



TÁI TẠO CHÍNH PHỦ: CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH TẠI VIỆT NAM ĐỔI MỚI

TS Thaveeporn Vasavakul*

Xu hướng cải cách chính trị và cải cách hành chính tại khu vực Đông Nam Á đã mở ra hai làn sóng: vào cuối thập niên 1980 với tư cách là một bộ phận của phong trào dân chủ hoá quy mô lớn trong khu vực và vào cuối 1997 do cuộc khủng hoảng tài chính đã bùng phát và lan rộng bên trong khu vực. Đối với Việt Nam, cải cách chính trị và cải cách hành chính đã được triển khai với tư cách là một bộ phận của tiến trình đổi mới, là điều đã được phê chuẩn tại Đại hội VI của Đảng Cộng sản Việt Nam năm 1986. Năm 1995, Hội nghị Ban chấp hành Trung ương lần thứ tám (Khoá VII) đã đưa ra chủ trương cải cách hành chính. Năm 2001, Thủ tướng Phan Văn Khải đã ban hành Chương trình tổng thể cải cách Hành chính giai đoạn 2001 - 2010. Đảng Cộng sản Việt Nam và Chính phủ coi chương trình cải cách hành chính là một biện pháp, chính sách cần thiết để xây dựng một Chính phủ có đủ năng lực phát triển nền kinh tế quốc dân, duy trì công bằng xã hội, bảo tồn bản sắc văn hoá dân tộc, và chuẩn bị để Việt Nam hội nhập cộng đồng khu vực và quốc tế.

Việc chính thức phê chuẩn Chương trình tổng thể cải cách hành chính đánh dấu một bước ngoặt lớn đối với nỗ lực xây dựng thể chế công của Việt Nam xét theo hai phương diện. *Thứ nhất*, nó chính thức làm sống lại khái niệm “hành chính công”, lồng ghép và coi đó là một bộ phận của vốn từ vựng cải cách nền hành chính của Việt Nam. Mặc dù rất quen thuộc với hầu hết các nước phát triển và đối với cả Cộng hoà Việt Nam (Nam Việt Nam) trước năm 1975, khái niệm “hành chính công” lại không tồn tại một cách riêng rẽ trong thời kỳ kế hoạch hoá từ trung ương nhưng lại được nhập vào khái niệm nhà nước, mà tự thân nó vẫn thường được đề cập đến là bộ máy quan liêu bao cấp. Sự phục hồi của khái niệm và thực thể “hành chính công” có thể được coi là

* Chuyên gia tư vấn độc lập, Thái Lan.

“tư duy mới” hậu kế hoạch hoá từ trung ương. Thứ hai, việc phê chuẩn chính thức Chương trình tổng thể cải cách hành chính đã mở ra một khả năng cho những khái niệm và vốn từ vựng phát triển mới thâm nhập vào Việt Nam. Những thuật ngữ then chốt thông thường được thấy trong các bài viết tiếng Việt về hành chính và cai trị là những thuật ngữ như *nhà nước pháp quyền, hành chính quan liêu, quản lý công kiểu mới, các dịch vụ công và cung cấp dịch vụ, bộ đa ngành, đa lĩnh vực, cung ứng dịch vụ, lập ngân sách đầu ra, tài chính công, khuôn khổ chi tiêu trung hạn, quản lý dựa trên kết quả, quản lý tác nghiệp, chế độ thực năng lực*,... Những thuật ngữ này đã được dịch sang tiếng Việt với những mức độ sắc thái địa phương khác nhau.

Trong bài viết này, tác giả xem xét cải cách hành chính trong mối liên hệ với “cung cấp dịch vụ” và đặt câu hỏi: Làm thế nào mà quá trình cải cách đã đưa vào và củng cố vai trò của nền hành chính công trong cung cấp các dịch vụ cho công dân và các nhóm? Ý tưởng cho rằng công chức phải cung cấp các dịch vụ một cách minh bạch và có trách nhiệm cho công dân là một bước chuyển dịch lớn đối với tình trạng hành chính quan liêu. Nói chung, mối quan hệ giữa Chính phủ và xã hội Việt Nam không phải lúc nào cũng định hướng dịch vụ. Điều này có thể được kiểm chứng bởi một số nhận xét được đưa ra để khắc hoạ hệ thống hành chính cũng như mối liên hệ của nó với công dân. Có một câu nói phổ biến đồng nhất hành chính với sự sách nhiễu, thông qua điển đạt “hành chính là hành dân là chính”, và theo nghĩa đen có nghĩa là “thực thi công vụ cũng có nghĩa là thực thi sự sách nhiễu”. Để khám phá cải cách hành chính và quan niệm về dịch vụ công, tác giả xem xét hai khía cạnh của chương trình cải cách hành chính có liên quan tới cung cấp dịch vụ. Khía cạnh thứ nhất là cải cách thủ tục hành chính, và khía cạnh thứ hai là phân cấp từ trung ương xuống địa phương. Cải cách thủ tục hành chính đã được trình bày như một giải pháp để xác định lại mối quan hệ giữa các cơ quan chính quyền và công chúng thông qua việc giảm bớt các yêu cầu rườm rà của chính quyền và giảm bớt thời gian cần thiết. Bước đột phá cơ bản là thay đổi quan niệm của công dân là phải xin phép sang quan niệm các quyền đương nhiên được hưởng thông qua đăng ký. Phân cấp dưới một số hình thức được nhắm tới việc xác định lại mối quan hệ thẩm quyền với hệ thống hành chính công sao cho tăng cường tính hiệu lực của việc cung cấp dịch vụ địa phương.

Tác giả lập luận rằng nỗ lực khớp nối hành chính công cùng với dịch vụ cung cấp cho công chúng đã mang lại một số kết quả. Tuy nhiên, khái niệm “dịch vụ công”, hay “phục vụ nhân dân”, đã không được địa phương hoá và phổ biến trong một số cơ quan hành chính công. Lý do là cả những trở ngại văn hoá lẫn thể chế trong bản thân nền hành chính công. Loại lý do thứ nhất có liên quan đến các

giả định chung về vai trò của Nhà nước, trong khi loại thứ hai lại liên quan đến các biện pháp cải cách được khớp nối lẫn nhau với mức độ hiệu quả như thế nào để mang lại thay đổi căn bản.

1. Các quan niệm của Việt Nam về hành chính công từ kế hoạch hoá trung ương sang đổi mới

Tác giả đã lập luận trong một bài viết trước rằng các nỗ lực để hiểu được việc chuyển đổi nền hành chính của Việt Nam cần thiết phải bắt đầu từ việc hiểu biết chung về hành chính công dưới chế độ kế hoạch hoá từ trung ương⁽¹⁾. Trong một hệ thống kế hoạch hoá từ trung ương, Đảng, Nhà nước tuân theo các nguyên tắc của kế hoạch hoá từ trung ương - xác định các nhu cầu, phân phối các nguồn lực sản xuất, quyết định các chỉ tiêu sản lượng và các chỉ số hoạt động và cân đối sản lượng với cung dựa vào các cơ quan hành chính Nhà nước để huy động nguồn lực, quản lý tích cực hoạt động của các doanh nghiệp kinh tế, quyết định thu nhập và các điều kiện việc làm⁽²⁾.

Bộ máy hành chính được xây dựng dưới kế hoạch hoá từ trung ương dần dần được chuyển đổi trong thời kỳ Đổi mới. Vào giữa thập niên 1990, quan niệm về cải cách hành chính bao gồm cải cách thể chế, cải cách tổ chức và cải cách nền công vụ. Vào đầu những năm 2000, quan niệm đó đã được mở rộng để bao quát tài chính công. Để tăng cường việc thực hiện cải cách từ năm 2006 đến 2010, Nghị quyết 17-NQ/TW ngày 1/8/2007 của Hội nghị Trung ương lần thứ 5, sau đó được khẳng định thêm tại Nghị quyết 53 của Chính phủ, về sự cần thiết cải cách hành chính để tăng cường tính hiệu quả của quản lý nhà nước. Nghị quyết 17 nhấn mạnh hơn nữa việc đơn giản hoá các thủ tục hành chính cũng như tái cơ cấu tổ chức Chính phủ cùng với các đường lối về phân cấp quản lý, các chủ đề mà tác giả tập trung bàn luận.

2. Đơn giản hoá các thủ tục hành chính

Việc đơn giản hoá các thủ tục hành chính là một trong những lĩnh vực then chốt, qua đó phản ánh đúng đắn bản chất của mối quan hệ giữa các cơ quan Chính phủ và xã hội. Điều đó đã được đặt trong chuyên mục cải cách thể chế, trụ cột thứ nhất của Chương trình Tổng thể cải cách hành chính. Việc đơn giản hoá các thủ tục hành chính diễn ra trong các giai đoạn với các văn bản hướng dẫn then chốt như Nghị định 38/CP (1994), Quyết định 181 (2003), Quyết định 30 (2007), và Quyết định 93 (2007).

Giai đoạn đầu bắt đầu với Nghị quyết 38/CP ngày 4/5/1994 về các bước hướng tới cải cách thủ tục hành chính trong giải quyết các yêu cầu của công dân⁽³⁾. Trong thập niên 1990, bước chuyển biến này đã thiết lập

chương trình nghị sự cho cải cách hành chính. Các chương trình thí điểm đã được bắt đầu thực hiện tại nhiều tỉnh, chiếm tới 35 tỉnh, tính đến tháng 9/2003⁽⁴⁾.

Giai đoạn thứ hai được báo hiệu bằng Quyết định 181/2003/QĐ-TTg ngày 04/9/2003 đã thể chế hoá mối quan hệ thủ tục hành chính giữa Chính phủ và xã hội thông qua việc sử dụng cơ chế một cửa, thường được nói gọn trong tiếng Anh bằng cụm từ “cửa hàng một điểm dừng”, tại cấp tỉnh, huyện và xã⁽⁵⁾. Tại cấp tỉnh, bốn sở bắt buộc phải thành lập sớm dịch vụ một cửa, đó là Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở Lao động - Thương binh và Xã hội, Sở Tài nguyên và Môi trường, và Sở Xây dựng. Các lĩnh vực thủ tục then chốt được giải quyết là việc cấp giấy phép đăng ký kinh doanh, giấy chứng nhận quyền sở hữu đối với đất đai, giấy phép xây dựng, các quyết định về đầu tư, đăng ký hộ khẩu và giấy phép liên quan đến các chính sách xã hội. Tại cấp trung ương, Nghị quyết 01/2004/NQ-CP yêu cầu tất cả các bộ và các cơ quan ngang bộ rà soát và bãi bỏ các thủ tục hành chính không phù hợp khi giải quyết các vấn đề liên quan đến công dân⁽⁶⁾. Một số bộ đã được chọn làm thí điểm, tập trung vào hai loại dịch vụ. Loại dịch vụ thứ nhất là việc giải quyết các vấn đề thủ tục của dịch vụ một cửa. Loại dịch vụ thứ hai là giải quyết kiến nghị thông qua dịch vụ một cửa.

Giai đoạn thứ ba của bước chuyển biến đơn giản hoá thủ tục hành chính là một kế hoạch toàn diện để rà soát lại toàn bộ các thủ tục hành chính trong mọi khía cạnh và lĩnh vực. Thủ tướng đã ban hành Quyết định số 30/QĐ-TTg ngày 10/01/2007 nhằm phê chuẩn dự án đơn giản hoá thủ tục hành chính trong tất cả các lĩnh vực của quản lý Nhà nước từ năm 2007 đến năm 2010. Văn phòng Chính phủ được giao nhiệm vụ theo dõi, đôn đốc việc thực hiện Quyết định của các cơ quan Chính phủ tại tất cả các cấp. Quyết định 30 tập trung vào bốn lĩnh vực: đơn giản hoá thủ tục hành chính trong từng lĩnh vực quản lý Nhà nước; đơn giản hoá các điều kiện kinh doanh; đơn giản hoá các mẫu đăng ký, các bản kê khai hành chính được sử dụng cho các hồ sơ thủ tục hành chính; các cơ chế để tiếp nhận và giải quyết các ý kiến phản hồi, kiến nghị của cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp về các cơ chế chính sách và các thủ tục không phù hợp.

Giai đoạn thứ tư của cải cách thủ tục hành chính được phản ánh trong việc ban hành Quyết định 93/2007/QĐ-TTg ngày 22/6/2007, thay thế Quyết định 181/2003/QĐ-TTg. Với 16 điều khoản, văn bản này bao gồm một số nội dung then chốt. *Thứ nhất*, văn bản này phác hoạ khái niệm *dịch vụ một cửa liên thông/liên ngành* trong khuôn khổ dịch vụ một cửa hiện hành. Mô hình dịch vụ một cửa liên thông/liên ngành này có thể được tổ chức để điều phối các thủ tục theo chiều ngang giữa các cơ quan cùng cấp, hoặc để điều phối các thủ tục theo chiều dọc giữa các cấp hành chính. *Thứ hai*, Quyết định 93 mở rộng phạm vi bao quát của

khái niệm *dịch vụ một cửa* đối với các cơ quan Chính phủ với một cơ cấu quản lý theo trục dọc như Cục Thuế, Kho bạc Nhà nước và Công an. *Thứ ba*, Quyết định 93 yêu cầu các cơ quan nhà nước phân loại các thủ tục thành những thủ tục cần giải quyết ngay lập tức và những thủ tục đòi hỏi có thời gian. *Thứ tư*, tên gọi chính thức của bộ phận dịch vụ một cửa là “Bộ phận tiếp nhận và trả kết quả” sẽ được đặt trong văn phòng của Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh, sở; văn phòng UBND cấp quận, huyện, và văn phòng UBND cấp xã. Cuối cùng, Quyết định 93 xác định cụ thể những lĩnh vực có thể áp dụng cơ chế dịch vụ một cửa⁽⁷⁾.

Trong giai đoạn thứ hai của việc thực hiện cải cách hành chính (2006 - 2010), một bước chuyển biến lớn hướng tới dịch vụ một cửa liên ngành và liên cấp được nhận thấy trong lĩnh vực đăng ký kinh doanh. Thông tư 02 đã giảm thời gian trong ba lĩnh vực kinh doanh - đăng ký, thuế và đóng dấu phê chuẩn xuống còn 15 ngày (được chia thành 7 cho việc đăng ký kinh doanh và còn lại là cho các giai đoạn sau). Trong tháng 7/2008, Cục đã cho thấy Thông tư 05 được soạn thảo bởi ba cơ quan (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Tổng cục Thuế và Bộ Công an) và qua đó đã giảm được thời gian cần thiết để xử lý một giấy phép bởi ba cơ quan Chính phủ xuống còn 5 ngày. Việc giảm thời gian cần thiết cho việc đăng ký kinh doanh chủ yếu là do giảm về số lượng giấy phép được yêu cầu, việc gộp các giấy phép, cũng như chuẩn hoá các yêu cầu thông tin⁽⁸⁾.

Các cơ quan hành chính nhà nước và các dịch vụ hành chính

Khái niệm *dịch vụ một cửa* đã đưa vào quan niệm các cơ quan hành chính nhà nước với tư cách là những người cung cấp dịch vụ hành chính tạo điều kiện cho các hoạt động của công dân và tổ chức. Quan điểm này thay thế quan niệm về các cơ quan hành chính với tư cách là những người kiểm soát bằng quan niệm về họ là những người tạo điều kiện. Tuy nhiên, cơ chế dịch vụ một cửa vẫn còn chưa phục vụ đầy đủ với tư cách là động lực cho cải cách hệ thống hành chính công mà tự thân nó là điều kiện tiên quyết cho việc đơn giản hoá các thủ tục hành chính. Một báo cáo do cơ quan GTZ thực hiện về sự phát triển của các doanh nghiệp vừa và nhỏ tại Việt Nam cũng đã vạch ra 5 rào cản hành chính cần được chấn chỉnh⁽⁹⁾. Thứ nhất là môi trường điều tiết. Liệu môi trường pháp lý và thủ tục hành chính có thuận lợi cho sự khởi nghiệp và sự tăng trưởng của các doanh nghiệp tư nhân hay không? Thứ hai là liên quan đến đất đai và xây dựng nhà máy và thứ ba là giải quyết sự tiếp cận với tín dụng. Lĩnh vực thứ tư liên quan đến các vấn đề thuế và lĩnh vực cuối cùng là thanh tra của các cơ quan Nhà nước. Để tạo thuận lợi cho hoạt động của các doanh nghiệp, các cơ quan hành chính Nhà nước hữu quan sẽ cần phải nhắm tới những lĩnh vực này. Một cuộc phỏng vấn Hiệp hội Doanh nghiệp Hà Nội cũng chỉ ra rằng bất chấp những nỗ lực chấn chỉnh, nhiều vấn đề

về thủ tục, các doanh nghiệp hoạt động tại Thủ đô vẫn thấy cần phải cải cách thủ tục nhiều hơn nữa đối với một loạt các cơ quan hành chính nhà nước⁽¹⁰⁾.

Có ba hạn chế nói chung của cơ chế dịch vụ một cửa. *Thứ nhất*, tập trung chính của chính sách là đặt vào đầu ra, có nghĩa là, các kết quả của các dịch vụ hành chính được nhìn nhận theo con số giấy phép đã được cấp đúng thời hạn, giảm khối lượng thời gian cần có để các cơ quan hành chính nhà nước xử lý các hồ sơ, và một mức độ minh bạch nhất định trong việc định giá chi phí. Sự nhấn mạnh đối với đầu ra không mới; điều này đã được chấp thuận bởi xu hướng quản lý công kiểu mới, là xu hướng đã có ảnh hưởng đối với các nguyên tắc tổ chức từ phía khu vực tư nhân. Tuy nhiên, sự nhấn mạnh đối với phí đầu ra dựa trên sự hài lòng của khách hàng, như nhiều người lập luận, không nhất thiết mang lại sự thay đổi cơ bản bên trong tự thân các đơn vị hành chính công cung cấp các dịch vụ, phần lớn những đơn vị này vẫn được coi là có sự thoả hiệp liên quan đến các thủ tục hành chính, có nghĩa là các cơ quan hành chính nhà nước phải từ bỏ một phần quyền lực của mình.

Hạn chế thứ hai là về thể chế. Sự thành công của cải cách thủ tục hành chính tùy thuộc vào sự cải tiến chất lượng nói chung của khuôn khổ thể chế và pháp lý. Tại Việt Nam, điều này vẫn còn là một lĩnh vực cần được giải quyết. Các lĩnh vực then chốt cần giải quyết là các thủ tục giữa các tiểu đơn vị khác nhau bên trong cơ quan Chính phủ cũng như những đơn vị thuộc các cơ quan Chính phủ khác nhau. Các thủ tục hành chính công kênh xuất phát từ một thực tế là chúng được ban hành bởi các cơ quan khác nhau, dưới các hình thức khác nhau và các cấp độ văn bản khác nhau mà không có sự điều phối đến nơi đến chốn ngay từ đầu. Trong một số trường hợp, các thủ tục công kênh lại được tạo ra bởi việc các cơ quan hành chính nhà nước chỉ xem xét tới sự thuận tiện, các nguồn lực và hạ tầng cơ sở của riêng mình.

Hạn chế thứ ba của dịch vụ một cửa là những bất cập căn bản tự thân của mô hình dịch vụ một cửa. Tại cấp trung ương, sự cần thiết đối với dịch vụ một cửa phải cung cấp các dịch vụ thì lại khác nhau giữa bộ này với bộ khác. Giai đoạn thí điểm cho thấy rằng một số bộ lại có nhiều mối quan hệ tiếp xúc với dân hơn những bộ khác. Các nhu cầu đối với dịch vụ một cửa cũng khác nhau giữa tỉnh này với tỉnh khác và giữa các địa phương khác nhau trong cùng một tỉnh. Những tỉnh nào có các hoạt động kinh tế sôi nổi lại yêu cầu một cơ chế dịch vụ một cửa hiệu quả, mà tự thân nó là một động lực cho tăng trưởng hơn nữa. Bên trong bối cảnh phân giao trách nhiệm, cơ chế dịch vụ một cửa tại cấp xã lại trở nên bận rộn hơn.

Trong khi điều quan trọng đối với cải cách thủ tục hành chính là phải định hướng kết quả đầu ra, thì cũng phải thiết kế dịch vụ một cửa theo một cách thức

như thế nào đó để dịch vụ một cửa có tác dụng là mũi nhọn duy trì cải cách bên trong mỗi cơ quan chính quyền và giữa các cơ quan chính quyền thông qua đơn giản hoá các thủ tục làm việc của họ. Việc cơ cấu lại quy trình công việc bên trong hệ thống Chính phủ là nền tảng cho việc đơn giản hoá việc cung cấp dịch vụ cho công dân kiêm khách hàng, cũng như đối với việc tăng cường trách nhiệm của Chính phủ với tư cách là người tạo thuận lợi hoặc người tạo điều kiện.

3. Phân cấp và cung cấp dịch vụ

Những bài viết hiện nay về tổ chức hệ thống chính trị nói chung và hành chính công nói riêng lập luận rằng phân cấp là một mô hình tổ chức thúc đẩy tính tự chủ tại các cấp⁽¹⁾. Tại Việt Nam trong những năm 1990 và 2000, Chương trình tổng thể cải cách hành chính đề xướng phân cấp trách nhiệm giữa các đơn vị trung ương và địa phương, một bước chuyển biến được phản ánh trong ba chính sách có quan hệ lẫn nhau mặc dù vẫn không được điều phối tốt. Thứ nhất là tổ chức của các bộ theo hướng đa ngành, đa lĩnh vực. Thứ hai là phân cấp trách nhiệm cho cấp địa phương. Cuối cùng, vào cuối những năm 1990 và đầu những năm 2000, Đảng, Nhà nước cũng đã chú ý đáng kể tới việc phát huy dân chủ cơ sở. Sau một loạt những sửa đổi, một Pháp lệnh về dân chủ cơ sở đã được ban hành năm 2007.

Tổng quan về cơ cấu lại tổ chức bộ máy Chính phủ

Tại cấp trung ương, trong nhiệm kỳ thứ 12 của Chính phủ, chủ trương của Đảng, Nhà nước hướng tới khái niệm bộ đa ngành, đa lĩnh vực đã được thực hiện trên thực tế. Các bộ đã được sáp nhập và con số các bộ và cơ quan ngang bộ đã giảm từ 26 xuống còn 22. Để phản ánh bản chất đa ngành, đa lĩnh vực của một bộ, thực thể “tổng cục” đã được quy định với tư cách là một cơ quan thuộc Chính phủ cấp dưới bộ. Vai trò của các bộ cũng đã thay đổi; các bộ, ngành làm rõ ngân sách tổng thể bên trong chức năng quyền hạn của bộ và chịu trách nhiệm xây dựng các chiến lược ngành mà các cấp chính quyền dưới trung ương phải tuân theo trong việc quyết định phân bổ ngân sách.

Tính đến năm 2008, cơ cấu hành chính địa phương bao gồm ba cấp: tỉnh/thành phố, quận, huyện và xã/ phường. Từng cấp tỉnh/thành phố, quận/huyện và phường/xã đều có một Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân. Hệ thống chính quyền địa phương tuân theo khuôn khổ pháp lý của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 và các nghị định thi hành. Tiếp theo việc tổ chức lại Chính phủ, Nghị định 13 ngày 4/02/2007 đã giảm bớt số các cơ quan chuyên môn tại cấp tỉnh từ 19 - 21 xuống còn 18 - 20 đơn vị, trong khi Nghị định 14 cũng đề ngày 4/02/2008 giảm bớt số cơ quan chính quyền tại cấp huyện.

Trong thời kỳ Đổi mới, các cơ quan trung ương tập trung vào xác định lại mối quan hệ giữa các cấp trung ương và địa phương theo các tuyến phân cấp quản lý. Về tổng thể, công bằng mà nói rằng, có một mức độ phân cấp thẩm quyền nhất định trong lập kế hoạch, lập ngân sách và nhân sự cho chính quyền cấp tỉnh. Ví dụ, Chính phủ và Thủ tướng quyết định đối với tất cả mọi khía cạnh của việc lập kế hoạch quốc gia trong khi các tỉnh, dựa vào các kế hoạch tổng thể quốc gia, ngành và lĩnh vực kinh tế, xây dựng các kế hoạch chi tiết của địa phương. Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã phân cấp đáng kể thẩm quyền ra quyết định liên quan đến đầu tư nước ngoài cho cấp tỉnh. Bộ này cũng đã phân giao thẩm quyền ra quyết định đối với đầu tư hạ tầng cơ sở cho cấp tỉnh.

Luật Ngân sách 2002 với một mức độ nhất định cũng đã phân cấp phân bổ ngân sách. Các tỉnh được phân bổ ngân sách địa phương. Thẩm quyền phân bổ các nguồn lực thuộc về các HĐND, đồng thời HĐND cũng quyết định chuyển bao nhiêu tiền cho cấp huyện. UBND cấp tỉnh có thể định ra một số định mức mà huyện và xã phải tuân theo. Chỉ một số ít các quy định được áp đặt cho chính quyền địa phương. Thị trấn và thành phố thuộc tỉnh phải được giao các trách nhiệm đối với xây dựng các trường học công lập, hệ thống ánh sáng, cấp nước và thoát nước, giao thông đô thị và hạ tầng cơ sở công cộng khác nữa. Chính quyền địa phương theo quy định phải chi tiêu cho giáo dục và đào tạo phù hợp với mức độ chi tiêu thuộc những khoản mục này trong tổng ngân sách Nhà nước. Chính phủ trung ương vẫn giữ thẩm quyền ban hành những sắc thuế mới và điều tiết các mức phí dịch vụ. Tỉnh có thể đi vay nhưng chỉ trên các thị trường trong nước. Các nguồn lực tạo ra được chỉ có thể được sử dụng để tài trợ cho các chi tiêu cơ bản, và chỉ được sử dụng cho các dự án đã được phê chuẩn bởi UBND. Tổng số nợ tồn đọng của một tỉnh không được vượt 30% ngân sách hàng năm của tỉnh. Giới hạn này không bao gồm các khoản nợ dự phòng gần các khoản nợ của các doanh nghiệp Nhà nước thuộc tỉnh⁽¹²⁾.

Trong các lĩnh vực tổ chức và nhân sự, tuân theo khuôn khổ chung, phân cấp quản lý cho tới nay tập trung vào công tác biên chế, tuyển dụng cán bộ và công chức; bổ nhiệm, bãi nhiệm và thuyên chuyển công tác đối với cán bộ công chức.

Cuối cùng, cải cách hệ thống hành chính cũng đi đôi với việc thúc đẩy sự tham gia của nhân dân theo chuyên mục dân chủ cơ sở. Khái niệm này không mới, nó đã tồn tại ở Việt Nam trong thời kỳ kế hoạch hoá từ trung ương. Trong thời kỳ Đổi mới, nó đã được phục hồi lại vào năm 1998 với thuật ngữ “cơ sở” đề cập đến các đầu mối công việc trong các cơ quan chính quyền, các đơn vị doanh nghiệp và các đơn vị hành chính cấp cơ sở. Khía cạnh dân chủ cơ sở liên quan đến cải cách chính quyền địa phương là dân chủ cơ sở tại đơn vị chính quyền cấp xã. Sau 5 năm thực hiện, Nghị định dân chủ cơ sở đối với các đơn vị hành chính cấp xã đã

được sửa đổi năm 2003 và sửa đổi lần nữa năm 2007 và lần này đã được nâng cấp lên thành Pháp lệnh.

Phân cấp được coi là một cơ chế để giúp tăng cường tính tự chủ tại cấp địa phương, một nền tảng để cải tiến cung cấp dịch vụ. Tại Việt Nam, khuôn khổ phân cấp đã được xây dựng nên đã có tác động tích cực nhất định đối với việc khuyến khích các cơ quan chính quyền địa phương để cải tiến các hình thức dịch vụ khác nhau. Tuy nhiên, quá trình này lại không thống nhất do có những khác biệt về các điều kiện địa phương, các hạn chế về thể chế nhất định và năng lực hạn chế của các bên hữu quan địa phương.

Thứ nhất, có các chỉ báo cho thấy rằng các tỉnh và thành phố đã có phản ứng lại với khuôn khổ cải cách mới theo cách khác nhau. Một số tỉnh đã được hưởng lợi nhiều hơn từ các quy định phân cấp so với các tỉnh khác. Quyền tự do tìm kiếm đầu tư nước ngoài, ví dụ, trong khi khuyến khích tính chủ động giữa các tỉnh, lại có khuynh hướng mang lại lợi ích nhiều hơn cho các tỉnh có các điều kiện đầu tư thuận lợi⁽¹³⁾. Các tỉnh cũng đã cụ thể hoá khuôn khổ đó theo cách khác nhau, với những biến thiên về việc nhấn mạnh vào các ưu tiên. Trong một báo cáo được soạn thảo cho Cơ quan Phát triển quốc tế Úc, các tác giả lập luận rằng quá trình phân cấp đã phát triển khác nhau tại các tỉnh của Việt Nam. Quảng Ngãi và Long An thể hiện hai mô hình phân cấp về cung cấp dịch vụ nông thôn, các mô hình Nhà nước chủ đạo và thị trường chủ đạo⁽¹⁴⁾. Trong thực tiễn, các chính sách phân cấp được áp dụng khác nhau tại các thành phố và các tỉnh, và với các mức độ thành công khác nhau. Những khác biệt này chịu ảnh hưởng của cả sức ép cam kết lãnh đạo, kinh tế - xã hội tại cấp tỉnh lẫn các năng lực địa phương.

Thứ hai, do có sự đa dạng về các điều kiện địa phương, sẽ cần thiết phải có những biến thiên đối với các cụm cơ quan chính quyền chuyên về kinh tế tại cấp địa phương. Theo truyền thống, chỉ một số ít các cơ quan chính quyền hoạt động với tư cách là các cơ quan quan kinh tế chủ đạo, chủ yếu thuộc các ngành lập kế hoạch và đầu tư và tài chính. Trong thời kỳ Đổi mới, những cụm các cơ quan có tiềm năng để thúc đẩy tăng trưởng và dịch vụ đã nổi lên, ví dụ bao gồm cả ngành nội vụ, thương mại và công nghiệp (ngành này tự thân đã là sản phẩm của việc sát nhập Bộ Thương mại và Bộ Công nghiệp), ngành Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn với một số lớn các tiểu ngành, ngành Ngân hàng, và ngành Du lịch (hiện đã sát nhập với Văn hoá và Thể thao). Khuôn khổ hiện tại không cung cấp một quy định hướng dẫn rõ ràng về việc làm thế nào để xây dựng các cụm các cơ quan chính quyền địa phương phù hợp với các điều kiện địa phương.

Thứ ba, phân cấp về trách nhiệm cho tới nay đã giới hạn việc phân giao trách nhiệm từ trung ương xuống đến cấp tỉnh, chỉ với trách nhiệm hạn chế được phân giao cho cấp huyện và cấp xã. Tại cấp chính quyền địa phương, hệ thống chính quyền vẫn còn tập quyền cao độ. Tỉnh kiểm soát quá trình ra quyết định và các

nguồn lực, chỉ chuyển giao một số ít trách nhiệm cho huyện, đặc biệt tổ chức các dịch vụ hành chính của mình và việc quản lý các dịch vụ công có thu (giáo dục, chăm sóc y tế, thể thao, văn hoá). “Phân cấp” không vươn tới hành chính cấp xã. Một cuộc kiểm tra việc thực hiện Chương trình Phát triển kinh tế - xã hội tại các xã đã gặp phải những khó khăn rất lớn (vẫn thường được biết đến là Chương trình 135, do chương trình này được phê chuẩn bởi Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 135/1998/QĐ-TTg) cung cấp một cái nhìn sâu vào bản chất tập quyền của hệ thống chính quyền địa phương. Chương trình 135, bắt đầu năm 1998, nhằm mục đích thúc đẩy nền kinh tế thị trường tại các vùng chịu thiệt thòi thông qua xây dựng cơ sở hạ tầng. Chương trình này bao gồm 5 tiểu chương trình: phát triển hạ tầng cơ sở; phát triển hạ tầng cơ sở trung tâm liên xã; lập quy hoạch tái định cư; khuyến nông và khuyến lâm; đào tạo cán bộ thôn/xã tại các vùng miền núi xa xôi hẻo lánh⁽¹⁵⁾, đã được áp dụng đối với 1.000 xã và sau đó mở rộng tới 2.362 xã nghèo nhất trong toàn quốc. Kinh phí cấp cho 2.233 xã lấy từ ngân sách trung ương, và cho 129 xã của các tỉnh. Tổng đầu tư từ 1999 đến 2004 là gần 430 triệu đôla Mỹ (6.795 tỷ đồng). Việc kiểm điểm thực hiện Chương trình 135 cho thấy chỉ 16% của 135 xã trực tiếp tham gia vào lập kế hoạch và quản lý kinh phí với tư cách là chủ đầu tư. Tại các xã này, các hộ gia đình và trưởng thôn đã được huy động tham gia vào quản lý và giám sát kinh phí được phân bổ. Đối với số còn lại của 135 xã, các tỉnh và các huyện vẫn giữ kiểm soát việc quản lý lập kế hoạch và cấp kinh phí.

Thứ tư, mối liên hệ giữa hành pháp và lập pháp vẫn còn yếu. Khuôn khổ chính quyền địa phương hiện nay trao cho HĐND trách nhiệm rộng. Tuy nhiên, trong thực tiễn, mối quan hệ của các cơ quan lập pháp địa phương với hành pháp còn yếu. Thứ nhất, HĐND chỉ được yêu cầu họp hai lần một năm. Thời gian họp hạn chế không cho phép thảo luận chi tiết và xem xét kỹ tất cả các vấn đề thuộc thẩm quyền của họ. Hơn nữa, Luật trao cho HĐND thẩm quyền giám sát UBND. Tuy nhiên, UBND lại cũng lại trực thuộc cấp trên và phải nhân nhượng với cả HĐND cùng cấp lẫn UBND cấp trên ngay sát. Trong thực tiễn, khuôn khổ này cũng sẽ khuyến khích UBND tuân theo các mệnh lệnh của cấp trên và không chú ý tới các nghị quyết của HĐND. Tình hình này đã được chỉ ra trong nhiệm kỳ chính quyền địa phương 1999 - 2004. Theo báo cáo Chính phủ số 224/CP-QH ngày 13/3/2003 về tổ chức và các hoạt động của UBND các cấp từ 1999 đến 2003, các đơn vị hành chính cấp xã đều không tích cực. Các đơn vị này chỉ tổ chức công việc do các cấp trên giao. Điều này cũng đúng với nhiều UBND cấp huyện. Việc thiếu trách nhiệm giải trình đích thực trước HĐND cùng cấp và sự lệ thuộc vào UBND cấp trên đã làm giảm đi tính hiệu quả của các UBND⁽¹⁶⁾.

Cuối cùng, việc thực hiện dân chủ cơ sở tại cấp xã hiện vẫn không đồng đều. Một hội nghị quốc gia kiểm điểm việc thực hiện dân chủ cơ sở đã được tổ chức

ngày 28 và 29/9/2004. Số liệu thống kê cho thấy rằng 100% số xã đều đã thực hiện dân chủ cơ sở, nhưng chỉ có 38% thực hiện hiệu quả. 97% các đơn vị hành chính đã thực hiện dân chủ cơ sở nhưng chỉ 29% được đánh giá là hiệu quả, trong khi 88% các doanh nghiệp Nhà nước đã thực hiện dân chủ cơ sở nhưng chỉ 32% được đánh giá là đã thực hiện hiệu quả⁽¹⁷⁾.

Tuy nhiên, hội nghị cũng ghi nhận rằng, dù được thực hiện ở đâu thì dân chủ cơ sở đã thay đổi phong cách lãnh đạo và quản lý của các cán bộ đảng và các quan chức Chính phủ. Thông qua dân chủ cơ sở, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị và xã hội và Thanh tra nhân dân đã xây dựng các mối quan hệ chặt chẽ hơn với các địa bàn của mình, đóng góp cho việc tăng cường hệ thống chính trị địa phương. Dân chủ cơ sở về lâu dài cũng giúp giảm bớt con số khiếu kiện, đặc biệt các khiếu kiện vượt cấp.

Chính phủ trong Phục vụ

Trên 20 năm thực hiện Đổi mới, Đảng và Nhà nước đã xây dựng một loạt khuôn khổ chính sách đã có đóng góp cho việc chuyển đổi Nhà nước Mác-xít Lê-nin-nít được kế thừa từ thời kỳ kế hoạch hoá từ trung ương. Một nhánh cải cách đã nổi lên tập trung vào hệ thống hành chính công. Cải cách thủ tục hành chính và cải cách hệ thống chính quyền địa phương như đã bàn tới cho thấy một chiến lược hai nhánh để tái tạo một Chính phủ mới định hướng phục vụ.

Mặc dù đã đạt được một số thành tựu, quan niệm Chính phủ trong phục vụ vẫn hãy còn là công việc đang diễn tiến. Việc đơn giản hoá thủ tục hành chính thông qua dịch vụ một cửa yêu cầu có hỗ trợ và điều phối từ cải cách thể chế và cải cách khuôn khổ pháp lý nói chung. Việc phân giao các trách nhiệm hành chính cho địa phương đã đi đôi với việc tăng cường thể chế và sự tham gia của nhân dân nhiều hơn nữa. Nếu không, quá trình này sẽ chỉ làm tăng căng thẳng sự cạnh tranh hành chính để có được nguồn lực. Sự đồng thuận và sự nhượng bộ tại cấp lãnh đạo có thể tạo ra tính ổn định của lãnh đạo, nhưng về lâu dài có thể dẫn đến bất ổn định. Để thúc đẩy dân chủ cơ sở hơn nữa, cải cách hành chính cần tăng cường tính minh bạch trong các thủ tục hành chính và tạo ra các cơ hội đối thoại và những mối liên hệ giữa Chính phủ và công dân của Việt Nam. Điều này có thể được thực hiện thông qua các khuôn khổ hiện hành để chia sẻ thông tin, lấy ý kiến nhân dân, nhân dân thảo luận và thanh tra nhân dân. Việc thực hiện dân chủ cơ sở, đến lượt mình, sẽ tăng cường quá trình cải cách chính quyền địa phương.

CHÚ THÍCH

- ⁽¹⁾ Xem Thaveeporn Vasavakul, “Chính trị của cải cách hành chính tại Việt Nam thời hậu xã hội chủ nghĩa”, trong Suiwah Leung, ed. *Đánh giá Việt Nam: Tạo dựng một môi trường đầu tư lành mạnh* (Singapore: ISEAS, 1996), tr. 42-68.

- (2) Về phần thảo luận chi tiết chủ nghĩa xã hội Nhà nước, xem một số bài viết, ví dụ: Neil Harding, “Chủ nghĩa xã hội, Xã hội và Nhà nước Lao động hữu cơ”, trong Neil Harding và cộng sự, *Nhà nước trong xã hội Xã hội chủ nghĩa* (Oxford: St. Anthony’s College, 1984), tr. 1-51; David Stark và Victor Nee, “Hướng tới một phân tích thể chế về chủ nghĩa xã hội Nhà nước” trong Victor Nee và David Stark và các cộng sự, *Nhận xét các thể chế kinh tế của chủ nghĩa xã hội: Trung Quốc và Đông Âu* (Stanford: Stanford University Press, 1989), trang 1-31.
- (3) Những văn bản dưới đây bao gồm Quyết định 181/2003/QĐ-TTg về áp dụng tại địa phương dịch vụ một cửa; Chỉ thị số 09/2005/CT-TTg ngày 5/4/2005 về tăng cường cải cách hành chính; Quyết định số 23/2005/QĐ-TTg ngày 26/01/2005 về việc thành lập tổ công tác liên ngành để giải quyết các vấn đề và các kiến nghị của doanh nghiệp về thủ tục hành chính; Quyết định số 22/2006/QĐ-TTg ngày 24/01/2006 về đánh giá các trách nhiệm giải quyết các vấn đề và các kiến nghị của cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp; Chỉ thị số 32/2006/CT-TTg ngày 07/9/2006 về các nhiệm vụ cấp bách đối với việc chấn chỉnh kỷ cương hành chính trong việc giải quyết các vấn đề của công dân và doanh nghiệp; công văn số 1877/TTg-CCHC ngày 15/11/2006 về việc tiếp tục thực hiện Chỉ thị số 32/2006/CT-TTg; Nghị quyết của cuộc họp Chính phủ tháng 12/2006 số 01/2007/NQ-CP ngày 03/01/2007.
- (4) Về phần thảo luận cải cách thủ tục hành chính tại Thành phố Hồ Chí Minh, xem cuốn sách của Martin Gainsborough có tiêu đề *Thay đổi Kinh tế Chính trị của Việt Nam*.
- (5) Bộ Nội vụ, “So kết 3 năm thực hiện cơ chế “một cửa” theo Quyết định số 181/2003/QĐ-TTg ngày 04/9/2003 của Thủ tướng Chính phủ”.
- (6) Phần thảo luận về cơ chế một cửa được lấy từ Bộ Nội vụ, “Báo cáo Thủ tướng Chính phủ về tổng kết thí điểm thực hiện cơ chế một cửa tại các bộ” ngày 19/12/2007.
- (7) Xem “Quyết định 93/2007 của Thủ tướng Chính phủ về thực hiện cơ chế một cửa, một cửa liên thông”, <http://www.sggp.org.vn/caicachhanhchinh/2007/7/108509/>.
- (8) Phòng vấn Cục Doanh nghiệp vừa và nhỏ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
- (9) GTZ và Viện Quản lý Kinh tế Trung ương, Nghiên cứu về “Đầu tư trong nước: Từ ý tưởng kinh doanh đến thực tiễn”, Báo cáo Nền tảng, Hà Nội, 2005.
- (10) Phòng vấn Hiệp hội Doanh nghiệp Hà Nội, tháng 10/2008.
- (11) Xem: James Manor, *Kinh tế chính trị của phân cấp dân chủ* (Ngân hàng Thế giới, 1999, Robert Bennett, *Phân cấp chính quyền địa phương và thị trường: Hướng tới một nghị trình hậu-phúc lợi* (Oxford: Clarendon, 1990); và *Đông Á phân cấp: Làm cho chính quyền địa phương hoạt động* (Ngân hàng Thế giới, 2005).
- (12) Báo cáo phát triển Việt Nam, 2005 nắm bắt một cách súc tích tinh thần của Luật Ngân sách 2002.
- (13) Về tác động của phân cấp đối với đầu tư nước ngoài, xem Vũ Thành Tú Anh, Lê Viết Thái và Võ Tất Thắng, “Các biện pháp khuyến khích đầu tư bổ sung về pháp lý của tỉnh trong bối cảnh phân cấp tại Việt Nam: Cùng được hưởng lợi hay là chạy đua tới đáy?”, Báo cáo của UNDP, tháng 11/2007.
- (14) Xem báo cáo của ADUKI cho Cơ quan AUSAID với tiêu đề “Phân cấp tại Việt Nam - Làm việc hiệu quả tại cấp tỉnh và cấp địa phương”, 2003.
- (15) Mục tiêu của chương trình này là giảm tỷ lệ các hộ nghèo tại các xã khó khăn dưới 25% vào năm 2005, cung cấp đầy đủ nước sạch, tăng tỷ lệ trẻ em độ tuổi đến trường đi học lên trên

70%, tăng cường đào tạo cho người nghèo về sản xuất, kiểm soát các bệnh nguy hiểm và bệnh xã hội, xây dựng các con đường nối với các trung tâm liên xã và xây dựng các thị trường nông thôn.

⁽¹⁶⁾ Vũ Thu, “Về xu hướng phát triển của bộ máy chính quyền địa phương nước ta”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 6, 2004.

⁽¹⁷⁾ “Dân chủ hơn trong thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở”, báo *Đại đoàn kết*, 5/10/2004, tr. 1.