nước trong thời kỳ mới; thực hiện chủ trương đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước đã được đề ra là trong các Nghị quyết của Đảng là bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực trong phạm vi cả nước, phù hợp với năng lực, trình độ cán bộ, điều kiện quản lý, tránh gây ra những xáo trộn không cần thiết, trước hết là các Bộ và cơ quan ngang Bộ

Thứ hai là: Chính phủ và các Bộ, cơ quan ngang Bộ cần tăng cường quản lý nhà nước trên phạm vi vĩ mô, không quản lý, điều hành trực tiếp hoạt động sản xuất kinh doanh; tập trung xây dựng chiến lược; quy hoạch; kế hoạch; xây dựng và ban hành thể chế, chính sách; tăng cường công tác chỉ đạo điều hành, kiểm tra, thanh tra, đề cao kỷ luật chấp hành pháp luật; cải tiến phương thức quản lý, lề lối làm việc của cơ quan hành chính; sử dụng có hiệu quả các công cụ quản lý kinh tế vĩ mô.

Thứ ba là: Cần phân định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các Bộ, cơ quan ngang Bộ cho phù hợp với đường lối xây dựng nền kinh tế nhiều thành phần quản lý theo cơ chế thị trường định hướng XHCN; thực hiện chủ trương trong quản lý nhà nước không để trống một lĩnh vực nào nhưng cũng không giao một lĩnh vực cho nhiều Bộ, cơ quan ngang Bộ quản lý, bảo đảm nguyên tắc là mỗi việc chỉ phân công một cơ quan phụ trách.

Thứ tư là: Bảo đảm nguyên tắc chính phủ thực hiện sự quản lý nhà nước thông qua hoạt động của tập thể Chính phủ dưới sự điều hành của Thủ tướng Chính phủ và thông qua hoạt động của các bộ, cơ quan ngang bộ dưới sự điều hành của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ; Thủ tướng chịu trách nhiệm trước Quốc hội về hoạt động của Chính phủ; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và trước Thủ tướng Chính phủ về ngành, lĩnh vực mà mình được giao quản lý.

Thứ năm là: Thực hiện đúng chương trình, kế hoạch về việc rà soát lại các lĩnh vực quản lý nhà nước của các cơ quan thuộc Chính phủ để giao cho Bộ ngành quản lý đa ngành đa lĩnh vực, chỉ giữ lại những cơ quan hành chính, sự nghiệp thuộc Chính phủ và những cơ quan này không có thẩm quyền ban hành những văn bản quy phạm pháp luật.

Để thực hiện được những nội dung nêu trên trước hết các Bộ cần xác định rõ vai trò, vị trí và thực trạng quản lý hành chính nhà nước của mình trong hệ thống hành chính nước ta hiện nay.

1.1. HỆ THỐNG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở NƯỚC TA

Quản lý nhà nước ra đời cùng với sự xuất hiện Nhà nước, là sự quản lý của Nhà nước đối với xã hội và công dân. Đó là sự chỉ huy, điều hành để thực thi quyền lực nhà nước; là tổng thể về thể chế, pháp luật, quy tắc; về tổ chức và cán bộ của bộ máy nhà nước, có trách nhiệm quản lý công việc hàng ngày của Nhà nước, do tất cả các cơ quan nhà nước (lập pháp, hành pháp, và tư pháp) có tư cách pháp nhân tiến hành bằng các văn bản quy phạm pháp luật, tổ chức điều hành và kiểm soát để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn mà nhà nước đã giao cho trong việc tổ chức và điều chỉnh các quan hệ xã hội và hành vi của công dân.

Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động thực thi quyền hành pháp của Nhà nước.

Về chức năng, quyền lực nhà nước phân thành ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Ba chức năng trên được giao cho ba cơ quan đảm nhận, đó là: cơ quan lập pháp (Quốc hội); Cơ quan hành pháp (Chính phủ); Cơ quan tư pháp (Toà án).

Hành pháp có 2 nội dung hoạt động:

- Lập quy là quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật có tính dưới luật.
- Quản lý hành chính, là quyền tổ chức thực hiện pháp luật.

Hai thẩm quyền này đều tập trung vào Chính phủ và hệ thống cơ quan hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở. Hành pháp mang tính quyền lực chính trị (quyền lực nhà nước), còn quản lý hành chính nhà nước là “hành pháp hành động” thực thi quyền hành pháp. Bản thân quản lý không phải là chính trị nhưng nó am hiểu sâu sắc và đầy đủ về chính trị để phục tùng và phục vụ chính trị.

Quản lý hành chính nhà nước là hệ thống làm chức năng của Nhà nước bảo đảm thực thi quyền hành pháp của bộ máy nhà nước. Nó là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực Nhà nước đối với các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của công dân do các cơ quan có tư cách pháp nhân trong hệ thống hành pháp và quản lý hành chính nhà nước tiến hành tiến hành bằng những văn bản quy phạm pháp luật dưới luật để thực hiện những chức năng và nhiệm vụ của nhà nước, phát triển các mối quan hệ xã hội, duy trì trật tự an ninh công cộng, bảo vệ quyền lợi công và phục vụ nhu cầu hàng ngày của nhân dân”.

Như vậy quản lý hành chính nhà nước thể hiện ở 3 khía cạnh sau:

Một là: Quản lý hành chính có tư cách là quyền lực nhà nước được gọi là quyền quản lý hành chính tức là quyền “ hành pháp trong hành động”.

Hai là: Quản lý HCNN với tư cách là hoạt động thực tiễn hàng ngày, tổ chức và điều chỉnh các quan hệ xã hội và hành vi hoạt động của công dân bằng việc đưa ra các quyết định hành chính mang tính quy phạm pháp luật hành chính, phục vụ cho các nhà cầm quyền, các nhà lãnh đạo và quản lý đất nước.

Ba là: Quản lý HCNN với tư cách là hệ thống tư cách pháp nhân công pháp, chính là hệ thống thiết chế tổ chức hành chính nhà nước. Trong hệ thống này, đứng đầu là Chính phủ và Thủ tướng chính phủ, cho tới các Bộ, các cơ quan quản lý hành chính nhà nước Trung ương, các cấp quản lý hành chính nhà nước địa phương và các tổ chức công quyền khác có chức năng tổ chức và điều hành các quá trình kinh tế kỹ thuật, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh, nội vụ, ngoại giao... và các hoạt động của tổ chức và công dân.

Tất cả các cơ quan hành chính nhà nước ở Trung ương và địa phương có chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn xác định, với cơ cấu và đội ngũ cán bộ, công chức tương ứng, tiến hành hoạt động quản lý nhà nước về kinh tế; quản lý hành chính nhà nước về văn hoá, về quốc phòng, an ninh, dân tộc, tôn giáo, hành chính, tư pháp (quản lý nội chính). Như vậy, quản lý hành chính nhà nước là thực thi quyền hành pháp, bằng quyền lực nhà nước đối với các quá trình xã hội và hành vi hoạt động công dân nhằm phát triển kinh tế xã hội, duy trì trật tự pháp luật, thoả mãn nhu cầu hàng ngày của công dân.

Chức năng quản lý hành chính nhà nước là thể thống nhất những hướng hoạt động cơ bản tất yếu của các cơ quan hành chính nhà nước nảy sinh từ sự phân công, chuyên môn hoá trong hoạt động quản lý nhằm thực hiện có hiệu quả mục tiêu đề ra và cũng là nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước. Chức năng quản lý hành chính nhà nước được thực hiện thông qua hệ thống hành chính nhà nước. Để thực hiện được nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước của mỗi cơ quan, mỗi Bộ, ngành, lĩnh vực cần phân định rõ chức năng nhiệm vụ, vai trò, vị trí của mỗi Bộ, ngành bao gồm: Hoạch định chính sách; kế hoạch phát triển nguồn nhân lực, kế hoạch ngân sách; tổ chức hành chính; tổ chức nhân sự; ra quyết định và tổ chức thực hiện các quyết định; phối hợp thực hiện, kiểm tra đánh giá. Từ sự nghiên cứu các khía cạnh trên cho thấy việc xác định nội dung nhiệm vụ của quản lý hành chính nhà nước trước hết cần xác định rõ vị trí, vai trò hành chính nhà nước trong hệ thống xã hội, hệ thống Nhà nước.

Chúng ta đều biết rằng, hành chính nhà nước vừa là một hệ thống vừa là một bộ phận cấu thành trong hệ thống xã hội của các quốc gia, nó vừa nằm trong hệ thống Nhà nước, hệ thống chính trị, phụ thuộc vào hệ thống đó.

Do vậy, đánh giá hoạt động của hệ thống quản lý hành chính nhà nước. *Trước hết*, cần xem xét thông qua vai trò, tác dụng ảnh hưởng của nó với các hệ thống xã hội và bản thân nó. *Thứ hai*, hành chính nhà nước là một chủ thể, một hệ thống quản lý xã hội, phụ thuộc vào đối tượng quản lý, vì vậy, xem xét hiệu lực, hiệu quả của quản lý cũng cần phải xem xét cả chủ thể quản lý và

thay đổi phụ thuộc vào đối tượng quản lý. *Thứ ba*, hành chính nhà nước nằm trong bộ máy nhà nước, phụ thuộc vào bản chất nhà nước, phụ thuộc vào thể chế chính trị. Do đó, chức năng hành chính nhà nước vừa lệ thuộc vào thể chế chính trị, vừa là biểu hiện vừa là thực hiện chức năng nhà nước vừa có chức năng giai cấp, vừa có chức năng xã hội chung, vừa góp phần thực hiện sự ổn định xã hội, vừa góp phần thúc đẩy sự phát triển xã hội. *Thứ tư*, hành chính nhà nước được tổ chức theo một hệ thống từ Trung ương đến địa phương và như vậy phải phân biệt chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan trong hệ thống quản lý hành chính nhà nước.

1.2. ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA CƠ QUAN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CẤP BỘ.

1.2.1. Địa vị pháp lý.

Hệ thống hành chính nhà nước ở nước ta được chia thành hành chính trung ương và hành chính địa phương. Mối quan hệ giữa hành chính trung ương và hành chính địa phương được thực hiện thông qua các nguyên tắc tập trung dân chủ, phân công thẩm quyền và phân cấp trong hoạt động quản lý nhà nước. Trong hệ thống hành chính trung ương, Bộ đóng vai trò khá quan trọng, nó là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước; quản lý nhà nước các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực; thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật. Địa vị pháp lý và hành chính của Bộ được thể hiện như sau:

Quản lý nhà nước mà các Bộ, cơ quan ngang Bộ thực hiện là một loại hoạt động mang tính quyền lực nhà nước, được tiến hành trên cơ sở pháp luật và để thi hành luật. Chính vì vậy mà Bộ, cơ quan ngang Bộ phải có hệ thống thẩm quyền riêng và độc lập. Điều đáng quan tâm là dựa vào tiêu chí nào để xác định vị trí pháp lý của các cơ quan này một khi Luật Tổ chức Chính phủ giành hàng loạt các điều (từ điều 22 đến điều 31) để quy định nhiệm vụ, quyền hạn. Vậy, địa vị pháp lý của bộ được phân định như thế nào?

Tại Hội nghị lần thứ ba, Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII đã khẳng định:

“Bộ là đơn vị hoạt động thừa hành của hành pháp và chịu trách nhiệm quản lý tổng hợp của một ngành hay một vấn đề có ảnh hưởng tầm cỡ quốc gia và quốc tế. Bộ có những mục tiêu đặt ra rõ ràng liên quan đến một bộ phận của nền kinh tế xã hội có thể đạt được thông qua những kết quả hài hoà. Bộ hoạt động với hàng loạt các chức năng tổng hợp thuộc khu vực được giao, bao gồm cả việc xây dựng chính sách, kế hoạch, thúc đẩy và điều tiết cũng như sản xuất và cung cấp hàng hoá công cộng cho khu vực mình phù hợp với nguyên tắc quản lý và điều hành”.

Theo quy định của pháp luật Việt Nam:

- Điều 1, Nghị định số 35 – CP ngày 09/01/1981 của Hội đồng Chính phủ quy định: Bộ hoặc Ủy ban nhà nước (gọi tắt là Bộ) là cơ quan Trung ương quản lý một hoặc nhiều lĩnh vực công tác (nếu là bộ có chức năng tổng hợp) quản lý một hoặc nhiều ngành (nếu là bộ chủ quản ngành) trong phạm vi cả nước.

- Nghị định 196 – HĐBT ngày 11/12/1989 của Hội đồng Bộ trưởng thì Bộ, Ủy ban (gọi Bộ là cơ quan của Hội đồng bộ trưởng nay là Chính phủ) có chức năng quản lý nhà nước đối với ngành kinh tế, kỹ thuật, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng, đối ngoại hoặc lĩnh vực công tác như kế hoạch, khoa học kỹ thuật, lao động, tài chính...

- Phạm vi quản lý nhà nước của Bộ đối với ngành hoặc lĩnh vực được phân công thống nhất trên toàn quốc, bao gồm hoạt động của mọi tổ chức kinh tế, hoặc tổ chức sự nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác nhau và trực thuộc các cấp chính quyền, các đoàn thể, các tổ chức xã hội khác nhau, hoạt động của mọi công dân, cũng như hoạt động của mọi tổ chức và của người nước ngoài tại Việt Nam.

- Tại chương IV, Luật tổ chức Chính phủ có tên gọi là “Bộ, cơ quan ngang Bộ”, trong đó có duy nhất một điều (Điều 22) quy định về vị trí pháp lý, chức

năng của Bộ, cơ quan ngang Bộ: “Bộ, cơ quan ngang bộ là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước; quản lý nhà nước các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực; thực hiện đại diện chủ sở hữu phân vốn của nhà nước theo quy định của pháp luật”.

Như vậy, Bộ là cơ quan Trung ương (cơ quan của Chính phủ) thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước, quản lý nhà nước các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực, Bộ nằm trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ.

Cơ cấu tổ chức của Chính phủ bao gồm các Bộ, các cơ quan ngang Bộ, do Quốc hội quyết định thành lập theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ. Đứng đầu bộ là Bộ trưởng – Thành viên của Chính phủ. Bộ trưởng chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về lĩnh vực, ngành mình phụ trách trong phạm vi cả nước, bảo đảm quyền tự chủ trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của các cơ sở theo quy định của pháp luật.

Căn cứ vào Hiến pháp, pháp luật, Bộ trưởng ra quyết định, chỉ thị, thông tư và kiểm tra việc thi hành các văn bản đó đối với tất cả các ngành, các địa phương và cơ sở, Bộ trưởng chịu trách nhiệm trước Quốc hội, trước Thủ tướng Chính phủ về lĩnh vực, ngành mình phụ trách (điều 116, 117 – Hiến pháp 1992). Với địa vị pháp lý như trên, Bộ, Bộ trưởng có quan hệ quản lý với Quốc hội; Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; các Bộ và Bộ trưởng khác; Chính quyền địa phương các cấp và các chủ thể và đối tượng quản lý khác.

1.2.2. Phân loại Bộ

Trong khoa học pháp lý Việt Nam, Bộ, cơ quan ngang Bộ được thừa nhận chung là cơ quan quản lý nhà nước, là một trong những cơ quan đầu não của bộ máy quản lý do các cơ quan quyền lực nhà nước thành lập. Bộ, cơ quan ngang Bộ còn được xem là một bộ phận của bộ máy hành chính nhà nước, cụ thể hơn, là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền riêng và là chủ thể quản lý hành chính nhà nước. Ngoài ra Bộ, cơ quan ngang Bộ là cơ quan hành chính nhà

nước có thẩm quyền chuyên môn, thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với một ngành, một vài lĩnh vực có liên quan chặt chẽ với nhau.

Như vậy có thể thấy, dù thể chế nhà nước có thay đổi từ những năm 80 đến nay thì cơ quan Bộ nước ta về cơ bản vẫn ổn định về địa vị pháp lý. Sự điều chỉnh chỉ có thể là chức năng, nhiệm vụ quyền hạn cho phù hợp với tình hình thực tế. Theo qui định mới nhất tại Nghị định 86/2002/NĐ-CP ngày 5 tháng 11 năm 2002 thì cơ quan bộ nước ta bao gồm hai loại cơ bản là:

- Bộ quản lý ngành trong nền kinh tế xã hội như Bộ Công nghiệp, Bộ Nông nghiệp, Bộ giao thông vận tải, Bộ xây dựng, Bộ thủy sản...
- Bộ quản lý tổng hợp những lĩnh vực có liên quan đến hoạt động các ngành khác trong nền kinh tế như Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Lao động-Thương binh-Xã hội, Bộ Nội vụ, Bộ Tư pháp, Bộ khoa học-công nghệ...

Phân biệt các loại bộ như trên có thể căn cứ vào phạm vi, tính chất hay cách thức tác động của chủ thể đến các đối tượng quản lý. Bộ quản lý ngành thường có phạm vi quản lý chuyên sâu theo ngành, còn Bộ quản lý lĩnh vực thường đối tượng có liên quan đến các ngành, vùng trong cả nước và mang tính tổng hợp hơn. Do đặc điểm, tính chất của đối tượng quản lý khác nhau nên yêu cầu về chất lượng quản lý cũng không giống nhau. Để xác định đúng đắn về chất lượng quản lý nhà nước của cấp Bộ nước ta cần thiết phải phân loại Bộ theo cách tương đối này.

1.3. VAI TRÒ CỦA CƠ QUAN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CẤP BỘ.

1.3.1. Vai trò định hướng phát triển các ngành chức năng trên cơ sở định hướng phát triển chung của quốc gia.

Luật Tổ chức Chính phủ (Điều 22) quy định: “Bộ, cơ quan ngang Bộ là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước; quản lý nhà nước các dịch vụ công

thuộc ngành, lĩnh vực; thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật”.

Như vậy, Bộ, cơ quan ngang Bộ là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn, thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với một ngành, một lĩnh vực hoặc một vài ngành, một vài lĩnh vực có liên quan. Tại Liên bang Nga, các Bộ, Ủy ban nhà nước được gọi là “các cơ quan quyền lực nhà nước”, “các cơ quan của quyền hành pháp” lãnh đạo các ngành, lĩnh vực kinh tế, văn hóa – xã hội... xuất phát từ cách tiếp cận về quản lý nhà nước như một hình thức thực hiện quyền hành pháp.

Quản lý nhà nước mà các Bộ thực hiện là một loại hoạt động mang tính quyền lực nhà nước, được tiến hành trên cơ sở để thi hành luật. Chính vì vậy mà Bộ, cơ quan ngang Bộ phải có hệ thống thẩm quyền riêng và độc lập.

Đặc trưng của tổ chức và hoạt động của Bộ, cơ quan ngang Bộ là chế độ thủ trưởng. Theo pháp luật hiện hành, cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ hết sức đa dạng bao gồm các đơn vị có chức năng, vị trí, tính chất khác nhau như vụ, thanh tra bộ, văn phòng, cục, tổng cục... Các cơ quan này giúp Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ thực hiện chức năng quản lý nhà nước bằng các hoạt động có tính tham mưu, trợ giúp. Về nguyên tắc những đơn vị thuộc Bộ kể cả một số tổng cục có hoạt động tương đối đặc thù, không phải là một chủ thể quản lý nhà nước độc lập. Ngoài các đơn vị tổ chức nói trên Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ có thể thành lập Hội đồng, tổ công tác để tư vấn cho mình trước khi ra quyết định quản lý nhà nước. Dù thế nào thì trong mọi trường hợp, người quyết định cuối cùng vẫn là Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ và quyết định của Bộ trưởng chính là quyết định của cơ quan Bộ. Với tư cách là người lãnh đạo, Bộ trưởng chịu trách nhiệm cá nhân trước Thủ tướng Chính phủ, trước Quốc hội về tình hình quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực.

Qua nghiên cứu các quy định của Luật tổ chức Chính phủ, có thể thấy rằng, Luật này đặc biệt nhấn mạnh đến vai trò, vị trí của Bộ trưởng với tư cách là người đứng đầu Bộ. Luật cũng đã khẳng định trách nhiệm cá nhân của Bộ

trưởng đối với các quyết định về quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực mà thực chất, quyết định đó trở thành ý chí chung của Bộ.

1.3.2. Vai trò thiết lập thể chế chuyên ngành trên cơ sở hành lang pháp lý chung.

Theo quy định của Luật tổ chức Chính phủ năm 2001, Bộ, cơ quan ngang Bộ thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước. Các Bộ, cơ quan ngang Bộ có vai trò, nhiệm vụ cơ bản chủ yếu là xây dựng, hoạch định chính sách; xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật; xác định những mục tiêu cụ thể cho các cơ quan, đơn vị; đánh giá, thẩm định kết quả thực hiện các chính sách nhà nước.

Tóm lại, các Bộ và cơ quan ngang Bộ thực hiện vai trò là cơ quan hoạch định chiến lược, cơ quan tham mưu.

1.4. SẢN PHẨM QUẢN LÝ CỦA CƠ QUAN CẤP BỘ

1.4.1. Sản phẩm trực tiếp.

Như đã trình bày các phần nêu trên bộ máy của Bộ được quy định trong các Nghị định riêng của Chính phủ, được thiết lập không ngoài mục đích nào khác là để giúp giúp Bộ trưởng giải quyết những nhiệm vụ đặt ra đối với ngành, lĩnh vực cụ thể. Trong luật giao cho Bộ trưởng quyền “quyết định về ngành, lĩnh vực”.

Từ căn cứ nêu trên có thể nói rằng, các quyết định quản lý của Bộ trưởng là sản phẩm chung của Bộ và Bộ trưởng, đòi hỏi sự tham gia tích cực của các đơn vị, cá nhân thuộc Bộ, đặc biệt là trong việc đánh giá tình hình, phát hiện những vấn đề cần giải quyết và nghiên cứu, dự thảo quyết định. Bộ trưởng có vị trí và vai trò quan trọng trong khâu thông qua, ban hành quyết định quản lý nhà nước. Chính vì vậy, trách nhiệm đối với sự phát triển ngành, lĩnh vực được luật quy định là của cá nhân Bộ trưởng mà không phải của tập thể cơ quan Bộ.

Trong toàn bộ quá trình thực hiện nhiệm vụ, Bộ trưởng luôn đóng vai trò là nhà quản lý, chỉ đạo, tổ chức công việc và thể hiện vai trò rõ nét nhất ở giai

đoạn ban hành quyết định quản lý. Ngay trong điều 25 Luật tổ chức Chính phủ cũng quy định: “Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ có quyền kiến nghị với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quy định do các cơ quan đó ban hành trái với các văn bản pháp luật của nhà nước của Bộ, cơ quan ngang Bộ phụ trách...”, từ đó một lần nữa có thể khẳng định Bộ trưởng (hay bộ nói chung) có quyền ban hành văn bản pháp luật và kiểm tra việc thực hiện các văn bản đó.

1.4.2. Sản phẩm gián tiếp

Các Bộ tiếp thu ý kiến và tham gia với các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong việc nghiên cứu xây dựng các cơ chế chính sách mới về quản lý ngành, lĩnh vực công tác tạo nên hệ thống quản lý thống nhất. Đề nghị với cấp có thẩm quyền của Chính phủ sửa đổi, bổ sung các cơ chế chính sách, văn bản pháp lý có liên quan đến ngành hoặc lĩnh vực công tác. Tổng kết thực tiễn, kiến nghị với Chính phủ để xây dựng và vận dụng các cơ chế chính sách đó cho phù hợp với ngành, lĩnh vực và những nguyên tắc chung của pháp luật đã quy định.

1.5. ĐÁNH GIÁ CHẤT LƯỢNG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CỦA CƠ QUAN CẤP BỘ.

1.5.1. Quan niệm về chất lượng

Chất lượng là một thuật ngữ được dùng phổ biến trong mọi lĩnh vực hoạt động của đời sống xã hội. Tuy nhiên, khái niệm về “chất lượng” thì lại là một vấn đề đang còn có nhiều ý kiến bàn luận. Tùy theo đối tượng sử dụng mà thuật ngữ “chất lượng” có những ý nghĩa khác nhau. Chẳng hạn, người cung ứng hàng hoá và dịch vụ coi chất lượng là những gì họ cần phải làm để đáp ứng các quy định và yêu cầu của khách hàng đặt ra. Chất lượng của các loại hàng hóa và dịch vụ ở đây được so sánh với chất lượng và dịch vụ của đối thủ cạnh tranh trong mối tương quan giữa giá cả và chi phí.

Các nhà quản lý hành chính nhà nước lại cho rằng thước đo chính để đánh giá “chất lượng” các hoạt động quản lý là kỷ cương pháp luật, kỷ cương xã hội

và hiệu quả kinh tế-xã hội. Có một số ý kiến cho rằng chất lượng là một khái niệm trừu tượng và không thể định nghĩa được, nếu ta cố định nghĩa nó thì ta sẽ làm giảm bớt đi chất lượng.... “Khái niệm chất lượng là một cái gì đó rất tuyệt vời. Nó là một cái gì đó bí hiểm, mang tính cá nhân và là động cơ nội tâm của mỗi con người sáng tạo”¹.

Tổ chức Quốc tế về tiêu chuẩn hoá ISO đã đưa ra một định nghĩa về chất lượng như sau: “*Chất lượng là tập hợp toàn bộ các tính chất và đặc trưng của một sản phẩm (bao gồm cả dịch vụ) có khả năng thoả mãn các nhu cầu hiện hữu hay còn tiềm ẩn*”².

Từ định nghĩa trên ta có thể rút ra một số đặc điểm mang tính bản chất của khái niệm chất lượng như sau:

1. Chất lượng được đo bằng sự thoả mãn nhu cầu của cá nhân hay xã hội. Một hàng hoá hoặc một dịch vụ dù với bất kỳ lý do nào mà không đáp ứng được nhu cầu thì bị coi là chất lượng kém cho dù sản phẩm đó được sản xuất bằng công nghệ hiện đại nào.

2. Do chất lượng được đo bởi sự thoả mãn nhu cầu mà nhu cầu luôn luôn biến động nên chất lượng cũng luôn thay đổi theo thời gian, không gian và điều kiện sử dụng.

3. Khi đánh giá chất lượng cần phải căn cứ vào những chức năng, nhiệm vụ của đối tượng. Ngoài ra, còn phải xét đến các đặc tính của đối tượng có liên quan đến sự thoả mãn những nhu cầu cụ thể.

4. Nhu cầu có thể được công bố, hiện hữu rõ ràng dưới dạng các quy định, tiêu chuẩn nhưng cũng có những nhu cầu không thể miêu tả rõ ràng mà người sử dụng chỉ có thể cảm nhận chúng hoặc chỉ phát hiện ra chúng trong quá trình sử dụng.

¹ Pirsig William Morow, Zen and the Art of Motorcycle Maintenance, New York, 1974, p.30.

² Tiêu chuẩn thuật ngữ ISO 8402.

5. Chất lượng có thể áp dụng cho mọi thực thể, có thể là một sản phẩm, một hoạt động, một quá trình, một doanh nghiệp, một con người hay một hệ thống các cơ quan nhà nước.

Từ sau chiến tranh thế giới thứ hai, rất nhiều các quốc gia trên thế giới đã bắt đầu đặc biệt quan tâm đến thuật ngữ "chất lượng". Ví dụ, từ giữa những năm 70, Nhật Bản đã trở thành một quốc gia dẫn đầu về chất lượng những sản phẩm của các ngành công nghiệp công nghệ cao. Sản phẩm của các công ty hàng đầu Nhật bản đã được khách hàng trên mọi châu lục tiếp nhận và đánh giá cao về chất lượng và giá cả. Trong xu thế phát triển của xã hội hiện nay, chất lượng không chỉ là yếu tố quan trọng hàng đầu trong lĩnh vực sản xuất kinh doanh, mà còn là yếu tố then chốt trong cả lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước. Để thu hút và thoả mãn các yêu cầu của công dân, các Nhà nước không thể không quan tâm đến chất lượng của các hoạt động quản lý, vì chất lượng các quá trình xã hội phụ thuộc vào chất lượng hoạt động quản lý nhà nước. Bởi vậy, muốn có hiệu quả xã hội chung thì phải đảm bảo được chất lượng của hoạt động quản lý nhà nước. Đặc biệt là khi đặt trong tương quan so sánh với các hoạt động sản xuất và xã hội khác thì chất lượng của các hoạt động quản lý nhà nước nói chung có một vai trò vô cùng quan trọng. Một sai phạm trong hoạt động sản xuất xã hội nhiều lần thì cũng chỉ gây tổn hại trong một giới hạn liên quan nhất định và việc khắc phục hậu quả cũng đơn giản hơn. Trong khi đó một sai phạm trong quản lý nhà nước (hoạt động quản lý nhà nước kém chất lượng) thương tác hại trên phạm vi lớn hơn nhiều, đa dạng hơn nhiều và sự khắc phục hậu quả cũng khó khăn hơn, tốn kém và lâu dài hơn nhiều. Có nhà hiền triết đã nói, đại ý là: Tai họa lớn nhất đối với một dân tộc, một đất nước không phải là thiên tai, dù là khủng khiếp, mà là sự ngu dốt của người lãnh đạo".

1.5.2. Chất lượng hoạt động quản lý hành chính nhà nước

Trong hơn một thập kỷ vừa qua, sự hiểu biết và nhận thức của các Nhà nước và dân chúng về chất lượng đã thay đổi rất nhanh. Ví dụ, ở Mỹ trong một cuộc điều tra có tới 97% số cán bộ công chức được hỏi đều đã có chung một câu

trả lời rằng chất lượng là yếu tố vô cùng quan trọng trong xu thế phát triển của toàn cầu hoá hiện nay.

Chính phủ Canada cũng rất quan tâm đến vai trò quan trọng của yếu tố chất lượng đối với các hoạt động quản lý. Chính phủ Canada cho rằng cần phải tạo ra sự cạnh tranh giữa các nhà cung cấp dịch vụ trong và ngoài nước nhằm nâng cao chất lượng hàng hoá và của các dịch vụ công.

Hiện nay đã có rất nhiều quốc gia trên thế giới đã và đang xây dựng hệ thống quản lý chất lượng trong quản lý hành chính nhà nước theo tiêu chuẩn ISO 9000. Chính phủ Malayxia đã ra quyết định tất cả các cơ quan nhà nước phải xây dựng hệ thống quản lý chất lượng và tới cuối năm 2000 có 871 cơ quan với hơn 800.000 công chức được đánh giá và chứng nhận đã áp dụng tiêu chuẩn ISO 9000 vào các dịch vụ hành chính. Chính phủ Malayxia cho rằng áp dụng ISO 9000 trong dịch vụ hành chính kết hợp với phát huy hệ thống công nghệ thông tin đa chiều cao cấp là yếu tố quyết định cho thắng lợi trong cải cách hành chính.

Ở Singapore có hơn 100 cơ quan nhà nước đã xây dựng, được đánh giá, chứng nhận hệ thống quản lý chất lượng. Chính phủ Singapore nhận thức rằng nâng cao năng xuất, chất lượng trong dịch vụ hành chính là định hướng chiến lược bước sang thế kỷ 21. Tất cả các cán bộ, công chức bắt buộc phải đào tạo 100 giờ trong một năm kể từ năm 2000 trở đi.

Chính phủ Ấn Độ cũng cho rằng nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính là biện pháp hữu hiệu chống quan liêu, tham nhũng, mất uy tín của bộ máy nhà nước.

Đứng trước xu thế phát triển của khu vực và toàn cầu như vậy, Nhà nước Việt nam cũng đã nhận thấy ISO 9000 có vai trò tích trong việc nâng cao chất lượng quản lý như sau.

Thứ nhất, ISO 9000 góp phần nâng cao chất lượng công việc của dịch vụ hành chính, nó nâng cao tính chất phục vụ của hệ thống quản lý hành chính nhà nước.

Thứ hai, ISO 9000 góp phần khắc phục những thiếu sót và nhược điểm trong dịch vụ hành chính như:

- Thủ tục hành chính rườm rà phức tạp;
- Quan hệ giữa các cơ quan nhà nước với nhau và với khách hàng không gắn bó;
- Sự thúc đẩy chậm chạp trong phát triển các nguồn lực, nhất là nhân lực;
- Kiến thức và kỹ năng của công chức thấp;
- Sự điều chỉnh, cải tiến công việc không kịp thời.

Áp dụng ISO 9000 sẽ phục vụ trực tiếp cho các mục tiêu và yêu cầu cải cách hành chính cả trên ba lĩnh vực thể chế, bộ máy và công chức mà khâu đột phá là cải cách thủ tục hành chính.

Mới đây Quận I thành phố Hồ Chí Minh đã đi đầu trong việc áp dụng thí điểm tiêu chuẩn ISO 9000 vào dịch vụ hành chính công. Sau hai năm thực hiện kết quả cho thấy rất khả quan. Có thể nói đây là một bước củng cố nâng cao chất lượng quản lý nói chung, cũng như chất lượng của công cuộc cải cách hành chính nói riêng.

Từ mô hình thí điểm của Quận I thành phố Hồ Chí Minh chắc chắn việc áp dụng ISO 9000 trong các dịch vụ hành chính sẽ được xúc tiến và đẩy mạnh hơn nữa trong tương lai nhằm nâng cao chất lượng quản lý đáp ứng yêu cầu mới đặt ra cho Nhà nước chúng ta.

Với bản chất của một Nhà nước của dân, do dân và vì dân, hoạt động quản lý hành chính nhà nước suy cho cùng là để nhằm mục tiêu làm cho dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ và văn minh. Cho nên căn cứ để đánh giá hiệu quả của quản lý hành chính nhà nước là hiệu quả xã hội -kinh tế nói chung, hiệu quả hoạt động của từng ngành, từng lĩnh vực, hiệu quả hoạt động của từng cơ quan. Muốn đánh giá chất lượng hoạt động cụ thể của một cơ quan hành chính nhà nước cần phải căn cứ vào các yếu tố sau:

- Cơ cấu tổ chức của cơ quan hành chính nhà nước.

- Có thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ về thẩm quyền hay không?
- Kết quả hoạt động của từng cá nhân, từng bộ phận như thế nào?
- Năng lực, uy tín và phong cách của người lãnh đạo ảnh hưởng đến môi trường xã hội.
- Quá trình tổ chức thực hiện các quyết định quản lý hành chính.
- Tính pháp chế, tính kỷ luật và trách nhiệm của cán bộ công chức nhà nước trong cơ quan.
- Tính dân chủ, công bằng, đoàn kết nội bộ.

Xét từ góc độ thực hiện các chức năng quản lý hành chính nhà nước, chất lượng có thể được đánh giá thông qua các hoạt động thực hiện các chức năng quản lý ở mức độ nào. Tuy nhiên, các chức năng quản lý hành chính có mối liên hệ chặt chẽ, hữu cơ với nhau, do đó muốn có chất lượng quản lý tốt thì không nên đề cao hoặc xem nhẹ một chức năng nào. Các chức năng quản lý hành chính nhà nước bao gồm:

(1) Chức năng hoạch định: đây là chức năng cơ bản trong các chức năng quản lý vì sản phẩm của nó chính là phương hướng và chương trình hành động trong tương lai. Nó là cơ sở và căn cứ để thực hiện các chức năng sau. Nhờ có công tác hoạch định các nhà quản lý hành chính mới tổ chức điều khiển và kiểm tra việc thực hiện để đảm bảo cho việc đạt được các mục tiêu đã đề ra một cách tốt nhất. Chất lượng hoạch định là một trong những căn cứ để giá chất lượng quản lý hành chính. Các chiến lược, các quy hoạch phát triển, các chính sách, các giải pháp ... do các cơ quan hành chính ban hành có thể tạo ra những động lực phát triển hay không? có thiết lập được kỷ cương pháp luật và kỷ cương xã hội nghiêm ngặt hay không? trước hết phụ thuộc vào chất lượng của công tác hoạch định có tốt hay không?

(2) Chức năng tổ chức hành chính: muốn thực hiện các mục tiêu, các chương trình, kế hoạch đặt ra thì phải thiết lập một hệ thống tổ chức. Nhờ có tổ chức mà công việc của mỗi nhân viên, mỗi tổ chức sẽ được phối hợp và khớp nối thành công việc chung nhằm đạt được mục tiêu chung. Vì vậy, nếu tổ chức hoạt

động càng đồng bộ và được điều phối càng tốt thì chất lượng của công tác quản lý sẽ càng cao. Một cơ cấu tổ chức bộ máy công kênh, nhiều tầng nấc với sự phân công, phân nhiệm chồng chéo, trùng lặp thì không thể có được các hoạt động quản lý có chất lượng và hiệu quả tốt. Tổ chức hoạt động có đạt được chất lượng tốt hay không phần lớn là phụ thuộc vào đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. Chất lượng của hoạt động quản lý hành chính, suy cho cùng là chất lượng hoạt động của cơ quan quản lý hành chính nhà nước và được biểu hiện thông qua chất lượng hoạt động của đội ngũ cán bộ, công chức làm việc trong cơ quan. Bởi vậy, muốn các hoạt động quản lý hành chính đạt được chất lượng cao thì phải làm tốt chức năng tổ chức nhân sự, phát triển nguồn lực, phải có được đội ngũ cán bộ phù hợp với các tiêu chuẩn chức danh, vị trí công việc yêu cầu.

(3) Chức năng quyết định và tổ chức thực hiện quyết định: sản phẩm lao động của các nhà quản lý là ra quyết định và tổ chức thực hiện các quyết định đó. Các mục tiêu đề ra có đạt được hay không hoặc đạt được ở mức độ nào sẽ phụ thuộc vào chất lượng của các quyết định quản lý và công tác tổ chức thực hiện các quyết định đó có tốt hay không. Một quyết định sát và đúng cùng với quá trình thực thi tốt thì sẽ mang lại kết quả như mong muốn của chủ thể quản lý. Vì vậy chất lượng quản lý hành chính có thể được đánh giá thông qua chất lượng của các quyết định hành chính và quá trình tổ chức thực hiện quyết định.

(4) Chức năng tổ chức nhân sự, phát triển nguồn lực: Tổ chức hoạt động có đạt được chất lượng tốt hay không, chủ yếu phụ thuộc vào đội ngũ cán bộ, công chức hành chính. Chất lượng của hoạt động quản lý hành chính suy cho cùng là chất lượng hoạt động của cơ quan quản lý hành chính nhà nước và được biểu hiện thông qua chất lượng hoạt động của đội ngũ cán bộ, công chức làm việc trong cơ quan. Bởi vậy muốn các hoạt động quản lý hành chính đạt được chất lượng cao phải làm tốt chức năng tổ chức nhân sự, phát triển nguồn lực để có đội ngũ cán bộ phù hợp với các tiêu chuẩn chức danh, vị trí công việc theo yêu cầu.

(5) Chức năng phối hợp thực hiện thẩm quyền: Muốn đạt được mục tiêu chung của tổ chức thì phải có sự phối hợp công tác giữa các cá nhân trong tổ chức đó. Chất lượng quản lý hành chính được đánh giá thông qua hiệu quả hoạt

động của bộ máy quản lý hành chính. Do đó, ở đâu có sự phối hợp hoạt động tốt thì ở đó công việc sẽ được thực hiện một cách thuận tiện và nhanh chóng và có hiệu quả.

(6) Chức năng tài chính. Có làm tốt chức năng này thì mới đảm bảo được kinh phí cho các hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước. Hướng tới một nền hành chính dân chủ, trong sạch và hoạt động có hiệu quả không thể không thực hiện tốt chức năng tài chính. Tình trạng tham nhũng, thất thoát, lãng phí tiền, tài sản nhà nước vẫn đang xảy ra ở mức độ nghiêm trọng trong hệ thống các cơ quan hành chính của chúng ta chính là do công tác quản lý tài chính làm chưa tốt. Năm 2002, tổng hợp kết luận thanh tra, kiểm tra 117/224 dự án, công trình xây dựng do các tỉnh, thành phố, Bộ, ngành tiến hành với tổng giá trị đầu tư gần 834,24 tỷ đồng đã phát hiện sai phạm trong quản lý sử dụng vốn trên 31,82 tỷ đồng, trong đó có nhiều dự án, công trình gây lãng phí, thất thoát vốn đầu tư với tỉ lệ trên 50% tổng số vốn đầu tư.

Để nâng cao chất lượng cho hoạt động quản lý hành chính, Đảng và Nhà nước ta bắt đầu chuyển dần từ phương pháp lãnh đạo hành chính là chủ yếu sang việc áp dụng phương pháp kinh tế vào quản lý hành chính. Ví dụ, khoán biên chế và kinh phí của các cơ quan hành chính. Tuy nhiên, nếu “cực đoan hóa” nó thì sẽ không còn là quản lý hành chính Nhà nước.

(7) Chức năng kiểm tra, đánh giá. Kiểm tra, đánh giá là để nhằm mục đích đảm bảo cho tổ chức đi đúng hướng và ngăn ngừa tình trạng đi lệch hướng quá xa so với mục tiêu của tổ chức. Có kiểm tra, đánh giá thì mới biết được các mục tiêu đề ra đã đạt được ở mức độ nào để từ đó có thể tiếp tục điều chỉnh, bổ sung hoặc hoàn thiện trong tương lai. Mặt khác, các thông tin phản hồi sẽ giúp cho các nhân viên thừa hành cảm thấy lao động của họ được đánh giá đúng mức. Điều này hoàn toàn phù hợp với nhu cầu được tự khẳng định mình của mỗi con người. Chính vì vậy, kiểm tra, đánh giá được xem như là một công cụ hỗ trợ đắc lực cho việc nâng cao chất lượng các hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Ví dụ, nạn hàng lậu tràn lan năm 1997 khi nền kinh tế khu vực khủng hoảng và nhất là xu hướng hàng giả gia tăng trong những năm gần đây, đã gây

mất ổn định thị trường, xâm hại đến lợi ích chính đáng của Nhà nước, của doanh nghiệp và của người tiêu dùng. Nhờ vào các hoạt động thanh tra, kiểm tra và quản lý thị trường đã kịp thời góp phần ổn định thị trường và bảo vệ người tiêu dùng. Chỉ tính riêng thị trường thuốc lá từ năm 1998 đến nay lực lượng quản lý thị trường đã thu giữ hơn 8 triệu bao thuốc lá lậu. Năm 2000 thu giữ gần 10.000 bao thuốc lá giả và hơn 20.000 bao thuốc lá không tem. Từ sau khi dán tem, đến nay thị trường thuốc lá trong nước bước đầu đã trật tự và ổn định, nhất là nạn sản xuất thuốc lá trái phép (trốn thuế) trong nước giảm hẳn³.

Từ những điều đã trình bày trên có thể đi đến kết luận rằng chất lượng quản lý hành chính nhà nước được đánh giá trước hết bằng chất lượng thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của quản lý hành chính nhà nước để đem lại sản phẩm cuối cùng là kỷ cương pháp luật, kỷ cương xã hội và hiệu quả xã hội-kinh tế.

Mặt khác, trong xu thế dân chủ hoá ngày càng mở rộng nền hành chính nhà nước truyền thống lấy “cai trị” là chủ yếu không còn phù hợp. Do vậy, các nước đang dần chuyển sang một nền hành chính hiện đại lấy “phục vụ” là chủ yếu. Việc kết hợp giữa hoạt động cai trị – dùng quyền lực Nhà nước để thực hiện các chức năng quản lý của mình và hoạt động “phục vụ” – sử dụng các nguồn lực của mình để thoả mãn các nhu cầu của nhân dân đang được các nước áp dụng phổ biến. Do vậy chất lượng hoạt động quản lý hành chính còn có thể được đánh giá thông qua việc cung ứng dịch vụ công.

Một câu hỏi đặt ra là các công việc do các tổ chức thuộc hệ thống quản lý hành chính nhà nước làm cụ thể là những công việc gì hay nói cách khác những loại hàng hoá và dịch vụ nào sẽ được hệ thống cơ quan quản lý hành chính thực hiện để cung ứng cho nhân dân?

Để xác định trong xã hội những loại hình dịch vụ nào là dịch vụ công là một việc khó. Ví dụ, dịch vụ giáo dục thì những việc gì sẽ giao cho tư nhân đảm nhiệm để thực hiện cái gọi là xã hội hoá giáo dục, còn cái gì thì Nhà nước phải làm?

³ Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Nhà nước của Bộ Thương Mại “Đổi mới và hoàn thiện quản lý Nhà nước về thương mại trên thị trường nội địa nước ta thời kỳ đến 2010”, Mã số: 2001-78-002, Hà Nội, 2002, tr.109/191.

Việc xác định các loại dịch vụ công còn phụ thuộc vào điều kiện và hoàn cảnh cụ thể của mỗi quốc gia, phụ thuộc vào quan điểm hay cách nhìn nhận vấn đề của mỗi nhà nước. Ví dụ, ở một số nước, hệ thống thông tin truyền đạt được xem là bộ phận không thể thiếu được của khu vực công để đảm bảo nền dân chủ. Tự do ngôn luận đòi hỏi phải được công khai trên phương tiện thông tin đại chúng như báo, đài, ti vi... Nhưng ở một số nước thì dịch vụ này lại trao cho khu vực tư nhân thông qua thị trường.

Ở Việt Nam, từ khi thực hiện quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa có sự quản lý của nhà nước, chúng ta thấy có rất nhiều các dịch vụ công được chia sẻ cho khu vực tư nhân cùng đảm nhiệm. Đảng và Nhà nước ta đã có những chính sách khuyến khích xã hội hoá đối với các hoạt động về y tế, văn hoá, giáo dục và thể dục thể thao. Tuy nhiên việc xác định dịch vụ nào thì giao cho khu vực tư nhân, trong điều kiện nào và Nhà nước đảm nhiệm đến đâu vẫn còn là vấn đề đang được các Nhà nước xem xét, nghiên cứu và điều chỉnh.

Để tiếp tục thực hiện các chủ trương và giải pháp đã đề ra về phát triển và nâng cao chất lượng giáo dục, khoa học, văn hóa, y tế, thể dục thể thao ... kết hợp chặt chẽ với tăng trưởng kinh tế, tạo việc làm, xóa đói giảm nghèo nhằm phát triển con người một cách toàn diện, trong năm 2003, Chính phủ sẽ chú trọng vào một số giải pháp như sau:

Thứ nhất là xúc tiến mạnh việc đổi mới cơ chế quản lý, trước hết là cơ chế bảo đảm kinh phí cho các hoạt động sự nghiệp phục vụ công cộng trong các lĩnh vực văn hóa xã hội. Các đơn vị sự nghiệp cung ứng dịch vụ công, trước hết là trong ngành giáo dục, y tế, khoa học và công nghệ, sẽ chuyển sang hoạt động theo cơ chế doanh nghiệp công ích không vì lợi nhuận. Các đơn vị sự nghiệp công lập này sẽ được giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đúng mức về kế hoạch hoạt động, về tổ chức hoạt động, về tổ chức cán bộ và về tài chính với quy chế thu phí dịch vụ tự trang trải một phần hoặc toàn bộ kinh phí tùy theo từng loại hình hoạt động. Nhà nước tiếp tục tăng đầu tư cho những lĩnh vực dịch vụ

công cần thiết, nhưng không trợ cấp đồng đều mang tính bao cấp cho mọi người mà tập trung cho các mục tiêu ưu tiên.

Ví dụ, về giáo dục, y tế, Nhà nước đầu tư xây dựng trường học, bệnh viện và đảm bảo kinh phí cho việc phổ cập giáo dục và thực hiện các chương trình quốc gia về vệ sinh, phòng bệnh, đặc biệt là tăng đầu tư cho giáo dục, y tế ở vùng đồng bào dân tộc, vùng cao, vùng sâu và trợ giúp cho những người thuộc diện hưởng chính sách xã hội, người nghèo được đi học, khám chữa bệnh...

Trên cơ sở đổi mới cơ chế kinh phí sẽ tiến hành cải cách chế độ tiền lương của các đơn vị dịch vụ công đi đôi với nâng cao chất lượng phục vụ, kiên quyết xóa bỏ việc thu phí tùy tiện và mọi khoản thu ngầm. Đồng thời, việc áp dụng cơ chế mới cần phải đi liền với chính sách và biện pháp trợ giúp cho người nghèo được hưởng các dịch vụ cơ bản, trước hết là học tập, khám chữa bệnh. Chính phủ đã ban hành quy định về chế độ khám, chữa bệnh cho người nghèo và giao cho chính quyền cấp tỉnh quyết định hình thức sử dụng quỹ được thành lập cho mục đích này.

Thứ hai là nâng cao hiệu quả cải cách giáo dục. Trong thời gian qua, đi đôi với những cố gắng mở rộng quy mô giáo dục đào tạo, nâng cấp trường sở, đào tạo giáo viên, ngành giáo dục đã tích cực xúc tiến việc đổi mới và thống nhất chương trình và sách giáo khoa, đổi mới cách thi tuyển đại học. Tuy nhiên, trong thời gian tới cần đẩy mạnh hơn nữa công tác nâng cao chất lượng và hiệu quả cải cách giáo dục

1.5.3. Chất lượng quản lý hành chính nhà nước ở cấp Bộ

Chất lượng quản lý hành chính nhà nước ở cấp bộ có thể xem xét và đánh giá từ ba góc độ sau: từ việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước theo ngành, thực hiện các quan hệ liên ngành và lãnh thổ và từ các kết quả quản lý hành chính nhà nước của các ngành, lĩnh vực.

1.5.3.1. Từ góc độ thực hiện chức năng quản lý theo ngành

Chất lượng quản lý hành chính cấp bộ xét dưới góc độ thực hiện chức năng quản lý nhà nước theo ngành được phản ánh thông qua kết quả thực hiện

các chức năng, nhiệm vụ của Bộ và Bộ trưởng do pháp luật quy định đối với ngành, lĩnh vực thuộc bộ quản lý trong phạm vi toàn quốc. Nghị định số 86 của Chính phủ ban hành ngày 5/11/2002 đã quy định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ và Bộ trưởng về từng vấn đề cụ thể như về pháp luật, về chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, về hợp tác quốc tế, về cải cách hành chính, về quản lý nhà nước thực hiện các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực quản lý của bộ, về quản lý nhà nước kinh tế tập thể và kinh tế tư nhân, về quản lý nhà nước hoạt động của hội, tổ chức phi chính phủ thuộc ngành, lĩnh vực hoạt động trong phạm vi cả nước hoặc liên tỉnh, về tổ chức bộ máy và cán bộ, công chức, viên chức nhà nước, về kiểm tra, thanh tra, và về quản lý tài sản, tài chính.

Như vậy, chất lượng quản lý hành chính nhà nước ở cấp bộ phụ thuộc vào quá trình thực hiện các nhiệm vụ đề ra trong từng nội dung nêu trên ở mức độ như thế nào? tốt hay là chưa tốt? đã đáp ứng yêu cầu của nhà nước và xã hội đặt ra ở mức độ nào? đã thực sự hoàn thành tốt chức năng quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của Bộ chưa?

Ví dụ, về pháp luật, Bộ và Bộ trưởng có nhiệm vụ trình Chính phủ các chương trình xây dựng Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết và tổ chức triển khai các chương trình đó; trình Chính phủ ban hành các Quyết định, Thông tư, chỉ thị của Chính phủ; và ban hành các quyết định, chỉ thị, thông tư thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ và kiểm tra việc thi hành các văn bản đó. Vậy, chất lượng của các dự án Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết để trình Chính phủ, của các văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền ban hành của cấp bộ nhằm cụ thể hóa luật và hướng dẫn thực hiện luật đã tốt chưa? Đã đảm bảo tính khoa học, toàn diện, hệ thống và tính khả thi chưa? Chất lượng của các văn bản quy phạm pháp luật này sẽ là điều kiện để đảm bảo chất lượng của các hoạt động quản lý hành chính. Trong những năm gần đây, công tác xây dựng thể chế, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản cụ thể nhằm nâng cao hiệu quả chỉ đạo điều hành của bộ, ngành, tạo lập hành lang pháp lý phù hợp và môi trường ngày càng thông thoáng cho sự phát triển của ngành, đã có những chuyển biến đáng kể và đã hình thành thể chế quản lý hành chính mới trên các lĩnh vực, đặc biệt là trên mặt trận

kinh tế, phù hợp với quá trình chuyển đổi sang cơ chế thị trường. Các chính sách đòn bẩy đã thực sự thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội. Tuy nhiên, trong thực tế vẫn còn tình trạng các văn bản pháp quy tuy nhiều, nhưng chưa đầy đủ, có một số văn bản còn thiếu cụ thể và thậm chí còn mâu thuẫn. Có trường hợp hiệu lực của Luật hoặc Nghị định đã bắt đầu nhưng vẫn không triển khai được vì còn thiếu văn bản hướng dẫn.

Tình trạng trên xảy ra trong thực tế như sau: ví dụ, trong Luật Thương Mại quy định Bộ Thương Mại là cơ quan quản lý nhà nước đối với hoạt động quảng cáo thương mại, nhưng trong Pháp lệnh Quảng cáo thì lại là Bộ Văn hóa- Thông tin. Do đó, đã gây khó khăn cho các cơ quan quản lý nhà nước khi tiến hành quản lý các hoạt động này. Luật lao động sau gần 6 năm thực hiện (từ năm 1994 đến năm 2000), nhưng vẫn còn khá nhiều quy định của Bộ luật vẫn chưa được hướng dẫn thực hiện như tiền lương tối thiểu ngành, vùng; chế độ đối với người lao động làm việc trong lĩnh vực nghệ thuật; bảo hiểm xã hội đối với lao động làm việc trong các ngành nông, lâm, ngư, diêm nghiệp ... Có những quy định đã ban hành nhưng khó có khả năng thực thi như việc ưu tiên, giảm thuế cho các doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động nữ hoặc việc lập quỹ dự phòng trợ cấp mất việc làm được trích lập từ lợi nhuận doanh nghiệp (trước thực tế đa số các doanh nghiệp nhà nước sản xuất không có lãi) ... Luật Giao thông đường bộ, kể từ khi có hiệu lực đến nay mới chỉ có 1 Nghị định, còn thiếu 6 Nghị định của Chính phủ để hướng dẫn thi hành.

Về tổ chức bộ máy, cán bộ công chức, viên chức nhà nước, chất lượng của hoạt động quản lý hành chính cấp bộ cũng sẽ chịu sự tác động của công tác tổ chức bộ máy, cán bộ công chức, viên chức nhà nước. Cơ cấu tổ chức bộ máy có hợp lý và khoa học không? các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cho các vụ, cục, văn phòng, thanh tra, tổ chức sự nghiệp của bộ đã thích hợp chưa? việc thành lập, tổ chức lại, giải thể các cục, vụ, thanh tra bộ, tổ chức sự nghiệp thuộc bộ đã được tiến hành đúng phạm vi quyền hạn và yêu cầu công việc chưa? đã làm tốt công tác đào tạo, bồi dưỡng, tuyển dụng, luân chuyển, bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật cán bộ, công chức chưa?... Tất cả các yếu tố này đều có

ảnh hưởng đến chất lượng của hoạt động quản lý, vì vậy nó có thể là căn cứ để đánh giá chất lượng hoạt động của Bộ.

Hiện nay tổ chức bộ máy của các cơ quan hành chính nhà nước cấp Bộ vẫn còn chồng chéo, trùng chéo, chưa thực sự dựa trên cơ sở khoa học. Đó chính là một trong những nguyên nhân làm cho ngân sách của Bộ bị quá tải và gây cản trở đến chất lượng hoạt động quản lý hành chính của Bộ. Chương trình cải cách hành chính tổng thể của Chính phủ từ nay đến 2010 đang hướng tới một nền hành chính trong sạch, gọn nhẹ và có hiệu quả.

1.5.3.2. Từ góc độ thực hiện các quan hệ liên ngành và lãnh thổ.

Xét dưới góc độ thực hiện các quan hệ liên ngành và lãnh thổ thì chất lượng quản lý hành chính cấp bộ có thể được đánh giá thông qua sự phối kết hợp giữa ngành và lãnh thổ trong việc cùng giải quyết các nhiệm vụ được Chính phủ giao cho. Các nhiệm vụ này được quy định tại điều 24 và 25 của Nghị định số 86, do Chính phủ ban hành ngày 5/11/2002, như sau:

- Thực hiện những quy định quản lý nhà nước thuộc thẩm quyền của Bộ khác, không ban hành những văn bản trái với quy định của bộ trưởng khác.

- Chủ trì, phối hợp với các bộ để giải quyết những vấn đề quản lý nhà nước do bộ phụ trách có liên quan đến chức năng của bộ khác. Trường hợp có ý kiến khác nhau thì Bộ trưởng trình Thủ tướng Chính phủ quyết định.

- Các vấn đề trong văn bản quy phạm pháp luật do Bộ trưởng trình Chính Phủ, Thủ tướng Chính phủ có liên quan đến bộ khác, phải có ý kiến của bộ trưởng đó bằng văn bản. Các Bộ trưởng được hỏi ý kiến có trách nhiệm nghiên cứu, trả lời bằng văn bản không quá 10 ngày, kể từ khi nhận được văn bản, nếu bộ được hỏi ý kiến không trả lời thì coi như đã đồng ý.

- Chỉ đạo UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện mục tiêu, chương trình, quy hoạch phát triển, kế hoạch dự án về ngành, lĩnh vực đã được phê duyệt và giải quyết các đề xuất, kiến nghị của UBND phù hợp với quy định quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực.

- Hướng dẫn và chỉ đạo UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương về chuyên môn, nghiệp vụ thuộc ngành, lĩnh vực do bộ quản lý.

- Kiểm tra Chủ tịch UBND trong việc thực hiện tiêu chuẩn nghiệp vụ chuyên môn đối với người đứng đầu cơ quan chuyên môn về ngành, lĩnh vực thuộc UBND và yêu cầu Chủ tịch UBND có ý kiến bằng văn bản về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật đối với người đứng đầu các tổ chức của trung ương đặt tại địa phương.

Để thực hiện các nhiệm vụ liên ngành và lãnh thổ nêu trên, Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ có một số quyền hạn sau:

- Quyền kiến nghị với Thủ tướng đình chỉ việc thi hành nghị quyết của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với văn bản pháp luật của Nhà nước hoặc của bộ về ngành, lĩnh vực do bộ phụ trách;

- Có quyền chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra UBND các cấp thực hiện các nhiệm vụ, công tác thuộc ngành, lĩnh vực bộ phụ trách;

- Có quyền đình chỉ việc thi hành, đề nghị Thủ tướng bãi bỏ những quy định của UBND và Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nếu các văn bản đó trái với các văn bản của bộ về ngành, lĩnh vực bộ phụ trách. Nếu UBND tỉnh không nhất trí với quy định đình chỉ trên thì vẫn phải chấp hành, nhưng có quyền kiến nghị với Thủ tướng.

- Có quyền ban hành hoặc phối hợp ban hành tiêu chuẩn chuyên môn, nghiệp vụ của người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

- Có quyền kiểm tra các văn bản quy phạm pháp luật do các bộ, HĐND, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ban hành, phát hiện những quy định do các cơ quan đó ban hành không thuộc thẩm quyền hoặc trái với các văn bản quy phạm pháp luật về ngành, lĩnh vực do Bộ phụ trách và giải quyết theo quy định.

Nếu các Bộ, ngành không tuân thủ đúng theo các quy định trên thì sẽ không chỉ gây cản trở đến chất lượng hoạt động của nhau mà còn ảnh hưởng đến

cả chất lượng hoạt động chung của Chính phủ. Chẳng hạn, việc thực hiện Luật phòng chống tệ nạn ma túy cần có sự phối hợp của rất nhiều Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ đó là: Bộ Công An chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện việc thống nhất quản lý nhà nước về phòng, chống ma túy, Bộ Công nghiệp chịu trách nhiệm quản lý về vấn đề tiền chất trong lĩnh vực công nghiệp, Bộ Y tế chịu trách nhiệm quản lý chất ma túy sử dụng trong lĩnh vực y tế, Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội chịu trách nhiệm tổ chức cai nghiện ma túy và giải quyết vấn đề sau cai nghiện, Bộ Giáo dục và Đào tạo chịu trách nhiệm về vấn đề giáo dục phòng chống ma túy trong các nhà trường và các cơ sở giáo dục khác, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn cùng với Ủy ban Dân tộc chịu trách nhiệm tuyên truyền, giáo dục tổ chức xóa bỏ trồng cây có chứa chất ma túy và thực hiện chương trình chuyển đổi giống cây trồng, và cơ quan hải quan, bộ đội biên phòng, cảnh sát biển phối hợp với chính quyền địa phương để kiểm tra, kiểm soát, phát hiện và xử lý các hành vi buôn bán, vận chuyển trái phép chất ma túy, tiền chất, chất gây nghiện ... Có như vậy thì mới thực hiện thành công Luật này được.

Trên thực tế, chất lượng quản lý hành chính trong mối quan hệ liên ngành và lãnh thổ còn chưa cao và điều này đã ảnh hưởng đến tiến độ và chất lượng hoàn thành công việc của nhau. Có Bộ luật và Luật ban hành nhưng không thực hiện được ngay vì còn phải phụ thuộc vào các văn bản hướng dẫn từ nhiều Bộ ngành khác nhau mà các văn bản hướng dẫn này thường hay chậm trễ hoặc có trường hợp cần hướng dẫn của liên ngành, nhưng sự thống nhất của các ngành là rất khó khăn. Ví dụ, công tác kế hoạch hóa ngành và kế hoạch hóa lãnh thổ chưa được phối hợp một cách hài hòa, cân đối. Khi Sở xây dựng chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển còn chịu sự chỉ đạo và phụ thuộc chủ yếu vào chính quyền địa phương nên tác động của kế hoạch hóa ngành dọc từ Bộ xuống Sở còn rất thấp. Ngược lại, khi Bộ tiến hành xây dựng chiến lược, quy hoạch và kế hoạch toàn ngành thì cũng chưa gắn bó với hoạt động của từng địa phương như là một bộ phận hữu cơ của ngành.

1.5.3.3 Từ các kết quả quản lý hành chính nhà nước:

Các kết quả quản lý hành chính nhà nước cuối cùng được phản ánh thông qua kết quả phát triển của ngành, kỷ cương pháp luật và trật tự xã hội, và hiệu quả xã hội -kinh tế nói chung.

- Sự phát triển của ngành: Dưới sự điều hành trực tiếp của Chính phủ, với sự cố gắng lớn của các Bộ, ngành đã đạt được những thành tựu nổi bật kể từ khi tiến hành công cuộc đổi mới đến nay. Nền kinh tế đã tăng trưởng cao và liên tục trên các lĩnh vực công nghiệp, nông nghiệp và dịch vụ, đặc biệt là nông nghiệp từ chỗ Việt Nam là nước thiếu lương thực, đã trở thành nước xuất khẩu gạo lớn thứ hai trên thế giới. Sau đây là một số kết quả nổi bật sau 10 năm thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế- xã hội lần thứ nhất 1990-2000.

Thứ nhất, chỉ sau 5 năm thực hiện Chiến lược, đất nước đã ra khỏi khủng hoảng kinh tế- xã hội. Tổng sản phẩm trong nước (GDP) năm 1986 chỉ tăng 2,8%, thì giai đoạn 1987-1990, GDP tăng 5% và thời kỳ 1991- 2000 tăng 7%.. Tích lũy nội bộ của nền kinh tế, từ mức không đáng kể, đến năm 2000 đã đạt 27% GDP. Từ tình trạng khan hiếm hàng hóa nghiêm trọng, nay sản xuất đã đáp ứng được các nhu cầu thiết yếu của nhân dân và nền kinh tế, tăng xuất khẩu và có dự trữ. Kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội phát triển nhanh. Cơ cấu kinh tế có bước chuyển dịch tích cực. Trong GDP, tỷ trọng nông nghiệp từ 38,7% năm 1990 giảm xuống 24,3% năm 2000, công nghiệp và xây dựng từ 22,7% tăng lên 36,6%, dịch vụ từ 32,5% tăng lên 40,1%⁴.

Thứ hai, quan hệ sản xuất có nhiều đổi mới phù hợp hơn với trình độ phát triển của lực lượng sản xuất. Kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế, doanh nghiệp nhà nước được sắp xếp lại một bước thích nghi dần với cơ chế mới, hình thành những tổng công ty lớn trên nhiều lĩnh vực. Đến cuối năm 2001, có 874 doanh nghiệp đã đổi mới quan hệ sở hữu và hầu hết đều nâng cao hiệu quả hoạt động⁵. Kinh tế tập thể có bước chuyển đổi và phát triển đa dạng theo phương thức mới. Kinh tế hộ phát huy tác dụng rất quan trọng trong nông nghiệp. Kinh tế cá thể, tư nhân, kinh tế vốn đầu tư nước ngoài phát triển nhanh.

⁴ Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.149-150.

⁵ Kỳ yếu của kỳ họp thứ XI- Quốc hội khoá X từ ngày 15/3 đến 2/4 năm 2002.

Cơ chế quản lý và phân phối có nhiều đổi mới, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế xã hội.

Thứ ba, đời sống vật chất, tinh thần của nhân dân được cải thiện rõ rệt, văn hóa xã hội không ngừng tiến bộ, thế và lực của đất nước hơn hẳn 10 năm trước, khả năng độc lập tự chủ được nâng lên đang tạo điều kiện thuận lợi cho công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước.

Từ năm 2000 trở lại đây, kinh tế vĩ mô tiếp tục được ổn định và tăng trưởng kinh tế vẫn được duy trì, cải thiện cán cân thương mại và cán cân thanh toán quốc tế, giảm tỉ lệ nợ nước ngoài, tăng được dự trữ ngoại tệ và dự trữ quốc gia về một số sản phẩm cần thiết. Với kim ngạch xuất khẩu đạt 180 USD một đầu người (từ năm 2000), Việt Nam đã vượt qua ngưỡng của nước kém phát triển về ngoại thương và vượt mức trung bình của thế giới về độ mở của nền kinh tế. Cán cân ngoại thương được cải thiện rõ rệt với mức thâm hụt so với kim ngạch khẩu giảm từ 26% năm 1997 xuống còn 5,9% năm 2001. Hoạt động du lịch quốc tế có bước phát triển nhanh, trở thành một lĩnh vực xuất khẩu tại chỗ quan trọng và giàu tiềm năng⁶.

Năm 2002 vừa qua, hầu hết các chỉ tiêu phát triển kinh tế- xã hội đều đạt và vượt mức kế hoạch, chất lượng phát triển trong từng ngành, từng vùng kinh tế được nâng lên một bước. Xem bảng dưới đây:

⁶ Báo cáo của Chính phủ do Thủ tướng Phan Văn Khải trình bày tại kỳ họp thứ 11, Quốc hội khoá X, ngày 15/3/2002. Kỳ yếu của kỳ họp thứ 11- Quốc hội khoá X, tr.98.

Chỉ tiêu	Đơn vị tính	Chỉ tiêu kế hoạch	Kết quả đạt được
1. Tốc độ tăng trưởng GDP	%	7,1-7,3	7,04
2. Tốc độ tăng giá trị sản xuất nông nghiệp	%	4,2	5,4
3. Tốc độ tăng giá trị sản xuất công nghiệp	%	14,0	14,5
4. Tốc độ tăng các ngành dịch vụ	%	6,8- 7,0	7,0
5. Tốc độ tăng kim ngạch xuất khẩu	%	10-13	11,2
6. Tổng thu ngân sách nhà nước	Tỉ đồng	105,2	119,0
- Tăng so với thực hiện năm 2001	%		14,5
7. Tổng chi ngân sách nhà nước	Tỉ đồng	133,9	147
- Tăng so với thực hiện năm 2001	%		13,3
8. Bội chi ngân sách nhà nước/GDP	%	5,0	4,8
9. Vốn đầu tư toàn xã hội/GDP	%	32,0	34
10. Giá hàng tiêu dùng tăng	%	3-4	4
11. Tạo việc làm mới	Triệu người	1,4	1,41
12. Tạo nghề mới	Triệu người	1000	982
13. Tỷ lệ hộ đói nghèo (chuẩn mới)	%	14-15	14,3
14. Tỷ lệ sinh giảm	%	0,04	0,042

Nguồn: Văn kiện kỳ họp thứ 3, Quốc hội khoá XI ngày 3/5/2003.

Có được sự phát triển của các ngành như trên là một sự cố gắng lớn của toàn Đảng, toàn dân, trong đó có sự đóng góp đáng kể của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước cấp Bộ đặt dưới sự điều hành trực tiếp của Chính phủ.

- Kỷ cương pháp luật và trật tự xã hội:

Với tư cách là công cụ của công quyền, nền hành chính Nhà nước ta hoạt động dưới luật theo những quy tắc quy phạm pháp luật, đòi hỏi mọi cơ quan nhà nước, mọi tổ chức xã hội, mọi công chức và công dân phải tuân thủ. Một nền hành chính có kỷ luật, kỷ cương có nghĩa là các cơ quan hành chính, các cán bộ, công chức phải nắm vững quyền lực, sử dụng đúng đắn quyền lực, đảm bảo đúng chức năng và thẩm quyền của mình khi thi hành công vụ. Thực tế chỉ rõ sự phát triển kinh tế- xã hội không thể lành mạnh, bền vững nếu không có an ninh, trật tự với nếp sống có văn hóa mà yêu cầu đầu tiên là sống và làm việc theo pháp luật. Thành công lớn nhất của nhà nước ta trong hơn một thập kỷ vừa qua là chúng ta không chỉ ra khỏi khủng hoảng kinh tế, mà còn vượt qua được cơn chấn động chính trị, mở rộng quan hệ đối ngoại và duy trì trật tự, an toàn xã hội, củng cố quốc phòng-an ninh quốc gia. Chính sự ổn định chính trị- xã hội của nước ta được giữ vững, với độ an toàn được một số nước và tổ chức quốc tế đánh giá cao so với các nước khác trong khu vực, đã mang lại một lợi thế quan trọng trong quan hệ đối ngoại và là một điều kiện cơ bản cho sự phát triển đất nước.

Tuy nhiên, do việc giáo dục và thực thi pháp luật bị buông lỏng trong một thời gian dài cùng với những khuyết tật của bộ máy hành chính càng làm nghiêm trọng thêm sự suy yếu trật tự, kỷ cương trong xã hội. Một số các cơ quan công chức nhà nước thiếu gương mẫu, nghiêm minh, thậm chí còn có một bộ phận dung dưỡng, bao che cho những hành vi xấu nên tình trạng coi thường và vi phạm kỷ cương, phép nước vẫn diễn ra khá phổ biến trong xã hội, đặc biệt là tình trạng vi phạm pháp luật trong các lĩnh vực quản lý đầu tư, xây dựng cơ bản, quản lý sử dụng đất, giải phóng mặt bằng, an toàn giao thông, gian lận trong kinh doanh, nạn lâm tặc, tệ nạn xã hội và các tội hình sự khác, tình hình khiếu nại tố cáo của dân vẫn diễn biến phức tạp, .

Ví dụ, năm 2000 Ủy ban Pháp luật của Văn phòng Quốc hội đã tiến hành giám sát việc giải quyết một số vụ án thuộc lĩnh vực hình sự, dân sự, lao động và kinh tế. Kết quả thu được là phần lớn số vụ việc bị khiếu nại đều có vi phạm pháp luật hoặc về nội dung hoặc về thủ tục⁷. Toàn ngành kiểm sát trong năm

⁷ Báo cáo công tác năm 2000 và dự kiến công tác năm 2001 của UBPL tại kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa X, tr.122

2000 đã tiến hành kiểm sát việc tuân theo pháp luật tại 734 cơ quan, đơn vị trong việc tiếp nhận, giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân và việc thực hiện các quyết định về giải quyết khiếu nại, tố cáo. Kết quả là viện kiểm sát nhân dân các cấp đã ban hành 551 kháng nghị yêu cầu sửa chữa, khắc phục vi phạm⁸. Riêng trong lĩnh vực hành chính, năm 2000 Viện kiểm sát nhân dân các cấp đã tiếp nhận 12.664 vụ việc khiếu nại, tố cáo của công dân⁹.

Trong năm 2002, các cơ quan chức năng phát hiện, điều tra 1939 vụ xâm phạm sở hữu Nhà nước, gây thiệt hại 1.143 tỷ đồng, trong đó khoảng 2/3 là các vụ án tham nhũng. Chỉ riêng công tác thanh tra của Chính phủ năm 2002 đã phát hiện 4.122 vụ vi phạm pháp luật; đề nghị thu hồi trên 207 tỉ đồng, 476 lượng vàng, 2.173,9 ha đất và nhiều hàng hoá, tài sản khác, xử lý kỷ luật 1.817 cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật. Về tai nạn giao thông, trong năm 2002 đã xảy ra 27.891 vụ tai nạn giao thông, làm chết 13.174 người, làm bị thương nặng dẫn đến tàn tật suốt đời 30.987 người. Tính bình quân mỗi ngày xảy ra 76 vụ, làm chết 39 người và bị thương 97 người¹⁰.

Đó chính là lý do tại sao trong báo cáo của Chính phủ do Thủ tướng Phan Văn Khải trình bày tại kỳ họp thứ hai Quốc hội khóa XI ngày 12/11/2002 đã đặc biệt quan tâm đến vấn đề nâng cao hiệu quả cải cách hành chính và chỉnh đốn kỷ cương trong bộ máy nhà nước. Theo Thủ tướng, muốn làm được điều này thì năm 2003 cần tập trung vào mấy công việc chính sau đây:

Một là nâng cao chất lượng xây dựng thể chế. Đổi mới căn bản việc tổ chức nghiên cứu, soạn thảo nhằm nâng cao chất lượng văn bản pháp quy, bảo đảm quán triệt đường lối, quan điểm của Đảng, bảo đảm tính thống nhất trong hệ thống thể chế, nâng cao tính khả thi và tính kịp thời.

Hai là đổi mới tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước. Xác định rõ chức năng, nhiệm vụ các cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước

⁸ Báo cáo công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc trách nhiệm của ngành KSND, Kỳ yếu kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa X, tr.172.

⁹ Sdd. tr.170

¹⁰ GS. TS, Đỗ Ngọc Quang, Góc nhìn an ninh xã hội từ báo cáo kinh tế xã hội năm 2002, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 3, T3/2003, tr.13.

theo nguyên tắc: trong mọi hoạt động, ra sức phát huy trí tuệ và nguồn lực của dân; trong kinh tế, vận dụng có hiệu quả cơ chế thị trường; trong nội bộ hệ thống hành chính, mỗi công việc quản lý nhà nước do một cơ quan chịu trách nhiệm chính, kể cả những công việc cần phối hợp với các cơ quan khác; trách nhiệm và thẩm quyền về công việc phải gắn với trách nhiệm và thẩm quyền về tổ chức cán bộ và sử dụng kinh phí; người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền và trách nhiệm đầy đủ trong việc quản lý, điều hành cơ quan thực thi công vụ và chịu trách nhiệm liên đới về các vi phạm nghiêm trọng của tổ chức và cán bộ, công chức thuộc cơ quan mình phụ trách.

Ba là xiết chặt kỷ luật, kỷ cương trong hệ thống hành chính nhà nước. Đây là một khâu then chốt hiện nay để nâng cao hiệu lực và chất lượng quản lý nhà nước và có ý nghĩa quyết định đối với việc thực hiện các chủ trương, biện pháp khác về cải cách hành chính. Tình trạng kỷ luật, kỷ cương theo pháp luật bị buông lỏng, bị coi thường ngay trong bộ máy và cán bộ, công chức hành chính cần phải kiên quyết chấm dứt. Muốn vậy, nên tập trung làm tốt một số công việc sau đây:

- Đặt công tác kiểm tra, thanh tra việc chấp hành luật pháp là một nhiệm vụ quan trọng thường xuyên của hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở. Hoàn thiện quy chế dân chủ công khai, tạo điều kiện cho nhân dân, các cơ quan đại diện của dân, các phương tiện thông tin đại chúng, giám sát, phát hiện và đấu tranh có hiệu quả với những sai phạm của các tổ chức và cán bộ, công chức trong bộ máy hành chính nhà nước.

- Xử lý nghiêm minh các trường hợp vi phạm pháp luật và kỷ luật hành chính. Năm 2003 cần tập trung làm tốt đến nơi đến chốn một số lĩnh vực nổi cộm đang gây bất bình trong xã hội mà vừa qua đã tiến hành thanh tra như vấn đề quản lý và sử dụng đất đai, vấn đề chi tiêu ngân sách trong các cơ quan hành chính ...

- Hiệu quả xã hội- kinh tế:

Thực hiện đường lối của Đảng về kết hợp tăng trưởng kinh tế với phát triển xã hội, đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân ta càng ngày càng được cải thiện đáng kể. Tính bình quân năm 1991 thu nhập đầu người ở nước ta gần 200 đôla thì năm 2001 tăng lên khoảng gần 400 đôla. Ở hai thành phố lớn là Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh bình quân thu nhập đầu người khoảng trên 1000 đôla. Để đạt được kết quả trên là do Chính phủ cùng với các bộ, ngành đã cố gắng giải quyết nhiều vấn đề xã hội, tạo đà phát triển và tiến bộ trong nhiều lĩnh vực văn hóa và xã hội.

Trước hết, là giải quyết việc làm và xóa đói giảm nghèo. Hơn 10 năm qua, mỗi năm tạo thêm 1,2 triệu việc làm mới. Tỷ lệ thất nghiệp ở thành thị cuối năm 2001 giảm xuống còn khoảng 6,3% và thời gian lao động ở nông thôn được nâng lên đạt khoảng 74% năm 2000. Chương trình xóa đói giảm nghèo được triển khai mạnh mẽ, liên tục trong nhiều năm qua, đặc biệt đối với các xã đặc biệt khó khăn ở miền núi và vùng sâu, vùng xa. Đến cuối năm 2000, tỷ lệ hộ nghèo cả nước tính theo chuẩn cũ đã giảm xuống còn khoảng 10% (1,7 triệu hộ). Riêng hộ đói kinh niên đã giảm từ 450.000 hộ năm 1995 xuống 150.000 hộ năm 2000. Đời sống dân cư nhiều vùng được cải thiện, mức tiêu dùng bình quân đầu người tính theo giá hiện hành tăng từ 2,6 triệu đồng năm 1995 lên 4,2 triệu đồng năm 2000¹¹. Với kết quả giảm tỷ lệ hộ nghèo mỗi năm 2%, (khoảng 300 nghìn hộ) nước ta đã được nhiều tổ chức quốc tế đánh giá là một điển hình xoá đói, giảm nghèo thành công.

Thứ hai, là về giáo dục và đào tạo. Trình độ dân trí, chất lượng nguồn nhân lực và tính năng động trong xã hội được nâng lên đáng kể. Đã hoàn thành được mục tiêu xóa mù chữ và phổ cập giáo dục trong cả nước và bắt đầu phổ cập trung học cơ sở ở một số thành phố, tỉnh đồng bằng. Số sinh viên đại học và cao đẳng năm 2000 tăng gấp 6 lần so với năm 1990. Đào tạo nghề được mở rộng. Năng lực nghiên cứu khoa học được tăng cường, ứng dụng nhiều công nghệ tiên tiến. Các hoạt động văn hoá, thông tin phát triển rộng rãi và nâng cao chất lượng. Từ

¹¹ Báo cáo kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2000-2005, Kỳ yếu của kỳ họp thứ 10 - Quốc hội khóa X, tr.122.

năm 2000, tỉ lệ đầu tư từ ngân sách nhà nước cho giáo dục đã tăng lên 15% và cho hoạt động khoa học công nghệ là 2%.

Thứ ba, là vấn đề bảo vệ sức khỏe. Việc bảo vệ, chăm sóc trẻ em, chăm lo sức khoẻ cộng đồng, phòng chống dịch bệnh có nhiều tiến bộ. Tính đến năm 2000, 97,5% số xã có trạm y tế, trên 40% số xã có bác sĩ, 80% số xã có nữ hộ sinh hoặc y sĩ sản nhi, trên 80% số thôn bản có nhân viên y tế cộng đồng¹². Phong trào thể dục rèn luyện sức khỏe phát triển, thành tích thi đấu thể thao trong nước và quốc tế được nâng lên. Tỉ lệ trẻ em dưới 5 tuổi bị suy dinh dưỡng giảm được mỗi năm 2%. Tuổi thọ trung bình từ 65,2 tuổi năm 1990 tăng lên 68,3 tuổi năm 2000. Công tác dân số, kế hoạch hóa gia đình phát triển sâu rộng, giảm tỉ lệ tăng dân số từ 2,3% năm 1990, và 1,7% năm 1995 xuống còn 1,4% năm 2000 và 1,35% năm 2001¹³. Việt Nam đã chuyển từ giai đoạn cấu trúc dân số trẻ sang “cơ cấu dân số vàng” và được Liên Hợp Quốc trao giải thưởng năm 1998 vì đã làm tốt công tác dân số kế hoạch hóa gia đình.

Trong hoàn cảnh kinh tế còn nhiều khó khăn, ngân sách hạn hẹp, những thành tựu và tiến bộ về văn hóa, xã hội nêu trên là sự cố gắng rất lớn của toàn Đảng, toàn dân, trong đó có sự đóng góp đáng kể của Chính phủ và các Bộ, ngành.

1.5.4. Đánh giá chất lượng hoạt động quản lý hành chính nhà nước của các cơ quan cấp Bộ

Đánh giá là một hoạt động rất quan trọng trong quy trình quản lý và là một công việc cần thiết nhằm không ngừng hoàn thiện hoạt động của tổ chức. Nếu không có đánh giá thì khó có thể xác định được kế hoạch hành động, hoạch định chính sách phát triển chung và phát triển nguồn nhân lực của tổ chức.

Đánh giá hoạt động trong các cơ quan hành chính nhà nước không phải là một hoạt động mới mẻ, nó đã tồn tại từ rất lâu. Nhiều cơ quan đã thu thập các thông tin có giá trị về các chương trình hoạt động của cơ quan nhưng họ thường

¹² Báo cáo về tình hình thực hiện nghị quyết của quốc hội về nhiệm vụ năm 2000 và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội năm 2001 của Chính phủ. Kỳ yếu của Quốc hội khóa X, kỳ họp thứ 8, từ ngày 14/11 đến 9/12/2000, tr.85.

chỉ tập trung vào các thông tin về đầu vào và đầu ra. Các thông tin này rất quan trọng và hữu ích song Chính phủ các nước đang nỗ lực tập trung vào việc chuyển từ việc quan tâm số lượng các nguồn lực được phân bổ sang chú ý nhiều hơn đến hiệu quả sử dụng các nguồn lực của tổ chức.

Đánh giá hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước phục vụ cho nhiều mục đích khác nhau:

Thứ nhất, đánh giá là một công cụ thông tin để thông báo cho công chúng biết những gì mà Chính phủ cho là quan trọng, và Chính phủ cần được đánh giá, phán xét như thế nào. Do vậy, hoạt động đánh giá có thể coi là công cụ quan trọng để Chính phủ thực hiện trách nhiệm báo cáo của mình đối với công chúng.

Thứ hai, đánh giá là một công cụ khuyến khích hoạt động vì đánh giá chỉ ra được những gì trong tổ chức là trọng yếu và tổ chức muốn thành công thì cần đến những gì và phải làm ra sao?

Thứ ba, đánh giá là một công cụ quan trọng để quản lý và ra quyết định vì đánh giá cung cấp những thông tin hữu ích cho việc thiết kế chương trình hành động và cung ứng các dịch vụ. Hoạt động đánh giá chỉ ra những hạn chế cũng như mặt mạnh của tổ chức do vậy tổ chức thu nhận được những thông tin quan trọng để hoạch định chính sách.

Thứ tư, đánh giá chất lượng hoạt động quản lý còn như là “phong vũ biểu” để chỉ ra rằng cơ quan có đi đúng đường để đạt được mục tiêu đã đề ra trong chiến lược hành động của mình hay không?

Có nhiều loại đánh giá khác nhau theo các tiêu chí phân loại khác nhau. Căn cứ vào đối tượng đánh giá có thể chia thành: đánh giá các hoạt động quản lý trên một số hoạt động, công việc quan trọng của Chính phủ, đánh giá hoạt động quản lý cấp Bộ và đánh giá hoạt động quản lý của bản thân từng cơ quan, tổ chức. Trong phạm vi đề tài này chúng tôi chỉ xin tập trung vào loại đánh giá chất lượng hoạt động của cấp Bộ.

¹³ Báo cáo kiểm điểm sự chỉ đạo, điều hành của Chính phủ trong nhiệm kỳ 1997-2002, Kỳ yếu của kỳ họp thứ 11- Quốc hội khóa X từ ngày 15/3 đến 2/4/ năm 2002, tr.101.

Đánh giá chất lượng hoạt động cấp Bộ là việc xem xét một cách tổng quan việc thực hiện các hoạt động trọng tâm của một Bộ. Đánh giá hoạt động cấp Bộ có thể cung cấp một cái nhìn tổng quan về việc các hoạt động của Bộ có đang tiếp cận được các mục tiêu đã đề ra hay không? Nhìn chung, các đánh giá này dự báo các xu hướng quan trọng và các thông tin về kết quả để so sánh với các mục tiêu hoạt động của Bộ. Các đánh giá này chủ yếu tập trung vào các sản phẩm và kết quả của các chính sách và chương trình do Bộ đảm nhận. Việc xem xét tác động của các chương trình, dự án và các quyết định hành chính có thể giúp cho cấp Bộ quản lý tốt hơn và có thể cung cấp các thông tin thiết yếu để xác định các chi phí cần thiết khi phải thay đổi chiến lược nếu chúng không hiệu quả.

Đánh giá chất lượng hoạt động ở cấp Bộ có nhiều cách tiếp cận khác nhau vì các thông tin thu được qua hoạt động đánh giá ở cấp này sẽ được nhiều người quan tâm và sử dụng.

Khi đánh giá hoạt động cấp Bộ cần trả lời một số câu hỏi sau:

- Mục tiêu hoạt động của Bộ là gì và việc thấy được các mục tiêu này sẽ giúp gì cho việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Bộ?
- Mục tiêu đánh giá là gì và tại sao lại lựa chọn mục tiêu đó?
- Cần đánh giá cái gì?
- Phương pháp đánh giá nào là phù hợp và tại sao?
- Các nguồn thông tin, dữ liệu có thể được thu thập từ nguồn nào?
- Các đánh giá được tính toán, xem xét và xử lý ra sao?
- Các nhân tố khách quan nào có thể ảnh hưởng đến kết quả hoạt động của Bộ?...

Trong điều kiện hiện nay của Việt Nam, việc đánh giá chất lượng quản lý của các cơ quan cấp Bộ là một tất yếu do quá trình vận động đổi mới của nền kinh tế cũng như do xu thế phát triển của khu vực và toàn cầu hoá đặt ra những yêu cầu nâng cao năng lực quản lý của nền hành chính nói chung và cơ quan nhà nước cấp Bộ nói riêng. Để nâng cao được chất lượng quản lý của các cơ quan

Nhà nước nói chung và cơ quan cấp Bộ nói riêng trước hết phải đánh giá được chất lượng hoạt động hiện nay của các cơ quan này như thế nào? Điểm mạnh là gì? Điểm nào còn yếu kém ? Nguyên nhân của những tồn tại đó là gì?

Các kết quả đánh giá tích cực có thể dẫn tới sự thực hiện các chương trình hoạt động một cách hoàn hảo trong khi các kết quả “hỗn hợp” (nửa tốt nửa xấu) hay tiêu cực có thể đặt ra yêu cầu phải quyết định giữa việc lựa chọn giữ vững định hướng, thay đổi kế hoạch hay từ bỏ toàn bộ chiến lược hành động của Bộ. Do vậy, một thông tin đánh giá chính xác, kịp thời có thể làm giảm những chi phí (có thể có) do việc dừng lại những chương trình, đề án kém hiệu quả của cấp Bộ. Vì vậy có thể nói việc đánh giá chất lượng quản lý cấp Bộ là một việc làm rất cần thiết để góp phần nâng cao chất lượng hoạt động quản lý nhà nước nói chung.

CHƯƠNG II

ĐÁNH GIÁ CHẤT LƯỢNG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CỦA CƠ QUAN NHÀ NƯỚC CẤP BỘ Ở VIỆT NAM

2.1. HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC CỦA CƠ QUAN CẤP BỘ Ở VIỆT NAM

2.1.1 Quá trình thành lập cơ quan quản lý cấp Bộ ở nước ta.

Kể từ khi giành được chính quyền về tay giai cấp vô sản, Đảng ta đã chỉ đạo xây dựng một nhà nước Cộng hoà trên cơ sở dân chủ XHCN. Bộ máy nhà nước đã không ngừng được xây dựng và hoàn thiện, đặc biệt là tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính cấp Bộ.

Quá trình hình thành và biến động của các Bộ, cơ quan ngang Bộ ở nước ta được chia thành hai giai đoạn. Giai đoạn I (từ 1945 - 1975) và giai đoạn II (từ 1975 đến nay). Diễn biến theo từng giai đoạn được thể hiện ở Biểu 1 và Biểu 2.

Ngày 4/9/2002 tại phiên họp thường kỳ của phiên họp đầu tiên của Chính phủ nhiệm kỳ mới, dự thảo Nghị định quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ (thay thế ND 15/CP) do Bộ Nội vụ trình bày đã thảo luận rất kỹ việc quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ lần này theo hướng bộ quản lý vĩ mô, bao quát cả nước, mọi thành phần kinh tế, xây dựng ban hành cơ chế chính sách, hướng dẫn, kiểm tra, kiểm soát thực hiện phân cấp cho chính quyền địa phương, giao quyền tự chủ hơn cho DNNN và phải đạt được mục tiêu giảm đầu mối, theo Thủ tướng Phan Văn Khải là vấn đề cốt lõi của cải cách hành chính trong nhiệm kỳ Chính phủ 2002 – 2007. Thủ tướng Chính phủ nhấn mạnh, trước hết phải ban hành Nghị định này để các Bộ, cơ quan ngang Bộ, nhất là các Bộ mới thành lập để có cơ sở hoạt động. Nghị định đã tách rõ hơn một bước giữa quản lý hành chính nhà nước với các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công.

Giai đoạn từ năm 1945 - 1975

S#	2/9/1945	01/1/1946	2/3/1946	11/1946 - đầu 1954	9/1955-5/1959	1960-1964	1964-1971	1971-1975
1.	Bộ N.giao	Bộ N.giao	Bộ N.giao	Bộ N.giao	Bộ N.giao	Bộ N.giao	Bộ N.giao	Bộ N.giao
2.	Bộ N.vụ	Bộ N.vụ	Bộ N.vụ	Bộ N.vụ	Bộ N.vụ	Bộ N.vụ	Bộ N.vụ	Bộ N.vụ
3.	Bộ TT - Truyền	Bộ TT - Truyền	Bộ kinh tế	Bộ quốc phòng	Bộ quốc phòng	Bộ quốc phòng	Bộ quốc phòng	Bộ quốc phòng
4.	Bộ quốc phòng	Bộ quốc phòng	Bộ quốc phòng	Bộ giáo dục	Bộ giáo dục	Bộ giáo dục	Bộ giáo dục	Bộ giáo dục
5.	Bộ Thanh niên	Bộ Thanh niên	Bộ XH (y tế, cứu tế, xh)	Bộ Tài chính	Bộ Tài chính	Bộ Tài chính	Bộ Tài chính	Bộ Tài chính
6.	Bộ Ktế Qgia	Bộ Ktế Qgia	Bộ Tư pháp	Bộ Giao thông Công chính	Bộ Giao thông và bưu điện	Bộ Giao thông & Bđiện	Bộ Giao thông & Vận tải	Bộ Giao thông & Vận tải
7.	Bộ cứu tế XH	Bộ cứu tế XH	Bộ giáo dục	Bộ y tế	Bộ y tế	Bộ y tế	Bộ y tế	Bộ y tế
8.	Bộ Lao động	Bộ Lao động	Bộ Giao thông Công chính	Bộ Lao động	Bộ Lao động	Bộ Lao động	Bộ Lao động	Bộ Lao động
9.	Bộ y tế	Bộ y tế	Bộ tài chính	Bộ tư pháp	Bộ tư pháp	Bộ nông trường	Bộ nông trường	Bộ thủy lợi
10.	Bộ Giao thông Công chính	Bộ Giao thông Công chính	Bộ Canh nông	Bộ Canh nông	Bộ nông lâm	Bộ nông nghiệp	Bộ nông nghiệp	Bộ lương thực & thực phẩm
11.	Bộ Tư pháp	Bộ Tư pháp		Bộ cứu tế	Bộ cứu tế	Bộ công nghiệp nặng	Bộ công nghiệp nặng	Bộ điện và than
12.	Bộ tài chính	Bộ tài chính		Bộ kinh tế	Bộ thủy lợi & K. trúc	Bộ thủy lợi & điện lực	Bộ thủy lợi	Bộ cơ khí và luyện kim
13.	Bộ Q gia giáo dục	Bộ Q gia giáo dục			Bộ văn hoá	Bộ văn hoá	Bộ văn hoá	Bộ văn hoá
14.		Bộ Canh nông			Bộ thương nghiệp	Bộ công nghiệp nhẹ	Bộ Công nghiệp nhẹ	Bộ Công nghiệp nhẹ
15.					Bộ thương binh	Bộ kiến trúc	Bộ nội thương	Bộ nội thương
16.					Bộ C.An	Bộ C.An	Bộ ngoại thương	Bộ ngoại thương

17						Bộ C. Nghiệp	Bộ Nội thương	Bộ C.An	Bộ C.An
18							Bộ ngoại thương	Bộ kiến trúc	Bộ Đại H&THCN
19									Bộ kiến trúc
20									Bộ Vật tư
21									Bộ xây dựng
II	Các cơ quan ngang bộ								
Sit	2/9/1945	01/1/1946	2/3/1946	11/1946 - đầu 1954	9/1955-5/1959	1960-1964	1964-1971	1971-1975	
1					Phủ thủ tướng	Phủ thủ tướng	Phủ thủ tướng	Phủ thủ tướng	
2					UBKế HNN	UBKế HNN	UBKế HNN	UBKế HNN	
3					UBKHNN	UBKHNN	UBKHNN	UBKH và KThuật	
4					UBDTộc	UBDTộc	UBDTộc	UBDTộc	
5					T án tối cao và hệ thống toà án	UBTTra CP	UBTTra CP	UBTTra CP	
6					Viện công tố và hệ thống công tố	UB thống nhất	UB thống nhất	UB thống nhất C. phủ	
7					Ngân hàng NNVN	UBkiến thiết cơ bản của NN	UBkiến thiết cơ bản của CP	Ban quản lý xây dựng sông Đà	
8						Ngân hàng NNVN	Ngân hàng NNVN	Ngân hàng NNVN	
9								UB vật giá NN	
								UB nông nghiệp Trung ương	

Giai đoạn từ năm 1975 – 2003

Sst	1975- 1976	1976 - 1981	1981- 1987	1987 -1992	1992 - 1997	1997 – 2002	2003
1	Bộ Ngiao	Bộ Ngiao	Bộ Ngiao	Bộ Ngiao	Bộ Ngiao	Bộ Ngoại giao	Bộ Ngiao
2	Bộ N vụ	Bộ N vụ	Bộ N vụ	Bộ N vụ	Bộ N vụ	Bộ công an	Bộ công an
3	Bộ văn hoá	Bộ văn hoá	Bộ văn hoá	Bộ văn hoá	Bộ văn hoá - Thông tin	Bộ văn hoá - Thông tin	Bộ văn hoá - Thông tin
5	Bộ Tài chính	Bộ Tài chính	Bộ Tài chính	Bộ Tài chính	Bộ Tài chính	Bộ Tài chính	Bộ Tài chính
6	Bộ Giao thông Vận tải	Bộ Giao thông Vận tải	Bộ Giao thông Vận tải	Bộ Giao thông Vận tải	Bộ Giao thông Vận tải	Bộ Giao thông vận tải	Bộ Giao thông Vận tải
7	Bộ y tế	Bộ y tế	Bộ y tế	Bộ y tế	Bộ y tế	Bộ y tế	Bộ y tế
8	Bộ Lao động	Bộ Lao động	Bộ Lao động	Bộ Lao động TB&XH	Bộ Lao động TB&XH	Bộ Lao động TB&XH	Bộ Lao động TB&XH
9	Bộ thuỷ lợi	Bộ thuỷ lợi	Bộ thuỷ lợi	Bộ thuỷ lợi	Bộ NN&PTNT	Bộ NN&PTNT	Bộ NN&PTNT
10	Bộ cơ khí và luyện kim	Bộ cơ khí và luyện kim	Bộ cơ khí và luyện kim	Bộ cơ khí và luyện kim	Bộ Quốc phòng	Bộ Quốc phòng	Bộ Quốc phòng
11	Bộ công nghiệp nhẹ	Bộ công nghiệp nhẹ	Bộ công nghiệp nhẹ	Bộ công nghiệp nhẹ	Bộ công nghiệp	Bộ công nghiệp	Bộ công nghiệp
12	Bộ nội thương	Bộ nội thương	Bộ nội thương	Bộ nội thương	Bộ thương mại	Bộ thương mại	Bộ thương mại
14	Bộ Đại H&THCN	Bộ Đại H&THCN	Bộ Đại H&THCN	Bộ Đại H&THCN	Bộ Giáo dục và đào tạo	Bộ Giáo dục và đào tạo	Bộ Giáo dục và đào tạo
15	Bộ giáo dục	Bộ giáo dục	Bộ giáo dục	Bộ giáo dục	Bộ thuỷ sản	Bộ thuỷ sản	Bộ thuỷ sản
16	Bộ TB&XH	Bộ TB&XH	Bộ TB&XH		Bộ KHCN& MT	Bộ KHCN& MT	Bộ khoa học và công nghệ
17	Bộ vật tư	Bộ vật tư	Bộ vật tư	Bộ vật tư	Bộ KH&ĐT	Bộ KH&ĐT	Bộ KH&ĐT
18	Bộ điện & than	Bộ điện & than	Bộ mỏ & than	Bộ năng lượng			

19	Bộ xây dựng	Bộ xây dựng	Bộ xây dựng	Bộ xây dựng		Bộ xây dựng	Bộ xây dựng
20		Bộ nông nghiệp	Bộ nông nghiệp	Bộ nông nghiệp & CNTPhẩm			
21		Bộ lâm nghiệp	Bộ lâm nghiệp	Bộ Thông tin			Bộ Bưu chính viễn thông
22		Bộ lương thực và TPhẩm	Bộ lương thực	Bộ thủy sản			
23		Bộ hải sản	Bộ thủy sản	Bộ tư pháp	Bộ tư pháp	Bộ tư pháp	Bộ tư pháp
24			Bộ Công nghiệp thực phẩm				Bộ Tài nguyên, môi trường
25			Bộ tư pháp				
26			Bộ điện lực				
1	Văn phòng Phủ thủ tướng	Văn phòng Chính phủ	Văn phòng HĐBT		Bộ thủy sản	Văn phòng Chính phủ	Văn phòng Chính phủ
2	UBKế HNN	UBKế HNN	UBKế HNN	UBKế HNN	UBKế HNN		
3	UBKH KThuậtNN	UBKH KThuậtNN	UBKH KThuậtNN	UBKH NN	UBDTộc và miền núi	UBDTộc và miền núi	UB Dân Tộc
4	UBDTộc	UBDTộc	UBDTộc	UBHTKT văn hoá Lào, CPC	Ban TCCBCP	Ban TCCBCP	Bộ N vụ
5	UBTTra CP	UBTTra CP	UBTTra NN	TTra NN	TTra NN	TTra NN	Thanh tra nhà nước
6	UB thống nhất của C. phủ	UBvật giá Nhà nước	UBvật giá Nhà nước	UBvật giá Nhà nước	Ngân hàng NNVN	Ngân hàng NNVN	Ngân hàng NNVN
7	Ngân hàng NNVN	UB pháp chế CP	UBXD cơ bản Nhà nước	UBXD cơ bản Nhà nước		Ủy ban thể dục thể thao	Ủy ban thể dục thể thao
8			Ngân hàng NNVN	Ngân hàng NNVN			Ủy ban dân số gia đình và trẻ em
9				UB kinh tế đối ngoại			

Đối với công cuộc cải cách hành chính các Bộ có trách nhiệm thực hiện chương trình cải cách hành chính; trình Chính phủ tiến hành việc phân cấp nhiệm vụ quản lý nhà nước của Bộ cho Ủy ban nhân dân địa phương và hoàn thiện cơ chế kinh tế – xã hội thuộc phạm vi Bộ quản lý; đơn giản hoá các thủ tục hành chính, hiện đại hoá công sở; quy định những nguyên tắc, điều kiện thành lập tổ chức và xác định chức năng, nhiệm vụ chủ yếu trong cơ cấu tổ chức của Bộ; quy định thống nhất số lượng cấp phó giúp việc người đứng đầu (cấp Bộ: tối đa 4 Thứ trưởng, cấp Tổng cục, Cục, Vụ và tổ chức tương đương: không quá 3 người) tăng quyền hạn của Bộ trưởng trong việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật, bổ nhiệm lại các chức danh lãnh đạo và luân chuyển cán bộ, công chức; quyết định các biện pháp tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính trong Bộ, chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch của quyền trong lĩnh vực mình phụ trách.

Ngày 4/9/2002 tại phiên họp thường kỳ của phiên họp đầu tiên của Chính phủ nhiệm kỳ mới, dự thảo Nghị định quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ (thay thế ND 15/CP) do Bộ Nội vụ trình bày đã thảo luận rất kỹ việc quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ lần này theo hướng bộ quản lý vĩ mô, bao quát cả nước, mọi thành phần kinh tế, xây dựng ban hành cơ chế chính sách, hướng dẫn, kiểm tra, kiểm soát thực hiện phân cấp cho chính quyền địa phương, giao quyền tự chủ hơn cho DNNN và phải đạt được mục tiêu giảm đầu mối, theo Thủ tướng Phan Văn Khải là vấn đề cốt lõi của cải cách hành chính trong nhiệm kỳ Chính phủ 2002 – 2007. Thủ tướng Chính phủ nhấn mạnh, trước hết phải ban hành Nghị định này để các Bộ, cơ quan ngang Bộ, nhất là các Bộ mới thành lập để có cơ sở hoạt động. Nghị định đã tách rõ hơn một bước giữa quản lý hành chính nhà nước với các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công. Về cải cách hành chính đã quy định các Bộ có trách nhiệm thực hiện chương trình cải cách hành chính; trình Chính phủ tiến hành việc phân cấp nhiệm vụ quản lý nhà nước của Bộ cho Ủy ban nhân dân địa phương và hoàn thiện cơ chế kinh tế – xã hội thuộc phạm vi Bộ quản lý; đơn giản hoá các thủ tục hành chính, hiện đại hoá công sở; quy định những nguyên tắc,

điều kiện thành lập tổ chức và xác định chức năng, nhiệm vụ chủ yếu trong cơ cấu tổ chức của Bộ; quy định thống nhất số lượng cấp phó giúp việc người đứng đầu (cấp Bộ: tối đa 4 Thứ trưởng, cấp Tổng cục, Cục, Vụ và tổ chức tương đương: không quá 3 người) tăng quyền hạn của Bộ trưởng trong việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật, bổ nhiệm lại các chức danh lãnh đạo và luân chuyển cán bộ, công chức; quyết định các biện pháp tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính trong Bộ, chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch của quyền trong lĩnh vực mình phụ trách.

Ngày 2/8/2002 trong cơ cấu tổ chức Chính phủ trình Quốc hội, của Thủ tướng Phan Văn Khải có 20 Bộ và cơ quan ngang Bộ vẫn giữ nguyên tên gọi: Bộ Quốc phòng, Bộ Công An, Bộ Ngoại giao, Bộ Tư Pháp, Bộ Tài chính, Bộ Thương mại, Bộ Lao động – Thương binh – Xã hội, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Xây dựng, Bộ Thủy sản, Bộ Văn hoá - Thông tin, Bộ Giáo dục và đào tạo, Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn, Bộ Công nghiệp, Bộ Kế hoạch và đầu tư, Bộ Y tế, Ủy ban thể dục-thể thao, Thanh tra nhà nước, Ngân hàng nhà nước, Văn phòng Chính phủ. Đề nghị đổi tên và điều chỉnh chức năng nhiệm vụ của 3 Bộ và cơ quan ngang Bộ: Ban Tổ chức- Cán bộ Chính phủ đổi thành Bộ Nội vụ, được giao thêm chức năng về quản lý nhà nước về tiền lương của lực lượng vũ trang, giúp Chính phủ hướng dẫn và kiểm tra hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp, quản lý nhà nước về văn thư. Cụ thể Bộ Nội vụ thực hiện chức năng quản lý nhà nước trong việc xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật, chính sách về các lĩnh vực nội vụ (gồm tổ chức bộ máy nhà nước, cán bộ công chức, viên chức nhà nước, lập hội và tổ chức phi chính phủ, phân lập địa giới hành chính, công tác đào tạo, bồi dưỡng và chính sách tiền lương cán bộ, công chức, viên chức, công tác lưu trữ quốc gia và cải cách hành chính) để trình các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành và ban hành thuộc thẩm quyền, xây dựng và chỉ đạo thực hiện các chiến lược quy hoạch phát triển.

Bộ Khoa học- công nghệ – môi trường đổi tên thành Bộ Khoa học – công nghệ, chuyển chức năng quản lý môi trường sang Bộ Tài nguyên và Môi trường để quản lý nhà nước về các lĩnh vực khoa học-công nghệ, tiêu chuẩn, chất lượng,

đo lường sở hữu trí tuệ, an toàn và kiểm soát bức xạ, quản lý về khoa học-công nghệ theo yêu cầu mới là đổi mới quản lý và tổ chức hoạt động, tạo lập và phát triển thị trường, phát triển tiềm lực khoa học-công nghệ nhằm đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Ủy ban Dân tộc và Miền núi đổi tên thành Ủy ban Dân tộc sau khi điều chỉnh bớt chức năng quản lý nhà nước về miền núi vì đã có các cơ quan khác đảm nhiệm.

Thủ tướng đề nghị thành lập thêm 3 Bộ, cơ quan ngang Bộ, thành lập Bộ Tài nguyên - Môi trường trên cơ sở: Tổng cục địa chính, Cục Môi trường, tách ra từ Bộ Khoa học – công nghệ – môi trường, Tổng cục khí tượng thủy văn và các cơ quan khác có liên quan đến quản lý tài nguyên môi trường. Lý do phải thành lập Bộ này là hiện nay quản lý tài nguyên môi trường còn phân tán, thiếu thống nhất, đang có nhiều Bộ, cơ quan ngang Bộ cùng chỉ đạo việc khai thác sử dụng tài nguyên nhưng chưa có cơ quan nào của Chính phủ quản lý tổng hợp chung thống nhất về tài nguyên theo pháp luật nên công tác quản lý về môi trường rất hạn chế, Bộ Tài nguyên – Môi trường thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tài nguyên đất đai, tài nguyên khoáng sản, tài nguyên nước, rừng, khí tượng thủy văn và môi trường, xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật, chính sách về tài nguyên môi trường.

Bộ Bưu chính Viễn thông và Công nghệ thông tin được thành lập trên cơ sở Tổng cục Bưu điện và chuyển chức năng quản lý nhà nước về lĩnh vực trên của các cơ quan hiện nay. Việc thành lập Bộ này do yêu cầu và mối quan hệ gắn kết hữu cơ giữa các lĩnh vực Bưu chính, viễn thông, internet, điện tử, tin học, công nghệ thông tin, truyền số liệu và kỹ thuật phát thanh, truyền hình. Hiện nay, việc quản lý sử dụng các lĩnh vực trên còn phân tán, chồng chéo nhất là các vấn đề mang tính liên ngành, cần có sự phối hợp trong hoạt động và sử dụng cơ sở hạ tầng thông tin quốc gia. Nguyên nhân của tình trạng trên là chưa xác định rõ phạm vi, đối tượng, nội dung quản lý, chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của các Bộ, ngành Trung ương. Bộ Bưu chính-Viễn thông và Công nghệ thông tin có chức năng quản lý nhà nước về Bưu chính, Viễn thông, internet, điện tử, tin học,

tần số vô tuyến điện, quản lý nhà nước về công nghệ thông tin bao gồm cả công nghệ phần cứng và phần mềm, xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật, chính sách về Bưu chính – Viễn thông và Công nghệ thông tin.

Thành lập Ủy ban dân số – gia đình và trẻ em trên cơ sở hợp nhất Ủy ban quốc gia dân số và kế hoạch hoá gia đình, Ủy ban bảo vệ và chăm sóc trẻ em Việt Nam.

Như vậy, cơ cấu tổ chức của Chính phủ hiện nay gồm 26 Bộ và cơ quan ngang Bộ, so với cơ cấu cũ tăng thêm 2 Bộ và 1 cơ quan ngang Bộ. Số Bộ và cơ quan ngang Bộ tăng thêm trên cơ sở sắp xếp, điều chỉnh 5 cơ quan thuộc Chính phủ, số cơ quan thuộc Chính phủ. Số cơ quan thuộc Chính phủ sẽ được sắp xếp lại từ 23 cơ quan, giảm xuống còn 13.

2.1.2. Mối quan hệ giữa cơ quan quản lý cấp Bộ với các cơ quan khác ở nước ta.

Thực chất mối quan hệ giữa các cơ quan quản lý cấp Bộ với các cơ quan khác ở nước ta có thể được hiểu quan hệ ở đây là sự phối hợp, phân công, phân quyền, phân nhiệm và phân cấp quản lý. Nhiều lúc nghĩa của chúng không khác nhau mà đây chỉ là một cách nói. Các thuật ngữ trên trong một số trường hợp chúng được sử dụng đồng nhất bởi thông qua mối quan hệ đó chúng chỉ rõ sự phân công, phân nhiệm cả theo chiều ngang và chiều dọc. Khái niệm về phân cấp có nghĩa hẹp hơn khái niệm phân công phân nhiệm. Thông thường ta dùng khái niệm phân công để chỉ quan hệ theo chiều ngang để phân biệt nó với phân cấp. Tuy nhiên các mối quan hệ nêu trên chỉ có thể được tiến hành trên cơ sở luật định.

Ví dụ: Quyết định số 56/HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng ngày 7/6/1983 về những nhiệm vụ cấp bách trong phân cấp quản lý kinh tế, ngay trong phần mở đầu đã viết. "... Giữa các Bộ và phân cấp từ Trung ương đến các tỉnh, huyện, xã chưa được hợp lý, rõ ràng".

Bộ máy nhà nước là một hệ thống tổ chức tác động một cách toàn diện đến tất cả mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Trên thế giới, các Quốc gia đều

được chia thành nhiều địa phận, mỗi loại hình công việc đều được chia thành nhiều bộ ngành khác nhau, đây cũng chính là khuôn khổ hoạt động và phạm vi thẩm quyền để các nhà chức trách, các Bộ, ngành thay mặt nhà nước thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ của mình để quản lý kinh tế - xã hội.

Trên cơ sở phân định rõ chức năng của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong phạm vi cả nước để duy trì, mối quan hệ phân công phối hợp đúng thẩm quyền, chức trách, nhiệm vụ mà mình được đảm trách theo luật định. Tránh tình trạng ôm đồm, trùng lặp giữa các Bộ với các Bộ, ngành khác, bảo đảm một việc chỉ do một cơ quan chủ trì thực hiện, còn hiện tượng nhiều cơ quan cùng chịu trách nhiệm về một việc, nhiều lĩnh vực, có những việc còn bỏ sót chưa có Bộ, ngành nào quản lý.

Đối với các Bộ, ngành khác và tương đương:

- Các Bộ cùng phối hợp với nhau trong việc giải quyết những vấn đề liên quan ngành hay lĩnh vực.

- Các Bộ có trách nhiệm thực hiện những quy định quản lý nhà nước thuộc thẩm quyền của các Bộ khác.

- Các văn bản do Bộ ban hành để hướng dẫn thi hành các thực hiện về lĩnh vực chuyên môn hoặc quản lý ngành và các văn bản pháp quy khác đều phải gửi đến Văn phòng Chính phủ, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Tư pháp và Thanh tra nhà nước để theo dõi.

- Các Bộ trưởng tôn trọng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của nhau để thực hiện tốt các nhiệm vụ quản lý theo ngành, lĩnh vực theo đúng chức năng và quyền hạn được Chính phủ giao cho.

Quan hệ với các cơ quan thuộc hệ thống ngành dọc:

Các Bộ chịu trách nhiệm hướng dẫn kiểm tra, đôn đốc các Sở, ban ngành (và tương đương) thực hiện các nội dung quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực do sở phụ trách. Chỉ đạo, hướng dẫn các cơ quan thuộc hệ thống mình quản lý về chuyên môn, nghiệp vụ của ngành, lĩnh vực công tác thuộc Bộ quản lý.

Quan hệ đối với các địa phương:

Trước hết, trong thực tế, các Bộ, cơ quan ngang Bộ không thể nào trực tiếp chỉ huy trọn vẹn tất cả các công việc của ngành mình trên phạm vi cả nước, vì thế cần có đại diện của Trung ương ở tại địa bàn lãnh thổ đó hoặc Nhà nước uỷ quyền cho chính quyền địa phương thực hiện một số công việc của Bộ, ngành mình trên địa bàn lãnh thổ.

Mỗi địa phương đều có những đặc điểm riêng về địa lý, về kinh tế- xã hội, về truyền thống văn hoá vì thế các Bộ, ngành không thể nào hiểu và thoả mãn được đầy đủ các nhu cầu của từng địa phương. Để quản lý và điều hành có hiệu quả hơn, để tìm hiểu và đáp ứng tốt hơn nhu cầu của dân tại địa phương các Bộ ngành nhất thiết phải có sự phối hợp với chính quyền địa phương để phần nào giảm bớt những gánh nặng từ phí các cơ quan Trung ương, tạo điều kiện để các Bộ, ngành tập trung sức lực vào giải quyết những công việc tầm cỡ quốc gia.

Quan hệ giữa Bộ trưởng và Chủ tịch Uỷ ban nhân dân tỉnh:

Các Bộ phải trực tiếp làm việc với các Chủ tịch (hoặc Phó chủ tịch được Chủ tịch uỷ nhiệm) Uỷ ban nhân dân tỉnh để giải quyết công việc, nhanh và đúng trách nhiệm các vấn đề thuộc thẩm quyền giải quyết của Bộ trưởng trong thời gian ngắn nhất. Trường hợp đề nghị của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương liên quan đến Bộ, thì Bộ chuyên ngành phải làm đầu mối bàn với các Bộ liên quan khác, không để Chủ tịch Uỷ ban nhân dân phải đến từng Bộ xin ý kiến giải quyết.

Thực tế ở nước ta mối quan hệ giữa các Bộ và địa phương cũng bao gồm và trước hết là phân cấp giữa Trung ương với chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, nội dung của mối quan hệ này bao gồm nhiều lĩnh vực khác nhau nhưng chủ yếu tập trung vào:

Phân cấp hoạt động hay công việc quản lý nhà nước trong mối quan hệ với các đối tượng quản lý khác nhau như kinh tế, văn hoá, xã hội. Phân cấp về quản lý ngân sách. Phân công, phối hợp trong việc sắp xếp tổ chức, bộ máy và nhân sự.

Thực hiện các lĩnh vực trên phải dựa vào nguyên tắc Hiến định của phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương và các cấp chính quyền địa phương đó là:

- Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân (Điều 2 – Hiến pháp 1992).
- Tập trung dân chủ (Điều 6 – Hiến pháp 1992).
- Nguyên tắc pháp chế XHCN (Điều 12 Hiến pháp 1992).

Về cơ bản chủ trương của phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương với địa phương là : việc gì, ở cấp nào có điều kiện và khả năng thực hiện tốt nhất thì phân giao đầy đủ quyền hạn và bảo đảm những điều kiện cần thiết cho cấp đó giải quyết. Cơ quan được phân giao thẩm quyền đó phải hoàn toàn chịu trách nhiệm quyết định của mình, các cơ quan quản lý nhà nước Trung ương tăng cường kiểm tra, giám sát nhưng không can thiệp làm thay cấp dưới.

Về vấn đề này, hiện nay ở nước ta đang trong quá trình đẩy mạnh đổi mới, chuyển từ cơ chế quản lý tập trung quan liêu, bao cấp sang cơ chế thị trường định hướng XHCN, mối quan hệ giữa cơ quan quản lý cấp Bộ với địa phương đã được xác định là vấn đề có tính cấp bách và cũng là một nội dung quan trọng của chiến lược cải cách hành chính nhà nước trong giai đoạn từ nay đến 2010 đã được Chính phủ thông qua. Giải quyết tốt mối quan hệ này tức là các cơ quan quản lý cấp Bộ giải phóng khỏi sức ép của các công việc quản lý sự vụ để tập trung nghiên cứu và quyết định những vấn đề có tầm chiến lược ở tầm vĩ mô, sớm khắc phục được tình trạng tập trung quan liêu, Chính phủ và các Bộ, ngành trực tiếp giải quyết nhiều vấn đề của địa phương mà đúng ra địa phương hoàn toàn có thể giải quyết được.

Chẳng hạn, do không thực hiện triệt để việc phân cấp quản lý cho địa phương, nên Chính phủ và các bộ, ngành không tập trung vào những vấn đề có tính chiến lược, ban hành những chủ trương, chính sách là thể chế hành chính để tạo cơ sở pháp lý cho quản lý nhà nước, mà còn bị cuốn hút quá nhiều vào việc giải quyết sự vụ, nên 6 tháng đầu năm 1999, Thủ tướng và Phó Thủ tướng ký ban

hành tổng số 1.748 văn bản, nhưng chỉ có 216 văn bản là Nghị quyết, Nghị định, Chỉ thị, Quyết định, trong số đó những văn bản về thể chế chỉ có 1/3.

Về phía địa phương nếu được phân cấp quản lý đầy đủ và hợp lý, sẽ có điều kiện chủ động, năng động, sáng tạo trong việc giải quyết những vấn đề nảy sinh ở địa phương, khắc phục sự ỷ lại, trông chờ vào trung ương của địa phương. Hạn chế tình trạng chậm trễ, ách tắc do việc tạo ra quyết định của địa phương phải chờ ý kiến của các cơ quan quản lý cấp bộ. Đồng thời, cũng có nghĩa là tăng cường trách nhiệm của địa phương đối với các cơ quan quản lý nhà nước cấp Bộ và nhân dân địa phương trong việc thực hiện thẩm quyền được giao.

Về mối quan hệ giữa Bộ chủ quản với các Sở:

Các Sở chịu sự chỉ đạo và hướng dẫn về nghiệp vụ của Bộ chủ quản, chịu trách nhiệm báo cáo công tác trước Bộ.

Để từng bước cải tiến mối quan hệ giữa cơ quan quản lý cấp Bộ với các cơ quan khác ở nước ta, Đảng và Nhà nước ta đã nhận thức rõ hậu quả của cơ chế quản lý hành chính quan liêu bao cấp nên đã nhấn mạnh: "...Phải mạnh dạn giao cho các địa phương quyền hạn và trách nhiệm về các mặt về cơ cấu kinh tế, cơ chế quản lý và tổ chức bộ máy quản lý, trong đó có một số cơ sở và công việc mà cho đến nay các Bộ, ngành vẫn đảm nhiệm một cách không hợp lý, mạnh dạn giao quyền chủ động sản xuất kinh doanh và tài chính cho cơ sở trong khuôn khổ phương hướng kế hoạch và chính sách của Nhà nước.

"Mở rộng quyền chủ động cho địa phương về mặt kế hoạch, ngân sách, vật tư, lao động, quyết định cơ cấu bộ máy và số lượng biên chế trên cơ sở khung tổ chức bộ máy và chỉ tiêu tổng biên chế Nghị định số 152/HĐBT ngày 13/12/1982; Nghị định 86/HĐBT ngày 04/8/1983; Quyết định số 227/HĐBT ngày 29/12/1987..."

Tóm lại, về mối quan hệ giữa cơ quan quản lý cấp Bộ với các cơ quan khác hiện nay đã từng bước có những chuyển biến mạnh mẽ, nội dung của các quan hệ này tương đối toàn diện, đầy đủ và rõ hơn. Nhưng so với yêu cầu, và đòi

hội của cuộc sống và công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước, các mối quan hệ đó vẫn có những vướng mắc và bất cập:

- Pháp luật về phân cấp, phân công, phân nhiệm quản lý cho các cơ quan cấp Bộ và các cơ quan khác nói chung còn chung chung, thiếu cụ thể, rõ ràng, không nhất quán, còn tản mát ở các văn bản pháp luật dưới luật của Chính phủ và các Bộ, ngành là chủ yếu.

- Một số Bộ, ngành chưa đẩy mạnh việc phân cấp quản lý ngành hoặc lĩnh vực công tác cho địa phương, vẫn muốn ôm đồm nhiều vấn đề không cần quản lý. Quá trình rà soát, bãi bỏ hơn một trăm loại giấy phép con để tạo thuận lợi cho việc đăng ký thành lập doanh nghiệp thời gian qua cho thấy sự phản ứng của một số Bộ, ngành như thế nào. Các Bộ có xu hướng muốn có các “chân rết” là các cơ quan chuyên môn ở địa phương đến tận cấp huyện, thậm chí cấp xã đã gây khó khăn cho việc sắp xếp, tinh giản bộ máy quản lý ở địa phương... Thực tế đã chứng minh phần nào trong công cuộc cải cách hành chính vừa qua ở các cấp địa phương hăng hái hơn so với các Bộ, ngành trong việc cải cách thủ tục hành chính, phân cấp quản lý nhà nước, kiện toàn sắp xếp bộ máy quản lý, trong khi các vấn đề này phụ thuộc rất nhiều vào các Bộ, ngành Trung ương.

- Giải quyết mối quan hệ giữa các Bộ với các cơ quan khác là một vấn đề phức tạp đang được đặt ra nhằm hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước. Nên chăng chúng ta nên đề cao hơn nữa vai trò, trách nhiệm của Bộ trưởng với tư cách là người đứng đầu cơ quan cấp Bộ, lãnh đạo và quyết định phương hướng hoạt động của toàn bộ hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước. Cũng với tư cách đó, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ theo Luật tổ chức Chính phủ (Điều 6) có quyền lãnh đạo, quyết định những vấn đề thuộc nội dung quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực được giao, phụ trách.

2.1.3. Tình hình thực hiện quản lý nhà nước cấp Bộ ở nước ta

Điều chỉnh cơ cấu tổ chức bộ máy Chính phủ từ 76 đầu mối, gồm các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ nay giảm xuống 39 đầu mối gồm 20 Bộ, 6 cơ quan ngang Bộ và 13 cơ quan thuộc Chính phủ. Trong thời gian vừa

qua, hoạt động quản lý hành chính nhà nước của các cơ quan cấp Bộ ngày càng được cải tiến và có hiệu quả, góp phần nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả của bộ máy hành chính nhà nước, tuy nhiên với nhiều lý do, nó còn mang trong mình nhiều tồn tại cần khắc phục.

Những tồn tại của bộ máy hành chính:

Về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan.

- Trên thực tế, việc xác định chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền trách nhiệm quản lý của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc chính phủ còn chưa thật hợp lý, nhiều lĩnh vực không rõ ràng. Ngay cả việc phân định giữa lĩnh vực quản lý giao cho các bộ với lĩnh vực quản lý giao cho các cơ quan thuộc Chính phủ cũng thiếu luận cứ khoa học vững chắc.

- Nhiều cơ quan chưa làm đúng thẩm quyền, trách nhiệm quản lý nhà nước theo cơ chế mới đối với các thành phần kinh tế; chưa tách bạch giữa chức năng quản lý nhà nước với chức năng quản lý sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước. Do đó mối quan hệ của Bộ chủ quản đối với doanh nghiệp nhà nước còn là vấn đề vướng mắc.

- Quyền hạn, trách nhiệm của từng tổ chức, từng cấp, từng ngành chưa được chế định đồng bộ, chặt chẽ; vừa có tình trạng tập trung quá mức ở cấp Trung ương, duy trì cơ chế xin cho không thích hợp, dễ tiêu cực; vừa có những biểu hiện phân tán, cục bộ ở cấp dưới, làm cho bộ máy hành chính vận hành kém hiệu lực hiệu quả.

- Sự phân cấp thẩm quyền hành chính đi đôi với phân định trách nhiệm chưa được quy định thành văn bản pháp lý rõ ràng, dứt khoát. Mức độ triển khai chậm, nhất là phân cấp quản lý của các bộ, ngành Trung ương cho địa phương trên từng lĩnh vực cụ thể nên dẫn tới tình trạng thiếu phối hợp, tranh chấp thẩm quyền, đùn đẩy trách nhiệm; việc khó giải quyết hoặc vướng mắc thì dôn lên cấp trên. Trách nhiệm cá nhân người đứng đầu tổ chức không rõ, thường dựa vào tập thể và khi có lỗi thì tập thể đứng ra chịu trách nhiệm.

- Vấn đề quan trọng đặt ra hiện nay là cách phân giao chức năng, nhiệm vụ cho các Bộ, ngành chưa phù hợp với yêu cầu cải cách hành chính, làm phân tán chức năng tham mưu cho Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, bởi các Bộ, ngành có xu hướng quá bận rộn vào việc xử lý, điều hành công việc chuyên môn, nghiệp vụ hàng ngày do tình trạng qua nhiều đầu mối, đã phân chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của Chính phủ cho nhiều loại cơ quan khác nhau cùng đảm nhiệm. Vì vậy, kết quả và hiệu quả hoạt động của các Bộ, ngành khó xác định, chưa đề cao được trách nhiệm chuyên ngành của các Bộ và hạn chế sự phối hợp liên ngành.

Về bộ máy hành chính:

Bộ máy công kênh và chưa hợp lý cả theo chiều dọc và chiều ngang, nhiều tầng nấc trung gian “*cơ cấu tổ chức phụ*” lẫn át “*cơ cấu tổ chức chính*”, thiếu tính thống nhất; hoạt động chưa thông suốt; xử lý công việc còn gây phiền hà, chậm trễ, hiệu lực, hiệu quả hoạt động chưa cao.

Về biên chế và đội ngũ cán bộ công chức

Điều quan tâm nhất hiện nay là biên chế có xu hướng tăng lên, ngân sách nhà nước không chịu nổi, nhưng chất lượng, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức chưa đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ đòi hỏi.

Từ 1986 đến cuối năm 1998: biên chế bình quân hàng năm của bộ máy hành chính đều tăng, khối quản lý nhà nước tăng 6,1%; khối sự nghiệp tăng 4,6%. Nguyên nhân biên chế tăng là do:

- Bộ máy của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan trực thuộc Thủ tướng và các cấp chính quyền địa phương còn khá công kênh, nhiều tổ chức chưa rõ chức năng, nhiệm vụ.

- Việc lập thêm một số tổ chức mới ở Trung ương, nhất là các tổ chức theo hệ thống dọc từ Trung ương đến địa phương.

- Do việc chia tách các đơn vị hành chính, số tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã tăng từ 44 lên 61; số huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh từ

535 lên 628; theo đó, ở cấp tỉnh phải lập thêm hơn 300 sở, ban và tương đương; trên 2000 phòng, ban, bộ phận công tác mới trực thuộc các sở, ban, văn phòng, thanh tra; ở cấp huyện phải lập thêm trên 1000 phòng, ban và tương đương. Cấp xã, phường, thị trấn cũng tăng lên từ 10.026 lên 10.515 đơn vị – tuy không có biên chế nhà nước.

Việc giao chỉ tiêu biên chế và quản lý biên chế hàng năm theo cơ chế “xin – cho” chưa đủ luận cứ khoa học và do việc tiêu chuẩn hoá chức danh, các ngạch công chức, chế độ tuyển dụng cán bộ, công chức chưa được tiến hành chặt chẽ, đều khắp nên số cán bộ, công chức có chất lượng cao không nhiều. Ở hầu hết các cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp, số người phục vụ còn khá đông.

Hiện tại, biên chế đang rất bất hợp lý về cơ cấu, nhất là cơ cấu chuyên môn, ngành nghề và cơ cấu phân theo công chức loại A, B, C gây lãng phí và hạ thấp giá trị lao động của cán bộ, công chức; hạn chế rất nhiều tới việc áp dụng các giải pháp nâng cao hiệu quả và bố trí, sử dụng hợp lý biên chế.

Để khắc phục những tồn tại và nhược điểm trên của nền hành chính nhà nước Việt Nam, trong thời gian từ nay đến năm 2010 thực hiện tốt 4 nội dung về cải cách hành chính theo “Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010”.

2.2. NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC CỦA CƠ QUAN CẤP BỘ - MỘT TRONG NHỮNG MỤC TIÊU CỦA CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM.

Trong giai đoạn 2001-2010, để nâng cao chất lượng hoạt động quản lý của bộ máy hành chính nhà nước nói chung và cấp bộ nói riêng, Chính phủ đã ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 theo Quyết định 136 ngày 17/9/2001 với mục tiêu chung là: *xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hóa, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ*

nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng, phát triển đất nước.

Mục tiêu chung này được cụ thể thành các mục tiêu của việc hoàn thiện các yếu tố cấu thành nền hành chính nhà nước, đó là: thể chế hành chính; bộ máy hành chính; đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước và tài chính công. Trong đó, những nội dung cải cách liên quan đến cấp Bộ gồm:

2.2.1. Về thể chế hành chính.

- Xây dựng và hoàn thiện thể chế về tổ chức và hoạt động của các Bộ, cơ quan ngang Bộ. Hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật (Nghị định) quy định về chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của các Bộ, cơ quan ngang Bộ dựa trên cơ sở pháp lý của Nghị định 86/2002/NĐ-CP quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ.

- Thể chế về thẩm quyền quản lý nhà nước của bộ đối với doanh nghiệp nói chung và doanh nghiệp nhà nước nói riêng; phân biệt rõ quyền của chủ sở hữu, quyền quản lý hành chính nhà nước và quyền tự chủ kinh doanh của doanh nghiệp.

- Rà soát và hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật do Bộ ban hành, loại bỏ những quy định pháp luật không còn hiệu lực hoặc chồng chéo, trùng lặp.

- Tăng cường năng lực của các Bộ, cơ quan ngang Bộ trong việc xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Khắc phục tình trạng Luật, Pháp lệnh, Nghị định chờ Thông tư hướng dẫn thi hành.

- Để nâng cao chất lượng và tránh tình trạng thiếu khách quan, cục bộ trong việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của bộ cần nghiên cứu đổi mới phương thức, quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

- Cung cấp cho cán bộ, công chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ đầy đủ thông tin về chính sách, pháp luật của Nhà nước để vận dụng, giải quyết công việc theo chức trách và thẩm quyền.

- Thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ quan, chế độ thông tin công khai cho dân về chủ trương, chính sách của bộ; chế độ cán bộ lãnh đạo chủ chốt của các Bộ, ngành định kỳ trực tiếp gặp gỡ, đối thoại giải quyết các vấn đề do doanh nghiệp và nhân dân đặt ra.

- Phát huy hiệu lực của các thiết chế thanh tra, kiểm tra để bảo đảm hiệu lực quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực. Phân định rõ trách nhiệm của các cơ quan thanh tra bộ và Tòa hành chính trong việc giải quyết các khiếu kiện của dân đối với các cơ quan và cán bộ, công chức.

- Các bộ tiếp tục cải cách thủ tục hành chính nhằm bảo đảm tính pháp lý, hiệu quả, minh bạch và công bằng trong khi giải quyết công việc hành chính. Loại bỏ những thủ tục rườm rà, chồng chéo dễ bị lợi dụng để tham nhũng, gây khó khăn cho dân. Xóa bỏ kịp thời những quy định không cần thiết về cấp phép và thanh tra, kiểm tra, kiểm dịch, giám định.

Mẫu hóa thống nhất trong cả nước các loại giấy tờ mà công dân hoặc doanh nghiệp cần phải làm khi có yêu cầu giải quyết các công việc về sản xuất kinh doanh và đời sống.

- Ban hành cơ chế kiểm tra cán bộ, công chức tiếp nhận và giải quyết công việc của dân; xử lý nghiêm người có hành vi sách nhiễu, hách dịch, vô trách nhiệm; khen thưởng những người hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ được giao.

- Mở rộng thực hiện cơ chế "một cửa" trong việc giải quyết công việc của cá nhân và tổ chức. Thực hiện việc niêm yết công khai, đầy đủ mọi thủ tục, trình tự, lệ phí, lịch công tác tại trụ sở làm việc.

2.2.2. Về tổ chức bộ máy.

- Điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của Bộ, cơ quan ngang Bộ theo hướng Bộ tập trung thực hiện chức năng ban hành văn bản quy phạm pháp luật, xây dựng kế hoạch chính sách phát triển ngành, quản lý vĩ mô và chỉ đạo, kiểm tra việc thực hiện kế hoạch của ngành.

- Phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ.

- Thực hiện việc phân cấp mạnh giữa Trung ương với địa phương, chuyển giao một số việc trước đây Bộ làm xuống cho địa phương làm. Thực hiện phân cấp công việc gắn với phân cấp các điều kiện đảm bảo thực hiện thẩm quyền (tài chính, tổ chức và nhân sự).

- Trên cơ sở xác định đúng chức năng quản lý nhà nước và phạm vi quản lý của mỗi Bộ, cơ quan ngang Bộ, tách chức năng quản lý nhà nước của Bộ, cơ quan ngang Bộ đối với toàn ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước với việc chỉ đạo, điều hành các tổ chức sự nghiệp có tính chất dịch vụ công trực thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ.

- Cơ cấu lại tổ chức bộ máy bên trong của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, làm cho bộ máy tinh gọn, hợp lý, tương xứng với chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của mỗi cơ quan; định rõ tính chất và các loại hình tổ chức trực thuộc để tham mưu và thực thi pháp luật.

- Xác định rõ các nguyên tắc làm việc và quy chế phối hợp trong sự vận hành của bộ máy. Định rõ phân sự, thẩm quyền và trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, đơn vị về kết quả hoạt động của bộ máy do mình phụ trách.

- Loại bỏ những việc làm hình thức, không có hiệu quả thiết thực, giảm hội họp, giảm giấy tờ hành chính. Tăng cường trách nhiệm và năng lực của cơ quan hành chính trong giải quyết công việc của cá nhân và tổ chức.

- Triển khai ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động chỉ đạo, điều hành của bộ; áp dụng các công cụ, phương pháp quản lý tiên tiến, hiện đại trong các đơn vị, tổ chức thuộc Bộ.

2.2.3. Về đội ngũ cán bộ, công chức.

- Tiến hành điều tra, đánh giá đội ngũ cán bộ, công chức thuộc Bộ nhằm xác định chính xác số lượng, chất lượng của toàn bộ đội ngũ cán bộ, công chức, trên cơ sở đó quy hoạch, xây dựng kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng, quản lý đội ngũ

- Đẩy mạnh cuộc đấu tranh chống quan liêu, tham nhũng trong bộ máy nhà nước. Thực hiện chế độ kiểm toán và các chế độ bảo vệ công sản và ngân sách nhà nước.

2.2.4. Về tài chính công.

- Đổi mới cơ chế phân cấp quản lý tài chính và ngân sách, bảo đảm tính thống nhất của hệ thống tài chính quốc gia và vai trò chỉ đạo của ngân sách trung ương; đồng thời phát huy tính chủ động, năng động, sáng tạo và trách nhiệm của các bộ, ngành trong việc điều hành tài chính và ngân sách.

- Bảo đảm quyền quyết định của các Bộ về phân bổ ngân sách cho các đơn vị trực thuộc; quyền chủ động của các đơn vị sử dụng ngân sách trong phạm vi dự toán được duyệt phù hợp với chế độ, chính sách.

- Thực hiện cơ chế tài chính mới trong các đơn vị, tổ chức thuộc bộ theo Nghị định 10/2001/NĐ-CP và thí điểm khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan hành chính theo Quyết định 192/2001/QĐ-TTg.

- Thực hiện cơ chế hợp đồng một số dịch vụ công trong cơ quan, đơn vị, tổ chức thuộc Bộ.

2.3. CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN CHẤT LƯỢNG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC CẤP BỘ

Các yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng quản lý nhà nước có thể chia thành ba nhóm chính như sau:

2.3.1. Các yếu tố tổ chức - pháp lý

Đây là nhóm yếu tố quan trọng hàng đầu có ảnh hưởng đến chất lượng quản lý hành chính, bởi vì cơ cấu tổ chức hợp lý hay không, các quy định pháp luật có chặt chẽ, có hợp lý, rõ ràng hay chồng chéo... đều sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Điều này được thể hiện rất rõ trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước của chúng ta hiện nay.

Thứ nhất, về cơ cấu tổ chức, trong những năm qua tổ chức bộ máy của các cơ quan quản lý nhà nước cấp Bộ từng bước được cải cách theo hướng tinh giảm, từng bước tách chức năng quản lý nhà nước về kinh tế với chức năng quản lý kinh doanh. Trong quản lý, điều hành, từng bước phân cấp, phân quyền quản lý phù hợp với quan điểm của Đảng, phát huy sức sáng tạo của địa phương. Do đó đã đem lại những chuyển biến mạnh mẽ về chất lượng cho công tác quản lý hành chính nhà nước cấp Bộ. Tuy nhiên, vẫn phải thừa nhận rằng bộ máy hành chính trong nội bộ của bộ, ngành còn chồng chéo, nhiều đầu mối, tầng nấc trung gian¹⁴, một số lần “tách, nhập” còn chưa có đủ cơ sở khoa học để thuyết phục, chưa thực sự xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ, mà phần nào còn mang tính chất cải lương. Vì vậy, chưa mang lại được diện mạo mới và tạo nên được sức mạnh quản lý mới một cách cơ bản.

Thứ hai, các quy định pháp luật chưa chặt chẽ và còn nhiều kẽ hở đã ảnh hưởng lớn đến chất lượng của các hoạt động quản lý. Chẳng hạn như giữa quyền và nghĩa vụ của bộ trưởng và những người đứng đầu chưa tương xứng, chức năng, nhiệm vụ, chưa hợp lý, chưa rõ ràng, còn chồng chéo, các quan hệ liên ngành và lãnh thổ vẫn còn chưa hợp lý, chưa thật sự linh hoạt và còn gò bó, chồng chéo... đã dẫn đến tình trạng có những nhiệm vụ, những lĩnh vực quản lý nhà nước nhiều bộ ngành cùng làm và làm không có hiệu quả như vấn đề kiểm tra, thanh tra, vấn đề dân số và kế hoạch hóa gia đình, vấn đề quản lý đất đai, đô thị... Trong khi đó lại có những nhiệm vụ cần thiết phải làm thì lại chưa có hệ thống cơ quan chuyên trách đảm nhiệm chẳng hạn như vấn đề đánh giá chất lượng hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Năm 2000, Chính phủ đã tổ chức một đợt tập trung gần bốn tháng để rà soát chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của từng Bộ, Ủy ban, Tổng cục và từng UBND tỉnh nhằm phát hiện những chồng chéo, bất hợp lý trong các quy định hiện hành, làm rõ chức năng quản lý hành chính nhà nước. Kết quả thu được là đã phát hiện có 21 loại công việc chồng chéo, phân công không hợp lý giữa các

¹⁴ Xem văn kiện Hội nghị lần thứ 7 Ban chấp hành trung ương khóa XIII, NXB Chính trị quốc gia, Hà nội, 1999, tr.33.

Bộ và Tổng cục ở trung ương, 37 loại công việc chồng chéo giữa các Sở ở tỉnh, thành phố, phân cấp chưa hợp lý giữa trung ương và địa phương, giữa tỉnh và huyện. Chính vì không có sự phân công, phân định chức năng, nhiệm vụ cũng như thẩm quyền một cách rõ ràng, nên dẫn đến tình trạng “dễ làm khó bỏ” hoặc đùn đẩy lẫn nhau, nếu giải quyết đúng thì không sao, nhưng nếu sai thì khó quy kết trách nhiệm, gây ách tắc và ảnh hưởng đến tiến trình giải quyết công việc và chất lượng thấp.

2.3.2. Các yếu tố tổ chức thực hiện

Đây là nhóm yếu tố có ảnh hưởng quyết định đến chất lượng quản lý hành chính ở bộ. Nhóm yếu tố này bao gồm một số các yếu tố cơ bản sau đây:

Thứ nhất, là công tác kế hoạch hóa. Đây là một trong những công cụ quản lý chính của Nhà nước. Vì vậy, để quá trình thực hiện đạt được kết quả như mong muốn thì trước hết, mỗi bộ, ngành cần phải làm tốt công tác kế hoạch hóa. Mặc dù chúng ta ít khi tiên đoán chính xác được tương lai và những yếu tố nằm ngoài sự kiểm soát có thể phá vỡ cả những kế hoạch tốt nhất đã có, nhưng nếu không có công tác kế hoạch hóa thì các sự kiện sẽ diễn ra một cách ngẫu nhiên và ta sẽ mất đi khả năng hành động một cách chủ động và tự tin.

Quy trình của kế hoạch hóa bao gồm các bước thông thường là: Dự báo, xây dựng chiến lược, quy hoạch và kế hoạch, trong đó bước trước là cơ sở và tiền đề cho bước sau, bước sau thực hiện từng phần ý tưởng của bước trước.

Chiến lược là hệ thống các đường lối và biện pháp chủ yếu nhằm đưa Bộ, ngành đạt được mục tiêu dài hạn.

Quy hoạch là tổng thể các mục tiêu và sự bố trí, sắp xếp các nguồn lực để thực hiện mục tiêu theo không gian và thời gian.

Kế hoạch là quyết định xem trong tương lai phải làm gì? Làm như thế nào và làm bằng công cụ gì?

Nếu ba khâu trên được chuẩn bị chu đáo thì quá trình triển khai rất thuận tiện và có tính khả thi cao. Nếu quy trình trên mà làm không tốt sẽ ảnh hưởng

đến quá trình thực hiện sau này, thậm chí khi còn mang lại hậu quả ngoài mong muốn. ví dụ, quy hoạch phát triển của ngành công nghiệp làm chưa tốt nên đã dẫn đến các hội chứng mía đường, xi măng, bột giấy v.v.

Trong những năm qua, công tác xây dựng chiến lược, quy hoạch và kế hoạch của các bộ, ngành đã có nhiều tiến bộ, bước đầu đã khẳng định vai trò, vị trí của nó trong cơ chế quản lý mới. Tuy nhiên, so với yêu cầu là một công cụ quan trọng của hệ thống các công cụ quản lý nhà nước thì công tác này vẫn còn nhiều hạn chế, chưa thực sự phát huy được vai trò tham mưu cho công tác quản lý nhà nước của bộ, ngành. Ví dụ, tình trạng chung của nhiều Bộ ngành trong những năm qua là phải xây dựng quy hoạch phát triển trong bối cảnh chưa có chiến lược phát triển ngành hoặc quy hoạch tổng thể của Chính phủ nên thực chất các Bộ, ngành chưa có đủ căn cứ để xây dựng quy hoạch và kế hoạch phát triển cho Bộ, ngành mình. Ví dụ, Chính phủ vẫn chưa có quy hoạch tổng thể và quy hoạch cụ thể để đầu tư trọng điểm vào các vùng chuyên canh cây trồng, vật nuôi để tạo nguồn hàng hóa phục vụ xuất khẩu có chất lượng. Do đó dẫn đến tình trạng từng địa phương tự quy hoạch sẽ tạo manh mún, không thống nhất. Công tác lập kế hoạch hiện nay mới chỉ tập trung làm kế hoạch năm, kế hoạch trung hạn hầu như còn rất ít và rất yếu. Trong ba giai đoạn của công tác xây dựng kế hoạch thì hiện nay yếu nhất là khâu chuẩn bị xây dựng kế hoạch. Tình trạng chung là chỉ khi nào đến “mùa kế hoạch” thì các cán bộ kế hoạch mới bắt tay vào làm kế hoạch. Khâu hướng dẫn, điều hành, kiểm tra, phân tích tình hình thực hiện cũng còn yếu. Những hạn chế này làm cho không ít các Bộ, ngành luôn luôn phải chạy theo kế hoạch hoặc không hoàn thành kế hoạch đặt ra, thậm chí còn có tình trạng “người vạch kế hoạch thì cứ vạch, người làm thì cứ làm”. Và như thế thì chất lượng các hoạt động quản lý chắc chắn bị ảnh hưởng.

Thứ hai, là công tác xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, bao gồm chiến lược đào tạo, sử dụng và phát triển cán bộ, công chức. Nhân tố có tính quyết định đến chất lượng quản lý nhà nước, suy cho cùng, chính là nhân tố con người. Đây là nhân tố quan trọng hàng đầu có ảnh hưởng trực tiếp đến các dịch vụ công mà

nhà nước có nghĩa vụ cung cấp cho các công dân của mình. Khi xem xét nhân tố con người chúng ta có thể xem xét trên một số phương diện sau:

- Trình độ, năng lực của cán bộ, công chức:

Trình độ năng lực của đội ngũ cán bộ có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc nâng cao chất lượng hoạt động của cơ quan nhà nước cấp Bộ. Nếu cán bộ, công chức không đáp ứng đầy đủ những yêu cầu về mặt chuyên môn nghiệp vụ cho vị trí công tác hiện có của mình thì không thể hoạt động có hiệu quả cao.

Ví dụ, do thiếu năng lực nên một số công chức chủ yếu giải quyết công việc dựa vào chủ nghĩa kinh nghiệm mà không dựa trên những căn cứ khoa học thực sự; do thiếu trình độ đặc biệt là những kỹ năng nghề nghiệp nên công chức giải quyết công việc chưa thực sự nhanh chóng; do khả năng hiểu biết về pháp luật của đại bộ phận công chức còn yếu, nên không ít trường hợp cán bộ, công chức hiểu sai tinh thần của văn bản pháp luật và dẫn đến sự thiếu thống nhất trong việc thực hiện các văn bản pháp luật của Nhà nước.

- Phẩm chất đạo đức:

Phẩm chất đạo đức của cán bộ, công chức đang là một vấn đề được rất nhiều các quốc gia quan tâm chú ý. Đạo đức là một phạm trù trừu tượng và không được lượng hoá cụ thể. Chính vì vậy, không có những tiêu chí rõ ràng để đánh giá phẩm chất đạo đức công vụ. Tuy nhiên, xin mạnh dạn đưa ra một số mặt định tính thuộc về phẩm chất đạo đức của cán bộ, công chức.

+ Sẵn sàng phục vụ nhân dân: có nghĩa là luôn đáp ứng kịp thời theo yêu cầu của nhân dân.

+ Thái độ, cách ứng xử, phục vụ của người thừa hành nhiệm vụ, nhất là trong việc cung cấp các dịch vụ hành chính cho các khách hàng trực tiếp.

+ Sự đồng cảm lẫn nhau trong quá trình tiếp xúc, giải quyết công việc giữa cán bộ, công chức với nhân dân. Đây cũng là nhân tố hết sức quan trọng để tạo nên chất lượng của các hoạt động hành chính. Từ sự thông cảm rất dễ hình thành niềm tin và có những hành vi ứng xử, thái độ thân thiện với nhau. Khi công việc được giải quyết với sự thoả mãn của người dân hoặc thậm chí công việc tuy

không được giải quyết nhưng khách hàng vẫn cảm thấy bằng lòng thì có nghĩa là các hoạt động quản lý đã đạt được một chất lượng nhất định.

Vì vậy, muốn cho hoạt động quản lý hành chính đạt được chất lượng tốt thì công chức nhà nước phải có đầy đủ các tiêu chuẩn sau đây:

- Biết lắng nghe;
- Có kiến thức và kỹ năng giải quyết công việc;
- Nhân nại và kiềm chế;
- Diễn đạt rõ ràng;
- Thái độ thân thiện;
- Kịp thời linh hoạt;
- Tối kỵ sự thờ ơ, lãnh đạm, máy móc, nóng nảy hoặc có hành vi thiếu tôn trọng công dân (khách hàng) hoặc không tế nhị.

Để đáp ứng những yêu cầu trên thì hệ thống cơ quan hành chính nói chung và cấp Bộ nói riêng cần phải quan tâm đến công tác cán bộ, phải có chiến lược đào tạo, sử dụng và phát triển cán bộ, công chức. Ba khâu này có mối quan hệ chặt chẽ và hữu cơ với nhau, không nên xem nhẹ khâu nào. Cán bộ, công chức có phát huy được những kiến thức và kỹ năng mà họ được đào tạo hay không phụ thuộc và công tác sử dụng cán bộ, công chức của các cơ quan hành chính nhà nước có tốt hay không? . Ngoài ra, trong xu thế phát triển của toàn cầu, người cán bộ, công chức muốn đáp ứng được các yêu cầu mới của xã hội đặt ra thì phải được thường xuyên bồi dưỡng, nâng cao trình độ. Đó là lý do tại sao trong chương trình cải cách tổng thể nền hành chính quốc gia 2000-2010, Chính phủ vẫn tiếp tục đặc biệt quan tâm đến công tác đào tạo, sử dụng và phát triển cán bộ, công chức.

Thứ ba, là điều kiện vật chất, kỹ thuật phục vụ cho quản lý. Các điều kiện vật chất kỹ thuật hay còn gọi là điều kiện lao động là tổng hợp các yếu tố môi trường có ảnh hưởng đến khả năng làm việc và sức khỏe của cán bộ công chức trong quá trình làm việc. Nếu điều kiện làm việc không thuận tiện có thể gây ra

mệt mỏi, thậm chí làm ảnh hưởng đến việc thực thi công vụ của cán bộ công chức. Nếu điều kiện lao động được bảo đảm thì sức khoẻ và chất lượng công việc của cán bộ công chức sẽ được tăng lên, giúp họ hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao. Bởi vậy, quan tâm đến điều kiện làm việc và tổ chức chỗ làm việc cho công chức có một ý nghĩa quan trọng để nâng cao chất lượng và hiệu quả công tác của cán bộ công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước.

Sau đây là một số các yếu tố về kiện vật chất kỹ thuật có ảnh hưởng tới chất lượng công việc của cán bộ công chức:

- Điều kiện ánh sáng, nhiệt độ, độ ẩm, tiếng động:

Những yếu tố ảnh hưởng tới tình trạng sức khoẻ, năng suất và hiệu quả lao động của cán bộ công chức trong quá trình lao động là nhiệt độ, ánh sáng, tiếng động, độ rung. Khí hậu tối ưu thích hợp đối với đa số là có nhiệt độ 20-22⁰ C, độ ẩm 75-80%, tốc độ vận chuyển không khí 0,2m/s. Trong các phòng làm việc nên tạo ra khí hậu ổn định với sự trao đổi qua lại nhất định của các chỉ số làm tăng lực của hệ thần kinh, thực hiện thông gió và điều hoà không khí theo định kỳ.

Bảo đảm điều kiện ánh sáng cho các phòng làm việc trong công sở cũng là một trong các yếu tố quan trọng nâng cao năng suất và hiệu quả làm việc của cán bộ công chức. Những đặc trưng chủ yếu của ánh sáng là: dòng ánh sáng - chiều dài của năng lượng tia sáng, được đánh giá theo sự cảm nhận của thị giác. Tiêu chuẩn tối thiểu của độ sáng phải bằng 300 lyk. Trong các phòng của cán bộ công chức thực hiện những công việc tinh vi cần được chiếu sáng rõ hơn. Khi lập kế hoạch số lượng và độ sáng của các đèn cần thiết cho một phòng làm việc cụ thể cần chú ý đến màu sơn của tường, màu sắc, bề mặt của các đồ vật trong phòng. Màu sơn hợp lý của trang thiết bị nội thất trong phòng làm việc cũng tạo ra sự chuyển tiếp dễ dàng, thủ tiêu sự tương phản mãnh liệt, cho khả năng hạ thấp tương đối nhiều sự mệt mỏi của thị giác, hạn chế sự lãng phí thời gian và đương nhiên sẽ nâng cao năng suất lao động của cán bộ công chức. Phòng làm việc có đủ ánh sáng tự nhiên và nhân tạo sẽ tăng cường sự trao đổi chất, các cơ quan hô hấp và trao đổi khí làm việc tốt hơn. Trong điều kiện ánh sáng tốt, cường lực

chung của cơ thể và tính tích cực của con người được nâng cao. Ngược lại, không đủ ánh sáng dễ dẫn đến uể oải, buồn chán, hạ thấp tính tích cực và năng động của mỗi người. Vì vậy số lượng và chất lượng ánh sáng đối với cán bộ công chức trong công sở có ý nghĩa quan trọng và ảnh hưởng nhiều đến năng suất lao động của họ.

Cùng với các yếu tố nhiệt độ, độ ẩm, ánh sáng, tiếng động cũng có tác động không nhỏ đến năng suất lao động và hiệu quả công tác của cán bộ công chức. Tiếng động mạnh thường gây ra các căn bệnh nghề nghiệp của các cơ quan thính giác, dẫn đến sự thay đổi tình trạng của cơ thể con người, ảnh hưởng xấu của tiếng động đến tâm lý (thần kinh) chung của con người, làm cho người ta cảm thấy khó chịu, ngại ngùng, lo lắng, thiếu tin tưởng, làm mệt mỏi, dẫn đến chán thương giảm khả năng làm việc và năng suất lao động. Qua thử nghiệm người ta thấy rằng: tăng mức độ cho phép của tiếng động lên 1 decibel sẽ dẫn đến giảm năng suất lao động từ 1-1,5%.

Sự rung động cũng sẽ gây ra sự nguy hiểm không nhỏ, đặc biệt nguy hiểm đối với tiếng động có tần số lớn và biên độ nhỏ, nó gây ra đau đầu mệt mỏi, thị lực căng thẳng.

Để chống lại những ảnh hưởng không có lợi của tiếng động và sự xung động trong các phòng làm việc của cán bộ công chức cần lắp đặt các thiết bị cách âm vào xung quanh tường của phòng làm việc. Ngoài ra có thể trang bị cho cán bộ công chức các phương tiện cá nhân bảo vệ cách tiếng động và sự rung động.

- Bố trí sắp xếp phòng làm việc khoa học:

Bố trí sắp xếp hợp lý chỗ làm việc tạo điều kiện thuận lợi cho lao động của cán bộ công chức giảm được hao phí thời gian để thực thi công vụ đảm bảo cho quy trình luân chuyển tài liệu trong cơ quan hợp lý, nhằm nâng cao năng suất lao động, giảm bớt sự căng thẳng và mệt mỏi của cán bộ công chức. Để bố trí phòng làm việc cho các đơn vị trong công sở phải dựa trên tầm quan trọng về chức năng của các đơn vị, nội dung và quy trình công tác cũng như môi trường quan hệ hợp tác trong quá trình lao động, quá trình thực hiện chức năng, nhiệm

vụ chung của cơ quan. Khi bố trí sắp xếp phòng làm việc cho cán bộ công chức phải tính đến yêu cầu chuyên môn, tính chất công việc của cán bộ công chức để bố trí phòng cho thích hợp, đủ diện tích và đầy đủ trang thiết bị làm việc.

Yêu cầu tổ chức khoa học phòng làm việc của cán bộ công chức trong công sở là làm sao chỗ làm việc chiếm ít diện tích nhất và phải được trang bị các phương tiện kỹ thuật đảm bảo thực hiện những công việc nhất định phù hợp với yêu cầu về quy trình công nghệ trên cơ sở khoa học của quá trình quản lý, kỹ thuật tổ chức hiện đại bảo đảm hao tốn ít nhất sức lực của cán bộ công chức. Chỗ làm việc phải bảo đảm để sức lực và trí tuệ của cán bộ công chức chỉ tiêu hao cho công việc, chứ không tiêu hao để thích nghi với những điều kiện không thuận lợi của chỗ làm việc. Nhiệm vụ cơ bản của việc tổ chức hợp lý chỗ làm việc là giảm bớt cho người lao động những thao tác không hữu ích trong quá trình làm việc.

- Bảo đảm thông tin liên lạc:

Việc bảo đảm thông tin liên lạc cần thiết cho cán bộ công chức cũng là một đòi hỏi không thể thiếu được trong thực thi công vụ. Hiện nay nói chung các cơ quan hành chính nhà nước đã được trang bị khá tốt cho việc đảm bảo thông tin liên lạc như trang thiết bị máy điện thoại, máy Fax, điện thoại di động, và từng bước trang bị máy vi tính, tiến hành nối mạng nội bộ hoặc nối mạng chung, tiến tới nối mạng Internet.

Trong việc đảm bảo thông tin liên lạc trong quản lý cần phải quán triệt quan điểm trang thiết bị hiện đại phải phù hợp với trình độ khoa học lao động trong cơ quan, trình độ của đội ngũ cán bộ công chức để tránh lãng phí và phát huy tối đa hiệu quả kinh tế của chúng. Đồng thời cũng phải tôn trọng nguyên tắc bình đẳng, công bằng trong công vụ, trang thiết bị thông tin liên lạc là để phục vụ công việc, vì công việc, vị trí công việc nào cần phải liên lạc trao đổi xử lý thông tin nhanh và thường xuyên thì phải trang bị cho vị trí công việc đó, tránh tình trạng chỗ, người cần được trang bị thì lại không được trang bị và ngược lại.

- Đảm bảo phương tiện giao thông:

Đảm bảo phương tiện giao thông cho cán bộ công chức là điều kiện hết sức cần thiết nhằm bảo đảm cho cán bộ công chức đến cơ quan làm việc không bị mất quá nhiều thời gian và công sức cho việc đi lại. Trước hết cần đảm bảo phương tiện giao thông công cộng và cá nhân để cán bộ công chức đi từ nhà đến nơi làm việc, thứ hai là đảm bảo phương tiện giao thông cho cán bộ công chức đi công tác xa cơ quan. Đảm bảo phương tiện giao thông cũng phải theo nguyên tắc công bằng và bình đẳng. Phải ý thức rằng bảo đảm phương tiện giao thông là vì công vụ, ở đâu công vụ cần phải có phương tiện giao thông thì ở đó cần phải có phương tiện giao thông để phục vụ.

2.3.3. Các yếu tố kiểm tra, giám sát, đánh giá

Đây cũng là nhóm yếu tố có ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng hoạt động quản lý hành chính nhà nước, vì nhờ có những thông tin thu được thông qua công tác kiểm tra, giám sát mà các nhà quản lý hành chính có căn cứ để ra các quyết định sát và đúng với tình hình thực tế. Cũng nhờ có nguồn thông tin đáng tin cậy này mà các cán bộ lãnh đạo có cơ sở để đánh giá đúng năng lực và sự cống hiến của các nhân viên thừa hành trong cơ quan mình. Một khi công tác đánh giá làm tốt thì sẽ có tác động khuyến khích, thúc đẩy những người hoàn thành tốt và nhắc nhở những ai còn lơ là, chưa hoàn thành nhiệm vụ của mình. Với bản sắc văn hóa của con người Việt Nam là con người luôn mong muốn thực hiện tốt bổn phận của mình với Tổ quốc, với gia đình, với cộng đồng và cơ quan để đổi lại mong được cộng đồng, cơ quan và gia đình công nhận diện mạo của mình. Cho nên, kiểm tra, giám sát, đánh giá là các yếu tố góp phần đặc lực cho việc nâng cao chất lượng quản lý hành chính nhà nước.

Để làm tốt công tác kiểm tra, giám sát, đánh giá cần quan tâm các yếu tố cơ bản sau đây:

Thứ nhất, là hệ thống kiểm tra, giám sát và đánh giá có hợp lý hay không? Tình trạng nhiều cơ quan cùng thực chức năng kiểm tra đã gây không ít khó khăn cho hoạt động của các cơ quan hành chính nói chung và đặc biệt là các doanh nghiệp nói riêng. Trong khi đó lại chưa có một cơ quan, tổ chức nào đảm

nhiệm công tác đánh giá một cách chuyên trách, các hoạt động thanh tra, kiểm tra chủ yếu không phải để thực hiện chức năng thường xuyên đánh giá chất lượng quản lý hành chính nhà nước cấp bộ, mà chỉ để xử lý các vi việc trong quá trình liên quan đến chức năng, nhiệm vụ quản lý của Bộ. Đây là vấn đề cần được cấp bộ quan tâm, nghiên cứu và xem xét trong khi tiến hành cải cách về cơ cấu tổ chức bộ máy của Bộ, ngành.

Thứ hai, là sự điều chỉnh những hoạt động lệch hướng hoặc những bất hợp lý để quá trình quản lý trong tương lai đạt được chất lượng tốt hơn. Nếu không có sự điều chỉnh này thì kiểm tra, đánh giá sẽ chẳng có ý nghĩa. Một trong những hạn chế của bộ máy hành chính nhà nước là chưa có sự điều chỉnh kịp thời với những thay đổi của quá trình phát triển kinh tế xã hội và điều này đã ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Cuối cùng là công tác xử lý các kết quả kiểm tra, giám sát. Nếu công tác khen thưởng, kỷ luật cán bộ công chức được thực hiện nghiêm minh, công bằng thì sẽ là động lực thúc đẩy cán bộ, công chức làm việc tốt hơn và sẽ hạn chế được những hành vi tiêu cực của cán bộ, công chức trong khi thi hành công vụ. Thực tế những năm gần đây cho thấy vì thiếu kiên quyết trong việc giữ gìn kỷ cương phép nước, chưa xử lý nghiêm minh và kịp thời những việc làm tắc trách hoặc làm sai, đặc biệt là đối với những vụ vi phạm pháp luật nghiêm trọng, nên đã gây bất bình lớn trong nhân dân.

Trước tình hình khiếu nại, tố cáo hành chính vẫn có chiều hướng gia tăng, diễn biến phức tạp, tình hình khiếu kiện đông người lan rộng ở nhiều địa phương, Viện kiểm sát nhân dân các cấp đã chú trọng kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan nhà nước trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của dân. Năm 2000, toàn ngành kiểm sát đã giải quyết được 14.331 vụ, việc đạt 70% tổng số vụ việc thụ lý. Từ năm 1997 đến năm 2002, các Tòa án các cấp đã thụ lý 2475 vụ án về tham nhũng trong tổng số 857.654 vụ án các loại. Ngành Tòa án cũng

đã xét xử được 2429 vụ trong tổng số 829.405 vụ án các loại đã được giải quyết (đạt tỉ lệ 96,7%) các loại¹⁵.

Trước tình hình trật tự an toàn giao thông đường bộ năm 2002 xảy ra đặc biệt nghiêm trọng trong phạm vi cả nước, các cơ quan có trách nhiệm quản lý nhà nước về trật tự an toàn giao thông đường bộ đã xử lý nghiêm khắc tất cả những trường hợp vi phạm quy tắc trật tự an toàn giao thông kể từ ngày 26/1/2003. Kết quả cho thấy, trật tự an toàn giao thông đường bộ ở các địa phương nói chung, nhất là ở thành phố Hà Nội, đã từng bước đi vào nề nếp. Các tầng lớp nhân dân lao động rất phấn khởi.

2.4. ĐÁNH GIÁ CHẤT LƯỢNG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC CẤP BỘ Ở VIỆT NAM

Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động thực thi quyền hành pháp nhà nước trong quản lý xã hội. Hoạt động này được thực hiện bởi nhiều chủ thể khác nhau trong hệ thống hành chính nhà nước, trong đó có các Bộ, cơ quan ngang bộ (gọi chung là Bộ). Các Bộ thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực theo sự phân công, hoạt động này có ảnh hưởng và quan hệ với nhiều chủ thể khác trong xã hội. Chính vì vậy mà hoạt động của Bộ chịu sự kiểm soát và đánh giá thường xuyên của nhiều chủ thể xã hội.

2.4.1. Đánh giá của Quốc hội đối với hoạt động của Bộ.

Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, có quyền ban hành và sửa đổi Hiến pháp, luật và ban hành các chính sách quan trọng của quốc gia. Trong khi đó các cơ quan thuộc hệ thống hành chính nhà nước chịu trách nhiệm cụ thể hoá và thi hành luật, chính sách do Quốc hội ban hành. Vì vậy, để xác định hệ thống hành chính nhà nước thực hiện pháp luật, các chính sách tốt hay không, Quốc hội thực hiện giám sát, đánh giá hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước trong đó có các Bộ.

¹⁵ Báo cáo của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao về công tác toà án, Kỷ yếu của kỳ họp thứ 11 - Quốc hội khóa X từ ngày 15/3 đến ngày 2/4/2003, tr.115-116.

Quốc hội thực hiện đánh giá hoạt động của các Bộ thông qua các hình thức giám sát như:

Thứ nhất, thông qua kỳ họp Quốc hội. Tại các kỳ họp, Quốc hội nghe, thảo luận và đánh giá các báo cáo của các Bộ, cơ quan ngang bộ. Các đại biểu Quốc hội chất vấn các Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ và đánh giá thông qua việc nghe trả lời chất vấn của các Bộ trưởng về những vấn đề thuộc phạm vi quản lý của Bộ.

Thứ hai, Quốc hội đánh giá hoạt động của Bộ thông qua hoạt động thẩm tra của các Ủy ban hoặc Hội đồng của Quốc hội (Ủy ban Kinh tế - Ngân sách; Ủy ban Đối ngoại; Ủy ban Pháp luật; Ủy ban về các vấn đề xã hội; Ủy ban Văn hoá, giáo dục, thanh thiếu niên, nhi đồng; Ủy ban An ninh - Quốc phòng; Ủy ban Khoa học – Công nghệ; Hội đồng dân tộc) và các Ủy ban, Hội đồng này trình bày kết quả thẩm tra trước Quốc hội.

Thứ ba, đánh giá của các đại biểu Quốc hội đối với hoạt động của các cơ quan, cán bộ, công chức hành chính nhà nước thuộc Bộ thông qua các hoạt động tiếp xúc với cử tri, nghe yêu cầu, kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của cử tri hoặc thông qua tham dự kỳ họp của Hội đồng nhân dân.

Thứ tư, trong trường hợp đặc biệt, Quốc hội có thể thành lập các Ủy ban đặc biệt, những Ủy ban lâm thời để kiểm tra, xem xét và đánh giá những vụ việc đặc biệt thuộc phạm vi hoạt động của Bộ.

Tại các kỳ họp của Quốc hội, Bộ trưởng có nhiệm vụ báo cáo về tình hình và kết quả hoạt động của ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của Bộ. Trong các báo cáo chuyên ngành này, trên cơ sở phân tích thực trạng đánh giá tình hình công tác của bộ mình, Bộ trưởng sẽ đưa ra những biện pháp kiến nghị để Chính phủ và Quốc hội xem xét và cho ý kiến. Ví dụ, tại kỳ họp thứ ba, Quốc hội khóa XI khai mạc ngày 3/5/2003, Quốc hội đã nghe và cho ý kiến về Báo cáo bổ sung về kết quả thực hiện nhiệm vụ và ngân sách nhà nước năm 2002, Báo cáo về tình hình thực hiện các giải pháp bảo đảm an toàn giao thông, Báo cáo về tình hình

triển khai thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về đổi mới sách giáo khoa lớp 2 và lớp 7, Báo cáo về công tác đối ngoại... của các vị Bộ trưởng.

Trả lời chất vấn của các vị Bộ trưởng trước Quốc hội đang là một vấn đề được dư luận hết sức quan tâm và đây cũng là một hình thức giám sát hiệu quả của Quốc hội đối với các cơ quan hành chính nhà nước đặc biệt là đối với các cơ quan nhà nước cấp Bộ. Đặc biệt hiện nay, cùng với xu hướng công khai hoá các hoạt động quản lý hành chính nhà nước, các phiên chất vấn của đại biểu quốc hội đối với Bộ trưởng thường được truyền hình trực tiếp nên các phiên họp đó thường thu hút được sự chú ý rất lớn của công chúng. Thông qua các câu trả lời chất vấn này, Quốc hội có thể rút ra những đánh giá về chất lượng công tác quản lý hành chính của Bộ, ngành đó.

Trên cơ sở kết quả giám sát của mình về hoạt động của các Bộ, Quốc hội thực hiện các biện pháp tác động tích cực như quyết định thành lập, bãi bỏ các Bộ và các cơ quan ngang bộ của Chính phủ; phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các Bộ trưởng trong trường hợp cần thiết có đưa ra việc bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với các Bộ trưởng.

2.4.2. Đánh giá của Toà án đối với hoạt động của Bộ.

Trong quá trình thực hiện nhiệm vụ hành chính nhà nước của mình, phục vụ nhân dân, các Bộ ban hành các quyết định hành chính và thực hiện các hành vi hành chính, các quyết định hành chính và hành vi hành chính này có tác động đối với xã hội trong phạm vi quản lý ngành hoặc lĩnh vực do Bộ phụ trách. Chính vì vậy, các Bộ chịu sự giám sát và đánh giá của Toà án về tính hợp pháp của các quyết định hành chính và hành vi hành chính của mình.

Hoạt động đánh giá của Toà án đối với hoạt động quản lý hành chính nhà nước của các Bộ được thực hiện thông qua các phiên toà xét xử các vụ án hình sự, lao động, hôn nhân gia đình, kinh tế và hành chính. Về thẩm quyền, đánh giá của Toà án đối với hoạt động quản lý hành chính nhà nước của Bộ được chia thành đánh giá thông qua hoạt động tài phán tư pháp và tài phán hành chính.

Tuy nhiên, sự đánh giá của Tòa án đối với hoạt động của Bộ không có tính cách thường xuyên, nghĩa là không phải mọi hoạt động của các Bộ đều đưa đến Tòa án để xét xử mà phải tuân theo nguyên tắc “Tòa án chỉ xét xử khi có nguyên đơn khởi kiện”.

Trên cơ sở kết quả xét xử, Tòa án đưa ra chế tài đối với các hành vi hành chính xâm phạm bất hợp pháp vào quyền, tự do, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức là đình chỉ hoặc hủy bỏ các quyết định hành chính bất hợp pháp do Bộ ban hành và xác định trách nhiệm của Bộ trong việc bồi thường thiệt hại cho cá nhân, tổ chức bị hại.

2.4.3. Đánh giá của các tổ chức Đảng đối với đối với hoạt động của Bộ.

Trong hệ thống chính trị xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Đảng Cộng sản Việt Nam giữ vai trò lãnh đạo toàn dân, toàn diện. Để đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng đối với hành chính nói chung và đối với hoạt động của Bộ nói riêng, Đảng thực hiện kiểm tra, đánh giá hoạt động quản lý hành chính nhà nước của các Bộ trong việc thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước.

Đảng thực hiện kiểm tra, đánh giá hoạt động của Bộ thông qua các tổ chức đảng và các đảng viên làm việc trong các cơ quan Bộ, thậm trí thông Đại hội đại biểu toàn quốc, Hội nghị ban chấp hành Trung ương Đảng, Bộ Chính trị, Ban bí th, các ban của Trung ương Đảng.

Đảng kiểm tra, đánh giá hoạt động của Bộ thông qua các hình thức: Nghe các đảng viên giữ chức vụ lãnh đạo của Bộ báo cáo về mọi mặt hoạt động của Bộ do mình chỉ đạo, lãnh đạo; Trực tiếp kiểm tra và đánh giá việc thực hiện nghị quyết, đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước của các đảng viên đang giữ các chức vụ trong Bộ.

Trên cơ sở kết quả kiểm tra, đánh giá các tổ chức, cơ quan đảng thông báo kết quả kiểm tra cho lãnh đạo Bộ và cùng họ thảo luận tìm các biện pháp khắc phục các sai sót, vi phạm, nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý hành chính nhà nước của Bộ và của việc cung cấp dịch vụ công cho nhân dân. Chế tài cao nhất đối

với cá nhân vi phạm là kỷ luật của Đảng như khai trừ ra khỏi đảng và đề nghị các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý về hành chính kể cả truy tố trước Tòa án.

2.4.4. Đánh giá của xã hội đối với hoạt động của Bộ.

Trong nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, về mặt chính trị – xã hội, nhân dân là chủ thể quản lý đất nước, có quyền tham gia vào quản lý nhà nước, quản lý xã hội và có quyền giám sát, đánh giá đối với hoạt động quản lý nhà nước nói chung và hoạt động hành chính nhà nước nói riêng.

2.4.4.1. Đánh giá của các tổ chức chính trị- xã hội đối với hoạt động của Bộ.

Bên cạnh hình thức giám sát và đánh giá gián tiếp của nhân dân đối với hoạt động quản lý hành chính của Bộ thông qua Quốc hội, nhân dân còn thực hiện sự giám sát và đánh giá gián tiếp của mình thông qua các tổ chức chính trị xã hội, đoàn thể nhân dân như: Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Công đoàn, Đoàn thanh niên, Hội liên hiệp phụ nữ, Hội nông dân, Hội cựu chiến binh và các đoàn thể nhân dân khác...

Các tổ chức chính trị- xã hội, đoàn thể nhân dân giám sát và đánh giá việc thực hiện các đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước, các kế hoạch, chương trình phát triển kinh tế- xã hội của các Bộ.

Do tính đa dạng, phong phú của các tổ chức xã hội, mỗi loại tổ chức xã hội có hình thức và phương pháp giám sát và đánh giá đối với Bộ. Các cơ quan Trung ương của các tổ chức xã hội thực hiện giám sát và đánh giá công tác xây dựng pháp luật và văn bản pháp quy. Còn các tổ chức cấp cơ sở thực hiện giám sát và đánh giá việc thi hành của các cơ quan hành chính, cán bộ, công chức trực thuộc Bộ trên địa bàn.

Đánh giá xã hội của các tổ chức - xã hội, đoàn thể nhân dân không gắn với quyền lực nhà nước, không mang tính cưỡng chế nhà nước. Vì vậy, khi có kết quả đánh giá các tổ chức xã hội chỉ áp dụng các biện pháp tác động mang tính giáo dục, thuyết phục. Tuy nhiên, trong một số trường hợp cụ thể các tổ chức xã hội được Nhà nước trao quyền giám sát mang tính quyền lực pháp lý.

Hoạt động giám sát, đánh giá của các tổ chức xã hội có tác dụng giáo dục, phòng ngừa góp phần ngăn chặn có hiệu quả vi phạm pháp luật và kỷ luật của

Nhà nước như: tham nhũng, hối lộ và các tiêu cực khác trong bộ máy công quyền, nhằm xây dựng một xã hội dân chủ, công bằng, văn minh.

Trong môi trường dân chủ hoá đời sống xã hội cần phát huy tính tích cực chính trị của các tổ chức xã hội trong việc tham gia giám sát và đánh giá hoạt động của bộ máy hành chính nói chung và của Bộ nói riêng với phương châm “Dân biết, dân bàn, dân làm và dân kiểm tra”.

2.4.4.2. Đánh giá trực tiếp của công dân.

Bên cạnh các hình thức giám sát và đánh giá gián tiếp nêu trên, nhân dân còn thực hiện đánh giá trực tiếp của mình đối hoạt động của các cơ quan hành chính, các cán bộ, công chức hành chính thuộc Bộ trong việc thực hiện chức năng nhiệm vụ của Bộ về quản lý ngành hoặc lĩnh vực được phân công.

Trên cơ sở kết quả giám sát, đánh giá, công dân thực hiện các biện pháp tác động như: kiến nghị, yêu cầu, khiếu nại, tố cáo các hành vi vi phạm pháp luật với cơ quan, cán bộ công chức thuộc Bộ.

2.4.4.3. Đánh giá của công luận.

Trong xã hội dân chủ, quyền tự do báo chí của công dân được coi là một quyền cơ bản, bất khả xâm phạm và được Nhà nước bảo vệ. Do đó, bên cạnh những hình thức giám sát, đánh giá trực tiếp và gián tiếp nêu trên, nhân dân còn có thể đánh giá hoạt động hành chính nhà nước của các Bộ bằng cách vận dụng công luận thông qua những phương tiện thông tin đại chúng như: báo chí, phát thanh, truyền hình, sách... Đánh giá của công luận không mang tính quyền lực pháp lý, chỉ có tính cách đạo đức nghề nghiệp, đặc biệt đối với người Việt Nam thì chế tài đạo đức rất hiệu quả, có tác dụng giúp các Bộ phát hiện những sai sót, sai phạm của mình và cũng là phương tiện đo lường sự tín nhiệm của nhân dân đối với Bộ. Cũng có thể qua công luận, các cơ quan nhà nước cấp trên định hướng sự giám sát và qua đó nâng cao chất lượng công tác đánh giá của mình.

2.4.5. Đánh giá của hệ thống hành chính đối với hoạt động của Bộ.

2.4.5.1. Đánh giá của Chính phủ đối với hoạt động của Bộ.

Với vị trí là bộ phận cấu thành cơ cấu tổ chức của Chính phủ, các Bộ chịu sự kiểm tra, đánh giá thường xuyên của Chính phủ đối với các hoạt động quản lý hành chính nhà nước về ngành hoặc lĩnh vực được phân công.

Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước thẩm quyền chung thực hiện quản lý hành chính nhà nước tổng hợp đối với xã hội trên phạm vi lãnh thổ toàn quốc. Để đảm bảo tính hiệu lực và hiệu quả quản lý của mình, Chính phủ lãnh đạo hoạt động của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Để đảm bảo vai trò lãnh đạo, chỉ huy hành chính của mình Chính phủ kiểm tra, đánh giá hoạt động của cấp dưới là các Bộ.

Hoạt động kiểm tra, đánh giá của Chính phủ đối với các Bộ được thực hiện trên mọi phương diện với nhiều hình thức (thường xuyên, định kỳ hoặc đột xuất) và đây là hoạt động kiểm tra, đánh giá của cấp trên đối với cấp dưới trong việc thực hiện nhiệm vụ chính trị đã giao cho Bộ.

Kiểm tra, đánh giá của Chính phủ đối với các Bộ được thực hiện thông qua các hình thức như: tiếp nhận báo cáo và đánh giá báo cáo về tình hình hoạt động của các Bộ đệ trình Chính phủ. Tổ chức đoàn kiểm tra tổng hợp hoặc về từng vấn đề hoặc thông qua thanh tra nhà nước để tiến hành đánh giá hoạt động của Bộ trong việc chấp hành các đường lối, chủ trương, của Đảng, chính sách và pháp luật của nhà nước, các quyết định của Chính phủ về quản lý ngành hoặc lĩnh vực do Bộ đảm trách.

Trên cơ sở kết quả kiểm tra, đánh giá về hoạt động của bộ trên các mặt, Thủ tướng Chính phủ đưa ra các biện pháp tác động đối với Bộ như: ra quyết định hành chính bắt buộc Bộ phải thực hiện; đình chỉ và bãi bỏ các quyết định trái pháp luật của Bộ; Khi cần có thể áp dụng các biện pháp kỷ luật đối với cán bộ, công chức của Bộ như đề nghị Quốc hội phê chuẩn việc bổ nhiệm, bãi nhiệm, cách chức đối với Bộ trưởng hoặc ra quyết định cách chức các Thứ trưởng.

Năm 2000, Chính phủ đã thành lập 6 đoàn công tác liên ngành của Trung ương bao gồm các cán bộ của các Bộ, ngành: Thanh tra, xây dựng, địa chính, giao thông vận tải, Nông nghiệp và phát triển nông thôn, Tài chính, Công nghiệp, Lao động và TBXH, các Ban của Đảng, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể...trực tiếp kiểm tra, đôn đốc, xem xét giải quyết khiếu kiện, nhất là

khieu kiện đông người, phức tạp, tồn đọng kéo dài ở 21 tỉnh, thành phố trọng điểm: Hà Nội, Hà Tây, Vĩnh Phúc, Bắc Giang, Đà Nẵng, Khánh Hòa ...

2.4.5.2. Đánh giá của Thanh tra nhà nước đối với hoạt động của Bộ.

Bên cạnh việc kiểm tra, đánh giá trực tiếp của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đối với hoạt động của các Bộ, Chính phủ còn thực hiện hoạt động này thông qua các cơ quan thanh tra nhà nước.

Thanh tra Nhà nước của Chính phủ có chức năng quản lý Nhà nước về công tác thanh tra và thực hiện quyền thanh tra trong cả nước. Thanh tra nhà nước là cơ quan thuộc hệ thống hành pháp có thẩm quyền thanh tra, đánh giá hoạt động của các bộ trong việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, kế hoạch nhà nước của Bộ. Trên cơ sở kết quả thanh tra, Thanh tra nhà nước kiến nghị với cấp có thẩm quyền giải quyết hoặc giải quyết theo thẩm quyền các khiếu nại, tố cáo đối với các hoạt động của các cán bộ, công chức thuộc Bộ. Kiến nghị với các Bộ những vấn đề quản lý nhà nước cần sửa đổi, bổ xung hoặc ban hành các quy định phù hợp với yêu cầu của quản lý nhà nước.

- Cơ cấu tổ chức của Thanh tra nhà nước gồm có: Tổng thanh tra nhà nước, các Phó Tổng thanh tra và thanh tra viên.

Đối với các cơ quan nhà nước cấp Bộ, Thanh tra Nhà nước có nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

- Chỉ đạo, hướng dẫn công tác, tổ chức, nghiệp vụ thanh tra đối với thanh tra các Bộ.

- Thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, kế hoạch nhà nước của các Bộ.

- Yêu cầu Bộ trưởng tiến hành thanh tra hoặc phúc tra những việc theo phạm vi trách nhiệm của mình.

- Giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với Bộ trưởng.

- Giải quyết những vấn đề chưa nhất trí giữa Thanh tra Bộ với Bộ và các cơ quan khác. Bộ trưởng có trách nhiệm thực hiện yêu cầu, kiến nghị, quyết định của Thanh tra nhà nước.

Trong năm 2002- 2003, Thanh tra nhà nước thường xuyên phối hợp với các Bộ, ngành xử lý hành chính, kinh tế, pháp luật đối với người vi phạm pháp luật được phát hiện thông qua việc thanh tra về đầu tư xây dựng. Tổng hợp kết quả thanh tra việc đầu tư xây dựng cơ bản để kiến nghị với Thủ tướng về cơ chế chính sách, pháp luật đối với đầu tư xây dựng.

2.4.5.3. Đánh giá của các Bộ đối với hoạt động của Bộ.

Các Bộ là cơ quan hành chính thẩm quyền riêng thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực theo sự phân công. Do đó, để đảm bảo hoạt động quản lý đối với ngành hoặc lĩnh vực có hiệu lực, đúng pháp luật, mỗi một ngành hoặc lĩnh vực có chức năng kiểm tra và thanh tra chuyên ngành đối với các Bộ khác.

Kiểm tra chức năng là hoạt động kiểm tra do cơ quan kiểm tra của Bộ thực hiện đối với cơ quan, tổ chức, đơn vị không trực thuộc Bộ về mặt tổ chức trong việc chấp hành pháp luật, đường lối chính sách và các quy tắc quản lý về ngành hay lĩnh vực Bộ quản lý thống nhất trong cả nước.

Khi tiến hành kiểm tra theo chức năng, cơ quan kiểm tra của Bộ có quyền yêu cầu cơ quan bị kiểm tra cùng cấp đình chỉ, sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định trái pháp luật do các cơ quan đó ban hành, nhưng không có quyền tự mình đình chỉ, sửa đổi hoặc bãi bỏ. Cơ quan kiểm tra của Bộ cũng không có quyền áp dụng các chế tài kỷ luật, phạt hành chính, trừ trường hợp cơ quan kiểm tra của Bộ có chức năng là cơ quan thanh tra nhà nước chuyên ngành.

Nhưng đối với cơ quan cấp dưới, cơ quan kiểm tra của Bộ có thể đình chỉ những văn bản trái pháp luật do cơ quan đó ban hành và đề nghị Bộ trưởng trực tiếp bãi bỏ. Ví dụ, Bộ trưởng có quyền đình chỉ việc thi hành và đề nghị Thủ tướng bãi bỏ những quy định của UBND và của Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với các văn bản của Bộ và Ngành, thuộc lĩnh vực do Bộ phụ trách và chịu trách nhiệm về quyết định đình chỉ đó.

Ngoài việc kiểm tra chức năng, Bộ còn được tiến hành các hoạt động thanh tra. Thanh tra Bộ gồm có Chánh thanh tra, các Phó Chánh thanh tra và

Thanh tra viên. Việc bổ nhiệm, miễn nhiệm Chánh thanh tra do Bộ trưởng đề nghị, Tổng thanh tra nhà nước trình Thủ tướng Chính phủ quyết định.

Chính phủ quy định cụ thể tổ chức thanh tra của Bộ. Thanh tra Bộ có con dấu, cơ quan tổ chức thanh tra bộ có thể có phòng chức năng. Thanh tra bộ có 2 loại là thanh tra chức năng và thanh tra nội bộ cơ quan.

Theo điều 18, Nghị định số 86/2002/NĐ-CP ngày 5/11/2002, Thanh tra Bộ có chức năng thực hiện quyền thanh tra trong phạm vi quản lý Nhà nước của Bộ theo quy định của pháp luật về thanh tra. Nhiệm vụ chủ yếu của Thanh tra bộ là:

- Trình Bộ trưởng chương trình, kế hoạch thanh tra hàng năm; tổ chức thực hiện sau khi Bộ trưởng phê duyệt.

- Thanh tra việc chấp hành pháp luật của các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, xã hội và công dân thuộc thẩm quyền quản lý Nhà nước của Bộ và xử lý vi phạm theo quy định của pháp luật.

- Thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật, nhiệm vụ được giao đối với các đơn vị, cá nhân thuộc Bộ.

- Giúp Bộ trưởng công tác tiếp dân và giải quyết khiếu nại tố cáo theo quy định của pháp luật.

Để thực hiện chức năng , nhiệm vụ trên, Chánh thanh tra bộ có quyền:

- Tạm đình chỉ việc thi hành quyết định kỷ luật, chuyển công tác của Giám đốc sở nếu quyết định đó đang bị khiếu nại, tố cáo để xem xét giải quyết trong thời hạn 60 ngày.

- Đình chỉ việc thi hành, sửa đổi hoặc bãi bỏ kiến nghị, quyết định sai trái của tổ chức thanh tra nhà nước cấp dưới, đối với từng bộ phận của cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý trực tiếp của Bộ trưởng.

Thanh tra viên khi thực hiện nhiệm vụ của mình có các quyền quy định tại các khoản 1,2,3,4 và khoản 8 điều 9 Pháp lệnh thanh tra. Ngoài ra còn có quyền: tạm đình chỉ việc làm xét thấy đang hoặc sẽ gây tác hại đến lợi ích của Nhà

nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và công dân, đồng thời báo cáo ngay cho cơ quan có thẩm quyền giải quyết.

Thanh tra viên, thanh tra Nhà nước chuyên ngành còn có quyền xử lý vi phạm hành chính bằng mức tiền theo pháp luật quy định đối với những vi phạm làm cản trở công tác thanh tra.

Hoạt động thanh tra là hoạt động chuyên trách bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong quản lý nhà nước. Do đó, hoạt động này phải được tiến hành theo nguyên tắc: pháp chế xã hội chủ nghĩa, chính xác, khách quan, công khai, dân chủ và kịp thời.

2.4.5.4. Đánh giá nội bộ.

Để đảm bảo hiệu lực và hiệu quả trong hoạt động của mình, Bộ trưởng, các bộ phận chức năng của Bộ như các Vụ, Thanh tra bộ thực hiện hoạt động kiểm tra, đánh giá đối với hoạt động của các đơn vị, cán bộ, công chức trực thuộc bộ trong việc thực hiện chính sách, pháp luật của nhà nước; thực hiện chức năng, nhiệm vụ mà nhà nước giao cho bộ để tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính, chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền; nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của Bộ.

Đánh giá nội bộ là nhiệm vụ và chức năng rất quan trọng của Bộ trưởng. Hoạt động này có tính trực thuộc chặt chẽ giữa Bộ trưởng và đối tượng bị kiểm tra. Phạm vi đánh giá, kiểm tra bao quát mọi hoạt động, mọi vấn đề thuộc nhiệm vụ, chức năng của các cơ quan, đơn vị, các tổ chức sự nghiệp nằm trong cơ cấu tổ chức của Bộ, các nhân viên dưới quyền. Bộ trưởng có thể trực tiếp tiến hành hoạt động đánh giá, kiểm tra hoặc lập ra tổ chức giúp Bộ trưởng kiểm tra. Khi tiến hành kiểm tra Bộ trưởng hoặc tổ chức kiểm tra có quyền áp dụng mọi hình thức và biện pháp thuộc quyền hạn của Bộ trưởng như: khen thưởng các cơ quan, các đơn vị, tổ chức và cá nhân có thành tích; kỷ luật cơ quan, đơn vị, tổ chức và cá nhân vi phạm; ra quyết định đình chỉ hoặc bãi bỏ các quyết định sai trái của cấp dưới, đình chỉ hành vi vi phạm pháp luật, kỷ luật, kể cả các biện pháp kiểm kê, kiểm soát, kê biên, niêm phong tài sản tài liệu ...

2.4.5.5. Đánh giá của cơ quan kiểm toán nhà nước.

Các bộ là cơ quan hành chính nhà nước hoạt động bằng ngân sách nhà nước. Do đó, để đảm bảo tính hợp pháp, tính hiệu quả trong việc sử dụng các khoản đầu tư, kinh phí từ ngân sách nhà nước của Bộ trong việc thực hiện các nhiệm vụ, chương trình, dự án do Bộ quản lý, Thủ tướng Chính phủ giao nhiệm vụ cho cơ quan kiểm toán nhà nước thực hiện chức năng kiểm toán đối với các hoạt động thu, chi ngân sách nhà nước của Bộ, đơn vị thuộc Bộ. Về phương diện kiểm toán, Kiểm toán đánh giá hoạt động của các bộ trên các nội dung sau: Đánh giá tính đúng đắn, hợp pháp của các tài liệu, số liệu kế toán, báo cáo quyết toán của các cơ quan, đơn vị thuộc Bộ; Đánh giá việc quản lý, phân bổ và sử dụng ngân sách nhà nước thuộc phạm vi thẩm quyền của Bộ và phát hiện những hành vi vi phạm chế độ kế toán, tài chính của nhà nước; Đánh giá hiệu quả của việc chi ngân sách nhà nước;

Tuy hoạt động kiểm toán không phải là một chức năng quản lý nhà nước mà là một hoạt động chuyên môn. Khi thực hiện nhiệm vụ, kiểm toán nhà nước chỉ tuân thủ theo pháp luật và phương pháp chuyên môn, nghiệp vụ đã được Nhà nước quy định, nhưng thông qua kết quả kiểm toán, Kiểm toán có quyền: Tư vấn cho bộ, các đơn vị thuộc bộ sửa chữa những sai sót, vi phạm để chấn chỉnh công tác quản lý tài chính, kế toán; Kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý vi phạm chế độ kế toán, tài chính nhà nước.

2.4.6. Một số hạn chế của hoạt động đánh giá hiện nay

Tóm lại, hoạt động quản lý hành chính nhà nước của các Bộ chịu sự kiểm soát và đánh giá của nhiều chủ thể khác nhau trong xã hội, bao gồm: giám sát và đánh giá chính trị; giám sát và đánh giá tư pháp; kiểm tra, thanh tra và đánh giá hành chính và tài chính; giám sát và đánh giá của công dân và công luận. Các hoạt động kiểm soát, đánh giá này trong những năm qua đã có hiệu lực nhất định, góp phần ngăn chặn, phòng ngừa và xử lý kịp thời những sai phạm trong quản lý hành chính của Bộ, hướng hoạt động của các Bộ ngày càng đảm bảo tính pháp chế, tính kỷ luật, tính trách nhiệm, tính hiệu lực và hiệu quả.

Tuy nhiên, hoạt động đánh giá của các chủ thể xã hội đối với hoạt động của Bộ ở nước ta vẫn còn những hạn chế như:

- Hoạt động giám sát, đánh giá của Quốc hội đối với Bộ cũng chỉ dừng lại ở việc xem xét tính hợp pháp và hợp lý của các hoạt động hành chính của Bộ trong việc thực hiện các văn bản pháp luật và các nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh và các nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về ngành hoặc lĩnh vực do Bộ phụ trách. Chưa thực sự đánh giá toàn diện trên tất cả các mặt hoạt động của Bộ để xác định chính xác hoặc gần chính xác hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước của Bộ; tác động của Bộ đối với sự phát kinh tế - xã hội. Việc đánh giá này chưa thực sự đảm bảo tính hệ thống và có sự giám sát chặt chẽ nên chưa xác định được những đánh giá của kỳ trước, giai đoạn trước đã được các Bộ tiếp thu và chỉnh sửa như thế nào. Hoạt động giám sát, đánh giá của các Đại biểu quốc hội đối với các Bộ là đa dạng và tích cực nhưng tính hiệu lực chưa cao. Tóm lại là chưa có một cơ chế thực sự có hiệu lực để đảm bảo việc đánh giá của Quốc hội tác động mạnh mẽ đến việc nâng cao chất lượng hoạt động của các Bộ. Việc ban hành Luật hoạt động giám sát của Quốc hội trong thời gian vừa qua cũng chính nhằm mục tiêu trên.

- Hoạt động đánh giá của Tòa án đối với hoạt động quản lý hành chính của Bộ còn có nhiều hạn chế. Thứ nhất, sự đánh giá này không có tính thường xuyên, Tòa án chỉ đánh giá khi có những khiếu kiện xảy ra đối với Bộ. Thứ hai, khi đánh giá chỉ đánh giá tính hợp pháp của các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính được thực hiện bởi các đơn vị, cán bộ, công chức của Bộ trong khi hệ thống pháp luật hành chính của Việt Nam còn chưa đồng bộ, chồng chéo. Tất cả điều đó làm giảm tác động đến việc nâng cao chất lượng hoạt động của các Bộ.

- Đánh giá của các tổ chức Đảng đối với hoạt động của Bộ, cán bộ, công chức thuộc bộ cũng chỉ đánh giá các Bộ có hoàn thành nhiệm vụ, các chương trình kế hoạch hàng năm hay không?, và việc thực hiện các đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng về quản lý ngành hoặc lĩnh vực do Bộ phụ trách.

- Cơ chế đánh giá của công luận đã hình thành nhưng chưa phát huy được tối đa hiệu lực và hiệu quả của nó. Mới chỉ dừng lại ở việc đưa thông tin phản ánh về những vụ việc liên quan đến hoạt động quản lý hành chính của Bộ, chưa có những bài viết phân tích đánh giá việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ mà Nhà

nước trao cho Bộ theo những tiêu chí cụ thể; chưa có các cuộc điều tra, thăm dò dư luận xã hội về sự tín nhiệm, hài lòng đối với các đơn vị, cán bộ, công chức thuộc Bộ.

- Hoạt động đánh giá của hệ thống hành chính nhà nước đối với hoạt động của Bộ được thực hiện bởi nhiều chủ thể khác nhau (Chính phủ, các Bộ, Thanh tra nhà nước, Kiểm toán nhà nước) với nhiều hình thức (như kiểm tra, thanh tra, kiểm toán). Tuy nhiên mới dừng lại ở việc đánh giá sự tuân thủ các quy định, chính sách và pháp luật về quản lý ngành, các quy định về tài chính – kế toán, việc thực hiện nhiệm vụ, kế hoạch phát triển của ngành....; chưa đánh giá toàn diện các yếu tố cấu thành quá trình quản lý của Bộ (các yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng hoạt động của Bộ); các nội dung, các mặt hoạt động của Bộ, các kết quả hoạt động của Bộ, tác động quản lý của Bộ đối với sự phát triển xã hội, hiệu quả của việc sử dụng nguồn lực thuộc thẩm quyền của Bộ (các chỉ tiêu phản ánh chất lượng hoạt động quản lý của bộ). Việc đánh giá Bộ nào hoạt động tốt, Bộ nào chưa tốt, tốt ở mặt nào, chưa tốt ở mặt nào không được xác định rõ nên dẫn đến việc người ta cảm thấy các Bộ đều hoạt động bình thường như nhau, hoặc đối với hoạt động của một Bộ nhưng có nhiều ý kiến đánh giá trái ngược nhau.

Nguyên nhân của thực trạng trên có nhiều, tuy nhiên trong phạm vi đề tài này có thể đưa ra các nguyên nhân chủ yếu sau:

- Chưa có một hệ thống các tiêu chí đánh giá rõ ràng, cụ thể, toàn diện (gồm cả định tính và định lượng).

- Do chưa có hệ thống tiêu chí đánh giá, nên chưa có được hình thức, phương pháp thích hợp và quy trình đánh giá chuẩn.

- Chưa có một hệ thống pháp luật đồng bộ, cụ thể xác định tính hợp pháp và hiệu lực của hoạt động đánh giá Bộ của các chủ thể khác nhau.

- Chưa có một cơ quan chuyên trách thực hiện nhiệm vụ đánh giá chất lượng hoạt động của các bộ để đánh giá có hệ thống, toàn diện và thường xuyên chất lượng hoạt động quản lý hành chính của Bộ, từ đó đưa ra những khuyến nghị kịp thời giúp các bộ hoàn thiện hoạt động quản lý của mình.

Tóm lại, đánh giá chất lượng hoạt động của một cơ quan, đặc biệt lại là cơ quan nhà nước cấp Bộ là việc làm rất khó khăn, phức tạp do chịu sự ảnh hưởng

của nhiều yếu tố đặc biệt là yếu tố chủ quan của chủ thể đánh giá. Để giảm thiểu những ảnh hưởng không tốt của yếu tố chủ quan đến kết quả đánh giá, nhất thiết chúng ta phải xây dựng được những tiêu chí đánh giá rõ ràng, khoa học và sử dụng những kỹ thuật đánh giá hiện đại.

2.5. HOẠT ĐỘNG ĐÁNH GIÁ CHẤT LƯỢNG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC CẤP BỘ Ở MỘT SỐ NƯỚC

Trong hơn một thập kỷ vừa qua, sự hiểu biết và nhận thức của các nhà nước về chất lượng, đặc biệt là chất lượng quản lý đã thay đổi rất nhanh. Ví dụ, ở Mỹ trong một cuộc điều tra có tới 97% số cán bộ công chức được hỏi đều đã có chung một câu trả lời rằng chất lượng quản lý là yếu tố vô cùng quan trọng trong xu thế phát triển của toàn cầu hoá hiện nay.

Có thể nói xu thế phát triển của khu vực và toàn cầu đã thúc đẩy các chính phủ phải nâng cao chất lượng quản lý. Trong điều kiện mới, các nước trên thế giới đều đang cải cách hành chính với nội dung cơ bản là chuyển quản lý nhà nước theo kiểu cai trị (thực thi quyền lực công) sang thực hiện chức năng phục vụ (cung ứng tốt hơn các dịch vụ công). Do vậy, hiện nay khi đánh giá chất lượng quản lý hành chính cấp Bộ các quốc gia thường đánh giá trên hai mặt: đánh giá hoạt động thực thi quyền lực công và đánh giá hoạt động cung ứng dịch vụ công.

Sau đây là kinh nghiệm một số nước trong hoạt động đánh giá chất lượng quản lý hành chính nhà nước cấp Bộ:

Ở Mỹ:

Trong hệ thống tổ chức của Quốc hội Mỹ, việc thực hiện tam quyền phân lập được coi là một nguyên tắc chủ yếu trong tổ chức nhà nước. Thượng viện và Hạ viện được trao chức năng lập pháp là chủ yếu nhưng đồng thời cũng để thực hiện cân bằng quyền lực giữa cơ quan hành pháp, cơ quan tư pháp.

Theo mô hình tổ chức của Mỹ thì hoạt động giám sát của Nghị viện được coi là một hoạt động quan trọng nhưng không độc lập với lập pháp. Khái niệm giám sát để kiểm soát lẫn nhau giữa các quyền được hiểu là quyền kiểm soát của

Quốc hội đối với các hoạt động của Chính phủ (trong đó có hoạt động của các Bộ), kể cả Tổng thống, nhằm tránh việc lạm dụng quyền lực và thực hiện cân cân chính trị giữa các đảng phái, các lực lượng lãnh đạo xã hội.

Đối với hoạt động của Bộ, công dân Mỹ cũng có quyền giám sát, đánh giá một cách trực tiếp. Theo đạo luật liên bang “Luật tự do thông tin” ban hành năm 1996, công dân Mỹ có quyền yêu cầu được cấp bản sao các hồ sơ của các cơ quan thuộc Chính phủ liên bang, của các Bộ. Các nhà nghiên cứu, các nhà sử học, các công ty tư nhân và bản thân các dân thường đều có thể nghiên cứu các tài liệu mà nếu không có đạo luật này điều chỉnh thì đã bị các cơ quan của Chính phủ, các Bộ giữ bí mật. Thông qua việc nghiên cứu các tài liệu này mà công dân có thể đánh giá và kiểm soát hoạt động của các cơ quan Bộ. Ngày nay, cùng với sự phát triển mạnh mẽ của công nghệ thông tin thì cơ hội tiếp cận các thông tin của Chính phủ, của các Bộ ngày càng nhiều.

Ở Anh

Nghị viện Anh là Nghị viện đầu tiên đặt ra các giờ hỏi tương tự như chất vấn của Quốc hội Việt Nam. Nghị viện đặt ra các giờ hỏi cho đại biểu dân cử và cử tri để họ chất vấn, phản ánh, chỉ trích hoạt động của Chính phủ, của các Bộ và biểu lộ sự tín nhiệm hoặc bất tín nhiệm với các cơ quan này. Thủ tướng và các thành viên Nội các có quyền từ chối việc trả lời chất vấn song thủ tục của việc từ chối này rất phức tạp, cụ thể là phải nêu rõ lý do không trả lời chất vấn và phải được Nghị viện thảo luận. Những chất vấn của các nghị sĩ được coi như những chất vấn của Nghị viện. Trên thực tế, nghị sĩ Anh thường dùng chất vấn bằng văn bản. Ví dụ, trong một kỳ họp của Nghị viện Anh kéo dài 176 ngày, Chính phủ đã nhận được 24.000 chất vấn miệng và gần 40.000 chất vấn bằng văn bản.

Các nghị sĩ có thể nêu câu hỏi để các Bộ trưởng trả lời bằng văn bản, các câu hỏi và câu trả lời được in trong báo cáo chính thức về diễn biến các kỳ họp của Nghị viện. Kết quả của chất vấn có thể là một tuyên bố không tín nhiệm của Nghị viện đối với một thành viên hoặc toàn bộ Chính phủ.

Ngoài ra để thực hiện quyền giám sát của Nghị viện đối với hoạt động quản lý hành chính của các cơ quan Chính phủ, Nghị viện còn thành lập ra Thanh tra Quốc hội. Thanh tra Quốc hội được gọi là Ủy viên hội đồng về quản lý hành chính của Quốc hội, có nhiệm vụ điều tra các khiếu nại của công dân được chuyển đến qua các nghị sĩ khi cho rằng có sự bất công do hoạt động quản lý hành chính yếu kém. Thanh tra Quốc hội độc lập với Chính phủ và báo cáo công việc với một uỷ ban của Hạ viện. Thẩm quyền của Thanh tra Quốc hội ở Anh là các Bộ của Chính phủ Trung ương và một số cơ quan khác. Trong quá trình điều tra, Thanh tra Quốc hội có quyền tiếp xúc, nghiên cứu các tài liệu của tất cả các Bộ và triệu tập những người mà Thanh tra Quốc hội muốn thu thập chứng cứ. Khi kết thúc điều tra, Thanh tra Quốc hội gửi báo cáo và những phát hiện của mình tới nghị sĩ đã chuyển đến khiếu nại của công dân (cùng bản sao cho người khiếu nại). Các kết luận của Thanh tra Quốc hội là tối cao và không có kháng cáo đối với các quyết định này.

Ở Thụy điển:

Ở Thụy điển, Nghị viện có 4 bộ phận thực hiện chức năng giám sát theo đề nghị của Nghị viện. Mỗi bộ phận hoàn toàn độc lập theo chức năng được Nghị viện giao phó. Một trong 4 bộ phận này là Thanh tra Quốc hội. Đây là một tổ chức kiểm tra những việc làm của cơ quan nhà nước xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, có vai trò vô cùng quan trọng là bảo đảm chống lại sự áp đặt của cơ quan hành chính nhà nước trong các công việc có liên quan đến quyền lợi của công dân. Thanh tra Quốc hội bao gồm những thẩm phán giỏi do Nghị viện bầu, làm việc với nhiệm kỳ 4 năm và có thể được tái cử. Do thanh tra viên là thẩm phán nên họ có kiến thức pháp lý vững vàng giúp họ có đủ khả năng để thẩm tra, thu thập bất cứ thông tin nào mà họ cho là cần thiết. Thanh tra Quốc hội tiếp nhận đơn thư tố cáo hoặc có thể dựa vào nguồn thông tin do báo chí, đài phát thanh, truyền hình để quyết định điều tra những vụ việc ở từng cơ quan hành chính cụ thể.

Thanh tra Quốc hội cũng có quyền yêu cầu truy tố công chức của các cơ quan hành chính ra Tòa án và báo cáo kết quả thanh tra của mình cho cơ quan nơi công chức đang làm việc để cơ quan có biện pháp thi hành kỷ luật hoặc sa thải. Hình thức này tạo ra một cơ chế độc lập ngoài hệ thống hành chính làm nhiệm vụ kiểm soát đối với hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước nói chung và các cơ quan hành chính cấp Bộ nói riêng.

Tuy nhiên, bên cạnh Thanh tra Quốc hội còn có Thanh tra Chính phủ do vậy ở Thuyết Minh Luật Tổ chức Thanh tra Quốc hội quy định sự phối hợp chặt chẽ giữa Thanh tra Quốc hội và Thanh tra Chính phủ. Song trên thực tế, không thể tránh khỏi sự chồng chéo về chức năng của hai cơ quan này do công dân vừa có quyền khiếu nại đến Thanh tra Quốc hội đồng thời lại có quyền khiếu nại đến Thanh tra Chính phủ.

Canada

Cũng giống như các nước Bắc Âu, ở Canada cũng có hình thức thanh tra Quốc hội chuyên làm nhiệm vụ giám sát đối với hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Ngoài ra, ở Canada còn đặc biệt quan tâm đến việc đánh giá của công dân đến việc cung ứng các dịch vụ công của các cơ quan hành chính nhà nước (trong đó có cơ quan hành chính nhà nước cấp Bộ). Vấn đề rất quan trọng của đánh giá chất lượng hoạt động của cơ quan nhà nước cấp Bộ thông qua dịch vụ công là đánh giá sự hài lòng của công dân (khách hàng) đối với các dịch vụ được cung ứng để hướng tới một Nhà nước đáp ứng tốt hơn nhu cầu của nhân dân. Để khảo sát sự hài lòng của công dân đối với các dịch vụ công của Nhà nước, Chính phủ Canada tìm kiếm các thông tin sau:

- Thời gian để được cung ứng dịch vụ là bao lâu (xác định sau mấy giờ, mấy ngày thì công dân được cung ứng dịch vụ)?
- Thái độ phục vụ của cán bộ, công chức có tận tâm, lịch sự không? Công dân có được đối xử công bằng không?
- Năng lực giải quyết công việc của cán bộ, công chức có tốt hay không?
- Các điều kiện, cơ sở vật chất có thuận tiện không?

- Công việc có được giải quyết phù hợp nguyện vọng của công dân không?
Công dân có được cái mà họ cần không?

- Chi phí mà công dân phải trả để được “phục vụ” là bao nhiêu?

Bên cạnh việc khảo sát sự hài lòng của công dân đối với các dịch vụ công mà các cơ quan hành chính cấp Bộ cung ứng, Chính phủ còn muốn thu thập các ý kiến phản hồi của dân chúng đối với việc trả lời và cung cấp các thông tin liên quan đến lĩnh vực quản lý của Bộ. Chính phủ có thể thông qua các ý kiến như:

- Khi công dân gọi điện thoại trực tiếp đến cơ quan hành chính thì sau bao nhiêu phút sẽ nhận được câu trả lời cho vấn đề mình quan tâm?

- Nếu công dân gửi email (thư điện tử) thì họ có được trả lời ngay lập tức không? Thông tin có được thoả mãn không?

- Khi công dân yêu cầu Bộ cung cấp một tài liệu thuộc diện “công khai” thì họ được đáp ứng ở mức độ nào?...

Như vậy, ở Canada ngoài việc thiết lập các tổ chức chuyên trách để kiểm soát, đánh giá hoạt động quản lý hành chính nhà nước, Chính phủ còn đặc biệt quan tâm đến sự đánh giá của công dân, của công luận theo quan niệm coi “công dân là khách hàng của Nhà nước” – Nhà nước luôn quan tâm và cố gắng thoả mãn nhu cầu ngày càng cao của dân chúng.

Trung quốc:

UBTVQH thường xuyên tổ chức các Đoàn giám sát và tìm hiểu thực tế do Phó Ủy viên trưởng dẫn đầu. Các hoạt động giám sát của Đại hội đại biểu nhân dân địa phương được tiến hành theo chương trình, trên cơ sở ý kiến của nhân dân, bằng hình thức các Đoàn giám sát nghe báo cáo chuyên đề, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước trong đó có các cơ quan hành chính nhà nước cấp Bộ.

CHƯƠNG III

HỆ THỐNG TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ CHẤT LƯỢNG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CẤP BỘ

3.1 CƠ SỞ KHOA HỌC CỦA VIỆC XÁC ĐỊNH CÁC TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ CHẤT LƯỢNG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CẤP BỘ.

3.1.1 Những khái niệm cơ bản về tiêu chí và phân loại tiêu chí.

3.1.1.1. Những khái niệm liên quan.

Cụm từ “tiêu chí” được sử dụng rất phổ biến trong các tài liệu, sách giáo khoa, văn bản quản lý nhà nước. Ví dụ như tiêu chí để phân loại đô thị; tiêu chí để phân chia các nhóm ngành; tiêu chí để nhận biết cơ quan nhà nước, doanh nghiệp nhà nước; tiêu chí để đánh giá xếp loại cán bộ, công chức.v.v. Như vậy, tiêu chí là tính chất, dấu hiệu làm căn cứ để phân loại, nhận biết, để đánh giá các sự vật, hiện tượng trong thế giới khách quan.

Về phổ quát tiêu chí sẽ là giống nhau đối với những đối tượng phản ánh như nhau. Chẳng hạn để phân loại đô thị người ta căn cứ vào 5 tiêu chí cơ bản như: chức năng; quy mô dân số; tỷ trọng lao động phi nông nghiệp; cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội; mật độ dân số. Hoặc ví dụ như để phản ánh năng lực của một cán bộ, công chức thì cần sử dụng các tiêu chí như: trình độ học vấn; kỹ năng thực hiện công việc; đạo đức, tác phong... Tuy nhiên, đối với mỗi quốc gia khác nhau trong từng thời điểm khác nhau hoặc đối với từng loại cán bộ, công chức khác nhau mà người ta sử dụng tiêu chí không giống nhau, và các tiêu chí lại được cụ thể hoá chúng thành các tiêu chuẩn.

Tiêu chuẩn là mức độ yêu cầu đòi hỏi, mong đợi, được chấp nhận đối với một đối tượng nhất định. Ví dụ, tiêu chuẩn chất lượng ISO 9002. Hoặc đó là hệ thống thước đo thống nhất được quy định làm căn cứ để xác định đúng một đối tượng, ví dụ như tiêu chuẩn quy định đối với một văn bản quản lý nhà nước. Như vậy, giữa tiêu chí và tiêu chuẩn có sự phân biệt, tiêu chí làm căn cứ chung dùng để phân loại, nhận biết hoặc đánh giá đối tượng. Còn tiêu chuẩn là sự cụ thể hoá

tiêu chí cho từng loại đối tượng cụ thể và mang tính chuẩn mực, có tính bắt buộc phải thực hiện. Tiêu chí là những dấu hiệu chung về một hiện tượng còn tiêu chuẩn là những quy định về nội dung của những dấu hiệu đó. Ví dụ, tiêu chí để xác định hộ đói nghèo là thu nhập bình quân đầu người/ tháng, Nhưng tiêu chí này chỉ có ý nghĩa khi chúng ta xây dựng thành tiêu chuẩn cụ thể. Chẳng hạn, đối với khu vực đô thị thì mức thu nhập bình quân đầu người/ tháng là 150.000 VNĐ; đối với khu vực nông thôn đồng bằng là 100.000 VNĐ; còn đối với khu vực nông thôn miền núi là 80.000 VNĐ. Do vậy, mà tiêu chuẩn không cố định bằng tiêu chí, nó thay đổi nhanh hơn khi điều kiện thực tế có sự thay đổi.

Trong thực tế, còn có một số cụm từ có liên quan với cụm từ “tiêu chí”, “tiêu chuẩn” như “định mức”, “chỉ tiêu”. Chỉ tiêu là sự phản ánh về phạm vi và nội dung cụ thể của hiện tượng, là những mong muốn cụ thể về sự vận động của hiện tượng trong tương lai. Ví dụ, chỉ tiêu phấn đấu là giảm tỷ lệ hộ đói nghèo từ 14,7% năm 2002 xuống còn 11 % trong năm 2003 hoặc tốc độ tăng trưởng GDP năm 2003 là từ 7 đến 7,5%. Chỉ tiêu còn là mức biểu hiện của một đặc trưng, một chức năng. Ví dụ, chỉ số sinh lý. Khác với “tiêu chí”, “tiêu chuẩn”, “chỉ tiêu” còn phản ánh mặt định lượng của sự vật, hiện tượng trong thời gian tương lai chứ không chỉ trong hiện tại. Nó chính là cơ sở định lượng cho việc phấn đấu hoàn thành trong tương lai ngắn hạn, trung hạn hay dài hạn. Từ các chỉ tiêu đã hoạch định trước và kết quả đạt được sau một quá trình tổ chức thực hiện, chúng ta có thể đánh giá được mức độ hoàn thành chỉ tiêu đã đặt ra. Hay nói cách khác chỉ tiêu là sự lượng hoá các mục tiêu trong một khoảng thời gian xác định.

“Định mức” là mức quy định cần phải đạt được. Ví dụ, định mức kinh tế - kỹ thuật là mức thời gian quy định để hoàn thành công việc trên cơ sở quy trình công nghệ đã định, với tổ chức hoạt động và sản xuất hợp lý. Hoặc định mức lao động là số lượng công việc hay sản phẩm quy định mà một người lao động phải hoàn thành trong một đơn vị thời gian... Nếu thực hiện thấp hơn (theo hướng không tích cực) định mức coi như không đạt hay yếu kém, còn nếu ngang bằng với định mức được coi là đạt. Nếu thực hiện cao hơn (theo hướng tích cực) định mức được coi là vượt định mức, tùy theo phần vượt trội mà có thể được đánh giá

là xuất sắc hay tiên tiến. Ví dụ, vượt định mức lao động, vượt định mức sản lượng.

Trên cơ sở nhận thức đúng đắn các thuật ngữ trên, sẽ thấy được chúng có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Để đánh giá một hoạt động nào đó cần phải căn cứ vào các tiêu chí khác nhau và phải cụ thể hoá tiêu chí thành các tiêu chuẩn, định mức cụ thể. Ví dụ, để đánh giá năng lực của cán bộ thì cần phải cụ thể hoá thành các tiêu chuẩn chức danh như: trình độ chuyên môn; kinh nghiệm công tác, kỹ năng thực hiện công việc. Để đánh giá năng suất lao động thì phải cụ thể hoá thành số giờ lao động hao phí để hoàn thành một công việc hoặc số công việc làm được/một giờ lao động. Đồng thời, để xác định các kết quả cần đạt được (mục tiêu) trong tương lai cần phải xác định các chỉ tiêu cụ thể theo từng tiêu chí và các chỉ tiêu này sẽ là căn cứ để đánh giá mức độ hoàn thành mục tiêu đã đặt ra. Ví dụ, tốc độ tăng trưởng GDP hàng năm là một chỉ tiêu đánh giá sự tăng trưởng nền kinh tế, nhưng trước khi bước vào năm tiếp theo Nhà nước cần xác định chỉ tiêu tăng trưởng kinh tế cho năm sau (năm 2003, chỉ tiêu tăng trưởng kinh tế Việt nam là 7-7,5%).

3.1.1.2. Phân loại tiêu chí.

Với mục đích đánh giá khác nhau, các tiêu chí được sử dụng không giống nhau, để tạo điều kiện thuận lợi cho việc tìm kiếm và sử dụng các tiêu chí được phân thành các loại khác nhau như:

- Tiêu chí phân loại (xếp loại). Là những tiêu chí dùng làm căn cứ để phân loại các hoạt động, các thực thể thành các loại giống nhau hoặc tương tự nhau. Ví dụ, tiêu chí để xếp loại các doanh nghiệp hoặc tiêu chí để phân loại các hoạt động của một cơ quan thành các nhóm hoạt động theo các chức năng hoạt động.

- Tiêu chí nhận biết. Là các tiêu chí dùng làm căn cứ nhận dạng các hoạt động hoặc các thực thể để đặt tên gọi cho phù hợp. Ví dụ, để xác định một nhóm người có phải là một tổ chức hay không thì chúng ta phải dựa vào các dấu hiệu đặc trưng của tổ chức, hoặc để xác định một người có phải là công chức nhà

nước hay không thì chúng ta phải căn cứ vào các dấu hiệu đặc trưng của công chức nhà nước theo quy định của pháp luật.

- Tiêu chí đánh giá. là những tiêu chí dùng làm căn cứ để đánh giá các hoạt động hoặc các thực thể, từ đó rút ra những kết luận cần thiết tùy theo mục đích đánh giá. Ví dụ, với mục đích đánh giá hoạt động quản lý nhà nước có tốt hay không tốt người ta phải căn cứ vào rất nhiều tiêu chí khác nhau. Nhưng thường xem xét hai tiêu chí đó là hiệu lực (có đạt mục tiêu đặt ra hay không?) và hiệu quả (đạt được mục tiêu nhưng với chi phí là bao nhiêu?).

Đối với tiêu chí đánh giá, có thể phân thành các loại theo các cách thức khác nhau:

Nếu căn cứ vào vai trò của từng tiêu chí, có thể phân thành:

+ Tiêu chí định tính: đó là những tiêu chí phản ánh định tính chứ không xác định cụ thể về mặt lượng. Ví dụ như sự tín nhiệm, sự an tâm trước hệ thống an ninh, an tâm đầu tư của doanh nghiệp nước ngoài đối với hệ thống thể chế kinh tế hiện hành (môi trường đầu tư). Tiêu chí định tính dùng để đánh giá tất cả các mặt, nội dung, đặc biệt đối với những mặt, nội dung mà không thể lượng hoá được.

+ Tiêu chí định lượng: đó là những tiêu chí có thể lượng hoá được bằng những con số cụ thể thông qua các hệ đo lường. Ví dụ, số giờ lao động để giải quyết một công việc; năng suất lao động/ một đơn vị thời gian; tốc độ tăng GDP bình quân hàng năm; tỷ lệ dân số nghèo khổ; chỉ số bất bình đẳng xã hội (GINI)...

Nếu căn cứ vào nội dung mà tiêu chí phản ánh, có thể phân thành:

+ Tiêu chí đánh giá đầu vào. Đó là những tiêu chí phản ánh mặt định tính hoặc định lượng của các yếu tố đầu vào. Ví dụ như: số lượng cán bộ, công chức của một Bộ; ngân sách hàng năm của Bộ; số đầu mối của Bộ; số lượng đối tượng mà một Bộ phải quản lý...

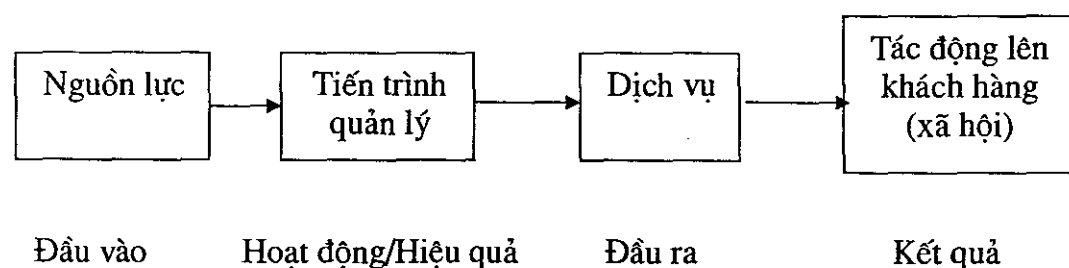
+ Tiêu chí đánh giá tiến trình quản lý. Nó bao gồm các tiêu chí đo lường hoạt động của một cơ quan hành chính (ví dụ: số giấy phép được cấp trong ngày;

số giờ làm việc bình quân /một cán bộ, công chức). Tiêu chí đánh giá hiệu quả nhằm xác định chi phí cho việc cung cấp một đơn vị dịch vụ (ví dụ: chi phí / một thủ tục hành chính; chi phí/ một đơn vị dịch vụ; chi phí cho việc ban hành một văn bản pháp quy; chi phí/ một giấy phép được cấp).

+ Tiêu chí đánh giá đầu ra. Tiêu chí này phản ánh đầu ra của Bộ như số quyết định hành chính được ban hành, số lượng dịch vụ được cung cấp (ví dụ số giấy phép đã cấp).

+ Tiêu chí đánh giá kết quả. Đây là những tiêu chí đánh giá tác động thực tế của hoạt động quản lý cấp Bộ, được tập trung vào các kết quả mong muốn trong hoạt động của Bộ. Ví dụ, tỷ lệ sinh hàng năm, tỷ lệ % hộ đói nghèo giảm hàng năm, tỷ lệ % người dân cảm thấy an toàn khi tham gia giao thông, tốc độ tăng trưởng của các ngành công nghiệp và xây dựng cơ bản, nông nghiệp, dịch vụ... Tất nhiên, để đánh giá được kết quả cuối cùng, trong nhiều trường hợp, đòi hỏi thời gian đánh giá dài có thể 5 năm, 10 năm thậm chí đến 20 năm. Do đó, khi đánh giá theo tiêu chí này cần đánh giá qua các bước trung gian trong quá trình hướng tới mục tiêu mong muốn. Ví dụ, đánh giá kết quả tác động của một quyết định hành chính của Bộ trưởng, thì không thể đánh giá nó trong vòng một năm mà phải đánh giá trong một thời gian nhiều năm. Do đó, có thể chia ra thành nhiều bước đánh giá như: đánh giá tính hợp pháp và hợp lý của quyết định ban hành, đánh giá kết quả triển khai hay bước đầu thực hiện quyết định sau một năm.

Mối quan hệ giữa các tiêu chí đánh giá trên được thể hiện ở sơ đồ dưới đây:



3.1.2. Nguyên tắc xây dựng tiêu chí đánh giá chất lượng quản lý hành chính cấp Bộ.

Việc xác định các tiêu chí để đánh giá chất lượng quản lý nhà nước cấp Bộ là cần thiết. Tuy nhiên, việc xây dựng tiêu chí phải bảo đảm tính khoa học, trong đó phải tuân thủ những nguyên tắc nhất định.

- Nguyên tắc hướng vào mục tiêu. Nguyên tắc này yêu cầu khi xây dựng tiêu chí phải tập trung vào các kết quả hoạt động. Các tiêu chí đánh giá phải phản ánh được các tác động của hoạt động quản lý của Bộ đối với xã hội trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ.

- Nguyên tắc hiệu quả. Hiệu quả của việc xây dựng tiêu chí đánh giá được đo lường bằng việc so sánh kết quả mà nó đóng góp vào việc nâng cao chất lượng quản lý với việc tối thiểu hoá chi phí của việc xây dựng và thực hiện đánh giá theo các tiêu chí đó.

- Nguyên tắc trách nhiệm xác định tiêu chí. Nguyên tắc này yêu cầu việc xác định các tiêu chí đánh giá phải do chính cơ quan thực hiện các hoạt động cần đánh giá, có như vậy mới phản ánh đúng thực chất chất lượng của các hoạt động.

- Nguyên tắc khách quan. Việc xây dựng tiêu chí đánh giá là do con người, song nó phải đảm bảo tính khách, tức nó phải phản ánh được những nội dung chính của quản lý cấp Bộ. Chẳng hạn, các tiêu chí phải phản ánh được hoạt động ban hành thể chế của Bộ, phải phản ánh được sự cung cấp dịch vụ công của Bộ cho xã hội, phải phản ánh được chất lượng công tác tổ chức – cán bộ của Bộ, hiệu quả sử dụng các nguồn lực.

- Nguyên tắc định nghĩa. Các tiêu chí đánh giá phải rõ ràng, dễ hiểu, được giải thích đầy đủ để mọi người có thể áp dụng một cách dễ dàng, đầy đủ, không nhầm lẫn.

- Nguyên tắc cụ thể. Các tiêu chí đánh giá chất lượng quản lý nhà nước cấp Bộ phải cụ thể, tức có khả năng chuyển hoá thành các tiêu chuẩn, định mức, chỉ tiêu cụ thể để làm căn cứ đánh giá.

- Nguyên tắc so sánh. Các tiêu chí xây dựng phải có tính so sánh, tức nó phải dễ dàng cho việc so sánh giữa các bộ phận, các cơ quan và các thời kỳ khác nhau.

- Nguyên tắc công khai. Việc xây dựng tiêu chí đánh giá cần phải công khai cho mọi người để mọi người nắm rõ và dựa vào đó để phấn đấu, tự đánh giá.

- Nguyên tắc ổn định. Các tiêu chí xây dựng phải ổn định trong một thời gian dài, có như vậy, nó mới có tác dụng so sánh và tác dụng điều chỉnh.

3.1.3. Những căn cứ xây dựng tiêu chí.

Khi xây dựng các tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động quản lý nhà nước cấp Bộ cần căn cứ vào các yếu tố sau:

- Căn cứ vào địa vị chính trị - pháp lý của Bộ. Khi xây dựng tiêu chí đánh giá chất lượng quản lý nhà nước của Bộ phải xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ được quy định trong các văn kiện pháp lý của Nhà nước.

- Căn cứ vào mục tiêu quản lý của Bộ. Mục tiêu quản lý của Bộ là cơ sở định hướng cho tất cả các hoạt động của Bộ, chính vì vậy, nó là cơ sở cho việc xây dựng tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động quản lý nhà nước của Bộ. Bộ chỉ có lý do tồn tại khi nó hoàn thành được những mục tiêu mà nó đặt ra tức hoàn thành được những nhiệm vụ mà Nhà nước trao cho Bộ.

- Căn cứ vào những nội dung hoạt động chính của Bộ. Hoạt động chính của Bộ bao gồm: xây dựng thể chế để quản lý ngành hoặc lĩnh vực mà Bộ phụ trách; xây dựng và hoàn thiện tổ chức Bộ máy của Bộ và các đơn vị thuộc bộ cũng như xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ, công chức của Bộ; cung cấp các dịch vụ công cho xã hội; giải quyết các mối quan hệ với nhân dân và các tổ chức. Chất lượng hoạt động của Bộ phụ thuộc vào việc thực hiện tốt các nội dung trên. Do đó, chúng chính là căn cứ để xây dựng các tiêu chí đánh giá.

- Căn cứ vào yêu cầu quản lý nhà nước của Bộ trong từng thời kỳ và xu thế phát triển của thời đại. Trong mỗi thời kỳ khác nhau dưới tác động của xu thế phát triển của thời đại đặt ra những yêu cầu khác nhau đối với hoạt động quản lý

cấp Bộ. Do đó, việc xây dựng tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động quản lý nhà nước cấp Bộ cần phải phản ánh những yêu cầu đó.

- Căn cứ trình độ kỹ thuật, năng lực hiện tại. Các tiêu chí đánh giá chỉ có thể phát huy được tác dụng khi chúng có thể được lượng hóa hoặc có thể đo lường được theo một cách thức nhất định. Do đó, mà việc xây dựng các tiêu chí đánh giá cần phải dựa vào trình độ kỹ thuật đo lường, lượng hoá, năng lực đánh giá hiện tại.

- Căn cứ vào tâm lý, văn hoá của công sở. Yếu tố tâm lý của người được đánh giá và môi trường văn hoá mà họ làm việc có tác động rất lớn đến nội dung cũng như tiến trình đánh giá. Do đó, khi xây dựng các tiêu chí đánh giá phải chú ý đến việc tối thiểu hoá sự các động của chúng lên kết quả đánh giá.

3.2. CÁC TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ CHẤT LƯỢNG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CẤP BỘ Ở NƯỚC TA.

3.2.1. Những tiêu chí đánh giá chất lượng chung cho các loại Bộ

3.2.1.1. *Tiêu chí đánh giá chất lượng thể chế hành chính.*

Thể chế hành chính tạo khuôn khổ pháp lý cho tổ chức và hoạt động của Bộ trong việc thực hiện nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực do Bộ phụ trách, do đó, chất lượng của quản lý hành chính nhà nước của Bộ đối với ngành hoặc lĩnh vực trước hết phụ thuộc vào hệ thống thể chế hành chính của Bộ để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong phạm vi trách nhiệm, thẩm quyền của Bộ. Lập quy là một trong những chức năng hành chính của Bộ, nhưng cũng được coi là tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động của Bộ. Khi đánh giá tiêu chí này cần phải xây dựng những chỉ tiêu định tính và định lượng để làm cơ sở đo lường chất lượng hoạt động như số lượng sáng kiến lập quy trong một kỳ (tháng, quý, năm), số quyết định lập quy đi vào đời sống xã hội, số quyết định lập quy vi luật. Hoặc số quyết định lập quy có quan hệ liên ngành, nội bộ. Việc đánh giá thể chế hành chính của Bộ được phản ánh qua nhiều tiêu chí khác nhau sau đây:

- Tính định hướng của các thể chế do Bộ xây dựng. Tiêu chí này phản ánh tính chính trị của thể chế, vì ngoài địa vị của cơ quan quản lý hành chính nhà nước ra, Bộ còn là bộ phận hợp thành của Chính phủ vì Bộ trưởng là thành viên của Chính phủ, là chính khách trong đối nội, đối ngoại.

- Sáng kiến lập quy do Bộ đề xuất: Bộ quản lý nhà nước với ngành, lĩnh vực bằng pháp luật thống nhất trong cả nước nên thể chế hành chính do Bộ xây dựng phải dựa trên cơ sở Hiến pháp, Luật tổ chức Chính phủ và các văn bản lập quy khác. Tuy nhiên, cùng với sự vận động phát triển của các quan hệ xã hội đòi hỏi Bộ thường xuyên phải hoàn thiện, bổ sung những thể chế vào khuôn khổ pháp lý mới cho phù hợp với sự thay đổi của xã hội. Bởi vậy, trong quá trình thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước của mình, trên cơ sở thực tiễn đòi hỏi, Bộ đưa ra các sáng kiến lập quy để trình Chính phủ, Quốc hội xem xét và ban hành thành các văn bản lập quy hoặc luật để điều chỉnh các quan hệ xã hội mới phát sinh hoặc sửa đổi, bổ sung các văn bản hiện hành.

- Số lượng các sáng kiến lập quy hoặc lập pháp được chấp nhận. Việc đưa ra sáng kiến lập pháp hoặc lập quy là trách nhiệm của Bộ giúp Chính phủ thực hiện nhiệm vụ đưa ra sáng kiến luật. Tuy nhiên, số lượng sáng kiến lập quy hoặc lập pháp chỉ có giá trị thực tiễn khi nó được Chính phủ hoặc Quốc hội chấp nhận và đưa vào chương trình lập quy hoặc làm luật. Khi một Bộ có nhiều sáng kiến lập quy hoặc lập pháp được chấp nhận thì cũng có nghĩa là chất lượng quản lý của Bộ được thừa nhận.

- Tính đồng bộ của thể chế hành chính hiện hành. Tính đồng bộ của hệ thống thể chế hành chính của Bộ được thể hiện ở tính phù hợp, hỗ trợ lẫn nhau giữa các văn bản pháp quy, không chống chéo, mâu thuẫn dẫn đến triệt tiêu lẫn nhau.

- Tính thời cơ trong việc ban hành văn bản quản lý của Bộ cũng phản ánh chất lượng hoạt động của cấp này. Nó được đo lường bằng số lượng văn bản pháp quy ban hành kịp thời. Số lượng văn bản pháp quy hàng năm mới thể hiện khối lượng công việc mà Bộ thực hiện trong năm, nhưng chất lượng của công việc đó lại được phản ánh bởi tính kịp thời của các văn bản. Nếu văn bản pháp

quy ban hành kịp thời và đúng đắn sẽ giải quyết được vấn đề cấp bách đang đặt ra hoặc sớm đưa đường lối, chủ trương, chính sách, pháp luật vào cuộc sống, thông qua đó thúc đẩy kinh tế xã hội phát triển. Ngược lại, thì có thể kìm hãm hoặc mất đi tính thời sự của việc giải quyết vấn đề.

- Tính hợp pháp và hợp lý trong quản lý cũng là tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động của cơ quan Bộ. Tiêu chí này được phản ánh qua số lượng văn bản pháp quy ban hành hợp pháp và hợp lý. Đo lường tiêu chí này bằng cách xem xét số văn bản ban hành trái thẩm quyền, không đúng thủ tục theo qui định của pháp luật. Tính đúng đắn của các văn bản pháp quy do Bộ ban hành được thể hiện ở tính hợp pháp và hợp lý của chúng. Nếu văn bản pháp quy ban hành mà bất hợp pháp thì đương nhiên nó không có hiệu lực thi hành. Nếu chúng bất hợp lý thì chúng không có khả năng thực thi. Chính vì vậy chất lượng của hoạt động ban hành văn bản pháp quy phụ thuộc vào số lượng những văn bản pháp quy hợp pháp và hợp lý trong tổng số văn bản ban hành.

- Những thiệt hại do tác động của các văn bản pháp quy bất hợp pháp và hợp lý gây ra. Việc áp dụng các văn bản pháp quy bất hợp pháp và hợp lý sẽ gây thiệt hại đến quyền, tự do, lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức nói riêng và xã hội nói chung. Chính những thiệt hại do việc áp dụng chúng gây ra phản ánh chất lượng kém của hoạt động ban hành chúng. Hậu quả này được đo lường bằng số văn bản bị đình chỉ, phải sửa chữa, bổ sung.

- Tác động của văn bản pháp quy do Bộ ban hành đối với xã hội. Việc ban hành văn bản pháp quy nhằm điều chỉnh các mối quan hệ xã hội phát sinh thuộc ngành hoặc lĩnh vực mà Bộ phụ trách. Do đó, có thể chúng sẽ điều chỉnh theo hướng tích cực hay tác động tốt hoặc theo hướng tiêu cực hay tác động xấu. Điều này phản ánh kết quả thực tế của hoạt động quản lý hành chính của Bộ.

3.2.1.2. Tiêu chí đánh giá mối quan hệ quản lý với các đối tượng thuộc thẩm quyền của Bộ.

Trong quá trình thực hiện nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước đối với xã hội, Bộ luôn có mối quan hệ trực tiếp hoặc gián tiếp đối với các đối tượng quản lý. Các đối tượng này có thể là cá nhân, tổ chức, cơ quan nhà nước có tham

gia quan hệ giải quyết công việc với các đơn vị, bộ phận trực thuộc Bộ trong quá trình thi hành công vụ hoặc trong quá trình phục vụ nhân dân, tổ chức, cơ quan nhà nước. Chất lượng của mối quan hệ này cũng phản ánh chất lượng quản lý của Bộ, được đánh giá thông qua các nội dung sau:

- Uy tín của Bộ đối với xã hội. Uy tín của Bộ đối với xã hội không chỉ đơn thuần là sự tin tưởng của nhân dân đối với Bộ mà còn phản ánh uy tín của hệ thống chính trị và Nhà nước trước xã hội. Khi xã hội mất tín nhiệm đối với Bộ, thì cũng sẽ ảnh hưởng lớn đến uy tín của Nhà nước và Đảng cầm quyền.

- Sự hài lòng của nhân dân khi giao tiếp với Bộ. Thường được thể hiện ở mức độ thoã mãn của nhân dân khi giao tiếp với cán bộ, công chức của Bộ, được phản ánh ở mức độ giải quyết công việc (yêu cầu của dân) hoặc sự nhiệt tình, trách nhiệm trong giải quyết công việc của cán bộ, công chức thuộc Bộ

- Trách nhiệm của Bộ trong việc giải quyết các vấn đề của chính quyền địa phương trong phạm vi thẩm quyền của Bộ. Trách nhiệm này không chỉ thể hiện ở sự chủ động trong việc giải quyết những vấn đề mà địa phương đặt ra đối với Bộ mà còn thể hiện ở sự thường xuyên quan tâm giải quyết vấn đề từ khi nó phát sinh cho đến khi nó được giải quyết, không được đùn đẩy, giải quyết nửa vời, trì hoãn.

Các tiêu chí này thường phản ánh thông qua thái độ và cách ứng xử của cán bộ, công chức của Bộ trong việc giải quyết công việc của dân (nhiệt tình, lịch sự hay cửa quyền, hách dịch, sách nhiễu); Việc giải quyết công việc của dân nhanh hay chậm; Giải quyết công việc có đúng hay sai (hợp pháp và hợp lý): Khách quan và công bằng.

3.2.1.3. Tiêu chí đánh giá hoạt động kiểm soát của Bộ đối với các đối tượng thuộc thẩm quyền của Bộ.

Quản lý nhà nước của Bộ có hoàn thành được các mục tiêu đã đề ra hay không phụ thuộc vào hoạt động kiểm soát của Bộ đối với các đối tượng quản lý thuộc thẩm quyền. Đánh giá chất lượng hoạt động kiểm soát của Bộ đối với các đối tượng thuộc thẩm quyền quản lý của Bộ có thể dựa vào các tiêu chí sau:

- Tính chủ động của Bộ trong việc thực hiện kiểm soát đối với các đối tượng thuộc thẩm quyền của Bộ. Tiêu chí này được thể hiện ở việc xây dựng và thực hiện các kế hoạch thanh tra, kiểm tra chức năng của Bộ thường xuyên, định kỳ hay đột xuất; ở việc lựa chọn và sử dụng các phương tiện kiểm soát có hữu hiệu hay không?.

- Những sai phạm được phát hiện trong quản lý hành chính thuộc phạm vi Bộ. Việc phát hiện kịp thời các sai phạm của các đối tượng quản lý của Bộ gắn chặt chẽ với việc thực hiện chức năng kiểm soát của Bộ đối với xã hội. Nếu chức năng kiểm soát được thực hiện tốt thì Bộ có thể nắm bắt kịp thời những sai chuẩn trong quản lý, nắm được tiến trình diễn biến của sự việc và từ đó có thể đưa ra các biện pháp khắc phục hoặc tham mưu cho Chính phủ các biện pháp khác phục một cách kịp thời, đúng đắn.

- Xử lý kịp thời, khách quan, đúng pháp luật các sai phạm. Các vi phạm trong hoạt động điều hành xã hội của Bộ nếu không được giải quyết kịp thời, dứt điểm, khách quan thì có thể chúng sẽ tích tụ thành những vấn đề tinh thần nghiêm trọng, ảnh hưởng đến hiệu lực quản lý của Bộ và tất nhiên trật tự hành chính sẽ không đảm bảo.

- Đề ra giải pháp để khắc phục, điều chỉnh kịp thời nhằm tối thiểu hoá các sai lệch, sai sót. Hoạt động của Bộ chỉ có ý nghĩa hơn khi kiểm soát được toàn bộ tiến trình điều hành xã hội và điều chỉnh kịp thời những sai lệch, sai sót nhằm hoàn thiện quản lý, nâng cao hiệu lực và hiệu quả của hành chính nhà nước.

3.2.1.4. Tiêu chí đánh giá chất lượng của việc sử dụng các nguồn lực.

Các nguồn lực là yếu tố đầu vào, là phương tiện để Bộ thực hiện hoạt động quản lý nhà nước của mình. Việc huy động, khai thác và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực hiện có và tiềm năng sẽ góp phần vào giảm bớt chi phí quản lý hoặc chi phí cho việc cung cấp một đơn vị sản phẩm hoặc dịch vụ của Bộ. Điều này cũng có nghĩa là với một nguồn lực nhất định, nếu được sử dụng một cách hiệu quả thì sẽ tạo ra được nhiều sản phẩm và dịch vụ cho xã hội. Đánh giá chất lượng của việc sử dụng các nguồn lực theo các tiêu chí sau:

- Nguồn huy động các yếu tố đầu vào cho quản lý nhà nước cấp Bộ
- Tính hợp pháp, hợp lý trong việc sử dụng nguồn lực như đúng qui định, đúng thẩm quyền và phù hợp với thực tế nước ta.
- Cơ chế sử dụng nguồn lực của bộ.
- Tiết kiệm hay lãng phí nguồn lực sử dụng. Thể hiện ở tính phù hợp và tính kinh tế của việc sử dụng nguồn lực.
- Mức độ thất thoát tài sản do Bộ quản lý.
- Hiệu suất sử dụng lao động của Bộ.
- Chi phí cho một đơn vị hàng hoá hoặc dịch vụ mà Bộ cung cấp.
- Chi phí cho việc hoàn thành mục tiêu mà Bộ đề ra.

3.2.1.5. Tiêu chí đánh giá tổ chức bộ máy quản lý cấp Bộ

Cơ cấu tổ chức là nền tảng căn bản của hoạt động quản lý. Hoạt động quản lý nhà nước của Bộ được thực hiện trong khuôn khổ của một cơ cấu tổ chức nhất định và cơ cấu tổ chức của Bộ sẽ ảnh hưởng đến hành vi của cán bộ, công chức và hiệu suất làm việc của họ. Chính vì vậy, cơ cấu tổ chức ảnh hưởng đến chất lượng hoạt động của Bộ.

Việc đánh giá cơ cấu tổ chức của Bộ theo các tiêu chí sau:

- Loại cơ cấu tổ chức của Bộ. Tiêu chí này thể hiện các mối quan hệ dọc hay ngang giữa các bộ phận ở Bộ, số đầu mối thuộc Bộ và phạm vi đối tượng quản lý của Bộ.
- Tính hợp lý của cơ cấu Bộ. Tiêu chí này thể hiện ở sự phối hợp cân đối, nhịp nhàng, nhanh gọn giữa các bộ phận, đơn vị thuộc Bộ; ở sự phân chia rành mạch chức năng, nhiệm vụ giữa các đơn vị thuộc Bộ, không có sự trùng chéo giữa các bộ phận trong cơ cấu tổ chức.
- Sự thích ứng của cơ cấu tổ chức với môi trường bên ngoài. Thay đổi là quy luật tự nhiên của xã hội và sự thay đổi của xã hội sẽ đem lại những cơ hội và thách thức đối với tổ chức. Để tận dụng những cơ hội và ứng phó với những

thách thức, đòi hỏi cơ cấu tổ chức vừa ổn định vừa phải thích ứng với sự thay đổi của môi trường.

3.2.1.6. Tiêu chí đánh giá trình độ hiện đại hoá quản lý nhà nước cấp Bộ.

Trong thời đại ngày nay, khoa học - công nghệ đang trở thành lực lượng sản xuất trực tiếp, tác động đến mọi mặt của đời sống xã hội. Việc ứng dụng các thành tựu khoa học công nghệ vào quản lý nhà nước là yêu cầu khách quan đối với mọi quốc gia. Ở Việt Nam, hiện đại hoá nền hành chính nhà nước là một trong những mục tiêu của cải cách hành chính nhà nước được ghi nhận trong "Chiến lược tổng thể về cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010".

Để đánh giá trình độ hiện đại hoá quản lý nhà nước cấp Bộ thường căn cứ vào các tiêu chí sau:

- Mức độ tin học hoá hoạt động quản lý. Thể hiện ở số lượng công việc được ứng dụng công nghệ tin học vào thực hiện và việc xây dựng trang Web trên mạng.
- Dịch vụ điện tử. Thể hiện ở số lượng dịch vụ mà Bộ cung cấp cho nhân dân thông qua mạng điện tử kết nối.
- Dịch vụ trọn gói. Thể hiện ở số lượng dịch vụ trọn gói mà Bộ cung cấp cho nhân dân thông qua mạng điện tử kết nối.

3.2.1.7. Tiêu chí đánh giá chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức của Bộ.

Chất lượng của quản lý nhà nước cấp Bộ phụ thuộc vào chất lượng của đội ngũ cán bộ, công chức của Bộ. Chất lượng của đội ngũ cán bộ, công chức của Bộ được đánh giá qua các tiêu chí.

- Trình độ cán bộ, công chức. So sánh giữa thực tế và yêu cầu của công việc.
- Tỷ lệ % cán bộ, công chức đủ tiêu chuẩn theo quy định về tiêu chuẩn chức danh.
- Cơ cấu ngạch cán bộ, công chức. So sánh giữa thực tế và yêu cầu.
- Năng lực thực thi công việc thực tế:

+ Đối với công chức thừa hành, đánh giá thông qua các tiêu chí cụ thể sau:

- * Chất lượng công việc hoàn thành;

- * Năng suất lao động. Thể hiện ở số lượng công việc hoàn thành/ đơn vị thời gian.

- * Tính kỷ luật. Thể hiện ở việc tuân thủ các nội quy, quy chế của cơ quan.

- * Đổi mới và sáng tạo. Thể hiện ở số lượng sáng kiến đưa ra và được ứng dụng có kết quả.

- * Năng lực chuyên môn. Thể hiện ở khả năng giải quyết đúng đắn công việc: tốc độ xử lý công việc nhanh hay chậm...;

- * Đóng góp vào công vụ. Đóng góp của cá nhân vào xây dựng nền công vụ và kết quả hoạt động chung của nền công vụ;

- * Đặc điểm cá nhân. Thái độ và cách ứng xử khi giao tiếp. Thể hiện ở sự cởi mở, nhiệt tình, lịch sự trong giao tiếp, phục vụ nhân dân;

- * Giá trị và đạo đức.

+ Đối với cán bộ lãnh đạo, đánh giá thông qua các tiêu chí cụ thể sau:

- * Uy tín chính trị.

- * Năng lực lãnh đạo. Khả năng làm việc độc lập cũng như uỷ quyền và ra quyết định.

- * Khuyến khích sự tham gia của cấp dưới. Khả năng liên kết người khác và thu hút họ tham gia vào công việc chung.

- * Khả năng thông tin – Nghe tích cực; chia sẻ thông tin và làm tốt công tác thông tin liên cá nhân.

- * Khả năng thúc đẩy. Dễ gần, luôn luôn ân cần, gây hứng thú, khen thưởng và đánh giá chính xác nhân viên.

- * Phát triển nhân sự- đánh giá thực thi cá nhân, phát triển nghề nghiệp và xây dựng đội ngũ kế cận.

* Cam kết chất lượng toàn bộ - áp dụng hệ thống quản lý chất lượng và các công cụ trong công việc hàng ngày.

3.2.1.8. Tiêu chí đánh giá chất lượng cung cấp dịch vụ công.

Chất lượng của hoạt động quản lý hành chính cấp Bộ không chỉ thể hiện ở hiệu lực và hiệu quả của hoạt động điều hành mà còn thể hiện ở chất lượng của việc cung cấp các dịch vụ thiết yếu cho nhân dân (dịch vụ công). Tất nhiên, trong xu hướng hiện nay việc cung cấp dịch vụ công không chỉ do các cơ quan hành chính, sự nghiệp mà còn do các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân đảm nhận thông qua việc xã hội hoá dịch vụ công. Tuy nhiên, trách nhiệm cung cấp dịch vụ công là thuộc về nền hành chính nhà nước trong đó có các bộ, ngành. Đánh giá chất lượng cung cấp dịch vụ công được thực hiện theo các tiêu chí cơ bản sau:

- Tính kịp thời trong việc cung cấp dịch vụ công cho nhân dân. Đáp ứng ngay các nhu cầu về dịch vụ của nhân dân thông qua hệ thống cung cấp dễ tiếp cận. Hệ thống này có đặc trưng là: thuận tiện và đáp ứng nhanh chóng cho khách hàng ở bất kỳ ở đâu trong bất cứ thời gian nào.

- Mức độ thoả mãn dịch vụ công của nhân dân về số lượng. Thể hiện ở khả năng cung cấp dịch vụ công cho nhân dân đủ hay thiếu.

- Mức độ thoả mãn dịch vụ công của nhân dân về chất lượng. Thể hiện ở thái độ hài lòng hay không hài lòng của nhân dân đối với dịch vụ mà Bộ cung cấp.

- Tính đa dạng của các dịch vụ công để thoả mãn nhu cầu đa dạng của nhân dân.

- Khả năng cạnh tranh của dịch vụ công do Bộ cung cấp so với khu vực tư nhân.

- Hiệu quả trong việc cung cấp dịch vụ công. Thể hiện ở chi phí trên một đơn vị dịch vụ hoặc hàng hoá.

Dịch vụ công chất lượng phải đảm bảo các yêu cầu:

- Tính lịch sự. Dịch vụ cung cấp phải gần gũi với người sử dụng và lấy người tiêu dùng làm trung tâm; các dịch vụ phải được cung cấp đến khách hàng theo cách nhanh nhất và thuận lợi nhất.

- Tính trách nhiệm. Dịch vụ cung cấp vào thời gian thuận lợi với thủ tục tối thiểu; tiếp thu những quan điểm và phản hồi của khách hàng; hướng tới các tiêu chuẩn cung cấp dịch vụ cao hơn; làm sáng tỏ và phát triển các dịch vụ mới phù hợp với nhu cầu đang thay đổi của dân chúng;

- Tính hiệu lực. Các dịch vụ đáp ứng các nhu cầu của công chúng, và không tạo thêm những vấn đề trong quá trình cung cấp; các dịch vụ cung cấp an toàn và tin cậy.

3.2.2. Tiêu chí đánh giá chất lượng quản lý của các Bộ quản lý ngành.

Do Bộ quản lý chuyên ngành thực hiện chức năng quản lý các đối tượng trong phạm vi ngành, nên các tiêu chí phản ánh chất lượng được thông qua các tiêu chí đánh giá chung của cấp Bộ và những tiêu chí đánh giá chất lượng quản lý chuyên ngành.

3.2.2.1. Tiêu chí phản ánh vị trí của ngành quản lý

Vị trí của ngành trong nền kinh tế-xã hội phản ánh yêu cầu chất lượng quản lý nhà nước của bộ. Vị trí của ngành liên quan đến phạm vi quản lý của bộ, đến qui mô và mức độ hoạt động của bộ máy quản lý cấp Bộ, vì thế xác định đúng vị trí của ngành sẽ là căn cứ quan trọng để đánh giá chất lượng hoạt động của Bộ.

- Sự tham gia của ngành trong cơ cấu nền kinh tế-xã hội. Cơ cấu ngành trong kinh tế chỉ phản ánh những ngành chính lớn nhất, nên ngành có mặt trong cơ cấu kinh tế sẽ thể hiện vị trí đặc biệt quan trọng như ngành công nghiệp, nông nghiệp.

- Tỷ trọng thu nhập quốc dân của ngành trong tổng thu nhập quốc dân là tiêu chí phản ánh giá trị hoạt động của ngành mang lại cho xã hội. Tỷ trọng cao chứng tỏ nó có vai trò then chốt trong đời sống xã hội.

- Vốn đầu tư cho phát triển ngành thể hiện sự quan tâm của xã hội đối với ngành trong nền kinh tế.

- Lao động tham gia vào hoạt động ngành là tiêu chí không chỉ phản ánh sự thu hút của ngành đối với xã hội mà còn phản ánh khả năng duy trì đời sống xã hội của ngành

- Năng suất lao động của ngành phản ánh sức sản xuất của ngành trong nền kinh tế đồng thời cũng phản ánh trình độ phát triển ở mức cao hay thấp.

3.2.2.2. Tiêu chí đánh giá tính định hướng của những thể chế do cấp Bộ ban hành cho ngành

Chiến lược phát triển ngành: Đây là tiêu chí mang tính chính trị để định hướng cho phát triển ngành của nền kinh tế-xã hội trong một thời gian nhất định(10-20 năm). Tính khoa học, hợp lý của chiến lược được đánh giá thông qua cơ cấu và tính tiên tiến của mục tiêu phát triển trên cơ sở mục tiêu chung của nền kinh tế-xã hội. Nếu ngành có chiến lược phát triển được Chính phủ phê duyệt sẽ chứng tỏ được chất lượng của định hướng.

- Đề xuất chính sách phát triển ngành. Đây là tiêu chí phản ánh những định hướng hành động của ngành theo các mục tiêu chiến lược. Những chính sách đề xuất được chấp nhận cũng chứng tỏ thái độ và cách thức tác động vĩ mô đến ngành kinh tế-xã hội.

- Cơ chế quản lý áp dụng. Đây là tiêu chí phản ánh tính khoa học trong quản lý nhà nước của Bộ. Cơ chế quản lý thường xuất phát từ qui luật vận động của nền kinh tế-xã hội và đặc điểm hoạt động của ngành.

- Tính hệ thống của các biện pháp vĩ mô. Tiêu chí này vừa phản ánh tính khoa học vừa phản ánh tính khả thi của các biện pháp quản lý ngành của Bộ. Những biện pháp quản lý mà Bộ đưa ra không chỉ nhằm thực hiện mục tiêu phát triển mà còn là định hướng quan trọng cho các đơn vị quản lý cấp dưới, nhất là các đơn vị kinh tế của ngành.

3.2.2.3. Tiêu chí đánh giá sự kết hợp quản lý ngành với quản lý lãnh thổ.

Kết quả quản lý của bộ chuyên ngành còn tùy thuộc vào kết quả quản lý ngành đó của chính quyền địa phương và xuất phát từ hai xu hướng khác nhau của nền sản xuất xã hội là: chuyên môn hoá theo ngành và phân bố sản xuất theo địa phương và vùng lãnh thổ. Điều này đòi hỏi phải kết hợp quản lý ngành với quản lý địa phương và vùng lãnh thổ. Do đó, chất lượng quản lý nhà nước của Bộ phụ thuộc vào chất lượng của việc kết hợp quản lý giữa các cơ quan thuộc ngành với chính quyền địa phương các cấp. Để đánh giá chất lượng của sự kết hợp này cần dựa vào các tiêu chí như:

- Sự phối hợp của các cơ quan thuộc Bộ với chính quyền địa phương trong việc xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành tại địa phương và của địa phương;

- Sự chỉ đạo kịp thời và sự hướng dẫn đúng về chuyên môn của Bộ đối với chính quyền địa phương trong việc thực hiện chức năng quản lý tổng hợp của chính quyền địa phương;

- Kết quả tham mưu của các cơ quan chuyên môn thuộc bộ đối với Ủy ban nhân dân trong việc quản lý tổng hợp tại địa phương;

- Sự thực hiện nghĩa vụ đối với địa phương của các cơ quan thuộc Bộ đóng trên đại bàn địa phương.

3.2.2.4. Tiêu chí đánh giá về qui hoạch phát triển ngành.

- Phân bố hoạt động của ngành theo cấp độ, theo vùng lãnh thổ. Tùy theo tính chất của ngành mà nó được phân bố ở cấp Trung ương hay địa phương và cơ sở. Hoặc được phân bố theo địa phương, theo vùng lãnh thổ. Việc phân bố hợp lý sẽ tạo thuận lợi cho ngành hoạt động, còn không sẽ kìm hãm sự phát triển của ngành.

- Phân bổ nguồn lực cho phát triển ngành. Các ngành trong nền kinh tế luôn được đảm bảo bằng một nguồn lực nhất định. Nguồn lực mà các ngành sử dụng có cơ cấu khác nhau, nên việc phân bổ nguồn lực hợp lý là một cơ hội cho ngành phát triển.

- Tính tự chủ trong sử dụng các nguồn lực của ngành. Trong nền kinh tế thị trường có định hướng, nguồn lực các ngành sử dụng không phải từ một chủ sở hữu, mà do nhiều nguồn cung cấp, trong đó cần phân biệt nhất là nguồn trong nước và ngoài nước. Những nguồn lực bên trong bao giờ cũng mang tính chủ động

- Cơ cấu kỹ thuật sử dụng. Đây là tiêu chí phản ánh tính tiên tiến của qui hoạch phát triển ngành, thể hiện sự cạnh tranh của ngành trong hiện tại và tương lai

- Thị trường tiêu thụ sản phẩm của ngành. Đây là tiêu chí phản ánh sự kết gắn phát triển ngành với thị trường, là đầu ra của ngành

3.2.2.5. Tiêu chí phản ánh chất lượng đại diện chủ sở hữu.

Hiện có nhiều thành phần kinh tế tham gia nền kinh tế thị trường có định hướng XHCN nên các ngành có doanh nghiệp nhà nước liên doanh, liên kết với các thành phần kinh tế khác hay cổ phần hoá thì Bộ là đại diện chủ sở hữu vốn của nhà nước theo luật định. Đây cũng là một chức năng quan trọng nhằm bảo toàn và phát triển vốn của nhà nước trong các doanh nghiệp, đồng thời còn duy trì cho các thành phần kinh tế tham gia kinh doanh theo định hướng của nhà nước. Những tiêu chí phản ánh chất lượng đại diện chủ sở hữu gồm:

- Đại diện chủ sở hữu tại các doanh nghiệp. Với chức năng là đại diện cho Nhà nước làm chủ sở hữu vốn trong các doanh nghiệp nên qui mô và số lượng doanh nghiệp do Bộ làm đại diện cũng phản ánh chất lượng quản lý nhà nước của Bộ với các doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư.

- Đại diện vốn về số lượng. Tùy theo ngành kinh tế-xã hội mà lượng vốn do Bộ đại diện nhiều hay ít. Nếu số vốn đại diện lớn chứng tỏ khả năng và uy tín của Bộ với nền kinh tế

- Mức bảo toàn và phát triển vốn đại diện. Đây là trách nhiệm đại diện chủ sở hữu vốn của Bộ, nếu mức bảo toàn cao chứng tỏ Bộ có trách nhiệm cao trong quản lý tài sản của Nhà nước.

- Mức sinh lời của vốn đại diện. Đây là tiêu chí phản ánh hiệu quả quản lý tài sản được giao khi tham gia vào nền kinh tế thị trường.

3.2.3. Những tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động của các Bộ quản lý lĩnh vực tổng hợp.

Các Bộ quản lý lĩnh vực có đối tượng hoạt động mang tính chuyên môn và diễn ra trong một phạm vi nhất định, có liên quan đến nhiều Bộ và địa phương khác trong cả nước nên chất lượng hoạt động của các Bộ này vừa là điều kiện tiên đề cho các Bộ khác hoạt động như khoa học-công nghệ, kế hoạch, đầu tư, lao động, tài chính..., vừa thông qua kết quả hoạt động của các Bộ để thể hiện. Tiêu chí đánh giá chất lượng của Bộ quản lý lĩnh vực cần kết hợp sử dụng tiêu chí đánh giá chung và đánh giá cho Bộ quản lý ngành ở trên là chính và còn cần có thêm một số tiêu chí sau:

3.2.3.1. Tiêu chí đánh giá về tính phức tạp của lĩnh vực quản lý

Mức độ phức tạp của lĩnh vực công tác do Bộ quản lý ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng hoạt động của Bộ, nên việc xác định nhóm tiêu chí này là cần thiết. Những tiêu chí phản ánh mức độ phức tạp của lĩnh vực quản lý bao gồm:

- Vai trò của lĩnh vực công tác mà Bộ quản lý trong nền kinh tế-xã hội. Mọi lĩnh vực hoạt động đều có vai trò nhất định đối với xã hội nhưng trong đó có hoạt động giữ vai trò định hướng như kế hoạch, có hoạt động giữ vai trò làm điều kiện tiên đề như đầu tư, tài chính, có hoạt động giữ vai trò động lực như khoa học, công nghệ... Vì thế xác định đúng vai trò của lĩnh vực hoạt động là rất cần thiết để xem xét chất lượng quản lý của cơ quan nhà nước.

- Mối quan hệ hoạt động của lĩnh vực quản lý với các ngành, các địa phương là tiêu chí phản ánh sự phức tạp trong quản lý điều hành của Bộ. Nếu mối quan hệ đa dạng, liên quan đến nhiều cấp chứng tỏ năng lực quản lý của Bộ phải toàn diện hơn, cao hơn các Bộ khác.

- Phạm vi hoạt động của lĩnh vực trong nền kinh tế-xã hội là tiêu chí phản ánh qui mô quản lý của Bộ. Nếu phạm vi hoạt động của lĩnh vực càng rộng, thì chất lượng quản lý càng phải hoàn thiện.

- Mức độ hoạt động của lĩnh vực trong nền kinh tế- xã hội. Tiêu chí này khả năng vận động của lĩnh vực quản lý là liên tục hay định kỳ. Sự vận động liên tục của lĩnh vực đòi hỏi chất lượng quản lý phải cao hơn lĩnh vực vận động có định kỳ

- Tính biến đổi của lĩnh vực hoạt động trong nền kinh tế -xã hội là tiêu chí phản ánh tính ổn định của lĩnh vực trong nền kinh tế-xã hội. Đối tượng quản lý hay biến đổi đòi hỏi trình độ quản lý cao, chất lượng quản lý hoàn hảo hơn các đối tượng ít biến đổi.

3.2.3.2. Tiêu chí đánh giá về sự phối hợp quản lý giữa các Bộ.

Xuất phát từ nguyên tắc kết hợp giữa quản lý ngành và lãnh thổ trong quản lý hành chính nhà nước đòi hỏi phải có sự phối hợp giữa các Bộ với nhau, giữa các Bộ với các địa phương. Mỗi một Bộ được phân công quản lý hành chính nhà nước đối với một ngành hoặc lĩnh vực nhất định. Tuy nhiên, trong quá trình quản lý hành chính nhà nước của từng Bộ lại liên quan với các Bộ khác, do đó đòi hỏi các Bộ phải phối hợp với nhau trong việc thực hiện những nhiệm vụ quản lý có liên quan với nhau. Chất lượng quản lý hành chính của Bộ máy hành chính phụ thuộc vào chất lượng của việc thực hiện phối hợp giữa các Bộ có nhịp nhàng, ăn khớp và kịp thời hay không. Hay nói cách khác chất lượng của công tác phối hợp giữa các Bộ phản ánh chất lượng hoạt động của Bộ nói riêng và của toàn bộ máy hành chính nói chung. Đánh giá chất lượng phối hợp giữa các Bộ có thể sử dụng các tiêu chí sau:

- Tính tích cực, chủ động thực hiện trách nhiệm của Bộ trong việc phối hợp với các Bộ khác trong việc giải quyết những vấn đề quản lý các đối tượng có liên quan đến các ngành, lĩnh vực khác.

- Trả lời chất vấn hay giải trình của bộ với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc với công dân về những vấn đề thuộc trách nhiệm của Bộ và những vấn đề liên quan. Trong quá trình soạn thảo các văn bản pháp quy hoặc giải quyết những vấn đề có tính liên ngành, lĩnh vực, các Bộ chủ trì thường lấy ý kiến của Bộ ngành có liên quan để đảm bảo tính thống nhất cũng như tính toàn diện

của văn bản, các biện pháp giải quyết và trách nhiệm của Bộ được xin ý kiến là cho ý kiến bằng văn bản gửi về Bộ chủ quản. Chất lượng của văn bản pháp quy và các giải pháp đưa ra phụ thuộc rất lớn vào việc tham gia đóng góp ý kiến này. Tiêu chí này có thể đánh giá thông qua tính tích cực, tính thiết thực của ý kiến hay ở sự thờ ơ, qua loa đại khái.

- Trách nhiệm tiếp thu ý kiến của các Bộ, ngành liên quan. Với tư cách là Bộ chủ quản trong việc chủ trì soạn thảo hoặc giải quyết những công việc có tính liên ngành, lĩnh vực, thì Bộ cần phải tiếp thu các ý kiến của các Bộ, ngành với tinh thần hợp tác, cầu thị, khách quan, trách chủ quan, duy ý chí.

3.2.3.3 Tiêu chí đánh giá về sự phân cấp trong quản lý lĩnh vực

Lĩnh vực công tác mang tính chuyên môn và tổng hợp cao nên thường được phân cấp hoạt động theo vùng hay địa phương. Tùy theo tính chất hoạt động của lĩnh vực mà nó được quản lý tập trung theo Bộ hay phân cấp đến vùng và địa phương.

- Có kế hoạch tổng thể về phân cấp quản lý trong các lĩnh vực hoạt động là tiêu chí đánh giá tính chủ động, khoa học của Bộ chủ quản trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Kế hoạch tổng thể về phân cấp quản lý sẽ dự kiến đầy đủ mục đích, yêu cầu, nội dung, điều kiện và tiến độ thực hiện phân cấp, nên làm tăng tính khả thi trong lĩnh vực hoạt động của Bộ.

- Khối lượng công việc bộ đảm nhận ở Trung ương. Khối lượng công việc quản lý nhà nước của Bộ tổng hợp được xác định trên cơ sở chức năng của bộ được qui định tại Nghị định của Chính phủ. Việc tổ chức thực hiện công việc đó thế nào là do Bộ chủ động phối hợp với các cấp vùng hay địa phương. Để đảm bảo tính hiệu quả trong hoạt động, Bộ thường phân cấp một số việc cho cơ quan cấp dưới thực hiện. Công việc giao cho cấp dưới phải phù hợp với khả năng thực hiện của từng cấp. Khối lượng công việc do Bộ đảm nhận phản ánh năng lực quản lý của Bộ.

- Tính chất công việc Bộ phân cấp cho vùng và địa phương. Khi phân cấp quản lý phải quan tâm đến tính chất công việc để đảm bảo tính khả thi theo

hướng ưu tiên cho cấp dưới. Công việc phân cho cấp dưới thường mang tính thực tiễn cao, độc lập và ít phải quan hệ với các cơ quan nhà nước khác

- Sự chấp nhận phân cấp của cơ quan cấp dưới. Mặc dù có hai tiêu chí đánh giá trên, nhưng vẫn cần có sự chấp nhận của cấp dưới vì đây mới là tiêu chí đích thực phản ánh mối quan hệ bình đẳng trong phân cấp quản lý nhà nước.

- Mức độ hoàn thành công việc được giao của các cơ quan được phân cấp. Tiêu chí này phản ánh kết quả thực hiện phân cấp của Bộ chủ quản cho cấp dưới. Nếu họ hoàn thành tốt nhiệm vụ được phân cấp sẽ chứng tỏ chất lượng trong hoạt động phân cấp của Bộ.

- Ngân sách giao cho cấp dưới thực hiện nhiệm vụ được phân cấp là điều kiện cần cho phân cấp được khả thi. Mức tương ứng giữa ngân sách giao cho cấp dưới và công việc phân cấp là khó xác định, nhưng cũng là cần thiết để đánh giá tính pháp lý và hợp lý ở mức tương đối của hoạt động phân cấp.

- Kiểm tra đôn đốc thực hiện nhiệm vụ được phân cấp của cơ quan Bộ là tiêu chí phản ánh nghĩa vụ và tinh thần trách nhiệm của cơ quan phân cấp trong quản lý nhà nước. Vì chất lượng hoạt động chung của Bộ cần phải thường xuyên kiểm tra, đôn đốc cấp dưới thực hiện nhiệm vụ được giao.

3.3. CÁC PHƯƠNG PHÁP VÀ KỸ THUẬT ĐÁNH GIÁ.

3.3.1. Các phương pháp để thu thập thông tin.

- Phương pháp thống kê. Mọi hoạt động quản lý hành chính của Bộ đều được phản ánh thông qua những số liệu, tin tức và chúng là cơ sở để cung cấp thông tin cho lãnh đạo Bộ ban hành quyết định hành chính, đồng thời cũng là thông tin để đánh giá chất lượng quản lý hành chính của Bộ. Với mục đích đánh giá chất lượng quản lý hành chính của Bộ, quá trình thu thập thông tin bằng phương pháp thống kê phải được thực hiện trên các biểu mẫu thể hiện các tiêu chí phản ánh chất lượng quản lý hành chính của Bộ.

- Phương pháp điều tra xã hội học. Bên cạnh phương pháp thu thập thông tin bằng phương pháp thống kê, cần sử dụng các phương pháp của xã hội học như điều tra khảo sát, phỏng vấn để lấy ý kiến phản hồi của các đối tượng quản

lý cũng như để đo lường thái độ của nhân dân đối với hoạt động quản lý hành chính của Bộ.

3.3.2. Các phương pháp đánh giá theo các tiêu chí.

- Dùng phương pháp so sánh. Việc đánh giá chỉ có giá trị thực tế khi nó được đặt trong mối tương quan nhất định, do đó khi đánh giá cần dùng phương pháp so sánh để so sánh giữa tốt và xấu, giữa kết quả thực hiện và mục tiêu đặt ra.

- Dùng phương pháp phân tích và tổng hợp để rút ra những kết luận xác đáng. Mỗi một kết quả, một vấn đề đều được hình thành từ những nguyên nhân sâu xa nhất định (quy luật nhân quả), do đó trong đánh giá cần sử dụng phương pháp phân tích và tổng hợp để tìm ra được những nguyên nhân của vấn đề, của những kết quả đạt được, từ đó đưa ra những kết luận, những bài học kinh nghiệm, những giải pháp khắc phục.

- Dùng phương pháp cho điểm và định lượng. Khi đánh giá cần phải lượng hoá các tiêu chí đánh giá để xác định mức độ phản ánh chất lượng. Để làm được điều đó có thể dùng các phương pháp định lượng để đo lường các tiêu chí, hoặc trong những trường hợp không thể định lượng được bằng các hệ đo lường, thì chúng ta có thể dùng phương pháp cho điểm để gán cho các tiêu chí một hệ thống điểm nhất định phản ánh mức độ cao thấp, quan trọng, ưu tiên, trầm trọng...

3.4. QUY TRÌNH ĐÁNH GIÁ.

Việc đánh giá chất lượng hoạt động quản lý hành chính cấp Bộ có thể tiến hành theo một quy trình 3 giai đoạn như sau:

3.4.1. Giai đoạn 1: Xây dựng tiêu chí đánh giá.

Để xây dựng tiêu chí đánh giá hoạt động quản lý của cấp Bộ, cần tiến hành những công việc theo các bước sau:

- Bước 1: Phân tích nội dung hoạt động của Bộ trên cơ sở các văn kiện quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ.

- Bước 2: Lựa chọn tiêu chí đánh giá phù hợp. Tiêu chí đánh giá phải phản ánh được các nội dung hoạt động chính của Bộ cũng như thể hiện được các nhân tố quyết định đến việc thực hiện các hoạt động đó.

- Bước 3: Chuyển hoá các tiêu chí đánh giá thành các tiêu chuẩn, định mức. Hệ thống tiêu chí chỉ trở thành những thước đo đánh giá khi chúng được chuyển hoá thành các tiêu chuẩn hoặc định mức cụ thể.

+ Đối với những tiêu chí có thể chuyển hoá thành các phẩm cấp nhất định thì cần chuyển chúng thành các tiêu chuẩn làm căn cứ đánh giá. Ví dụ, đánh giá năng lực cán bộ, công chức có thể xây dựng thành tiêu chuẩn cán bộ, công chức; hoặc mẫu hình hành chính cũng là một tiêu chuẩn.

+ Đối với những tiêu chí có thể lượng hoá thành các mức thực hiện cụ thể thì chuyển hoá chúng thành các định mức làm căn cứ để đánh giá thực thi. Ví dụ, mức tiêu hao lao động; mức chi phí cho một dịch vụ cung cấp; năng suất lao động của cán bộ, công chức.

- Bước 4: Lựa chọn phương pháp và kỹ thuật đánh giá phù hợp theo từng loại tiêu chí, tiêu chuẩn, định mức.

- Bước 5: Thông qua hệ thống tiêu chí, tiêu chuẩn, định mức. Đưa các tiêu chí đã được dự thảo ra thảo luận ở các cuộc Hội thảo, Hội nghị để lấy ý kiến của cán bộ, công chức, các chuyên gia. Từ đó đi đến thống nhất hệ thống tiêu chí đánh giá làm tiêu chuẩn chung.

- Bước 6: Thể chế hoá hệ thống tiêu chí, tiêu chuẩn, định mức đánh giá bằng văn bản pháp quy có giá trị pháp lý bắt buộc, làm cơ sở cho việc thực hiện.

3.4.2. Giai đoạn 2: Tổ chức đánh giá hoạt động quản lý của Bộ theo hệ thống tiêu chí, tiêu chuẩn, định mức đã xây dựng

- Bước 7: Triển khai hệ thống tiêu chí, tiêu chuẩn, định mức đến các đối tượng. Trên cơ sở hệ thống tiêu chí, tiêu chuẩn, định mức đã ban hành, tiến hành triển khai xuống cho các đối tượng thực hiện đánh giá hoặc thực hiện các hoạt

động bị đánh giá thông qua việc tuyên truyền, giáo dục để mọi người nắm rõ mục đích, yêu cầu và nội dung của các tiêu chí đánh giá.

- Bước 8: Thành lập bộ phận thực hiện đánh giá.

Để công việc đánh giá được khách quan và thường xuyên cần thành lập bộ phận chuyên đảm nhiệm công tác đánh giá. Bộ phận này có nhiệm vụ thu thập thông tin về các hoạt động theo từng tiêu chí đánh giá thông qua việc xây dựng các biểu mẫu đánh giá chung, hình thành cơ sở dữ liệu cho việc đánh giá. Trên cơ sở dữ liệu đã thu thập, bộ phận này xử lý thông tin bằng các kỹ thuật thích hợp và đưa ra kết luận cuối cùng làm cơ sở để lãnh đạo Bộ có những giải pháp thích hợp nhằm nâng cao chất lượng hoạt động của Bộ trong thời gian tới.

3.4.3. Giai đoạn 3: Đánh giá công tác đánh giá.

Để công tác đánh giá được thực hiện nghiêm túc chất lượng và định kỳ, các nhà lãnh đạo Bộ cần thực hiện chức năng kiểm soát của mình đối với công tác đánh giá, từ đó có những điều chỉnh thích hợp cũng như đưa công tác đánh giá ngày càng trở nên chính quy

KẾT LUẬN

Bộ là một cơ cấu của Chính phủ thực hiện chức năng hành chính nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực được phân công. Do đó, chất lượng quản lý hành chính nhà nước của Bộ đối với ngành hoặc lĩnh vực phụ trách góp phần tạo nên chất lượng quản lý hành chính nhà nước của Chính phủ.

Tuy nhiên, trong một thời gian dài, chúng ta chưa thực hiện công tác đánh giá chất lượng quản lý hành chính nhà nước cấp Bộ hoặc có nơi thực hiện những chưa đầy đủ. Tình trạng này, một mặt do chúng ta quan tâm đến công tác đánh giá chất lượng hoạt động hành chính nhà nước nói chung và của Bộ nói riêng. Mặt khác, do chúng ta chưa có một hệ thống tiêu chí, tiêu chuẩn, định mức phản ánh chất lượng hoạt động quản lý hành chính nhà nước để làm căn cứ đánh giá.

Để đưa công tác đánh giá chất lượng quản lý hành chính nhà nước nói chung và chất lượng hành chính nhà nước cấp Bộ nói riêng vào thực tiễn, đề tài “Xây dựng tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động quản lý hành chính nhà nước cấp Bộ ở Việt Nam”, đã đi sâu phân tích vai trò, vị trí của Bộ trong hệ thống hành chính nhà nước, các nội dung hoạt động chính của Bộ, các nhân tố ảnh hưởng đến chất lượng quản lý hành chính của Bộ. Đồng thời đề tài cũng đưa ra cơ sở lý luận về chất lượng quản lý nói chung và chất lượng quản lý hành chính cấp Bộ nói riêng làm tiền đề lý luận và thực tiễn để xây dựng hệ thống tiêu chí, tiêu chuẩn, định mức phản ánh chất lượng các hoạt động của Bộ làm căn cứ để đánh giá chất lượng quản lý hành chính nhà nước cấp Bộ hàng năm.

Trong đề tài này, các tác giả đã cố gắng xây dựng một hệ thống tiêu chí đánh giá đầy đủ và toàn diện trên tất cả các mặt hoạt động của cấp Bộ. Tuy nhiên, đây là đề tài mới mẻ và xây dựng hệ thống tiêu chí chung các các loại Bộ, cùng với sự thiếu kinh nghiệm thực tiễn về đánh giá chất lượng quản lý hành chính cấp Bộ ở nước ta. Vì vậy, đề tài còn nhiều hạn chế cần được hoàn thiện cùng với thực tiễn áp dụng hệ thống tiêu chí đánh giá vào thực tế.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Văn kiện Đại hội Đảng IX- NXB CTQG năm 2001
2. Văn kiện Hội nghị lần thứ 7 Ban chấp hành trung ương khóa XIII, NXB Chính trị quốc gia, Hà nội, 1999.
3. Luật Tổ chức Chính phủ- năm 2001
4. Nghị định 86/2002 ND-CP ngày 5/11/2002
5. Báo cáo công tác năm 2000 và dự kiến công tác năm 2001 của Ủy ban Pháp luật tại kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa X.
6. Báo cáo công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc trách nhiệm của ngành KSND, Kỳ yếu kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa X.
7. “Góc nhìn an ninh xã hội từ báo cáo kinh tế xã hội năm 2002” GS, TS, Đỗ Ngọc Quang - Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 3, T3/2003.
8. Đề tài nghiên cứu khoa học cấp nhà nước của Bộ Thương mại. “Đổi mới và hoàn thiện quản lý Nhà nước về thương mại trên thị trường nội địa nước ta thời kỳ đến 2010”. Hà Nội, 2002.
9. Đề tài cấp Bộ : Hành chính nhà nước trong xu thế toàn cầu hoá- Học viện hành chính quốc gia - 2002
10. Báo cáo kiểm điểm sự chỉ đạo, điều hành của Chính phủ trong nhiệm kỳ 1997-2002, Kỳ yếu của kỳ họp thứ 11- Quốc hội khóa X từ ngày 15/3 đến 2/4/ năm 2002.
11. Báo cáo của Chính phủ do Thủ tướng Phan Văn Khải trình bày tại kỳ họp thứ 11, Quốc hội khoá X, ngày 15/3/2002. Kỳ yếu của kỳ họp thứ 11- Quốc hội khoá X.
12. Tiêu chuẩn thuật ngữ ISO 8402.
13. Cải cách Chính phủ con lốc chính trị cuối thế kỷ 20 do Viện NCHC . Học viện hành chính quốc gia- NXB Công an nhân dân- 2002
14. Mô hình nền hành chính các nước ASEAN- GS.TS Lương Trọng Yêm, PGS.TS Bùi Thế Vĩnh- NXB Chính trị quốc gia –1996
15. Tài liệu bồi dưỡng CVC- Học viện Hành chính quốc gia - 2002

16. Tổ chức và hoạt động của Chính phủ ở một số nước trên thế giới- PTS Vũ Hồng Anh- NXB Chính trị quốc gia- 1997
17. Pirsig William Morow, Zen and the Art of Motorcycle Maintenance, New York, 1974.
18. Jose P. Leveriza “Public Administration – The business of Government”. Echanis Press. Manila 1990.
19. Surindar Suri. “Competition success review Public administration”. Sudha Publications (P) Ltd. New Delhi.
20. Robert Heller. “ Peter Drucker – The great pioneer of management theory and practice”. Dorling Kindesley Publishing. New York, 2000.
21. Walter Willborn and T.C. Edwin Cheng. “Global management of quality assurance systems”. McGraw-Hill, Inc. America, 1994.
22. “Measuring performance”, Alberta,