



# BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TRONG TIẾN TRÌNH CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

TS. VŨ ĐỨC ĐÁN

*Học viện Hành chính Quốc gia*

1. Bộ máy hành chính nhà nước sau hơn 10 năm đổi mới.

Thực hiện chủ trương cải cách hành chính (CCHC), trên cơ sở những quan điểm chủ đạo của Đảng, tổ chức bộ máy hành chính nhà nước (HCNN) đã từng bước được chấn chỉnh. Bước khởi đầu công việc này diễn ra ngay sau Đại hội Đảng lần thứ VI, khi Đảng chủ trương đổi mới toàn diện đất nước, trong đó có đổi mới hệ thống chính trị.

Công cuộc CCHC chỉ thực sự được tiến hành mạnh mẽ từ sau Đại hội Đảng VII, nhất là từ sau Hội nghị Trung ương 8 khoá VII, khi việc đổi mới tổ chức bộ máy HCNN đã có thời gian thử nghiệm, những kinh nghiệm thực tế đã được đúc rút, từ đó hình thành những quan điểm chủ đạo cụ thể và xác định rõ những nội dung cần thiết của CCHC. Từ đây, công cuộc CCHC được tiến hành theo lộ trình nhất định với hệ thống quan điểm chỉ đạo chặt chẽ. Trong nhiệm kỳ Đại hội VII, tổ chức bộ máy HCNN, trong đó có hệ thống hành chính, đã được sắp xếp lại một bước theo hướng gọn, nhẹ, bớt đầu mối. Bên cạnh đó, Nhà nước cũng đã bước đầu quan tâm hơn đến công tác xây dựng pháp luật và công tác cán bộ. Đặc biệt là gần đây, Nhà nước tiến hành sửa đổi Hiến pháp 1992, sửa đổi, bổ sung các luật về tổ chức các cơ quan trong bộ máy

HCNN, đồng thời Chính phủ thông qua *Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010*, thì công cuộc CCHC nhà nước có cơ sở pháp lý vững chắc và có bước đi cụ thể với những nội dung xác thực hơn.

Nhìn lại quá trình thực hiện CCHC, việc chấn chỉnh tổ chức bộ máy HCNN đã đạt được các kết quả sau:

*a. Chuyển biến tích cực trong việc xác định chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ, các bộ, ngành ở trung ương và UBND các cấp theo hướng tập trung nhiều hơn vào quản lý nhà nước.*

Trước đây, trong cơ chế kinh tế kế hoạch hoá tập trung, hệ thống các cơ quan HCNN từ trung ương đến địa phương đã có sự lẫn lộn chức năng giữa QLNN về kinh tế với quản lý sản xuất - kinh doanh, hoạt động của các cơ quan HCNN đã gây ra không ít phiền hà, ách tắc, cản trở trong các hoạt động sản xuất - kinh doanh của các doanh nghiệp, đồng thời làm phát sinh các tiêu cực xã hội bởi một bộ phận cán bộ, công chức.

Xuất phát từ quan điểm CCHC phải gắn với bước đi của cải cách nền kinh tế, khi chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, chức năng, nhiệm vụ của bộ máy HCNN cũng được điều chỉnh phù hợp với yêu cầu quản lý HCNN

trong nền kinh tế thị trường. Hiện tại, bộ máy HCNN các cấp đã có bước chuyển quan trọng sang thực hiện chức năng QLNN. Chính phủ, các bộ, ngành trong hoạt động thực tiễn đã và đang thực hiện chức năng quản lý vĩ mô đối với phát triển kinh tế - xã hội, tập trung nhiều hơn vào công tác xây dựng chính sách, pháp luật. Chính phủ đã chỉ đạo các bộ, ngành xây dựng và thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, của từng ngành, từng vùng lãnh thổ; đồng thời chỉ đạo các cơ quan hữu quan tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra việc tổ chức thực hiện các quy hoạch, kế hoạch đó. Trong các hoạt động trên, pháp luật được sử dụng làm công cụ hữu hiệu. Trong hoạt động, các cơ quan trong bộ máy HCNN đã trở lại thực hiện chức năng của cơ quan công quyền, quản lý HCNN về kinh tế và tách khỏi các hoạt động quản lý sản xuất - kinh doanh, giảm bớt sự can thiệp không đúng chức năng, thẩm quyền vào quá trình sản xuất - kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước (DNNN).

Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong phạm vi thẩm quyền, thực hiện phân cấp cho các bộ, ngành trung ương và cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Hội đồng quản trị của Tổng Công ty 91 quyết định các dự án đầu tư thuộc nhóm B, C, các dự án có vốn đầu tư nước ngoài, thẩm định và phê duyệt quy hoạch, sắp xếp, phân loại DNNN độc lập và các Tổng công ty 90 thuộc bộ, ngành và UBND cấp tỉnh theo chỉ đạo chung của Thủ tướng Chính phủ. Việc quyết định thành lập một số tổ chức phi chính phủ, các hội, việc thẩm định xét duyệt kế hoạch và giao chỉ tiêu biên chế trong hệ thống HCNN, hành chính sự nghiệp được phân cấp cho Bộ trưởng Bộ Nội vụ. Bằng sự phân cấp nói trên, một mặt Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ có nhiều thời gian

tập trung giải quyết các công việc mang tính chiến lược trong hoạt động quản lý, điều hành; mặt khác, tăng cường trách nhiệm cá nhân cho các bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ và những người đứng đầu cơ quan QLNN cấp dưới trong thực hiện công vụ.

Các cơ quan HCNN ở địa phương, trong tiến trình CCHC cũng có bước chuyển tích cực sang thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý HCNN đối với các lĩnh vực đời sống xã hội ở địa phương, đặc biệt đối với quản lý kinh tế. Cơ chế chủ quản của UBND đối với các DNNN thuộc quyền quản lý đã từng bước được xoá bỏ. UBND tập trung lãnh đạo các cơ quan chuyên môn xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn lãnh thổ; tiến hành sắp xếp lại các cơ quan chuyên môn, các DNNN theo chỉ đạo của Chính phủ, cải cách thủ tục hành chính, thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở, đồng thời tăng cường chỉ đạo điều hành, thanh tra, kiểm tra, bảo đảm pháp chế trong hoạt động quản lý ở địa phương.

*b. Về sắp xếp, điều chỉnh cơ cấu tổ chức bộ máy hệ thống các cơ quan QLNN.*

Từ kết quả điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ, các bộ, ngành trung ương và cơ quan QLNN thuộc chính quyền địa phương, cơ cấu tổ chức của các cơ quan trong hệ thống HCNN được sắp xếp, điều chỉnh tinh giản hơn trước, bộ máy hành chính từ trung ương đến địa phương, cơ sở đã phát huy tác dụng tốt hơn trong vận hành.

*Thứ nhất*, đối với các cơ quan HCNN ở trung ương, theo thời gian số lượng thành viên Chính phủ và các đầu mối do Chính phủ quản lý đã giảm nhiều (*xem bảng ở cuối bài*). Việc giảm đầu mối quản lý của Chính phủ được tiến hành trên cơ sở hợp nhất những bộ có tính chất

hoạt động và đối tượng quản lý tương đối giống nhau thành các bộ mới, đưa các cơ quan trực thuộc Chính phủ vào các bộ hay thành lập bộ mới trên cơ sở sáp nhập các cơ quan trực thuộc Chính phủ. Kết quả là ngoài việc giảm được các đầu mối do Chính phủ quản lý, còn khẳng định tính chất đúng đắn của mô hình tổ chức “bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực”, phù hợp với cơ chế quản lý kinh tế - xã hội trong điều kiện của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, tạo điều kiện phát huy vai trò, tác dụng trong việc thực hiện chức năng QLNN của bộ máy HCNN.

Đồng thời với quá trình trên, Nhà nước tiến hành sắp xếp lại một số tổ chức quản lý theo ngành dọc từ trung ương tới địa phương, điều chỉnh cơ cấu tổ chức bộ máy bên trong của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ làm cho bộ máy tinh gọn, hợp lý, tương xứng với chức năng nhiệm vụ QLNN của mỗi cơ quan. Khi tách chức năng QLNN của bộ, cơ quan ngang bộ đối với ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước với chức năng điều hành các tổ chức sự nghiệp công trực thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, đồng thời cũng tách tổ chức hành chính với tổ chức sự nghiệp công để hoạt động theo cơ chế riêng, phù hợp, có hiệu quả.

Trong cải cách tổ chức bộ máy HCNN ở trung ương, ngoài việc sắp xếp, điều chỉnh theo hướng giảm bớt đầu mối tổ chức, Chính phủ còn tiến hành thành lập mới và nâng cấp một số cơ quan trực yêu cầu cần thiết giải quyết nhiệm vụ do thực tế đòi hỏi, như thành lập Bảo hiểm xã hội Việt Nam, Ủy ban Chứng khoán, Ủy ban Kiểm toán nhà nước và một số tổng cục trực thuộc các bộ, cơ quan ngang bộ.

*Thứ hai*, đối với các cơ quan HCNN ở địa phương: với quan điểm tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND theo mô hình QLNN đa ngành, đa lĩnh vực

trên địa bàn lãnh thổ, không nhất thiết trung ương có bộ nào thì địa phương phải có cơ quan tương ứng theo kiểu “chân rết”; đồng thời với mục đích tinh giản, thu gọn đầu mối nâng cao chất lượng và hiệu lực quản lý của UBND, Chính phủ quyết định và chỉ đạo sắp xếp, điều chỉnh lại tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND. Nhiều sở, ban ở cấp tỉnh, phòng, ban ở cấp huyện được hợp nhất lại. Ví dụ ở cấp tỉnh, ba sở trước đây: Nông nghiệp, Lâm nghiệp, Thủy sản được hợp nhất thành Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Qua sắp xếp lại, số lượng các đầu mối thuộc UBND cấp tỉnh, huyện giảm mạnh. Ở cấp tỉnh, trước đây bình quân có 38-40 sở, ban, ngành tương đương hiện nay giảm còn từ 20-24; hai thành phố lớn Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh là 27; có tỉnh chỉ còn 17 đầu mối (Bắc Cạn). Cấp huyện, trước đây có 20-25 đầu mối, nay còn 10-12 phòng, ban và tương đương; cấp xã cũng đã thu gọn hơn trước. Việc bố trí số lượng cụ thể các cơ quan chuyên môn thuộc mỗi UBND tùy thuộc vào tình hình đặc điểm kinh tế - xã hội, dân cư và yêu cầu thực hiện những nhiệm vụ cụ thể đặt ra ở địa phương mà không có sự áp đặt cứng nhắc theo kiểu bố trí đồng đều giữa các đơn vị hành chính lãnh thổ.

Số lượng thành viên UBND cũng giảm mạnh. Ở cấp tỉnh, trước đây tối đa có lúc lên đến 21 người, còn thường là 17 người thì hiện nay tối đa không quá 11 người, trừ Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh (13), cấp huyện không quá 9 người và xã không quá 5.

Tóm lại, trong thực hiện CCHC, tổ chức bộ máy HCNN đã được chấn chỉnh một bước quan trọng, gọn, nhẹ, tinh giản hơn trước, có sự phân định chức năng rõ ràng giữa quản lý HCNN về kinh tế với quản lý sản xuất - kinh doanh. Từ đó, bộ máy HCNN đã chuyên sâu trong hoạt

động quản lý HCNN và hiệu quả đã được nâng cao, đúng chức năng, có hiệu lực thực tế.

*c. Phương thức hoạt động, chỉ đạo, điều hành của Chính phủ và cơ quan hành chính các cấp đã chuyển biến tích cực theo chức năng quản lý HCNN trong cơ chế thị trường.*

Việc đổi tên cơ quan HCNN cao nhất từ Hội đồng Bộ trưởng thành Chính phủ không chỉ là sự thay đổi tên gọi, mà theo đó là sự thay đổi về cơ cấu tổ chức, chế độ trách nhiệm và phương thức hoạt động. *Hiến pháp và Luật Tổ chức Chính phủ* quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của tập thể Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ nhằm đề cao trách nhiệm của tập thể Chính phủ, Thủ tướng và các thành viên Chính phủ trong quản lý HCNN. Cùng với sự đổi mới cơ cấu tổ chức, xác định nhiệm vụ, quyền hạn, việc ban hành Quy chế làm việc của Chính phủ năm 1993, được sửa đổi, bổ sung năm 1998 và 2003, đã xác định rõ hơn nguyên tắc làm việc và cơ chế phối hợp trong vận hành bộ máy hành chính, làm cho hoạt động của Chính phủ được cải tiến tích cực; một mặt, phát huy cao độ sức mạnh của Chính phủ trong quyết định tập thể các vấn đề quan trọng của quản lý; mặt khác phát huy khả năng, đề cao trách nhiệm cá nhân của Thủ tướng và các thành viên Chính phủ trong điều hành chỉ đạo, giải quyết công việc hàng ngày, đảm bảo nhanh nhạy, kịp thời, hiệu quả các vấn đề nảy sinh trong cuộc sống.

Đối với chính quyền địa phương, *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân* và các văn bản pháp luật khác đã phân cấp quản lý phạm vi giải quyết công việc cho các cấp chính quyền ở từng lĩnh vực. *Luật* cũng phân định nhiệm vụ cho từng loại cơ quan ở một cấp chính quyền. Đặc biệt, *Luật* đã phân định rõ thẩm quyền giải quyết công việc

theo chế độ tập thể của UBND, cá nhân chủ tịch UBND và các thành viên khác của UBND. Trên cơ sở những quy định của pháp luật, căn cứ vào hoàn cảnh cụ thể của từng địa phương, UBND ban hành quy chế làm việc. Từ đó, hoạt động của UBND các cấp có sự năng động, sáng tạo; mỗi vị trí công tác chủ động thực hiện nhiệm vụ được giao, tránh được những chông chéo, khắc phục được sự ỷ lại, trông chờ ý kiến tập thể; dần loại bỏ được những việc làm mang tính hình thức, không thiết thực, giảm được hội họp, giấy tờ quan liêu hành chính.

*d. Bước đầu hiện đại hoá nền hành chính.*

Ngay từ năm 1990, Thường vụ Hội đồng Bộ trưởng đã phê duyệt dự án ứng dụng tin học và kỹ thuật thông tin tại Văn phòng Chính phủ, nhằm tin học hoá hệ thống thông tin quản lý tại Văn phòng Chính phủ và hỗ trợ một phần thiết bị công nghệ đào tạo cho 10 bộ và 10 tỉnh trọng điểm. Đến nay, hệ thống mạng tin học cục bộ đã được xây dựng tại tất cả các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ. Mạng tin học diện rộng của Chính phủ được thiết lập liên kết mạng tin học trung tâm của tất cả các tỉnh, thành phố và các cơ quan chủ chốt của Chính phủ với quy mô 2.500 máy trạm và 180 máy chủ trên phạm vi toàn quốc.

Công cuộc CCHC đã trả lại diện mạo cho các cơ quan HCNN với tư cách là cơ quan công quyền, thực hiện chức năng quản lý HCNN trên các lĩnh vực, đặc biệt là kinh tế; làm cho bộ máy HCNN có cơ cấu tổ chức gọn nhẹ, hoạt động linh hoạt, năng động, chủ động, có hiệu lực, hiệu quả theo hướng hiện đại hoá. Mặc dù vậy, tổ chức của bộ máy HCNN vẫn còn những nhược điểm cần khắc phục.

## NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

### 2. Những tồn tại của bộ máy HCNN và phương hướng khắc phục.

a. Theo đánh giá của Chính phủ trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010, nền HCNN còn mang nặng dấu ấn của cơ chế quản lý tập trung, quan liêu, bao cấp, chưa đáp ứng yêu cầu của cơ chế quản lý mới cũng như yêu cầu phục vụ nhân dân trong điều kiện mới, hiệu lực, hiệu quả chưa cao; chức năng, nhiệm vụ quản lý của bộ máy HCNN trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN chưa được xác định thật rõ ràng và phù hợp; sự phân công, phân cấp giữa các ngành và các cấp chưa thật rành mạch; tổ chức bộ máy vẫn còn chồng chéo, nhiều tầng nấc; phương thức quản lý hành chính vừa tập trung quan liêu, vừa phân tán, chưa thông suốt; cơ chế, chính sách tài chính chưa thích hợp với hoạt động của các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp, tổ chức dịch vụ công; bộ máy hành chính ở các địa phương và cơ sở chưa thực sự gắn bó với dân, chưa nắm chắc được các vấn đề nổi cộm trên địa bàn, còn lúng túng, bị động khi xử lý các tình huống phức tạp.

b. Để đảm bảo hệ thống HCNN có cơ cấu tổ chức gọn nhẹ, hoạt động có hiệu quả, cần tập trung giải quyết một số vấn đề sau:

- Thực hiện nghiêm túc việc tách quản lý hành chính nhà nước với quản lý sản xuất - kinh doanh và quản lý hoạt động của tổ chức sự nghiệp dịch vụ công, đồng thời xác lập, đưa vào vận hành cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm toàn diện đối

với đơn vị sự nghiệp; chuyển đơn vị sự nghiệp công lập sang hoạt động theo cơ chế đơn vị dịch vụ công. Thực hiện triệt để điều này sẽ loại bỏ được cơ chế bao cấp, tránh được sự cản trở, gây ách tắc của cơ quan hành chính đối với các cơ sở sản xuất - kinh doanh trong hoạt động nghiệp vụ. Đảm bảo để các cơ quan HCNN chuyên tâm vào thực hiện quản lý vĩ mô đối với các quá trình kinh tế - xã hội.

- Tránh tới mức tối đa việc thành lập các tổ chức không có nhiệm vụ rõ ràng trong các bộ, theo cách “vì người sinh ra tổ chức”. Việc lập ra một tổ chức cần dựa trên cơ sở nghiên cứu cụ thể những yêu cầu về lý thuyết cũng như thực tiễn tổ chức bộ máy, có luận chứng rõ ràng.

- Quy định rõ, có chế tài cần thiết về trách nhiệm của thủ trưởng các cơ quan hành chính trước những vi phạm pháp luật của cấp phó cũng như của cán bộ, công chức dưới quyền khi thi hành công vụ, chức vụ càng cao trách nhiệm càng lớn.

- Tăng cường hoạt động kiểm tra của cơ quan QLNN cấp trên đối với cấp dưới trên tất cả các lĩnh vực: từ khâu xây dựng bộ máy, tuyển chọn bổ nhiệm cán bộ, đến chỉ đạo, điều hành việc thực hiện những nhiệm vụ cụ thể; trong kiểm tra, cấp trên có các biện pháp thích hợp, áp dụng các chế tài pháp luật cần thiết để xử lý những hành vi vi phạm của cấp dưới; tránh tình trạng hình thức “trống giong cờ mở”, qua loa cho xong việc hoặc vì những lý do tế nhị mà bỏ qua sự việc.

Quốc hội khoá	Nhiệm kì	Số thành viên Chính phủ	Đầu mỗi do Chính phủ quản lý		
			Tổng số	Bộ, cơ quan ngang bộ	Cơ quan thuộc Chính phủ
VII	1981-1987	42	57	33	24
VIII	1987-1992	41	54	28	26
IX	1992-1997	35	55	27	28
X	1997-2002	29	48	23	25
XI	2002-2007	30	38	26	12