



CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM: THÀNH TỰU VÀ CÁC RÀO CẢN HIỆN NAY

GS.TSKH Nguyễn Văn Tâm*

Nói đến cải cách là nói đến việc thay đổi cơ bản một trạng thái, một đối tượng, làm cho đối tượng đó có sự biến đổi phù hợp với yêu cầu khách quan của quá trình phát triển, làm cho nó tốt hơn theo nhu cầu của con người. Công cuộc cải cách hành chính mà Việt Nam đã bắt đầu thực hiện từ nhiều năm trước đây nhằm hướng tới việc thay đổi trạng thái của cơ chế hành chính hiện hành, làm cho nó thay đổi phù hợp với yêu cầu của thời kỳ phát triển mới của đất nước. Tất nhiên, cuộc cải cách này không nhằm thay đổi nền tảng của nền hành chính nhà nước Việt Nam mà chỉ làm thay đổi cơ chế vận hành của nó theo yêu cầu quản lý đất nước trong thời kinh tế chuyển đổi sang cơ chế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước.

Cải cách hành chính ở Việt Nam được tiến hành từ đầu những năm 90 của thế kỷ trước với một số đặc điểm nổi bật là:

Việt Nam đã bước vào thời kỳ Đổi mới được một thời gian với những thành công ban đầu. Đất nước đã vượt qua được cuộc khủng hoảng kinh tế - xã hội kéo dài trong nhiều năm, nền kinh tế đã bắt đầu chuyển động theo cơ chế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước.

Trên thế giới, Liên Xô và các nước xã hội chủ nghĩa ở Đông Âu sụp đổ đã ảnh hưởng mạnh mẽ đến tình hình Việt Nam trên nhiều phương diện, đặc biệt là kinh tế và tổ chức vận hành bộ máy nhà nước trong tình hình mới. Trong khi đó, nhiều nước trên thế giới trong quá trình phát triển của mình cũng tiến hành cải cách hành chính để đổi mới hoạt động của bộ máy nhà nước nhằm tiếp tục đưa đất nước tiến lên và phát triển một cách bền vững. Những bài học của nhiều nước tiên tiến, theo nhiều con đường khác nhau, đã tác động đến Việt Nam, làm thay đổi nhận thức của nhiều nhà lãnh đạo đất nước. Nhiều người ở Việt Nam dần dần

* Học viện Hành chính Quốc gia.

đã nhận ra rằng, cải cách nền hành chính nhà nước là một đòi hỏi có tính quy luật. Việt Nam cũng nằm trong quy luật đó.

Hơn nữa, bản thân nền hành chính nhà nước của Việt Nam được hình thành và vận hành qua nhiều thời kỳ lịch sử khác nhau, tuy đã có nhiều đóng góp cho việc quản lý đất nước, nhưng thực tế cũng cho thấy, khi bước vào thời kỳ hoà bình xây dựng và trước đòi hỏi quản lý nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường, nó ngày càng bộc lộ nhiều khuyết tật có tính cố hữu, ngày càng bộc lộ sự xa dân, quan liêu. Đặc biệt, bộ máy rất công kênh, hoạt động kém hiệu lực và hiệu quả, thủ tục điều hành rất nặng nề, gây phiền hà cho dân. Chế độ và trách nhiệm công vụ không rõ ràng, thiếu minh bạch. Cán bộ, công chức có nhiều người sách nhiễu dân, lãng phí và tham nhũng ngày càng nên phổ biến, có tổ chức và trở thành quốc nạn. Như vậy, Việt Nam muốn phát triển không thể nào không tiến hành cải cách để đổi mới nền hành chính nhà nước. Thật ra, trước khi đưa ra chiến lược cải cách hành chính, vào thời kỳ gian khó nhất của đất nước sau ngày thống nhất, Đảng Cộng sản Việt Nam đã nhấn mạnh một cách công khai trong toàn Đảng rằng, “Đảng phải thay đổi, phải đổi mới, đất nước phải tiến hành cải cách nhiều mặt”. Trong nhiều văn kiện chính thức của mình, Đảng Cộng sản Việt Nam nhận định rằng, nếu không cải cách nền hành chính thì sự tồn vong của chế độ sẽ bị ảnh hưởng là điều chắc chắn [1 - 3].

Công cuộc cải cách hành chính ở Việt Nam được tiến hành dưới sự lãnh đạo của Đảng, nhằm thực hiện thắng lợi đường lối đổi mới do Đảng Cộng sản Việt Nam đề ra với những mục tiêu như sau:

Mục tiêu chung: Xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hoá, hoạt động có hiệu lực và hiệu quả, một Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa (XHCN) của dân, do dân, vì dân, một đội ngũ công chức có đủ năng lực và phẩm chất hoàn thành nhiệm vụ được giao.

Mục tiêu cụ thể:

- Hoàn thiện thể chế và cơ chế thực hiện chính sách (về kinh tế, về tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính);
- Xoá bỏ các thủ tục hành chính quan liêu, rườm rà; tạo một hệ thống thủ tục đơn giản, công khai, thuận lợi;
- Chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan được phân định rõ ràng. Chuyển một số việc cho các tổ chức phi Chính phủ thực hiện;
- Tới năm 2010 có một đội ngũ công chức cơ bản hội đủ các yêu cầu về chức danh;
- Cải cách tiền lương (2005); xây dựng một cơ chế tài chính thích hợp; áp dụng điện tử hoá, tin học hoá nền hành chính nhà nước;

– Xây dựng một cơ cấu Chính phủ gọn nhẹ với các Bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, tập trung thực hiện chức năng quản lý nhà nước;

– Thực hiện từng bước sự phân cấp quản lý giữa trung ương và địa phương, giữa các ngành rõ ràng hơn;

Nội dung cải cách bao gồm 4 điểm chính:

a) Cải cách thể chế

Nội dung này bao gồm những công việc cụ thể sau:

– Trước hết là cải cách thể chế phục vụ cho kinh tế và hoạt động hành chính (cụ thể là phục vụ cho thị trường vốn, tiền tệ, chứng khoán, thị trường bất động sản, lao động, công nghệ, dịch vụ công phục vụ cho hoạt động của Chính phủ, Bộ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố), đổi mới quan hệ Nhà nước với dân, Nhà nước với doanh nghiệp;

– Đổi mới quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Cụ thể là: rà soát lại, hệ thống hoá các văn bản đã ban hành để phát hiện các văn bản chồng chéo, mâu thuẫn hoặc đã lạc hậu và sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ; Tăng cường năng lực của các cơ quan soạn thảo văn bản; Đổi mới phương pháp, quy trình xây dựng văn bản, loại bỏ cách làm theo chủ quan, cục bộ; Tăng cường sự tham gia của nhân dân và các tổ chức vào quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật;

– Thực thi pháp luật nghiêm minh. Cơ quan nhà nước và công chức phải nghiêm chỉnh thi hành pháp luật, phải gương mẫu trước quần chúng trong nhiệm vụ này;

– Đẩy mạnh công tác thông tin về văn bản cho nhân dân được biết, thực hiện quy chế dân chủ. Đổi mới công tác thanh tra, kiểm tra. Tăng cường các dịch vụ tư vấn...

– Tiếp tục cải cách thủ tục hành chính. Phải tiến tới xây dựng được một hệ thống thủ tục hành chính rõ ràng, đơn giản, thuận lợi; có tính pháp lý cao và có sự minh bạch. Các cơ quan nhà nước phải giải quyết công bằng, dân chủ các yêu cầu của tổ chức và công dân. Mẫu hoá các loại giấy tờ. Thực hiện cơ chế "một cửa" trong giải quyết các yêu cầu của dân. Quy định rõ trách nhiệm cá nhân công chức trong giải quyết công việc; Khen thưởng và kỷ luật rõ ràng.

b) Cải cách bộ máy hành chính

Nhiệm vụ cụ thể đặt ra ở đây là:

– Điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ, Bộ, chính quyền địa phương (tập trung vào chức năng quản lý nhà nước; làm rõ các ranh giới giữa quản lý nhà nước và quản lý sản xuất, kinh doanh);

– Điều chỉnh công việc giữa các cơ quan một cách hợp lý; chuyển bớt một số công việc có tính dịch vụ cho tổ chức phi Chính phủ thực hiện;

– Từ năm 2005 thực hiện phân cấp mới giữa trung ương và địa phương, nâng cao thẩm quyền và trách nhiệm của chính quyền địa phương trong giải quyết công việc trên địa bàn;

– Bố trí lại cơ cấu Chính phủ. Hướng sắp xếp là: sắp xếp lại các Bộ theo hướng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực; giảm các cơ quan thuộc Chính phủ; định rõ tính chất của tổ chức tư vấn do Thủ tướng thành lập; tách chức năng quản lý toàn ngành với chỉ đạo, điều hành các tổ chức sự nghiệp, dịch vụ thuộc Bộ;

– Điều chỉnh cơ cấu tổ chức bên trong các Bộ, tách tổ chức hành chính Nhà nước với tổ chức sự nghiệp công để có điều kiện xây dựng các cơ chế hoạt động thích hợp;

– Cải cách tổ chức chính quyền địa phương (xác định tiêu chí từng loại đơn vị hành chính; phân định chức năng, nhiệm vụ rõ ràng; xác định lại cơ cấu tổ chức bộ máy chính quyền địa phương cho hợp lý);

– Cải tiến phương thức và phương pháp làm việc;

– Thực hiện hiện đại hoá từng bước nền hành chính nhà nước, xây dựng nền hành chính điện tử, điều hành qua mạng với sự trợ giúp của công nghệ thông tin.

c) Cải cách công vụ và công chức

Nội dung cụ thể gồm:

– Đổi mới việc quản lý công chức. Tổ chức điều tra, đánh giá lại đội ngũ công chức nhà nước; Sửa đổi hệ thống ngạch, bậc, chức danh hiện nay cho hợp lý; Cơ cấu lại đội ngũ công chức; Tổ chức tốt việc tuyển dụng, đánh giá, đề bạt cán bộ; Giảm biên chế hành chính, kiện toàn các cơ quan tổ chức; Phân cấp quản lý cán bộ hợp lý;

– Cải cách chế độ tiền lương hiện hành, xây dựng chính sách đãi ngộ hợp lý; Nâng lương tối thiểu; sửa cấp bậc lương; Từ 2005 phải cải cách cơ bản về tiền lương, tiền tệ hoá lương; sửa đổi các khoản phụ cấp, tiền thưởng;

– Đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ công chức có đủ trình độ thực thi công việc theo yêu cầu mới. Xây dựng kế hoạch đào tạo theo từng loại công chức; đổi mới chương trình đào tạo; sắp xếp lại hệ thống đào tạo cán bộ công chức để làm tốt hơn nhiệm vụ này;

– Nâng cao tinh thần trách nhiệm, đạo đức công chức. Tăng cường việc giáo dục tư tưởng, đạo đức; thực hiện quản lý cán bộ theo quy chế, chống các hiện tượng tiêu cực...

d) Cải cách tài chính công

Nội dung này bao gồm một số nhiệm vụ cụ thể như:

– Đổi mới cơ chế phân cấp quản lý tài chính;

- Bảo đảm quyền quyết định ngân sách của các địa phương;
- Đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách (phân biệt cơ quan công quyền và cơ quan sự nghiệp trong phân bổ ngân sách; phân bổ dựa theo kết quả công việc; đổi mới định mức công việc...);
- Đổi mới cơ bản cơ chế tài chính đối với khu vực dịch vụ công (chuyển bớt việc cho tổ chức phi Chính phủ; xoá bỏ cơ chế cấp phát "Xin - Cho"; cho phép các cơ quan có quyền tự chủ tài chính...);
- Thí điểm các cơ chế tài chính mới (như cho thuê cơ sở sự nghiệp; cho thuê đất xây trường học và bệnh viện; Quy định bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế khi chuyển công chức sang dân lập; khuyến khích đầu tư đào tạo, chữa bệnh; khoán dịch vụ công trong các hoạt động cung cấp dịch vụ công như vệ sinh - môi trường, cấp thoát nước, công viên...);

– Đổi mới công tác kiểm toán, thực hiện việc dân chủ và công khai tài chính.

Sau hơn 10 năm cải cách hành chính, Việt Nam đã đạt được một số thành công nhất định, thể hiện qua các mặt sau đây:

– Tập trung nhiều hơn vào quản lý nhà nước. Nói một cách khác, Nhà nước không còn trực tiếp quản lý hoạt động sản xuất kinh doanh như trước kia mà bước đầu đã chú trọng đến chức năng của mình là quản lý các hoạt động đó trên cơ sở pháp luật, điều chỉnh và định hướng cho kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường, giao quyền tự chủ sản xuất và kinh doanh cho các doanh nghiệp.

– Thể chế (nhất là thể chế kinh tế) đã bước đầu được đổi mới. Nhiều quy định mới đã được ban hành theo yêu cầu mở rộng thị trường, xoá bỏ ngăn sông cấm chợ, công nhận kinh tế nhiều thành phần tuy vẫn giữ kinh tế nhà nước là chủ đạo. Nhiều thủ tục hành chính gây phiền hà cho công dân và tổ chức trong đời sống đã được bãi bỏ theo Nghị quyết 38/CP ngày 4/9/1994 của Chính phủ về cải cách một bước thủ tục hành chính phục vụ công dân và tổ chức.

– Cơ cấu tổ chức chính quyền các cấp được hợp lý hoá hơn. Hiện nay, nhiều Bộ và các cơ quan địa phương đã được tổ chức theo hướng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Nhiều cơ quan đã được sắp xếp lại theo hướng bỏ bớt đầu mối trung gian. Hiệu lực, hiệu quả điều hành đã được nâng lên một bước.

– Quản lý công chức đã có nhiều tiến bộ so với trước.

Tuy nhiên, những tồn tại qua hơn 10 năm cải cách nền hành chính nhà nước vẫn còn nhiều. Có thể kể ra những tồn tại chính như sau:

– Bộ máy hành chính vẫn mang nặng nhiều dấu ấn cũ trong quá trình điều hành (quan liêu, bao cấp), không theo kịp yêu cầu của giai đoạn mới. Cụ thể:

+ Chức năng, nhiệm vụ, phân công, phân cấp chưa rõ ràng, chưa phù hợp với cơ chế thị trường;

+ Bộ máy vẫn còn cồng kềnh. Phương thức quản lý vừa quan liêu vừa phân tán, không nắm hết được yêu cầu của dân.

– Hệ thống thể chế không đồng bộ, không thống nhất. Thủ tục hành chính vẫn còn rườm rà, nặng nề. Kỷ cương quản lý không nghiêm. Nạn lãng phí, tham nhũng không bị đẩy lùi, thậm chí có xu hướng trầm trọng;

– Cơ chế tài chính không thích hợp.

– Công chức còn nhiều người yếu kém về năng lực chuyên môn; tinh thần trách nhiệm, phẩm chất chưa tương xứng với yêu cầu của thời kỳ mới, xử lý tình huống phức tạp còn lúng túng.

Qua hơn 10 năm cải cách nền hành chính, Nhà nước Việt Nam cũng đã rút được một số kinh nghiệm thực tiễn ban đầu rất bổ ích, đó là:

– Phải tiến hành cải cách đồng bộ trong tổng thể hệ thống chính trị, xây dựng Đảng, cải cách bộ máy nhà nước;

– Phải kết hợp cải cách hành chính với cải cách kinh tế;

– Phải có quan điểm, nguyên tắc nhất quán, xây dựng chương trình hành động cụ thể. Phải có sự chỉ đạo tập trung, thống nhất và kiên quyết, giám sát chặt chẽ;

– Phải có sự thống nhất từ trên xuống dưới. Trong từng khâu cần có sự thử nghiệm trước khi triển khai đồng loạt để tránh làm đi làm lại nhiều lần. Phải tìm khâu đột phá cho từng giai đoạn, tạo được động lực cho quá trình cải cách;

– Phải từ thực tiễn Việt Nam, đồng thời cần vận dụng thêm kinh nghiệm của các nước.

Việc tiếp tục công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện có nhiều thuận lợi, cụ thể là:

– Cải cách nền hành chính nhà nước đã góp phần thúc đẩy quá trình hội nhập và đổi mới, tạo được luồng sinh khí mới trong điều hành đất nước;

– Sự quyết tâm cao và sự lãnh đạo kịp thời của Đảng là một yếu tố quan trọng bảo đảm cho cải cách thắng lợi.

Tuy nhiên, thực tế cũng cho thấy đây là một nhiệm vụ đang đứng trước nhiều khó khăn, thách thức. Cụ thể là:

– Sức ỳ của bộ máy rất lớn. Nạn quan liêu, tham nhũng quá nặng nề, đã bám rễ sâu vào nền hành chính Việt Nam. Việc loại bỏ nó cần phải rất kiên trì và phải có thời gian;

– Sự lạc hậu trong lý luận và trong tư duy, phương pháp điều hành là quá lớn, cần có thời gian để điều chỉnh từng bước;

– Còn nhiều vướng mắc trong quá trình giải quyết vấn đề một cách tổng thể do cơ chế còn chưa được thiết lập đồng bộ;

– Việt Nam còn thiếu những kiến thức, kinh nghiệm cần thiết cho cải cách hành chính. Trình độ cán bộ lạc hậu so với yêu cầu chung.

Những tồn tại trên chính là những rào cản mà công cuộc cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay đang phải đối mặt. Chúng ngăn cản công việc cải cách, làm chậm quá trình đổi mới đất nước. Đặc biệt, chúng đang có nguy cơ làm xói mòn lòng tin của người dân vào bộ máy điều hành đất nước trong quá trình đổi mới.

Cần nhấn mạnh rằng, những rào cản trên có nguồn gốc rất sâu xa mà vượt qua chúng không hề đơn giản. Một trong những nguồn gốc đó chính là cơ chế điều hành không thích hợp, thiếu khoa học đang hiện hữu hiện nay trong hầu hết các cơ quan của bộ máy nhà nước. Trên nhiều mặt, cơ chế đó đều tác động một cách tiêu cực vào đời sống xã hội Việt Nam đương đại. Ví dụ, những bức xúc của người dân, của các doanh nghiệp được xử lý chậm chạp, nhiều khi giẫm chân tại chỗ; trách nhiệm công vụ không rõ ràng nên không ai chịu trách nhiệm về các công việc cụ thể và sẵn sàng đùn đẩy cho nhau giữa các tổ chức và cá nhân một khi có sai lầm... Có thể xem việc xử lý các ô nhiễm về môi trường đang nóng bỏng hiện nay ở nhiều nơi, việc gây khó khăn cho quá trình đầu tư vào các dự án... là những minh họa điển hình cho tình hình đang nói đến. Không thay đổi cơ chế vận hành đang tồn tại, Việt Nam sẽ rất khó có thể vượt qua các khó khăn hiện nay, thậm chí có thể nói khó khăn ngày càng lớn hơn.

Muốn cải cách thành công, Việt Nam rõ ràng phải vượt qua được những thách thức đó với nhiều giải pháp thích hợp, trong đó việc thay đổi cơ chế vận hành bộ máy nhà nước có thể xem là then chốt. Đất nước đang cần một cơ chế điều hành năng động với trách nhiệm được giải trình rõ ràng. Cần nói rằng, về trách nhiệm giải trình của các cơ quan trong bộ máy nhà nước, cho đến nay nhiều người làm việc trong bộ máy hành chính các cấp, từ trung ương đến địa phương, thường hiểu một cách không đầy đủ rằng đó chính là trách nhiệm giải thích công việc của mình với dân, thậm chí chỉ cần với đại diện của dân là đủ. Thật ra, vấn đề không phải là ở đó bởi vì cho dù có giải thích đúng thì công việc cũng không nhờ đó mà tiến lên thêm chút nào, huống chi nhiều khi công việc đã bị giải thích sai lệch để nhằm che giấu các thực tế sai lầm trong quá trình điều hành. Ví dụ như việc giải thích rằng cắt điện thường xuyên là do thiếu điện, thiếu điện là do quy hoạch còn kém... Cho nên, cần thiết phải nhấn mạnh rằng, khi nói đến trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước thì *thước đo quan trọng nhất để đánh giá nó có được quan tâm hay không chính là ở chỗ cơ quan quản lý nhà nước có chịu tiếp thu đầy đủ ý kiến của dân và sẵn sàng thay đổi lỗi làm việc không có trách nhiệm rõ ràng như hiện nay hay không, và mức độ sửa chữa các thiếu sót, sai lầm để phục vụ yêu cầu của dân đến đâu.*

Quá trình đó càng được người dân giám sát trực tiếp bao nhiêu càng tốt bấy nhiêu. Nếu đo bằng thước đo như thế thì rõ ràng trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước Việt Nam thời gian qua quả còn nhiều điểm đáng bàn và nhiều hạn chế. Có nhiều ví dụ thực tế cho thấy điều đó, vừa qua nhiều cơ quan báo chí đã nêu lên không chỉ một lần. Cho nên có thể nói rằng đây là một nhiệm vụ khó khăn và đang là rào cản lớn của công cuộc Đổi mới đất nước, vô luận thế nào cũng cần có giải pháp để vượt qua. Hiện nay Đảng Cộng sản Việt Nam đang thí điểm một số giải pháp nhằm nâng cao uy tín của bộ máy nhà nước trước dân với hi vọng tạo ra một cơ chế vận hành mới, trong đó trách nhiệm giải trình của bộ máy chính quyền các cấp sẽ được nâng cao. Dần dần, chúng ta đang nhận ra một điều rất quan trọng là, lãnh đạo chính quyền các cấp có thành công hay không là do sự tín nhiệm của người dân với chính quyền cao hay thấp, chứ không lệ thuộc vào quyền của các cơ quan mà lâu nay đã bị lạm dụng. Cho nên, việc sửa đổi cơ chế để bộ máy có uy tín cao hơn với nhân dân khi điều hành công việc, rõ ràng là rất đáng làm và được nhiều người kỳ vọng trong công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Báo cáo Chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng (Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI*, NXB Sự thật, Hà Nội, 1987, tr.109-145).
- [2] Báo cáo Chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII của Đảng (Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII*, NXB Sự thật, Hà Nội, 1991, tr.91-93).
- [3] Nghị quyết Hội nghị lần thứ 8 Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khoá VII) ngày 23/01/1995; Báo cáo Chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng (Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ Đổi mới*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2005, tr.510 - 515).