

VẤN ĐỀ ĐỔI MỚI VÀ HOÀN THIÊN CƠ CHẾ GIÁM SÁT ĐỐI VỚI TỔ CHỨC SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP

*Nguyễn Phước Thọ**

Tổ chức sự nghiệp công lập được trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về nhiệm vụ công tác và tổ chức bộ máy, nhất là về tài chính và nhân sự theo quy định của pháp luật để gắn tổ chức và hoạt động của nó với cơ chế thị trường, phát huy tác dụng tích cực của cơ chế thị trường, tạo ra động lực phát triển và nâng cao chất lượng các dịch vụ công, đáp ứng yêu cầu ngày càng tăng của xã hội. Quyền được trao luôn đi liền với những lợi ích được hưởng (quyền tạo ra động lực, động lực chính là các lợi ích thu nhận được) và phải được gắn với trách nhiệm có liên quan. Để gắn quyền hạn, lợi ích và trách nhiệm thì phải có cơ chế giám sát; quyền hạn càng lớn, lợi ích càng nhiều, trách nhiệm càng cao thì phải tăng cường sự giám sát đối với tổ chức sự nghiệp công lập.

1. Về nội dung giám sát việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của tổ chức sự nghiệp công lập

Chức năng, nhiệm vụ là sự cụ thể hoá và là biểu hiện tập trung nhất vai trò, sứ mệnh của tổ chức sự nghiệp công lập đối với xã hội, nói cách khác những nhu cầu đòi hỏi của xã hội về dịch vụ công được Nhà nước chuyển hoá thành các quy định của pháp luật về chức năng, nhiệm vụ của tổ chức, để thông qua việc thực hiện những chức năng, nhiệm vụ đó mà các dịch vụ công được sản xuất và cung cấp đáp ứng nhu cầu của xã hội. Do vậy, giám sát việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của tổ chức sự nghiệp công lập là giám sát quan trọng nhất và là sự giám sát thực chất đối với chúng, nhất là trong quá trình các tổ chức thay vì hướng trọng tâm

quản lý vào đầu vào chuyển sang quản lý theo kết quả đầu ra.

Giám sát việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của tổ chức sự nghiệp công lập là quá trình theo dõi, kiểm tra, xác định và đánh giá kết quả đạt được của quá trình thực hiện các chức năng, nhiệm vụ theo quy định của pháp luật và phù hợp với các chủ trương, đường lối, chính sách phát triển các dịch vụ công của Đảng và Nhà nước trong từng thời kỳ.

Quan niệm về giám sát việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ như trên là chú trọng vào giám sát kết quả đầu vào của tổ chức sự nghiệp công lập, trong khi vẫn không xem nhẹ giám sát đầu ra của tổ chức. Đó là cơ chế giám sát phù hợp với thực tiễn của giai đoạn quá độ chuyển đổi quản lý sang kết quả đầu ra đối với tổ chức sự nghiệp công lập.

Giám sát thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của tổ chức sự nghiệp công lập gồm các nội dung chủ yếu sau đây:

- Giám sát việc thực hiện các chủ trương, chính sách của Đảng, các chế độ quy định của Nhà nước về phát triển, sản xuất và cung cấp các dịch vụ công trong quá trình thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của tổ chức;

- Giám sát việc thực hiện các quy định của pháp luật về chức năng, nhiệm vụ của tổ chức; việc chấp hành các quy định của pháp luật và việc tổ chức triển khai thực hiện các chương trình, kế hoạch, nhiệm vụ công tác được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao;

- Theo dõi và đánh giá kết quả thực hiện các nhiệm vụ công tác được giao; về chất lượng và hiệu quả cung cấp các dịch vụ công cho các khách hàng;

- Kiểm tra, xem xét, đánh giá về năng lực của tổ chức trong việc thực hiện các

* Thạc sỹ Luật học, Văn phòng Chính phủ

nhiệm vụ công tác được giao trong khuôn khổ các chức năng, nhiệm vụ đã được pháp luật quy định;

Phát hiện những sai phạm, hoặc bất hợp lý, những khó khăn, vướng mắc về cơ chế, chính sách cần giải quyết; kiến nghị các giải pháp khắc phục.

Trong cơ chế cũ, việc quản lý của Nhà nước đối với các tổ chức sự nghiệp giống như đối với các cơ quan hành chính, theo đó các tổ chức sự nghiệp chủ yếu quản lý theo kết quả đầu vào. Sự giám sát của Nhà nước trong cơ chế này chủ yếu nhằm vào giám sát đầu vào, tức là chủ yếu giám sát việc chấp hành các quy định của pháp luật, kiểm tra, đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ công tác được giao. Để tạo cơ sở cho kiểu giám sát này Nhà nước ban hành nhiều tiêu chuẩn, định mức theo kiểu “đầu vào” như chỉ tiêu biên chế, định mức kinh phí được cấp, định mức chi tiêu... Tuy nhiên, trong cơ chế thị trường và yêu cầu nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của khu vực công, các tổ chức sự nghiệp công lập đang chuyển mạnh hướng trọng tâm sang quản lý kết quả đầu ra. Điều này làm thay đổi cơ bản cơ chế giám sát đối với các tổ chức sự nghiệp công lập. Theo đó, trọng tâm của giám sát cũng chuyển từ chủ yếu giám sát quy trình thực hiện các chức năng, nhiệm vụ sang giám sát theo kết quả của việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, tức là giám sát số lượng, chất lượng và hiệu quả cung cấp dịch vụ công. Cơ chế quản lý và giám sát mới này hình thành trên cơ sở thay đổi vai trò và chức năng của Nhà nước và quan điểm, nhận thức mới về vị trí, vai trò của người dân với tư cách là khách hàng trong thụ hưởng các dịch vụ công, và chính việc thay đổi này dẫn đến phương thức và nội dung, chủ thể giám sát cũng có những biến đổi rất cơ bản. Nhà nước mặc dù vẫn đóng vai trò trung tâm và là trụ cột trong cơ chế giám sát mới, nhưng cách thức, nội dung giám sát không còn như trước đây, nhiều nội

dung giám sát được Nhà nước chuyển giao cho các tổ chức xã hội thực hiện.

Nói tóm lại, nội dung và phương thức quản lý đối với các tổ chức sự nghiệp công lập thay đổi cơ bản, thì nội dung và phương thức giám sát đối với chúng cũng có những chuyển đổi mạnh mẽ. Với việc ứng dụng các phương thức quản lý của doanh nghiệp vào quản lý các tổ chức sự nghiệp công lập, thì giám sát đối với các tổ chức này ngày càng hướng trọng tâm vào giám sát kết quả đầu ra với sự tham gia của nhiều chủ thể, trong đó Nhà nước vẫn đóng một vai trò trung tâm.

2. Về mô hình giám sát đối với hoạt động của tổ chức sự nghiệp công lập

Thực chất của đổi mới cơ chế giám sát đối với tổ chức sự nghiệp công lập là hình thành một mô hình giám sát mới đối với tổ chức và hoạt động, mà trước hết là việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của loại hình tổ chức này, cũng như chất lượng và hiệu quả các dịch vụ công được cung cấp, phù hợp với điều kiện cơ chế thị trường, trong đó cần xác định rõ vị trí, vai trò, chức năng, thẩm quyền của từng chủ thể tham gia các hoạt động giám sát. Mô hình giám sát đối với tổ chức sự nghiệp công lập dựa trên tiền đề: các nhân tố tác động ảnh hưởng đến tổ chức và hoạt động của tổ chức sự nghiệp công lập đều tham gia giám sát.

Trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung, bao cấp Nhà nước quản lý đối với các tổ chức sự nghiệp giống như các cơ quan hành chính, hoàn toàn mang tính chất mệnh lệnh hành chính. Với điều kiện như vậy, Nhà nước là nhân tố duy nhất chi phối toàn bộ và tuyệt đối tổ chức và hoạt động của các tổ chức sự nghiệp, do đó cơ chế giám sát đối với loại hình tổ chức này chỉ là cơ chế giám sát duy nhất và thực chất từ phía các cơ quan chức năng của nhà nước. Trên lý thuyết vẫn có những hình thức giám sát trong nội bộ, và của xã hội, nhưng các chủ thể giám sát ngoài Nhà nước này hoặc là rất hình thức hoặc là

bị nhà nước hoá (hoặc hành chính hoá) cho nên những hình thức giám sát này không mang tính độc lập, hơn nữa chúng không có những công cụ cần thiết để thực hiện giám sát một cách thực chất, cho nên trên thực tế hoạt động giám sát của chúng không có mấy ý nghĩa, chỉ đóng vai trò hỗ trợ thêm cho sự giám sát của Nhà nước.

Trong bối cảnh chuyển sang cơ chế thị trường và với việc được trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm toàn diện, đầy đủ, các tổ chức sự nghiệp công lập có vị trí và tư cách hoàn toàn khác so với trước đây trong cơ chế cũ. Sự tồn tại, phát triển của tổ chức sự nghiệp công lập không chỉ phụ thuộc vào Nhà nước, mà còn chịu sự chi phối ảnh hưởng rất quan trọng của cơ chế thị trường, của xã hội (tổ chức sự nghiệp công lập không chỉ hoạt động bằng kinh phí do Nhà nước cấp, mà còn tự cân đối và tăng thu nhập cho mình bằng nguồn thu từ các hoạt động cung cấp dịch vụ cho khách hàng, bằng các mối quan hệ với đối tác trên thị trường...), nhất là trong điều kiện chuyển đổi vai trò của nhà nước từ cai trị sang phục vụ để trở lại đúng với bản chất là Nhà nước của dân, do dân và vì dân, thì trên lĩnh vực cung cấp dịch vụ công, Nhà nước phải thể hiện rõ bản chất và sự chuyển đổi vai trò đó. Cung cấp dịch vụ công đang trở thành một chức năng quan trọng hàng đầu của các nhà nước hiện đại, do vậy Nhà nước pháp quyền một mặt từng bước chuyển giao một số quyền giám sát của mình cho xã hội thực hiện, mặt khác phải bảo đảm đầy đủ điều kiện để xã hội thực hiện các quyền giám sát đối với hoạt động cung cấp dịch vụ công. Nói cách khác, giám sát đối với các hoạt động của tổ chức sự nghiệp công lập không còn là nhiệm vụ riêng của nhà nước. Tất cả các chủ thể có liên quan đến tổ chức sự nghiệp công lập, có lợi ích liên quan đến dịch vụ công do Nhà nước cung cấp đều có quyền và trách nhiệm giám sát đối với hoạt động cung cấp dịch vụ công của loại

hình tổ chức này. Cơ sở và động lực của việc thực hiện quyền giám sát của các chủ thể này là để bảo vệ lợi ích hợp pháp, chính đáng của chúng. Ngoài Nhà nước đóng vai trò trung tâm nhằm bảo vệ lợi ích chung của toàn xã hội (cơ quan chủ quản, cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực, cơ quan thanh tra...), trong mô hình giám sát đối với các tổ chức sự nghiệp công lập còn có sự giám sát từ nội bộ tổ chức, giám sát của các các hội nghề nghiệp, công luận, khách hàng, bạn hàng, đối thủ cạnh tranh...

Mỗi một loại chủ thể có những quan hệ lợi ích khác nhau về dịch vụ công, hình thức và phương thức thoả mãn không như nhau, vị trí, vai trò khác nhau trong xã hội... Do vậy, việc thực hiện nội dung và phương thức, cũng như mục tiêu, yêu cầu giám sát đối với tổ chức sự nghiệp công lập cũng khác nhau. Chính vì vậy, chúng được Nhà nước xác định vị trí, vai trò và trao cho những công cụ khác nhau để thực hiện giám sát.

3. Tổ chức thực hiện cơ chế giám sát đối với các tổ chức sự nghiệp công lập

Tổ chức thực hiện giám sát là một giai đoạn, một yếu tố hợp thành quy trình giám sát nói chung. Về thực chất đó là xác định và thực hiện vị trí, vai trò, chức năng, thẩm quyền và mối quan hệ giữa các chủ thể trong hệ thống thực hiện quyền giám sát đối với tổ chức sự nghiệp công lập.

3.1 - Giám sát của Nhà nước

Vai trò của Nhà nước trong cơ chế giám sát đối với tổ chức sự nghiệp công lập là cực kỳ quan trọng, trước hết là tạo lập môi trường pháp lý thuận lợi cho hoạt động giám sát nói chung đối với các tổ chức, xây dựng và quản lý thống nhất các tiêu chuẩn, định mức đánh giá làm cơ sở cho hoạt động giám sát của các chủ thể tham gia giám sát.

Để bảo vệ lợi ích chung của toàn xã hội, Nhà nước thông qua các cơ quan chức năng thuộc bộ máy quản lý của mình thực hiện chức năng giám sát đối với tổ chức sự nghiệp

công lập trên nhiều mặt hoạt động cơ bản của tổ chức, trước hết là giám sát thực hiện các chức năng, nhiệm vụ. Tuy nhiên, sự giám sát của Nhà nước chứa đựng các nguy cơ lạm dụng quyền lực.

Về đại thể, Nhà nước thực hiện 3 hình thức giám sát:

- Thứ nhất là giám sát của cơ quan chủ quản;
- Thứ hai là giám sát cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực;
- Thứ ba là giám sát của cơ quan chuyên môn như cơ quan thanh tra, của Hội đồng nhân dân...

Các cơ quan nhà nước thực hiện giám sát đối với tổ chức sự nghiệp công lập theo 2 phương thức:

- Giám sát gián tiếp thông qua việc quy định và thực hiện chế độ thông tin, báo cáo của tổ chức định kỳ và thường xuyên;
- Giám sát trực tiếp bằng các hoạt động kiểm tra và thanh tra tại chỗ.

Cả 2 cách thức giám sát trên đều có vai trò không thể thay thế cho nhau, chúng bổ sung, hỗ trợ cho nhau theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của tổ chức sự nghiệp công lập.

Không dừng lại ở những nội dung trên đây, Nhà nước còn có vai trò thực hiện giám sát quá trình các chủ thể khác thực hiện giám sát đối với các tổ chức sự nghiệp công lập. Trước đó, Nhà nước có trách nhiệm quy định địa vị pháp lý của các chủ thể trong tổng thể các quan hệ thực hiện giám sát đối với tổ chức sự nghiệp công lập. Vai trò này xuất phát từ tư cách là chủ thể quyền lực công của nhà nước. Đương nhiên Nhà nước phải bảo đảm sự toàn vẹn, thống nhất, và tính mục đích vì lợi ích của xã hội của mô hình giám sát đối với tổ chức sự nghiệp công lập.

Ngoài việc thực hiện giám sát với tư cách là chủ thể của quyền lực công, Nhà nước còn thực hiện quyền giám sát với tư cách là chủ sở hữu đối với tổ chức sự nghiệp công lập.

3.2 - Giám sát của các hội nghề nghiệp

Các hội nghề nghiệp được thành lập là để có thể trao đổi, học tập kinh nghiệm giữa các tổ chức sự nghiệp công lập hoạt động trên cùng một lĩnh vực, bảo đảm các hoạt động của tổ chức không đi ngược lại với lợi ích chung, tôn trọng và bảo vệ các quy tắc đạo đức nghề nghiệp.

Hoạt động giám sát của các hội nghề nghiệp về thực chất là sự tự giám sát lẫn nhau giữa các tổ chức thành viên trong quá trình hoạt động. Do rất am hiểu về ngành nghề của nhau cho nên sự giám sát lẫn nhau giữa các tổ chức thành viên là rất thiết thực và sâu sát, vì lợi ích của bản thân từng tổ chức, của hội đó, và lợi ích của cả cộng đồng nói chung. Sự giám sát của hội nghề nghiệp còn là cơ sở để phát hiện những bất hợp lý về cơ chế, chính sách, pháp luật để kiến nghị Nhà nước sửa đổi, bổ sung.

Vấn đề đặt ra cho các hội nghề nghiệp là tính độc lập tương đối trong quan hệ với Nhà nước, phòng tránh nguy cơ hành chính hoá là sơ cứng các hoạt động của chúng.

Để thực hiện tốt vai trò giám sát, các hội nghề nghiệp cần phải được Nhà nước hỗ trợ và tôn trọng trong hoạt động, và quy định rõ các vấn đề thuộc về địa vị pháp lý của tổ chức như vị trí, vai trò, phạm vi hoạt động, chức năng, nhiệm vụ.

3.3 - Giám sát của công luận

Vai trò giám sát đối với hoạt động của tổ chức sự nghiệp công lập là rất quan trọng. Công luận là kênh thông tin nhanh nhất và rộng rãi nhất cung cấp thông tin tới công chúng về tổ chức sự nghiệp công lập, qua đó có thể tác động trực tiếp và nhanh nhất đến ứng xử của tổ chức với khách hàng. Chính vì luôn phải chịu sự giám sát chặt chẽ của công luận, cho nên tổ chức sự nghiệp công lập luôn chịu áp lực phải hoạt động đúng trong khuôn khổ pháp luật, tôn trọng lợi ích chung, tuân thủ các tiêu chuẩn giá trị của dịch vụ công, nêu cao đạo đức nghề nghiệp.

Tuy nhiên, cũng cần đề phòng và khắc phục phản ảnh thông tin một chiều, không chính xác của công luận về hoạt động của tổ chức sự nghiệp công lập. Thực tế này đòi hỏi Nhà nước phải có cơ chế bảo vệ quyền lợi hợp pháp của tổ chức sự nghiệp công lập, xử lý nghiêm các trường hợp lạm dụng quyền giám sát để phục vụ cho những động cơ bất hợp pháp.

3.4 - Giám sát của khách hàng

Trong điều kiện cơ chế thị trường, dịch vụ công của Nhà nước cũng phải chịu sự cạnh tranh với hàng hoá dịch vụ của khu vực tư nhân. Và ngay cả giữa các tổ chức sự nghiệp công lập cũng có cạnh tranh trong cung cấp dịch vụ công. Mặt khác, khách hàng ngày càng có nhiều quyền tự do trong việc lựa chọn dịch vụ công thích hợp với mình. Do đó, thị trường và người tiêu dùng là nơi kiểm nghiệm chất lượng và hiệu quả của dịch vụ công. Nếu dịch vụ có chất lượng cao, tinh thần phục vụ văn minh, lịch sự thì sẽ được khách hàng tín nhiệm lựa chọn và sử dụng, và do vậy tổ chức sẽ phát triển, thu nhập của cán bộ, nhân viên tăng lên. Điều này sẽ thúc đẩy tổ chức luôn phải quan tâm, không ngừng nâng cao chất lượng và hiệu quả, cung cấp dịch vụ công để có được và duy trì sự tín nhiệm của khách hàng, nhất là trong điều kiện cạnh tranh gay gắt. Ở nhiều nước phát triển, để thực hiện sự giám sát của khách hàng đối với dịch vụ công, người ta đã trao cho khách hàng những công cụ đánh giá như thẻ đánh giá (balanced scorecard), phiếu đánh giá công dân... để đánh giá chất lượng dịch vụ công mà họ được thụ hưởng.

Hiệp hội người tiêu dùng đang ngày càng có vai trò quan trọng trong giám sát đối với các tổ chức sự nghiệp công lập. Các hiệp hội người tiêu dùng thông qua việc thường xuyên tiến hành các hoạt động điều tra, thu thập ý kiến của người tiêu dùng, sử dụng dịch vụ công, thông tin phản hồi về chất lượng và hiệu quả cung cấp dịch vụ cho tổ

chức sự nghiệp công lập và kể cả thông tin rộng rãi cho công luận. Do vậy, các tổ chức sự nghiệp công lập luôn phải chịu sức ép từ các khiếu nại và phản ánh của khách hàng. Ngoài ra, các hiệp hội người tiêu dùng còn có thể được uỷ quyền thay mặt người tiêu dùng đứng ra giải quyết tranh chấp với tổ chức sự nghiệp công lập.

3.5 - Giám sát nội bộ tổ chức sự nghiệp công lập

Giám sát nội bộ tổ chức sự nghiệp công lập là những hoạt động giám sát của chính ngay những chủ thể bên trong như tổ chức Đại diện chủ sở hữu nhà nước, tổ chức Đảng, Ban Thanh tra nhân dân, Công đoàn, cán bộ, viên chức... đối với tổ chức và hoạt động của tổ chức.

Là những chủ thể gắn bó hàng ngày với hoạt động của tổ chức sự nghiệp công lập, am hiểu công việc, có nhiều thông tin, cho nên việc giám sát trong nội bộ tổ chức có rất nhiều thuận lợi, mang lại nhiều hiệu quả thiết thực. Đó là sự giám sát mang lại lợi ích cho chính tổ chức, thúc đẩy việc nâng cao trách nhiệm từng đối tượng làm việc trong tổ chức làm việc theo đúng quy định pháp luật; thực hiện đúng các chế độ, chính sách của Nhà nước đối với cán bộ, viên chức và người lao động trong tổ chức để từ đó cùng quan tâm nâng cao chất lượng và hiệu quả công việc, từ người đứng đầu, đến từng cán bộ, viên chức.

Tuy nhiên, hiện nay mô hình tổ chức bên trong các tổ chức sự nghiệp công lập mặc dù rất đa dạng, nhưng nhìn chung đều có điểm chung là các cơ cấu điều hành và mối quan hệ làm việc gần giống như các cơ quan hành chính, theo đó các cơ cấu giám sát bên trong của tổ chức sự nghiệp công lập cũng được tổ chức và hoạt động như trong các cơ quan hành chính nhà nước (cũng từng ấy tổ chức, cũng hoạt động theo một chế độ chung như nhau...). Chính vì vậy, vấn đề đặt ra là, một mặt cần sớm nghiên cứu về mô hình tổ chức

bộ máy phù hợp đối với các tổ chức sự nghiệp công lập hoạt động trên các lĩnh vực trong điều kiện được trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm toàn diện và đầy đủ, tiến tới phải tính đến trong mô hình tổ chức sự nghiệp công lập phải có những cơ cấu có vai trò chủ yếu là giám sát thường xuyên như Hội đồng quản trị, Ban Kiểm soát... Mặt khác rất cần quy định cụ thể về tổ chức và hoạt động của các chủ thể hiện có có quyền giám sát bên trong tổ chức cho phù hợp với tính chất và đặc điểm về tổ chức và hoạt động của tổ chức sự nghiệp công lập như Ban Thanh tra nhân dân, Công đoàn, tập thể cán bộ, viên chức... không để tình trạng quy định chung chung như hiện nay.

Để tạo tiền đề cho việc thực hiện được tốt giám sát nội bộ, thì việc tạo ra và duy trì một bầu không khí công khai, dân chủ trong nội bộ tổ chức là điều quan trọng trước hết. Trách nhiệm của nhà nước là phải quy định về việc thực hiện công khai hoá thông tin về những vấn đề nội bộ và hoạt động của tổ chức, đồng thời tạo dựng một khuôn khổ thể chế phù hợp về thực hiện dân chủ trong nội bộ tổ chức.

3.6 - Ngoài những chủ thể nói trên, tham gia giám sát đối với tổ chức sự nghiệp công lập còn có các chủ thể khác cũng rất quan trọng như giám sát của các bạn hàng, giám sát của các chủ nợ, giám sát của đối thủ cạnh tranh... đối với tổ chức sự nghiệp công lập. Mỗi một chủ thể đều có một vai trò và ý nghĩa nhất định trong việc giám sát những mặt hoạt động khác nhau của tổ chức sự nghiệp công lập, mà với sự phát triển của cơ chế thị trường và tính độc lập, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức sự nghiệp công lập ngày càng được khẳng định trên thực tế, thì vai trò giám sát của các chủ thể này càng trở nên quan trọng trong việc thúc đẩy phát triển đối với loại hình tổ chức này.

4. Một số giải pháp

4.1 - Một số giải pháp chung về hình thành cơ chế giám sát đối với tổ chức sự nghiệp công lập

4.1.1) Xây dựng và ban hành đồng bộ các quy định của Chính phủ nhằm tạo khuôn khổ pháp luật về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức sự nghiệp công lập, bảo đảm các tổ chức sự nghiệp công lập "*có đầy đủ quyền tự chủ về tổ chức và quản lý; thực hiện đúng mục tiêu nhiệm vụ; hạch toán đầy đủ chi phí, cân đối thu chi...; thường xuyên nâng cao hiệu quả và chất lượng dịch vụ, sản phẩm*;"¹. Từng loại hình tổ chức sự nghiệp công lập cũng cần một khuôn khổ pháp luật cụ thể về trao quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm trong hoạt động, để trên cơ sở đó hình thành các mô hình về tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức sự nghiệp công lập phù hợp trên các ngành, lĩnh vực.

Cần thiết phải xác định rõ vai trò và trách nhiệm của người đứng đầu tổ chức sự nghiệp công lập trong việc thực hiện chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức. Phải từng bước đi đến thừa nhận và thực hiện nguyên lý thực chất quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức sự nghiệp công lập là quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của người đứng đầu tổ chức.

Cần phải chú trọng việc tạo dựng khuôn khổ pháp luật đồng bộ cho tổ chức và hoạt động đối với các đơn vị sự nghiệp công lập hoạt động theo cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm, vì đây chính là những cơ sở pháp lý cho các hoạt động thanh tra, kiểm tra của các Bộ, ngành liên quan đối với các tổ chức sự nghiệp công lập về việc chấp hành, tuân thủ các quy định của Nhà nước về nội dung hoạt động và chất lượng dịch vụ, về tài chính...

4.1.2) Xây dựng đầy đủ và khoa học các tiêu chí đánh giá hoạt động của tổ chức sự nghiệp công lập. Quy định đầy đủ và quản lý

¹ Nghị quyết số 05/2005/NQ-CP ngày 18/4/2005 của Chính phủ về đẩy mạnh xã hội hoá các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá và thể thao.

thống nhất nội dung, chương trình, nhất là yêu cầu về tiêu chuẩn, định mức số lượng và chất lượng dịch vụ công trong từng lĩnh vực để tạo cơ sở chuẩn mực cho việc thực hiện chế độ kiểm tra, giám sát của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và của toàn xã hội đối với các tổ chức sự nghiệp công lập.

4.1.3) Thực hiện công khai hoá, minh bạch hoá các cơ chế, chính sách, pháp luật liên quan đến phát triển các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công; tổ chức và hoạt động của các tổ chức sự nghiệp công lập. Quy định đầy đủ chế độ thông tin và báo cáo của tổ chức với Nhà nước và xã hội; xác định rõ trách nhiệm của người đứng đầu tổ chức trong việc thực hiện nghiêm túc quy chế dân chủ nội bộ, công khai hoá các thông tin liên quan đến tổ chức và hoạt động của tổ chức, nhất là những thông tin về chiến lược, kế hoạch phát triển, về tuyển dụng viên chức, công chức, về tiền lương, tiền thưởng, trích lập các quỹ, cơ chế quản lý, sử dụng, chi tiêu tài chính...

4.1.4) Có các chương trình giáo dục thường xuyên, rộng rãi đối với các khách hàng nhằm nâng cao nhận thức chung về các tiêu chuẩn dịch vụ và quyền lợi người tiêu dùng. Trên cơ sở đó, khuyến khích hoạt động giám sát về chất lượng dịch vụ từ các tổ chức bảo vệ người tiêu dùng, các phương tiện thông tin đại chúng thông qua việc tiến hành các cuộc điều tra, thu thập ý kiến từ người tiêu dùng, thông tin phản hồi về chất lượng dịch vụ đối với các tổ chức dịch vụ công. Do vậy, luôn đặt các tổ chức dịch vụ công lập trong trạng thái phải chịu sức ép thường xuyên từ khách hàng, từ công luận về chất lượng dịch vụ.

4.1.5) Tăng cường các cơ sở để thúc đẩy và phát huy vai trò giám sát của khách hàng, của các tổ chức xã hội, các hiệp hội nghề nghiệp đối với chất lượng và hiệu quả cung cấp các dịch vụ công của tổ chức sự nghiệp công lập. Nhà nước có thể uỷ quyền cho các

hiệp hội nghề nghiệp thực hiện một phần chức năng giám sát của mình.

4.1.6) Chính phủ cần ban hành một văn bản quy phạm pháp luật quy định về cơ chế giám sát đối với các tổ chức sự nghiệp công lập, quy định phạm vi, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm giám sát của từng loại chủ thể tham gia cơ chế giám sát. Đồng thời, quy định cơ chế, bộ máy tập hợp và giải quyết có hiệu quả những phát hiện, đề xuất, kiến nghị, yêu cầu đúng thẩm quyền và phù hợp với pháp luật của các chủ thể giám sát; công bố công khai, rộng rãi những kết quả, phát hiện đúng và hợp lý của giám sát, cũng như kết quả xử lý kiến nghị, những phát hiện sai phạm.

4.2 - Một số giải pháp cụ thể để thực hiện cơ chế giám sát đối với tổ chức sự nghiệp công lập

Để thực hiện có hiệu quả cơ chế giám sát đối với tổ chức sự nghiệp công lập, Nhà nước cần khẩn trương thực hiện một số giải pháp đồng bộ sau đây:

4.2.1) Để tăng cường công tác giám sát đối với các tổ chức sự nghiệp công lập, một mặt tiếp tục đẩy mạnh dân chủ hoá các mặt đời sống kinh tế xã hội, mặt khác cần tuyên truyền để mọi người dân ý thức được quyền và lợi ích chính đáng của mình trong việc thụ hưởng các dịch vụ công một cách bình đẳng và ngày càng phải tốt hơn, hiệu quả hơn, từ đó thấy được ý thức trách nhiệm trong việc tích cực và chủ động dưới các hình thức khác nhau tham gia giám sát đối với các tổ chức sự nghiệp công lập để bảo đảm dịch công mà các tổ chức này cung cấp thực sự công bằng và ngày càng phải tốt hơn và hiệu quả hơn. Chỉ khi nào mỗi người dân, các tổ chức xã hội và các chủ thể khác thấy được lợi ích thực sự của mình về dịch vụ công thì khi đó việc giám sát của các chủ thể này đối với các tổ chức sự nghiệp công lập mới là thực chất và có tác dụng thiết thực.

4.2.2) Để phòng tránh tình trạng thanh tra, kiểm tra tùy tiện, tràn lan, chồng chéo của các cơ quan nhà nước đối với doanh nghiệp như thời gian qua, thì rất cần có những quy định cụ thể của Nhà nước về chế độ thanh tra, kiểm tra của các cơ quan nhà nước đối với các tổ chức sự nghiệp công lập, theo hướng thu hẹp và giảm bớt vai trò giám sát trực tiếp của các cơ quan chức năng có thẩm quyền, quy định rõ chức năng, thẩm quyền và trách nhiệm cụ thể và việc phối hợp của các cơ quan thanh tra, kiểm tra, cũng như nhanh chóng nâng cao trình độ, năng lực đội ngũ cán bộ, công chức thừa hành công vụ trong việc thực hiện giám sát đối với tổ chức sự nghiệp công lập.

4.2.3) Nhà nước cần có cơ chế, chính sách đồng bộ tạo môi trường thuận lợi khuyến khích các chủ thể khác ngoài Nhà nước cùng thực hiện việc giám sát việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của các tổ chức sự nghiệp công lập, nhất là trong việc sử dụng các công cụ của thị trường; tạo môi trường công khai minh bạch, cạnh tranh lành mạnh; khuyến khích và đề cao đạo đức, danh dự nghề nghiệp, trách nhiệm xã hội của các tổ chức sự nghiệp, viên chức trong cung cấp các dịch vụ công...

4.2.4) Khuyến khích và đề cao giám sát của công luận và của các hội nghề nghiệp đối với việc cung cấp dịch vụ công của các tổ chức sự nghiệp công lập. Nhà nước có trách nhiệm ban hành và quản lý thống nhất các tiêu chí đánh giá hoạt động của tổ chức sự nghiệp công lập, nhất là các tiêu chuẩn, định mức về số lượng và chất lượng các dịch vụ mà tổ chức sự nghiệp cung cấp, nhưng việc bảo đảm cho chuẩn mực đánh giá này được thực hiện nghiêm túc trên thực tế chủ yếu phải trên cơ sở các hoạt động giám sát của cộng đồng xã hội trong đó đi tiên phong là báo chí, các phương tiện thông tin đại chúng và các hiệp hội nghề nghiệp. Để khuyến khích báo chí tham gia tích cực vào giám sát hoạt động của các tổ chức sự

ngiệp công lập thì cần phải có cơ chế thu nhận và xử lý có hiệu quả những phát hiện của báo chí, đồng thời cũng phải xử lý nghiêm những sự lạm dụng quyền giám sát, vi phạm pháp luật nhằm mục đích phi pháp, gây thiệt hại và làm ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của các tổ chức sự nghiệp công lập.

4.2.5) Trên cơ sở sớm định hình mô hình tổ chức bộ máy của tổ chức sự nghiệp công lập trong điều kiện trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm toàn diện, phù hợp với cơ chế thị trường, cần nhanh chóng hình thành và hoàn thiện cơ chế giám sát trong nội bộ tổ chức, trước hết phải xác định được vị trí, vai trò, chức năng, thẩm quyền của thiết chế nội bộ tổ chức tham gia giám sát hoạt động của tổ chức và người đứng đầu tổ chức. Các tổ chức sự nghiệp công lập cần có một quy định riêng của Nhà nước về thực hiện quy chế dân chủ nội bộ phù hợp, theo đó các chủ thể tham gia thực hiện giám sát, hình thức, nội dung giám sát cần được xác định rõ.

Với xu thế trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm toàn diện, đầy đủ như hiện nay đối với các tổ chức sự nghiệp công lập, thì mô hình cơ chế giám sát trong nội bộ tổ chức cần và có thể nghiên cứu vận dụng mô hình giám sát nội bộ đối với doanh nghiệp nhà nước trên nhiều khía cạnh.

Kết luận

Hoạt động vừa với tư cách là một bộ phận của khu vực công, sử dụng tài sản và kinh phí của Nhà nước, vừa với tư cách độc lập tương đối trong các quan hệ trên thị trường, nhằm cung cấp các dịch vụ công thiết yếu phục vụ các nhu cầu chung của xã hội, các tổ chức sự nghiệp công lập không chỉ chịu sự giám sát của Nhà nước với tư cách vừa là chủ sở hữu, vừa là chủ thể thực hiện quyền quản lý nhà nước, mà còn chịu sự giám sát của nhiều chủ thể khác từ phía xã hội công dân, trong đó giám sát của Nhà nước đóng vai trò trung tâm và chi phối các hình thức giám sát của các chủ thể khác.