

Cải cách thể chế hành chính nhà nước: Những kết quả đạt được và hạn chế

Tác giả: Vũ Thế Lân và Trần Hồng Thanh

Việc cải cách nền hành chính (CCHC) Nhà nước đã được đề cập rất sớm và được nhắc lại khá nhiều lần trong các văn kiện của Đảng và Nhà nước ta. CCHC là một biện pháp thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Năm 2007 được Chính phủ xác định là năm CCHC, lấy CCHC làm khâu đột phá để tăng trưởng, phát triển kinh tế. Đến nay, việc thực hiện chương trình này đã đi hết giai đoạn I (2001-2005) và 1/3 thời gian của giai đoạn II (2006-2010). Để có được cái nhìn tổng quát hơn về CCHC ở Việt Nam trong những năm qua và những vấn đề đặt ra cần giải quyết trong những năm tới, chúng tôi giới thiệu cùng bạn đọc bài viết chung quanh vấn đề này.

CẢI CÁCH THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC: NHỮNG KẾT QUẢ ĐẠT ĐƯỢC VÀ NHỮNG HẠN CHẾ, VƯỚNG MẮC CẦN GIẢI QUYẾT

Một trong bốn nội dung của chương trình tổng thể cải cách nền hành chính Nhà nước là cải cách thể chế hành chính Nhà nước. Kết quả thực hiện cải cách thể chế những năm qua cho thấy, công cuộc cải cách đang đi đúng hướng, bước đầu được người dân ghi nhận, đáp ứng yêu cầu của sự phát triển đất nước và hội nhập kinh tế quốc tế. Bên cạnh đó, cải cách thể chế vẫn còn những bất cập cần được nhanh chóng khắc phục, nhất là khi nước ta đã là thành viên WTO.

Đơn giản hóa thủ tục, tạo thuận tiện cho người dân:

Một buổi chiều đầu tháng 10 vừa qua, chúng tôi có mặt tại phòng "một cửa" phường Hòa Thọ Đông, (quận Cẩm Lệ, TP Đà Nẵng). Bước chân vào cửa, ai cũng dễ dàng nhận thấy bảng quy định thủ tục giải quyết hồ sơ hành chính, trong đó có bốn lĩnh vực là: địa chính-xây dựng; chứng thực; tư pháp-hộ tịch; xác nhận hồ sơ hành chính. Trong mỗi lĩnh vực đều quy định rõ hồ sơ gồm những giấy tờ gì, thời gian giải quyết bao lâu và lệ phí phải nộp. Thí dụ, thủ tục đăng ký khai sinh, hồ sơ gồm: Giấy chứng sinh, thời gian giải

quyết không quá năm ngày, lệ phí 10.000 đồng/trường hợp. Ở các phường khác của quận Cẩm Lệ cũng có những quy định như vậy.

Tìm hiểu về cải cách thủ tục hành chính ở Hà Nội, Thanh Hóa, TP Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Cần Thơ..., chúng tôi cũng thấy nhiều xã, phường, thị trấn; huyện, quận và sở ngành đã tổ chức bộ phận "một cửa" để tiếp nhận và giải quyết công việc của công dân và tổ chức. Có thể nói, những năm qua, kể từ ngày ban hành chương trình tổng thể về CCHC, Chính phủ đã tập trung chỉ đạo xây dựng và hoàn thiện thể chế phục vụ trực tiếp cho CCHC. Một loạt dự án luật mà Chính phủ xây dựng, trình QH xem xét, thông qua, như: Bộ luật Dân sự, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Cạnh tranh, Luật Phá sản..., đã kịp thời khắc phục tình trạng thiếu luật để điều chỉnh các quan hệ kinh tế trong nhiều lĩnh vực, tạo sự an tâm, tin tưởng vào chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước trong hoạt động sản xuất kinh doanh, phát triển kinh tế.

Chỉ tính trong nhiệm kỳ 2002-2007, QH khóa XI đã ban hành được 84 luật, bộ luật và Ủy ban Thường vụ QH ban hành 31 pháp lệnh. Kỳ họp thứ nhất, QH khóa XII đã ban hành được hai luật. Mỗi năm, trung bình Chính phủ ban hành gần 200 Nghị định. Qua đó, đã tạo lập cơ sở vững chắc cho cải cách thể chế, thực hiện kết hợp giữa đổi mới hoạt động lập pháp và CCHC.

Trao đổi ý kiến với chúng tôi, Vụ trưởng Vụ CCHC Văn phòng Chính phủ Nguyễn Minh Mẫn, nhấn mạnh, quan điểm của Đảng về CCHC đã được Chính phủ chỉ đạo, thể chế hóa trong các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Các văn bản đã được ban hành thể hiện rõ các quan điểm, chủ trương của Đảng về phát triển kinh tế, tạo sự bình đẳng giữa các thành phần kinh tế, sắp xếp và đổi mới Doanh nghiệp Nhà nước.

Thông qua đó, giảm đáng kể sự can thiệp bằng các biện pháp hành chính của các cơ quan nhà nước vào các quan hệ dân sự, kinh tế, thương mại nói chung và hoạt động của các doanh nghiệp nói riêng, giảm thiểu cơ chế xin-cho. Năm 2005 là năm thứ ba liên tiếp, Việt Nam được đánh giá như một điểm sáng về nỗ lực cải thiện môi trường kinh doanh, là một trong nhóm 10 quốc gia có tốc độ cải cách nhanh nhất thế giới.

Một trong những kết quả của cải cách thể chế là thể chế về mối quan hệ giữa Nhà nước và người dân tiếp tục được xây dựng và hoàn thiện, trong đó đáng chú ý là việc tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân trước khi quyết

định các chủ trương, chính sách quan trọng. Cải cách theo hướng đơn giản hóa thủ tục hành chính gắn với việc thực hiện cơ chế "một cửa" được triển khai mạnh trong giai đoạn I và tiếp tục thực hiện trong giai đoạn II, đã thu được những kết quả bước đầu tích cực.

Thành phố Hồ Chí Minh áp dụng mô hình "Một cửa, một dấu" từ năm 1997 và đến năm 2000 áp dụng quản lý chất lượng cung cấp dịch vụ hành chính công theo tiêu chuẩn ISO-9000 và bắt đầu thực hiện thí điểm ở Quận 1, đến năm 2002 áp dụng rộng rãi ra các cơ sở, ngành, quận, huyện.

Từ tháng 6-2006 đến nay đã có 100% số quận, huyện và 26 sở, ngành của thành phố áp dụng hệ thống quản lý chất lượng theo tiêu chuẩn ISO 9001:2000 vào hoạt động và được cấp giấy chứng nhận trên một số lĩnh vực quản lý nhà nước: cấp phép xây dựng; giải quyết khiếu nại, tố cáo; đăng ký kinh doanh; cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Đã xác lập trật tự, kỷ cương mới trong quản lý thu phí và lệ phí. Quy định công khai và minh bạch nguyên tắc thu, mức thu, chế độ thu nộp, quản lý và sử dụng đối với các loại phí, lệ phí. Kết quả, trong giai đoạn I (2001-2005) đã rà soát, bãi bỏ 140 loại phí do trung ương; và 203 loại phí, lệ phí do các địa phương ban hành.

Trong lĩnh vực thuế, đã triển khai thí điểm thực hiện cơ chế mới có tính cải cách, đột phá là doanh nghiệp tự tính, tự khai, tự nộp thuế, cải tiến thủ tục trong cấp mã số thuế, nhờ đó rút ngắn thời gian doanh nghiệp phải chờ đợi. Trong lĩnh vực hiện đại hóa hải quan, quy trình thủ tục hành chính được cải tiến, bỏ nhiều khâu trung gian theo hướng tổ chức dây chuyền thủ tục hải quan hoàn chỉnh, một cửa, do đó đã giảm đáng kể thời gian thông quan. Công tác kiểm tra thực tế hàng hóa xuất, nhập khẩu được chuyển sang áp dụng phương pháp quản lý rủi ro, kiểm tra có trọng điểm, kiểm tra sau thông quan và đang thí điểm thông quan điện tử tại một số địa phương. Hằng năm, các tỉnh, thành phố đều tiến hành rà soát văn bản Quy phạm pháp luật để phát hiện và kiến nghị loại bỏ những thủ tục phiền hà. Tại TP Hồ Chí Minh, chín tháng đầu năm nay, phát hiện 30 loại thủ tục còn vướng mắc, hoặc không phù hợp thực tiễn, từ đó, đưa ra 37 kiến nghị điều chỉnh, sửa đổi và hủy bỏ.

Có thể nói cho đến nay, thể chế hành chính trên tất cả các lĩnh vực đã được rà soát ở mức độ nhất định, trên cơ sở đó sửa đổi, bổ sung theo hướng đơn giản hóa, tạo thuận tiện cho người dân.

Vẫn còn những trở trở, bức xúc:

Không biết tự bao giờ, hầu hết cơ quan hành chính các cấp quy định lịch tiếp dân, giải quyết công việc của dân theo ngày trong tuần. Chẳng hạn thứ hai (buổi sáng) nhận các loại giấy tờ hồ sơ về nhà đất; thứ tư (cũng buổi sáng) nhận các giấy tờ, hồ sơ về cấp phép xây dựng... Việc này rõ ràng đã và đang làm khó dễ cho công dân.

Trong thời buổi kinh tế phát triển sôi động như hiện nay, ai cũng bận rộn, thử hỏi các công dân còn đâu tâm trí để nhớ được ngày nào là ngày chính quyền tiếp nhận công việc của mình? Thật khó có thể biết được việc dân đang cần có đúng ngày thụ lý của chính quyền địa phương hay không? Có việc thì cứ đến, nhưng nếu chẳng may chệch ngày, coi như mất công một buổi đi lại.

Muốn được việc chỉ còn cách chờ tuần sau lại đến. Giải quyết vấn đề này, cách đây không lâu, UBND thành phố Hà Nội ban hành văn bản yêu cầu các cơ quan, đơn vị toàn thành phố bãi bỏ hoàn toàn việc tiếp nhận đơn, yêu cầu công việc của dân theo ngày trong tuần. Mọi thắc mắc, yêu cầu của dân, dù thuộc lĩnh vực nào cũng phải được cơ quan chức năng, mà chủ yếu ở đây là bộ phận "một cửa" tiếp nhận, vào sổ theo dõi đầy đủ, có giấy hẹn ngày trả yêu cầu rõ ràng.

Trao đổi ý kiến với chúng tôi, ông Bùi Đức Thắng, Phó trưởng phòng CCHC Sở Nội vụ Hà Nội khẳng định: "Từ trước tới nay, Nhà nước chưa có văn bản nào quy định việc tiếp nhận hồ sơ, giấy tờ của công dân theo ngày trong tuần". Nguyên nhân sâu xa của vấn đề này là gì xin miễn bàn, chỉ biết rằng chừng nào cơ quan hành chính còn áp dụng quy định này thì chừng đó người dân, các doanh nghiệp còn chật vật. Với cách làm như thế, rõ ràng chính quyền đã chủ động đẩy khó khăn về phía người dân mà giành lấy những thuận lợi cho mình. Chẳng nói đâu xa, với các nhà báo khi hành nghề cũng hiếm người thoát khỏi vòng "cương tỏa" của các thủ tục hành chính rườm rà, phức tạp. Báo gì thì báo, nếu muốn đến làm việc, phải có giấy giới thiệu, kèm thẻ nhà báo trong khi Luật Báo chí và các bản hướng dẫn thi

hành đã quy định: Khi đến các cơ quan, tổ chức, thư viện, bảo tàng, triển lãm làm việc, nhà báo chỉ cần xuất trình Thẻ nhà báo.

Nói đến CCHC về thể chế, điều khiến nhóm phóng viên chúng tôi day dứt nhất có lẽ là những bất cập trong việc xây dựng và thực hiện thể chế. Xin nêu một dẫn chứng, cũng là những giao dịch dân sự của người dân liên quan việc thế chấp, chuyển nhượng, tặng cho, thừa kế quyền sử dụng đất, nhưng hiện nay, việc này có thể được thực hiện theo hai quy trình thủ tục hành chính khác nhau.

Người dân có thể đến trụ sở UBND xã, phường, thị trấn để làm thủ tục. Hoặc cũng có thể đến các phòng công chứng. Nghị định 79/CP của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật Công chứng quy định kể từ ngày 1-7-2007, thẩm quyền của UBND xã, phường là chứng thực bản sao từ bản chính các giấy tờ, văn bản bằng tiếng Việt; chứng thực chữ ký trong các giấy tờ, văn bản bằng tiếng Việt. Trong khi, Nghị định 183/CP của Chính phủ và Thông tư liên tịch số 04/2006 (vẫn đang còn hiệu lực) giữa Bộ Tư pháp và Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn việc công chứng, chứng thực hợp đồng, văn bản thực hiện quyền của người sử dụng đất, các giao dịch về tài sản có giá trị dưới 50 triệu đồng, cho phép người dân có quyền lựa chọn UBND xã, phường, quận, huyện để thực hiện quyền của mình.

Với các văn bản quy phạm pháp luật kiểu "nước đôi" như vậy, người dân khổ đã đành, những người áp dụng luật cho dân cũng vất vả không kém. Đó là chưa kể đến tình trạng một số luật, nghị định của ta dưới chưa nắm bắt, chưa triển khai xong, trên đã rục rịch thay đổi, bổ sung quy định này, thủ tục nọ. Đề cập vấn đề này nhiều cán bộ, công chức ở bộ phận "một cửa" có chung tâm trạng: Việc của dân yêu cầu, không thụ lý giải quyết thì không được, nhưng nếu làm thì hết sức bần khổ, lo lắng.

Trao đổi ý kiến với chúng tôi về sự bất cập của thể chế, Phó Chủ tịch UBND quận Ninh Kiều (TP. Cần Thơ) Phan Thị Minh Thu thừa nhận: "CCHC thì ở cấp quận chúng tôi chỉ có thể làm tốt công tác cán bộ, cố gắng giáo dục, nâng cao trình độ, thái độ phục vụ dân cho cán bộ, công chức, chứ không thể làm thay đổi được thể chế, các thủ tục, bởi những quy định này đều do trung ương, các bộ, ngành đặt ra". Thủ tục rườm rà, thiếu tính thực tế và thường không ổn định, thậm chí chồng chéo, mâu thuẫn nhau, người dân bị thiệt thòi, bị nhiều khê thì rõ rồi, nhưng những cán bộ thừa hành những thủ tục đó cũng khôn đốn không kém. Bao bực dọc người dân đổ hết lên đầu

người thừa hành nhiệm vụ, mà ở đây chủ yếu là bộ phận "một cửa". Mặt khác, đây cũng là chỗ để những người áp dụng tùy tiện hành dân.

Việc ban hành thể chế còn có chuyện rất đáng nói là văn bản hướng dẫn thi hành Luật còn có những quy định trái, hoặc không phù hợp với luật. Khi đi vào thực tế thì những người thực hiện lại chỉ căn cứ vào văn bản hướng dẫn để thực hiện, do đó đã vô hiệu hóa quy định của luật, văn bản có giá trị pháp lý cao hơn. Điều này đáng tiếc còn xảy ra ở cả cấp cao.

Mới đây, tại phiên họp thứ 50 của Ủy ban Thường vụ QH khóa XI, sáng 19-6-2007, Ủy ban Pháp luật của QH đã đề nghị xem xét hai Nghị định của Chính phủ. Theo kết quả giám sát của Ủy ban Pháp luật, thì Nghị định số 07/2007/NĐ-CP ngày 12-1-2007 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Trợ giúp pháp lý (có hiệu lực thi hành từ 1-1-2007) có chín vấn đề quy định "trái với Luật Trợ giúp pháp lý" hoặc "không phù hợp Luật Trợ giúp pháp lý và một số luật khác". Thí dụ việc bổ nhiệm, miễn nhiệm trợ giúp viên pháp lý, Nghị định 07 quy định: "Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm trợ giúp viên pháp lý theo đề nghị của Giám đốc Sở Tư pháp".

Như vậy, trợ giúp viên pháp lý là một chức danh được Nhà nước bổ nhiệm. Trong khi Luật Trợ giúp pháp lý quy định: "Trợ giúp viên pháp lý là viên chức nhà nước, làm việc tại Trung tâm trợ giúp pháp lý nhà nước, được Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc T.Ư cấp thẻ trợ giúp viên pháp lý theo đề nghị của Giám đốc Sở Tư pháp". Theo quy định này của Luật, thì trợ giúp viên pháp lý chỉ là một viên chức nhà nước, chứ không phải chức danh được bổ nhiệm.

Chẳng có gì là ngạc nhiên, khi chính Thứ trưởng Bộ Nội vụ Thang Văn Phúc, trong một lần trả lời phỏng vấn báo chí, từng nói rằng: Cải cách thể chế của ta còn lắm gian nan. Nhiều thể chế không được tổng kết, sửa đổi, bổ sung kịp thời thông qua cơ chế kiểm tra quá trình thực hiện. Đáng nói hơn, điều này đã được phát hiện từ lâu nhưng chậm được khắc phục trên thực tế.

Giải pháp khắc phục:

Cải cách thể chế hành chính trong nhiều năm qua đã có bước tiến dài không thể phủ nhận. Tuy nhiên, vẫn còn không ít hạn chế và bất cập. Chúng ta dễ dàng nhận thấy rằng, số lượng văn bản ban hành ngày càng nhiều, nhưng về chất lượng, thật sự chưa thể hài lòng, cụ thể là còn thiếu tính nhất

quán, tính dự báo, không ít quy định thiếu tính khả thi. Nhiều thể chế chậm được ban hành, chậm được sửa đổi, hoàn thiện.

Điều rất đáng nói là, cho đến nay Nhà nước ta vẫn chưa có cách nào khắc phục được tính cục bộ ngành, lĩnh vực trong việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, mà vẫn thực hiện theo cách: Luật (hoặc văn bản quy phạm pháp luật) về lĩnh vực nào giao cho bộ, ngành đó chủ trì soạn thảo. Đây chính là chỗ để cho cơ quan nhà nước giành thuận lợi về cho mình, đẩy khó khăn cho người dân, mặc dù chúng tôi (những người viết bài này) thừa nhận là thời gian gần đây việc xây dựng, ban hành thể chế đã có nhiều cải tiến như tổ chức lấy ý kiến đóng góp rộng rãi của các bộ, ngành, đoàn thể, kể cả cơ quan báo chí và nhân dân.

Thời gian thực hiện chương trình tổng thể cải cách nền hành chính nhà nước không còn nhiều (hơn hai năm nữa), trong khi công việc còn khá bộn bề. Do vậy, cần có biện pháp, càng nhanh càng tốt, thay đổi cơ chế chuẩn bị các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, nhất là ở cấp trung ương, nhằm khắc phục một cách cơ bản tính cục bộ trong công tác xây dựng thể chế. Nên chăng, ở mỗi cấp hành chính: T.Ư, tỉnh, huyện cần có một cơ quan chuyên trách lo việc soạn thảo các văn bản quy phạm pháp luật, mà trong thành phần của nó có nhiều chuyên gia, kể cả chuyên gia thuộc lĩnh vực, ngành mà văn bản đó điều chỉnh.

Chẳng hạn, hiện nay Văn phòng Chính phủ có Ban Xây dựng pháp luật, thì những văn bản Chính phủ soạn thảo trình QH, Ủy ban Thường vụ QH thông qua và những văn bản thuộc thẩm quyền Chính phủ ban hành, giao cho cơ quan này chủ trì soạn thảo, thay vì giao cho bộ, ngành. Tất nhiên, là phải quy định rõ chức năng, thẩm quyền để cơ quan này hoạt động; các bộ, ngành liên quan có đại diện tham gia.

Cùng với thay đổi cách thức soạn thảo, ban hành thể chế, thì một việc hết sức quan trọng là thường xuyên rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật ở tất cả các cấp. Việc làm này có nhiều cái lợi, chẳng hạn như: khắc phục được sự chông chéo, mâu thuẫn trong hệ thống thể chế đã có và cả khi ban hành mới; qua rà soát, hệ thống hóa sẽ xác định được những gì còn thiếu cần bổ sung và những gì đã lỗi thời cần sửa đổi hoặc hủy bỏ. Việc rà soát thủ tục hành chính cũng rất cần thực hiện đồng thời với việc rà soát chức năng, thẩm quyền của cơ quan ban hành thể chế. Thực tế cho thấy, có không ít cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật vượt thẩm quyền

luật định. Chính những quy định được ban hành vượt thẩm quyền đó, khi đi vào cuộc sống, sẽ gây khó dễ cho người dân.

Cải cách thể chế, cũng cần nói đến việc nâng cao nhận thức, trình độ của những cán bộ tham gia xây dựng, ban hành thể chế.