

HÀNH CHÍNH CÔNG VÀ LÃNH ĐẠO CÔNG TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

ThS. TRƯƠNG QUỐC VIỆT*

1. Bối cảnh hiện nay của hành chính công và lãnh đạo công

Ngày nay, nhân loại đã và đang chứng kiến những thành tựu to lớn và những bước tiến vượt bậc của sự phát triển khoa học kỹ thuật trong nền kinh tế tri thức. Kèm theo đó là các vấn đề xã hội phức tạp đang đặt ra đối với chính phủ các nước như: vấn đề phát triển bền vững; nợ công; sự tham gia của người dân vào các quyết sách, chất lượng dịch vụ công... Điều này đặt ra yêu cầu các nhà lãnh đạo công (LDC) cần phải có sự thay đổi nhận thức về cách thức quản trị và điều hành quốc gia.

Thứ nhất là yêu cầu đổi mới nhận thức về bản chất nhà nước, quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Nhà nước phải thực sự là nhà nước của dân, do dân và vì dân. Người dân ngày càng ý thức và đòi hỏi cao hơn về quyền làm chủ của mình. Bản chất giai cấp và bản chất xã hội của nhà nước cần phải được nghiên cứu, bổ sung những nội dung mới. Sự tác động này sẽ ít nhiều làm thay đổi vai trò, trách nhiệm và sứ mệnh của LDC trong hoạt động quản trị điều hành quốc gia.

Thứ hai là yêu cầu đổi mới nhận thức về mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường. Nhà nước tập trung vào chức năng hoạch định thể chế chính sách và giữ vai trò là trọng tài kinh tế. Còn thị

trường phải được vận hành theo đúng quy luật vốn có của nó. Vì vậy, cần phải phân định rõ những công việc mà nhà nước phải làm với những công việc thuộc thị trường tự điều chỉnh. Điều này tất yếu cần có sự thay đổi công cụ, phương thức và mức độ tác động của hành chính công (HCC) tới hoạt động của thị trường.

Thứ ba là nhận thức mới về vai trò và sự can thiệp của nhà nước đối với các quá trình kinh tế - xã hội. Đó là quá trình xây dựng một nhà nước mà chức năng cai trị bị thu hẹp lại, chức năng hỗ trợ, giúp đỡ và hướng dẫn được mở rộng ra theo hướng nhà nước "nhỏ, gầy" còn xã hội "béo, tốt". Nhà nước tạo điều kiện và cho phép sự phát triển mạnh của khu vực "xã hội dân sự" với nghĩa tăng cường sự tham gia của người dân vào giải quyết các vấn đề xã hội. Nhà nước giữ vai trò tạo ra khung pháp lý an toàn, bình đẳng để công dân, tổ chức thực hiện quyền của mình. Ngược lại, công dân, tổ chức có trách nhiệm tham gia tích cực vào quá trình quản trị, điều hành quốc gia. Khi đó, phương thức hoạt động của HCC phải thay đổi cho phù hợp với sự điều chỉnh chức năng của nhà nước.

Thứ tư là nhận thức mới về sự phân công, phân cấp, phân quyền quản lý giữa

* Đại học Nội vụ Hà Nội

trung ương và các cấp chính quyền địa phương. Trong đó, đòi hỏi phải phân rõ nhiệm vụ quyền hạn của chính quyền trung ương và nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương. Trong nền kinh tế thị trường, chính quyền trung ương giữ vai trò điều tiết và hỗ trợ, còn chính quyền địa phương giữ vai trò sáng tạo và thực hiện các quyết sách chính trị của trung ương vào các điều kiện cụ thể của từng địa phương. Sự quản lý đối với từng lĩnh vực của đời sống xã hội là thống nhất về mặt nội dung trong phạm vi cả nước nhưng sẽ rất khác nhau về mức độ tác động và cách thức can thiệp ở mỗi phạm vi lãnh thổ địa phương. Đặc biệt trong bối cảnh hiện nay - khẳng định vai trò điều hành và quản lý xã hội của một nhà nước pháp quyền và chuyên nghiệp thì cần phải có sự phân tách rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cấp chính quyền, bởi lẽ các vấn đề về vị trí địa lý, kinh tế, xã hội, văn hoá, dân cư,... giữa các địa phương, giữa các vùng miền có sự khác biệt. Vì vậy, mặc dù cùng một thể chế chung nhưng ở mỗi địa phương phải có những đặc thù nhất định, nhất là sự đòi hỏi phải có sự phân tách rõ rệt giữa chính quyền đô thị với chính quyền nông thôn; giữa thủ đô với các tỉnh, thành phố khác; giữa khu vực phát triển kinh tế năng động với những nơi không có điều kiện phát triển. Thực tế này đòi hỏi các nhà LDC phải nhận thức lại vấn đề phân cấp, phân quyền trong hoạt động HCC.

2. HCC trong bối cảnh sự thay đổi nhận thức về cách thức quản trị, điều hành quốc gia

Nội hàm của thuật ngữ “hành chính công” bao gồm nội hàm của thuật ngữ “công” và thuật ngữ “hành chính”.

Thuật ngữ “công” bao hàm những nội

dung cơ bản sau: *một là*, “công” là công quyền, là quyền lực công. Điều này có nghĩa là quyền lực mà các cơ quan hành chính, đội ngũ công chức có được là quyền lực công chứ không phải quyền lực cá nhân. Quyền lực công là quyền lực mà nhân dân trao cho và được luật hoá trong các văn bản quy phạm pháp luật. Nhân dân thông qua các hình thức dân chủ trực tiếp hoặc gián tiếp uỷ quyền lại cho các cơ quan nhà nước và công chức nhà nước thay mặt nhân dân để hoạt động và phục vụ lại ý chí, mong muốn của nhân dân. Vì vậy, đòi hỏi phải giới hạn và kiểm soát được quyền lực công. Không để một nhóm cá nhân hay một cá nhân lợi dụng quyền lực công biến thành quyền lực tư và tạo ra “lợi ích nhóm”, “nhóm thân hữu”. Cách kiểm soát và giới hạn quyền lực công tốt nhất là dựa vào chủ thể nguồn gốc đã tạo ra nó. Đó chính là sự kiểm soát của nhân dân, thông qua quy định trách nhiệm công của cơ quan công quyền và cá nhân có thẩm quyền.

Hai là trách nhiệm công. Trước hết là trách nhiệm chính trị của nhà LDC đối với cử tri đã bầu mình và trách nhiệm đối với đảng cầm quyền, với cơ quan dân cử. Trách nhiệm với cử tri là việc nhà LDC không được thất hứa với sự tín nhiệm của cử tri. Là việc nhà lãnh đạo nói và làm phải xứng đáng với lá phiếu mà cử tri đã bầu. Trách nhiệm công với đảng cầm quyền và với cơ quan dân cử buộc nhà lãnh đạo phải trung thành tuyệt đối với đảng cầm quyền và chịu sự giám sát của cơ quan dân cử. Khi không xứng đáng và không làm tròn trách nhiệm với cơ quan dân cử thì sẵn sàng nhận trách nhiệm chính trị về đường lối lãnh đạo của mình.

Trách nhiệm công ở khía cạnh *thứ hai* bao gồm trách nhiệm pháp luật. Với tư

cách là người thực thi pháp luật, nhà LDC phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về những sai phạm của mình. Nếu như trách nhiệm chính trị chỉ là sự tín nhiệm hay không tín nhiệm thể hiện ở việc có tiếp tục giữ cương vị lãnh đạo nữa hay không thì trách nhiệm pháp luật đòi hỏi cao hơn, buộc nhà lãnh đạo phải chịu những hậu quả pháp lý do những quyết sách sai lầm của mình.

Trách nhiệm công theo nghĩa thứ ba là trách nhiệm kinh tế. Nhà LDC trong quá trình đưa ra các quyết sách phải biết lường trước những kết quả mà quyết sách đó mang lại trên cơ sở so sánh giữa chi phí đầu vào và kết quả đầu ra của việc thực hiện quyết sách chính trị. Nhà lãnh đạo không được lạm dụng nguồn lực công để tư lợi cá nhân. Nguồn lực công không phải là nguồn lực vô hạn để nhà lãnh đạo đem ra “thử nghiệm” các quyết sách của mình. Điều này sẽ gây lãng phí nguồn lực công và bào mòn sức đóng góp của nhân dân bổ sung cho nguồn lực công.

Trách nhiệm công còn là trách nhiệm đạo đức công vụ. Trách nhiệm này yêu cầu và đòi hỏi đội ngũ công chức phải liêm khiết, không tham ô, tham nhũng, hối lộ và nhận hối lộ.

Ba là, thuật ngữ “công” mang nghĩa là nguồn lực công. Điều này có nghĩa là các hoạt động của nhà nước đều sử dụng nguồn lực công. Nguồn lực công bao gồm các nguồn lực thuộc tài sản quốc gia và sức đóng góp của dân. Tài sản của quốc gia là hữu hạn. Sức dân là vô hạn nhưng phải biết “dưỡng dân” và “an dân”. Khi chính phủ biết dưỡng dân, an dân và làm cho dân tin thì dân sẽ giàu. Dân giàu thì nước mạnh. Do đó, chính phủ phải biết phân bổ nguồn lực hợp lý và biết nuôi dưỡng nguồn lực công.

Bốn là, thuật ngữ “công” có nghĩa là

nhu cầu công, lợi ích công, sản phẩm công và dịch vụ công. Nhà nước nói chung và chính phủ nói riêng được lập ra không phải vì bản thân nhà nước hay chính phủ. Lập ra các cơ quan công quyền để giải quyết các nhu cầu công của mọi công dân, tổ chức trong xã hội. Khi chính phủ chỉ hoạt động vì nhu cầu của bản thân chính phủ, hoặc nhu cầu của một bộ phận, hay một nhóm lợi ích thì chính phủ đó sẽ không thể duy trì sự tín nhiệm của nhân dân. Điều này cũng chỉ rõ, chính phủ phải tập trung vào chức năng chính của mình là cung cấp những sản phẩm công và dịch vụ công cho toàn xã hội. Chính phủ không cung cấp sản phẩm cá nhân và dịch vụ cá nhân. Những việc mà thị trường và “xã hội dân sự” làm tốt hơn chính phủ thì chính phủ khuyến khích và tạo điều kiện cho thị trường và “xã hội dân sự” làm.

Ở khía cạnh cuối cùng, thuật ngữ “công” mang nghĩa là công khai và có sự tham gia của công dân. Cơ quan nhà nước, công chức do nhân dân uỷ quyền gián tiếp hoặc trực tiếp tạo ra; được dùng quyền lực công, sử dụng nguồn lực công, có trách nhiệm tạo ra sản phẩm công và dịch vụ công để đáp ứng nhu cầu và lợi ích công. Do đó, mọi hoạt động của cơ quan nhà nước, công chức phải công khai, minh bạch và nhất thiết phải huy động sự tham gia của công dân vào các quyết sách chính trị.

Tính công khai, minh bạch trong HCC đặt ra yêu cầu các cơ quan công quyền phải có *trách nhiệm cung cấp thông tin và công dân, tổ chức thì có quyền được tiếp cận thông tin*.

Như vậy, HCC chính là hoạt động chấp hành và điều hành của các tổ chức quản lý công để cung cấp các sản phẩm công và dịch vụ công nhằm đáp ứng nhu

câu và lợi ích chung của công dân và xã hội. Chủ thể HCC chủ yếu là các cơ quan hành chính nhà nước.

3. LDC và vai trò của nhà LDC

Thuật ngữ “lãnh đạo công” cũng là một từ ghép bởi thuật ngữ “lãnh đạo” và “công”. Trong trường hợp này, thuật ngữ “công” đã được tiếp cận, phân tích theo như góc độ của thuật ngữ HCC. Vì vậy, trong cách tiếp cận để đưa ra quan niệm “lãnh đạo công”, cần phải làm rõ nội hàm của thuật ngữ “lãnh đạo”.

Theo Từ điển tiếng Việt (Trung tâm Từ điển học), lãnh đạo là đề ra chủ trương, đường lối và tổ chức thực hiện.

Còn Từ điển Hán ngữ của Trung Quốc cho rằng: lãnh đạo là soái lĩnh và dẫn đạo tiến lên theo một định hướng nhất định. Do đó, có thể hiểu, lãnh đạo là chỉ đường, vạch lối, là hướng tới mục tiêu lâu dài, mục tiêu cuối cùng. Lãnh đạo quan tâm tới vấn đề chiến lược, mục tiêu lâu dài, chủ yếu là hoạch định đường lối, chủ trương và chính sách. Vì lãnh đạo chỉ đề ra chủ trương, đường lối và vạch ra mục tiêu, còn thực hiện mục tiêu, đường lối là một bộ phận khác. Do đó, muốn cho đường lối, mục tiêu của mình được thực thi, nhà lãnh đạo phải dùng biện pháp thu hút, kích lệ, động viên và gây ảnh hưởng đến các đối tượng thực thi theo ý muốn của mình.

Các học giả phương Tây, khi đưa ra quan niệm về lãnh đạo thì lý giải theo nghĩa lãnh đạo là gây ảnh hưởng và tác động tới các đối tượng thực thi để thực hiện mục tiêu.

Còn theo cách tiếp cận từ phía các nhà lãnh đạo doanh nghiệp thì cho rằng nhà lãnh đạo là cá nhân có khả năng gây ảnh hưởng, kích thích và khuyến khích người khác đóng góp vào các hoạt động có hiệu quả và thành công của tổ chức.

Như vậy, có thể thấy, có rất nhiều quan niệm khác nhau về thuật ngữ “lãnh đạo” nhưng nội hàm cơ bản của “lãnh đạo” là hoạt động xây dựng tầm nhìn, tạo ra cảm hứng và gây dựng ảnh hưởng tới các cá nhân, bộ phận trong tổ chức để thực hiện mục tiêu chung.

Do đó, nhà lãnh đạo là chủ thể hoạch định tầm nhìn cho tổ chức và biết cách sử dụng quyền lực của mình để khơi truyền cảm hứng và tạo dựng tầm ảnh hưởng nhằm lôi cuốn và thu hút những người đi theo thực hiện tầm nhìn đã định.

Trong điều kiện hiện nay thì quyền lực của người lãnh đạo có được từ chức vụ lãnh đạo đem lại ngày càng giảm. Thay vào đó, họ phải biết cách xây dựng và sử dụng hiệu quả quyền lực cá nhân - quyền lực được tạo nên bởi uy tín, tài năng, năng lực và phẩm chất cá nhân. Nhà lãnh đạo ngày nay càng phải quan tâm tới quần chúng và nhân viên dưới quyền. Họ tập trung vào việc thu hút, trao quyền và truyền cảm hứng thực thi cho mọi thành viên trong tổ chức.

Khi đó, nhà lãnh đạo hiện đại chuyển từ vị trí dẫn đầu sang vị trí trung tâm của sự kết nối, xử lý thông tin và lan truyền cảm hứng của tổ chức. Nhà lãnh đạo ở vị trí dẫn đầu sẽ có quyền lực lớn nhất nhưng khi chuyển sang vị trí trung tâm họ sẽ là người có trách nhiệm lớn nhất. Ở vị trí trung tâm, nhà lãnh đạo là người dẫn dắt mọi người thực hiện công việc thông qua chức năng chính và quan trọng nhất là truyền cảm hứng cho những người xung quanh. Khả năng truyền cảm hứng là sự khác biệt lớn nhất giữa nhà lãnh đạo hiện đại với nhà lãnh đạo truyền thống. Bởi lẽ, nhà lãnh đạo truyền thống thường dùng mệnh lệnh pháp lý để truyền đạt mệnh lệnh cho cấp dưới theo mô hình “từ trên xuống”. Còn

nhà lãnh đạo hiện đại ở vị trí trung tâm kết nối dễ dàng tạo dựng cảm hứng thực hiện cho mọi người xung quanh, vì ít có sự phân biệt vị trí giữa nhà lãnh đạo với những người còn lại.

Với quan niệm trên, nhà LDC có những vai trò cơ bản sau:

Một là, vai trò dẫn dắt và định hướng: nhiệm vụ chính của nhà lãnh đạo là hoạch định mục tiêu và chỉ ra con đường để quốc gia, dân tộc đi đến sự phát triển bền vững và thịnh vượng phù hợp với điều kiện của đất nước trong từng giai đoạn lịch sử nhất định. Nhà LDC phải chỉ ra được con đường thành công của tổ chức mà mọi người đều tin tưởng và mong muốn biến thành hiện thực. Nhà lãnh đạo phải biết tổ chức muốn đi đâu và dự đoán được kết quả của các hành động trong tương lai của tổ chức.

Vai trò dẫn dắt và định hướng càng trở nên nổi trội trong một thế giới cạnh tranh và điều kiện nguồn lực khan hiếm như hiện nay. Nếu nhà lãnh đạo không sáng tạo, tìm ra mục tiêu đúng, không tìm ra con đường đúng đắn để phát triển thì quốc gia, dân tộc sẽ trở nên lạc hậu và rơi vào trạng thái “chậm phát triển”, “khó phát triển” vì không cạnh tranh được với các quốc gia khác trong bối cảnh toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế quốc tế.

Hai là, vai trò chỉ huy, điều khiển: đây là vai trò thúc đẩy việc thực hiện các quyết sách đã được vạch ra. Hiện nay, có nhiều chủ trương, chính sách mới chỉ là quyết tâm “từ trên xuống” chứ chưa nhận được sự chủ động thực hiện “từ dưới lên” và hưởng ứng của các bộ phận “trung gian”. Do đó, nhà lãnh đạo cần phải biết cách tổ chức, triển khai và thúc đẩy các bộ phận dưới quyền, bộ phận thực thi thực hiện các quyết sách đã ban hành. Nhà lãnh đạo biết gắn kết mọi người với

các mục tiêu cá nhân và mục tiêu nhóm để hỗ trợ mục tiêu tổng thể.

Ba là, vai trò khích lệ, động viên và truyền cảm hứng cho nhân viên: các quyết sách của nhà lãnh đạo đều do cấp dưới và bộ phận trung gian thực thi. Do đó, nhà lãnh đạo phải biết khích lệ, động viên cấp dưới và bộ phận trung gian thực thi các quyết sách bằng việc tạo ra các lợi ích về vật chất và động lực tinh thần cho họ. Trao quyền chủ động và sáng tạo cho đối tượng thực thi. Đặc biệt là nhà lãnh đạo cần phải biết san sẻ lợi ích cho các nhân và bộ phận dưới quyền trong quá trình thực hiện.

Muốn tạo ra được cảm hứng lan truyền cho nhân viên, nhà LDC còn phải tạo ra được sự đồng thuận. Nhà lãnh đạo được lập ra bởi lá phiếu tín nhiệm của cử tri một cách trực tiếp hoặc gián tiếp. Do đó, họ cần phải tạo ra sự đồng thuận xã hội trong quá trình hoạt động của mình mới có thể hoàn thành công việc lãnh đạo.

Bốn là, vai trò gây ảnh hưởng: nhà lãnh đạo tạo ra ảnh hưởng tới mọi cá nhân, tổ chức thông qua việc sử dụng quyền lực của mình. Thông thường, nhà lãnh đạo sẽ sử dụng kết hợp cả ba loại quyền lực từ địa vị pháp lý, từ các mối quan hệ và từ bản thân nhà lãnh đạo với các mức độ khác nhau. Trong hoạt động quản lý, nhà lãnh đạo sẽ sử dụng quyền lực pháp lý để buộc mọi người, mọi tổ chức dưới quyền phải tuân theo. Nhưng trong công tác lãnh đạo, muốn gây ảnh hưởng tích cực, lôi cuốn mọi người tuân theo, nhà lãnh đạo chủ yếu sử dụng quyền lực cá nhân của mình. Quyền lực này có được từ phẩm chất, tài năng và cá tính của nhà lãnh đạo. Sử dụng quyền lực này mới tạo ra được động lực làm việc và tác động tới tinh thần tự giác, tự nguyện và noi theo của mọi cá nhân, tổ chức.

Năm là, vai trò điều hoà mâu thuẫn: trách nhiệm của nhà lãnh đạo là làm sao tối ưu hoá được lợi ích của mọi thành phần trong xã hội. Vì mục tiêu hoạt động của nhà LĐC là đáp ứng nhu cầu công và lợi ích công. Nhu cầu và lợi ích công là nhu cầu và lợi ích chung của tất cả mọi người. Nhiều trường hợp, lợi ích của cá nhân sẽ mâu thuẫn với lợi ích của tập thể, lợi ích của thiểu số mâu thuẫn và đi ngược lại với số đông,... Lúc đó, cần phải có vai trò điều giải và điều hoà mâu thuẫn của nhà lãnh đạo để bảo đảm hài hòa lợi ích của các tầng lớp nhân dân, tạo ra sự đồng thuận, ổn định xã hội để phát triển.

4. Một số kiến nghị

Thứ nhất, sự phát triển kinh tế - xã hội đã làm thay đổi cách thức quản trị, điều hành quốc gia. Điều đó buộc chúng ta phải có những nhận thức mới về HCC và LĐC.

Thứ hai, HCC thiên về công tác quản lý, điều hành dựa trên cơ sở pháp luật để khai thác và sử dụng hiệu quả nguồn lực công nhằm phục vụ mục tiêu công và lợi ích công. HCC trong bối cảnh hiện nay cần hướng đến tính pháp quyền, dân chủ, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia của công dân trong công tác quản lý xã hội.

Thứ ba, LĐC chuyển từ vai trò là người đứng đầu với quyền lực lớn nhất sang vai trò là trung tâm kết nối với trách nhiệm lớn nhất. Việc sử dụng quyền lực của LĐC dịch chuyển từ ưu tiên sử dụng quyền lực pháp lý sang tăng cường sử dụng quyền lực cá nhân - quyền lực có được từ uy tín, năng lực và phẩm chất cá nhân nhà lãnh đạo thông qua việc hoạch định tầm nhìn, khơi dậy cảm

hứng và lan truyền ảnh hưởng cho mọi cá nhân, bộ phận trong tổ chức đi theo và làm theo.

Do đó, HCC là để phục vụ LĐC. Không có HCC thì LĐC không thể gây ảnh hưởng và thực thi được tầm nhìn đã hoạch định. Không có LĐC thì không xác định được tầm nhìn, mục tiêu để HCC thực thi. HCC sử dụng công cụ pháp luật để thực hiện nhiệm vụ. LĐC vận dụng uy tín cá nhân, sáng tạo cá nhân để thực hiện vai trò lãnh đạo. HCC có vai trò điều tiết, phân bổ nguồn lực công còn LĐC giữ vai trò dẫn dắt, định hướng việc sử dụng nguồn lực công.

Với sự thay đổi trong quan niệm về HCC, LĐC thì việc tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện cơ sở lý luận và thực tiễn trong việc xây dựng các chương trình đào tạo HCC và LĐC ở Việt Nam hiện nay là rất cần thiết. Đặc biệt là việc xây dựng và hoàn thiện chương trình đào tạo về LĐC nhằm xây dựng đội ngũ lãnh đạo có đủ "tâm", "tầm", "tài" để lãnh đạo, điều hành đất nước trong giai đoạn hiện nay □

Tài liệu tham khảo:

1. Gaston Courtois. *Lãnh đạo và quản lý - một nghệ thuật*. H. NXB Lao động xã hội, 2002.
2. Harold Koontz, Cyril O'donnell và Heinz Wehrich. *Những vấn đề cốt yếu của quản lý (sách dịch)*. H. NXB Khoa học và kỹ thuật, 1992.
3. Ngân hàng Thế giới. *Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi*. H. NXB Chính trị quốc gia, 1998.
4. Nguyễn Cảnh Chất (sách dịch). *HCC và quản lý hiệu quả chính phủ*. H. NXB Lao động xã hội, 2005.
5. Thu Hằng. *Cẩm nang quản lý*. H. NXB Lao động xã hội, 2008.
6. Hương Phi. *Thuật lãnh đạo*. H. NXB Từ điển Bách khoa, 2009.
7. Phan Lan Anh. *Quản lý chiến lược*. H. NXB Khoa học và kỹ thuật, 2007.