

# CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM QUA ĐÁNH GIÁ CỦA CHUYÊN GIA NƯỚC NGOÀI

Ths NGUYỄN THỊ HOÀNG \*

**C**ải cách hành chính (CCHC) ở Việt Nam trong những năm qua đã nhận được sự quan tâm, hỗ trợ nhiều mặt từ các quốc gia, tổ chức quốc tế, tổ chức phi chính phủ và chuyên gia nước ngoài thông qua những hoạt động như nghiên cứu tư vấn về chính sách, kinh nghiệm, tài trợ cho các dự án v.v. Trong quá trình đó, các chuyên gia đã đưa ra nhiều nhận định, đánh giá về những thành công, hạn chế và nguyên nhân cũng như đề xuất các khuyến nghị có giá trị tham khảo bổ ích cho việc tiếp tục đẩy mạnh CCHC ở nước ta.

## 1. Một số nhận xét, đánh giá của chuyên gia nước ngoài về cải cách hành chính ở Việt Nam.

Thông qua chương trình tài trợ cho các dự án và tư vấn kinh nghiệm cho CCHC, nghiên cứu hoặc trực tiếp kinh doanh tại Việt Nam, các chuyên gia, các nhà tài trợ nước ngoài khá thống nhất với nhận định rằng CCHC là điều kiện tiên quyết để Việt Nam có thể đẩy mạnh phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập kinh tế quốc tế cũng như cải thiện mối quan hệ giữa nhà nước và công dân, xây dựng nền hành chính phục vụ. Đồng thời, chính sự phát triển nhanh của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN cùng với tiến trình hội nhập sâu rộng với khu vực và quốc tế đã đặt ra yêu cầu CCHC ngày càng cấp bách và bức xúc hơn.

Tại nhiều diễn đàn, hội thảo, hội nghị quốc tế lớn, các đối tác nước ngoài cũng như các chuyên gia, các nhà tư vấn, tài trợ

bày tỏ sự đồng tình và đánh giá cao những nỗ lực cũng như kết quả đạt được trong công cuộc CCHC ở Việt Nam:

- CCHC ở Việt Nam trong những năm qua diễn ra tương đối toàn diện, trên nhiều lĩnh vực của nền hành chính<sup>1</sup>. Điều này thể hiện ở việc xây dựng và đưa vào thực hiện Chương trình tổng thể CCHC có nội dung bao quát trên nhiều lĩnh vực với những biện pháp tích cực, đồng bộ của Chính phủ và chính quyền địa phương các cấp.

- Chính phủ Việt Nam đã có nhiều nỗ lực đáng kể thúc đẩy tiến trình CCHC nhanh và mạnh, sâu và rộng. Cam kết tiến hành cải cách mạnh mẽ đã được Chính phủ khẳng định và việc cam kết này được tôn trọng, nghiêm túc thực hiện đã thể hiện rõ quyết tâm cao của Chính phủ<sup>2</sup>. Trên thực tế, CCHC đã được coi là một trong những chiến lược quan trọng nhất trong công cuộc đổi mới đất nước. Nhiều chương trình hành động, các kế hoạch dài hạn và kế hoạch cải cách từng lĩnh vực của nền hành chính đã được xây dựng và đưa vào triển khai ở cả trung ương và địa phương. Việc Ban chỉ đạo CCHC được thành lập với người đứng đầu là Thủ tướng Chính phủ đã thể hiện quyết tâm của Việt Nam trong việc thực hiện cải cách, đổi mới phương thức hoạt động của nền hành chính.

- Việc thực hiện cơ chế "Một cửa", cải cách thể chế, cải thiện hệ thống pháp luật đã mang lại nhiều lợi ích cho DN và người

\* Bộ Nội vụ.

dân. Mô hình “*Một cửa*” đã được áp dụng trên toàn quốc cho các dịch vụ cấp giấy phép kinh doanh, địa chính, xây dựng, công chứng và các vấn đề xã hội. Tính minh bạch và hiệu quả đã được nâng cao rất nhiều nhờ những hướng dẫn được công bố rõ ràng (về các loại giấy tờ cần thiết, thời gian thực hiện và mức lệ phí). Ví dụ, thời gian cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã giảm được từ 91 ngày xuống còn 23 ngày đối với đất đô thị và từ 90 ngày xuống còn 13 ngày đối với đất nông thôn<sup>3</sup>. Mô hình này dễ tiếp cận và dễ nhận biết cho những người cần sử dụng dịch vụ hành chính, nhờ đó, làm giảm tệ quan liêu và tăng tính minh bạch của hệ thống hành chính<sup>4</sup>. Một số thủ tục hành chính liên quan đến hoạt động kinh doanh của các DN được đơn giản hoá, nhờ vậy, môi trường kinh doanh của Việt Nam đã từng bước được cải thiện, kết quả là trong bảng xếp hạng về môi trường kinh doanh trong Báo cáo của Ngân hàng Thế giới năm 2007, Việt Nam đã được tăng 3 bậc, từ vị trí 94 năm 2006 lên vị trí 91 năm 2007 trong tổng số 178 nền kinh tế được xếp hạng<sup>5</sup>.

- Một số chuyên gia nước ngoài cho rằng, từ khi Chương trình tổng thể CCHC được triển khai, chức năng, nhiệm vụ của các bộ, cơ quan ngang bộ đã từng bước được phân định rõ; một số bộ, cơ quan ngang bộ đã thực hiện tái cơ cấu nội bộ để phù hợp với vai trò mới của mình trong nền kinh tế thị trường. Kế hoạch phân cấp QLNN cho chính quyền địa phương đã được xây dựng (trong đó, có đề cập đến các lĩnh vực kinh tế, tài chính, tổ chức, nhân sự, văn hoá, xã hội, y tế và giáo dục). Các đơn vị cung cấp dịch vụ đã từng bước được tách khỏi các tổ chức hành chính và được tăng tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm. Điều này làm tăng tính hiệu quả của các đơn vị cung cấp dịch vụ công<sup>6</sup>.

- Nhiều văn bản pháp luật quan trọng được ban hành đã thể hiện rõ quan điểm

CCHC, tạo thuận lợi cho các DN hoạt động sản xuất - kinh doanh, góp phần cải thiện môi trường kinh doanh, tiêu biểu như *Luật Doanh nghiệp, Luật Chứng khoán... Pháp lệnh Cán bộ, công chức* sửa đổi, bổ sung năm 2003. Việc phân biệt công chức hành chính và viên chức làm việc trong các cơ quan cung ứng dịch vụ công đã tạo cơ sở để xây dựng các chính sách phù hợp với từng loại đối tượng. Mức lương của đội ngũ cán bộ, công chức cũng được điều chỉnh với mức tăng thu nhập của toàn xã hội<sup>7</sup>.

- Việc áp dụng tiêu chuẩn ISO vào quản lý chất lượng các cơ quan và thủ tục hành chính là một bước tiến của CCHC ở Việt Nam. Tiêu chuẩn ISO 9000 đã được áp dụng ở một số bộ và tỉnh, thành phố; đến nay, đã có khoảng 30 cơ quan được cấp giấy chứng nhận chất lượng. Các bộ, ngành trung ương và nhiều tỉnh, thành đã xây dựng giao diện chính phủ điện tử riêng và hệ thống công nghệ thông tin nhằm thay đổi cách thức tương tác giữa các quan chức Chính phủ, cán bộ, công chức hành chính với người dân và DN. Các trung tâm công nghệ thông tin được thành lập ở tất cả các bộ với trang thiết bị tiên tiến, hiện đại<sup>8</sup>.

Nhìn chung, theo đánh giá khách quan của cộng đồng quốc tế cũng như các chuyên gia, những nhà tư vấn có kinh nghiệm, công cuộc CCHC ở nước ta trong những năm qua đã thu được nhiều thành công và tạo được ấn tượng tốt với các đối tác và các nhà tài trợ. Những kết quả đó thể hiện rõ quyết tâm cải cách của Đảng, Chính phủ, đồng thời là động lực thúc đẩy quan hệ hợp tác song phương và đa phương, tạo niềm tin cho những nhà tài trợ, nhà đầu tư, thúc đẩy các hoạt động hợp tác với Việt Nam.

Bên cạnh những thành tựu đã đạt được, theo các chuyên gia, nhà tư vấn nước ngoài, CCHC ở nước ta còn có nhiều hạn chế, yếu kém là:

- Tốc độ CCHC của Việt Nam còn chậm. Tuy đã đề ra những nội dung, những biện pháp cụ thể cho từng giai đoạn với một Chương trình tổng thể CCHC và những kế hoạch cải cách trong từng lĩnh vực, từng giai đoạn nhưng có lẽ chính vì nội dung quá rộng, chưa xác định được điểm mấu chốt nhất cần ưu tiên và tập trung giải quyết, nên nhìn chung, tiến trình cải cách trên nhiều lĩnh vực diễn ra rất chậm chạp. Nhiều chuyên gia cho rằng, trong bối cảnh các nước trong khu vực và trên thế giới đều đang đẩy nhanh và mạnh quá trình đổi mới, cải cách thì “Việt Nam cần phải làm thế nào để bắt kịp với tốc độ cải cách của các nước trong khu vực, chứ không chỉ so với mình trong quá khứ”<sup>9</sup>. Chẳng hạn, trong lĩnh vực cải cách thể chế, tuy Việt Nam có nhiều nỗ lực cải thiện hệ thống luật pháp nhưng các quốc gia khác thực hiện công việc này nhanh và mạnh hơn, do vậy, xếp hạng năng lực thể chế của Việt Nam vẫn giảm mạnh trong biểu đồ thế giới<sup>10</sup>.

- TTHC ở Việt Nam, dù đã được tích cực cải cách, nhưng vẫn còn rườm rà, phức tạp và chưa tạo điều kiện thuận lợi cho người dân, DN và nhà đầu tư nước ngoài. Nhiều TTHC lỗi thời, lạc hậu cùng với tệ quan liêu giấy tờ và những tiêu cực khác ảnh hưởng không nhỏ đến tốc độ CCHC và hội nhập kinh tế quốc tế cũng như gây khó khăn cho những nhà đầu tư khi tiến hành các thủ tục để kinh doanh hoặc thực hiện những công việc khác ở Việt Nam. Theo một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới, thời gian để các DN làm thủ tục nộp thuế là 1.050 giờ/năm (so với 166 giờ/năm để kê khai thuế của Ma-lai-xi-a) với rất nhiều các biểu mẫu thuế khác nhau (61 biểu mẫu trong việc đóng thuế)<sup>11</sup>. Nhiều mẫu đơn từ hành chính rất phức tạp và không còn phù hợp nhưng chưa được bãi bỏ, vì vậy đã gây ra nhiều thiệt hại cho sự phát triển chung của đất nước. Theo ông Jim Winkler, nguyên Giám đốc Dự án nâng cao năng lực

cạnh tranh của Việt Nam (VNCI), nếu giảm đi 40% TTHC thì Việt Nam sẽ tiết kiệm được mức 2,8-6,5 tỉ USD/năm<sup>12</sup>. Trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế, sự phục hồi của hàng loạt “giấy phép con” khi ban hành những luật lệ và quy định mới đã khiến rất nhiều DN tỏ thái độ phản ứng<sup>13</sup>. Việc tiến hành cải cách đôi khi khiến TTHC còn rắc rối hơn hoặc lại quay trở về điểm xuất phát.

- Tình trạng quan liêu, tham nhũng còn nhiều dù Chính phủ đã có nhiều biện pháp tích cực để ngăn chặn và đẩy lùi. Nạn tham nhũng vừa là trở lực của công cuộc CCHC, vừa là hậu quả của việc tiến hành cải cách không mạnh, không triệt để và thiếu một cơ chế quản lý tốt.

- Tính công khai, minh bạch và dân chủ của nền hành chính chưa cao. Theo TS. Scott Jacobs, ở Việt Nam, có nhiều dạng quy định không chính thức như thư tay hoặc lời giới thiệu và điều này đã vi phạm các nguyên tắc về tính minh bạch của tổ chức WTO, tổ chức thương mại lớn nhất hành tinh mà Việt Nam là thành viên.

- CCHC chưa tạo ra được nhiều dịch vụ hành chính có chất lượng. Theo đánh giá của nhiều DN trong và ngoài nước, hiệu quả của dịch vụ hành chính còn rất thấp và cần được cải thiện.

## 2. Những khuyến nghị đáng lưu ý của các chuyên gia nước ngoài về cải cách hành chính.

- Việt Nam cần tăng cường năng lực của các cơ quan nhà nước trong việc xây dựng thể chế phù hợp với tình hình mới, qua đó, cải thiện môi trường pháp lý, nâng cấp đồng bộ các văn bản quy phạm pháp luật. Quy trình làm luật cần minh bạch và đơn giản hoá hơn nữa. Việc xây dựng và ban hành các quy định hành chính cần tăng cường sự tham vấn từ khu vực tư nhân. Trước khi một văn bản pháp luật được thông qua, các cơ quan công quyền cần phân tích, phối hợp, tính toán các chi phí

mà DN, người dân sẽ phải chi trả cho quy định hành chính này, liệu quy định hành chính này có gây ảnh hưởng, tác động xấu nào đến xã hội hay không, cân nhắc giữa hiệu quả và thiệt hại, giữa được và mất khi quy định hành chính này được đưa vào thực thi<sup>14</sup>.

- Cần một chương trình cải cách rộng lớn, tiến hành rà soát, cắt bỏ TTHC, quy định pháp luật không còn phù hợp, rà soát chất lượng văn bản pháp luật, không để tình trạng “giấy phép con” xuất hiện. Hơn nữa, việc kiểm soát chất lượng của các văn bản pháp quy cần phải giao cho một cơ quan thống nhất chịu trách nhiệm tối cao chứ không để ở các bộ, ngành, địa phương khác nhau. Đây là những bước đi cơ bản để xây dựng và đẩy mạnh chương trình cải cách thể chế ở Việt Nam. Những đổi thay hàng ngày của đời sống cùng với trình độ dân trí được nâng cao dẫn đến yêu cầu của người dân đối với cơ quan công quyền ngày càng cao hơn. Điều này đòi hỏi cải cách thể chế phải xuất phát trước hết từ nhu cầu của người dân và xã hội, với mục tiêu là đáp ứng nhu cầu của xã hội, của người dân, thực sự là nền hành chính phục vụ.

- Việc cải cách TTHC có tầm quan trọng đặc biệt. Để đẩy mạnh cải cách TTHC tại Việt Nam, một số chuyên gia nước ngoài đề xuất giải pháp thành lập một cơ quan độc lập, chuyên trách về TTHC. Cơ quan này ở cấp Chính phủ sẽ chịu trách nhiệm rà soát các quy định về TTHC, đồng thời đảm bảo tính thực thi của các quy định này. Bên cạnh đó, cần xây dựng một cơ sở dữ liệu quốc gia điện tử về TTHC duy nhất ở cấp trung ương, tránh tình trạng bị phân tán, không nhất quán và khó kiểm soát ở nhiều cơ sở dữ liệu cấp bộ như hiện nay<sup>15</sup>. Để đơn giản hoá TTHC, giảm bớt những thủ tục mang tính hình thức, Việt Nam cần phải tiến hành rà soát TTHC một cách bài bản và quyết liệt hơn, có hệ thống hơn nhằm sửa đổi những thủ tục không

còn phù hợp và kiên quyết loại bỏ đối với những TTHC gây khó khăn, phiền hà cho DN và người dân.

- Các cơ quan hành chính cũng như các cán bộ, công chức hành chính cần có sự chuẩn bị và sự sẵn sàng trước những thay đổi để đáp ứng được yêu cầu của CCHC, tránh tình trạng lúng túng, bị động hoặc thái độ thiếu tích cực, gây ảnh hưởng đến tiến trình cải cách nói chung.

- Chính phủ điện tử là công cụ quan trọng để tăng cường hiệu quả hoạt động của Chính phủ, giảm chi phí cho người dân, đồng thời thông qua chính phủ điện tử, người dân có thể tiếp cận dễ dàng hơn với các cơ quan công quyền. Do đó, xây dựng chính phủ điện tử là hết sức cần thiết để thực hiện CCHC thành công. Tuy nhiên, theo các chuyên gia nước ngoài, sẽ khó có một chính phủ điện tử hoàn toàn hay chính phủ “giấy” hoàn toàn mà cần hòa hợp hai dạng thức chính phủ này trong phương thức quản lý, điều hành của các cơ quan hành chính. Để xây dựng thành công chính phủ điện tử, điều quan trọng không nằm ở vấn đề thiết bị mà là nhân tố con người. Chỉ có thể xây dựng chính phủ điện tử khi con người thực sự muốn làm việc với công nghệ, muốn áp dụng công nghệ hiện đại để nâng cao hiệu quả công việc, muốn tận dụng tin học trong các hoạt động cung ứng dịch vụ công hoặc các giao tiếp khác giữa cơ quan công quyền với người dân. Cần xây dựng một kế hoạch kỹ lưỡng để công cụ chính phủ điện tử thích ứng với chức năng của Nhà nước, đảm bảo đơn giản hoá các thủ tục, làm cho người dân thoải mái, thuận tiện hơn trong các quan hệ với cơ quan công quyền<sup>16</sup>.

- CCHC phải gắn liền với nhu cầu hội nhập kinh tế quốc tế. Việc trở thành thành viên của WTO mang lại nhiều thuận lợi cũng như thách thức cho Việt Nam. Đẩy mạnh CCHC là một trong những yêu cầu đặt ra khi Việt Nam chính thức gia nhập sân chơi toàn cầu này. Căn cứ vào các điều

ước quốc tế, các văn bản cam kết đã kí kết với nước ngoài để đưa ra những biện pháp cải cách phù hợp. Tiến trình CCHC phải tiến hành song song và có liên hệ chặt chẽ với tiến trình hội nhập; gắn kết hai tiến trình này với nhau, coi hai tiến trình này có quan hệ hữu cơ, bổ trợ cho nhau, đồng thời là điều kiện cần và đủ để tiến hành CCHC cũng như hội nhập quốc tế thành công.

- CCHC cần mở rộng và đi sâu hơn nữa vào nội dung cải cách, cần được đẩy mạnh ở cả cấp trung ương và địa phương. Các hoạt động cải cách cần được mở rộng để người dân cũng như các tổ chức, DN có thể trực tiếp tham gia<sup>17</sup>.

- CCHC phải tiến hành song song với cải cách hệ thống pháp lý và chương trình phòng, chống tham nhũng. Chính những TTHC lỗi thời, tệ quan liêu, giấy tờ và những tiêu cực khác đã tạo điều kiện cho nạn tham nhũng hoành hành và phát triển.

- Việt Nam cần phải bắt kịp tốc độ CCHC của các nước trong khu vực. Chính phủ cần phải tích cực hơn nữa để đảm bảo những thay đổi đáng khích lệ trong CCHC được tiến triển nhanh và trên phạm vi rộng khắp cả nước đồng thời cần đẩy mạnh hơn nữa việc phi tập trung trong dịch vụ công và quản lý hành chính. Thúc đẩy tiến độ và nâng cao chất lượng các hoạt động cải cách là một việc làm hết sức cần thiết. Đặc biệt, trong lĩnh vực cải cách thể chế, Việt Nam cần phải tăng tốc để theo kịp và cố gắng vượt các nước trong hoàn thiện thể chế<sup>18</sup>.

- Cần xây dựng cơ chế khuyến nghị, tham vấn phù hợp để mọi người dân, DN có thể đưa tiếng nói, ý kiến của mình về CCHC đến cơ quan công quyền; trong đó, việc thiết lập một cơ chế tương tác hiệu quả giữa chính quyền và người dân là điểm mấu chốt quan trọng. Đối với việc cải cách các TTHC, sự tham gia ý kiến của công chúng trên các website hoặc các phương tiện thông tin khác rất cần thiết. Sự tương

tác giữa chính quyền và người dân cần phải được tiến hành thường xuyên và chuyên nghiệp hoá.

Tóm lại, CCHC ở Việt Nam đã và đang được sự quan tâm chú ý và hỗ trợ có hiệu quả của nhiều quốc gia, tổ chức quốc tế, tổ chức phi chính phủ cũng như các chuyên gia nhiều kinh nghiệm trong lĩnh vực này. Nhiều chương trình tài trợ, dự án CCHC của các tổ chức này đã được triển khai có hiệu quả ở các bộ, ngành trung ương và địa phương trong cả nước. Đồng thời, thông qua việc thực hiện các chương trình, dự án đó, các nhà tài trợ, chuyên gia nước ngoài đã có những nhận định, đánh giá và đề xuất, khuyến nghị về CCHC rất đáng lưu ý, nhất là những khuyến nghị về chính phủ điện tử, về cải cách TTHC, cũng như các kinh nghiệm nước ngoài về CCHC cần được cơ quan nhà nước có trách nhiệm và thẩm quyền xem xét và đưa vào áp dụng phù hợp với điều kiện Việt Nam □

1. Theo đánh giá của một đại diện của Tổ chức hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA) tại Việt Nam trong bài trao đổi với phóng viên TTXVN về Kế hoạch CCHC của Việt Nam giai đoạn 2001-2010.

2, 10, 15, 16. Theo TS Scott Jacobs, chuyên gia tư vấn Dự án Nâng cao năng lực cạnh tranh Việt Nam (VNCI).

3. Quản lý và Điều hành, Báo cáo phát triển Việt Nam 2005 của Ngân hàng Thế giới.

4, 6, 7. Hướng đến tâm cao mới, Báo cáo phát triển Việt Nam 2007 của Ngân hàng Thế giới.

5. Báo cáo Doing Business 2007 của Ngân hàng Thế giới và Tập đoàn Tài chính quốc tế.

8, 9, 11. Theo ông Justin Yap, chuyên gia nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới trong bài trao đổi với VTC News.

12. <http://vietnamnet.vn/chinhtri/2007/09/741793/>.

13. Theo ông Jonathan Pincus, chuyên gia kinh tế cấp cao của UNDP tại Việt Nam.

14, 18. Theo ông John Bentley, cố vấn trưởng Dự án STAR - Việt Nam (Trợ giúp tăng tốc thương mại) trong buổi tọa đàm trao đổi kinh nghiệm quốc tế về cải cách thủ tục hành chính ngày 12-9-2007, tại Hà Nội

17. Giáo sư Martin Painter, Đại học City Hồng Kông.