

CẢI CÁCH NỀN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM THỰC TRẠNG VÀ TRIỂN VỌNG

TS. Dương Quang Tùng
Phó Viện trưởng Viện Khoa học
Tổ chức Nhà nước – Bộ Nội vụ

I. KHÁI QUÁT VỀ BỐI CẢNH VÀ NỘI DUNG CHƯƠNG TRÌNH TỔNG THỂ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH 2001 - 2010

Chủ trương cải cách nền hành chính nhà nước ở Việt Nam được bắt đầu cuối những năm 80 của thế kỷ XX, gắn liền với thời điểm bắt đầu công cuộc đổi mới đất nước theo đường lối phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân. Bối cảnh phát triển nền kinh tế thị trường và mở cửa hội nhập quốc tế đặt ra sự cần thiết khách quan phải tiến hành công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước nhằm tạo lập một nền hành chính mới, hiện đại, phù hợp với thể chế kinh tế thị trường, đáp ứng yêu cầu của công cuộc cải cách kinh tế, phát huy dân chủ xã hội và hội nhập quốc tế.

Trong thập kỷ cuối của thế kỷ XX, thực hiện các Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VII, lần thứ VIII, các Nghị quyết Trung ương 8 (khóa VII), Nghị quyết Trung ương 3, Trung ương 6 (lần 2) và Trung ương 7 (khóa VIII); công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước đã đạt được những kết quả bước đầu, góp phần quan trọng vào sự nghiệp đổi mới và phát triển kinh tế – xã hội của đất nước. Tuy nhiên những cải cách mới chỉ là bước đầu, nền hành chính nhà nước vẫn còn mang nặng dấu ấn của cơ chế quản lý tập trung, quan liêu, bao cấp trước đây, ngày càng trở thành lực cản, kìm hãm sự phát triển kinh tế – xã hội của đất nước trong điều kiện mới.

Trước tình hình đó, để tiếp tục đẩy mạnh công cuộc cải cách hành chính trong thập kỷ đầu tiên của thế kỷ XXI, ngày 17 tháng 9 năm 2001, Thủ tướng Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã ban hành quyết định số 136/2001/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 – 2010, đánh dấu một bước phát triển mới trong tiến trình cải cách nền hành chính nhà nước.

1. Mục tiêu tổng quát của chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 – 2010

Mục tiêu được xác định là “*Xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hóa, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền XHCN, dưới sự lãnh đạo của Đảng;*”

xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực, đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng, phát triển đất nước. Đến năm 2010, hệ thống hành chính về cơ bản được cải cách phù hợp với yêu cầu quản lý nền kinh tế thị trường định hướng XHCN”.

- **Nội dung** của Chương trình tổng thể CCHC giai đoạn 2001 – 2010 bao gồm 4 bộ phận:

(1) *Cải cách thể chế*, với những nhiệm vụ chủ yếu là:

- + Xây dựng và hoàn thiện thể chế, trước hết là thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN; thể chế về tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước.
- + Đổi mới quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật.
- + Bảo đảm việc tổ chức thực thi pháp luật nghiêm minh của cơ quan nhà nước, của cán bộ công chức.
- + Tiếp tục cải cách thủ tục hành chính.

(2) *Cải cách tổ chức bộ máy hành chính*, với những nhiệm vụ chủ yếu sau:

- + Điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và chính quyền địa phương các cấp để phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước trong tình hình mới.
- + Khắc phục những chồng chéo, trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ giữa các Bộ, ngành; đẩy mạnh xã hội hóa dịch vụ công.
- + Đổi mới phân cấp Trung ương - địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương, nâng cao tinh thần và trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc giải quyết những nhiệm vụ của địa phương.
- + Bố trí lại cơ cấu tổ chức của Chính phủ và cơ cấu bộ máy bên trong của các Bộ theo hướng tinh gọn, hợp lý, tách tổ chức hành chính với tổ chức sự nghiệp để hoạt động theo các cơ chế riêng.
- + Cải cách bộ máy chính quyền địa phương, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của HĐND và UBND ở mỗi cấp có sự phân biệt giữa đô thị và nông thôn; sắp xếp lại các cơ quan chuyên môn của UBND các cấp.
- + Cải tiến phương thức quản lý, lề lối làm việc của cơ quan hành chính các cấp.
- + Từng bước hiện đại hóa nền hành chính.

(3) *Đổi mới nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức*, với những nhiệm vụ chủ yếu sau:

- + Đổi mới công tác quản lý cán bộ, công chức.

- + Cải cách tiền lương và các chế độ chính sách đãi ngộ đối với cán bộ, công chức.
- + Tăng cường đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức.
- + Nâng cao tinh thần trách nhiệm và đạo đức cán bộ, công chức.

(4) Cải cách tài chính công, với những nhiệm vụ chủ yếu:

- + Đổi mới cơ chế phân cấp quản lý tài chính và ngân sách.
- + Đảm bảo quyền quyết định ngân sách địa phương của HĐND các cấp.
- + Đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách cho cơ quan hành chính.
- + Đổi mới cơ bản cơ chế tài chính đối với khu vực dịch vụ công.
- + Thực hiện thí điểm để áp dụng rộng rãi một số cơ chế tài chính mới như cho thuê đơn vị sự nghiệp công, khoán một số loại hình dịch vụ công, hợp đồng một số dịch vụ công trong cơ quan hành chính...
- + Đổi mới công tác kiểm toán đối với các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp nhằm nâng cao trách nhiệm và hiệu quả sử dụng ngân sách.

2. Về tổ chức thực hiện

Chương trình tổng thể CCHC được chia làm 2 giai đoạn: 2001 – 2005 và 2006 – 2010 với 7 chương trình hành động, bao gồm:

- (1) Chương trình đổi mới công tác xây dựng, ban hành và nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật.
- (2) Chương trình nghiên cứu xác định vai trò, chức năng và cơ cấu tổ chức của các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước.
- (3) Chương trình tinh giản biên chế.
- (4) Chương trình xây dựng, nâng cao chất lượng cán bộ, công chức.
- (5) Chương trình cải cách tiền lương.
- (6) Chương trình đổi mới cơ chế quản lý tài chính đối với các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công.
- (7) Chương trình hiện đại hóa nền hành chính.

II. ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG: NHỮNG KẾT QUẢ VÀ HẠN CHẾ CỦA VIỆC THỰC HIỆN CHƯƠNG TRÌNH TỔNG THỂ CCHC GIAI ĐOẠN I (2001-2005)

1. Những kết quả, tiến bộ đã đạt được

Sau 5 năm triển khai thực hiện chương trình tổng thể CCHC nhà nước giai đoạn 1 (2001 – 2005), công cuộc cải cách hành chính đã đạt được những kết quả

quan trọng, tạo nền bước chuyên biến, tiến bộ đáng ghi nhận của nền hành chính nhà nước trên các lĩnh vực chủ yếu sau:

1.1. Về cải cách thể chế

- Đã đổi mới một bước quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật thuộc phạm vi trách nhiệm của Chính phủ, góp phần tích cực vào việc bổ sung hoàn thiện hệ thống thể chế, từng bước tạo môi trường hành lang pháp lý đồng bộ, thuận lợi cho hoạt động kinh tế – xã hội của đất nước trong điều kiện mới.

Trong 5 năm qua, Quốc hội đã ban hành 52 luật, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua trên 20 pháp lệnh, Chính phủ đã ban hành gần 1000 Nghị định để điều chỉnh các hoạt động kinh tế, văn hóa, xã hội... Một loạt các luật mới ban hành như Luật doanh nghiệp, Luật đầu tư trong nước, Luật đầu tư nước ngoài, Luật cạnh tranh, Luật phá sản, Luật xây dựng, Luật đất đai, Luật thương mại, Bộ luật lao động, Bộ luật dân sự... đã tạo môi trường pháp lý thông thoáng thuận lợi hơn cho hoạt động của các doanh nghiệp, các tổ chức và công dân trong phát triển sản xuất kinh doanh và ổn định đời sống xã hội. Chính quyền địa phương các cấp cũng đã tích cực công tác cải cách thể chế, ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật theo thẩm quyền để cải thiện môi trường đầu tư, xây dựng các khu công nghiệp, hỗ trợ các thành phần kinh tế phát triển... Với những cải cách mạnh mẽ về mặt thể chế, năm 2005 là năm thứ 3 liên tiếp. Việt Nam được đánh giá như một điểm sáng về nỗ lực cải thiện môi trường kinh doanh, là một trong nhóm 10 quốc gia có tốc độ cải cách nhanh nhất thế giới.

- Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế của bản thân hệ thống hành chính với việc ban hành Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức HĐND và UBND, Luật thanh tra, Pháp lệnh cán bộ, công chức sửa đổi (năm 2003) và 39 Nghị định của Chính phủ 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 thể chế hành chính mới đã tiếp tục làm rõ hơn chức năng, thẩm quyền, trách nhiệm của từng cơ quan, từng cá nhân trong bộ máy hành chính nhà nước, khắc phục dần những chông chéo, trùng lặp về chức năng, thẩm quyền, không rõ về trách nhiệm và bước đầu phân tách rõ hơn giữa hoạt động quản lý nhà nước với quản lý sản xuất kinh doanh, giữa hoạt động hành chính với hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công.

- Thể chế về mối quan hệ giữa Nhà nước với dân đã được đổi mới một bước bằng việc thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở, việc lấy ý kiến rộng rãi của nhân dân trước khi quyết định các chủ trương, chính sách quan trọng, đề cao vai trò giám sát trực tiếp của nhân dân và thông qua các tổ chức đại diện và nhất là việc triển khai rộng rãi cơ chế “một cửa” gắn với việc đơn giản hóa các thủ tục hành chính ở các cơ quan hành chính có liên quan trực tiếp với dân... Trong 5 năm qua, đã bãi bỏ

được 140 loại phí, lệ phí do Trung ương và 203 loại phí, lệ phí do địa phương ban hành. Cơ chế “một cửa” đã được triển khai rộng rãi ở cả 3 cấp chính quyền địa phương: 100% tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã triển khai tại 4 Sở bắt buộc (Lao động, Tài nguyên và Môi trường, Kế hoạch và Đầu tư, Xây dựng); 98% đơn vị hành chính cấp huyện và hơn 75% đơn vị hành chính cấp xã đã triển khai cơ chế “một cửa”, góp phần đổi mới cơ bản mối quan hệ giữa cơ quan hành chính với người dân theo tinh thần công khai, minh bạch và phục vụ.

1.2. Về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước

- Xác định rõ hơn, điều chỉnh một bước chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của mỗi cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước, khắc phục được hàng trăm các công việc có sự chồng chéo, trùng lặp giữa các Bộ, ngành ở Trung ương, quyết định rõ hơn, cụ thể hơn nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND các cấp.

- Đẩy mạnh một bước phân cấp quản lý giữa Trung ương với địa phương trên các lĩnh vực: kinh tế, ngân sách, đầu tư, đất đai, tài nguyên, giáo dục, y tế, văn hóa, tổ chức cán bộ... Nghị quyết 08 /CP của Chính phủ năm 2004 là một mốc quan trọng đánh dấu sự đổi mới một bước trong việc tăng cường phân cấp Trung ương -Địa phương theo tinh thần cải cách hành chính. Đồng thời Chính phủ cũng đã ban hành các Nghị định riêng về phân cấp cho 2 thành phố lớn là Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, nhằm phát huy mạnh hơn tính chủ động và tự chịu trách nhiệm của 2 thành phố này. Với tinh thần phân cấp mới, đã đề cao hơn vai trò, trách nhiệm của chính quyền địa phương các cấp trong việc giải quyết những nhiệm vụ phát triển kinh tế – xã hội trên địa bàn.

- Sắp xếp lại cho gọn hơn tổ chức bộ máy hành chính các cấp ; các đầu mối của Chính phủ đã giảm từ 48 xuống còn 39 (bao gồm 26 Bộ, cơ quan ngang Bộ và 13 cơ quan trực thuộc Chính phủ); các cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh, cấp huyện cũng được điều chỉnh lại cho gọn hơn (cấp tỉnh còn khoảng 20 – 25, cấp huyện còn 10 – 15 cơ quan chuyên môn) và có sự phân biệt các cơ quan chuyên môn thuộc cơ cấu “cứng” theo quy định chung của Chính phủ và các cơ quan chuyên môn thuộc cơ cấu “mềm” do Chính quyền cấp tỉnh quyết định, phù hợp với đặc điểm của mỗi địa phương.

1.3. Về xây dựng nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức.

- Công tác quản lý đội ngũ cán bộ, công chức tiếp tục được cải cách theo hướng rõ hơn về phân công, phân cấp, thẩm quyền trách nhiệm quản lý cán bộ, công chức của mỗi cấp trong hệ thống hành chính nhà nước về các mặt: tuyển dụng, bổ nhiệm, sử dụng, đào tạo bồi dưỡng, khen thưởng, kỷ luật, nâng lương, nâng ngạch cho các đối tượng cán bộ, công chức.

- Bước đầu đã phân biệt rõ hơn đội ngũ cán bộ, công chức trong hệ thống chính trị: cán bộ qua bầu cử, công chức hành chính, viên chức sự nghiệp, cán bộ giữ chức vụ lãnh đạo trong doanh nghiệp nhà nước, cán bộ chuyên trách và công chức cấp xã. Trên cơ sở đó đã xác định cụ thể hơn những yêu cầu, tiêu chuẩn cơ chế quản lý và chế độ đãi ngộ phù hợp với từng loại đối tượng cán bộ, công chức.

- Đã rà soát, đánh giá lại hệ thống các tiêu chuẩn chức danh công chức hiện hành để điều chỉnh và ban hành mới một số chức danh tiêu chuẩn nghiệp vụ các ngạch công chức, viên chức, đã ban hành chức danh, tiêu chuẩn công chức chuyên môn của chính quyền cấp xã (cấp cơ sở).

- Đã đổi mới chế độ tuyển dụng cán bộ, công chức từ xét tuyển sang thi tuyển đối với công chức hành chính, còn viên chức sự nghiệp thì áp dụng cả 2 hình thức thi hoặc xét tuyển theo chế độ hợp đồng.

- Công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức đã được đẩy mạnh đáng kể. Trong 5 năm đã đào tạo, bồi dưỡng được trên 2,5 triệu lượt người, trong đó có 407.000 về lý luận chính trị, 894.000 về kiến thức quản lý nhà nước, 1.076.000 về chuyên môn nghiệp vụ, 37.000 về ngoại ngữ, 96.000 về tin học.

- Chính sách tiền lương, bảo hiểm xã hội đối với cán bộ, công chức đã có những cải cách bước đầu góp phần ổn định đời sống cán bộ, công chức và khắc phục một phần những bất hợp lý hiện nay.

1.4. Về cải cách tài chính công

- Đã đổi mới đáng kể về cơ chế phân cấp quản lý tài chính ngân sách, phân biệt 2 cấp ngân sách là ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, tăng thẩm quyền của HĐND cấp tỉnh trong quyết định ngân sách và phân bổ ngân sách địa phương hàng năm.

- Bước đầu thực hiện nguyên tắc công khai tài chính, sử dụng ngân sách ở các cấp hành chính, các cơ quan đơn vị thụ hưởng ngân sách nhà nước, thực hiện thí điểm và đang nhân rộng dần cơ chế khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan hành chính và cơ chế tự chủ tài chính cho các đơn vị sự nghiệp có thu.

1.5. Về hiện đại hóa nền hành chính nhà nước

- Đã quy định rõ hơn về nguyên tắc làm việc và quan hệ phối hợp trong vận hành bộ máy hành chính nhà nước từ Chính phủ, các Bộ đến UBND các cấp; về trách nhiệm của tập thể và cá nhân người đứng đầu các cơ quan hành chính, về chế độ giải quyết công việc...

- Bước đầu hình thành cơ sở khoa học và thực tiễn cho việc đổi mới phương thức điều hành và hiện đại hóa công sở trong điều kiện mới; đang xây dựng hệ

thống tiêu chuẩn, định mức về trang thiết bị làm việc, thiết kế mẫu các công sở hành chính; hệ thống quản lý chất lượng (theo ISO 9000 – 2001) trong hoạt động của các cơ quan hành chính; đang triển khai áp dụng rộng rãi công nghệ thông tin trong các cơ quan hành chính nhà nước, bước đầu hình thành hệ thống thông tin điện tử của Chính phủ và tin học hóa một số thủ tục hành chính ở một số địa phương như thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ...

2. Những hạn chế chủ yếu

Công cuộc CCHC nhà nước mặc dù đã đạt được những kết quả tiên bộ, quan trọng đáng ghi nhận nhưng vẫn đang còn nhiều mặt hạn chế, yếu kém, chưa đáp ứng đòi hỏi của nhịp điệu phát triển kinh tế – xã hội của đất nước trong thời kỳ mới, cụ thể là:

- Hiện vẫn chưa tạo lập được một hệ thống thể chế đầy đủ, đồng bộ, phù hợp hoàn toàn yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và dân chủ hóa đời sống xã hội trong điều kiện mở cửa hội nhập quốc tế và tiên bộ khoa học công nghệ của thế giới hiện đại. Cho đến nay, vẫn chưa xác định được một cách đầy đủ, rõ ràng về khung khổ thể chế cần phải có cho quản lý các hoạt động kinh tế – xã hội của đất nước trong điều kiện mới. Do vậy những bổ sung, sửa đổi về mặt thể chế trong những năm qua mặc dù rất tích cực và đã làm khá nhiều về số lượng nhưng chất lượng còn nhiều hạn chế; còn có tính chắp vá, cục bộ, thiếu ăn khớp, thiếu đồng bộ và vẫn còn bị ảnh hưởng bởi thể chế cũ – *thể chế quản lý tập trung quan liêu, bao cấp*; trong đó đáng chú ý là chúng ta đang còn rất lúng túng trong mảng thể chế về thẩm quyền, trách nhiệm quản lý nhà nước và đại diện chủ sở hữu đối với bộ phận DNNN cũng như đối với đất đai, nhà ở, bất động sản...

- Thủ tục hành chính tuy đã có những tiến bộ nhất định nhưng nhìn chung vẫn còn nhiều phức tạp, rườm rà, gây không ít phiền toái cho doanh nghiệp và người dân; chủ yếu vẫn theo cơ chế “xin – cho”. Cơ chế “một cửa” tuy được tuyên khai rất rộng rãi nhưng nhiều nơi, nhiều chỗ còn mang nhiều tính hình thức, chưa có chuyển biến thực sự về chất trong quan hệ giữa Nhà nước với công dân.

- Thể chế về tổ chức, hoạt động của bộ máy Nhà nước, về thực thi công vụ của các cơ quan hành chính, của mỗi cán bộ, công chức vẫn chưa đủ rõ và cụ thể, còn chậm đổi mới theo tinh thần cải cách, đặc biệt là còn thiếu những quy định pháp lý cụ thể về trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan hành chính, cũng như của từng cán bộ, công chức; chế độ làm việc tập thể tràn lan, không rõ trách nhiệm chậm được khắc phục.

- 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 rất chậm, chưa phù hợp với yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, chưa phù hợp

với thông lệ chung của thế giới trong bối cảnh toàn cầu hóa. Hiện nay bộ máy hành chính Nhà nước, từ Chính phủ đến chính quyền địa phương còn ôm đồm quá nhiều việc thuộc lĩnh vực quản lý sản xuất, kinh doanh và hoạt động sự nghiệp dịch vụ, chưa tập trung vào thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước; các cơ quan nhà nước và cán bộ, công chức hành chính còn can thiệp quá nhiều, quá sâu vào hoạt động của doanh nghiệp và xã hội dân sự. Hiện vẫn chưa có sự phân biệt rõ vai trò, chức năng của 3 khu vực: Nhà nước – Thị trường – Xã hội dân sự, kể cả trong lĩnh vực thể chế cũng như trong thực tiễn hoạt động của bộ máy nhà nước.

- Việc triển khai đẩy mạnh phân cấp Trung ương - địa phương vẫn đang còn nhiều hạn chế, chậm chạp, chưa đạt mục tiêu, yêu cầu của chương trình tổng thể CCHC. Hiện Chính phủ, các Bộ ngành vẫn đang nắm giữ nhiều việc cụ thể của chính quyền địa phương, trong khi chính quyền địa phương các cấp chưa đủ các điều kiện cần thiết để phát huy tính chủ động, sáng tạo của họ. Việc phân cấp về tài chính – ngân sách và về tổ chức – CBCC còn nhiều hạn chế, đang là nhân tố trực tiếp, chủ yếu làm hạn chế quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương.

- Cơ cấu bộ máy hành chính nhà nước vẫn đang còn rất cồng kềnh, đồ sộ, nhiều tầng cấp trung gian. Bộ máy Chính phủ hiện nay với 26 Bộ, cơ quan ngang Bộ (chưa kể 13 cơ quan trực thuộc Chính phủ) là quá lớn so với các nước trên thế giới, đa số các Bộ vẫn được tổ chức theo mô hình Bộ đơn ngành, đơn lĩnh vực. Cơ cấu tổ chức bên trong của các Bộ, số lượng cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh, cấp huyện lại đang có xu hướng tăng thêm đầu mối. Bộ máy cồng kềnh, nhiều đầu mối như hiện nay tất yếu dẫn đến tình trạng chồng chéo, trùng lặp về chức năng, thẩm quyền và sức ỳ, sự trì trệ, quan liêu của bộ máy là không thể tránh khỏi.

- Mô hình tổ chức chính quyền địa phương chưa có sự đổi mới, cải cách đáng kể; về cơ bản vẫn như cũ, cả 3 cấp tỉnh – huyện – xã đều có HĐND và UBND với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn gần giống nhau, trùng nhau và quá nhiều việc; vẫn chưa có sự phân biệt về mô hình tổ chức chính quyền giữa đô thị với nông thôn, quản lý đô thị vẫn bị cắt khúc ra thành các cấp khác nhau trong khi bản thân mỗi đô thị là một thể thống nhất, không thể chia cắt được.

- Phương thức quản lý điều hành của bộ máy hành chính các cấp chậm được đổi mới; chế độ làm việc tập thể, quyết định theo đa số trong Chính phủ và UBND các cấp mặc dù có nhiều hạn chế, nhược điểm nhưng chậm được thay đổi trong khi hoạt động quản lý điều hành hành chính, cũng giống như các dạng quản lý điều hành khác, đòi hỏi phải theo chế độ thủ trưởng, phải đề cao vai trò và trách nhiệm của người đứng đầu thì mới đảm bảo nhanh nhạy, hiệu lực, hiệu quả.

- Việc ổn định các đơn vị hành chính chưa được thực hiện theo tinh thần của chương trình tổng thể CCHC. Vấn đề chia tách các đơn vị hành chính ở cả 3 cấp vẫn tiếp tục diễn ra. Mặt khác, xu hướng nâng cấp tổ chức, nâng loại đơn vị hành chính cũng đang diễn ra khá phổ biến hiện nay. Việc chia tách đơn vị hành chính, nâng cấp tổ chức kéo theo nó là sự gia tăng đáng kể về cơ cấu bộ máy và biên chế nhân lực, về chi tiêu ngân sách đang đi ngược lại với tinh thần CCHC hiện nay và ngược với thông lệ chung của thế giới hiện đại.

- Việc tinh giảm biên chế trong bộ máy hành chính nhà nước chưa đạt yêu cầu, vừa không đảm bảo chỉ tiêu giảm 15% theo tinh thần CCHC, vừa chưa thay thế được một bộ phận công chức rất yếu kém về năng lực, không đảm đương được nhiệm vụ, đang nằm trong bộ máy hành chính.

- Nhìn chung, chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức còn nhiều mặt chưa đáp ứng được yêu cầu đổi mới, phát triển đất nước, mặc dù công tác đào tạo bồi dưỡng những năm qua được tăng cường đáng kể nhưng do nội dung và phương pháp đào tạo chậm đổi mới một cách cơ bản và do ý thức, trách nhiệm của cán bộ, công chức trong việc học tập, bồi dưỡng chưa cao, nên nhìn chung trình độ, năng lực thực tế, nhất là về kiến thức quản lý hành chính và kỹ năng thực thi công vụ, trình độ ngoại ngữ, tin học của đội ngũ cán bộ công chức còn nhiều hạn chế, bất cập trước yêu cầu cải cách, mở cửa, hội nhập hiện nay.

Một bộ phận cán bộ, công chức sa sút về phẩm chất đạo đức, tham nhũng, vô cảm, thiếu trách nhiệm trước yêu cầu của dân, của xã hội.

- Các thể chế về quản lý cán bộ, công chức, tuy có nhiều sửa đổi, bổ sung song vẫn chưa có sự đổi mới cơ bản, mạnh mẽ mang tính cải cách, từ việc tuyển dụng, sử dụng, bổ nhiệm, bãi miễn, đến đào tạo bồi dưỡng, khen thưởng, kỷ luật, chính sách đãi ngộ (tiền lương, thưởng), đánh giá cán bộ, công chức... Đáng chú ý là việc triển khai thực hiện một số thể chế, chính sách mới trong quản lý cán bộ, công chức vừa chậm, vừa không đảm bảo yêu cầu, chất lượng mà có phần mang tính hình thức (chẳng hạn như chế độ thi tuyển, tiêu chuẩn bằng cấp, học vị...).

- 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, thiếu khách quan, công bằng dẫn đến kém hiệu quả, ít tính giáo dục, răn đe, làm gương... Do vậy đạo đức công vụ, trách nhiệm của công chức chậm được nâng cao.

- Việc cải cách tài chính công còn chậm, kết quả chưa rõ, chưa cụ thể. Một số cơ chế tài chính mới có thực hiện thí điểm nhưng chậm tổng kết, đánh giá một cách đầy đủ, toàn diện để có kết luận cho sự thống nhất cao trong nhận thức và nhân rộng trong thực tiễn.

- Cơ chế quản lý ngân sách, tài sản công còn nhiều yếu kém, bất hợp lý, chưa khuyến khích tính chủ động và tự chịu trách nhiệm của các đơn vị, cá nhân thụ hưởng ngân sách; chưa đổi mới cơ bản theo hướng quản lý dựa trên kết quả đầu ra như yêu cầu của chương trình CCHC tổng thể, đồng thời lại tạo nhiều kẽ hở cho tình trạng lãng phí, tham nhũng phổ biến, tràn lan, chậm được khắc phục.

- Về thực hiện yêu cầu hiện đại hóa nền hành chính còn chậm, chưa có sự chuyển biến thay đổi cơ bản trong phương thức lề lối làm việc của cơ quan hành chính, trong phong cách thực thi công vụ của cán bộ, công chức mà vẫn mang nặng dấu ấn của cơ chế cũ. Tình trạng hội họp nhiều, giấy tờ hành chính gia tăng, phương thức làm việc tập thể, chờ sự đồng thuận của nhiều người, nhiều cơ quan... vẫn chậm được khắc phục. Khả năng sử dụng công nghệ thông tin trong quản lý hành chính còn nhiều hạn chế làm cho năng suất lao động, hiệu quả công tác của công chức thấp, trình độ ngoại ngữ và tin học của đội ngũ cán bộ, công chức còn yếu kém, nhất là trước yêu cầu hội nhập quốc tế.

Tóm lại, kết quả thực hiện chương trình tổng thể CCHC trong 5 năm qua tuy được những kết quả tiến bộ đáng kể nhưng nhìn chung còn chậm, chưa đáp ứng được yêu cầu của phát triển kinh tế – xã hội trong tình hình hiện nay, chưa theo kịp bước đi của cải cách kinh tế và tiến bộ xã hội.

3. Những nguyên nhân chủ yếu

Cải cách hành chính chậm, hiệu quả còn thấp có thể do những nguyên nhân chủ yếu sau:

- *Một là*, công tác lãnh đạo, chỉ đạo, tổ chức thực hiện của các cấp, các ngành, từ trên xuống dưới chưa thật kiên quyết, nhất quán, chưa thường xuyên, liên tục, chưa được coi trọng như là một nhiệm vụ trọng tâm của mỗi cấp ủy Đảng, mỗi cấp chính quyền.

- *Hai là*, nhận thức của cán bộ, công chức, nhất là đối với cán bộ chủ chốt các cấp, các ngành chưa thật sự sâu sắc, đầy đủ về sự cần thiết sống còn của công cuộc CCHC nên chưa biến thành quyết tâm mạnh mẽ, chưa thực sự tự giác, tích cực triển khai thực hiện ở mỗi cơ quan, mỗi đơn vị.

- *Ba là*, thực hiện cải cách hành chính chưa gắn liền, gắn chặt, chưa đồng bộ với cải cách lập pháp, cải cách tư pháp và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước nên những cố gắng, những đổi mới trong nền hành chính nhà nước gặp phải khó khăn, trở ngại và thiếu tính khả thi cao trong thực tiễn.

- *Bốn là*, chưa có các biện pháp, cơ chế tạo động lực thúc đẩy cán bộ, công chức trong bộ máy hành chính tự cải cách mình, chưa gắn sự tồn vong của cá nhân, đơn vị, cơ quan mình với công việc cải cách hành chính.

- *Năm là*, công tác nghiên cứu lý luận và tổng kết thực tiễn chưa được giải quyết đúng mức. Các vấn đề cơ bản có liên quan đến phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN trong bối cảnh toàn cầu hóa, đến xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân, đến khu vực xã hội dân sự trong điều kiện cụ thể của Việt Nam... chưa được làm rõ, chưa có sự thống nhất cao trong nhận thức và quan điểm, chưa rành mạch, nhất quán trong phương hướng, bước đi. Điều đó đã gây nên sự lúng túng, chắp vá, dè dặt trong việc hoạch định các thể chế, chính sách mới cũng như trong triển khai thực hiện các nội dung chương trình CCHC đã đề ra.

III. NHỮNG THÁCH THỨC VÀ TRIỂN VỌNG CỦA CCHC TRONG THỜI GIAN TỚI (GIAI ĐOẠN 2006-2010)

1. Những thách thức chủ yếu

Công cuộc CCHC nhà nước trong giai đoạn tới đứng trước những thách thức chủ yếu sau đây:

- *Một là*, Sự chuyển đổi về chất sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, sự vận hành nền kinh tế theo các quy luật của thị trường sẽ tác động sâu sắc và đặt ra yêu cầu phải đổi mới mạnh mẽ vai trò, chức năng của Nhà nước nói chung và của nền hành chính nhà nước nói riêng, đòi hỏi phải chuyển mạnh sang nền hành chính “phục vụ”, xóa bỏ triệt để cơ chế “xin – cho”, phải khắc phục sự can thiệp trực tiếp, tùy tiện vào các hoạt động của doanh nghiệp, phải tôn trọng và tạo thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp trong mọi hoạt động kinh tế – xã hội; phải thực sự thúc đẩy sự phát triển nhanh, bền vững của nền kinh tế đất nước, phải đối xử bình đẳng với các thành phần kinh tế khác nhau, tạo ra “sân chơi”, “luật chơi” phù hợp với quy luật của thị trường và thực hiện tốt vai trò của người “trọng tài” khách quan, công bằng trong việc kiểm tra, kiểm soát việc chấp hành pháp luật, chính sách của các chủ thể tham gia các hoạt động kinh tế - xã hội.

- *Hai là*, Hội nhập quốc tế và khu vực vừa là thời cơ, thuận lợi, vừa đặt ra thách thức mới đối với nền hành chính nhà nước. Trong điều kiện kinh tế mở, có tính toàn cầu, đòi hỏi phải nhanh chóng tạo lập đồng bộ hệ thống thể chế kinh tế, thể chế hành chính phù hợp với thông lệ chung của thế giới; phải đổi mới tổ chức bộ máy và nâng cao trình độ, năng lực, trách nhiệm của cán bộ, công chức để có thể hòa nhập vào cộng đồng quốc tế, cộng đồng khu vực, trong khi Việt Nam đang ở một khoảng cách khá xa so với thế giới.

- *Ba là*, Quá trình đẩy mạnh dân chủ hóa đời sống xã hội, các yêu cầu về phát huy dân chủ cơ sở, thu hút mạnh mẽ sự tham gia của người dân vào quản lý nhà nước, về đảm bảo tính công khai, minh bạch trong thể chế, chính sách, thủ tục hành chính cũng như trong thực thi công vụ đòi hỏi, buộc các cơ quan nhà nước và

các cán bộ, công chức trong bộ máy hành chính phải thích ứng cả về nội dung lẫn phương thức hoạt động.

- *Bốn là*, Các tiến bộ khoa học, công nghệ, yêu cầu hiện đại hóa nền hành chính, xây dựng Chính phủ điện tử có tác động mạnh mẽ, trực tiếp tới tổ chức, hoạt động của các cơ quan trong hệ thống hành chính, tới việc xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức cả về trình độ, năng lực, ý thức trách nhiệm và tác phong, phương pháp công tác.

- *Năm là*, Ảnh hưởng của cơ chế quản lý tập trung quan liêu bao cấp trước đây, sức ỳ của nền hành chính cũ đang in đậm trong nếp nghĩ, cách làm của đội ngũ cán bộ, công chức trong bộ máy đang là trở ngại, thách thức lớn đối với công cuộc cải cách hành chính nhà nước hiện nay, mà nếu không có một quyết tâm cao, cũng như các giải pháp mạnh, có tính cách mạng thì sẽ dẫn đến tình trạng “bình mới rượu cũ” trong nội dung và phương thức hoạt động của bộ máy hành chính.

- *Sáu là*, Sự lúng túng, chưa đủ rõ về mặt lý luận đối với những vấn đề rất cơ bản, rất hệ trọng trong đường lối, chủ trương phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, trong xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân, trong phát triển khu vực xã hội dân sự cũng là những thách thức đáng kể đối với việc hoạch định các chủ trương, phương hướng tổng thể do công cuộc cải cách bộ máy nhà nước, cải cách hành chính nhà nước ở nước ta hiện nay.

2. Phương hướng, triển vọng CCHC trong thời gian 2006 – 2010

- Phân đấu thực hiện tốt mục tiêu chung của chương trình tổng thể CCHC 2001 – 2010, *đến năm 2010, có được một nền hành chính thật sự dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại, phù hợp với yêu cầu quản lý nền kinh tế thị trường định hướng XHCN trong điều kiện mở cửa hội nhập quốc tế.*

- 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) để phù hợp với yêu cầu quản lý nền kinh tế thị trường và dân chủ hóa đời sống xã hội.

- Cải cách cơ bản thủ tục hành chính theo hướng đơn giản, thuận tiện, phục vụ tốt cho người dân và doanh nghiệp.

- Đẩy mạnh phân cấp cho địa phương, phát huy tính tự chủ, năng động của chính quyền địa phương các cấp, 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.

- Điều chỉnh cơ cấu tổ chức Chính phủ cho gọn hơn theo hướng tổ chức các Bộ đa ngành, đa lĩnh vực để giảm bớt đầu mối, khắc phục tình trạng chồng chéo, dẫm đạp về chức năng, thẩm quyền giữa các cơ quan trong bộ máy.

- Cải cách mạnh mẽ khu vực sự nghiệp, dịch vụ công theo hướng đổi mới cơ chế hoạt động, cơ chế quản lý và đẩy mạnh xã hội hóa dịch vụ công.

- Đổi mới cơ chế quản lý, phương pháp đánh giá cán bộ, công chức, cơ cấu lại đội ngũ công chức hành chính, tăng cường đào tạo, bồi dưỡng về kiến thức, kỹ năng hành chính, về ngoại ngữ, tin học và nâng cao đạo đức công chức, xây dựng cơ chế, chính sách khuyến khích thu hút nhân tài, tạo động lực khuyến khích công chức nâng cao trách nhiệm và hiệu quả công tác.

- Đẩy mạnh hiện đại hóa hành chính, áp dụng rộng rãi công nghệ thông tin vào hoạt động của các cơ quan hành chính, xây dựng, vận hành Chính phủ điện tử.

Công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước ở Việt Nam trên 10 năm qua và thực hiện chương trình tổng thể CCHC nhà nước của Chính phủ giai đoạn I (2001 – 2005) đã đạt được những kết quả quan trọng trên các mặt: cải cách thể chế, cải cách tổ chức bộ máy hành chính, xây dựng nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức và cải cách tài chính công. Những kết quả, tiến bộ trong thời gian qua đã góp phần tích cực vào sự nghiệp đổi mới và phát triển kinh tế – xã hội trong thời kỳ đẩy mạnh CNH – HĐH đất nước.

Tuy nhiên có thể thấy rằng những kết quả, tiến bộ của CCHC nhà nước mới chỉ là bước đầu, chưa đáp ứng được yêu cầu của cải cách kinh tế và dân chủ hóa đời sống xã hội. Nền hành chính nhà nước hiện đang tồn tại nhiều mặt hạn chế, yếu kém, lạc hậu, trì trệ, quan liêu, năng lực, hiệu lực, hiệu quả thấp... chưa theo kịp yêu cầu phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN và xu thế mở cửa hội nhập quốc tế hiện nay.

Trong chặng đường tiếp theo của tiến trình thực hiện Chương trình tổng thể CCHC nhà nước giai đoạn II (2006 – 2010), công cuộc CCHC đang đứng trước những thách thức rất lớn cần phải vượt qua bằng quan tâm chính trị cao và một tinh thần dũng cảm không chỉ của đội ngũ cán bộ, công chức trong bộ máy hành chính nhà nước của cả hệ thống chính trị, trong đó vai trò lãnh đạo của Đảng là nhân tố quyết định nhất sự thành công của công cuộc CCHC nhà nước. Triển vọng đạt được các mục tiêu, nhiệm vụ chủ yếu của CCHC nhà nước giai đoạn II (2006 – 2010) là hiện thực và chắc chắn sự thành công của CCHC sẽ góp phần quan trọng thúc đẩy công cuộc đổi mới đất nước phát triển nhanh, mạnh, vững chắc trong thời kỳ CNH – HĐH của Việt Nam hiện nay.