

# CẢI CÁCH NỀN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC 10 NĂM QUA

HÀ QUANG TRƯỜNG<sup>(\*)</sup>

**T**hực hiện Nghị quyết Đại hội IX của Đảng, tháng 9-2001, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành *Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010* với hệ thống các giải pháp và mục tiêu cụ thể. Chương trình gồm 4 nội dung: cải cách thể chế; cải cách tổ chức bộ máy hành chính; đổi mới, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức; cải cách tài chính công. Đây là một chương trình có tính chiến lược, định hướng và chỉ đạo toàn diện cho công tác cải cách hành chính nhà nước trong thời gian 10 năm. Quá trình thực hiện được chia làm 2 giai đoạn, giai đoạn I: 2001-2005 và giai đoạn II: 2006 - 2010. Đến thời điểm này, Chương trình sắp kết thúc. Việc đánh giá đúng mức việc thực hiện các nội dung và mục tiêu của Chương trình sẽ là cơ sở để khẳng định những kết quả đã đạt được, những tồn tại, hạn chế, nguyên nhân và bài học kinh nghiệm. Điều này có ý nghĩa to lớn, góp phần quan trọng xây dựng Chương trình cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020.

Có thể thấy những thành tựu mà Chương trình đã đạt được như sau:

*Một là*, cải cách hành chính ở Việt Nam trong 10 năm qua đã góp phần hoàn thiện hệ

thống thể chế, đặc biệt là thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN. Mỗi quan hệ giữa nhà nước với nhân dân và nền kinh tế thị trường định hướng XHCN đã được giải quyết một cách cơ bản và rõ nét. Chính phủ đã tập trung chỉ đạo xây dựng và hoàn thiện hệ thống thể chế; chú trọng công tác xây dựng luật, pháp lệnh và ban hành một số lượng lớn nghị định hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh thể hiện rõ các quan điểm, chủ trương của Đảng về phát triển kinh tế, tạo sự bình đẳng giữa các thành phần kinh tế, giảm thiểu đáng kể sự can thiệp bằng các biện pháp hành chính của các cơ quan nhà nước vào các quan hệ dân sự, kinh tế, thương mại nói chung và hoạt động của các doanh nghiệp nói riêng, giảm thiểu cơ chế "xin cho". Đã rà soát lại chức năng nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của từng cơ quan, đơn vị, của người đứng đầu Chính phủ, từng bộ, ngành từ trung ương đến địa phương để điều chỉnh chức năng của Chính phủ. Đã sửa đổi, bổ sung một loạt các văn bản như Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Luật Thanh tra, các Nghị định quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các văn bản về tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân ở cấp tỉnh,

(\*) Viện Khoa học tổ chức, Bộ Nội vụ.

huyện, v.v.. và mới đây nhất là Luật Cán bộ, công chức là những nỗ lực lớn, liên tục trong 10 năm qua đối với việc hoàn thiện hệ thống thể chế trong tình hình mới.

Quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong phạm vi trách nhiệm của Chính phủ đã được đổi mới; Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật đã ra đời và có hiệu lực từ tháng 1-2009. Việc công bố các dự thảo luật đã được thực hiện kể từ khi Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực là một bước tiến quan trọng góp phần vào quá trình hoàn thiện hệ thống thể chế của Nhà nước ta.

Một mặt rất quan trọng của cải cách thể chế là cải cách thủ tục hành chính, hợp lý hóa trình tự giải quyết công việc trong quan hệ giữa các cơ quan công quyền với các tổ chức xã hội, với công dân và doanh nghiệp. Cải cách hành chính trong 10 năm qua đã góp phần quan trọng vào tăng trưởng kinh tế nhờ đơn giản thủ tục cấp phép đầu tư, thu hút các nguồn vốn trong và ngoài nước, phát triển hàng trăm nghìn doanh nghiệp vừa và nhỏ ở các ngành sản xuất và dịch vụ. Đặc biệt, theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, việc triển khai Đề án về đơn giản hóa thủ tục hành chính, tiến hành rà soát và đơn giản 30% các thủ tục hành chính có liên quan đến doanh nghiệp và người dân, khi kết thúc sẽ là một bước tiến lớn trong việc xây dựng môi trường kinh doanh thuận lợi cho các nhà đầu tư. Cùng với việc đẩy mạnh cải cách về thủ tục hành chính, theo quy định của Nghị định số 13 và 14/2008/NĐ-CP của Chính phủ, các cơ quan chuyên môn của cấp tỉnh, cấp huyện cũng được sắp xếp lại cho phù hợp với việc sắp xếp bộ máy các bộ, ngành theo hướng

tổ chức đa ngành, đa lĩnh vực và phù hợp với đặc điểm tình hình địa phương.

Có thể nói, những kết quả của quá trình cải cách thể chế đã góp phần vào hoàn thiện hệ thống thể chế nói chung, đặc biệt là hệ thống thể chế kinh tế thị trường, thúc đẩy sự phát triển nền kinh tế nói riêng và của toàn đất nước.

*Hai là*, cải cách hành chính làm cho bộ máy nhà nước tinh gọn, hiệu quả và hiệu lực hơn, khắc phục một bước quan trọng tình trạng chồng chéo chức năng, nhiệm vụ của nhau trong quản lý nhà nước. Đã tổ chức sắp xếp lại các bộ, cơ quan ngang bộ theo hướng bộ đa ngành, đa lĩnh vực. Kết quả là, số bộ, cơ quan ngang bộ giảm từ 26 xuống còn 22. Các cơ quan trực thuộc Chính phủ cũng giảm từ 14 xuống còn 8 cơ quan. Đẩy mạnh cải cách chính quyền địa phương, sắp xếp lại các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, cấp huyện theo hướng đa ngành, đa lĩnh vực phù hợp với đặc điểm đô thị, nông thôn, tình hình cụ thể địa phương. Số lượng các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh từ 35 đến 40 đầu mỗi nay giảm còn 20-25; cấp huyện từ 20-25 nay giảm còn 10-15 các phòng, ban chức năng. Trong giai đoạn II, đã thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân tại 67 huyện, 32 quận và 843 phường của 10 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Các quy định mới về phân cấp trung ương - địa phương đã làm giảm đáng kể những loại công việc không nhất thiết phải do Chính phủ, các bộ trực tiếp quản lý, quyết định, đồng thời tăng cường tính chủ động, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trên các nhiệm vụ đã được phân cấp. Mức độ phân cấp và trao quyền từ chính quyền trung

ương xuống các tỉnh là tương đối lớn, cho phép chính quyền các tỉnh có nhiều thẩm quyền hơn trong cung cấp các dịch vụ công phù hợp với điều kiện của địa phương.

Quá trình phân cấp và trao quyền đã cho thấy nhiều kết quả tích cực, cạnh tranh giữa các tỉnh thúc đẩy cải thiện môi trường kinh doanh chung, làm giảm bớt gánh nặng cho nhà nước, vừa huy động được sức mạnh của cả xã hội, của toàn dân tộc cho sự nghiệp ổn định và phát triển đất nước. Có thể thấy rõ điều này không chỉ trong lĩnh vực sản xuất kinh doanh mà trên rất nhiều lĩnh vực khác của đời sống xã hội như y tế, văn hóa, giáo dục... Sự tham gia của người dân, của xã hội đã mang lại những sắc thái mới cho sự phát triển của nhiều ngành, lĩnh vực. Mặt khác, tăng mức độ phân quyền cả về ngân sách lẫn quản lý nhà nước từ trung ương đến địa phương đã góp phần thúc đẩy quá trình dân chủ hóa nền dân chủ XHCN. Yêu cầu công khai hóa, minh bạch hóa, đơn giản hóa các thủ tục hành chính, nâng cao tinh thần trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức thúc đẩy sự tham gia nhiều hơn của người dân vào việc giám sát hoạt động quản lý của các cơ quan và cán bộ, công chức nhà nước, đồng thời tích cực tham gia vào việc xây dựng chính sách.

Với những điều chỉnh về chức năng nói trên, Nhà nước Việt Nam đang chuyển dần sang giữ vai trò giám sát, hỗ trợ và hướng dẫn các tổ chức và cộng đồng xã hội; từ vai trò người cho phép, gia ân, Nhà nước chuyển sang người đảm bảo, tạo điều kiện cho mọi tổ chức và cá nhân thực hiện các quyền cơ bản theo pháp luật, các quyền tự do, dân chủ ngày càng được pháp luật bảo hộ; các điều kiện an sinh xã hội được tăng cường; các dịch vụ về

y tế, giáo dục cùng các dịch vụ công cộng khác được xã hội hóa cao hơn.

Ba là, công tác xây dựng đội ngũ cán bộ công chức trong thời gian qua đã bảo đảm số lượng cần thiết đồng thời nâng cao đáng kể chất lượng, đáp ứng yêu cầu của quản lý nhà nước với nền kinh tế thị trường, xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN. Có thể thấy cải cách vừa qua đã tập trung vào xây dựng một đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và kỹ năng hành chính đáp ứng vai trò mới của Nhà nước. Luật Cán bộ, công chức được Quốc hội khóa XII thông qua ngày 13-11-2008 có sự phân biệt rõ hơn đội ngũ cán bộ, công chức trong hệ thống chính trị nước ta. Cơ cấu, chức danh, tiêu chuẩn, chính sách của đội ngũ cán bộ, công chức từng bước được xác định phù hợp hơn, đặc biệt là đội ngũ cán bộ, công chức ở cơ sở xã, phường, thị trấn. Đã xây dựng và đưa vào áp dụng trên 200 chức danh, tiêu chuẩn cán bộ, công chức, tạo điều kiện đổi mới công tác tuyển dụng, sử dụng, luân chuyển, điều động, đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, công chức.

Đã mở rộng một bước phân cấp quản lý cán bộ, công chức. Chính quyền tỉnh được trao thẩm quyền quy hoạch cán bộ, tuyển dụng, bổ nhiệm, tổ chức, giao nhiệm vụ, đánh giá, thanh tra và kể cả nâng bậc lương, phụ cấp cho cán bộ công chức làm việc trong các cơ quan ban ngành địa phương thuộc phạm vi quản lý của mình. Từ năm 2009, chính quyền huyện cũng được đảm nhiệm công tác này nếu được chính quyền tỉnh trao thẩm quyền.

Xuất phát từ sự phân cấp và trao quyền nhằm tăng tính hiệu quả trong vai trò mới của mình, Nhà nước phải đối mặt với một

thách thức là giữ chân được những cán bộ có năng lực, đồng thời phải tìm cách giành nhân tài từ khu vực tư nhân đang tăng trưởng nhanh chóng. Cải cách tiền lương đã được thực hiện theo lộ trình. Nhà nước đã 5 lần tăng lương cơ bản căn cứ mức tăng của GDP và chỉ số giá cả.

*Bốn là*, cải cách tài chính công trong thời gian qua đã làm tăng tính minh bạch và hiệu quả của chi tiêu công, hạn chế tham nhũng, lãng phí trong sử dụng ngân sách nhà nước. Về ngân sách nhà nước, các khoản chi được tập trung ưu tiên cho nhiệm vụ phát triển kinh tế và giải quyết các vấn đề bức xúc của xã hội; các khoản chi bao cấp được giảm thiểu; các đơn vị, địa phương đã được trao quyền ra quyết định đáng kể trong sử dụng ngân sách; loại bỏ các thủ tục không cần thiết trong cấp phát ngân sách, tăng cường công tác thanh tra kiểm tra, giám sát tài chính; bội chi ngân sách và nợ nước ngoài được khống chế trong mức an toàn.

Về cơ chế tài chính đối với đơn vị hành chính, sự nghiệp, Nhà nước đã ban hành Nghị định số 130/2005/NĐ-CP ngày 17-10-2005 "Quy định chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với cơ quan nhà nước" và Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25-4-2006 "Quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập". Các đơn vị này được phép sử dụng số tiền tiết kiệm được từ việc cắt giảm chi phí để trả thêm lương cho cán bộ trong giới hạn nhất định.

Về huy động nguồn vốn ODA và thu hút vốn FDI: Nhờ những cải cách tích cực,

ngay cả khi kinh tế thế giới gặp khủng hoảng, Việt Nam vẫn huy động được nguồn vốn ODA tương đối lớn và các dòng vốn FDI vẫn tăng. Nguồn vốn ODA được sử dụng tương đối hiệu quả phục vụ nâng cấp và xây dựng mới hàng loạt các dự án quốc gia quy mô lớn trong các lĩnh vực giao thông, điện, thủy lợi, cấp thoát nước, y tế, giáo dục và đào tạo, phát triển nông thôn, góp phần thúc đẩy sự gia tăng giá trị sản lượng nông nghiệp, giải quyết các vấn đề xã hội, xóa đói, giảm nghèo. Vốn FDI có tỷ trọng lớn đầu tư vào cơ sở, kết cấu hạ tầng kỹ thuật của một số ngành trọng yếu và tạo ra nguồn thu ngoại tệ quan trọng.

Tuy nhiên, bên cạnh những tiến bộ, công cuộc cải cách hành chính nhà nước 10 năm qua vẫn còn nhiều hạn chế. So với mục tiêu tổng thể của cả Chương trình, nhất là trên phương diện chất lượng thì chưa đạt yêu cầu, thể hiện ở những điểm cụ thể sau:

- Cho đến nay vẫn chưa tạo lập được một hệ thống thể chế đồng bộ, phù hợp với yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập kinh tế quốc tế. Trên nhiều lĩnh vực, nhiều hoạt động còn thiếu khung khổ pháp lý đầy đủ, rõ ràng bảo đảm cho tự do kinh doanh của tổ chức và công dân. Nhiều thay đổi trong hành lang pháp lý gây nên tâm lý bất an cho các doanh nghiệp và cho cả những cán bộ công chức thực thi những quy định của luật.

- Thủ tục hành chính tuy đã có nhiều tiến bộ nhưng nhìn chung vẫn còn nhiều phức tạp, rườm rà, có khi không thống nhất, gây phiền toái cho doanh nghiệp và người dân, ảnh hưởng rất lớn tới môi trường kinh doanh.

- Việc điều chỉnh, đổi mới chức năng, nhiệm vụ của cả bộ máy hành chính nhà nước cũng như của từng cấp, từng cơ quan

hành chính còn có nhiều điều chưa phù hợp với thông lệ chung của thế giới. Chủ trương xã hội hóa dịch vụ công chậm được cụ thể hóa và có nhiều lệch lạc. Việc tổ chức bộ máy hành chính các cấp theo hướng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực đã được triển khai nhưng cấu trúc bộ máy trong các bộ và các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, huyện cơ bản mới là phép cộng gộp của các bộ ngành, cơ quan chuyên môn sau khi sáp nhập, tính chất tinh gọn và tổng hợp của bộ máy chưa được thể hiện thật sự, biên chế không giảm.

- Chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức còn nhiều mặt chưa đáp ứng được yêu cầu đổi mới, phát triển đất nước. Tác phong và thái độ thực thi công vụ của cán bộ, công chức vẫn mang nặng dấu ấn của cơ chế cũ. Công tác kiểm tra, thanh tra công vụ và xử lý cán bộ, công chức có vi phạm pháp luật tiến hành chưa nghiêm minh, chưa thường xuyên dẫn đến kém hiệu quả, ít tính giáo dục, răn đe, làm gương. Không ít cán bộ, công chức sa sút về phẩm chất đạo đức, tham nhũng, vô cảm, thiếu trách nhiệm trước yêu cầu chính đáng của người dân.

- Ngân sách nhà nước vẫn chưa được sử dụng thật sự có hiệu quả, chi tiêu công, nhất là sử dụng ngân sách đầu tư trong lĩnh vực kinh tế còn lãng phí, thất thoát nhiều, bội chi ngân sách nhà nước và nợ nước ngoài có xu hướng tăng mạnh.

Yêu cầu phát triển đất nước trong giai đoạn 10 năm trước mắt và những năm tiếp theo đòi hỏi chúng ta phải khắc phục những hạn chế, bất cập đó. Do vậy cải cách hành chính trong thời gian tới phải tiến hành theo phương hướng và giải pháp sau:

*Thứ nhất*, tiếp tục xây dựng, hoàn thiện thể chế theo hướng hoàn thiện mối quan hệ

nhà nước - thị trường - các tổ chức xã hội. Các cải cách thể chế kinh tế phải đảm bảo để phát triển đầy đủ cơ chế thị trường và các thị trường cơ bản theo định hướng XHCN. Cải cách thể chế hành chính cần phải hướng tới mục tiêu Chính phủ và bộ máy hành chính làm tốt cả hai chức năng là quản lý hành chính nhà nước và phục vụ phát triển kinh tế - xã hội. Cải cách thể chế về các tổ chức xã hội đảm bảo để nhà nước quản lý tốt các hội, các tổ chức phi chính phủ, đồng thời mở rộng dân chủ, huy động hiệu quả các nguồn lực xã hội cho sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước ổn định và bền vững.

*Thứ hai*, tiếp tục rà soát các loại thủ tục hành chính, bãi bỏ hoặc sửa đổi, bổ sung theo hướng tạo thuận tiện cho nhân dân và doanh nghiệp. Đề cao trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính trong việc cải cách thủ tục hành chính. Đẩy mạnh việc thực hiện có hiệu quả cơ chế một cửa, một cửa liên thông tại các cơ quan hành chính nhà nước và mở rộng áp dụng tại các đơn vị sự nghiệp dịch vụ công như bệnh viện, trường học.

*Thứ ba*, tiếp tục chuyển đổi mạnh mẽ, cơ bản vai trò, chức năng, nhiệm vụ của cả bộ máy hành chính nhà nước cũng như của mỗi cơ quan hành chính (Chính phủ, các bộ, chính quyền địa phương các cấp) theo hướng phân cấp và giao quyền phù hợp với yêu cầu quản lý nền kinh tế thị trường và dân chủ hóa đời sống xã hội; tổ chức lại cơ cấu trong các bộ đa ngành, đa lĩnh vực để các bộ, ngành phát huy sức mạnh tổng hợp.

Đẩy mạnh phân cấp cho địa phương; phân biệt rõ chức năng, nhiệm vụ của mỗi cấp hành chính, định rõ chức năng, thẩm quyền và tổ chức bộ máy của chính quyền

đô thị và nông thôn phù hợp với tính chất quản lý trên địa bàn. Xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của chủ tịch Ủy ban nhân dân và tập thể Ủy ban nhân dân. Tiếp tục hoàn thiện phương thức hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước theo hướng đề cao vai trò và trách nhiệm cá nhân người đứng đầu.

*Thứ tư*, xây dựng và thực hiện tốt hơn cơ chế, chính sách thu hút nhân tài, tạo động lực khuyến khích công chức nâng cao trách nhiệm và hiệu quả công tác; đẩy mạnh công tác đào tạo, bồi dưỡng, tuyển chọn phân công, đề bạt đội ngũ cán bộ, công chức trẻ theo quy định của Luật Cán bộ, công chức, khắc phục tình trạng hẫng hụt cán bộ quản lý, lãnh đạo kế cận ở các cấp, các ngành; đẩy nhanh tiến độ cải cách tiền lương, tính đủ các thành phần cấu thành nên lương để cán bộ, công chức và gia đình sống được bằng lương theo mức trung bình của xã hội.

*Thứ năm*, tiếp tục cải cách việc phân bổ và sử dụng ngân sách, nâng cao hiệu quả đầu tư công, đảm bảo sử dụng tiết kiệm và hiệu quả các khoản chi tài chính trong khu vực công, thực hiện việc cung ứng các dịch vụ công cộng công bằng và hiệu quả; tiếp tục phân cấp ngân sách, phát huy tính chủ động, sáng tạo của địa phương và các ngành trong việc quản lý tài chính và ngân sách được phân cấp; tiếp tục thực hiện đổi mới cơ chế tài chính đối với các đơn vị hành chính và sự nghiệp theo Nghị định số 130/2005/NĐ-CP và Nghị định số 43/2006/NĐ-CP của Chính phủ đã ban hành; đổi mới cơ chế quản lý vốn, tăng cường hiệu quả trong sử dụng vốn ODA; tăng cường thu hút và định hướng các dòng vốn FDI tập trung đầu tư vào cơ sở, kết cấu hạ tầng kỹ thuật trọng yếu, chuyển giao các công nghệ hiện đại vào Việt Nam; đổi mới công tác thanh tra, giám sát tài chính trong quản lý và sử dụng tài chính công.

## **XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIỆN NỀN DÂN CHỦ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA - YÊU CẦU KHÁCH QUAN...**

(Tiếp theo trang 44)

luật quy định về vấn đề này như: Luật Khiếu nại, Tố cáo; Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn; Quy chế dân chủ trong cơ quan nhà nước..., song nhìn vào hiệu quả thực hiện các văn bản này có thể thấy rằng, chúng ta vẫn đang thiếu một cơ chế hữu hiệu để phát huy vai trò làm chủ của nhân dân trên thực tế. Không những thế, chế độ trách nhiệm của cơ quan nhà nước, cán bộ công chức nhà nước trong việc bảo đảm cho nhân dân được thực hiện quyền làm chủ của mình còn chưa thực sự rõ ràng cũng như hệ thống chế tài hiện nay chưa đủ mạnh để có thể ngăn ngừa, hạn chế tình trạng vi phạm quyền làm chủ của nhân dân. Vì vậy, sự nghiệp xây dựng nền dân chủ XHCN ở nước ta trong giai đoạn hiện nay đang đặt ra yêu cầu phải tiếp tục hoàn thiện cả về cơ sở pháp lý và cơ chế tổ chức thực hiện để hiện thực hóa quyền làm chủ của nhân dân, bảo đảm cho nhân dân thực sự được là chủ và làm chủ; từ đó tạo ra những chuyển biến mạnh mẽ, tích cực trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội.

(1) Theo Báo điện tử “Trung tâm thông tin và dự báo kinh tế - xã hội quốc gia” của Bộ Kế hoạch và Đầu tư ngày 17-2-2006.