

NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA TRONG TỔ CHỨC BỘ QUẢN LÝ ĐA NGÀNH, ĐA LĨNH VỰC

■ TS. THANG VĂN PHÚC

I. Đặt vấn đề:

Chương trình tổng thể cải cách hành chính (CCHC) nhà nước năm 2001–2010 là một quyết tâm chính trị của Đảng và Chính phủ nhằm thực hiện các Nghị quyết Đại hội VII, VIII và nhất là Đại hội IX của Đảng về cải cách cơ bản bộ máy tổ chức nhà nước cho phù hợp với yêu cầu chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập kinh tế quốc tế, đã đặt mục tiêu cụ thể: “Cải cách cơ cấu tổ chức Chính phủ gọn nhẹ, hợp lý theo nguyên tắc bộ đa ngành, đa lĩnh vực, thực hiện chức năng chủ yếu là quản lý vĩ mô toàn xã hội bằng pháp luật, chính sách, hướng dẫn và kiểm tra thực hiện”. Đây là mục tiêu quan trọng trong 9 mục tiêu cụ thể của Chương trình tổng thể. Tổ chức Chính phủ khoá XI và khoá XII vừa qua đã quán triệt tinh thần này. Chính phủ đã tổ chức lại gọn, nhẹ, hợp lý từ 76 đầu mối (năm 1986) xuống còn 38 (năm 2002) và 30 (năm 2007) trong đó có 22 bộ, cơ quan ngang bộ và 8 cơ quan thuộc Chính phủ.

So với một số nước, Chính phủ các nước phát triển G7 hoặc G8 chỉ có từ 12–14 bộ, Thái Lan có 16 bộ, Trung Quốc có 29 bộ, cho thấy Chính phủ Việt Nam vẫn có số bộ lớn, mặc dù trong thời kỳ năm 1986–2006 có cơ cấu lại theo hướng gọn, nhẹ, hợp lý hơn. Rõ ràng, xu thế chung của các nước đều theo hướng cải cách “chính phủ nhỏ – xã hội lớn”, chính phủ – nhà nước tập trung và quản lý nhà nước vĩ mô bằng chính sách, pháp luật, can thiệp hạn chế vào thị trường, đồng thời chuyển giao một số chức năng, nhiệm vụ của nhà nước cho xã hội, các tổ

chức phi chính phủ thực hiện một số dịch vụ hành chính và sự nghiệp công. Do đó, công tác cải cách chính phủ của các nước có điều kiện thu gọn số lượng các bộ, kết hợp tăng cường phân cấp, phân quyền theo hướng tự trị địa phương và thiết lập các tổ chức thực hiện độc lập không nằm trong cơ cấu tổ chức chính phủ đã đem lại hiệu lực và hiệu quả quản lý của chính phủ trong điều kiện nền kinh tế thị trường toàn cầu hoá và cạnh tranh quốc tế.

Gần đây ở Việt Nam, có một số ý kiến muốn xem xét lại chủ trương thu gọn cơ cấu tổ chức Chính phủ, xem xét lại chủ trương “tổ chức bộ đa ngành, đa lĩnh vực” đã được xác định từ Nghị quyết Trung ương 7 khoá VIII năm 1999. Đây là vấn đề cần được nghiêm túc tổng kết, đánh giá một cách khoa học, khách quan thực tiễn tổ chức từng bước gọn nhẹ Chính phủ các khoá từ năm 1986 đến nay và nhất là Chính phủ khoá XI, XII gần đây, để tiếp tục khẳng định và kiên trì thực hiện mục tiêu cải cách cơ cấu Chính phủ gọn nhẹ, hợp lý.

II. Cải cách cơ cấu Chính phủ thời gian qua

1. Quá trình nhận thức về sự cần thiết phải cải cách bộ máy hành chính

Đại hội VI (năm 1986) của Đảng đã quyết định đường lối đổi mới toàn diện đất nước, lấy cải cách kinh tế làm trọng tâm. Thực hiện bước chuyển đổi quan trọng nền kinh tế từ thể chế kế hoạch hoá tập trung sang cơ chế kinh tế thị trường có sự quản lý của nhà nước, đã tạo lập tư duy kinh tế mới và ảnh hưởng trực tiếp tới nhận thức về vai trò, chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ và tổ chức bộ máy hành chính.

– Chính phủ, các bộ, ngành trung ương và chính quyền địa phương các cấp đã có bước chuyển quan trọng từ “hành chính sự vụ” sang thực hiện chức năng quản lý nhà nước bằng pháp luật, chính sách và các công cụ vĩ mô khác đối với mọi thành phần kinh tế.

– Từng bước tách bạch và khắc phục sự lẫn lộn giữa chức năng quản lý hành chính nhà nước của các cơ quan công quyền với chức năng sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp và chức năng phục vụ, dịch vụ công của các đơn vị sự nghiệp nhà nước.

– Phương thức hoạt động của Chính phủ, các bộ, ngành và cơ quan hành chính địa phương các cấp trong việc thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước từng bước điều chỉnh từ chỉ đạo, điều hành trực tiếp, cụ thể sang chỉ đạo, điều hành gián tiếp ở tầm vĩ mô, gắn với phân cấp, phân quyền quản lý giữa Chính phủ và chính quyền địa phương thông qua các văn bản quy phạm pháp luật và văn bản hành chính.

– Từng bước khắc phục những khuyết điểm của tổ chức bộ máy hành chính vốn không còn phù hợp với cơ chế mới. Vai trò, chức năng, nhiệm vụ của hệ thống hành chính từ trung ương tới địa phương còn tồn tại nhiều yếu kém. Đó là, thiếu rõ ràng, chưa hợp lý và chồng chéo, trùng lặp giữa các bộ, ngành, giữa các thành viên Chính phủ và Thủ tướng, Phó Thủ tướng; sự phân tán cho các cơ quan thuộc Chính phủ còn quá nhiều làm giảm vai trò, chức năng quản lý nhà nước thống nhất của Chính phủ. Trong một cuộc điều tra về chồng chéo năm 2002, có tới 108 việc cần phải giải quyết. Chưa có sự phân biệt và còn lẫn lộn giữa chức năng tham mưu hoạch định chính sách, pháp luật của tổ chức thuộc cơ cấu bộ (vụ) và tổ chức thực thi, quản lý trực tiếp (cục, tổng cục). Pháp luật quy định chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm quản lý nhà nước cho các bộ, ngành còn chung chung, không rõ ràng, rành mạch dẫn đến thiếu thống nhất trong cách hiểu và chỉ đạo thực tiễn, làm giảm hiệu lực quản lý. Ví dụ, trước năm 2000, các chồng chéo, vướng mắc tồn tại trên nhiều lĩnh vực, do có nhiều bộ cùng quản lý, như về tiêu chuẩn đo lường chất lượng và quản lý chất lượng vệ sinh an toàn thực phẩm, liên quan giữa Bộ Khoa học

– Công nghệ và Môi trường, Bộ Thương mại, các bộ quản lý ngành kinh tế, kỹ thuật, Bộ Y tế; lĩnh vực nhà, đất của Tổng cục Địa chính, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Xây dựng với chính quyền địa phương; chức năng quản lý nhà nước về dầu khí giữa Bộ Công nghiệp và Văn phòng Chính phủ với Tổng Công ty Dầu khí Việt Nam...

– Các nghị quyết của Đảng về chủ trương cải cách bộ máy nhà nước, cải cách hành chính nhà nước là cơ sở cho quá trình định hướng mục tiêu, nội dung cải cách, trong đó có các Nghị quyết Trung ương 2 và 8 khoá VII, Nghị quyết Trung ương 3 và 7 khoá VIII. Lấy việc nghiên cứu làm rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và chính quyền địa phương để làm rõ sự chồng chéo, trùng lặp, theo nguyên tắc: mỗi cơ quan, tổ chức, mỗi bộ phận hợp thành đều phải rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm; trên cơ sở đó để cơ cấu lại tổ chức từ Chính phủ, số lượng thành viên Chính phủ, số lượng các bộ, ngành, cơ quan thuộc Chính phủ. Việc phân định rõ vai trò, chức năng của Chính phủ theo các cấp độ: những việc nhất thiết Chính phủ làm và chỉ có Chính phủ làm; những việc có cả Chính phủ và nhân dân, các tổ chức hội, phi chính phủ cùng làm (nhà nước và nhân dân cùng làm); những việc chỉ do nhân dân và các tổ chức phi chính phủ tự làm. Đây chính là những cơ sở để thiết kế, cơ cấu lại Chính phủ và chính quyền các cấp thời gian qua, góp phần thu gọn đầu mối của Chính phủ một cách tích cực, có hiệu quả.

Cần lưu ý, trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế, cơ cấu Chính phủ cần có sự tương thích với các nước ASEAN và từng bước với các nước phát triển trên thế giới. Khắc phục tình trạng hai hoặc ba Bộ trưởng Việt Nam làm việc với một Bộ trưởng các nước phát triển tới thăm và làm việc tại Việt Nam. Mặt khác, Chính phủ phải chủ động thay đổi vai trò, chức năng của mình theo yêu cầu thực tiễn của thị trường theo nguyên tắc “Sự can thiệp, điều tiết của Chính phủ khi cần thiết không thể vượt qua giới hạn khách quan của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa quy định”.

2. Những kết quả cải cách cơ cấu Chính phủ thời gian qua

Chính phủ khoá VII (1981–1987) có tới 78 đầu mối bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, đã từng bước được sắp xếp, thu gọn đầu mối, thông qua tổ chức lại theo hướng tổ chức bộ đa ngành, đa lĩnh vực và có cơ cấu hợp lý hơn phù hợp với quá trình cải cách, chuyển đổi qua từng khoá, từ quản lý vi mô của cơ chế cũ, sang quản lý vĩ mô bằng chính sách, pháp luật của cơ chế mới. Tháng 2/1987, Chính phủ đã có một cuộc sáp nhập quan trọng: thành lập Bộ Nông nghiệp và Công nghiệp thực phẩm trên cơ sở 3 bộ: Nông nghiệp, Công nghiệp thực phẩm và Lương thực; thành lập Bộ Năng lượng từ sáp nhập 2 bộ: Điện, Mỏ và than; thành lập Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội từ sáp nhập 2 bộ: Lao động và Thương binh, xã hội.

Chính phủ khoá VIII (1987–1992) tiếp tục cơ cấu lại cho hợp lý hơn, từ 32 bộ, cơ quan ngang bộ, xuống còn 28. Thành lập Bộ Thương nghiệp, tháng 3/1990, từ 3 bộ: Ủy ban kinh tế đối ngoại, Nội thương và Vật tư; thành lập Bộ Thương mại – Du lịch, tháng 8/1991, từ sáp nhập Tổng cục Du lịch. Thành lập Bộ Văn hoá – Thông tin – Thể thao, tháng 3/1990, từ 2 bộ: Văn hoá, Thông tin và 2 Tổng cục: Thể dục thể thao và Du lịch. Thành lập Bộ Giáo dục – Đào tạo, tháng 3/1990, từ 2 bộ: Giáo dục, Đại học và Trung học chuyên nghiệp.

Chính phủ khoá XI (2002–2007) đã nâng cấp 2 lĩnh vực, thành lập 26 bộ, cơ quan ngang bộ. Chính phủ khoá XII (2007–2011) đã thu gọn còn 22 bộ, cơ quan ngang bộ và 8 cơ quan thuộc Chính phủ: sáp nhập 2 Bộ Công nghiệp và Thương mại để lập Bộ Công thương; sáp nhập Bộ Thủy sản vào Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; sáp nhập 2 Bộ Văn hoá, Ủy ban Thể dục Thể thao và Tổng cục Du lịch thành Bộ Văn hoá – Thể thao và Du lịch; tổ chức lại 2 Bộ thành Bộ Thông tin và Truyền thông.

Như vậy, Chính phủ khoá XII đã thực hiện nhất quán chủ trương tổ chức bộ đa ngành, đa lĩnh vực, gọn nhẹ, hợp lý hơn. Điều quan trọng là Chính phủ đã thực sự tổ chức lại các cơ quan thuộc Chính phủ, là các cơ quan sự nghiệp công, không làm chức năng quản lý nhà nước;

chức năng quản lý nhà nước đã được chuyển vào các bộ, cơ quan ngang bộ đúng với yêu cầu Chính phủ thực hiện chức năng thống nhất quản lý nhà nước trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, phù hợp với yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền trong thời kỳ mới.

III. Một số vấn đề đặt ra trong việc tiếp tục cơ cấu lại Chính phủ theo nguyên tắc tổ chức bộ đa ngành, đa lĩnh vực

1. Cần tiếp tục đầu tư nghiên cứu cơ sở lý luận, khoa học về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước trong điều kiện duy nhất một Đảng cầm quyền, phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập đầy đủ vào thế giới. Khắc phục sự thiếu kiên định, nhất quán trong sắp xếp, điều chỉnh tổ chức Chính phủ trong các nhiệm kỳ dẫn tới lúc giảm lúc lại tăng thêm các đầu mối.

2. Khắc phục tình trạng thiếu tầm nhìn trong quá trình chuyển đổi và phương thức quản trị của nền hành chính trong kinh tế thị trường, cùng với sự phân tán, thiếu tập trung, thống nhất trong tham mưu cho Đảng và Nhà nước về mô hình tổ chức bộ máy hành chính nhà nước trong thời kỳ mới. Vì vậy, cần đề cao vai trò, trách nhiệm của Bộ Nội vụ với tư cách là cơ quan thống nhất quản lý nhà nước về công tác tổ chức – cán bộ và cơ quan tham mưu cho Đảng và Nhà nước về vấn đề này.

3. Tình trạng chồng chéo, trùng lặp trên một số ngành, lĩnh vực còn kéo dài, thiếu các quy định pháp lý cần thiết để phân công trách nhiệm giữa các bộ, ngành, cùng với cơ chế phối hợp liên ngành kém hiệu quả, đã làm cho hiệu lực quản lý nhà nước bị giảm sút. Nguyên tắc mỗi việc phải do một bộ, ngành chịu trách nhiệm chính về quản lý nhà nước chưa được chấp hành nghiêm túc; còn nhiều cơ quan, tổ chức cùng làm dẫn đến không xác định rõ trách nhiệm. Do đó, cần có sự chỉ đạo thống nhất từ các cơ quan có thẩm quyền của Đảng, Nhà nước về vấn đề này.

4. Hiện nay, các quy trình, quy chế thành lập tổ chức hoặc điều chỉnh, sắp xếp tổ chức chưa được thực hiện một cách thống nhất; nhiều bộ, ngành trình thẳng lên Thủ tướng

(Xem tiếp trang 31)

đến các tầng lớp nhân dân thành phố, cùng chia sẻ khó khăn, quyết tâm thực hiện tốt nhất các mục tiêu, nhiệm vụ năm 2009.

- Chủ động, linh hoạt và nhạy bén trong xử lý hàng loạt các vấn đề mới phát sinh; chỉ đạo tập trung đồng bộ, kiên quyết, với nhiều giải pháp cụ thể, thiết thực nhằm ngăn chặn suy giảm kinh tế, duy trì tốc độ tăng trưởng, bảo đảm an sinh xã hội. Đó là, tập trung phát triển và tổ chức tốt thị trường nội địa để khuyến khích sản xuất và ưu tiên tiêu dùng hàng trong nước; tăng cường các hoạt động kiểm tra, kiểm soát bảo đảm ổn định giá cả, thị trường; triển khai Quy chế phối hợp xử lý biến động thị trường bất thường; Quy chế về trách nhiệm và quan hệ phối hợp trong công tác đấu tranh chống buôn lậu, hàng giả và gian lận thương mại; triển khai hàng loạt các chương trình xúc tiến thương mại và đầu tư; thường xuyên thông tin, đối thoại với doanh nghiệp để trực tiếp lắng nghe và bàn giải pháp tháo gỡ khó khăn, vướng mắc.

Theo sát diễn biến của tình hình, kịp thời báo cáo, kiến nghị với Chính phủ và các bộ, ngành về những vấn đề điều chỉnh hiệu lực thi hành Luật thuế thu nhập cá nhân; các biện pháp xử lý vi phạm pháp luật về bảo hiểm xã hội; xem xét, quy định cụ thể về mức thu nhập chịu thuế được miễn, giảm thuế; không thực

hiện giảm và giãn thời hạn nộp thuế thu nhập doanh nghiệp đối với các doanh nghiệp hoạt động kinh doanh trong một số lĩnh vực, ngành nghề; chủ động ban hành Quyết định về chương trình kích cầu thông qua đầu tư của thành phố. Tập trung chỉ đạo rà soát, đẩy nhanh tiến độ thực hiện các dự án, công trình trọng điểm về giao thông đô thị, chống ngập nước; triển khai phát hành trái phiếu chính quyền địa phương; tháo gỡ những khó khăn trong công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Tăng cường công tác kiểm tra, đôn đốc, giám sát, thi công các công trình xây dựng cơ bản, kiến nghị ứng trước từ ngân sách Trung ương để đảm bảo một phần nhu cầu về vốn cho đầu tư phát triển của thành phố. Triển khai chương trình xây dựng ký túc xá cho sinh viên các trường đại học, cao đẳng trên địa bàn từ nguồn vốn trái phiếu chính phủ...

Năm 2010, kỷ niệm 35 năm giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước, Đảng bộ, chính quyền và nhân dân thành phố Hồ Chí Minh tiếp tục phát huy truyền thống anh hùng trong thời kỳ đổi mới, nỗ lực phấn đấu, năng động, sáng tạo, vượt qua mọi khó khăn, thách thức, đạt nhiều thành tựu quan trọng trên nhiều lĩnh vực, thực hiện thắng lợi, toàn diện nhiệm vụ kinh tế - xã hội đề ra □

NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA ...

(Tiếp theo trang 22)

Chính phủ và Chính phủ (thông qua Văn phòng Chính phủ) các dự thảo quyết định thành lập tổ chức, nhất là các tổ chức tư vấn liên ngành, các ban chủ nhiệm chương trình...

5. Cần đầu tư cho công tác tổng kết, đánh giá tiến trình cơ cấu lại Chính phủ từ năm 1986 đến nay, nhất là kết quả thực hiện Chương trình tổng thể CCHC (2001-2010), nhằm tiếp tục hoàn thiện các quy trình tổ chức, cơ sở lý luận và thực tiễn của nguyên tắc tổ chức bộ đa ngành, đa lĩnh vực trong việc cơ cấu lại Chính phủ các khoá tiếp theo theo hướng thu gọn số lượng, nâng cao chất lượng quản lý nhà nước của các bộ, để có mô

hình tổ chức Chính phủ phù hợp với yêu cầu quản trị tốt trong điều kiện mới.

Kết luận

Mô hình tổ chức Chính phủ hình thành trên nguyên tắc bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực đã được nhiều nghị quyết của Đảng nhấn mạnh và là mục tiêu của chương trình cải cách nền hành chính nhà nước. Đây là xu thế chung của các nước trên thế giới, cải cách theo yêu cầu quản trị tốt, có hiệu quả trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Việt Nam tuy có một số đặc thù về hệ thống chính trị, song cũng không ngoài xu thế này, do đó, Đảng và Chính phủ cần kiên định và nhất quán thực hiện. Điều đó sẽ góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc tế và khả năng hội nhập thành công vào thế giới trong xu hướng toàn cầu hoá □