

Chấp hành
J. Lam
—

28/2/79

HỌC-VIÊN QUỐC-GIA HÀNH-CHÁNH

LUẬN-VĂN TỐT-NGHIỆP

KHÔNG XEAT
KHỎI T.V

Truyện LA 7553

VẤN-ĐỀ KIỂM-SOÁT

TRONG CUÔNG MÁY HÀNH-CHÁNH

ĐỊA PHƯƠNG

THƯ-VIÊN QUỐC-GIA
VIỆT-NAM
Số 1190



CAI-HOÀNG-CHI

BẢN ĐỐC-SỰ KHÓA XVIII

THƯ VIỆN KHOA HỌC TỔNG HỢP 1970 — 1973

LVHC 1190

"Độc Việt Quốc Gia Minh Chính
không tên thành cũng không phải đời
những ở biển phát triển trong Lược Đôn
Đường ý kiến đời do tác giả hiện toàn
chúng cách khác"

THÀNH KÍNH TRI ÂN

Giáo sư TRƯỜNG HOÀNG LEM
Tiến Sĩ Hành Chánh Công Quyền
Phó Viện Trưởng H.V.Q.G.H.C.

Ông NGUYỄN VĂN THỦ
Phụ tá Chi vụ trưởng Chi vụ Thực tập

đã tận tình hướng dẫn và giúp đỡ chúng tôi
hoàn tất Luận Văn này .

KÍNH ĐĂNG

BỐ MẸ

SUỐT MỘT ĐỜI LO LẮNG CHO CÁC CON.

Tặng

ANH CHI và CÁC EM
thương mến của tôi .

MỤC LỤC

<u>CHƯƠNG DẪN NHẬP</u>	1
<u>ĐIỂM 1 : VẤN ĐỀ KIỂM-SOÁT</u>	1
1.A- Kiểm-sócát là gì ?	2
1.B- Tầm quan-trọng của vấn đề kiểm-sócát	4
1.C- Phân biệt kiểm-sócát, thanh-tra, điều tra.	7
<u>ĐIỂM 2 : NỀN HÀNH-CHÁNH ĐỊA-PHƯƠNG VÀ VẤN ĐỀ KIỂM SOÁT</u>	9
2.A- Cơ cấu tổ chức nền hành-chánh địa phương	9
2.B- Tầm quan-trọng của vấn đề kiểm-sócát tại địa-phương.	10
2.C- Giới hạn phạm-vi nghiên-cứu đề tài.	12

P H ầ N I

NHỮNG VẤN ĐỀ CĂN BẢN TRONG CÔNG VIỆC KIỂM SOÁT

<u>CHƯƠNG 1 : MỘT VÀI NGUYÊN-TẮC LÝ-THUYẾT VỀ KIỂM SOÁT</u>	14
<u>ĐOẠN 1. Ý niệm quyền hành trong vấn đề kiểm soát</u>	14
2. Cơ cấu nha lại của quyền hành.	14
3. Cơ cấu tâm-lý của quyền hành.	15

ĐOẠN II. CÁC MÔ HÌNH QUYỀN HÀNH TẠI ĐỊA PHƯƠNG VÀ NGUYÊN TẮC CHỈ-HUY DUY NHẤT.	16
1. Hệ-thống quyền-hành nằm dọc.	17
2. Hệ-thống quyền-hành nằm ngang.	17
ĐOẠN III. NGUYÊN-TẮC VỀ PHẠM-VI KIỂM-SOÁT.	18
CHƯƠNG II : CÁC HÌNH THỨC KIỂM SOÁT.	23
TIẾT 1. SỰ PHÂN-LOẠI TRÊN TIÊU-CHUẨN HÌNH THỨC	23
ĐOẠN I.- Hình thức kiểm-soát nha lại.	23
ĐOẠN II.- Hình thức kiểm-soát khủng-hoảng.	24
ĐOẠN III.-Hình thức kiểm-soát chiến-lược.	25
TIẾT II. SỰ PHÂN-LOẠI TRÊN TIÊU-CHUẨN NỘI-DUNG	26
ĐOẠN I. Các loại kiểm-soát về công việc.	26
1- Kiểm-soát về phẩm chất công việc.	26
2- Kiểm-soát về số lượng công việc.	27
ĐOẠN II. Các loại kiểm-soát về nhân-viên.	28
CHƯƠNG III. PHƯƠNG-PHÁP KIỂM-SOÁT	30
TIẾT I. CÁC GIAI-ĐOẠN CỦA MỘT CÔNG VIỆC KIỂM-SOÁT	30
ĐOẠN I. Giai-đoạn đặt mức.	30
ĐOẠN II. Giai-đoạn ước lượng thành-tích.	31
ĐOẠN III. Giai-đoạn sửa chữa.	32

TIẾT II.	CÁC PHƯƠNG PHÁP KIỂM SOÁT	33
DOẠN I.	Sự chấp thuận các dự án	34
1.	Ưu và khuyết điểm	36
2.	Căn bản pháp lý của phương pháp	37
DOẠN II.	PHƯƠNG PHÁP KIỂM SOÁT BẰNG HÌNH THỨC LƯỢNG GIÁ NHÂN VIÊN.	39
1.	6 Nguyên tắc căn bản để lượng giá	40
2.	6 Giai đoạn căn bản của một cuộc lượng giá	41
3.	Thực trạng công cuộc lượng giá tại địa phương	42
DOẠN III.	PHƯƠNG PHÁP KIỂM SOÁT BẰNG NGÂN SÁCH	42
1.	Về phương diện thi hành các chương trình hay dịch vụ hành chánh.	44
2.	Về phương diện tổn phí thực hiện	45
3.	Thủ tục kiểm soát :	46
	- Ngân sách tỉnh	46
	- Ngân sách xã.	49
DOẠN IV.	PHƯƠNG PHÁP KIỂM SOÁT BẰNG ĐỒ BIỂU	52
1.	Phương pháp đồ biểu P.E.R.T hay C.P.M kiểm soát thời gian thực hiện	52
2.	Phương pháp đồ biểu GANTT : kiểm soát số lượng công tác.	56

DOẠN V.	PHƯƠNG PHÁP KIỂM SOÁT BẰNG CÁC BẢN BÁO CÁO	61
1.	Loại báo cáo có tính cách thống kê	61
2.	Loại báo cáo có tính cách giải thích	62
3.	Những khó khăn trong việc áp dụng phương pháp báo cáo.	63
DOẠN VI.	PHƯƠNG PHÁP KIỂM SOÁT BẰNG CÁC BUỔI HỌP	64
1.	Những điều kiện cần thiết cho sự hữu hiệu của các buổi họp.	64
2.	Những điều kiện về tổ chức.	65
	- Các buổi họp thông thường tại địa phương.	

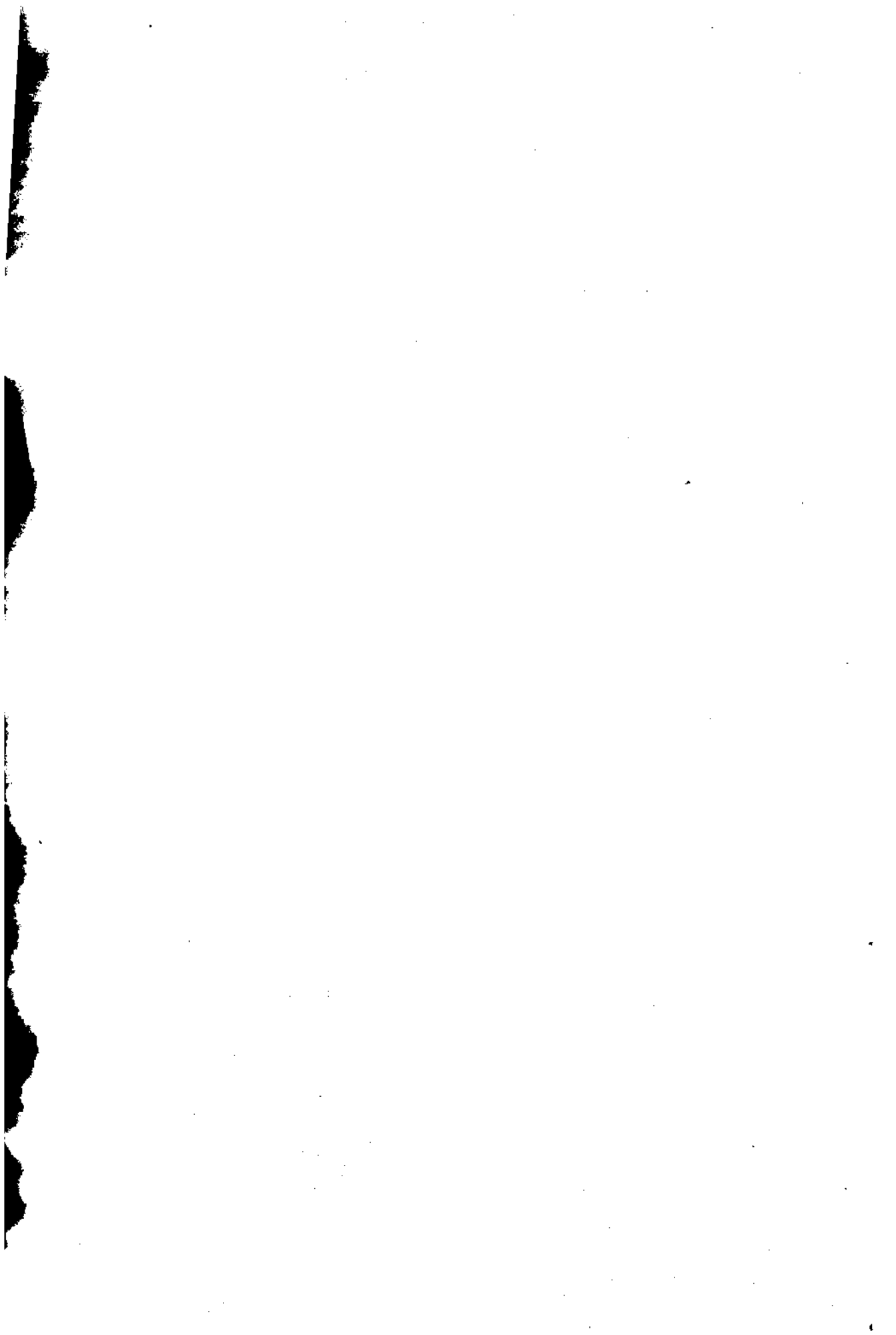
P H ầ N I I

NHẬN XÉT VỀ SỰ THI HÀNH CÔNG VIỆC KIỂM SOÁT TẠI ĐỊA PHƯƠNG

<u>CHƯƠNG I.</u>	ĐẠI CƯƠNG VỀ TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH TẠI ĐỊA PHƯƠNG.	68
1.	Nền hành chính tỉnh	69
2.	Nền hành chính quận	70
3.	Nền hành chính xã.	80
<u>CHƯƠNG II.</u>	CÁC HÌNH THÁI KIỂM SOÁT TRONG QUỖNG MÁY HÀNH CHÍNH ĐỊA-PHƯƠNG.	72

DOẠN I. SỰ KIỂM SOÁT GIỮA HAI CƠ QUAN : QUYẾT NGHỊ VÀ CHẤP-HÀNH	73
1. Sự kiểm soát của cơ quan quyết nghị tỉnh đối với cơ quan chấp hành tỉnh.	73
2. Sự kiểm soát của tỉnh trưởng đối với cơ quan quyết nghị tỉnh	75
3. Sự kiểm soát của hội đồng xã đối với ủy ban hành chính xã	77
4. Sự kiểm soát của ủy ban hành chính xã đối với Hội đồng xã.	78
DOẠN II. SỰ KIỂM SOÁT TRONG CƠ QUAN CHẤP HÀNH	80
1. Sự kiểm soát ở cấp tỉnh	81
2. Sự kiểm soát ở cấp quận	83
3. Sự kiểm soát ở cấp xã	84
<u>CHƯƠNG KẾT LUẬN</u>	86





dân nhập

THƯ-VIÊN QUỐC-GIA

ĐIỂM I : VẤN ĐỀ KIỂM SOÁT

Kiểm soát là một phần vụ quát hợp (fonction d'accolade). Thật vậy, nhiệm vụ của một vị chỉ huy hành chánh có thể thu gọn vào trong 5 động tác chính yếu : Tiên liệu, Tổ chức, Điều khiển, Phối hợp, Kiểm soát. Theo thứ tự trên, kiểm soát là động tác cuối cùng. Tuy nhiên trong thực tế, với phần vụ kiểm soát, thứ tự này không hoàn toàn ứng. Vị chỉ huy phải điều động một cách thường xuyên động tác kiểm soát để hỗ trợ cho các phần vụ trên được thi hành một cách hoàn mỹ. Chính ở điểm này mà phần vụ kiểm soát đã được các hành chánh gia gán cho trách nhiệm phân dưỡng cho toàn thể hoạt động của tổ chức.

Đền đây hẳn chúng ta đã ý niệm được phần nào tầm quan trọng của công việc kiểm soát. Để hiểu rõ hơn, chúng ta sẽ lần lượt khai triển những điểm sau:

- Kiểm soát là gì ?

- Tầm quan trọng của công việc kiểm soát đối với sự điều hành giống máy hành chánh địa phương.

I. A KIỂM SOÁT LÀ GÌ ?

Đơn giản nhất có thể định nghĩa "Kiểm soát như là phương thức ghi lại công việc để giúp vào sự phân đoán khả năng làm việc của con người về cái có thể thực hiện" (1). Với định nghĩa này, công việc kiểm soát giữ một vai trò qua khiêm nhường và tiêu cực. Thật ra, trong thực tế, kiểm soát có một vai trò tích cực hơn và giá trị sáng tạo của nó cũng rất mạnh mẽ trong việc cải tiến lề lối và cách thức làm việc. Theo bà Mary Cushing Niles thì "Kiểm soát đóng vai trò giữ thăng bằng giữa các hoạt động đồng hướng về một hay nhiều mục đích" (2)

Một công việc, khi đem ra thực hiện phải lần lượt đi qua hai giai đoạn hoạch định và quản trị. Ở giai đoạn quản trị, sự kiểm soát được người tr trìệu dụng nhiều hơn để theo dõi tiến trình công việc sao cho tiến hành theo đúng như dự định trong kế hoạch, tạo sự công bình giữa mục đích và phương tiện, giữa thành quả và sự cố gắng. Như vậy sự kiểm soát giúp cho các hành chánh gia bảo đảm rằng hành động được diễn tiến theo kế hoạch, đi theo chiều hướng đúng và mọi yếu tố được duy trì theo những tương quan chính xác để sự phối hợp thích nghi đạt đến chỗ dễ dàng và hoàn hảo. Đây là ý nghĩa thứ hai của công việc kiểm soát.

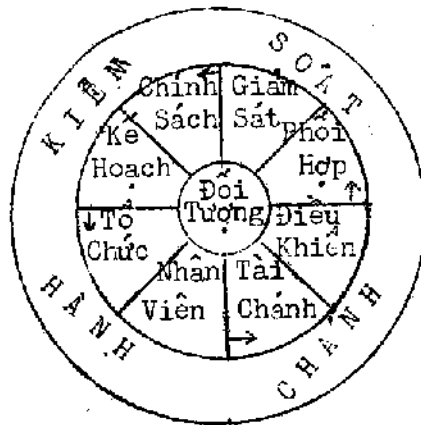
(1) Edmund Learned et al., Execution Action (Boston : Harvard University, 1951) - tr. 215

(2) CHI, LÊ QUẾ, Hành Chánh Bộ Túc và Thực Hành (Saigon : Đại học Luật Khoa, 1972).

Sự kiểm soát còn được một số hành chính gia khác quan niệm rộng rãi hơn. Sự rộng rãi này tiến đến mức độ có thể thay thế chủ hành chính bằng chủ kiểm soát. (3) Điều này có nghĩa là trong một tiến trình hành chính có bao nhiêu phần vụ hành chính phải thực hiện là đối

hỏi phải có bấy nhiêu sự kiểm soát. Sự kiểm soát đi liền với các động tác hành chính đến mức độ mà giữa hai động tác người ta có thể hoán chuyển thay thế cho nhau mà không tạo một khó khăn nào. Và các giá trị của công việc kiểm soát cũng tương đương như toàn khối các động tác hành chính khác. Sự kiểm soát rộng rãi bao quát này có thể được cụ thể hơn qua đồ biểu kế bên

Những định nghĩa trên đây rộng hay hẹp đều đã đưa lại cho chúng ta những ý niệm rất đúng và chính xác về một vài khía cạnh của vấn đề kiểm soát. Tuy nhiên có một khía cạnh quan trọng mà các định nghĩa trên không đề cập đến hay chỉ đề cập tới 1 cách mờ hồ; đó là nhiệm vụ phối hợp của phần vụ kiểm soát.



(3) Marshall Dimock et al, Public Administration, Revised Edition, Third Printing (New York : Rinehart and company Inc, April 1960) trang 426.

Theo J.D. Millett, công việc kiểm soát nhằm hai mục tiêu (4)

- Mục tiêu 1 : Phối hợp các bộ phận của một cơ quan
- Mục tiêu 2 : Là coi sao cho mọi đơn vị thi hành đúng đắn nhiệm vụ được giao phó.

Sở dĩ có vấn đề phối hợp ở đây là vì cơ sự phân công trong tổ chức. Một chương trình lớn muốn thực thi hành chu đáo và hiệu quả thì cần phải chia ra thành từng công tác nhỏ cho các bộ phận chuyên môn. Với sự phân tán này, muốn có sự điều hợp thống nhất giữa các kế hoạch tế phần, các bộ phận, thì cần phải có một động lực điều hướng đó là sự kiểm soát. Ngoài ra sự uỷ quyền của cấp chỉ huy cho các thuộc viên cũng đưa đến nhu cầu cần phối hợp. Sự uỷ quyền này tạo thành những chum quyền hành nhỏ, riêng rẽ, cần phải có sự phối hợp để thống nhất và điều hướng chum quyền hành này.

1B TÂM QUAN TRỌNG CỦA VẤN ĐỀ KIỂM SOÁT

Một nền hành chính hỗn loạn tất sẽ chẳng đem lại hiệu năng tốt đẹp trong công việc. Đó là điều tất nhiên. Và điểm giảm đi nhất là làm thế nào để triệt tiêu sự hỗn loạn đó. Vấn đề kiểm soát được đặt ra ở đây. Một hệ thống kiểm soát hiệu quả sẽ có khả năng làm tan biến các hỗn loạn đó. Những hỗn loạn này có thể được nhận thấy trong việc phối hợp hoạt động các cơ quan hay trong đường lối thi hành chính sách kế hoạch. Ở đây sự kiểm soát mang tính chất bổ túc và tiềm ẩn, nghĩa là có công việc mới có vấn đề kiểm soát, có hỗn loạn sai lệch sự kiểm soát mới thực sự xuất hiện. Chính vì tính chất này mà sự kiểm soát đã trở thành một động tác dễ bị lãng quên nhất. Tuy nhiên trong khoảng thời gian gần đây với sự du nhập vào lãnh vực quản trị những kỹ thuật hành chính tân tiến, những kỹ thuật phân công phức tạp tinh vi và

(4) J.D. Millett, Nghệ Thuật Quản Đốc, Việt Nam Thông Dịch Xã dịch (Saigon : Công Bàn, 1959) trang 97.

hình thái sinh hoạt tổ chức ngày càng phát triển qui mô thì vấn đề kiểm soát là được các hình thức gia triệu dụng tới một cách cấp thiết và thường xuyên hơn. Khi chúng ta thấy phần vụ kiểm soát đã trở thành một động tác chính yếu và quan trọng trong các khoa : Điều cơ học (Cybernetics), Nghiên cứu tác vụ (Operations research), Kỹ thuật hoạch định chương trình và thành lập ngân sách (Planning programming budgeting system), Điện biên dự kiến hay điện toán (Electronic data processing) thì phần vụ kiểm soát đã trở thành một phần vụ chính yếu và quan trọng.

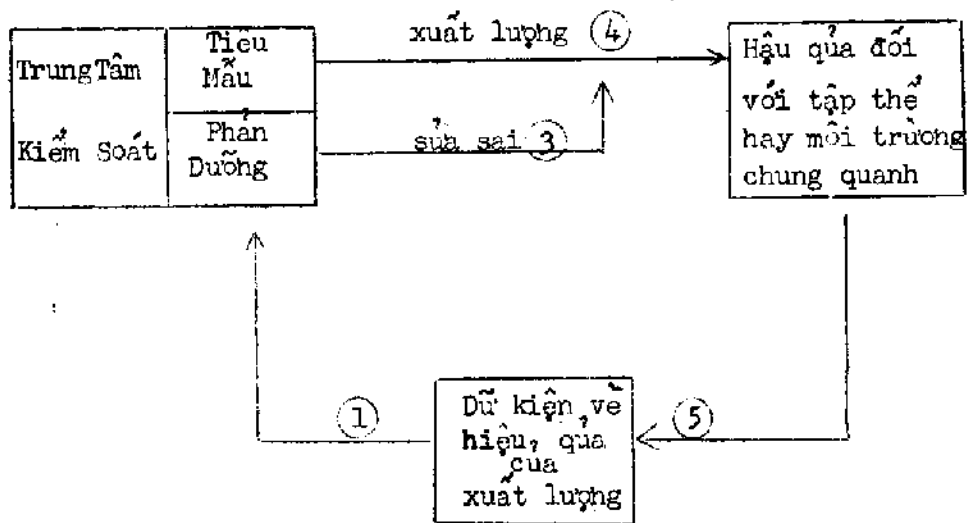
Tầm quan trọng của vấn đề kiểm soát có thể được nhận thấy qua ba nhiệm vụ sau :

- Nhiệm vụ phối hợp : Một tiến trình hành chánh là một công trình tổng hợp của nhiều động tác (Tiền liệu, điều khiển, phối hợp...) và nhiều yếu tố (Ngân sách, nhân viên, kế hoạch v...v...) Mục tổ chính xác và hợp lý của các thành tố này và sự phối hợp giữa các thành tố sẽ quyết định kết quả của công tác hay chương trình. Do đó người ta phải thường xuyên kiểm soát để lường giá các yếu tố, điều hướng phối hợp hoạt động của các thành tố này.

- Nhiệm vụ điều hướng : Sự kiểm soát còn được định giá trên việc kiểm soát sự thi hành các trách vụ được giao phó, các kế hoạch dự định. Việc thi hành sai lệch các chương trình, kế hoạch dự trữ sẽ đưa tới những nguy hại lớn lao. Mục đích của vấn đề kiểm soát không những là để ngăn chặn những nguy hại này mà còn nhằm vào việc điều hướng sự thi hành theo đúng đường lối đã qui định hầu trư những kết quả tốt đẹp.

- Nhiệm vụ phản động : Chúng ta thấy kiểm soát là một phần vụ nhằm ảnh hưởng hoạt động trong tương lai. Quả khi

được dùng để rút tĩa kinh nghiệm cho tương lai. Kiểm soát hệ sửa sai trong tương lai chủ không phải cho những công việc đã được thực hiện. Đây là ý nghĩa của nhiệm vụ phản dưỡng. Sự kiểm soát được thực hiện qua việc theo dõi quan sát các hoạt động của những viên chức hay cơ quan liên hệ để so sánh chúng với các mẫu mực tiêu chuẩn đã được ấn định. Sự so sánh lượng giá này rất cần thiết để tạo căn bản cơ tiên những hoạt động đó. Công tác phản dưỡng mang hình ảnh của một bộ máy lọc. Bộ máy này gạt chấ những dở bán, hư hỏng trong các thành tố nhập lượng để đưa vào guồng máy hành chính biến chế thành những xuất lượng (lịch vụ) hoàn mỹ. Những xuất lượng này lại cũng sẽ được đưa vào hệ thống máy lọc để biến chế thành một xuất lượng khác hoàn hảo hơn. Một diến trình kiểm soát phản dưỡng sẽ gồm những giai đoạn sau : Định tiêu mẫu, theo dõi, so sánh và sửa sai. Diến trình này có tính cách liên tục và tạo thành một chu luân kiểm soát. Có thể mô tả chu luân này như sau :



GIẢI THÍCH :

- (1) Nhận thức sự thay đổi trong nội bộ hay bối cảnh
- (2) Du nhập các tin tức dữ kiện thích đáng về các đổi thay đó đến các cơ quan hay viên chức liên hệ.

- (3) Thay đổi và điều chỉnh hoạt động của cơ quan cần cử trên những dự kiện này đồng thời cố gắng giảm thiểu những thay đổi đầy chuyển phụ đới tai hại.
- (4) Xuất cảng sản phẩm hay dịch vụ mới thích hợp hơn đới với môi trường mới.
- (5) Tiếp nhận các dự kiện phản đường liên quan đới ảnh hưởng giữa sản phẩm dịch vụ mới được xuất cảng và sự thay đổi của môi trường.

Tóm lại tầm quan trọng của vấn đề kiểm soát đã thực sự rõ rệt qua 3 khía cạnh sau :

- Phối hợp hoạt động các cơ quan trong tổ chức.
- Điều hướng công việc theo đúng những nhiệm vụ được giao phó.
- Tạo đủ kiện phản đường tế hoàn thiện các chương trình tương lai, các tiêu mẫu cho đúng với môi trường mới.

Như vậy chúng ta đã lần lượt tìm hiểu thế nào là sự kiểm soát và tầm quan trọng của nó. Tuy nhiên có một vấn đề nhỏ nhưng quan trọng liên hệ đến phạm vi nghiên cứu đề tài : sự phân biệt giữa kiểm soát và thanh tra, giữa kiểm soát và điều tra.

1. C SỰ PHÂN BIỆT GIỮA KIỂM SOÁT, THANH TRA, ĐIỀU TRA.

1. C.1 SỰ PHÂN BIỆT GIỮA KIỂM SOÁT VÀ THANH TRA : Thường có một sự lầm lẫn giữa hai nhiệm vụ này vì thoạt nhìn chúng có vẻ giống nhau, thật sự có một khác biệt giữa hai nhiệm vụ này.

(a) Hình thức

Thanh tra là một nhiệm vụ kiểm soát do những cơ quan ngoại quốc và các viên chức thanh tra cũng vậy, họ là những viên chức của các cơ quan ngoại lệ hay là ở hệ cấp hành chính cao hơn. Trong khi nhiệm vụ kiểm soát được thực hiện do chính vị chỉ huy cơ quan đối với các nhân viên và cơ sở quân hạt. Vì tại địa phương vai trò kiểm soát nội bộ sẽ do ông Tỉnh trưởng thực hiện đối với toàn tỉnh hạt, hoặc do ông Quận trưởng đối với phạm vi hành chính thuộc quân hạt... còn phần vụ thanh tra sẽ do các Đại diện Bộ Nội Vụ canh các quân khu đảm nhận, chức vụ thanh tra này được thành lập do sắc lệnh 010-SL/NV ngày 5-2-1971 của Phủ Thủ Tướng, trên toàn quốc có tất cả là 4 văn phòng Đại diện cho 4 quân khu.

(b) Bản chất :

Thanh tra được thực hiện nhằm mục đích thu thập tài liệu, giúp sáng tỏ thêm những mục tiêu, chính sách của trung ương và đồng thời cũng giúp cho cấp trung ương thông hiểu những khó khăn và trở lực mà cấp thừa hành gặp phải. Nói gọn gẽ hơn thanh tra có tác dụng làm cho hai cấp trung ương và địa phương các cấp chấp hành và thừa hành tin cậy và gắn gũi nhau hơn trong việc thi hành các chính sách, chương trình của quốc gia. Trong khi đó sự kiểm soát lại nhằm vào mục tiêu khác quan hơn là công việc quản trị. Kiểm soát để sự điều hành công việc được đúng theo ý muốn đạt kết quả tốt và có tác dụng gia tăng hiệu năng cho cơ quan.

(c) Thời gian :

Đây là yếu tố dễ nhận thấy nhất trong khi thanh tra được tổ chức một cách dứt loạn không liên tục có thể định kỳ hay bất định kỳ thì kiểm soát là một công tác thường trực của cấp chỉ huy.

1.C. 2 SỰ PHÂN BIỆT GIỮA KIỂM SOÁT VÀ ĐIỀU TRA

Giữa hai nhiệm vụ này có một sự khác biệt rõ rệt. Mỗi cuộc điều tra được mở ra đều nhằm một chủ đích rõ rệt là khám phá những hành vi sai quấy của thuộc cấp hoặc để cuối xét những lỗi tổ cáo. Nó có tính cách bất thường và được cấp chỉ huy sử dụng như một biện pháp đối phó với các hành vi sai quấy những lạm. Đây là những điểm khác biệt giữa kiểm soát và điều tra.

ĐIỂM 2 NỀN HÀNH CHÍNH ĐỊA PHƯƠNG VÀ VẤN ĐỀ KIỂM SOÁT

Đề tài của tập luận văn này là sự tổng hợp của hai thành tố :

- Sự kiểm soát (động tác thực hiện)
- Tổ chức hành chính địa phương (môi trường thực hiện)

Về vấn đề kiểm soát chúng ta đã có dịp xét qua. Trong phần kế tiếp này chúng ta sẽ lần lượt xét xem

Tổ chức hành chính địa phương là gì, gồm những cơ quan và viên chức nào ?

- Tầm quan trọng của sự kiểm soát tại địa phương.

2. A CƠ CẤU TỔ CHỨC NỀN HÀNH CHÍNH ĐỊA PHƯƠNG :

Nền hành chính địa phương Việt Nam được phân làm hai khu vực rõ rệt :

- 1 - Khu vực hành chính trung ương :

Cấp chấp hành gồm các phủ bộ tại trung ương (hầu hết là ở Saigon) các chương trình, kế hoạch được hoạch định và ban hành từ cấp này.

2 - Khu vực hành chính địa phương :

Cấp thừa hành, nối tiếp nhận, và thi hành những chương trình kế hoạch từ cấp hành chính Trung ương. Cấp hành chính địa phương cũng có thể tự hoạch định những chương trình kế hoạch riêng rẽ với ngân sách tự trị của mình. Các hành chính địa phương được tổ chức như thế nào ?

Văn kiện căn bản qui định nền hành chính địa phương là Du 57-a ngày 24-10-1956 và các văn kiện pháp lý kế tiếp. Tiếp theo Du 57a thì "Nước Việt Nam có những tỉnh, đô thị và xã là những đơn vị cơ bản pháp nhân, công sản và ngân sách". Những đơn vị căn bản của nền hành chính địa phương là :

- Tổ chức hành chính Đô thành, Thị xã, Tỉnh.
- Tổ chức hành chính xã và các đơn vị hành chính trung gian.
- Tổ chức hành chính Quận
- Tổ chức hành chính Tổng

Các cơ sở và nhân viên tại địa phương được phân thành hai loại khác biệt. Loại thứ nhất gồm các cơ quan quyết nghị, gồm các hội đồng Tỉnh, Đô thành và Hội Đồng xã. Loại thứ hai gồm các cơ quan chấp hành như tòa hành chính Tỉnh, văn phòng quận, văn phòng xã ấp, nhóm và các ty ngoại thuộc chuyên môn. Sự kiểm soát đo đờ mã được thực hiện theo hai phương cách khác nhau. Giữa hai cơ quan quyết nghị và chấp hành thì cơ sự kiểm soát lẫn nhau, song phương với tính cách giám hộ trái lại đối với các cơ quan chấp hành, các vị chỉ huy áp dụng phương thức kiểm soát theo chiều dọc, đơn phương từ trên xuống dưới bằng các quyền thưởng cấp

2.3 TẦM QUAN TRỌNG CỦA VẤN ĐỀ KIỂM SOÁT TẠI ĐỊA PHƯƠNG

Điểm sau cũng được xét ở đây là tầm quan trọng của công tác kiểm soát tại địa phương. Vì tính chất lệ thuộc và bổ túc, nên tầm quan trọng của việc kiểm soát hoàn toàn phụ thuộc vào tầm quan trọng của sinh hoạt hành chính tại địa phương.

Trong một tiến trình hành chính những lực lượng lãnh đạo ở trung ương, ở địa phương đều gặp nhau tại trung tâm liên lạc cấp hành chính địa phương. Vì vậy trên nhiều phương diện những viên chức chỉ huy ở địa phương là những người then chốt trong toàn thể sinh hoạt hành chính quốc gia. Hầu hết mọi công việc của chính phủ được hoàn tất ở địa phương. Giáo sư LEONARD D. WHITE đã nhận xét là các viên chức chỉ huy tại địa phương phải giải quyết những vấn đề có tầm mức quan trọng liên hệ đến sự sống còn của một nền hành chính (5). Kinh nghiệm chúng tôi cho chúng ta thấy rằng nếu sự quản trị ở địa phương đi lệch đường thì nó có thể biến thành bức tường ngăn cản sự phát triển của luôn cả nền dân chủ. Trường hợp điển hình là Nhật Bản trong những năm hậu chiến, cả một hệ thống quan liêu hủ lậu ở địa phương đã không theo kịp tinh thần các chính sách mới lại còn tìm cách phá hoại công cuộc tân chủ nghĩa tại nước này. Các đạo luật do Quốc hội Nhật Bản thông qua đã bị ngăn trở khi thi hành bởi hàng rào quan lại quan liêu địa phương đó. (6) Ý thức được điều này, Tổng Thống Việt Nam Cộng Hòa Nguyễn Văn Thiệu đã cho biết 70% các lịch vụ hành chính phải được giải quyết ở cấp xã (địa phương), 20% phải được giải quyết ở cấp quận, tỉnh (địa phương)

(5) Guy H. Fox et al. Một Vài cục diện của nền hành chính ngày nay - Việt Nam Thông Dịch Xã Dịch. (Saigon : HVQGHG và MSUG, 1956) trang 17

(6) Ibid. tr. 18

và chỉ còn lại 10% để giải quyết ở trung ương, và Tổng Thống đã quyết định sẽ động viên khoảng 40% đến 70% công chức ở trung ương để phân phối cho các địa phương hầu gia tăng hiệu năng công sở tại đây. (7)

Như vậy chúng ta thấy nền hành chính địa phương có một tầm quan trọng vượt bậc chỉ phối gần 90% sinh hoạt quốc gia (về mặt hành chính). Do đó mà công việc kiểm soát cách hoạt động hành chính tại địa phương đã thành một vấn đề vô cùng quan trọng và cấp thiết.

2. C GIỚI HẠN PHẠM VI NGHIÊN CỨU DỄ TÀI :

Ở đây có một vấn đề cần phải xác định đó là phạm vi của sự kiểm soát. Sự kiểm soát có một phạm vi hoạt động rất rộng rãi và chuyên hóa. Tuy nhiên trong luận văn này chúng tôi chỉ xét đến những hoạt động kiểm soát có tính cách nội bộ của cơ quan, nghĩa là năng về mặt quản trị, điều hành, giới hạn trong công tác kiểm soát được thực hiện bởi các viên chức và cơ sở ở địa phương

Về phương diện nghiên cứu, các hành chính gia hiện tại được chia làm hai nhóm khảo hướng rõ rệt :

- Khảo hướng pháp lý :

Đặt nặng vấn đề thủ tục pháp lý, khảo hướng này đặt căn bản sự nghiên cứu trên các văn kiện pháp lý. Khảo hướng này bị ảnh hưởng mạnh mẽ bởi luật hành chính có nguồn gốc là Pháp quốc. Do đó rất thịnh hành trong các hành chính gia Âu châu và Việt Nam.

(7) Tổng Thống Nguyễn văn Thiệu, Thông điệp đọc trong ngày " Nông Dân Việt Nam " 26-3-1973 tại Cần Thơ.

- Khảo hướng quy phạm :

Có khuynh hướng nghiên cứu trên các căn bản mẫu mực và phương thức quản trị, hành động. Nguyên tắc "lâm"-"toing", lâm sao cho được việc hơn là những thủ tục pháp lý, được trọng dụng trong khảo hướng này. Các hành chính gia Mỹ đã số theo khảo hướng này. Chúng tôi nhận thấy khảo hướng quy phạm có một ích lợi thực tiễn và tích cực hơn trong việc phát triển nên hành chính địa phương so với khảo hướng trên nặng về bảo thủ và tiêu cực. Do đó chúng tôi sẽ nghiên cứu luận văn theo khảo hướng quy phạm, tức là tập trung vào đề quản trị, hiệu năng công sở và sự kiểm soát do đó mang nhiều tính chất điều hành nội bộ. Đây là phạm vi nghiên cứu của luận văn chúng tôi

Luận văn này sẽ gồm các đề tài :

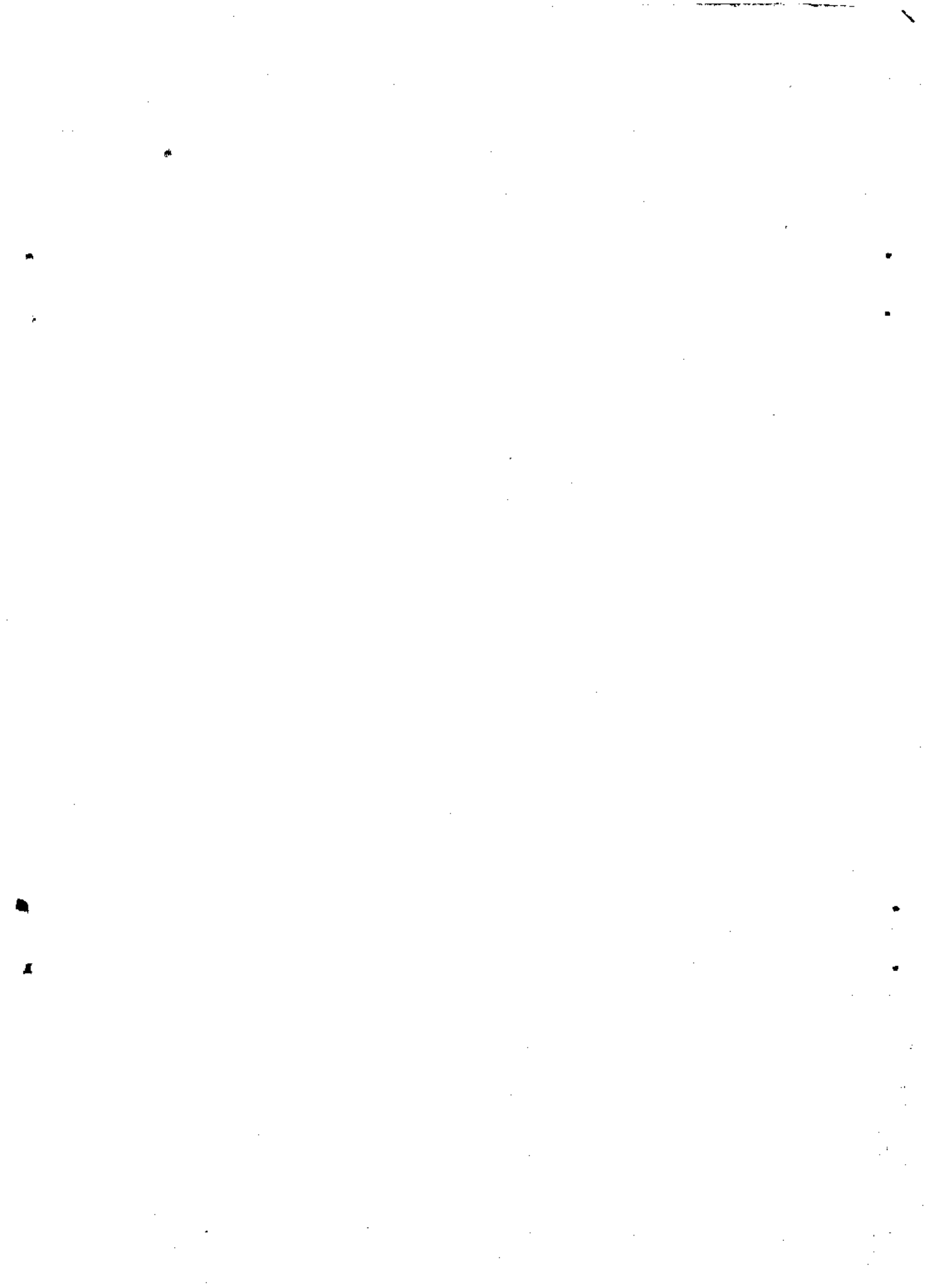
- PHẦN I Những vấn đề căn bản trong công việc kiểm soát
- PHẦN II Sự thi hành công việc kiểm soát
- PHẦN III Kết luận : một vài đề nghị cải thiện phương thức kiểm soát.



PHẦN THỨ NHẤT

NHỮNG VẤN ĐỀ CĂN BẢN

TRONG CÔNG VIỆC KIỂM SOÁT.



MỘT VAI NGUYÊN TẮC LÝ THUYẾT VỀ KIỂM SOÁT

ĐOẠN I : Ý NIỆM QUYỀN HÀNH TRONG VẤN-ĐỀ KIỂM SOÁT

Quyền-hành là động lực chính yếu làm chuyển động guồng máy hành chính. Với quyền hành, người ta mới thực-sự đủ khả-năng để thi-hành những động tác quản trị. Đối với vấn đề kiểm-sốt, ý niệm quyền hành còn đóng vai trò tích cực hơn. Hành vi kiểm soát được xây-dựng trên một căn bản quyền-hành. Điều dễ nhận thấy nhất về điểm này là hành-vi kiểm soát được củng cố bằng các biện pháp chế tài tích cực hay tiêu cực, mà sự chế tài chỉ có thể thực hiện khi người ta có quyền hành trong tay. Từ đó chúng ta thấy căn nguyên của hành vi kiểm soát cũng là căn nguyên của uy-lực quyền hành. Quyền hành do đâu mà có. Tùy theo từng quan niệm khác hướng quyền hành có những bộ mặt khác nhau như sau :

1 . CƠ CẤU NHA LẠI CỦA QUYỀN HÀNH .

Đây là một nguồn gốc có tính cách pháp lý. Quyền hành phát sinh từ định chế, tổ chức. Max Weber đã khẳng định quyền hành do định chế mà có (8). Sự phân công và các hành vi ủy quyền đã tạo ra trong tổ chức những hệ cấp chỉ huy khác nhau. Những hệ cấp cao có quyền hành đối với cấp thấp hơn. Nhân viên trong một Ty tuân phục quyền hành của ông trưởng ty không phải vì viên chức này là ông A, B, hay

(8) GIÀU, TRƯƠNG NGỌC " Thử tái lượng giá tổ chức hành chính theo hệ thống nha lại. Nghiên cứu hành chính, số 3/72, tr 140.

Ông C... nhưng bởi vì chức-vụ Trưởng-ty của ông ta. Đây là chức-vụ được đặt ra do nhu cầu quản-trị của tổ-chức được minh định bằng một văn-kiến pháp lý chính thức và hợp pháp. Với chức-vụ này ông ta có quyền ra chỉ-thị (để kiểm-soát) đối với các nhân-viên trong ty. Các chỉ-thị này, tự bản chất đã tiềm tàng tính chất cưỡng chế rồi.

Tuy nhiên việc sử dụng loại quyền hành này có một giới hạn là kẻ tuân phục có thể bất mãn, vong thân. Điều này làm suy giảm quyền hành của vị chỉ-huy rất nhiều. Từ đây ta có thể nhận ra bộ mặt thứ hai của quyền hành đó là yếu tố tâm lý trong quyền hành.

2. CƠ CẤU TÂM LÝ TRONG Ý NIỆM QUYỀN HÀNH.

Các kỹ-thuật hành-chánh tân tiến bây giờ (nhất là khảo hướng tác-phong - Behaviorist approach) có khuynh hướng đề cao ảnh hưởng của cá nhân, của nhóm đối với tổ-chức. Các động lực nhân bản như tâm lý, tinh thần được chú trọng đặc biệt. Cuộc thí-nghiệm Hawthorne do Elton Mayo(9) thực hiện đã đi đến một chứng nghiệm là các quyền - hành chính thức thực sự đã tỏ ra suy yếu đối với các quyền hành phi chính thức của các nhóm trong tổ-chức. Các cá nhân khi làm việc trong một cơ-quan sẽ kết hợp lại thành nhóm phi chính thức và tự đặt ra các giá trị riêng của nhóm, những giá trị này chi phối mạnh mẽ hành động của cá nhân. Như vậy quyền tùy thuộc nhiều vào phản ứng tâm lý của kẻ thụ nhận. Theo Chester I. Barnard, một hành chánh gia trong môn phái Tác-phong học (Behaviorist) thì: "Quyền hành là một cái gì khiến cho một mệnh lệnh được chấp nhận do người lãnh mệnh lệnh đó"(10) Do đó, một mệnh lệnh có chứa đựng quyền hành hay không tùy thuộc vào người lãnh mệnh lệnh chứ không phải người ra mệnh lệnh. Một quyền hành chỉ thành hình khi nó

(9) AMITAI ETZIONI. " Những tổ chức tân tiến " , Bưu Đích đg (Saigon : HVQGHC, 1972) tr 55 - 64.

(10) GIAU, TRUONG NGOC Op-cit, tr 141

bắt đầu có hiệu lực nghĩa là bắt đầu được tuân hành. Nói rõ hơn nếu không được tuân hành thì quyền hành chưa phải là quyền hành. Từ đó, yếu tố tâm lý đã đóng một vai trò quan trọng việc hình thành một quyền hành. Vị chỉ-huy cần phải chú ý tới yếu tố này để công việc kiểm soát có hiệu quả, bởi vì sự hữu hiệu của công việc kiểm soát tùy thuộc vào sự hữu hiệu của quyền hành. Người chỉ-huy phải hiểu biết nhân sinh, phân tích được cá nhân mỗi người và phải tiên đoán được phản ứng của một người trong một trường hợp đặc biệt, xong còn phải kiểm soát thái độ người đó. Nghệ thuật lãnh đạo là chỗ đó như Howart W. Hoyt đã định nghĩa: "lãnh đạo là nghệ-thuật gây ảnh hưởng đối với thái độ người khác, khả-năng điều dắt người khác." (11)

ĐOẠN II . CẤU TỒ CHỨC QUYỀN HÀNH TẠI ĐỊA PHƯƠNG VÀ NGUYÊN TẮC CHỈ HUY DUY NHẤT

1. NGUYÊN TẮC CHỈ HUY DUY NHẤT .

Sự kiểm-soát lệ thuộc mạnh mẽ vào khả-năng quyền hành của vị chỉ-huy. Quyền hành suy yếu sẽ đưa đến tình trạng giảm sút hiệu lực của hành vi kiểm-soát. Ngược lại với một quyền hành được củng cố, vấn đề kiểm-soát sẽ có một hiệu quả gia-tăng. Quyền hành tự bản chất vẫn cố định, được quy định rõ ràng bằng các văn-kiến lập pháp hay lập quy và bằng sự tổ-chức các định chế. Tuy nhiên trong thực tế, quyền hành có một sự biến đổi gia giảm do cách thức thi hành các quyền hành này.

Xử-dụng quyền hành đúng nguyên-tắc, quyền hành sẽ được củng cố, ngược lại sẽ có tình trạng suy yếu. Một trong những nguyên tắc này là nguyên-tắc chỉ-huy duy nhất. Theo nguyên-tắc này thì : "Bất cứ một nhân-viên nào cũng chỉ nhận chỉ-thị của một vị chỉ-huy duy nhất và cũng chỉ được

(11)

HOWART. W . HOYT et AL, "Một vài cục diện của nền hành chánh ngày nay"
(Saigon : HVQGHC, 1956) tr. 30.

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

đặt dưới quyền chỉ-huy trực tiếp của duy nhất một người". Mặc dầu trong gián tiếp có thể ở dưới quyền nhiều người. Nhân-viên này chỉ phải tuân hành chỉ-thị của vị chỉ huy trực tiếp, các vị chỉ-huy gián tiếp khác không nên ra chỉ-thị thẳng cho nhân-viên này vì làm như vậy là vô tình phá vỡ cả một hệ thống quyền-hành qui củ sẵn có.

Trong thực tế sự áp dụng nguyên tắc chỉ-huy duy nhất tại địa-phương đã gặp một vài khó-khăn. Sự khó - khăn này phát khởi từ sự hiện-diện song hành của hai hệ thống quyền hành khác biệt. Tương quan quyền-hành của các vị chỉ huy tại địa-phương được phân-phối trên hai hệ thống :

(a) Hệ thống dọc :

Còn gọi là mô hình kim tự tháp quyền hành, đây là hình thức tổ-chức của nội bộ một cơ-quan. Cơ cấu quyền-hành của các cơ-quan chấp hành tại địa-phương được xây-dựng trên lẽ lối này. Đứng đầu là vị tỉnh-trưởng, kế đến là các quận-trưởng, xê-trưởng, ấp trưởng. Mỗi cơ-quan ở mỗi cấp có một thẩm quyền và nhiệm-vụ rõ rệt. Đồng thời có một phạm-vi hoạt-động được qui-định rõ ràng. Sự áp dụng nguyên-tắc chỉ huy duy nhất không gặp khó khăn nào trong lối tổ-chức này.

(b) Hệ thống ngang :

Giữa các cơ-quan cùng một cấp bậc thường có sự liên lạc lẫn nhau và tạo thành hệ thống quyền-hành nằm ngang.

Sự xử-dụng quyền-hành trong hệ-thống này bị hạn chế rất nhiều. Trong thực tế ở địa-phương bên cạnh cơ-quan chấp hành tỉnh còn có sự hiện-diện của các ty chuyên - môn. Các ty sở này vừa trực thuộc hệ thống quyền-hành của vị tỉnh trưởng sở tại lại vừa lệ thuộc quyền hành của các bộ chuyên-môn. Do đó ông trưởng ty chuyên-môn có thể cùng một lúc nhận hai chỉ-thị từ hai vị chỉ-huy khác nhau. Ông trưởng ty sẽ phân vân trong các trường hợp :

- Nếu có hai chỉ-thị mâu thuẫn nhau.
- Nếu hai chỉ-thị trên bất buộc phải thi-hành ngay thì phải thi hành chỉ-thị nào trước.

Vấn đề đặt ra ở đây là sự giảm sút uy tín quyền hành của người ra chỉ-thị mà không được thi-hành. Đây là sự khó khăn của các vị chỉ-huy ty sở chuyên môn ở địa phương. Có lẽ nhận thấy sự khó khăn này, thông tư số 001a/ttp/vp ngày 24-10-68 của văn-phòng phủ thủ-tướng đã ấn-dịnh phạm-vi quyền hạn của vị tỉnh-trưởng đối với các ty chuyên-môn, các chỉ-thị sẽ được ban hành trong phạm vi này, do đó, sẽ giảm thiểu các trường hợp xung đột về quyền ra chỉ-thị cho các ty chuyên-môn.

ĐOẠN III . NGUYÊN TẮC VỀ PHẠM VI KIỂM SOÁT

1 . NGUYÊN TẮC PHẠM VI KIỂM SOÁT

Theo nguyên-tắc này, kiểm-soát là một phạm vi hết sức giới hạn vì :

- Trí óc người chỉ-huy có giới hạn.
- Kiến thức người chỉ-huy chỉ đạt đến một mức độ nào đó thôi.
- Giới hạn bởi khả-năng của vị chỉ-huy và thời gian hành sự.

Do đó có nguyên tắc về việc hành sử quyền - hành như sau "Một người chỉ-huy có thể trực tiếp chỉ-huy một số người rồi các người ấy lại điều khiển các người khác". Ở đây công việc chỉ-huy có thể được hiểu như công việc kiểm soát. Nguyên-tắc này đã đưa đến một vấn nạn là : số lượng nhân-viên được coi là lý tưởng cho việc kiểm soát phải nằm ở mức độ là bao nhiêu trước khi nó trở thành quá lớn đối với khả-năng của vị chỉ-huy tổ-chức đó.

2 . GIỚI HẠN LÝ TƯỞNG CHO NGUYÊN TẮC KIỂM SOÁT .

Tùy theo từng thời kỳ, từng quan điểm khảo hướng mà con số được chọn đã xê dịch lên xuống và biến thành một trò chơi lý thú về các con số :

a) Hệ-phái cổ điển : gồm các hành-chánh gia đại-biểu như Frederic Winslow - Taylor, Franck Gilbreth, Henry Laurence Gantt, Henry Fayol ... hệ phái này đặt khảo hướng trên các căn bản khách quan (như sự tổ-chức, kiểm soát qua hệ thống chính thức, các động lực kinh-tế, vật-chất ...).

Theo hệ phái này thì không nên để một nhân viên kiểm soát trực tiếp quá nhiều người. Con số tối đa là 5 hay 7 người. Theo quan điểm này thì một viên chức chỉ huy mà được quyền kiểm soát quá nhiều người thì có thể sẽ có quá ít thời giờ đối với một trong những người đó và toàn thể hoạt-dộng mà ông ta chỉ huy. Hoặc có thể ông ta sẽ bị ràng buộc quá đáng về vấn đề kiểm soát (vì con số thuộc viên quá đông) đến nỗi không có thời giờ để lo lắng cho các trách-nhiệm khác như thảo kế hoạch, cải thiện điều hành chính-sách. Đó là chưa nói đến việc liệu ông ta có còn đủ tâm-trí và thời giờ để suy nghĩ rõ ràng trong việc quyết-định hay thi hành các phán đoán.

Con số này đã gặp nhiều chỉ trích và bị cholar quá cứng rắn không xác thực. Ông J.D. Millett phê bình : "Những quan điểm này xem ra căn cứ trên sự tôn kính những đặc-tính huyền-bí của con người hơn là dựa trên những bằng chứng cụ thể". Đặc tính huyền bí mà ông Millett muốn đề cập ở đây là luật chia 3 và 7. (12)

b) Hệ-phái tác-phong - giao-tế nhân-sự : gồm các hành-chánh gia đại-biểu như Elton Mayo, Roethlisberger, Chester Barnard, Simon, Maslow khảo hướng của hệ phái này linh-dộng hơn và có tính cách nhân bản, đặt căn cứ lý luận trên các yếu tố tâm-lý xã-hội, giao-tế, nhân sự...

(12) J.D. Millett, Nghệ Thuật Quản Đốc, Việt Nam Thông Dịch Xã dịch, 5Saigon : Công Đản, 1959) trang 165.

Theo quan điểm của khảo hướng này, thì con số nhân-viên thích hợp để kiểm-soát không thể xác định là bao nhiêu nó còn tùy thuộc vào yếu tố nhân-bản và công việc. Họ chủ-trương nguyên tắc "It all depends" (còn tùy). Họ cho rằng một vài kiểm soát viên có thể xử-dụng một con số nhân viên lớn hơn những người khác mà không hề làm mất đi một giai đoạn nào trong công-tác hay làm phát sinh một thiếu sót hoặc khủng hoảng nào. Theo Ordway Tead thì số - lượng nhân-viên để kiểm soát này không thể bị giới hạn vào những con số như trên. "Dù cho có những quan điểm gần đây của một vài tác giả mà con số này phải bị giới hạn vào khoảng 5 hay 6 người thì thông thường ý kiến tốt nhất là mỗi tình trạng dẫn hướng phải được phân-tích và đối chiếu với văn - thực riêng của mỗi tình trạng và không có một vài qui tắc nào có thể được đề ra (13) và đây cũng là ý kiến của Edward C. Schleh: (14) "Nếu một quản-trị-viên và những người giám sát của y được đề cử theo mục tiêu công việc thì số người mà họ có thể kiểm-soát phải gia-tăng".

Trong thực tế, theo khảo hướng này, nguyên - tắc phạm vi kiểm soát phải tùy thuộc 3 yếu tố :

a. Bản chất công việc :

Nếu bản chất công việc đồng đều thì văn - đề kiểm soát sẽ dễ dàng, phạm vi kiểm soát có thể nói rộng. Trái lại trong các công-việc có bản chất bất đồng đều, sự kiểm soát sẽ khó khăn và phạm vi kiểm soát bị thu hẹp lại.

b. Thời gian kiểm-soát :

Nếu thời gian kiểm soát dài, vị chỉ huy có thể kiểm soát được nhiều người. Ngược lại nếu thời gian kiểm-soát có hạn, phạm-vi kiểm soát sẽ bị giới hạn theo.

c. Không gian kiểm soát :

Nếu các thuộc viên dưới quyền ở rải rác không tập trung vào một chỗ, thì sự kiểm soát sẽ bị phân tán, do

(13) Marshall Dimock et Al, 'Public Administration'. 4th, ed. (New York: Holt, Rinehart and Winston Inc. 1969)- tr 355

(14) Ibid

đó phạm-vi kiểm-soát phải giới hạn lại trên một số ít hơn là trong trường hợp các thuộc viên tập trung vào một chỗ.

*
* * *

Tóm lại, kiểm soát không phải là một vấn đề đơn thuần giản dị về mặt kỹ thuật. Tuy nhiên nếu muốn đạt được một hiệu năng thích đáng, sự kiểm soát còn cần phải huy-động tới một số các yếu tố : Quyền-hành, cơ-cấu tổ - chức, phạm vi hành sự...

Đó là sự phức tạp về khía cạnh lý thuyết. Riêng về phương diện thực-hành, vấn đề kiểm soát cũng có những hình thái khác nhau và phức tạp không kém.

CÁC HÌNH THỨC KIỂM SOÁT

Kiểm-soát tự nó đã trở thành một động tác quan-trọng trong lãnh vực quản-trị. Ngày nay nhiều hành-chính gia nổi tiếng thường có khuynh hướng sử dụng hai danh từ "kiểm soát" (control) và "hành chánh" (administration) với cùng một ý nghĩa như nhau. Giữa hai danh-từ này có một sự tương đồng và có thể hoán chuyển cho nhau được mà không tạo một rắc rối nào. Hành chánh tức là kiểm soát và kiểm soát tức là hành chánh. Hai yếu tố này có tính cách song hành. Một tổ-chức chỉ thực sự hợp lý khi có sự hoạt-dộng song hành của hai động-tác này. Nói rõ hơn, bất cứ trong lãnh vực nào cũng đều đòi hỏi vấn đề kiểm soát. Từ đó vấn đề kiểm soát đã trở nên đa diện, thiên hình vạn trạng nào là: kiểm soát kế hoạch, kiểm soát tổ-chức, kiểm soát nhân-viên, kiểm soát tổn phí, kiểm soát thường xuyên.

Trước một số quá nhiều các loại kiểm soát phức-tạp như vậy, làm thế nào để phân loại. Ở đây hai tiêu chuẩn rõ ràng và giản dị nhất sẽ dùng để thực hiện việc phân loại, đó là :

- Tiêu chuẩn hình thức.
- Tiêu chuẩn nội dung.

Nhưng trước khi đi vào công việc sắp xếp, phân-loại, thiết tưởng nên có một cái nhìn tổng quát hơn trên

khu vực mà chúng ta sắp đi đến. Theo sự thừa nhận thông dụng nhất sau nhiều cuộc bàn cãi của các hành chính gia tên tuổi, thì có hai loại kiểm soát chính yếu : (15)

- Loại I : Kiểm soát nội bộ, là đề tài của luận văn này.
- Loại II : Kiểm soát ngoại lai. Đây là công cuộc kiểm soát dân chủ (democratic control).

Có một sự khác biệt chính yếu giữa hai loại này là trong hai loại kiểm soát thứ nhất (kiểm soát nội bộ) thì sự kiểm soát được thực hiện do chính thượng cấp hoặc vị giám sát của cơ-quan đó. Trong khi loại kiểm soát thứ II (kiểm soát ngoại lai) được hành sử một cách trực tiếp bởi dân chúng qua hình thức công luận, báo chí... bởi cơ-quan lập pháp và cơ-quan tư pháp (các tòa án). Loại này nhằm kiểm soát tính chất hợp pháp, hoạt-động và trách nhiệm của các công-sở đối với công cuộc phát triển dân chủ.

TIẾT I

SỰ PHÂN LOẠI TRÊN TIÊU CHUẨN HÌNH THỨC

Về loại này có 3 hình thức chính yếu :

ĐOẠN I : HÌNH THỨC KIỂM SOÁT NHA LẠI (BUREAUCRATIC)

Thế nào là một hệ thống kiểm soát nha lại, theo nhà xã-hội kinh tế học Đức Max Weber phân tích thì bản chất chính yếu của một hệ thống nha lại có thể bao gồm trong ba điểm :

- Vô cá tính : hệ thống được xây-dựng trên bản chất vô cá tính của luật lệ. Các nhân-viên trong tổ-chức cứ quy chiếu vào luật lệ mà làm. Sự tham dự của cá nhân rất ít vào hoạt-động của tổ-chức.

- Hệ cấp quyền hành cứng rắn : Hình ảnh kim tự tháp quyền hành và xử-dụng quyền thượng cấp là biểu tượng của tính chất này.

(15) Dimock et AL, Public Administration, Revised Edition, Third Printing New York : Rinehart and company Inc., 1960) tr. 425

- Nhân-viên trong tổ-chức làm việc với tính cách một đơn-vị máy móc trong tập thể, bị chi phối bởi quy chế ấn định trước. Họ không có quyền sở hữu nào trên các phương-tiện của tổ-chức.

Đây là hình thức kiểm soát có tính cách quy mô, áp dụng trong các tổ-chức có kích thước lớn. Hình thức này bị trói buộc nặng nề vào bản giấy các vị chỉ huy, vào các báo cáo và tờ trình của thuộc cấp. Một điểm quan trọng nữa là hình thức kiểm soát này ít có dịp để vượt qua các chỉ-thị, mệnh lệnh và chương trình công-tác hàng ngày. Loại này thông dụng ở cấp hành chính trung ương. Tại địa phương vì công việc tương đối ít nên các vị chỉ huy không cần phải dùng tới loại kiểm soát này, tuy nhiên ở cấp tỉnh, ông tỉnh trưởng cũng thường sử dụng tới hình thức kiểm soát này khi mà công việc các ty sở trong quản hạt quá bề bộn.

ĐOẠN II . HÌNH THỨC KIỂM SOÁT KHỦNG HOẢNG (CRISIS)

Hình thức này năng động hơn, có tính cách giai-đoạn và đáp ứng; loại kiểm soát này được dùng cho các cuộc khủng hoảng hay các trường hợp khó khăn đặc biệt của công việc. Sự kiểm soát này do đó thiếu hẳn tính cách quy mô và lâu dài của sự hoạch định. Một sự quản trị hợp lý đòi hỏi vị chỉ huy phải chú ý và nhấn mạnh đồng đều lên các mục tiêu; trong khi loại kiểm-soát này chỉ nhấn mạnh vào một giai-đoạn (bị trở ngại) của công việc và chú tâm vào đó, đến nỗi các giai-đoạn khác bị chệnh mảng. Vì vậy, nếu áp dụng riêng rẽ, hình thức này sẽ gây thiệt hại cho toàn thể công việc. Trong thực tế, vị chỉ huy thường chỉ sử dụng loại kiểm soát này đi kèm với các hình thức kiểm soát căn bản khác (loại thư lại hay chiến lược). Hình thức kiểm soát này tạo một tâm lý thuận lợi nơi nhân viên bị kiểm soát và có lợi điểm là giải quyết nhanh chóng và hoàn bị các khó khăn trong công việc (được chọn làm đối tượng để kiểm soát) vì các

phương tiện và nỗ lực đều được tập trung tối đa vào cuộc kiểm soát này.

ĐOẠN III . HÌNH THỨC KIỂM SOÁT CHIẾN LƯỢC .

Đây là hình thức tương đối hoàn hảo hơn hai loại trên. Theo các tác giả chuyên về vấn đề quản-trị thì hầu như tất cả các hành chánh gia đều đồng ý rằng loại kiểm-soát chiến lược này có hiệu quả và đáng được ưa chuộng hơn hai loại trên (16)

Trong khi hình thức kiểm soát khủng hoảng có tính cách chiến thuật nhằm vào một mục đích nhất thời, hạn hẹp thì loại kiểm soát chiến lược có một tầm hoạt-động qui-mô và rộng rãi hơn. Nó nhắm đến một mục tiêu tối hậu. Trong suốt diễn tiến của một cuộc kiểm soát, các vị chỉ-huy có thể thay thế, sửa đổi, hoán chuyển các yếu tố trong lãnh-vực kiểm soát thế nào để phù hợp với nhu cầu và bản chất công việc đang tiến đến một kết quả cuối cùng tốt đẹp. Vì vậy mà hình thức kiểm soát này có tính cách linh động, mềm dẻo và qui mô, là những điểm cần thiết cho một hệ thống kiểm-soát hữu hiệu. Điểm chúng ta cần biết là ý nghĩa của danh từ chiến lược. Chiến lược được xem như một nghệ thuật dự liệu và điều khiển rộng lớn. Chính vì vậy mà hình thức kiểm soát này đòi hỏi một sự suy nghĩ cân nhắc chính chắn về các mục tiêu. Một kiểm soát viên chiến-lược phải thấy kế hoạch trải ra như thế nào, ông ta phải dự liệu những phối-hợp có thể xảy ra trong tương lai, chính vị chỉ huy điều-khiển công việc kiểm soát chứ không phải công việc kiểm-soát điều khiển ông ta như ở hai hình thức trên. Cũng vì vậy mà sự hữu hiệu của hệ thống kiểm soát chiến lược lệ thuộc phần lớn vào khả-năng và cá tính của vị chỉ-huy.

(16) Dimock et AL, 4th Edition, op-cit. tr 362

TIẾT II

SỰ PHÂN LOẠI TRÊN TIÊU CHUẨN NỘI DUNG

Theo tiêu chuẩn nội dung, các loại kiểm soát có thể phân làm hai :

- Loại 1 : Các loại kiểm-soát có nội dung liên quan đến công việc.
- Loại 2 : Các loại kiểm-soát có nội dung liên quan đến nhân-viên.

ĐOẠN I . CÁC LOẠI KIỂM SOÁT VỀ CÔNG VIỆC .

Về công việc, có hai yếu tố phải kiểm-soát đó là phẩm chất và số lượng các công việc.

1. Kiểm soát về phẩm chất công việc : Loại kiểm soát này khó thực hiện vì tính chất trừu tượng và bất khả định của phẩm chất. Phẩm chất này chẳng những tùy thuộc vào các tiêu chuẩn, đơn-vị đo lường khách quan mà còn bị ảnh hưởng bởi cảm quan của vị chỉ-huy. Để tránh khó khăn này, người ta đã cố gắng thiết định những tiêu chuẩn để đo lường tương đối khách quan và cụ thể. Trong thực tế khi kiểm soát về mặt phẩm chất của công việc, vị chỉ-huy thường sử dụng ba tiêu chuẩn sau :

(a) Kiểm soát về sự phối hợp các yếu tố :

Một công việc là công-trình phối hợp của nhiều thành tố, kết quả công việc tùy thuộc vào sự phối hợp này. Vị chỉ huy sẽ kiểm soát :

- Chất liệu các yếu tố được sử dụng : tình trạng phẩm chất như thế nào ?

- Thời gian sử dụng : có thích đáng không ? Sự thích đáng này ấn định mức độ phẩm chất kết quả công việc. . Để kiểm soát các đơn-vị thời gian dùng vào công tác vị chỉ-

huy có thể dùng phương pháp P.E.R.T Chart hay CPM (viết tắt của P.E.R.T : Program Evaluation and Review Technique; Kỹ-thuật lượng giá duyệt xét chương trình. C.P.M : Critical Path Method : phương pháp khúc tuyến hay giới tuyến). Để kiểm soát sự xử-dụng hoặc phối hợp yếu tố thời gian với yếu tố khác vị chỉ-huy sẽ dùng kỹ-thuật đồ biểu Gantt. (2 bis)

- **Tồn phí thực hiện** : yếu tố tồn phí cũng ảnh hưởng đến việc thẩm định giá trị công việc. Cùng một công việc nếu có hai hay nhiều phương pháp để thực hiện, thì phương pháp nào đạt tới kết quả với một tồn phí nhẹ nhất thì được coi là có hiệu năng nhất.

(b) **Kiểm soát về những lỗi lầm trong công-tác**: Một công việc cũng như một chiếc huy chương nghĩa là có đủ bề mặt và bề trái của nó. Bề trái của công việc bao gồm các sơ xuất, lầm lỗi trong khi thực hiện. Sự lầm lỗi tất nhiên phải có không ít thì nhiều trong một tiến trình công việc. Vấn đề đặt ra ở đây là cần phải thẩm định chính xác mức độ sai lầm cũng nghiên cứu các biện pháp cải thiện thích nghi hơn là đặt nặng vấn đề chế tài.

(c) **Kiểm soát về phản ứng của dân-chúng đối với các dịch vụ được cung cấp** : Mức độ hài lòng, thân thiện của công chúng sẽ giúp vị chỉ-huy thẩm lượng giá trị các công việc trên.

2. Kiểm soát về số lượng công việc : Công-tác này nhằm kiểm soát số lượng công việc thực hiện được, tức là năng suất của công việc. Năng suất này được tính theo tỉ lệ giữa số lượng công tác đã thực hiện với mẫu mực công năng, tức tiêu chuẩn về số lượng công-tác đã được dự trù :

$$R = \frac{B}{P} = \frac{X}{Y} \quad (17)$$

R : Năng suất

P, Y : Các chuẩn thức đã định trước.

B, X : Số công việc thực hiện được.

(2bis) Các đồ biểu này sẽ được trình bày chi tiết trong Chương III tiết II, đoạn IV.

(17) **THẬN, LÊ VĂN**, Tổ chức và phương pháp (Saigon : HVQCHC, Rcnéo, 1973), trang 150

Ví dụ : hai thư ký được giao cho nhiệm-vụ đánh máy. Vị chỉ-huy đặt tiêu chuẩn số lượng phải thực hiện là 700 giòng trong một ngày (7 giờ). Thư ký A đánh được 240 giòng, thư ký B đánh được 560 giòng. Năng xuất hai người được tính ra như sau :

$$A \quad R = \frac{240 \times 100}{700} = 34,3 \%$$

$$B \quad R = \frac{560 \times 100}{700} = 80 \%$$

ĐOẠN II . CÁC LOẠI KIỂM SOÁT VỀ NHÂN VIÊN

Để kiểm soát nhân-viên, vị chỉ-huy phải chú ý tới hai bình diện sau :

(a) Kiểm soát về khả-năng của nhân-viên :

Điều dĩ nhiên là không phải bất cứ nhân viên nào cũng đầy đủ khả-năng trong công việc được giao - phó. Trong một nhóm nhân-viên, thế nào cũng có người này khả-năng hơn người kia. Riêng đối với từng nhân-viên một thì cũng tùy ban chất công việc được giao phó mà khả-năng của người này tăng hoặc giảm. Do đó vị chỉ huy phải thường xuyên kiểm soát để điều chỉnh mức độ khả-năng của mỗi nhân-viên. Phương pháp thông dụng nhất được dùng là phương pháp lượng giá nhân-viên, phương pháp ấn-định mẫu mực công năng v.v..

(b) Kiểm soát về tình trạng làm việc của nhân viên:

Vị chỉ huy sẽ phải kiểm soát về hai phương diện :

- Kiểm soát về sự chuyên-cần : Sự chuyên-cần có thể được lượng giá qua việc đi làm đúng giờ hoặc số giờ vắng mặt tại công sở. Vị chỉ huy có thể lập bản phân công để kiểm soát sự chuyên-cần của nhân-viên và đồng thời cũng để phân phối hợp lý công-việc cho nhân-viên. Lập bảng phân công vị chỉ-huy sẽ tránh được tình trạng người này thì làm quá nhiều còn người kia thì làm quá ít; sự kiện này sẽ đưa tới một tâm lý không thuận lợi nơi nhân-viên trong nỗ lực gia tăng sự chuyên-cần của họ. Bảng phân-công gồm các bản như sau :

- . Bảng kê phân vụ của mỗi nhân-viên.
- . Bảng kê hoạt-động của đơn-vị.
- . Bảng phân công.

Bảng phân công giúp vị chỉ-huy kiểm soát rõ ràng hoạt-động của đơn-vị cùng sự tham gia của mỗi người vào từng hoạt-động.

- Kiểm soát về thời gian thực sự làm việc : ở công sở có một hiện tượng thường xảy ra đó là sự phí phạm thời giờ, một nguyên-nhân đưa đến sự sút giảm hiệu năng của công việc. Sự phí phạm có thể một phần do ở các dụng cụ và 1 phần lớn bắt nguồn từ thiện chí làm việc của nhân-viên (ví dụ : đi trễ về sớm, di chuyển vô ích, nói chuyện gẫu, đọc báo, rửa mặt, rửa tay). Do đó vị chỉ-huy phải kiểm soát chặt chẽ vấn đề này, sự kiểm soát có thể đi đôi với các biện pháp cải-thiện :

- Sắp xếp lại phòng ốc (đối với trường hợp di chuyển vô ích).
- Trừ lương, căn cứ vào số giờ đi trễ hay về sớm. Biện pháp này thường thấy ở các sở làm của người Hoa-Kỳ.
- Kiểm soát thời gian vắng mặt tại bàn giấy bằng cách mỗi lần ra khỏi phòng, nhân-viên phải ghi tên, giờ phút ra, giờ phút trở lại.

Như vậy, tổng quát các hình thái kiểm soát có thể được phân làm hai loại chính yếu : Hình thức kiểm soát nội bộ và hình thức kiểm soát ngoại lai. Riêng trong hình thức kiểm soát nội bộ, người ta có thể còn phân chia thành hai nhóm căn cứ trên hai tiêu chuẩn hình thức và nội dung.

Để thực hiện những hình thức kiểm soát này, (nội bộ) các vị chỉ huy hữu trách tại địa phương sẽ phải sử dụng đến một số các phương pháp, sẽ được đề cập trong chương kế tiếp.

*
* *

CHƯƠNG III

PHƯƠNG PHÁP KIỂM SOÁT

CHƯƠNG I

CÁC GIAI ĐOẠN CỦA MỘT CÔNG VIỆC KIỂM SOÁT

Các phương pháp kiểm-soát thì rất nhiều. Mỗi công việc, mỗi mục tiêu đều có những phương pháp khác nhau. Tuy nhiên có một điểm tương đồng giữa các phương pháp trên : đó là các thủ tục thi hành, các phương pháp kiểm-soát khác nhau nhưng khi đem ra thi-hành đều phải đi qua 3 giai đoạn; đặt mức, ước lượng thành tích và sửa chữa sai lệch.

ĐOẠN I . GIAI ĐOẠN ĐẶT MỨC

Mức này là những mẫu mực công năng hay những tiêu-chuẩn kiểu mẫu. Từ sự kiểm soát và đo lường công việc người ta rút ra được những mức này. Các vị chỉ huy có nhiệm-vụ kiểm soát sẽ sử dụng các mức này để làm đơn-vị căn bản đo-lường những kết quả thực hiện hoặc sự thi-hành công việc. Các mức này có thể căn cứ trên hai khu vực nhập lượng và xuất lượng của công việc.

1. Mẫu mực thành tích : Đây là khu vực xuất lượng của công việc. Mẫu mực thành tích này là số lượng dịch vụ được sản-xuất, tốc độ công việc trong cơ sở hoặc các khả-năng cá biệt của nhân viên. Ví dụ : ấn định số hồ sơ phải giải quyết trong một ngày, một tuần hay một tháng. Ấn định số trang đánh máy trong một ngày cho các thư ký đánh máy.

2. Diễn trình hoạt-động của công việc : đây là khu vực nhập lượng của công việc. Vì việc đo lường kết quả có phần khó khăn trong việc ấn định phẩm và lượng nên người ta thường ấn định mẫu mực trên các yếu tố nhập lượng : phương pháp làm việc, tổ-chức công sở, các phương tiện vật chất..

Việc đặt mức cho công việc là điểm then chốt trong công việc kiểm soát. Vị chỉ huy chắc chắn là không đủ thì giờ để đích thân theo dõi thường xuyên công việc trong cơ quan vì ông ta còn có nhiều việc quan trọng hơn ở cấp bậc tham mưu. Do đó, với các mức được đặt ra, ông ta có thể kiểm soát dễ dàng bất cứ lúc nào, và công việc kiểm - soát lại có thể được thực hiện một cách mau lẹ.

ĐOẠN II. GIAI ĐOẠN ƯỚC LƯỢNG THÀNH TÍCH

Trong giai đoạn này người ta lần lượt áp dụng nhiều kỹ-thuật : theo dõi, phân tích, phê bình và so sánh kết quả nhận được với mức đã đặt :

1. Theo dõi : Là công việc do chính vị chỉ huy hay các viên chức được ủy quyền đích thân thực hiện. Sự kiểm-soát giáp mặt này có mục đích để điều chỉnh kịp thời những trở ngại và ghi nhận những điểm khúc mắc rắc rối trong công việc để đưa sang giai đoạn phân tích và phê bình.

2. Phân tích và phê bình : các dữ kiện nhận được từ công tác theo dõi sẽ được lần lượt phân tích để tìm - hiểu những nguyên nhân cùng mức độ sai lệch trở ngại v.v.....đi kèm với việc phân tích là sự phê bình nhận xét để tìm hiểu thực chất của các điểm trở ngại sai lệch trên hầu đưa đến một sự so sánh chính xác.

3. So sánh với mức thành tích : đây là giai đoạn đ ứ c kết, lượng giá. Kết quả việc so sánh sẽ cho ta thấy ngay kết quả của những công-tác đã thực hiện.

ĐOẠN III . GIAI ĐOẠN SỬA CHỮA .

Đây là giai đoạn tích cực nhất của công việc kiểm soát. Giai đoạn phân dưỡng. Mục đích của sự sửa chữa là để thích hợp hóa hoạt-động của cơ-quan với kế-hoạch dự-định. Tùy theo mức độ nặng nhẹ của sự sai lệch mà hai biện-pháp sửa chữa sẽ được áp dụng :

1. Biện pháp sửa chữa cấp thời : Có những khó khăn đòi hỏi phải sửa chữa cấp thời không thể để lâu được. Ví dụ: trường hợp tiếp cư đồng bào nạn nhân chiến cuộc tại Khánh Hòa. Trong tháng 4 và 5/72 chiến cuộc bộc phát dữ dội, hàng ngàn đồng bào từ các tỉnh Pleiku, Kontum, Banmethuot, Quy-Nhon đã đổ xô đến ty nạn tại thị xã Nha Trang thuộc tỉnh Khánh Hòa. Số trại tiếp cư được thiết lập lên đến 42 trại, chứa khoảng 30.000 người. Tòa Thị chính Nha Trang lo việc tiếp cư và Ty Xã Hội lo việc tiếp tế phẩm vật cứu trợ. Trước cơn số nạn nhân chiến cuộc quá đông đảo này, số nhân viên của tòa Thị Chính và Ty Xã Hội không đủ để cung cấp các dịch vụ cứu trợ. Đây là một khó khăn cấp thời và vì tính cách cấp thiết của vấn đề cứu trợ nên việc điều chỉnh đòi hỏi phải được thực hiện ngay. Để giải quyết, hai Tòa Thị Chính Nha Trang và Hành Chánh Khánh Hòa phải trưng dụng một số lớn nhân viên của các ty sở chuyên môn trong tỉnh hạp để bù đắp vào chỗ thiếu hụt nhân viên kể trên.

2. Biện pháp sửa chữa từ căn bản : Đối với những khó khăn không đòi hỏi phải giải quyết tức thời thì nên xử dụng một thời gian dài hơn để tìm hiểu nguyên do sửa chữa tận gốc. Ví dụ : việc xử dụng không hợp lý thời giờ trong công sở. Vị chỉ huy cơ quan phải đề tâm nghiên cứu nguyên do : sự lãng phí này có thể do việc thiết trí bàn ghế tủ kê không hợp lý, những di chuyển vô ích trong giờ làm việc v.v....

Việc sửa chữa này đòi hỏi một kế hoạch qui mô, một sự kiên tâm trường kỳ của viên chức chỉ huy.

Ngoài ra còn có những công việc đòi hỏi phải thực hiện cả hai biện pháp sửa chữa cấp thời và căn bản. Thường thường các vị chỉ huy chỉ áp dụng được những biện pháp sửa chữa cấp thời, còn biện pháp sửa chữa từ căn bản thường bị lãng quên. Lý do là sự bận rộn của công việc hành chính thường nhất trong ty sở hoặc vì tính cách cấp thiết của các vấn đề khác làm lu mờ nhu cầu được sửa chữa đó.

TIẾT II

CÁC PHƯƠNG PHÁP KIỂM SOÁT

Để kiểm soát, các vị chỉ huy tại địa phương đã áp dụng nhiều phương pháp khác nhau. Các phương pháp này có thể được biến chế thành nhiều hình thái đặc thù tùy theo sáng kiến mỗi vị chỉ huy và tùy bản chất công việc hay môi trường thực hiện. Tuy nhiên, tổng quát các phương pháp này có thể phân làm ba nhóm để xử dụng cho từng giai đoạn công việc. Sau đây là những phương pháp thông dụng và điển hình nhất :

- + Các phương pháp kiểm soát áp dụng cho giai đoạn trù-hoạch công việc :
 - Phương pháp chấp thuận các dự án
 - Phương pháp lượng giá nhân viên
 - Phương pháp ngân sách.
- + Các phương pháp kiểm soát áp dụng cho giai đoạn thi-hành công việc :
 - Phương pháp đồ biểu

+ Các phương pháp kiểm soát áp dụng cho giai đoạn kiểm nhận kết quả công việc :

- Phương pháp báo cáo
- Phương pháp xử dụng các buổi họp.

Sự phân chia thành ba nhóm này có tính cách tương trung. Trong thực tế các phương pháp này có thể được dùng một cách mềm dẻo hơn nghĩa là phương pháp của nhóm này có thể dùng cho nhóm khác. Ví dụ : phương pháp báo cáo có thể dùng vào giai đoạn thi hành công tác để kiểm soát diễn tiến công việc, hoặc phương pháp các buổi họp có thể dùng vào giai đoạn trừu hoạch các công việc.

ĐOẠN I . SỰ CHẤP THUẬN CÁC DỰ ÁN .

Hoạt động hành chánh ở địa phương không chỉ thu hẹp trong những dịch vụ hành chánh ở văn phòng. Phạm vi hoạt-động này có thể lan tràn ra các khu vực khác quy mô và rộng rãi hơn. Thường thường đây là những hoạt-động nhằm thực hiện những chương trình tự túc phát triển xã, chương-trình chỉnh trang thành phố, kế hoạch xây đập dẫn thủy v.v kiểm soát sự thực hiện các dự án hoạt-động này là một điều cần thiết vì :

- Kiểm soát để thẩm lượng chương trình thực hiện có đạt những mục tiêu và kiểu mẫu đã ấn định hay không.
- Kiểm soát về phương diện trừ định tổn phí thực - hiện coi có hợp lý không.

Sự kiểm soát này phải thực hiện như thế nào ?

Thông thường một kế hoạch bao gồm nhiều sự án nhỏ. Trong các dự án này các thuộc viên có một thẩm quyền thi-hành rộng rãi vừa phải miễn sao đi đúng đường lối đại cương của kế hoạch. Các thuộc cấp có thể được ủy quyền sáng kiến thiết lập dự án sao cho hợp lý.

Vấn đề kiểm soát được đặt ra ở giai đoạn này, cấp chỉ huy có thể đề :

- Thuộc cấp hoàn toàn tự do trong việc thiết - lập và thực hiện các dự án, miễn sao tổn phí thực hiện được dự trù không quá mức ấn định.

Hoặc là cấp chỉ huy chỉ đóng vai trò kiểm nhận các dự án công tác và buộc thuộc cấp phải trình bày rõ những lý do thành lập dự án. Trong trường hợp này cấp chỉ huy sẽ kiểm soát xem mức độ phối hợp, mức độ tổn phí trong dự án. Vì chỉ huy có thể dùng các dự án này như là tiêu chuẩn để kiểm soát bất cứ lúc nào sự thi hành của thuộc cấp. Ví dụ: trong những chương trình tự túc phát triển phòng khám tại đô thành Sài Gòn, Quận 8 được cấp một ngân khoản 14.427.800\$. Ngân khoản của chương trình được thông báo cho các phường trưởng. Các vị này sẽ tổng kết nhu cầu phát triển trong phường khám, phối hợp lại theo thứ tự ưu tiên để thiết lập các dự án trong phạm vi ngân khoản trên. Các phường lần lượt thiết lập các dự án tráng cement, đổ đất, đặt công, xây lớp học, tu sửa đình... Quận 8 (Ông quận trưởng và các viên chức liên hệ thăm chuyện) đã theo dõi việc lập hồ sơ các dự án. Đối với những dự án có tổn phí lên quá 100.000\$ thì quận chuyển lên Đô trưởng để duyệt ý. Quận trưởng cũng đã theo dõi các giai đoạn thực hiện và chứng minh kết quả, với sự kiểm soát hợp lý này, chương trình tự túc phát triển phòng khám ở quận 8 đã tiến triển tốt đẹp nhiều dự án đã được hoàn thành và số tổn phí thực hiện vừa đúng với ngân khoản được trợ cấp.

+ Bảng tổng kết chương trình tự túc phát triển phòng khám tại quận 8 trong năm 1970. (18)

(18) CHÁNH, LA QUỐC - "Việc điều hành Hành chánh tại một quận và phường Đô thành" (Saigon : HVQGHC, Luận Văn Đốc Sự 16, 1971) tr 29.

Phường	Trảng cement	Đo đất	Đặt cống	Cầu Vệ Sinh	Lớp học	tu sửa đình
Rạch Ông	1.640m ²	7.322m ³	1.160 c ^g	∅	∅	∅
Chánh Hưng	200-	3.293-	82 -	∅	7lớp	∅
Hưng Phú	1.345-	200-	354 -	3 cái	3lớp	∅
Xóm Củi	2.238-	∅	495 -	∅	∅	1
Bình An	1.239-	∅	277 -	3 cái	∅	∅
Tổng Cộng	6.662m²	10.815m³	2.376 c^g	6 cái	10lớp	1 cái

Kết quả về mặt tổn phí :

- Ngân khoản được cấp : 14.427.800\$
- Ngân khoản được sử dụng: 14.427.781\$

Sai biệt : 00.000.019\$

1. Ưu, khuyết điểm của phương pháp này :

+ Ưu điểm : có dịp nhận xét nhân viên có hay không hiểu mục tiêu tổng quát của kế hoạch.

- Có thể chỉnh đốn kịp thời nếu :

a)1. Thuộc viên (chứng tỏ qua các dự án đệ trình) không thông hiểu đường lối chung của kế-hoạch.

a)2. Kế hoạch có những điểm bất thích hợp với hoàn cảnh địa phương.

- Yên tâm cho ban hành những chỉ thị đại cương vì vị chỉ huy còn có dịp duyệt xét những dự án thi hành.

+ Khuyết điểm : mất nhiều thì giờ, vị chỉ huy sẽ tốn một số lớn thì giờ để kiểm nhận, nghiên cứu và theo dõi các dự án này.

- Số lượng giấy tờ sẽ tăng nhiều qua các hình thức báo cáo hồ sơ chứng minh...

- Chúng tôi không đủ tự tin ở khả năng làm cho thuộc cấp thông hiểu đường lối mục tiêu chung.

- Không tin ở sự trung thành và khả năng của thuộc cấp.

Giải pháp được đưa ra sau đây là dung - hoà giữa giới hạn kiểm soát của thuộc cấp và mức độ rộng rãi trong thẩm quyền thi hành (+ thiết lập) dự án của thuộc cấp. Ta sẽ có những nguyên tắc đại cương như sau :

- Ủy quyền giới hạn : cấp chỉ huy chỉ nên ủy quyền một cách giới hạn cho thuộc viên trong việc cứu xét thực - hiện dự án này. Ngoài giới hạn này, cấp chỉ huy nên thân - hành cứu xét lấy.

- Kiểm soát chặt chẽ đối với những viên chức mới nhận việc (như tân xã trưởng ...) vì những vị này chưa thạo việc, mức độ tin cậy chưa đạt đến chỗ có thể thả lỏng sự kiểm soát. Nhưng đối với những viên chức lâu năm trong nghề, thạo việc, cấp chỉ huy có thể bớt hẳn sự kiểm - soát hay chỉ kiểm soát lấy lệ.

- Phương pháp này có thể được áp dụng tốt đẹp khi số lượng công tác trong cơ quan tương đối ít, và cấp chỉ huy có khuynh hướng muốn thu hẹp phạm vi hoạt động của các đơn vị thừa hành hay muốn biểu dương uy quyền.

2. Giới hạn phạm vi kiểm soát các dự án hay căn bản pháp lý của phương pháp chấp thuận các dự án : Vấn đề được đặt ra ở đây là có phải cấp chỉ huy được toàn quyền kiểm - soát các dự án lớn nhỏ tại địa phương quản hạt hay chỉ giới

hạn trong một số nào thôi. Theo Sắc lệnh 039/SL/NV do Phủ Thủ Tướng ban hành ngày 24/4/71 (để sửa đổi các điều 5, 14, 15, 24, 42, 44 của Sắc Lệnh 198/SL/DUHC ngày 24/12/66 và Sắc Lệnh 045/SL/NV ngày 1/4/69) thì quyền duyệt y, kiểm nhận các dự án được qui định như sau :

- "Điều 14 (mới) : những quyết nghị kể sau phải được bộ sở quan duyệt y trước khi thi hành :

1. Các kế hoạch xây dựng trang bị và chương trình ích lợi công cộng trị giá trên 6 triệu (6.000.000\$)

+++ 7. Tân tạo hay tu bổ công thự của xã trị giá trên 6 triệu (6.000.000\$)

8. Tân lập hay sửa đổi kế hoạch chính trang xã.

9. Thành lập, bãi bỏ, đặt tên, sửa ranh giới, dời trụ sở xã."

- "Điều 15 (mới) : những quyết nghị kể sau phải được Tỉnh trưởng duyệt y trước khi thi hành.

1. Các kế hoạch xây dựng, trang bị và chương trình ích lợi và công cộng trị giá từ một trăm ngàn đồng (100.000\$) đến sáu triệu đồng (6.000.000\$)

+++ 7. Tân lập hay tu bổ công thự của xã từ một trăm ngàn đồng (100.000\$) đến sáu triệu đồng (6.000.000\$)

8. Khai mở đường sá và công trường định hạng đường sá và tân tạo hương lộ"...

- Riêng đối với những dự án của các ty sở chuyên môn, thì sự kiểm soát của vị tỉnh trưởng sở quan bị giới hạn nhiều. Vị này chỉ được thông báo một cách chi tiết các dự án chuyên môn mà thôi. Nếu bất đồng ý kiến, vị tỉnh trưởng có quyền bác bỏ dự án và vị trưởng ty cũng có quyền không nghe theo và trình thẳng nội vụ lên bộ sở quan. Trong trường hợp này vị tỉnh trưởng với tư cách chuẩn chi viên ngân

sách cấp tỉnh có quyền từ chối không ký lệnh xuất ngân cho các dự án; nếu dự án được sự chấp thuận mạnh mẽ của bộ sở quan, thì bộ có thể cấp thẳng tiền mặt cho ty để thực hiện dự án. Trường hợp này sẽ có hai bất lợi :

+ Ông tỉnh trưởng sẽ đương nhiên mất quyền kiểm soát đối với ty chuyên môn này vì ông ta chỉ có một quyền kiểm soát mạnh mẽ nhất là việc ký các lệnh xuất ngân, nhưng quyền này đã bị bộ chuyên môn vô hiệu hóa bằng cách cấp thẳng tiền mặt cho ty chuyên môn.

+ Ty chuyên môn sẽ bị cô lập và chính quyền địa phương sẽ làm khó dễ. Một dự án không những chỉ đòi hỏi địa phương tiện tài chánh mà còn cần đến nhiều phương tiện chuyên môn khác ở địa phương. Một khi bị làm khó dễ thì chắc chắn các dự án sẽ thất bại.

Trong thực tế, trường hợp này ít khi xảy ra vì các ông trưởng ty thường có vẻ hãi sợ trước uy lực của tỉnh trưởng nên không dám có phản ứng chống đối mạnh mẽ như trên. Và các bộ sở quan thường hỏi ý kiến và theo ý kiến của các vị tỉnh trưởng tại địa phương hơn là của vị trưởng ty thuộc bộ sở quan.

ĐOẠN II . PHƯƠNG PHÁP KIỂM SOÁT BẰNG HÌNH THỨC LƯỢNG GIÁ NHÂN VIÊN

Yếu tố nhân viên luôn luôn nắm phần chủ động trong công việc. Các kết quả đạt được tốt hay xấu đều tùy thuộc vào phẩm chất yếu tố nhân viên. Do đó vấn đề kiểm soát nhân viên mang một tính chất đặc biệt và quan trọng. Một trong những kỹ thuật được sử dụng để kiểm soát khả năng của nhân viên là phương pháp lượng giá.

Phương pháp lượng giá dùng để thẩm định khả năng của nhân viên. Sự thẩm định này có giá trị như một phương thức kiểm soát gián tiếp. Vị chỉ huy sẽ dùng phương pháp

lượng giá để nhận loại nhân viên tốt xấu và tìm hiểu khả năng của mỗi nhân viên. Vì các cuộc lượng giá thường đi tới biện pháp chế tài khen hoặc thưởng, phê điểm tốt xấu nên nhân viên sẽ cố gắng hoàn thiện tác phong làm việc của mình. Sự việc này đưa đến hậu quả là giảm bớt khó khăn cho việc kiểm soát vì nhân chất nhân viên được cải thiện.

Một cuộc lượng giá hữu hiệu phải đòi hỏi có đủ 6 nguyên tắc căn bản và 6 giai đoạn để thực hiện(19)

1. Sáu nguyên tắc căn bản để lượng giá :

(a) Phải đầy đủ, tổng hợp (comprehensive) : cuộc lượng giá phải thực hiện đầy đủ trên mỗi phương diện liên quan đến bản chất công việc của nhân viên. Một nhân viên có thể được cất giữ nhiều công việc, có thể trong một số công việc này nhân viên phạm một vài khuyết điểm nhưng trong một số công việc khác, nhân viên tỏ ra xuất sắc. Do đó khi lượng giá, vị chỉ huy phải thực hiện trên tất cả số công việc này để có một kết quả trung thực về khả năng của nhân viên đó.

(b) Phải được phân tích tỷ mỉ (analytical) : các yếu tố rút ra từ cuộc lượng giá phải được phân tích tỷ mỉ và đặt định một giá trị hợp lý. Các mức độ ưu điểm và khuyết điểm cần được xác định rõ ràng cùng tìm hiểu nguyên nhân phát sinh để có thể đưa đến biện pháp chế tài thích nghi.

(c) Phải khách quan (objective) : Cuộc lượng giá phải khách quan trung thực các ý kiến thiên lệch cá nhân, tình cảm riêng tư, thành kiến đều phải gạt bỏ ra ngoài. Một cuộc lượng giá thường nhằm đến hai khía cạnh :

- Lượng, phẩm của công việc : trong khía cạnh này, mức độ khách quan có thể giữ được dễ dàng.

- Tác phong của nhân viên : vấn đề lượng giá về tác phong của nhân viên thường bị tràn ngập tính cách chủ quan

(19) THẬN, LÊ VĂN, Op-cit tr. 170

Tác phong là phương diện trừu tượng nặng về ý thức. Sự lượng giá sẽ ảnh hưởng nhiều bởi các tín niệm về đạo đức, luân lý của cá nhân vì chỉ huy thực hiện cuộc lượng giá. Để tránh tình trạng này, vì chỉ huy nên phân tích và cụ thể hóa tính chất trừu tượng của tác phong thành từng đơn-vị nhỏ như : giảng điệu, lời nói, cử chỉ cụ thể v.v... và sẽ phê điểm trên từng đơn-vị này. Tổng cộng lại ta sẽ có giá trị tổng-hợp của tác phong một nhân-viên.

(d) Phải có tính cách cá nhân (individual) : cuộc lượng giá phải được thực hiện trên từng đơn-vị nhân-viên. Các thành tích trong quá khứ và hiện tại được dùng làm tiêu chuẩn để đo lường mức tiến bộ.

(e) Phải có tính cách hợp tác (Cooperative) : sự hợp tác của nhân-viên đối với cuộc lượng giá rất cần thiết. Cuộc lượng giá đơn phương sẽ đưa tới tình trạng quá độ, chủ quan, tạo bất mãn cho người bị lượng giá, vả lại mục đích lượng giá là để cải thiện công việc và tác phong nhân viên, do đó sự hợp tác rất cần thiết. Các điểm (ưu và khuyết) vì chỉ-huy phải thảo luận kỹ lưỡng với nhân-viên, để tìm hiểu lý do, nghe họ giải thích và trình bày cho họ biết ý -kiến của mình.

(g) Phải có tính cách liên tục (continuous) : việc lượng giá không phải chỉ thực hiện mỗi năm một lần, nhưng phải được thực hiện thường xuyên định kỳ từng tháng hay từng tam cá nguyệt. Sự liên tục này có tác dụng nhắc nhở nhân-viên luôn luôn cố gắng cải tiến khả-năng làm việc của mình, hơn nữa tính cách thường xuyên giúp cuộc lượng giá đưa ra một cách trung thực những ưu và khuyết điểm trong công việc hàng ngày của nhân-viên, mà nếu để quá lâu những điểm này có thể bị bỏ quên hay bị nhận-định sai lệch.

2. Sáu giai đoạn căn bản của một cuộc lượng giá :

(a) Giai đoạn 1 : thu thập các dữ kiện : Việc thu thập dữ kiện có thể được thực hiện qua các phương cách quan

sát việc làm, trắc nghiệm trực tiếp khả-năng nhân-viên, đo lường, hỏi thăm chính nhân-viên hay các đồng sự, ghi nhận các lời phê bình của đồng sự hay của công luận.

(b) Giai đoạn 2 : Lưu chiếu dữ kiện : Các dữ kiện trên (thành tích, lỗi lầm, ngày nghỉ v.v...) được cất vào từng kẹp hồ-sơ dành riêng cho mỗi nhân-viên. Các dữ - kiện này sẽ là tài-liệu để thực hiện cuộc lượng giá.

(c) Giai đoạn 3 : Duyệt xét dữ kiện : Việc duyệt xét này cần được đối chiếu với công việc của từng nhânviên chức-vụ, kiến thức và khả-năng của họ.

(d) Giai đoạn 4 : Lượng giá nhân-viên : Cấp chỉ-huy sẽ phê điểm căn cứ trên từng dữ kiện. Có thể phê điểm bằng các con số hay thứ hạng (nhất, nhì, ba, bốn, tốt, xấu kém, trung-bình).

(e) Giai đoạn 5 : Cho nhân-viên biết kết quả phê điểm : Ở Việt-Nam các vị chỉ-huy thường dấu kín không cho nhân-viên biết kết quả bằng phê điểm. Đây là một điểm sai lầm và giá trị của giai đoạn này đã được đề cập trong phần 1/e của đoạn này.

(g) Giai đoạn 6 : Biện pháp theo dõi : Các vị chỉ huy có thể theo dõi bằng các phương pháp sau :

- Thông báo cho nhân-viên biết kết quả theo dõi.
- Hội họp để thông báo kết quả.
- Lập chương trình tu nghiệp.
- Đề nghị khen thưởng hay trừng phạt.

3. Thực trạng công cuộc lượng giá tại địa-phương :

Tại địa-phương công-cuộc lượng giá cũng được thực hiện thường xuyên hàng năm. Các cuộc lượng giá này có những đặc điểm sau :

- Có tính cách đơn độc một chiều : Vị chỉ-huy hay ghi nhận các dự kiện và phê điểm một mình. Sự thảo luận và thông báo không được sử dụng tới.

- Tính cách chủ quan : Vị chỉ huy chỉ nhận các dữ kiện theo cảm quan riêng của mình. Đến kỳ phê điểm tùy theo các thành kiến (được tạo dựng do sự giao tiếp hàng ngày, các báo cáo, hoặc từ những dữ kiện trong hồ sơ lượng giá) đối với từng nhân-viên mà vị chỉ-huy phê điểm. Sự phê điểm do đó có tính cách chủ-quan và kém trung thực, các nhân-viên xu nịnh được điểm cao trong khi các thành phần ngay thẳng làm việc cần mẫn không luôn cúi lại bị điểm thấp.

- Sự phê điểm mất đi chủ-đích nguyên thủy của nó. Thay vì là một phương tiện để cải thiện tác phong và công việc của nhân-viên. Nó đã trở thành một hình thức đe dọa nhân-viên; một biện pháp chế tài độc đoán làm tê liệt ý - kiến của thuộc cấp. Sự lượng giá (phê điểm) đã trở thành một hình ảnh của trừng phạt hơn là một phương tiện để giúp nhân viên thăng tiến nghề nghiệp.

ĐOẠN III . PHƯƠNG PHÁP KIỂM SOÁT BẢNG NGÂN SÁCH

Tổ-chức hành chánh ở địa-phương được chia là ba (3) cấp hành chánh rõ rệt :

- Cấp hành chánh tỉnh.
- Cấp hành chánh quận.
- Cấp hành chánh xã.

Hai trong số 3 cấp hành chánh này, cấp tỉnh và xã được ban cho tự cách pháp nhân với quyền tự trị rộng rãi về phương diện tài-chánh. Với quyền tự trị về tài chánh này, mỗi cấp đều sử dụng riêng cho mình một ngân sách :

- Ở cấp xã : Ngân-sách xã.
- Ở cấp tỉnh : Ngân-sách tỉnh.

Ngân-sách là bản ghi các khoản chi thu trong một niên khóa của một đơn-vị hành chính. Các khoản này được sử dụng để thi hành những kế-hoạch, chương trình và sự điều-hành guồng máy hành chính trong tỉnh và xã. Các mục chi-tiêu này có tính cách tiên liệu và chuẩn bị. Cho nên sự thi hành ngân sách thường gặp phải nhiều yếu tố bất khả dự liệu chi phối làm sai lệch nhiều hoặc ít các dự định lúc thiết lập ngân-sách. Do đó, cần có một sự kiểm soát trên việc thi hành ngân sách.

Kiểm soát sự thi hành ngân sách giúp cho vị chỉ-huy kiểm soát được tình trạng điều-hành hành chính trong quan hạt, coi xem các chương trình được thi hành đúng đường lối hay không tìm hiểu tại sao các chương trình bị bỏ dở và nó còn là một căn bản để so sánh các kết quả thực hiện.

Phương pháp kiểm soát bằng ngân sách có hai hiệu quả rõ rệt sau :

1. VỀ PHƯƠNG DIỆN THI HÀNH CÁC CHƯƠNG TRÌNH HOẶC DỊCH VỤ Ở ĐỊA PHƯƠNG .

Sự kiểm soát bằng ngân sách được thực hiện qua các bản kết toán hành chính (đây là hành vi hậu kiểm) hoặc kiểm soát các giai đoạn hành thủ, ước chi (tiền kiểm). Sự kiểm soát bằng ngân sách cho chúng ta một cái nhìn như thế nào về tình trạng hành chính tại địa-phương.

+ Nếu số thực chi lớn hơn ngân khoản được dự trù (dự chi) : Tình trạng này có thể được giải thích như sau :

- Tình hình kinh tế biến đổi khiến vật giá leo thang tại địa-phương. Số thực chi bị sụt giảm giá trị. Yếu - tố này giúp cho vị chỉ-huy xét định lại trị giá tệ số của các khoản dự chi trong ngân-sách. Như vậy sẽ tránh được các trục trặc về tài-chính khi thi hành các chương trình kế-tiếp.

* Chương trình được thực hiện sai đường lối khiến số thực chi bị gia tăng. Yếu tố này giúp vị chỉ-huy kiểm soát và lượng giá các chương trình đã thực hiện.

* - Nếu số thực chi thấp hơn số lượng ngân khoản được dự trù (dự chi) : tình trạng này cũng có thể được giải thích theo hai khía cạnh trên nhưng với chiều hướng trái ngược lại.

- Có thể là sự dự trù các ngân khoản không được thực tế, quá lớn so với tổn phí thực sự của chương trình chi-tiêu. Vì thâm cuyên về ngân sách phải trừ định lại con số dự chi cho thích hợp.

- Hoặc là các chương trình không được thi hành chu đáo, các giai đoạn không được thực hiện đầy đủ, do đó, mới có số trội dư như vậy. Tuy nhiên sự kiện chương trình được hoàn tất với tổn phí thấp hơn số dự trù có thể được suy diễn theo chiều hướng thuận lợi cho người có trách - nhiệm thực hiện : sự kiện này chứng minh tài tháo vát của vị này khiến cho tổn phí thực hiện được giảm bớt hơn số dự trù.

2 . VỀ PHƯƠNG DIỆN TỔN PHÍ THỰC HIỆN

Về phương diện này, sự kiểm soát bằng ngân - sách có giá trị như một phương pháp ấn định trước tổn phí tối đa để thực hiện các khoản chi tiêu. Phương pháp này có những hữu dụng như sau :

- Với ngân sách, vị chỉ-huy địa-phương có thể ấn định trước các tổn phí thực hiện. Sự ấn-định trước này giúp vị chỉ huy giới hạn phạm vi các chương trình không cho đi quá lỗ và kiểm soát được tình trạng trì trệ, ngưng động công-tác. Sở dĩ vậy là vì tất cả các chương trình muốn được thực hiện đều phải cần đến yếu tố tài-chánh. Trong lúc thi hành nhiều khi thuộc cấp muốn thực hiện qua những điều dự trù

cũng không được vì không đủ tài-chánh. Trái lại nếu muốn bỏ dở công tác cũng không được vì số ngân khoản thặng dư sẽ tổ cáo ý định này.

- Các cấp chỉ-huy phải ấn định trước các số chỉ và thâu. Thủ tục ấn định trước số chỉ ngoài mục đích kiểm soát sự thi hành công-tác nó còn có tác-dụng hợp lý hóa khuôn khổ của một công-tác được dự trù đối với toàn bộ kế hoạch chương trình cần được thi hành trong một tài khóa ngân sách tại địa-phương. Việc ấn định trước số thâu giúp vị chỉ-huy ước lượng khả-năng tài-chánh và mức độ sinh-hoạt của dân chúng trong vùng. Ngoài ra nó còn có mục đích đặt định trước một số lượng công-tác mà các viên chức liên hệ đến việc hành thâu phải thực hiện trong một tài-khoá; nếu làm biếng trễ nãi thì sẽ không hành thâu đủ số ngân khoản để điều - hành công việc hành chánh quản hạt và sẽ bị cấp chỉ-huy phát-giác ngay.

- Với ngân sách cấp chỉ-huy có thể lượng giá được khoảng thời gian thực hiện và mức độ quan trọng của các chương trình, công-tác. Sự lượng giá này đặt căn bản trên phí tổn. Phí tổn lớn thì thời gian thực hiện dài và tầm quan trọng cũng cao hơn so với các công-tác có số phí tổn nhẹ.

3 . THỦ TỤC KIỂM SOÁT .

NGÂN SÁCH TỈNH

(a) Sự thiết lập :

- Phần thu : gồm các khoản :

1. Trợ cấp của ngân sách quốc gia (trên 2/3).
2. Phần dự thu tại tỉnh (bách phân phụ thu môn bài và thổ trạch lối 20%, lệ phí và huê lợi linh tinh 10%).

3. Trích quỹ trừ bị.

- Phần chi : Gồm các khoản chi tiêu về :

1. Chi phí về nhân viên.
2. Chi phí về vật liệu.
3. Chi phí về công-tác.

Sau khi soạn thảo, ngân sách tỉnh được hội đồng tỉnh thảo luận và biểu quyết và sau đó gửi về Tổng Nha ngân sách và ngoại viện duyệt y.

(b) Sự kiểm soát:

1. Sự kiểm soát về phần thu : Vấn đề này thường gặp khó khăn vì người Việt-Nam nhất là ở các địa-phương, không ý thức đầy đủ nhiệm vụ đóng thuế và thường có ý trốn tránh việc khai thuế và đóng thuế. Bởi vậy để giúp cho sự kiểm soát hành thu được hữu hiệu, chính quyền địa-phương đã phải áp dụng một số biện pháp:

- Thành lập các toán lưu động thu thuế và vô biên lai và thu tại chỗ các người thợ thuế.

- Mở chiến-dịch cổ động giải thích số thuế thu dùng trang trải các công-tác tại tỉnh như sửa sang đường sá, xây cất trường học v.v...

- Trực tiếp cảnh cáo, đề nghị rút giấy phép hành nghề những người ngoan cố không chịu đóng thuế.

- Tỉnh sẽ chỉ-thị các cơ-quan trực thuộc xét hỏi thuế môn bài đối với các đơn xin hành nghề, di chuyển hàng hóa, chuyển nhượng tài-sản, chúng chỉ không thiếu thuế đối với các đơn xin chuyển nhượng tài-sản, sang cửa hàng, cơ-sở công kỹ nghệ v.v... Đó là các biện pháp áp dụng cho người thợ thuế. Riêng đối với các cơ-quan thực hiện sự hành thu là ty tài-chánh Tỉnh, để kiểm soát. Các phần hành trong ty phải giữ các sổ sách kế toán sau :

- + Sổ nhật ký lệnh thu ngân.
- + Sổ nhật ký kế ước và hợp đồng về thu.
- + Sổ nhật ký - Các sổ ghi thu và sổ thực thu.

2. Sự kiểm soát về phần chi : Tại địa-phương sự kiểm-
soát này được thực hiện tùy theo từng động tác ước chi mà
có thể có những viên chức kiểm soát khác nhau :

- Tỉnh trưởng kiểm soát với tư cách chuẩn chi viên
ngân sách và thanh toán viên.

- Trưởng ty tài-chánh với tư cách thanh toán viên được
ủy quyền. Chức vụ thanh toán viên có trách nhiệm kiểm soát
các công việc phát sinh ra chi phí kiểm điểm lại các sổ chi
tiêu trước khi thừa nhận các trái khoản và chịu trách nhiệm
về việc mình chứng nhận.

- Phó tỉnh-trưởng với tư cách chuẩn-chi viên được ủy
quyền về lương bổng và một số chi phí không quá một mức nào
đó.

- Trưởng ty ngân khố với trách vụ giám kế viên.

+ Tại trung ương : theo đoạn 34 của thông tư số 32-TTP/
NNS ngày 24-12-1955 quy định thì chuẩn chi viên ngân sách
tỉnh phải gửi về tổng nha ngân sách và Ngoại viện :

- Một bản sao các phiếu ước chi, phiếu điều chỉnh ước
chi mỗi khi lập.

- Một bản tình hình theo từng chương, điều, đoạn về
ngân khoản dự trù, ngân khoản phân phối, ngân khoản ước chi
và chuẩn chi trong mỗi tháng.

- Cuối mỗi tam cá nguyệt, một bản ghi điều kiện thi-
hành ngân sách, kết quả nhận xét, đề nghị.

- Sau mỗi tài khóa, bản kết toán đầy đủ chi tiết hoạt
động của tài khóa kết thúc, cùng với lời giải thích cần-
thiết cho mỗi chương, điều, đoạn.

* Các sổ sách liên hệ đến việc kiểm soát phần chi :

- Sổ ước chi : dùng để đăng ký các phiếu ước chi, các phiếu này do chủ sự phòng kế toán lập, phó tỉnh trưởng kiến thị. Phiếu này được dùng để chứng nhận các khoản chi. Phiếu còn dùng để hợp thức hóa các số tiền thanh toán nhiều hơn hay ít hơn số đã ước chi và còn dùng để giải chi trong trường hợp số chi tiêu không được giải chi.

- Sổ kiểm soát lương bổng : (Trong thực tế vì kiểm duyệt nhân viên nên ít có tỉnh nào giữ sổ này mà chỉ giữ các bảng lương). Sổ này gồm có :

- Quyển phiếu trưng dụng nhân viên.
- Quyển lộ trình thú
- Sổ nhật ký nằm bệnh viện.

* Về vật liệu : gồm có các sổ sau :

- Sổ nhật ký nhận định quyền lợi trái chủ
- Sổ nhật ký chi phí
- Sổ biểu kê vật liệu.

* Về ngân phiếu : để tiện việc theo dõi các chi phiếu đã chuẩn chi. Ty tài chánh có giữ hai cuốn sổ :

- Sổ nhật ký các ngân phiếu theo số thứ tự liên tục.
- Sổ nhật ký chi phí mỗi ngày từng chương, điều, khoản (để có thể so sánh với số kinh phí dự trù).

Các ngân phiếu này có hai loại :

- Loại trả tiền mặt
- Loại chuyển vào trương mục của ngân khố hay ngân hàng.

NGÂN SÁCH XÃ

(a) Thiết lập : Ủy viên kinh tài có trách - nhiệm soạn thảo ngân sách xã và xã trưởng sẽ chuyển sang hội đồng xã thảo luận và biểu quyết. Trong thực tế các bản dự thảo

ngân sách đều do ban kinh tế và tài chính ở cấp quận thiết lập, quận trưởng duyệt xét rồi mới đưa xuống xã trưởng để chuyển qua hội đồng xã. Vào khoảng tháng 9 mỗi năm, tỉnh gửi thông tư cho các quận chỉ dẫn cách thức lập ngân sách, dự trù các khoản thu và chi, hạn chót để duyệt y các bản dự thảo ngân sách là 01/1 mỗi năm. Ngân sách xã sẽ do tỉnh trưởng duyệt, kể từ 01/1 đến 31/12 cùng năm. Các phần thu và chi của xã sẽ gồm :

a/1. Phần thu :

- Thuế điền và bách phân phụ thu môn bài
- Thuế đồng hóa trực thu
- Huê lợi trưng thâu và quan quản
- Huê lợi của xã trong việc cho mượn bấ t động sản, công điền, công thổ.
- Tiền cho mượn và cho vay.

a/2. Phần chi : gồm các loại chi phí sau :

- Chi phí nhân viên : khoản này do ngân sách tỉnh cấp. Đến ngày 10 mỗi tháng, xã phải lập xong bảng lương nhân viên gửi cho quận để từ đây gửi về tỉnh để chuẩn chi.

- Chi phí về vật liệu
- Chi phí về công tác.

(b) Sự kiểm soát : để tiện việc kiểm soát, các xã phải giữ một sổ sổ sách kế toán liên hệ đến phần chi và thâu.

b/1. Về phần thâu :

- Biên lai thu riêng cho phần của xã
- Sổ ký quỹ tại ngân khố
- Sổ nhật ký các số dự thu và nhật thu
- Sổ nhật ký quỹ

b/2. Về phần chi :

- Sổ nhật ký chi phí, sổ này phải kết toán mỗi tháng
- Sổ cái để nhật ký chi phí theo từng chương điều.
- Sổ biểu về vật liệu
- Các bảng đối chiếu thu và chi.

Riêng các bảng đối chiếu thu và chi, còn gọi là bảng thông quy về chi và thu, phải gửi về tòa hành chính tỉnh để kiểm soát theo từng hạn kỳ.

+ Mỗi tháng : 1 bảng kê tình hình tài chính (tổng số thu và chi)

+ Mỗi tam cá nguyệt : 1 bảng kê tình hình tài chính (tổng số thu + chi từng chương)

+ Mỗi năm : 1 bản phúc trình thu + chi sau khi m ã n tài khóa.

Trong thực tế sự kiểm soát về ngân sách được thực hiện một phần lớn do cấp quận, Hội đồng tỉnh và tỉnh trưởng cũng dự phần vào công việc kiểm soát này nhưng chỉ có tính cách hình thức qua các sự biểu quyết và duyệt y.

Mỗi tháng, mỗi tam cá nguyệt và mỗi năm các tình hình chi, thu đều phải được báo cáo lên quận qua các bản thông quy. Quận sẽ kiểm soát và chuyển lên tỉnh để phê chuẩn. Quận trưởng cũng thường xuyên tổ chức các buổi thanh tra để kiểm soát sổ sách kế toán cùng sự thi hành ngân sách xã tại quận hạt.

b/3. Về phần thu : ngân sách xã được đóng góp một phần lớn do việc đấu thầu các hoa chi của xã. Sự đấu thầu này được quận kiểm soát chặt chẽ vì quận trưởng là chủ tịch ủy ban đấu thầu quận, quyết định việc chấp nhận hay bác bỏ nhà thầu. Ông quận trưởng còn phải đôn đốc sự hành thu tại các xã vì tâm lý chung các xã chỉ muốn thu

thuế vừa đủ cho sự chi dùng, họ ngại đi đăng khi số tiền tử vượt quá mức dự định (là 100.000\$ đối với các xã tỉnh lỵ và quận lỵ và 50.000\$ đối với các xã khác) ngoài ra họ cũng e ngại sự lạm dụng của cấp trên (quận, tỉnh) nếu ngân sách xã dồi dào.

b/4. Được cấp quận kiểm soát qua các bản thông quy về chi xuất hoặc các buổi thanh tra tại chỗ.

ĐOẠN IV . PHƯƠNG PHÁP KIỂM SOÁT BẰNG ĐỒ BIỂU .

Về phương-pháp kiểm soát bằng đồ biểu, người ta 2 loại đồ biểu khác nhau :

- Phương pháp đồ biểu PERT hay CPM : Để kiểm soát thời gian thực hiện công việc.

- Phương pháp đồ biểu GANTT : Để kiểm soát đo lường công tác thực hiện, kiểm soát năng suất các yếu tố nhân-viên và phương tiện cần dùng để kiểm soát sự phân phối.

* Các phương pháp này hiện chưa được thông dụng và chỉ được sử dụng một phần nhỏ tại địa phương. Tuy nhiên với mục đích xây dựng và đề-nghị, chúng tôi xin đưa ra các phương pháp kiểm soát tân tiến này và hy vọng nếu được áp dụng thì kết quả của công việc kiểm-s soát sẽ được khả quan hơn.

1 . PHƯƠNG PHÁP KIỂM SOÁT BẰNG ĐỒ BIỂU

PERT được viết tắt do các chữ Program Evaluation and Review Technique có nghĩa là lường giá và duyệt xét chương trình. C.P.M được viết tắt do các chữ Critical Path Methods : có nghĩa là phương-pháp khúc tuyến hay

phương pháp giới tuyến.

Phương pháp Pert (hay C.P.M) được phát minh và sử dụng đầu tiên trong công-tác làm hoả tiễn Polaris của Hoa Kỳ. Nhờ kỹ thuật phân công và kiểm-soát khoa học này mà chương trình Nasa của Hoa-kỳ mặc dù đi sâu Nasa về mặt thực hiện và kết quả (Tính tới lúc bắt đầu áp dụng phương pháp này) đã tiến xa hơn Nasa số một cách mau chóng trong việc thám hiểm mặt trăng. Phương pháp này được cơ quan Usaid/VN giới thiệu vào Việt-Nam qua Ông Hubbert, một chuyên viên Usaid tại bộ công chánh. Hiện Bộ Công-chánh đã đang áp dụng phương pháp này. Phương pháp P.E.R.T chart hay C.P.M thực hiện công-tác qua sự phối trí thứ tự thực hiện các tác vụ (bao gồm trong công tác) và qua việc ấn định thời gian thực hiện mỗi tác vụ này. Với những hình thức trên vị chỉ huy có thể kiểm soát dễ dàng mức độ thực hiện công tác và thời gian được sử dụng.

Ia. Vấn đề phối trí : các tác vụ được phối trí theo hình dạng những chuỗi đơn hành (song song hay nối tiếp) với nhau. Tùy theo cách phối trí các tác vụ có thể được thực hiện cùng một lúc với nhau hay thực hiện riêng rẽ.

Mỗi tác vụ đều có liên hệ đến một hay nhiều tác-vụ khác. Sự chậm trễ của một tác vụ sẽ có ảnh hưởng làm chậm trễ hay ngưng đọng các tác vụ kế tiếp (20); do đó vị chỉ huy sẽ phát giác kịp thời để sửa sai và xúc tiến công-việc.

Ib. Vấn đề ấn định thời gian thực hiện :

Với phương pháp P.E.R.T. mỗi tác vụ đều được ấn

(20) David L. Cleland và William R. King, System Analysis and Project Management (New York : Mc Graw Hill Book Company, 1963) tr. 12 và tr. 269 - 282.

định một khoảng thời gian để thực hiện. Nhờ sự ổn định này vì chỉ huy có thể kiểm soát dễ dàng thời gian thực hiện toàn bộ công tác.

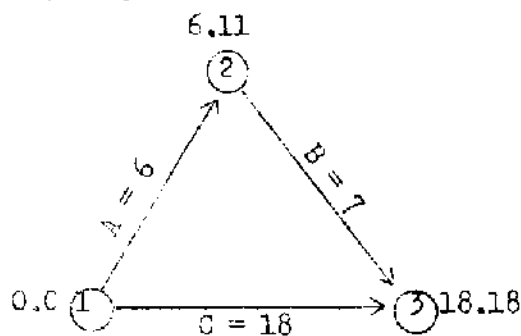
Sau đây là các loại thời gian được ổn định và dùng làm tiêu chuẩn để đo lường sự thực hiện :

a) Thời gian sớm nhất, thời gian trễ nhất và thời gian rỗi rảnh : (21)

Giả sử có một công tác đơn giản gồm 3 tác vụ : Tác-vụ A làm trong 6 ngày, Tác-vụ B làm trong 7 ngày, tác vụ C làm trong 18 ngày. Các tác vụ được phối trí như sau:

Hệ thống này được gọi là hoạch đo liên lạc các tác vụ (Network plans).

phân tích : các vòng tròn biểu diễn điểm tác động (Event) của các tác vụ, các con số trong các vòng trên biểu diễn thứ tự khởi đầu và hoàn tất của mỗi tác vụ.



. Các mũi tên biểu diễn thời gian thực hiện các tác-vụ

. Hạn tuyến (Critical Path) : trong hệ thống này các tác vụ được thực hiện theo hai diễn trình :

diễn trình I : gồm tác vụ C = 18 ngày

diễn trình II: gồm tác vụ B, A = 6 + 7 ngày.

(21) David . C. Cleland và W.R. King, Systems Analysis and Project Management, (New York : Mc Graw Hill Book Company, 1968) tr. tr. 276 - 279.

Trong hai diễn trình, diễn trình I có thời gian thực hiện dài nhất (18 ngày) được chọn làm hạn tuyến. Vì chỉ huy sẽ dùng thời gian thực hiện hạn tuyến để làm giới hạn dài nhất thực hiện công tác.

* Các cặp số : 0-0, 6-11, 18-18 tại mỗi tác điểm 1, 2, 3 biểu diễn thời gian sớm nhất (Earliest time) để thực hiện mỗi tác vụ và trễ nhất (Latest time)

Ví dụ đối với tác điểm 2. Ta sẽ có :

* Thời gian sớm nhất : tính từ tác điểm khởi thủy (The origin) đến tác điểm hoàn tất (The Terminal event). Đơn vị để tính là thời gian thực hiện của các tác vụ liên hệ. Đối với tác điểm (2) thì tác điểm khởi thủy là (1) và tác điểm hoàn tất là (3). Ta sẽ có :

$$T_e = 0 + 6 = 6 \text{ ngày}$$

* Thời gian trễ nhất : tính từ tác điểm hoàn tất đến tác điểm cần tính (tác điểm 2).

$$T_l = 18 - 7 = 11 \text{ ngày}$$

* Thời gian rỗi rãnh (Slack time) : tính từ sự sai biệt giữa T_l và T_e .

$$T_s = T_l - T_e = 11 - 6 = 5$$

Như vậy trong khi thực hiện tác điểm (2) trong diễn trình (2), người ta có một thời gian rỗi rãnh là 5 ngày so với thời gian thực hiện của hạn tuyến. Vì chỉ huy sẽ căn cứ vào T_s để kiểm soát thời gian rỗi rãnh của thuộc viên trong công tác.

b. Thời gian thích đáng (Expected time) : là thời gian hợp lý nhất để thực hiện công tác, thời gian này được tính qua công thức (22) :

$$T_e = \frac{\text{Thời gian lạc quan} + 4 \times \text{thời.g.thích hợp nhất} + \text{tg bi quan}}{6}$$

* Thời gian lạc quan (optimistic time) là thời gian ngắn nhất được ước tính để thực hiện công tác.

* Thời gian bi quan (pessimistic time) là thời gian dài nhất để thực hiện công tác.

* Mức độ sai lệch (standard deviation) : để ước tính sự bấp bênh, bất định trong việc thực hiện đối với thời gian dự tính. Mức độ sai lệch này, σ , được tính qua công thức :

$$\sigma = \frac{\text{thời gian bi quan} - \text{thời gian lạc quan}}{6}$$

11. PHƯƠNG PHÁP ĐỒ BIỂU GANTT : KIỂM SOÁT SỐ LƯỢNG CÔNG TÁC

THỰC HIỆN

Loại đồ biểu này được phát minh bởi Ông Lawrence Gantt, là một công sự viên của Ông Frederick Winslow Taylor. Đồ biểu được dùng để theo dõi công việc, kiểm - soát

(22) David. L. Cleland W.L. King. Ibid. tr. 282 - 283.

mức độ sử dụng các máy móc phương tiện, số lượng công-tác được thực hiện và tình trạng làm việc của nhân viên. Tổng quát, có tất cả là 3 loại đồ biểu Gantt :

- Đồ biểu lượng giá năng suất
- Đồ biểu phân phối
- Đồ biểu theo dõi diễn tiến thực hiện công-tác.

1. ĐỒ BIỂU LƯỢNG GIÁ NĂNG SUẤT CÁC YẾU TỐ

Nhân viên và phương tiện : loại đồ biểu này được dùng để ghi chú tình trạng làm việc của nhân viên và mức độ sử dụng các phương tiện như phòng ốc, máy móc, xe cộ.

Trong thực tế, sinh hoạt hành chánh địa phương ít khi cần sử dụng đến loại đồ biểu này vì :

- Các phương tiện như phòng ốc, máy móc, xe cộ ở mỗi địa phương hiện rất nghèo nàn và sự sử dụng cũng rất đều đặn. Do đó việc chiết tính tình trạng sử dụng các phương tiện này sẽ trở thành thừa thãi và không cần thiết

- Các nhân viên làm việc theo giờ hành chánh có tính cách đều đặn, ngày nào cũng như nhau, thỉnh thoảng mới có một nhân viên nghỉ, số giờ nghỉ này không nhiều và có tính cách bất thường, cho nên việc ghi chú tình trạng làm việc của nhân viên cũng trở nên thừa thãi.

Mặc dù vậy đôi lúc loại đồ biểu này, cũng được sử dụng hữu hiệu khi có các công tác bất thường, mà số nhân viên và phương tiện được điều động không thể kiểm soát theo lối ước tính thông thường. VD : các công tác tiếp cư, các chiến dịch hành chánh hay xã-hội, các chương-trình xây dựng, tu bổ. Ở trong phần này chúng tôi sẽ đưa ra bản đồ biểu Gantt ghi chú các công việc của Ty hành chánh Khánh-

hoà trong việc tổ chức cuộc bầu cử Hạ-nghi-viện nhiệm kỳ 1971-1975 tổ chức tại Khánh-Hoà.

2. ĐỒ BIỂU PHÂN PHỐI CÔNG VIỆC

Loại đồ biểu này dùng để phân phối công việc trong một cơ quan hay 1 công tác. Công việc của các nhân viên và phương tiện được phân phối và hình đồ hoá một cách cụ thể trên các đồ biểu. Với đồ biểu này, viên chức chỉ huy khi cần kiểm soát thì có thể chỉ với một thời gian ngắn là đủ để nắm vững tình hình xử dụng các yếu tố trên. Ngoài ra loại đồ biểu này còn giúp vị chỉ huy tránh tình trạng xử dụng thái quá một yếu tố này mà bỏ quên khi xử dụng một yếu tố khác.

Ví dụ : trong một cuộc tiếp cư, ty xã-hội có 03 chiếc xe dùng cho 5 trại. Sự phân phối có thể được xếp đặt theo hình 3. Về việc lập thủ tục và phát các phẩm-vật cứu-trợ cho các trại tiếp cư, sự xử dụng các nhân viên và công việc của mỗi người cũng có thể dùng đồ biểu (hình số 4) để kiểm soát.

3.- Đồ biểu theo dõi diễn tiến công việc : khi công việc đã được phân phối đầu vào đó, thì giai đoạn kế tiếp là thi hành sự phân phối trên, giai đoạn này cũng có thể được biểu diễn bằng đồ biểu để tiện cho việc kiểm-soát. Công tác được thực hiện thế nào đều được ghi chú rõ ràng bằng đồ biểu. Viên chức chỉ huy cần cập nhật hoá sự ghi-chú này để sự kiểm soát được chính xác và điều chỉnh kịp thời các chậm trễ. Nhờ đồ biểu này, công việc thực hiện được lượng giá từng khoảng thời gian một, mọi chậm trễ sai lệch đều được ghi nhận đầy đủ, do đó sự kiểm soát sẽ có hiệu quả.

Ví dụ : Công tác kiểm phiếu sẽ được tổ chức sau ngày bỏ phiếu bầu cử Hạ-nghi-viện tại Khánh-Hoà ngày 29-8

30.8

31.8

1.9

2.9

QUẬN VĂN MINH 126 hồ sơ	QUẬN NINH HÒA 280 hồ sơ	QUẬN DIỆU KHANH 168 hồ sơ	QUẬN GAM LÂM QUẬN KHÁNH DƯƠNG QUẬN VINH XƯƠNG 182 hồ sơ
126 hồ sơ	280 hồ sơ	168 hồ sơ	182 hồ sơ
126	250	<u>30</u> 198	182
126	250	376	198
		374	182
			756

số công tác dự trừ

Số công tác thực hiện

Tổng kết công tác được thực hiện.

H . 2

GIẢI THÍCH :

- + Ngày 30 . 8 : công tác dự trừ : 126 HS ; số công tác thực hiện : 126 HS ; tổng kết công tác : 126 HS .
- + Ngày 31 . 8 : công tác dự trừ : 280 HS ; số công tác thực hiện : 150 HS ; tổng kết công tác : 376 HS . Như vậy còn lại 30 HS chưa được giải quyết . Số 30 HS sẽ được chuyển sang ngày 1 . 9 để giải quyết tiếp tục .
- + Ngày 1 . 9 : công tác dự trừ : 168 HS ; công tác thực hiện : 198 HS ; tổng kết công tác : 574 HS . Như vậy số 30 HS (ngày 31.8 còn dự trừ) đã được giải quyết trong ngày 1.9 .
- + Ngày 2 . 9 : công tác dự trừ : 182 HS ; công tác thực hiện : 182 HS ; tổng kết công tác : 576 HS .

KẾT QUẢ : Lượng công tác dự trừ: 756 HS; Lượng công tác thực hiện được: 756 HS

Thời gian công tác dự trừ : 4 ngày ; Thời gian công tác đã sử dụng: 4 ngày .

ĐỒ BIỂU KIỂM SOÁT TÌNH TRẠNG XỬ DỤNG
NHÂN VIÊN VÀ DỤNG CỤ(XE)

Địa Điểm Xe	TRẠI A	TRẠI B	TRẠI C	TRẠI D	TRẠI E
Xe số 1	8g - 10g	10g - 12g			14g - 16g
Xe số 2		9g - 10g	10g - 12g	14g - 16g	8g - 9g
Xe số 3	14g - 16g	16g - 18g		8g - 10g	

H . 3

ĐỒ BIỂU KIỂM SOÁT CÔNG TÁC CỦA NHÂN VIÊN

Địa Điểm Nhân Viên	9g	10g	11g	12g	14g	16g
Nhân Viên A			phát gạo			
Nhân Viên B	lập phiếu trợ cấp					
Nhân Viên C				phát sữa		
Nhân Viên D						lập báo cáo tình trạng trợ cấp

H . 4

nam 1971. Sau 04 giờ chiều ngày 29.8.71 tất cả hồ sơ bầu cử của 6 quận (Van-Ninh, Ninh-Hoà, Khánh dương, Vinh xương, Diên Khánh, Cam Lâm) đều được tập Trung tại Tòa Hành Chánh Tỉnh Khánh-Hoà để kiểm điểm, số hồ sơ này lên đến 756 tập. Việc kiểm điểm hồ sơ bầu cử phải được hoàn tất trước ngày 03.9.1971, vì theo lịch bầu cử ấn định ngày công bố kết quả là ngày 3.9.71. Diên tiến công cuộc kiểm phiếu này được cập-nhật-hoá bằng đồ biểu Gantt (hình số 2).

ĐOẠN V PHƯƠNG PHÁP KIỂM SOÁT BẰNG CÁC BẢN BÁO CÁO

Kiểm soát bằng hình thức các bản báo cáo là phương pháp thông thường nhất và dễ thực hiện nhất. Đối với cấp Hành-Chánh Địa-Phương, hình thức báo cáo chỉ đóng vai trò phụ thuộc, bổ túc, vì phạm vi kiểm soát tương đối nhờ cấp chỉ huy có thể trực tiếp thân hành kiểm soát. Nhưng càng lên các cấp Hành-Chánh cao hơn, giá trị kiểm soát của hình thức báo cáo gia tăng, và có một điều hiển nhiên là ở các cấp hành chánh trung ương, hình thức kiểm soát bằng các mẫu báo cáo đã trở nên thông dụng nhất và có thể coi là phương pháp duy nhất. Thông thường có hai loại hình thức báo cáo :

I . LOẠI BÁO CÁO CÓ TÍNH CÁCH THÔNG KÊ

Loại này càng ngày càng trở nên thông dụng tại Việt-Nam nói chung và ở địa phương nói riêng. Các báo-cáo thông kê là hình thức báo cáo được xây dựng trên sự kê khai các con số, có tính cách khách quan. Người lập báo cáo chỉ ghi các con số kết quả theo mẫu báo cáo đòi hỏi và không trình bày lý do tại sao và cũng không nên ý kiến riêng của mình vào trong đó. Trước đây các báo-cáo thường được trình bày dưới hình thức báo cáo giải thích, loại báo

các thông kê bắt đầu được thông dụng gần đây với sự du nhập các phương pháp quản trị hành chính tân tiến như điện toán, thông kê v.v... và một điểm quan trọng nữa là sự tham dự mạnh mẽ của người Mỹ vào những hoạt động của chính quyền qua chương trình ngoại viện. Sự tham dự này đã ảnh hưởng nhiều tới việc áp dụng các mẫu báo cáo có tính cách thông kê. Tại địa phương các chương trình do người Mỹ bảo trợ như chương trình Bình-Định và phát triển, chương trình Thực-phẩm Phụng-sự Hoà Bình (Food for peace) v.v... đã đã hoạt động chung lộn với các chương trình địa phương, và tính cách khoa học, chính xác, mau lẹ của các loại báo cáo thông kê thường được người Mỹ áp dụng đã lan lan ảnh hưởng tới các vị chỉ huy địa phương để đưa tới sự áp dụng nhiều hơn loại báo cáo thông kê này.

Loại báo cáo thông kê có những đặc điểm sau :

- Cho thấy rõ kết quả đã đạt.
- Làm nổi bật một xu hướng
- Áp dụng cho những lãnh vực có thể kê khai bằng số.

Tuy nhiên loại báo cáo thông kê chỉ cho ta thấy một cách rõ rệt những kết quả đã đạt được chứ không giúp ta hiểu tại sao và làm cách nào mà những kết quả đó đã được thu hoạt. Do đó người ta mới sử dụng hình thức báo cáo giải thích.

II . LOẠI BÁO CÁO GIẢI THÍCH

Trong loại báo cáo này, người lập báo cáo phải tường trình, giải thích vấn đề được đưa ra trong báo cáo giải bày một tình trạng khó khăn hay bế tắc và phân tích chiều hướng của kết quả đạt được. Với bản báo-cáo giải thích các con số thông kê được giải thích tường tận, tuy

có một điểm bất lợi là con số có thể bị bóp méo bằng lời giải thích của người lập báo cáo, và người này sẽ lặnhững con số có lợi cho ông ta để báo cáo và bỏ qua những con số thật lợi. Vì mẫu báo cáo giải thích không có một hình thức nhất định được trình bày theo sáng kiến cá nhân.

Trong thực tế hai loại báo cáo này không mâu thuẫn với nhau mà có tính cách bổ túc cho nhau.

III . NHỮNG KHÓ KHĂN THƯỜNG GẶP PHẢI TRONG VIỆC ÁP DỤNG PHƯƠNG PHÁP KIỂM SOÁT BẢNG BÁO CÁO

- Tình trạng lạm phát báo cáo : Thông thường khi có một hoàn cảnh đặc biệt hay thành lập một chương trình hoạt động vì chỉ huy thường đòi hỏi các báo cáo ; nhưng khi các chương trình trên chấm dứt hay hoàn cảnh không còn tính cách đặc biệt nữa các vị chỉ huy thường quên bái bỏ các báo cáo này và thuộc cấp vẫn tiếp tục xử dụng, tạo tình trạng dư thừa báo cáo, hoặc có thể cùng một công việc nhưng có tới hai hay ba loại báo cáo mà giá trị tương - trình tương tự nhau. Ví dụ : Trong đệ II thế chiến Bộ Quốc Phòng Hoa-Kỳ đã cứu xét từng loại báo cáo và đã loại - trừ được hết thảy là 3.000 báo cáo định kỳ (23).

Như vậy để công việc kiểm soát khỏi bị chìm ngập trong giấy tờ. Trước khi đem ra dùng, các bản báo cáo phải được kiểm soát kỹ lưỡng để :

- Loại bỏ những điểm không cần thiết và phức tạp.
- Biết chắc rằng những điều đề cập trong bản báo cáo đó có lợi cho mục tiêu dự định và thời gian báo - cáo phải được quyết định một cách thực tế.

(23) J.D. Millett, op-cit. tr. 106

- Biết chắc rằng các chỉ thị và giấy mẫu dùng để báo cáo được rõ rệt và đầy đủ. Có kiểm điểm như vậy, vị chỉ huy sẽ có một sự kiểm soát hữu hiệu hơn bằng những bản báo-cáo giản dị, dễ hiểu, tiết kiệm được sức lực việc hiện đang được dùng để sửa soạn chuẩn bị, chuyển giao, cứu xét và lưu trữ những bản báo cáo không cần thiết.

DOAN VI . PHƯƠNG PHÁP KIỂM SOÁT BẰNG CÁC BUỔI HỌP

Các buổi họp là một phương tiện rất hữu hiệu để các vị chỉ huy kiểm soát hoạt-dộng của tất cả các cấp thừa hành của mình, theo dõi kết quả và nâng suất làm việc của họ.

Với các buổi hội họp này, vị chỉ huy có thẩm quyền kiểm soát sẽ được đích thân các thuộc cấp tường trình diễn tiến công việc. Những khó khăn, những trở ngại sẽ được đưa ra và vị chỉ huy sẽ kịp thời giải quyết. Sự kiểm soát đó có hiệu quả thực tiễn hơn. Ngoài ra đây cũng là dịp để kiểm chứng lại các biện pháp kiểm-sốt vừa kể (như báo cáo, ngân sách, đồ biểu, chấp thuận dự án.v.v) Với các buổi họp này, sự liên lạc giữa các Ty, Sở sẽ được kết chặt hơn, thông thường tại địa phương bầu không khí giữa các Ty, Sở rất là nặng nề, đầy đổ kỵ họ nhìn nhau bằng cặp mắt soi mói lạnh lùng. Với sự đoàn kết này, sự phối hợp sẽ khả quan hơn và vị chỉ huy có thể giảm bớt mức độ kiểm soát mà hiệu quả công việc vẫn khả quan như thường.

I . NHỮNG ĐIỀU KIỆN CẦN THIẾT CHO SỰ HỮU HIỆU CỦA CÁC BUỔI HỌP

1. ĐIỀU KIỆN VỀ NHÂN SỰ

- Đòi hỏi một tinh thần kỷ luật của các tham dự viên. Vị chỉ huy phải kiểm soát thường xuyên. Mọi sự vắng

mặt không thể được tha thứ.

- Sự tham dự tích cực của các tham dự viên. Mọi khó khăn thắc mắc, phải được trình bày tường tận và vị chỉ huy phải giải quyết thỏa đáng.

- Vị chỉ huy phải điều khiển buổi họp đi sát chương trình nghị sự, chương trình này phải được vị chỉ huy chuẩn bị kỹ lưỡng để có đủ yếu tố và kiến thức điều khiển buổi họp cho hiệu quả.

2. ĐIỀU MIÊN VỀ TỔ CHỨC

- Các buổi họp phải được ấn định trước và định kỳ để các tham dự viên đủ thời giờ chuẩn bị, đúc kết vấn đề trình bày.

- Khoảng cách giữa các buổi họp định kỳ không nên quá lâu vì công việc sẽ bị ứ đọng, không thể giải quyết thỏa đáng trong một buổi họp ngắn. Cũng không quá ngắn khiến buổi họp sẽ nhạt nhẽo vì thiếu đề tài.

- Các buổi họp phải được điều khiển theo một diễn tiến có phương pháp, tránh cái vãi vô ích. Mọi phiên họp đều phải lập biên bản để đúc kết sự tham gia của các tham dự viên cũng như kết quả thu đạt được.

Trong thực tế tại địa phương, phương pháp kiểm soát bằng các buổi họp rất được thông dụng. Các vị Tỉnh-Trưởng thường hội họp các trưởng cơ-quan vào mỗi sáng thứ hai để kiểm điểm sinh hoạt trong một tuần vừa qua. Ở cấp quận các vị xã trưởng, ấp trưởng cũng được triệu họp hàng tháng để kiểm điểm sự thi hành các chương-trình, và soạn sách Xã. Thêm vào đó mỗi tuần, phải đoàn quận đến các ấp ngủ đêm một lần, trong chương trình ngủ ấp. Trong dịp ngủ ấp này đích thân vị Quận-Trưởng cùng các Trưởng-Chức chuyên môn, các trưởng ban trong văn-phòng Quận sẽ hội họp các

viên chức Xã ấp, dân chúng để sinh hoạt kiểm điểm sự thi hành các chương trình công tác đồng thời giải quyết tại chỗ những thắc mắc của dân chúng và những khó khăn tiếp.



Đến đây, tất cả những vấn đề căn-bản trong công việc kiểm soát đã được lần lượt đề cập đến. Tóm tắt những vấn đề này có thể được liệt kê như sau :

★ VỀ PHƯƠNG DIỆN LÝ-THUYẾT : Có ba vấn đề được đặt ra :

1. Cơ cấu quyền hành trong vấn đề kiểm-soát
2. Nguyên tắc chỉ huy duy-nhất
3. Nguyên tắc về phạm vi kiểm-soát.

★ VỀ PHƯƠNG DIỆN THỰC HÀNH : Có hai vấn đề chính yếu là :

1. Các hình thức kiểm soát : Các hình thức này được giới hạn trong phạm vi kiểm-soát-nội bộ. Để phân loại, người ta phải triệu dụng đến hai tiêu chuẩn hình thức và nội dung. Sự phân loại theo hình thức có tính cách qui mô-dẫn hướng hơn so với tính cách chỉ tiết nhưng thực dụng của lối phân loại theo tiêu-chuẩn nội-dung.
- 2.-Các phương pháp kiểm soát thì có rất nhiều ,

nhưng trong thực tế khi áp dụng, các vị chỉ huy chỉ sử dụng một số phương pháp giới hạn nào đó thôi tuy theo thói quen hay bản chất công việc. Tiêu biểu có thể có các phương pháp sau : phương pháp kiểm soát bằng : sự chấp thuận các dự-án, lương giá nhân viên, ngân-sách, đồ biểu, các bản báo cáo, các buổi họp. Đó là các phương pháp kiểm soát thông dụng nhất tại địa phương.

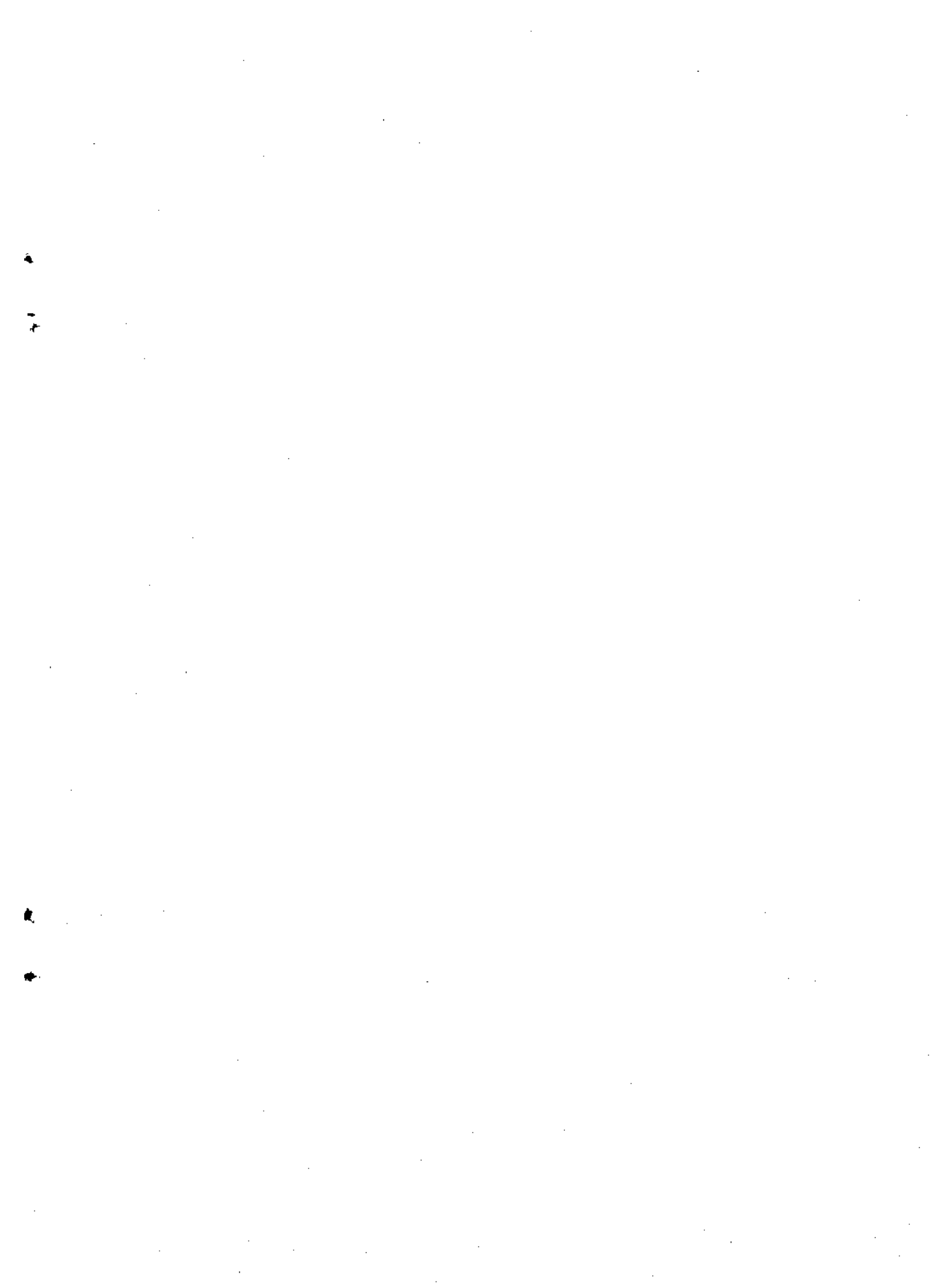
Các vấn đề vừa kể trên, xét về mặt lý-thuyết, to chức thì được xem như là rất hoàn hảo. Tuy nhiên trong khi thực hiện các vị chỉ huy hữu trách tại địa-phương đã gặp phải một số khó khăn gây trở ngại không ít cho công-cuộc kiểm soát tại đây.



PHẦN THỨ HAI

NHẬN XÉT VỀ SỰ THI HÀNH

CÔNG VIỆC KIỂM SOÁT TẠI ĐỊA PHƯƠNG.



CHƯƠNG I

ĐẠI CƯƠNG VỀ TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH TẠI ĐỊA PHƯƠNG

Theo dự số 57a ngày 24-10-1956, tổ-chức nền hành chính quốc-gia, lãnh thổ Việt-Nam Cộng-Hòa được chia thành Đô-thành, Tỉnh, và Thị-xã, Quận, Tổng, Xã.

Các đơn-vị hành chính đô thành, tỉnh, thị-xã, và xã có tư cách pháp nhân với quyền tự trị rộng rãi về tài-chính qua hình thức ngân sách tự trị. Nhân-dân tại các đơn vị này bầu cơ-quan đại diện để tham dự vào việc quản trị các tổ-chức nói trên.

Các quận, tổng và các phường ở đô thành và thị-xã Huế, các khu ở thị-xã khác chỉ là những khu vực hành-chính, không có tư cách pháp nhân, phải lệ thuộc vào ngân-sách tỉnh, đô thành hay thị-xã.

Để có tính cách đồng nhất và đơn giản, trong mỗi cấp hành chính chúng tôi sẽ chọn một mẫu đơn vị hành-chính đại biểu để làm đối tượng cho phần nghiên cứu này :

- Cấp hành chính tỉnh, đô thành, và thị xã : chúng tôi sẽ chọn đơn-vị tỉnh làm đơn-vị đại diện.

- Cấp hành chính quận và tổng : chúng tôi sẽ chọn đơn vị quận làm đơn-vị đại biểu.

- Cấp hành chính xã và phường : chúng tôi sẽ chọn đơn vị xã làm đơn-vị đại biểu.

Nền hành chính tỉnh được xây-dựng trên các văn-kiện pháp lý :

- Dự số 57a ngày 24-10-1956.
- Thông tư số 115a/TTP/VP ngày 24-10-56.
- Thông tư số 001a/PTT/VP ngày 1-3-68 của Tổng Thống Việt-Nam Cộng-Hòa.

Hiện trên toàn quốc có tất cả là 44 tỉnh, 5 thị-xã và đô-thành Sài-gòn.

Tỉnh là đơn-vị hành-chánh có tư-cách pháp nhân, ngân sách và công-sản riêng. Theo hiến pháp 1-4-67 điều 72: vị chỉ-huy cơ-quan chấp hành ở tỉnh gọi là tỉnh trưởng. Cơ quan quyết-nghị ở Tỉnh gọi là Hội-đồng tỉnh. Hội đồng tỉnh là cơ-quan quyết nghị được thành lập từ 1956 để cộng tác với tỉnh trong việc quản-trị tỉnh. Nhiệm-vụ và quyền hạn của Hội-đồng-tỉnh được ấn-định bởi sắc-lệnh số 68-NV ngày 9-4-65, bổ túc với sắc-lệnh số 128-SL/NV ngày 14-10-70 và sắc-lệnh 023-SL/NV ngày 31-03-71 sửa đổi bởi sắc-lệnh số 061/SL/NV ngày 22-6-71 của Thủ-Tướng Chánh Phủ.

Tỉnh trưởng được sự phụ giúp của một hay nhiều phó tỉnh-trưởng phụ tá, sẽ hành sử quyền kiểm soát :

- Với tư cách thượng cấp (quyền thượng cấp) : đối với các cơ-quan như Tòa hành chánh Tỉnh, các quận và tổng, ủy-ban hành chánh xã.

- Với tính cách giám hộ (quyền giám hộ) : đối với các cơ-quan như Hội-đồng-tỉnh, Hội đồng xã và các ty chuyên môn.

Có một sự khác biệt giữa hai quyền giám hộ và quyền thượng cấp như sau :

* Quyền thượng cấp : quyền của cấp trên đối với cấp - dưới, quyền này bao gồm : quyền ra chỉ-thị, mệnh lệnh quyền

quyết-định, quyền hủy bỏ hoặc sửa đổi quyết-định của cấp dưới, quyền kiểm soát, quyền trừng phạt v.v...

+ Quyền giám hộ : quyền này chỉ có tính cách kiểm soát mà thôi, chỉ được hành xử theo thể lệ và phạm vi luật lệ ấn định trái với quyền thượng cấp có tính cách rộng rãi, không hạn chế. Với quyền giám hộ cấp chỉ-huy không có quyền sửa đổi quyết-định của cấp bị giám hộ mà chỉ có thể bãi bỏ hay chấp thuận mà thôi, không được ban chỉ thị, mệnh lệnh hay trừng phạt.

II . NỀN HÀNH CHÁNH QUẬN

Quận là cấp trung gian giữa hai địa-phương Tỉnh và xã. Về phương diện pháp lý, Quận không có tư cách pháp-nhân. Về phương diện tài-chánh, quận không có ngân-sách tự trị, lệ thuộc hoàn toàn vào ngân sách Tỉnh. Vì không có ngân sách tự trị nên về phương diện tổ-chức, quận không có hai cơ-quan quyết nghị và chấp hành (như ở Tỉnh và xã). Tất cả công việc hành chánh đều được giải quyết qua văn-phòng quận.

Mỗi quận được điều khiển bởi một quận-trưởng. Quận trưởng được một phụ-tá trợ giúp về mặt hành chánh là vị phó quận trưởng. Cả hai làm việc dưới sự kiểm soát của Tỉnh-trưởng. Quận trưởng là đại diện cho Tỉnh-trưởng trong việc kiểm soát hoạt-động các xã thuộc phạm vi quận.

III . NỀN HÀNH CHÁNH XÃ

Xã là đơn-vị hành chánh thấp nhất có tư cách pháp nhân, công-sản và ngân-sách riêng. Là căn bản cho xã hội Việt-Nam và guồng máy quận chủ từ ngàn xưa tại Việt - Nam xã được cải biến dần dần theo diễn tiến của lịch-sử. Hiện

nay tổ-chức nền hành chánh xã được căn cứ trên ba văn-kiến pháp lý sau :

- Dự số 57a ngày 24-10-1956 của TT Ngô-Đình-Diệm.
- Sắc-lệnh số 198-199, sắc lệnh DUHC ngày 24-12- 1966 của CT/UBHPTU.
- Sắc lệnh số 045-SL/NV ngày 1-4-69 của TT Chánh-Phủ.

Các sắc-lệnh này đã cải tổ nền hành chánh xã và đặt dưới quyền quản trị của hai cơ-quan :

+ Cơ-quan quyết-nghị : Hội đồng xã : Hội đồng xã gồm từ 6 đến 12 hội viên tùy theo dân số, dân trong xã bầu lên trực tiếp 3 năm một lần. Hội đồng-xã được thiết lập để kiểm soát hoạt-động của cơ-quan chấp hành xã.

+ Cơ-quan chấp hành : Ủy-ban hành chánh xã. Vị chỉ-huy cơ-quan này là xã-trưởng được hội đồng xã bầu lên trong số các hội viên của hội đồng xã. Các ủy-viên trong ủy-ban hội đồng xã sẽ do xã-trưởng bổ nhiệm với sự thỏa hiệp của Hội-đồng-xã ngoại trừ chức-vụ chánh thư ký của văn phòng xã.



CHƯƠNG II

CÁC HÌNH THAI KIỂM SOÁT TRONG QUÕNG MÁY HÀNH CHÁNH ĐỊA PHƯƠNG

Sự kiểm soát tại địa-phương được xoay tròn trong phạm vi nội bộ của các cơ-quan tại đây, nhưng không vì thế mà trở thành quá nghèo nàn, tẻ nhạt. Trong thực tế vai trò kiểm soát được phân phối cho hai cơ-quan căn bản tại địa-phương.

- Cơ-quan quyết-nghị ; Hội-đồng-tỉnh, Hội-đồng-xã.
- Cơ-quan chấp hành ; Các cấp hành chính Tỉnh, quận, xã.

Chính vì tính cách độc lập về nhiệm-vụ cũng như quyền hành giữa hai cơ-quan này mà sinh hoạt kiểm-soát tại địa-phương đã mang nhiều hình thái sôi nổi, đặc thù. Ngoài ra sự hiện diện tương đối độc lập của các ty chuyên môn cũng đem lại nhiều khía cạnh đặc biệt cho vấn đề kiểm soát tại địa-phương.

Tổng quát có thể phân làm hai hình thức kiểm soát chính :

- Hình thức kiểm soát giữa hai cơ-quan quyết-nghị và chấp hành.
- Hình thức kiểm soát do cơ-quan chấp hành thực hiện trong nội bộ.

I. SỰ KIỂM SOÁT GIỮA HAI CƠ QUAN : QUYẾT NGHỊ và CHẤP HÀNH

1. SỰ KIỂM SOÁT CỦA HỘI ĐỒNG TỈNH ĐỐI VỚI CƠ QUAN CHẤP HÀNH TẠI TỈNH MÀ ĐẠI DIỆN LÀ VI TỈNH TRƯỞNG SỞ QUAN

Theo điều 10 sắc-lệnh 061-SL/NV do Thủ-Tướng Chánh Phủ ban hành ngày 22-6-71 quy định thì : Hội-đồng Tỉnh có quyền kiểm soát, khuyến cáo và chuyển những báo cáo tới cơ quan hữu trách đối với các vấn đề sau :

- Thi hành các quyết nghị của hội đồng và việc thi-hành ngân sách tỉnh.
- Việc thi-hành kế-hoạch và chương trình của Chánh-phủ, địa-phương và do ngân khoản viện trợ tài trợ.
- Hành vi và lễ lối phục-vụ nhân dân của nhân-viên và cán-bộ các cấp.

Để thực hiện quyền này, Hội đồng cần phải có sự hợp tác của Tỉnh trưởng. Tỉnh-trưởng có bốn phân chỉ - thị các cấp điều khiển cơ-quan chuyên môn trực thuộc xuất trình cho phái đoàn đại-diện chính thức của hội đồng hồ sơ mà hội đồng cần nghiên cứu để thực hiện quyền kiểm soát. Như vậy, trên lý thuyết quyền kiểm soát của hội đồng tỉnh có một phạm vi hoạt-động hết sức rộng lớn bao trùm mọi lãnh vực của cơ-quan chấp hành, nhưng trong thực tế quyền này chỉ thực sự hữu hiệu khi có sự hợp tác thuận tình của vị Tỉnh trưởng. Nếu vị tỉnh-trưởng có ý dụng túng các hành vi sai quấy của thuộc cấp hoặc không can thiệp chỉ thị các cơ quan phụ thuộc xuất trình hồ-sơ cho phái đoàn hội đồng tỉnh kiểm soát, thì hội đồng tỉnh cũng đành bó tay. Sở dĩ như vậy là vì quyền kiểm soát của Hội-đồng tỉnh không được xây- dựng trên một căn bản quyền hành thực sự nào cả. Để thực hiện quyền kiểm soát, Hội đồng Tỉnh chỉ có một nhượng tiện duy nhất là các bản quyết nghị hay những văn-thư phản đối gửi lên Tổng-Trưởng nội vụ, Thủ-Tướng và Tổng-Thống (điều 12SL 128 SL/NV ngày 14-10-70) của Thủ-Tướng Chánh-Phủ. Nhưng

hình thức này không mấy hiệu quả. Sắc lệnh 061-3L/NV ngày 22-6-71 qui định cho Hội-đồng một thẩm quyền kiểm soát quá rộng mà lại không trao cho hội đồng một chút quyền hành thực sự nào. Trong khi đó vị Tỉnh-trưởng, với một quyền-hành mạnh mẽ, nắm trong tay cả các cơ-cuan quân-sự và hành chính, các nghị-viên đều nằm trong sự bảo bọc về an ninh và hành chính của chính vị này. Thử hỏi với tình trạng như vậy Hội đồng làm sao có đủ uy lực thi hành được.

Tóm lại quyền kiểm soát của Hội đồng chỉ có tính cách phô trương hình thức trong chiều hướng cốt tạo một không khí dân chủ. Thực tế tất cả đều tùy thuộc vào thiện chí giải quyết của vị tỉnh-trưởng sở quan. Sau đây là trường hợp điển hình chứng minh cho các lập luận trên về tình-trạng bất lực của Hội-đồng tỉnh trong việc kiểm soát hoạt-động của cơ-cuan chấp hành tại địa-phương.

Trường hợp 1 : Tòa Tỉnh-trưởng Biên-Hòa có cấp giấy phép xây cất một rạp chiếu bóng cho một tư nhân sau khi thi hành đầy đủ thủ tục ghi trong dự số 10 ngày 16-5-54. Nhưng một số tư nhân khác đã làm đơn khiếu nại với Tỉnh là Tỉnh đã không làm đầy đủ thủ tục trong đó có thủ tục điều-tra tiện và bất tiện trước khi cấp giấy phép. Sự kiện này khiến họ đã không thể phản đối kịp thời sự cấp giấy phép này với lý do khu vực xin cấp phép xây cất là khu-vực đông dân cư. Hội đồng tỉnh Biên-Hòa trong văn-thư số 143/BH/HĐT ngày 8-6-1971 cũng yêu cầu Tỉnh cho đình chỉ việc xây cất này. Tỉnh trưởng Biên-Hòa trong văn thư số 3738/HCTQ/3 ngày 16-6-71 gửi Tổng-trưởng nội vụ đã cho rằng mình theo đúng thủ tục vì dự số 10 ngày 16-5-54 không dự trù việc điều tra tiện và bất tiện đối với việc xin cất rạp chiếu bóng. Ngoài ra vì việc thu hồi một quyết-định hành chính đã ban hành thuộc thẩm quyền của cơ-cuan hành chính cấp cao hơn hoặc do án-văn của Tối cao pháp viện, nếu có sự khởi tố nội-vụ, nên Tỉnh Biên-Hòa thỉnh cầu Bộ Nội-vụ xét định. Vấn đề này cho tới ngày hôm nay vẫn chưa được giải quyết.(24)

(24) Biên bản phiên họp HĐT/BH ngày 07-06-71

Trường hợp 2 : Tại Phong-Dinh một vụ tranh chấp giữa Hội-đồng-Tỉnh và Tòa hành chánh Tỉnh liên quan đến việc ấn định chính sách địa-phương đã xảy ra như sau : vào khoảng năm 1969, Tổng-cục gia-cư và Tỉnh Phong-Dinh phối hợp xây cất 32 căn nhà, chung cư 4 tầng lầu để cấp bán cho công-chức, theo thể thức Tỉnh cấp đất và tổng cục gia cư xuất-vốn. Thỏa hiệp ấy có sự thỏa thuận của Hội-đồng-Tỉnh và số vốn do tổng cục gia cư xuất ra được ngân-sách tỉnh bảo đảm. Khi công-tác xây-cất hoàn tất, tòa hành chánh Tỉnh Phong - Dinh lập một ủy-ban cấp bán chung cư mà không có sự tham-dự của Hội-đồng-Tỉnh Phong-Dinh. Vì vậy, Hội-đồng này trong phiên họp bất thường ngày 27-2-1971 quyết nghị rằng việc phân phối chung cư thuộc thẩm quyền của HĐT chiếu điều 9SL 68/SL/NV do Chủ-Tịch UBHTƯ ban hành ngày 9-4-65 và điều 9 mới Sắc lệnh 128-SL/NV và yêu cầu tòa Hành chánh ngưng việc cấp phát và giao lại cho Hội-đồng-Tỉnh. Tòa hành chánh đã không tán đồng quyết-nghị đó và yêu cầu Hội đồng phúc nghị với lý do : công-tác xây-cất và cấp bán chung cư chỉ là việc nội bộ của tòa hành chánh và tổng-cục gia cư. Chung cư không phải là tài-sản của Tỉnh và việc cấp phát không bị chi phối bởi quyền quyết-nghị của Hội-đồng. Hội-đồng Tỉnh vẫn giữ y quyết-nghị nên ông Chủ-tịch Hội đồng tỉnh Phong Dinh đã gởi văn thư lên Thủ-Tướng cùng lúc với ông Tỉnh - Trưởng Phong-Dinh để xin quyết định tối hậu cho tới nay vấn đề vẫn chưa được Phủ Thủ-Tướng giải quyết dứt khoát. (25)

2. SỰ KIỂM SOÁT CỦA TỈNH TRƯỞNG ĐỐI VỚI CƠ QUAN QUYẾT NGHỊ : HỘI ĐỒNG TỈNH

Tỉnh-trưởng có các quyền kiểm soát sau đây đối với Hội-đồng-Tỉnh :

* Kiểm soát tức số hiện diện : Một phiên họp của Hội đồng chỉ hợp lệ khi có đủ 2/3 số nghị-viên hiện diện. Tỉnh trưởng sẽ kiểm soát tính cách hợp lệ của phiên họp qua tức số hiện diện của các nghị-viên và sẽ ghi tên những nghị-

(25) Biên bản phiên họp tháng 4/71 của HĐT Phong dinh và văn thư số 69/HĐT/VP ngày 5-5-71 của Hội Đồng Tỉnh Phong Dinh.

viên vắng mặt để sau này đối chiếu với biên bản.

* Kiểm soát số phiếu biểu quyết : Để xem quyết - nghị của Hội-đồng có giá trị hay không. Theo điều 13 sắc-lệnh 68 SL/NV ngày 9-4-65. Quyết-nghị của Hội đồng chỉ được coi như có giá trị nếu hội đủ đa số nghị-viên có mặt trong phiên họp.

Trong trường hợp đồng số phiếu, phiếu của Chủ-Tịch có giá trị tài quyết.

* Kiểm soát chương trình nghị-sự : Điều 18 Sắc lệnh 68-SL/NV qui định quyền được thông tư trước chương trình nghị-sự của Tỉnh-trưởng; "chương trình nghị-sự và khóa họp thường và bất thường do chủ-tịch hội đồng tỉnh ấn định sau khi thông báo cho Tỉnh-trưởng.

Trừ trường hợp khẩn cấp, chương trình nghị - sự phải được lập và thông báo cho tỉnh-trưởng và cơ-quan liên hệ chậm nhất là 7 ngày trước mỗi khóa họp."

* Kiểm soát biên bản bằng cách so sánh với diễn tiến phiên họp. Biên bản các phiên họp của Hội-đồng sẽ được gửi đến Tỉnh-trưởng chậm nhất là 7 ngày sau phiên họp (điều 021 SL 061 SL/NV) để Tỉnh-trưởng kiểm soát coi có đúng với những điều đã kiểm soát nói trên không.

Từ những điểm trên, sự kiểm soát của vị Tỉnh-trưởng không chứng tỏ được một tầm quan trọng đáng kể nào. Vị Tỉnh-trưởng chỉ có thể kiểm soát sự hợp lệ của các buổi họp về phương diện hình thức. Vị Tỉnh-trưởng cũng có thể kiểm soát các bản quyết-nghị xem có hợp lệ không, nhưng chỉ kiểm soát về mặt hình thức (thủ tục thiết-lập) mà thôi. Hình thức kiểm soát này có tính cách tự vệ cho sự an-ninh của cơ-quan chấp hành. Vì Hội đồng Tỉnh được thiết lập với mục đích chính yếu là kiểm soát hoạt-động của cơ-quan chấp hành Tỉnh, do đó để ngăn chặn tình trạng quá lạm quyền của Hội-đồng Tỉnh trong khi kiểm soát, các nhà làm luật đã ban

cho cơ-quan chấp hành một sự tự vệ chính đáng : đó là xét xem các sự kiểm soát của Hội-đồng Tỉnh có thực hiện được đúng theo những thủ tục luật lệ qui-định không.

Cũng vì vậy, sự kiểm soát của vị Tỉnh trưởng không tạo một ràng buộc nào trên nhiệm-vụ của các nghị-viên nếu các vị này làm việc đúng đắn : đi họp đầy đủ, thảo luận biểu quyết không ra ngoài chương trình nghị-sự đã ấn định. Các nghị-viên vẫn có toàn quyền về nội dung các chương trình nghị-sự này.

3 . SỰ KIỂM SOÁT CỦA HỘI ĐỒNG XÃ ĐỐI VỚI ỦY BAN HÀNH CHÍNH XÃ

Theo sự qui định của dụ số 57a và thông tư 115a thì ủy-ban Hành chánh xã chỉ chịu sự kiểm soát của cấp trên: Tỉnh-trưởng và các vị phụ-tá là Quận-trưởng và Chánh tổng. Tuy nhiên các cấp này ở vị thế quá cách biệt nên không thể theo dõi kiểm soát thường xuyên sinh hoạt hành chánh tại các xã. Các vị này chỉ có thể hiểu tình hình các xã qua các báo cáo, phúc trình của các vị xã-trưởng đệ trình hoặc các đơn tố cáo của dân-chúng (thỉnh thoảng) về hành vi của một viên chức xã nào đó. Do đó sự kiểm soát trở nên vô hiệu quả, các hành vi bê bối của nhân-viên, cán-bộ xã, những sự ăn lậu giấy tờ, sổ sách văn âm thâm diễn ra mà các cấp trên không thể nào ngăn chặn được. Nhận thức được tình trạng này sắc lệnh 138 đã chuyển quyền kiểm soát này cho một tổ chức dân cử trong phạm vi xã để theo dõi và thực hiện sự kiểm soát cho có hiệu quả. Tổ-chức dân cử này là Hội đồng Xã. Theo điều 10 sắc-lệnh 198 SL/ĐHHC thì Hội đồng xã có quyền kiểm soát đối với những vấn đề sau :

(1) Việc thi hành các chính sách, chương trình của chính phủ và các quyết nghị của Hội-đồng nhân-dân xã.

(2) Bản kết toán hành chánh về việc thi hành ngân-sách xã.

(3) Các sổ sách kế toán của xã.

(4) Hành vi của nhân-viên và cán-bộ các cấp trong xã nhất là về lễ lối phục-vụ nhân-dân.

Ngoài ra Hội-đồng-xã còn phải được ủy-ban Hành-chánh xã tham khảo ý kiến về những vấn đề điền địa, hành nghề, tuyển dụng nhân-viên và các vấn đề mà luật lệ riêng biệt dự liệu phải hỏi ý kiến của Hội đồng (điều 11 SL 198-SL/DHHC). Trong trường hợp này ý kiến của Hội đồng có tính cách bó buộc không? Điều 11 chỉ nói rõ là phải tham khảo ý kiến thôi, do đó Ủy Ban Hành chánh vẫn giữ quyền quyết-định sau cùng. Như vậy sự qui định thể thức tham khảo ý-kiến này trở nên thừa thãi chăng? Thật ra, tuy ý kiến của Hội-đồng xã không có tính cách bó buộc nhưng nhờ sự tham khảo ý kiến này, Hội đồng xã có thể khám phá những sai quấy trong các vấn đề đó và ngăn chặn bằng cách biểu quyết các quyết nghị phản đối. Hội đồng xã có thể can thiệp mạnh mẽ hơn bằng thể thức trình bày ý kiến, đề nghị và thỉnh nguyện lên Quận-trưởng, Tỉnh-trưởng, Hội-đồng tỉnh và Bộ Nội-vụ... v.v... Điều 12 SL 98/DHHC có qui định: các ý kiến, đề nghị và thỉnh nguyện phải được cứu xét và giải quyết trong thời gian ngắn nhất. Do đó thủ tục tham khảo ý kiến này đã giúp Hội đồng xã kiểm soát mạnh mẽ hơn các hành vi của ủy - ban hành chánh xã.

Có một điểm quan trọng cần đề cập ở đây là: cả hai hội đồng Tỉnh và Hội đồng xã đều được luật pháp ban cấp một thẩm quyền kiểm soát rộng rãi như nhau đối với cơ-quan chấp hành liên hệ, nhưng riêng với Hội đồng xã, thẩm quyền kiểm soát của cơ-quan này có hiệu lực thi hành mạnh mẽ hơn. Sở dĩ vậy là vì sắc-lệnh 198/DHHC đã đặt định cho Hội đồng xã một quyền hành rõ ràng và thực sự đối với ủy-ban hành-chánh xã. "Hội đồng xã có quyền khuyến cáo chủ-tịch, phó-chủ-tịch, các ủy-viên ủy-ban hành chánh xã cùng chánh thư-ký và phó thư ký văn phòng ủy ban, nếu xét thấy có khiếm-khuyết trong khi thi hành nhiệm vụ."

Về vấn đề bổ nhiệm và bãi chức các chức-vụ trong ủy-ban hành chính xã, tất cả đều phải qua sự thỏa hiệp của Hội đồng xã. Chính điểm này đã làm gia-tăng gấp bội uy-lực kiểm soát của Hội-đồng xã :

- "Xã-trưởng do Hội-đồng-xã bầu ra trong số các hội-viên của Hội-đồng." (Điều 24 mới) sắc lệnh 039/SL/NV ngày 24-4-71 của Thủ-Tướng Chánh-Phủ ban hành.

- "Phó chủ-tịch và các ủy-viên trong ủy-ban hành chính xã đều do chủ-tịch ủy-ban hành chính xã bổ nhiệm và bãi chức bằng quyết-định với sự thỏa hiệp của Hội đồng nhân dân xã". (Điều 25. SL 198/DHHC).

- "Xã-trưởng có thể bị giải nhiệm do quyết-định của Tỉnh-trưởng, chiếu đề nghị của Hội-đồng-xã theo thể - thức ấn-định tại điều 10 trên đây, hoặc theo đề nghị của Quận-trưởng với sự thỏa hiệp của Hội-đồng-xã, trong trường hợp không thi hành chức-vụ hoặc phạm lỗi nặng hay có hành-vi tác phong bất xứng". (Điều 24 mới SL 039 NV).

Các điều trên cho thấy Hội-đồng xã có một quyền-hành quá rộng rãi trên ủy-ban hành chính xã. Sự kiểm soát được đi đôi với một quyền hành mạnh mẽ như vậy chắc chắn sẽ có một hiệu quả thích đáng. Trong thực tế, chức vụ Xã-trưởng vì do Hội-đồng xã bầu ra nên vị xã-trưởng thường là người của nhóm đa số trong Hội đồng xã. Giữa Hội đồng xã và chức vụ Xã-trưởng vì vậy mà có một sự liên hệ mật thiết, các quyết-định của ông xã trưởng thường phù hợp với quan điểm chung của Hội đồng xã, do đó sự kiểm soát chỉ được dùng lấy lệ mà thôi.

4 . SỰ KIỂM SOÁT CỦA ỦY BAN HÀNH CHÍNH XÃ ĐỐI VỚI HỘI ĐỒNG XÃ

Dụ 57a và thông tư 115a quy định rằng xã trực-thuộc Tỉnh-trưởng. Tỉnh-trưởng kiểm soát trực tiếp nền hành chính xã, các cơ-quan ở xã và trông nom việc thi hành ngân

sách xã với sự phụ giúp của Quận-trưởng và chánh tổng. Vị Tỉnh-trưởng có nhiệm vụ kiểm soát (với quyền giám hộ) các hoạt-động của hội đồng xã và kiểm soát (với quyền thượng-cấp) đối với ủy-ban hành chánh xã.

Tuy nhiên vì các cấp này (Tỉnh-trưởng và các viên chức phụ-tá : Quận-trưởng, chánh tổng) ở quá xa, nên chỉ có thể kiểm soát hoạt-động các cơ-quan xã nói trên qua những báo cáo, phúc-trình của xã-trưởng. Do đó đối với Hội đồng xã, ông xã-trưởng sẽ đóng vai trò đại diện cho chính quyền cấp tỉnh (Tỉnh-trưởng) để kiểm soát hoạt-động của cơ quan dân cử này.

Theo sắc lệnh 198/DHHC, do chủ-tịch Ủy-ban Hành-Pháp Trung-Ương ban hành ngày 24-12-1966, sự kiểm soát này được thực hiện qua hai hình thức :

- Hội đồng xã phải thảo luận với xã-trưởng trước khi ấn-định chương trình nghị-sự : trong các buổi thảo luận này, xã-trưởng có thể yêu cầu ghi thêm vào chương trình nghị-sự một vài vấn đề cần thiết, không có lợi cho xã, áp hay bất tiện trong bầu không khí hiện tại ở địa-phương.

- Xã-trưởng, phó xã trưởng và các ủy-viên có nhiệm vụ tham dự các phiên họp của hội-đồng xã. Sự tham dự này có ý nghĩa như một hình thức điếm danh, kiểm soát số hội viên Hội đồng xã tham dự và kiểm soát tính cách hợp lệ của các phiên họp này.

II . SỰ KIỂM SOÁT TRONG CƠ QUAN CHẤP HÀNH

Sinh hoạt hành chánh địa-phương được xây - dựng trên hai cơ-quan chấp hành và quyết-nghị. Nhưng hầu như tất cả các sinh hoạt này đều được phát động từ cơ-quan chấp-hành; cơ-quan quyết-nghị chỉ đóng vai trò kiểm soát mà thôi. Riêng đối với cấp hành chánh xã thì sự tham dự của Hội đồng

xã có đôi phần tích cực hơn, nhưng chủ yếu vẫn là vai trò của ủy-ban hành chính xã. Ngay trong các cơ-quan chấp hành này, vị chỉ huy vẫn phải thường xuyên thực hiện các cuộc kiểm soát nội bộ để điều hướng và phối hợp công việc. Sự kiểm soát này được chia làm ba hệ cấp rõ rệt :

- Sự kiểm soát của cấp hành chính tỉnh.
- Sự kiểm soát của cấp hành chính quận.
- Sự kiểm soát của cấp hành chính xã.

Trong 3 cấp này, vị chỉ-huy thực hiện công cuộc kiểm soát với quyền thượng cấp. Do đó hiệu lực của việc kiểm soát này có mức độ hết sức mạnh mẽ. Vì hệ thống quyền hành giữa 3 cấp này tiến theo chiều dọc, có mô hình như một kim tự tháp. Vị đứng chóp đầu là Tỉnh-trưởng, quyền hành từ vị này được phân phối dần dần xuống các quận-trưởng và xã trưởng. Theo nguyên tắc của loại kiến trúc quyền hành kim tự tháp thì cấp trên (vị trí cao hơn tính từ đỉnh) có quyền thượng cấp đối với những cấp nằm dưới mình. Như vậy tựu trung quyền kiểm soát này có một nguồn gốc duy nhất là vị Tỉnh-trưởng rồi nhờ sự ủy quyền, các vị chỉ-huy cấp dưới được nắm giữ một số quyền kiểm soát giới hạn nào đó. Các sự kiểm soát này có hình thái như thế nào ?

1. SỰ KIỂM SOÁT CẤP TỈNH

Người nắm giữ quyền kiểm soát là Ông Tỉnh trưởng, các cơ-quan nằm trong quỹ đạo kiểm soát này là :

- Tòa hành-chánh tỉnh.
- Cấp hành-chánh quận.
- Cơ-quan chấp-hành xã : Ủy-ban hành chính xã.
- Các ty chuyên-môn (với tính cách giám hộ).

Tỉnh-trưởng kiểm soát các cơ-quan đó với tư cách vị chỉ huy đối với thuộc cấp. Điều này có nghĩa là Ông Tỉnh

Trưởng sẽ kiểm soát tất cả mọi phương diện hoạt-động của cơ quan đó và với một quyền hành trọn vẹn. Tuy nhiên đối với ty chuyên-môn và cơ-quan chấp hành xã, sự kiểm soát này đã bị một vài hạn chế.

+ Đối với cơ-quan chấp hành xã :

Sự kiểm soát của vị Tỉnh-trưởng đóng vai trò giám-hộ đối với việc bổ nhiệm và giải nhiệm của xã-trưởng, bởi vì chức vụ xã-trưởng do Hội-đồng xã bầu ra và Tỉnh-trưởng chỉ có thể giải nhiệm chiếu theo đề nghị của Hội-đồng xã. Riêng trong trường hợp xã-trưởng bị truy tố trước tòa án và bị giam cứu thì Tỉnh-trưởng có toàn quyền quyết-định huỷ chức vị xã-trưởng. Ngoài ra đối với các hoạt-động khác của ủy-ban hành chánh xã, tỉnh-trưởng sẽ hành sử quyền kiểm-soát với tính cách thượng cấp.

+ Đối với ty chuyên-môn :

Kể từ sau khi thông tư số 001a/PTT/UP ngày 1-3-1968 của Tổng-Thống ban hành, sự kiểm soát của Tỉnh-Trưởng đối với các ty chuyên môn chỉ còn tính cách giám hộ. Tỉnh trưởng sẽ chỉ giữ thẩm quyền quản trị tổng quát và phối hợp sự hoạt-động giữa các ty đó để sự thi hành chánh sách Quốc-gia và các chương trình của Chính-Phủ tại Tỉnh được hữu-hiệu.

+ Đối với sự điều hành công-việc :

Tỉnh trưởng chỉ được thông báo đầy đủ đối với các công việc và tình hình cơ-quan chuyên-môn tại Tỉnh. Vị này chỉ được quyền duyệt y và cho ý kiến đối với các chương-trình, kế hoạch và ngân-sách của các ty trước khi gửi về bộ.

+ Đối với sự quản trị nhân-viên :

Sự kiểm soát của Tỉnh-trưởng chỉ có thể đưa đến biện pháp chế tài gián tiếp như : đề nghị những biện pháp chế-tài, cho ý kiến trên phiếu điểm các trưởng ty v.v...

Trong thực tế, vì sự bề bộn công việc của chức-vụ chỉ huy cả một tỉnh, nên ông tỉnh-trưởng chỉ kiểm soát công việc qua các phúc trình, báo cáo. Sự kiểm soát này có tính cách thụ lại. Cấp hành chánh đóng vai trò kiểm soát hữu hiệu nhất đó là các quận, với tư cách phụ-tá cho Tỉnh-trưởng, các vị quận trưởng đã thực hiện sự kiểm soát một cách tích cực hơn nhiều.

2. SỰ KIỂM SOÁT CẤP QUẬN

Quận trưởng giữ vai trò quan yếu là đại-diện của Tỉnh-trưởng, thi hành nhiệm vụ kiểm soát đối với các cấp dưới quyền trong quận hạt. Các hoạt-động của một quận chỉ tập trung vào hai khu-vực là các xã và các chi chuyên môn. Do đó sự kiểm soát cũng chỉ xoay quanh hai khu vực này.

+ Kiểm soát thường xuyên hoạt-động của các xã :

Vị quận trưởng là cấp trung gian giữa trung ương và xã, nên những chỉ-thị, mệnh lệnh từ trung ương xuống xã đều phải qua trung gian của quận, do đó, quận có thể nắm vững vấn đề để kiểm soát chặt chẽ các hoạt-động của xã. Các báo cáo và phúc trình về tình hình chung trong xã, các dự - án kế hoạch của ủy-ban hành chánh xã phải được gửi lên quận kiểm soát trước khi chuyển về tỉnh.

Quận có nhiệm vụ theo dõi việc lập ngân sách xã và đệ trình bản dự án ngân sách đó lên tỉnh trưởng duyệt y tùy theo ngân sách dưới hay trên 1.000.000\$. Quận sẽ kiểm-soát ngân sách và sổ sách kế-toán các xã. Mỗi lần kiểm soát Quận trưởng lập biên bản có chữ ký của phó chủ-tịch ủy-ban hành chánh xã. Về thuế khóa, quận trưởng kiểm soát việc thu thuế cho đầy đủ, việc nộp các số tiền thuế thâu vào ngân khố mỗi tháng một kỳ hoặc nhiều kỳ.

Quận còn có nhiệm vụ kiểm soát và duyệt y các cuộc bầu trưởng ấp do ủy-ban hành chánh xã tổ-chức. Nếu được tỉnh-trưởng ủy quyền, quận trưởng có quyền duyệt y trong hạn 20 ngày các quyết-định của xã-trưởng bổ nhiệm các ủy-viên trong ủy-ban hành chánh xã.

* Kiểm soát hoạt-động các chi chuyên môn :

Quận trưởng có nhiệm vụ điều hành các cơ-quan chuyên môn trong quận. Nhưng sự kiểm soát này chỉ có tính cách hành chánh. Quận trưởng không thể xâm nhập vào hoạt - động chuyên-môn của các cơ-quan trên.

Ngoài hai sự kiểm soát đặc biệt vừa kể, ông Quận-trưởng còn có nhiệm vụ kiểm soát điều hành công vụ tại Quận. Đây là phần vụ kiểm soát căn bản ở mọi cấp.

3 . SỰ KIỂM SOÁT Ở CẤP XÃ

Theo điều 26 Sắc lệnh 198 thì xã-trưởng có quyền điều khiển ủy-ban hành chánh xã và chịu trách nhiệm hoàn-toàn trước hội đồng xã. Xã trưởng còn được quyền điều động các lực lượng an-ninh thuộc quyền xã kể cả nghĩa-quân và tất cả cán-bộ trong ngành (kl.đ5.SL 45). Như vậy xã trưởng có quyền điều khiển tổng quát tất cả ủy-ban hành chánh xã, văn-phòng, các cán-bộ chuyên môn các ngành và các lực lượng an-ninh thuộc phạm vi xã. Thậm chí quyền điều khiển này cũng có nghĩa là thậm chí quyền kiểm soát của ông xã-trưởng. Ngoài ra trong nội bộ ủy-ban hành chánh xã, ông xã-trưởng có một quyền kiểm soát tối cao qua quyền bổ nhiệm, bãi nhiệm và thưởng phạt đối với các nhân-viên trong ủy-ban hành-chánh-xã.

Thực trạng vấn đề kiểm soát :

Ưu điểm : Với quyền chế tài các nhân-viên trực thuộc và quyền đề nghị chế tài đối với nhân-viên cán bộ các

cấp từng sự tại xã (d26. SL 198), sự kiểm soát của ông xã-trưởng có một hiệu lực mạnh mẽ. Ngoài ra thông tư số 96 - DUHC/NC/6 và thông tư số 93-TT/NV quy định tất cả công-văn trao đổi với bên ngoài từ trung ương xuống cán-bộ, ủy viên và các phúc trình của ủy-viên, cán-bộ lên trung ương đều phải qua ông xã-trưởng. Đây là ưu điểm giúp ông xã-trưởng kiểm soát hữu hiệu các hoạt-động chuyên-môn tại xã, kiểm-soát tình trạng làm việc của các nhân-viên này.

Khuyết điểm : Đối với các viên chức trong văn-phòng xã, ông xã-trưởng đã phải kiểm soát họ một cách dễ-dãi hơn sự qui định, nếu quá khe khắt, các viên chức này có thể xin nghỉ việc. Điều này không có gì đặc biệt, bởi vì các viên chức này mỗi tháng chỉ lãnh được một số lương quá ít. Mức lương quá thấp này không đủ sức lôi kéo họ ở lại làm việc dưới một sự kiểm soát quá khe khắt. (26)

Riêng các hoạt-động của các cán-bộ, ủy viên chuyên môn trực thuộc các bộ, hai thông tư thượng dẫn đã ấn định là phúc trình của các cán-bộ khi gửi lên bộ sở quan phải qua sự kiểm soát của xã-trưởng. Trong thực tế, vì các cán-bộ thường có khuynh hướng thoát quyền kiểm soát của ủy-ban hành chánh xã nên họ hay gửi thẳng phúc trình cho các bộ thay vì gửi qua ông xã-trưởng. Điều tệ hại là các phúc-trình này được bộ sở quan chấp nhận một cách dễ dàng và hành vi "qua mặt" này thường không gặp một chế tài nào. Do đó sự kiểm soát của xã-trưởng đã sút giảm đi rất nhiều đối với các cán-bộ này.

(26) Nghị định số 479/BNV/NSKT/38 ngày 14-7-72 ấn định giá biểu lương như sau :

Ban thường vụ HXX	Ủy Ban Hành Chánh Xã	Ban Trị sự ấp
Chủ Tịch : 8.300\$	Xã Trưởng : 8.300\$	Trưởng ấp 6.700\$
Phó Chủ Tịch : 4.700\$	Phó Xã Trưởng : 7.500\$	Phó Trưởng ấp 5.800\$
Tổng Thư Ký : 4.400\$	Ủy viên : 6.700\$	Thư ký 5.300\$
	Chánh thư ký : 6.700\$	
	Thư ký : 5.900\$	

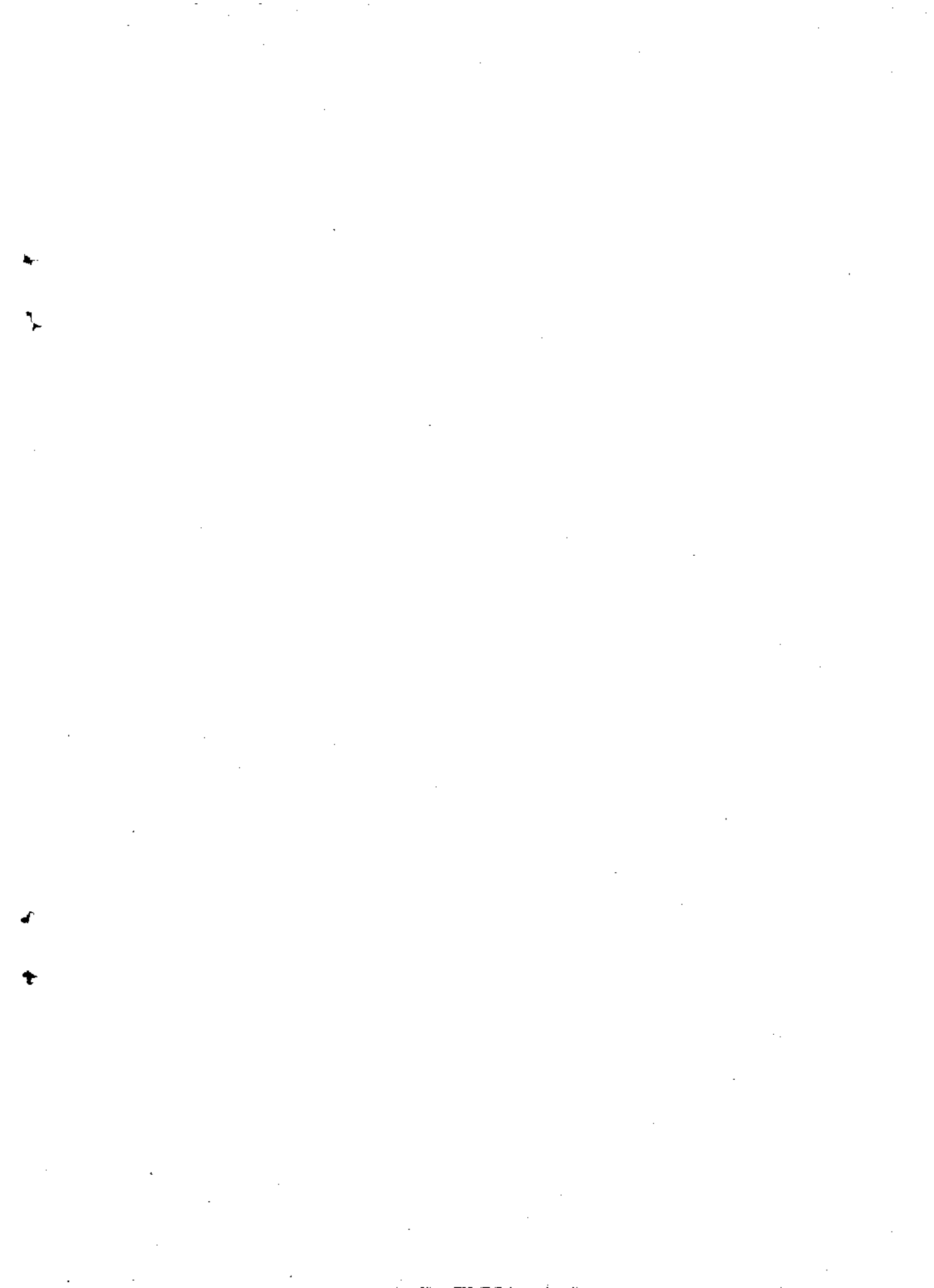
kết luận

Trong các phần vừa trình bày, chúng ta lần lượt xét qua hai khía cạnh lý thuyết và thi hành của sự kiểm soát trong tổ chức hành chính địa phương.

* Về khía cạnh lý thuyết : Sự kiểm soát đã được xây dựng trên một căn bản vững chắc, khít khao.

* Về khía cạnh thi hành : Sự điều hành các cơ sở kiểm soát được coi như là rất hợp lý. Ví dụ : Hệ thống kiểm soát ở cấp xã có hình ảnh của một cơ cấu quốc gia thu hẹp. Ủy ban hành chính xã đóng vai trò của cơ quan hành pháp. Hội đồng xã đóng vai trò của cơ quan lập pháp, Tỉnh trưởng đóng vai trò của tư pháp. Mỗi tương quan quyền hành này (trong vấn đề kiểm soát) được mô phỏng tương tự như hệ thống lập pháp hành pháp và tư pháp trong một quốc gia theo Tổng thống chế.

Như vậy cả hai khía cạnh trên đều được coi như hoàn hảo, tuy nhiên, trong thực tế, có một điều phải nhận nhận là sự kiểm soát cũng không đạt được một



hiệu năng mong muốn. Quyết định này chắc chắn sẽ không phải là ở những sơ hở trong cơ cấu lý thuyết hay các Sơ Sở kiểm soát (nếu có thì cũng một phần nhỏ thôi, ví dụ: quyền hành thực sự của Hội Đồng Tỉnh quá yếu kém để thực hiện công việc kiểm soát). Và lại các lý thuyết hay tổ chức chỉ được đặt ra như một giới hạn cuối cùng của phương thức điều hướng, các phương pháp kiểm soát, tư bản chất, hoàn toàn có tính cách để kháng điều chỉnh, đồng tác kiểm soát chỉ xảy ra khi có sự sai lệch trong công việc. Muốn gia tăng hiệu năng công việc kiểm soát chúng ta cần đi đến tận cùng của vấn đề: Đó là làm thế nào để ngăn chặn và giảm thiểu những sai lệch này, một khi mức độ sai lệch được giảm đi thì tất cả nỗ lực kiểm soát sẽ được tập trung vào một đối tượng thu hẹp hơn do đó hiệu năng sẽ gia tăng.

Vậy điều chúng tôi muốn đề cập ở đây là làm thế nào để cải thiện tác phong nhân viên hầu đưa đến một tình trạng hoàn mỹ trong công việc. Vấn đề tác phong nhân viên có một ảnh hưởng hết sức lớn lao trên hiệu năng của công việc kiểm soát.

Trong một guồng máy hành chính, dù tổ chức cơ sở hợp lý, sự kiểm soát chặt chẽ cách máy đi nữa nhưng mà nếu nhân viên nào cũng luôn áp ú trong người cái ý đồ bôn rút của công, trốn chạy công việc "lắm hết giờ chú không phải hết việc" thì rồi cơ quan cũng sẽ đi đến chỗ sa đọa. Từ đó chúng ta thấy tác phong nhân viên có một vai trò hết sức quan yếu.

Về vấn đề tác phong nhân viên có hai loại chúng ta cần đề ý:

- * Loại 1 : Tác phong chung của toàn thể nhân viên trong cơ quan : tinh thần trách nhiệm.
- * Loại 2 : Tác phong đặc biệt của cấp chỉ huy công việc kiểm soát.

I. ĐỀ NGHỊ TÁC PHONG CHUNG CỦA TOÀN THỂ NHÂN VIÊN TRONG CƠ QUAN : TINH THẦN TRÁCH NHIỆM

Một nền hành chính hữu hiệu phải là một nền hành chính có trách nhiệm. Tinh thần trách nhiệm sẽ hướng dẫn nhân viên làm việc có hiệu năng hơn. Những đức tính khác của tác phong chỉ là hệ luận của tinh thần trách nhiệm này. Do đó vấn đề chính yếu là phải phát triển tinh thần trách nhiệm trong toàn thể nhân viên. Muốn vậy thì:

Phải cho nhân viên một vài quyền hành giới hạn nào đó. Không thể bắt một nhân viên phải có tinh thần trách nhiệm nếu không cho họ đầy đủ quyền hành đồng. Trách nhiệm không đi đôi với quyền hành sẽ khiến cho nhân viên có thái độ chán nản vô trách nhiệm. Đây là điều tất nhiên, nghĩa vụ và quyền lợi phải luôn luôn tương xứng. Với quyền hành được giao phó nhân viên sẽ phải ý thức được trách nhiệm về những hành động và quyết định của họ.

Để củng cố tinh thần trách nhiệm này, nhân viên cần được hiểu rõ mục tiêu và nguyên tắc hành động của cơ quan mình phục vụ.

Dùng các hình thức chế tài : trừng phạt, khen thưởng một cách thích đáng để nâng cao tinh thần trách nhiệm này.

Một điểm quan trọng nữa là tinh thần trách nhiệm này còn phải được sử dụng trong bề trái của bề mặt hoạt động công vụ, đó là phần bất động. Nhân viên cần phải ý thức được rằng : Trách nhiệm còn được đặt ra cho những điều đáng lẽ phải làm mà đã không làm vì tình trạng bất động và thiếu sáng kiến của nhân viên. Hơn phần họ là phải có sáng kiến để vượt khỏi tình trạng bất động này.

ĐOẠN I Đề nghị về tác phong của cấp chỉ huy

Công việc kiểm soát được phát động do chính vị chỉ huy cơ quan. Sự tham dự của vị chỉ huy có tính cách chủ động và quyết định một phần lớn hiệu năng công việc kiểm soát. Do đó tác phong của vị chỉ huy cần được kiến tạo để đạt một hiệu năng tối đa. Sau đây là 9 bốn phần chính yếu mà một vị chỉ huy phải có trong công việc kiểm soát :

1. Cung cấp sự hướng dẫn : Với sự hướng dẫn này nhân viên mỗi lãnh hội được những điểm chính yếu trong công việc do đó làm giảm bớt sự sai lệch khi thi hành và công việc kiểm soát vì vậy mà trở nên nhẹ nhàng hơn. Một hệ thống kiểm soát chỉ trở nên hữu hiệu khi nào nó thâm nhập được vào tư tưởng của những người liên hệ, tức là các thuộc viên thi hành.
2. Đóng vai trò khuyến khích và điều hành

3. Là thầy và là huấn luyện viên cho các thuộc cấp của mình.
4. Có một cái nhìn qui mô và trực tiếp vào các vấn đề, các con người và tổ chức trong lúc làm việc.
5. Nhà chỉ huy công việc kiểm soát phải là một nhân vật then chốt trong bộ phận quản trị nhân viên. Ví dụ : Ông Tỉnh Trưởng đối với cấp hành chính địa phương, Ông Quận trưởng đối với hệ thống hành chính cấp quận, toàn thể xã ấp ; Ông Xã trưởng đối với tổ chức hành chính xã, ấp.
6. Lương giá nhân viên thường xuyên
7. Vận dụng những vấn đề và tổ chức ở cấp bậc của ông.
8. Thực hiện một số lớn công việc cốt cán thuộc phân hành của ông.
9. Cố gắng tạo nên những sự dễ dàng thích đáng và hợp lý cho sự làm việc. Trong nhiệm vụ này, nhiệm vụ quan trọng hơn cả là nhiệm vụ hướng dẫn, chỉ đạo. Ngoài ra nhà kiểm soát phải biết thi hành những điều nên làm và tránh những điều có thể gây hậu quả xấu cho công việc kiểm soát, đại khái có thể kể như sau :

a. Những điểm có lợi cho công việc kiểm soát :

- Cố gắng tạo một tình đồng đội giữa kiểm soát viên và các thuộc cấp : bằng cách hoà mình vào công việc của thuộc cấp. Kiểm soát viên có thể đích thân thực hiện một vài công việc trong số các công việc mà vị này hướng dẫn. Sự hoà hợp này sẽ cải thiện mối tương quan đó by thường có giữa cấp chỉ huy và thuộc cấp, do đó sẽ tạo được sự cảm mến, tín nhiệm trong toàn thể nhân viên. Tinh cảm tốt đẹp này sẽ thúc đẩy nhân viên làm việc hết mình và hăng hơn, nhờ đó mà công việc kiểm soát sẽ dễ dàng hơn.

- Chú trọng tới nhân phẩm của nhân viên thuộc cấp : nhân viên sẽ có cảm giác được chú trọng, tự ái được vẻ vuốt và năng suất làm việc sẽ gia tăng, công việc sẽ có kết quả tốt. Nhiều vị chỉ huy lúc ra lệnh hằng hái thấy nhân viên nhận lệnh đầy đủ tưởng là xong. Nhưng nhân lệnh thì hành không có nghĩa là lệnh được thi hành chu đáo. Chỉ có sự cảm mến, tín nhiệm cũng sự hành diện về mình mới thúc đẩy nhân viên sử dụng tối đa khả năng của mình.

- Các biện pháp chế tài phải hợp lý : Kiểm soát vừa phải bởi vì sự kiểm soát căng chặt chế bao nhiêu thì năng suất cũng suy kém dần bấy nhiêu, bằng ngược lại, kiểm soát một cách khải quát thì năng suất lại có thể gia tăng.

Khi khen thưởng hay bố¹ nhiệm nên tuy¹ tiên mà

quảng đại, ta nên biết rằng các nhân viên luôn luôn tự đặt ra cho chính mình những tiêu chuẩn làm việc có chút ít ảnh hưởng tới các phần thưởng như khen thưởng, tiền bạc (nếu có), nên khen thưởng khi cần khen thưởng.

- Khuyến khích sự làm việc, tình cảm Joan thể và thu nhận thành quả không phải với tư cách chủ nhân ông. Cũng nên khuyến khích sáng kiến và sự bày tỏ các sáng kiến này và hành động một cách cương quyết cấp tốc.

- Phải lưu ý tương đối nhiều hơn đến các nhân viên mới.

b. Những điểm bất lợi nên tránh :

- Sự kiểm soát phải vừa đủ, không chặt chẽ quá mà cũng không nên quá lỏng lẻo. Sự kiểm soát quá chặt chẽ sẽ đưa tới tình trạng giảm sút hiệu năng, ngược lại với sự kiểm soát khá quát thì hiệu năng lại có khuynh hướng gia tăng.

- Không nên có thiên kiến khi kiểm soát, hãy kiểm soát y như điển tiên của công việc.

- Không nên thiên vị, nhỏ mọn.

- Đừng lộn kiểm soát với kết án. Kiểm soát có tính cách xây dựng nên nó gồm sự lượng giá, nhắc nhở, hướng dẫn, đôn đốc. Còn kiểm soát theo nghĩa kết án là chỉ lo bắt bẻ, chỉ trích.

- Thông thường các kiểm soát viên hay áp dụng những phương pháp chính mình phải chịu đựng khi mình bị thương cấp kiểm soát mình. Đây là một điểm không tốt, nên tránh.

- Theo Thống chế Foch (26), kẻ dưới tìm dấu ra ý chỉ cương quyết nếu không phải ở trong cấp lãnh đạo. Vậy các kiểm soát viên cũng đừng chỉ ở phòng giấy ra đủ mệnh lệnh là hết nhiệm vụ, còn phải coi lệnh có thi hành được không, bằng cách nào. Các kiểm soát viên nên theo dõi, quan sát, coi phúc trình và kiểm điểm tại chỗ để biết rõ thực hư.

Một khi các cấp chỉ huy cũng như nhân viên thuộc cấp kiên toàn được một cách hoàn mỹ tác phong cũng tinh thần trách nhiệm của mình thì chắc chắn công việc kiểm soát sẽ trở nên hiệu quả và có thể đi đến trình độ bãi bỏ hẳn sự kiểm soát.



(27) VIỆT, HOÀNG XUÂN. * THUẬT LÃNH ĐẠO*, Saigon
(Khai Trí, 1968), tr.422

THU LỊCH

I.- SÁCH

A. SÁCH VIỆT NGỮ .

- 1- BUI-QUANG-KHÁNH Vấn-đề chỉ-huy, Saigon : Khai-Trí, 1968
- 2- BUI-QUANG-KHÁNH và LƯƠNG-THỌ-PHÁT, Các vấn-đề thông thường tại xã ấp, Sài Gòn : BOK-LTP, 1971
- 3- HOÀNG-XUÂN-VIỆT Thuật lãnh đạo, Sài Gòn : Khai-Trí, 1968
- 4- NGHIÊM-DẶNG và VŨ-UYÊN-VĂN Hành-chánh-học, Sài Gòn : Thư Lâm ấn-quán 1967
- 5- NGUYỄN-NGỌC-YẾN và LLOYD.W.WOODRUFF, Nghiên-cứu một công-dòng thôn xã, Saigon MSGU, 1960
- 6- TRẦN-VĂN-ĐỈNH và FINKLE JASON, Nghiên-cứu hành-chánh tỉnh tại Việt-Nam, Nền hành-chánh tỉnh Vĩnh-Lông, Sài Gòn : Học-Viện QGHC và MSUG, 1960
- 6- TRƯỜNG-VĂN-NAM Cẩm nang hành-chánh địa-phương, Sài Gòn : TVN, 1972

B. SÁCH NGOẠI NGỮ .

- 1- CLELAND AND KING. Systems Analysis and project management, NewYork : Mc GRAW-HILL Book Company, 1968
- 2- DIMOCK M.ED, GL.OD DIMOCK, Public Administration, Fourth Edition, NewYork : Halt, Rinehart and Winston Inc, 1969
- 3- DIMOCK M.ED, GL.OD DIMOCK and KOENIG, Public Administration, Revised Edition, New York : Rinehart and company Inc, 1960

- 4- ETZIONI, AMITAI, "Những tổ chức tân tiến", Bũu Đích dịch giả, Saigon : Học-Viện QGHC, 1972
- 5- FOX, H.G. et Al, Một vài cục diện của nền hành-chánh hiện nay, Việt-Nam thông dịch xã dịch giả, Saigon : VNTDX, 1967
- 6- LEARNED, EDMUND et al Executive action, Boston : Harvard Business school, 1951
- 7- MILLETT, J.D., Nghê thuật quản đốc, Việt-Nam thông dịch xã dịch giả, Saigon : Công-Đàn, 1959
- 8- SIMON, HERBERT, et Al, Hành-chánh công quyền, Trung Tâm nghiên-cứu Việt-Nam dịch giả, Saigon : TTNCVN, 1962
- 9- ROSENFELT, A.A., Trù hoạch phân công, Nguyễn-Xuân-Kỳ dịch giả, Saigon : HVQGHC và MSUG, 1957
- 10- ROSENFELT, A.A., Tổ chức và phương pháp, Trương-văn-Phong và Trần-Long dịch giả, Saigon : HVQGHC, 1957.

II.- G I Ã N G - V Ậ N

- 1- LÊ-QUẾ-CHI, Hành-chánh bổ túc và thực hành, Saigon : Đại-Học Luật-Khoa, 1972
- 2- LÊ-VĂN-THẬN, Tổ-chức và phương-pháp, Saigon : HVQGHC, 1973.
- 3- NGUYỄN-QUỐC-TRỊ Kỹ-thuật hành-chánh tân tiến, Saigon : HV Quốc-Gia Hành-Chánh, 1972

III.- T A P - C H Í

- 1- CAO-HỮU-DỒNG Vấn đề thanh-tra công vụ, Nghiên cứu hành chánh tháng 10/59, trang 102

- 2- LÊ-TẤN-NÂM Một vấn đề hành-chánh quan trọng : kiểm-soát thanh-tra và điều tra, NCHC tập V, số 3/tháng 3/1961, trang 53
- 3- LÊ-TẤN NÂM Pháp điển hành-chánh : thanh-tra hành-chánh, tài chánh, tháng 3-4/62 trang 209
- 4- TRƯƠNG-NGOC-GIÀU Thủ tài lương giá tổ chức hành chánh theo hệ-thống nha lại, NCHC tập 15/số 3/tháng 7-8-9/1972, trang 129

IV.- LUẬN VĂN TỐT-NGIỆP

- 1- LA-QUỐC-CHÁNH Việc điều hành hành-chánh tại một quận và phường Đô thành, Đốc Sự Khóa 16, năm 1971
- 2- NGUYỄN-CHI-LĂNG Vấn đề thanh-tra công sở, Cao-Học III/Hành-chánh, 1969.
- 3- VÕ-ĐẠI-SINH Vấn đề tổ-chức, phương-pháp và kỹ thuật hành-chánh tại VNCH, Đốc Sự khóa 15, năm 1970
- 4- VŨ-THIỆU Việc điều hành hành-chánh trong ủy-ban hành-chánh-xã, Đốc Sự khóa 16, năm 1971

*