

CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH VÀ TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ

NGUYỄN SINH - DOÃN HUỆ

Đẩy nhanh cải cách hành chính, kiện toàn các cơ quan nhà nước là để đáp ứng kịp thời yêu cầu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong giai đoạn mới. Bài viết đề cập một số vấn đề về thực trạng quan hệ hữu cơ giữa cải cách hành chính và tăng trưởng kinh tế ở nước ta những năm gần đây và đề xuất các giải pháp cho những năm tới.

1 - Thực trạng những năm qua

Sự nghiệp đổi mới do Đảng ta lãnh đạo trong hơn 20 năm qua đã đạt được những thành tựu to lớn về phát triển kinh tế - xã hội. Thành quả đó có vai trò của cải cách hành chính, thể hiện trên nhiều lĩnh vực: Cải cách hệ thống chính trị theo nguyên tắc giữ vững và tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng và bản chất cách mạng của Nhà nước; tổ chức lại bộ máy hành chính nhà nước; đổi mới cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của các cơ quan đảng, nhà nước và các tổ chức xã hội phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Cải cách hành chính ở Việt Nam bắt đầu từ Đại hội VI của Đảng (12-1986), với mục đích nhằm xây dựng một nền hành chính trong sạch, vững mạnh, có chất lượng chuyên môn cao đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp đổi mới, tạo thuận lợi cho sản xuất, kinh doanh phát triển và phục vụ nhân dân nhiều hơn. Để đạt mục đích đó, cải cách hành chính ở nước ta có các nội dung chủ yếu: Cơ cấu lại tổ chức hệ thống bộ máy hành chính phù hợp với yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; thay đổi hành vi, thái độ và phong cách làm việc của

công chức hành chính; cơ cấu lại nền hành chính công vụ...

Cải cách hành chính là quá trình lâu dài, khó khăn vì phải thay đổi từ tư duy đến nhận thức và hành động trong cải tổ bộ máy liên quan đến hàng triệu cán bộ, công chức hành chính nhà nước và lợi ích của toàn xã hội. Do vậy, trong những năm đầu của sự nghiệp đổi mới, cải cách hành chính mới mang tính chất thử nghiệm các mô hình đơn giản ở một số ngành và địa phương có điều kiện. Sau các năm thử nghiệm thực tế trong nước và học hỏi kinh nghiệm các nước với sự hỗ trợ của các tổ chức quốc tế, sự nghiệp cải cách hành chính ở nước ta bắt đầu sôi động từ những năm 1996 - 1999 với các Nghị quyết của Đảng và chính sách của Nhà nước. Bước đột phá là Hội nghị Trung ương 7 và Hội nghị Trung ương 8 (khóa VIII) đã nêu rõ quan điểm cơ bản về chiến lược cải cách hành chính ở nước ta là phải giữ vững ổn định chính trị, cải cách cơ bản nền hành chính nhà nước mà không gây xáo trộn. Hội nghị Trung ương 5 (khóa X) đã một lần nữa xác định vai trò quan trọng của cải cách hành chính, trước hết là cải cách thủ tục hành chính, đổi mới sự lãnh đạo của Đảng trong quản lý kinh tế, sắp

xếp lại hệ thống các cơ quan nhà nước theo hướng gọn nhẹ, hiệu lực, coi đó là một trong những điều kiện để phát triển kinh tế - xã hội trong bối cảnh mới. Những năm qua, công tác cải cách hành chính ở nước ta đã đạt được những kết quả đáng ghi nhận:

Một là, đã tập trung nghiên cứu mối quan hệ giữa các tổ chức bộ máy hành chính nhà nước hiện có với nhu cầu thực tế quản lý hành chính trong điều kiện của nền kinh tế thị trường ở nước ta, từ đó phát hiện những vấn đề hợp lý hoặc không hợp lý làm căn cứ cho cải cách hành chính. Những hoạt động đầu tiên và rất quan trọng là rà soát lại chức năng nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của từng cơ quan, đơn vị, của người đứng đầu từng ban Đảng, Quốc hội, Chính phủ, từng bộ, ngành thuộc hệ thống chính trị và tư pháp, từ trung ương đến địa phương. Tiếp đó, thực hiện nguyên tắc "việc thế nào, người thế ấy" để rà soát lại chức năng của bộ máy hành chính nhà nước. Đây là công việc khó khăn, đụng chạm đến cả hệ thống tổ chức hành chính của hàng loạt cơ quan, đơn vị, xí nghiệp vốn đã tồn tại từ thời kế hoạch hóa tập trung, quan liêu, bao cấp. Thông qua hoạt động này kết hợp với tư duy mới về đổi mới quản lý kinh tế, Đảng và Nhà nước ta đã từng bước tổ chức lại bộ máy hành chính nhà nước, đáp ứng yêu cầu quản lý hành chính trong điều kiện của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập kinh tế thế giới. Cải cách hành chính những năm qua đã góp phần quan trọng vào tăng trưởng kinh tế nhờ đơn giản thủ tục cấp phép đầu tư, thu hút nguồn vốn FDI và các nguồn vốn trong nước, phát triển hàng trăm nghìn doanh nghiệp vừa và nhỏ ở các ngành sản xuất và dịch vụ.

Hai là, đã thực hiện dân chủ hóa và xã hội hóa theo yêu cầu của cải cách hành chính. Dân chủ hóa là một yêu cầu của cải cách hành chính và cũng là bản chất của Nhà nước ta. Cải cách hành chính nhà nước là tiếp tục quán triệt sâu sắc tư tưởng đó. Điều này đã được thể hiện trong các Nghị quyết Đại hội IX và X của Đảng cũng như chính sách, luật pháp của Nhà nước. Thông qua dân chủ hóa, cải cách hành chính

nhà nước đã từng bước thực hiện khẩu hiệu: Vì dân, do dân, dân biết, dân bàn, dân kiểm tra các luật pháp, cơ chế, chính sách cũng như giám sát các hoạt động của các cơ quan đảng và nhà nước ở mọi cấp, mọi ngành. Trong những năm gần đây, Đảng và Nhà nước đã không ngừng bổ sung hoàn thiện quy chế dân chủ trong các cơ quan nhà nước, nhất là ở cơ sở, những nơi trực tiếp với dân. Cùng với dân chủ hóa, cải cách hành chính những năm qua còn mở rộng xã hội hóa. Quá trình cải cách hành chính nhà nước theo hướng dân chủ hóa là phải huy động đến mức tối đa sự tham gia của nhân dân vào công việc quản lý kinh tế. Nhận thức được yêu cầu đó, cải cách hành chính những năm qua đã thực hiện các nội dung sau: Nhà nước tập trung chăm lo hoàn thiện bộ máy hành chính công. Các lĩnh vực như văn hóa, y tế, giáo dục cố gắng xã hội hóa đến mức cao nhất trên cơ sở chính sách pháp luật của Nhà nước. Xã hội hóa một số hoạt động của các cơ quan tư pháp, nhất là hỗ trợ tư pháp. Nhờ đó, bộ máy nhà nước đã được tổ chức theo hướng gọn, nhẹ hơn các thời kỳ trước, có điều kiện tăng lương cho công chức và thu hút chất xám vào hoạt động nhà nước.

Ba là, xây dựng, hoàn thiện luật pháp, cơ chế chính sách làm căn cứ pháp lý cho cải cách hành chính. Trong những năm qua, hàng trăm luật, pháp lệnh liên quan đến quản lý kinh tế đã được soạn thảo và được Quốc hội thông qua đã phát huy tác dụng tích cực. Đó vừa là kết quả của cải cách hành chính vừa là điều kiện để Việt Nam hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới và khu vực. Cùng với luật và pháp lệnh là hàng nghìn văn bản cụ thể hóa để đưa luật vào cuộc sống. Không chỉ ban hành luật mới, Nhà nước còn thường xuyên tiếp thu ý kiến của nhân dân để bổ sung hoàn thiện các nội dung của luật và sớm đưa luật vào thực tế. Bắt đầu là sửa đổi Hiến pháp năm 2001 thay cho Hiến pháp năm 1992. Tiếp đó, Luật Đất đai sửa đổi năm 2003 liên tục được bổ sung trong các năm 2005, 2006. Luật Đầu tư nước ngoài và Luật Đầu tư trong nước được hợp nhất năm 2005 thành Luật Đầu tư. Ngay sau khi Luật Cư trú có hiệu lực từ

01-7-2007, để phù hợp với thực tế Thành phố Hồ Chí Minh đã bãi bỏ 14/17 văn bản dưới luật do Ủy ban nhân dân thành phố ban hành trái với Luật.

Bốn là, tiêu chuẩn hóa đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước. Đội ngũ cán bộ, công chức là điều kiện quyết định thành công của cải cách hành chính. Nhận thức được thực tế này, trong những năm qua Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh công chức năm 1998 và sửa đổi năm 2003, theo đó đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước được tiêu chuẩn hóa theo các ngạch bậc phù hợp với chức trách và trình độ của từng ngành, từng lĩnh vực mà công chức đảm nhiệm. Quy chế tuyển dụng, bổ nhiệm đào tạo lại, bồi dưỡng kiến thức quản lý hành chính cho cán bộ, công chức được thực hiện khá nghiêm túc ở các ngành, các cấp.

Năm là, sắp xếp, điều chỉnh một bước tổ chức, bộ máy một số cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước theo hướng xóa bỏ cấp trung gian, giảm các tổ chức có chức năng chồng chéo, không rõ ràng, giảm các bộ quản lý ngành. Kết quả cụ thể là đến tháng 8-2007, số lượng các ban của Đảng giảm xuống còn 6, các bộ giảm từ 29 xuống còn 22, giảm bớt các cơ quan trực thuộc Chính phủ. Điều đó phù hợp với mục tiêu "Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động của hệ thống chính trị" của Hội nghị Trung ương 5, khóa X, (tháng 7-2007).

Bên cạnh những kết quả bước đầu, cải cách hành chính ở nước ta hiện nay còn nhiều hạn chế và bất cập cần được nhận diện đầy đủ và khách quan.

- Thể chế kinh tế chưa đồng bộ, còn thiếu nhiều định chế quan trọng phục vụ sự phát triển và quản lý kinh tế - xã hội theo cơ chế thị trường. Thể chế quản lý vốn, tài sản công còn nhiều sơ hở, nhất là các quy định về đầu tư xây dựng cơ bản, đấu thầu, quản lý và sử dụng tài nguyên nước, đất đai còn bộc lộ nhiều thiếu sót. Hậu quả là, kê hở luật pháp còn nhiều, tình trạng tham ô, lãng phí vốn, tài sản công trong

các cơ quan hành chính nhà nước, các doanh nghiệp nhà nước còn lớn.

- Thể chế hành chính về các quyền tự do, dân chủ của nhân dân chưa bảo đảm theo chủ trương "dân biết, dân làm, dân bàn, dân kiểm tra". Việc nhân dân tham gia hoạch định chính sách, giám sát chính quyền chưa được bảo đảm cả về thể chế lẫn tổ chức, chỉ đạo. Công tác tiếp dân của các cơ quan chức năng như Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và ngành thanh tra, kiểm tra còn nặng tính hình thức, chiếu lệ, chưa thiết thực, hiệu quả thấp. Ở tất cả các ngành, các cấp tình trạng hợp quá nhiều, chất lượng thấp, lãng phí thời gian và tiền của rất lớn nhưng vẫn chưa có chuyển biến.

- Chủ trương xã hội hóa các lĩnh vực hoạt động xã hội chậm được thể chế hóa và cụ thể hóa. Tư tưởng bao cấp, dựa dẫm vào ngân sách nhà nước còn rất nặng nề. Trong xây dựng thể chế hành chính, xu hướng cục bộ, địa phương, tìm cái lợi cho ngành, địa phương mình, công chức ngành mình thể hiện khá rõ.

- Tổ chức bộ máy hành chính công còn nặng nề, chức năng của nhiều tổ chức trong hệ thống chính trị chưa rõ ràng, chậm sửa đổi. Tuy số lượng cơ quan, đơn vị hành chính nhà nước gần đây đã tổ chức lại, giảm về số lượng, nhưng con người về cơ bản không giảm. Chỉ tiêu giảm 10% số lượng công chức hành chính hằng năm chưa năm nào đạt, nhưng lại thiếu giải pháp khắc phục. Ở nhiều ngành, nhiều cấp tình trạng chung là "vì người để bố trí việc, chứ không phải vì việc bố trí người" đang diễn ra khá phổ biến.

- Trình độ cán bộ, công chức khu vực quản lý kinh tế nhà nước tuy có được nâng lên, nhưng chưa theo kịp yêu cầu của sự nghiệp đổi mới và hội nhập. Chương trình đào tạo, bồi dưỡng kiến thức quản lý hành chính vẫn nặng về lý luận, chưa đáp ứng được yêu cầu nâng cao trình độ quản lý kinh tế - xã hội theo hướng hiện đại. Trình độ ngoại ngữ, tin học, kinh tế thị trường của một bộ phận cán bộ, công chức còn yếu nhưng khắc phục chậm. Cơ cấu công chức trong các cơ quan kinh tế, hành chính nhà nước còn nhiều điểm chưa hợp lý. Tỷ lệ số cán bộ,

công chức được tuyển dụng làm việc đúng ngành nghề đào tạo còn thấp. Thời gian thực tế làm việc của cán bộ, công chức khu vực này còn thấp xa so với quy định của Luật Lao động.

- Nhiều thủ tục hành chính còn nhiều khe, quá nặng nề gây phiền hà cho dân và cho doanh nghiệp, các nhà đầu tư trong và ngoài nước. Mô hình tổ chức mới "một cửa" được thực hiện nhưng còn quá nhiều "khóa", tạo kẽ hở cho cán bộ, công chức gây phiền hà, tham nhũng vẫn chưa được khắc phục. Việc chuyển một phần hoạt động công chứng về xã, phường (01-7-2007) tương chừng như tiên bộ, song thực tế lại không như mong muốn. Rất nhiều xã, phường không có cán bộ tư pháp đủ trình độ, phương tiện thiếu, nên tình trạng hoạt động lộn xộn, bắt người dân phải chờ đợi lâu vẫn diễn ra, nhất là ở các thành phố lớn. Nhiều quy định của Bộ Tư pháp đã lạc hậu, nhưng vẫn được áp dụng để "hành dân". Tại hội nghị cải cách hành chính ở Thành phố Hồ Chí Minh (19-7-2007), nhiều đại biểu đã phản ánh tình trạng "các sở hành nhau, sở hành quận, huyện trong giải quyết các thủ tục hành chính". Còn chính quyền "hành dân" thì ở đâu cũng gặp, lĩnh vực bị kêu nhiều nhất là quản lý tài chính công. Còn ở Hà Nội, cải cách hành chính còn rất chậm, thủ tục hành chính còn rườm rà hơn và đang làm nản các nhà đầu tư trong và ngoài nước, các doanh nghiệp nhưng chậm được sửa đổi. Tình trạng này đã làm chậm tốc độ tăng trưởng kinh tế của Thủ đô so với yêu cầu và tiềm năng hiện có.

Nguyên nhân của tình hình trên có nhiều: Luật pháp, chính sách chưa đồng bộ, tổ chức chỉ đạo của các ngành, các cấp còn yếu, phép nước chưa nghiêm, tình trạng "trên bảo dưới không nghe" còn phổ biến; năng lực cán bộ, công chức nhà nước còn thấp so với yêu cầu; chế độ chính sách tiền lương chưa hợp lý và chậm đổi mới; tư tưởng bảo thủ, ngại khó của một bộ phận cán bộ, công chức còn nặng nề. Nhận thức của lãnh đạo các ngành và địa phương về cải cách hành chính còn chưa thống nhất, hành động chưa kiên quyết. Chủ trương khoán quỹ lương trong các cơ quan nhà nước

dù rất phù hợp, nhưng đến nay chưa được thực hiện. Tiền lương của cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước còn thấp và nhiều bất cập nhưng chậm sửa đổi.

2 - Giải pháp cho những năm tới

Cải cách hành chính có vai trò đặc biệt quan trọng đối với tăng trưởng kinh tế, từ nay đến năm 2010 cần thực hiện một hệ thống các giải pháp tích cực, đồng bộ và có tính khả thi cao, cả trước mắt và lâu dài tập trung vào các giải pháp chủ yếu:

Thứ nhất: Đổi mới về nhận thức của lãnh đạo các ngành, các cấp trong hệ thống hành chính nhà nước. Muốn tăng trưởng kinh tế với nhịp độ cao và bền vững nhất thiết phải dựa trên nền hành chính nhà nước vững mạnh, ổn định, pháp luật nghiêm minh. Nhà nước xã hội chủ nghĩa là nhà nước của dân, do dân và vì dân do Đảng lãnh đạo. *Công chức nhà nước ở mọi cấp là công bộc của dân, là đầy tớ của dân, không phải là quan cách mạng*, như Chủ tịch Hồ Chí Minh đã căn dặn. Cải cách hành chính thực chất là một cuộc cách mạng về quản lý nhà nước, liên quan trực tiếp đến đội ngũ cán bộ, công chức hưởng lương từ ngân sách nhà nước. Cải cách hành chính là động lực để phát huy nội lực của mọi thành phần và khu vực kinh tế vào mục tiêu tăng trưởng kinh tế gắn với ổn định xã hội và bảo vệ môi trường. Vì vậy, muốn thực hiện cải cách hành chính trước hết lãnh đạo các ngành, các cấp phải coi đây là một trong những điều kiện để phát triển kinh tế - xã hội và nâng cao đời sống nhân dân một cách bền vững và lâu dài. Một trong những mục tiêu của Hội nghị Trung ương 5, khóa X là đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động của hệ thống chính trị theo hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa... thực hiện dân chủ rộng rãi trong Đảng và trong xã hội, đẩy mạnh phân cấp, tăng cường trách nhiệm cá nhân, nhất là người đứng đầu. Thực hiện nghiêm túc nguyên tắc: "Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý và nhân dân làm chủ" trong mọi hoạt động kinh tế - xã hội của đất nước.

Thứ hai: Thống nhất các quan điểm cải cách hành chính trong những năm tới là thực hiện toàn diện trên tất cả các lĩnh vực: Cải cách thể chế, luật pháp và thủ tục hành chính; cải cách bộ máy hành chính; xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ, công chức; cải cách tài chính công và hiện đại hóa nền hành chính. Trọng tâm của cải cách hành chính hiện nay là cải cách thủ tục hành chính, vì nó liên qua đến quan hệ giữa các cơ quan trong hệ thống chính trị, cũng như quan hệ giữa Nhà nước với nhân dân, vấn đề dân chủ hóa và xã hội hóa.

Thứ ba: Tiếp tục bổ sung hoàn thiện thể chế Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa theo hướng đổi mới toàn diện và hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới và khu vực. Trên cơ sở đó, ổn định các bộ luật và pháp lệnh một cách lâu dài, khắc phục tình trạng luôn thay đổi như những năm qua làm giảm hiệu lực của luật pháp và pháp lệnh đã ban hành. Đề phù hợp với yêu cầu hội nhập, thể chế hành chính nhà nước chủ yếu là các bộ luật, cần giảm bớt các văn bản dưới luật để khắc phục tình trạng luật chờ nghị định, còn nghị định lại không thống nhất, thậm chí mâu thuẫn với luật như hiện nay.

Thứ tư: Nhanh chóng ổn định tổ chức bộ máy các cơ quan công quyền trong hệ thống chính trị ở tất cả các cấp, các ngành sau khi đã sắp xếp lại theo đúng tinh thần Hội nghị Trung ương 5 (khóa X) và Nghị quyết của kỳ họp lần thứ nhất Quốc hội khóa XII. Vấn đề cấp bách hiện nay là làm rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan, đơn vị trong hệ thống này sau khi đã sáp nhập hoặc tổ chức lại, từ đó sắp xếp lại tổ chức bộ máy, đội ngũ cán bộ, công chức theo hướng "vì việc bố trí người, không vì người bố trí việc". Giải quyết thỏa đáng quyền lợi vật chất và tinh thần đối với cán bộ, công chức dư dôi trong quá trình cải cách hành chính. Kiên quyết thực hiện chính sách nghỉ hưu theo đúng luật lao động hiện hành, không có ngoại lệ.

Thứ năm: Đổi mới tổ chức bộ máy các cơ quan hành chính nhà nước ở các cấp, các ngành, nhất là các cơ quan tham mưu cấp trung ương theo hướng gọn, nhẹ, hợp lý, không trùng

lập, giảm cấp trung gian. Quan hệ giữa các cơ quan đảng, hội đồng nhân dân, ủy ban nhân dân các cấp tỉnh, huyện (quận), xã (phường, thị trấn).. cũng cần được xem xét, bổ sung và điều chỉnh cho hợp lý, khắc phục tình trạng hình thức, chiếu lệ hoặc chức năng không rõ ràng, hiệu quả thấp, hợp hành quá nhiều, trùng lặp như hiện nay. Đổi mới nội dung và phương pháp tiếp xúc cử tri của các đoàn đại biểu Quốc hội, các tổ chức tiếp dân của các cơ quan công quyền theo hướng thiết thực, công khai, dân chủ tránh hình thức, phô trương không hiệu quả rất phổ biến ở nhiều địa phương.

Thứ sáu: Đi đôi với đổi mới về tổ chức cần tiếp tục đổi mới công tác cán bộ từ khâu đào tạo, bồi dưỡng, tuyển chọn, phân công, đề bạt theo đúng quy định hiện hành của Pháp lệnh Công chức nhà nước năm 2003. Nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức hiện có qua việc đào tạo lại, bổ sung các kiến thức quản lý, hành chính, luật pháp, ngoại ngữ, tin học để phù hợp với yêu cầu hiện đại hóa nền hành chính nhà nước. Đồng thời tuyển chọn đội ngũ cán bộ, công chức trẻ, được đào tạo có hệ thống, có năng lực, đủ tiêu chuẩn để bổ sung vào cơ quan, đơn vị theo quy định của Pháp lệnh Công chức. Thực hiện công tác quy hoạch cán bộ, công chức nhà nước nhằm khắc phục tình trạng chắp vá, hẫng hụt các bộ lãnh đạo và quản lý kế cận ở các cấp, các ngành.

Thứ bảy: Đẩy nhanh tiến độ cải cách tiền lương: Đây là giải pháp có ý nghĩa quan trọng đối với hiệu quả của cải cách hành chính nói chung và thủ tục hành chính nói riêng ở nước ta hiện nay. Suy cho cùng, cán bộ, công chức nhà nước là những người nghiên cứu đề xuất dự thảo luật pháp, chính sách đồng thời lại là những người tổ chức chỉ đạo thực hiện các luật pháp, chính sách đó. Khi tiền lương đủ sống cho bản thân và gia đình theo mức độ trung bình của xã hội, họ sẽ toàn tâm toàn ý làm việc trong cơ quan nhà nước. Chất lượng và hiệu quả lao động trí óc của công chức sẽ cao hơn, chày máu chất xám được hạn chế. Những phiền hà vốn có trong các thủ tục hành chính cũng được khắc phục. □