

# CẢI CÁCH TỔ CHỨC BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM *CHỦ TRƯỞNG VÀ QUÁ TRÌNH CHỈ ĐẠO THỰC HIỆN*

TS LƯU NGỌC TỎ TÂM

*Học viện Báo chí và Tuyên truyền*

Hoạt động hành chính nhà nước (HCNN) đóng vai trò quan trọng trong việc bảo đảm, duy trì trật tự và sự phát triển xã hội. Cải cách bộ máy HCNN nói chung và bộ máy HCNN ở địa phương nói riêng nhằm tăng cường hiệu lực và hiệu quả trong quá trình quản lý các mặt của đời sống xã hội; quản lý và định hướng, điều tiết các hoạt động phát triển kinh tế-xã hội phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước.

## 1. Chủ trương của Đảng

Quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ của cải cách hành chính (CCHC) ở nước ta đã bước đầu được đề cập trong các văn kiện tại Đại hội lần thứ VI (1986). Tại Đại hội VII, Đảng đã đề ra chủ trương thực hiện cải cách về tổ chức bộ máy các cơ quan nhà nước, trong đó có cơ quan HCNN địa phương. Thực hiện Nghị quyết Đại hội VI, tổ chức bộ máy nhà nước đã được sắp xếp theo hướng gọn nhẹ và hiệu quả hơn. Tại Đại hội VII (1991), Đảng xác định tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước và đề ra những nhiệm vụ về sửa đổi Hiến pháp, cải tiến tổ chức và hoạt động của Quốc hội, sửa đổi cơ cấu và phương thức hoạt động của Chính phủ, chính quyền địa phương. Thực hiện theo Nghị quyết của Đại hội VII, trong nhiệm kỳ, hệ thống chính trị gồm Đảng, Nhà nước, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân đã được sắp xếp và kiện toàn.

Hội nghị Trung ương 8 khóa VII (1-1995) đánh dấu bước phát triển mới về xây dựng và phát triển nền HCNN. Theo đó, HNTƯ 8 khóa VII đã xác định CCHC là nhiệm vụ trọng tâm của việc xây dựng và hoàn thiện những mục tiêu nhà nước đã

đặt ra; xây dựng một nền hành chính trong sạch, có đủ năng lực, sử dụng đúng quyền lực và từng bước hiện đại hóa để quản lý có hiệu lực, hiệu quả công việc của Nhà nước, thúc đẩy xã hội phát triển lành mạnh, đúng hướng, phục vụ đắc lực đời sống của nhân dân, xây dựng nếp sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật. Lần đầu tiên 3 nội dung chủ yếu của cải cách HCNN được trình bày một cách hệ thống trong NQTƯ 8, đó là cải cách thể chế của nền hành chính, chấn chỉnh tổ chức bộ máy và xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức.

Nhiệm vụ CCHC đã và đang trở thành một nhiệm vụ chính trị quan trọng được thể hiện xuyên suốt và thống nhất trong các đường lối và chính sách của Đảng thông qua các kỳ Đại hội thời kỳ đổi mới. Đại hội XI (2011) của Đảng đã gần 20 lần nói đến vấn đề CCHC, trong đó có cải cách tổ chức bộ máy HCNN ở địa phương. Điều này cho thấy, vấn đề CCHC nhằm xây dựng một bộ máy quản lý HCNN trong sạch, vững mạnh, hiệu lực, hiệu quả luôn là vấn đề được Đảng và Nhà nước quan tâm. Đại hội XI (2011) của Đảng chỉ rõ: “Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa,

trọng tâm là tạo lập mới môi trường cạnh tranh lành mạnh và cải cách hành chính”, “bãi bỏ cách thủ tục hành chính gây phiền hà cho tổ chức và công dân”, “tiếp tục hoàn thiện và đẩy mạnh cải cách hành chính phục vụ phòng, chống tham nhũng lãng phí, tập trung vào các lĩnh vực dễ xảy ra tham nhũng, lãng phí”, “đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính trong Đảng, khắc phục tình trạng rườm rà, bất hợp lý về thủ tục”, “đẩy mạnh cải cách lập pháp, hành pháp và tư pháp”, “thực hiện chương trình tổng thể cải cách hành chính và hiện đại hóa nền hành chính quốc gia”. Từ quan điểm trên của Đảng, Chương trình cải cách hành chính giai đoạn 2011-2020 được xác định là chương trình mục tiêu chiến lược. Các nội dung cải cách phải đảm bảo tính thống nhất, khả thi của quá trình xây dựng một nền hành chính mới, một mô hình tổ chức hành chính phù hợp với xu thế phát triển mới của xã hội.

Để tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động, sức cạnh tranh của nền kinh tế; trong thời gian qua nhiều chủ trương và chính sách của Đảng và Nhà nước tiếp tục được Đảng chú trọng và đẩy mạnh. HNTU 4 khóa XII đã ban hành Nghị quyết số 05/NQ-TW, ngày 1-11-2016, về một số chủ trương, chính sách lớn nhằm hiện thực hóa mục tiêu này; trong đó có vấn đề cải cách bộ máy HCNN nói chung và bộ máy HCNN địa phương nói riêng. Theo tinh thần của Đại hội XII, cần tiếp tục đổi mới phương thức và nâng cao năng lực, hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước theo hướng xây dựng Nhà nước quản lý và phục vụ. Đồng thời, tăng cường khả năng điều tiết, giám sát, kiểm tra và thanh tra theo mức độ rủi ro và tuân thủ pháp luật của đối tượng quản lý, xử lý nghiêm minh những hành vi vi phạm pháp luật. Bên cạnh đó, cần tiếp tục thực hiện chính sách tinh giản biên chế gắn với cải cách tiền lương, đổi mới mạnh mẽ quy trình, phương thức tổ chức tuyển dụng, sử dụng, trả lương, đánh giá, đề

bạt cán bộ chủ yếu dựa trên thành tích, kết quả công việc; tăng cường trách nhiệm giải trình của người đứng đầu đối với cán bộ, công chức thuộc quyền quản lý và kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao của đơn vị. Đồng thời, tiến hành tăng cường năng lực hoạt động của các cơ quan thực hiện chức năng quản lý và giám sát thị trường; tiến tới xây dựng bộ máy HCNN tinh gọn, liêm chính, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả.

## 2. Quá trình chỉ đạo thực hiện

Ngày 4-2-2016, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 225/QĐ-TTg phê duyệt kế hoạch cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2016-2020. Nhìn nhận quá trình thực hiện cải cách tổ chức bộ máy HCNN địa phương, có thể thấy quá trình cải cách đã thu được những kết quả đáng tự hào, góp phần không nhỏ vào công tác cải cách bộ máy HCNN nói chung theo hướng tinh giản-gọn nhẹ-hiệu quả.

*Thứ nhất, công tác chỉ đạo, điều hành CCHC từ trung ương tới địa phương có nhiều tiến bộ rõ rệt.*

Sau khi Chính phủ ban hành Nghị quyết 30c/NQ-CP “Ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020” (8-11-2011), với vai trò là cơ quan thường trực về CCHC của Chính phủ, Bộ Nội vụ đã xây dựng văn bản hướng dẫn, tổ chức triển khai thực hiện. Theo đó, công tác lập kế hoạch, báo cáo CCHC (trong đó có cải cách tổ chức bộ máy hành chính) đã được các bộ, ngành, địa phương thực hiện thống nhất. Ngày 22-5-2013, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị số 07/CT-TTg “Về việc đẩy mạnh thực hiện chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020”, trong đó quy định rõ trách nhiệm của người đứng đầu và một số nhiệm vụ trọng tâm gắn với trách nhiệm của các bộ, ngành, địa phương nhằm bảo đảm CCHC được thực hiện quyết liệt, hiệu quả hơn, phục vụ yêu cầu phát triển

kinh tế-xã hội. Ngày 28-3-2014, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 442/QĐ-TTg về việc kiện toàn Ban Chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ với chức năng giúp Thủ tướng Chính phủ nghiên cứu, chỉ đạo các bộ, ngành, địa phương triển khai thực hiện công tác CCHC theo chương trình, kế hoạch CCHC của Chính phủ; triển khai thực hiện hiệu quả Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020.

Ngày 3-12-2012, Bộ trưởng Bộ Nội vụ đã ban hành Quyết định số 1294/QĐ-BNV phê duyệt Đề án “Xác định Chỉ số cải cách hành chính của các bộ, cơ quan ngang bộ, ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương”. Đây là công cụ quản lý mới, nhằm đánh giá chính xác, khách quan, lượng hóa kết quả CCHC hàng năm của các bộ, các tỉnh. Đến năm 2015, đã có hơn 50 tỉnh, thành phố và một số bộ, ngành ban hành bộ tiêu chí để xác định Chỉ số CCHC của các cơ quan, đơn vị trực thuộc.

Nhằm tăng cường sự tham gia của xã hội dân sự trong công tác CCHC, Bộ trưởng Bộ Nội vụ đã ban hành Quyết định số 1383/QĐ-BNV, ngày 28-12-2012, phê duyệt Đề án “Xây dựng phương pháp đo lường sự hài lòng của người dân, tổ chức đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước”. Các địa phương và một số bộ, ngành đã áp dụng để đánh giá đối với việc cung cấp dịch vụ hành chính công của các đơn vị trực thuộc. Bộ Nội vụ đã ký kết với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam thực hiện Chương trình phối hợp triển khai xác định Chỉ số hài lòng của người dân, tổ chức đối với sự phục vụ của cơ quan HCNN năm 2015.

*Thứ hai, điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức của các cơ quan trong hệ thống HCNN địa phương phù hợp với điều kiện mới.*

Để kiện toàn và hướng tới xây dựng tổ chức bộ máy chính quyền theo hướng tinh gọn, hiệu

lực, hiệu quả, ngày 4-4-2014, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 24/2014/NĐ-CP và Nghị định số 37/2014/NĐ-CP, ngày 5-5-2014, quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện, tạo cơ sở pháp lý để tiếp tục rà soát chức năng, nhiệm vụ, kiện toàn tổ chức các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, cấp huyện, bảo đảm tổ chức quản lý thống nhất, thông suốt đối với ngành, lĩnh vực từ Trung ương tới địa phương. Bên cạnh đó, kỳ họp thứ 9 Quốc hội khóa XIII đã thông qua *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2015.

Công tác quản lý biên chế đã được thực hiện nghiêm túc, chặt chẽ, đặc biệt là sau khi có Kết luận số 64-KL/TW, ngày 28-5-2013, của HNTU 7 khóa XI “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở”. Ngày 20-11-2014, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 108/2014/NĐ-CP về chính sách tinh giản biên chế. Bộ Nội vụ phối hợp với Bộ Tài chính ban hành Thông tư liên tịch số 01/2015/TTLT-BNV-BTC, ngày 14-4-2015, hướng dẫn thực hiện. Bộ Nội vụ đã xây dựng trình Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 39-NQ/TW, ngày 17-4-2015, trong đó xác định rõ mục tiêu, quan điểm và các giải pháp đồng bộ để thực hiện tinh giản biên chế, cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức.

*Thứ ba, phương thức và phương pháp làm việc của bộ máy HCNN địa phương ngày càng được tinh giản theo hướng gọn nhẹ, có hiệu lực và hiệu quả; ứng dụng tiến bộ khoa học công nghệ trong quá trình hoạt động.*

Để nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của bộ máy HCNN, một số địa phương đã triển khai xây dựng chính quyền điện tử. Các bộ, ngành, địa phương tăng cường áp dụng hệ thống quản lý chất lượng theo tiêu chuẩn TCVN ISO 9001:2000 và từng bước chuyển đổi sang hệ thống quản lý chất lượng theo tiêu chuẩn TCVN ISO 9001:2008 vào hoạt động quản lý nhà nước nhằm nâng cao chất

lượng, hiệu quả, tính công khai, minh bạch trong thực thi công vụ của cán bộ, công chức trong hệ thống bộ máy HCNN. Bên cạnh đó, trụ sở cơ quan HCNN địa phương cũng đã và đang được quan tâm đầu tư xây dựng khang trang, hiện đại. Một số địa phương đã xây dựng được Trung tâm hành chính tập trung của tỉnh, thành phố, quận, huyện (Đà Nẵng, Bình Dương, Bà Rịa-Vũng Tàu, Quảng Ninh...), tạo điều kiện cho việc đổi mới công tác quản lý, thuận lợi cho việc ứng dụng công nghệ thông tin, sử dụng trang thiết bị hiện đại trong hoạt động của cơ quan hành chính.

Bên cạnh những kết quả đạt được, cải cách tổ chức bộ máy HCNN ở địa phương cũng còn một số hạn chế.

*Bộ máy HCNN địa phương còn cồng kềnh, hoạt động kém hiệu quả; việc tinh giản biên chế chưa đạt được mục tiêu, yêu cầu đề ra.*

Theo thống kê của Ủy ban pháp luật của Quốc hội, tính đến năm 2017, Quốc hội đã ban hành khoảng 100 luật, bộ luật, tạo cơ sở pháp lý đồng bộ cho việc đổi mới, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước từ Trung ương đến cơ sở. Tuy nhiên, về bản chất, các cơ quan, đơn vị trong cơ cấu của UBND các cấp và các cơ quan chuyên môn trực thuộc UBND chỉ được giảm bớt về số lượng nhưng tổ chức bên trong các cơ quan đó thì lại “phình” ra. Trong khi Bộ Nội vụ đã chủ động đề nghị tinh gọn bộ máy bên trong thì các cơ quan chính quyền địa phương đều đề nghị tăng tổ chức bên trong, dẫn tới tăng biên chế. Chỉ từ năm 2016 cho đến nay đã có 13 Sở Du lịch được thành lập do các tỉnh, thành phố chủ động đề nghị. Trên cơ sở sắp xếp một số đơn vị sự nghiệp thuộc cơ cấu các sở ngành của UBND cấp tỉnh thì trong năm 2016 đã thành lập 50 trung tâm xúc tiến đầu tư, thương mại và du lịch trên cả nước<sup>1</sup>. Nói cách khác, số lượng các cơ quan hành chính ở địa phương không hề giảm đi như yêu cầu trong các

ng nghị quyết của Bộ Chính trị và Quốc hội mà còn tăng lên.

Thực hiện Nghị định 108/2014/NĐ-CP, ngày 20-11-2014, về chính sách tinh giản biên chế, tính đến ngày 21-2-2017, đã giải quyết được 22.376 người; trong đó lĩnh vực giáo dục trên 9.000 người, lĩnh vực y tế khoảng 7.000 người và các đơn vị sự nghiệp khác là 2.460 người<sup>2</sup>. Tuy nhiên cho đến nay, nhiều địa phương vẫn chưa phê chuẩn Đề án tinh giản biên chế đến năm 2021 và kế hoạch tinh giản biên chế trong từng năm. Một số địa phương chưa đề nghị đúng quy trình, thủ tục để giải quyết tinh giản biên chế.

*Công tác phân cấp giữa các cấp chính quyền địa phương chưa được tiến hành thống nhất hiệu quả.*

Xuất phát từ chính những hạn chế trong quy định của pháp luật nên hoạt động tổ chức phân cấp trên thực tế chưa được tiến hành một cách có hiệu lực và hiệu quả. Điều 13 *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2015 quy định về phân cấp chính quyền địa phương và Điều 28 quy định về quyết định của UBND cấp tỉnh. Tuy nhiên rất khó xác định “quyết định quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh về việc phân cấp cho cơ quan nhà nước cấp dưới để thực hiện một nhiệm vụ, quyền hạn nào đó của mình” thuộc trường hợp nào trong 3 trường hợp được quy định tại Điều 28 *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2015. Thực tế, trừ những trường hợp thẩm quyền phân cấp đã được quy định cụ thể trong luật nội dung, cụ thể là luật giao cho UBND cấp tỉnh thẩm quyền phân cấp cho UBND cấp huyện hoặc cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, thì việc UBND cấp tỉnh căn cứ vào *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2015 để phân cấp cho UBND cấp huyện hoặc cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn của mình là chưa đủ cơ sở, chưa thống nhất với

*Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* năm 2015. Bên cạnh đó, khoản 3 Điều 112 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Trong trường hợp cần thiết, chính quyền địa phương được giao thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp trên với các điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó”. Như vậy, Hiến pháp năm 2013 chỉ quy định việc phân cấp của cơ quan cấp trên cho chính quyền địa phương, không quy định việc phân cấp của chính quyền địa phương ở cấp tỉnh cho cơ quan cấp dưới. Đồng thời, căn cứ của việc phân cấp là phải “trong trường hợp cần thiết”; tuy nhiên Điều 13 *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2015 đã mở rộng căn cứ phân cấp khi quy định: “Căn cứ vào yêu cầu công tác, khả năng thực hiện và điều kiện, tình hình cụ thể của địa phương”. Cách quy định như vậy chung chung và khó xác định hơn rất nhiều, trái với tính chất của một văn bản luật chuyên ngành phải giải thích và quy định cụ thể những vấn đề mà văn bản luật chung đã quy định. Do đó, quá trình phân cấp ở địa phương được thực hiện không thống nhất. Việc phân cấp trở nên tràn lan, không đảm bảo hiệu quả trong hoạt động quản lý và điều hành bộ máy HCNN ở địa phương.

*Chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức chưa đáp ứng yêu cầu quá trình phát triển; công tác cải cách tiền lương triển khai còn chậm.*

Có thể thấy, ở một số địa phương trình độ chuyên môn nghiệp vụ của các cán bộ, công chức, viên chức chưa được chú trọng và nâng cao. Người dân và nhiều doanh nghiệp còn phàn nàn về sự sách nhiễu, hách dịch, cửa quyền, tham ô, tham nhũng, lãng phí của nhiều cán bộ, công chức, viên chức; chưa thực hiện tốt công tác dân chủ cơ sở, có dấu hiệu, tư tưởng cơ hội, ý thức kỷ luật kém gây mất đoàn kết nội bộ; tinh thần phê bình và tự phê bình còn thấp; gây tổn hại và làm giảm sút lòng tin của nhân dân với Đảng và Nhà nước.

Mặt khác, chế độ tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức trên thực tế chưa thực sự phù hợp và đáp ứng nhu cầu cuộc sống tối thiểu. Tiền lương và các chế độ đãi ngộ còn thấp. Xuất hiện một bộ phận cán bộ, công chức trở nên giàu có từ vị trí công tác của mình và từ nguồn thu nhập không minh bạch. Mặt khác, cách thức trả lương với cán bộ, công chức, viên chức theo hệ số, theo ngạch bậc trong nhiều trường hợp chưa phát huy được ý thức và tinh thần trách nhiệm của cán bộ, công chức, viên chức địa phương trong quá trình thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Với tư cách là cơ quan đại diện của dân, cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, HĐND các cấp, nhất là cấp tỉnh không thể đứng ngoài cuộc mà phải có trách nhiệm tham gia vào việc lập lại trật tự kỷ cương cũng như nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức ở địa phương mình. HĐND và Mặt trận Tổ quốc ở các địa phương cần tăng cường giám sát việc thực thi công vụ, tuân thủ Hiến pháp và pháp luật của các cơ quan nhà nước và đội ngũ cán bộ công chức.

Xây dựng một bộ máy HCNN ở địa phương trong sạch, vững mạnh, hiệu quả chính là mong mỏi của tất cả các tầng lớp cử tri và nhân dân nhằm đảm bảo mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN trong sạch, vững mạnh, của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

1, 2, <http://www.daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=76&NewsId=386247>.