

CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHẪM TĂNG CƯỜNG MỐI QUAN HỆ GIỮA TRUNG ƯƠNG VÀ ĐỊA PHƯƠNG TRONG QUẢN LÝ NGÀNH VÀ LĨNH VỰC

TS. NGUYỄN TRỊNH KIỂM*

Thực tế cho thấy, mọi hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước đều liên quan đến dân, đến doanh nghiệp, tác động trực tiếp đến toàn xã hội và có ý nghĩa kinh tế - xã hội rất lớn. Trong bối cảnh nước ta đang tiến hành hội nhập ngày càng sâu rộng vào nền kinh tế thế giới và đẩy nhanh tiến độ xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN cũng như xác lập nền kinh tế thị trường định hướng XHCN như hiện nay thì cải cách hành chính (CCHC) có vai trò vô cùng quan trọng để bảo đảm sự phát triển nhanh và bền vững của đất nước. Trong đó, việc hoàn thiện cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính, đảm bảo hợp lý mối quan hệ giữa trung ương và địa phương nhằm vừa tập trung nguồn lực (nhân lực, tài chính...) để đạt được các mục tiêu và định hướng chung phát triển đất nước, vừa khuyến khích sự chủ động, sáng tạo của mỗi địa phương, khai thác mọi tiềm năng, thế mạnh cho sự phát triển của địa phương, đóng góp vào sự phát triển chung của cả nước là vô cùng quan trọng.

Thực hiện chủ trương trên, trong thời gian qua, chúng ta đã bước đầu tiến hành xác lập được khuôn khổ pháp lý để bảo đảm cho Nhà nước quản lý bằng pháp luật trên các lĩnh vực; trong đó, quy định rõ về quyền hạn và trách nhiệm của mỗi cấp trong phạm vi quản lý ngành, lĩnh vực của cấp mình. Hàng loạt các văn bản pháp luật được ban hành như: *Luật Tổ chức Chính phủ*, *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và*

Ủy ban nhân dân... đã quy định về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương (gồm tỉnh, huyện, xã); mối quan hệ giữa các cấp trong tổ chức bộ máy QLNN; đảm bảo bộ máy QLNN vận hành tương đối ổn định theo quy định của Hiến pháp và pháp luật, khắc phục tình trạng vận hành theo mệnh lệnh hành chính, thiếu nhất quán, hiệu lực và hiệu quả hoạt động thấp. Ngoài ra, các quy định pháp luật điều chỉnh hoạt động của các ngành, lĩnh vực cũng lần lượt được ban hành như: *Luật Giáo dục*, *Luật Y tế*, *Luật Quốc phòng*, *Luật Ngân sách nhà nước*, *Luật Doanh nghiệp...* Các Luật và hệ thống văn bản hướng dẫn thi hành các Luật chuyên ngành này đã quy định sự phối hợp, kết hợp giữa các cơ quan trung ương và địa phương trong chỉ đạo điều hành công tác QLNN đối với từng ngành.

Trong QLNN đối với lĩnh vực kinh tế, hệ thống thể chế của cơ chế tập trung, quan liêu, bao cấp về cơ bản đã được thay thế bằng hệ thống thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN. Trong đó, các cơ quan trung ương tập trung xây dựng các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, các quy hoạch phát triển chung của cả nước; đẩy mạnh việc phát huy sự chủ động sáng tạo và thế mạnh của các địa phương, liên kết giữa các địa phương, hình thành các vùng kinh tế (vùng kinh tế trọng điểm, vùng

* Học viện Hành chính.

kinh tế động lực) nhằm tăng cường hợp tác và phát triển kinh tế, chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng có hiệu quả cao, đóng góp vào mục tiêu phát triển chung của đất nước.

Về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, chúng ta đã tiến hành nhiều đợt điều chỉnh, kiện toàn tổ chức bộ máy của Chính phủ và chính quyền địa phương, giảm đầu mối và các tầng, nấc trung gian. Đồng thời, hiện nay, Đảng và Nhà nước ta đang đẩy mạnh việc phân cấp cho chính quyền địa phương, mạnh dạn phân cấp cho các cấp địa phương thực hiện các công việc QLNN nhằm đưa Chính phủ đến gần với người dân. Mặt khác, tăng cường cải thiện chất lượng và cung cách phục vụ của các cấp chính quyền địa phương, đổi mới cơ chế phục vụ nhân dân, doanh nghiệp, khắc phục tình trạng hành chính cứng nhắc, chuyển sang QLNN chủ yếu theo hình thức phục vụ nhân dân...

Trên cơ sở đó, mối quan hệ giữa trung ương và các cấp địa phương trong chỉ đạo, điều hành và thực thi công tác QLNN đối với các ngành và lĩnh vực đã có những chuyển biến rõ rệt. Công tác thanh tra, kiểm tra... kịp thời phát hiện những sai phạm trong quản lý, đảm bảo bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương từng bước được tăng cường, hoạt động ngày càng có hiệu lực, hiệu quả và thông suốt hơn.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, mối quan hệ này vẫn còn tồn tại một số vấn đề như hệ thống thể chế, luật pháp, mặc dù đã được tập trung xây dựng và hoàn thiện, nhưng đến nay vẫn chưa đồng bộ, vẫn thiếu nhiều luật hoặc chưa thích hợp trong các lĩnh vực của đời sống xã hội, cản trở sự vận hành của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, làm giảm hiệu quả của hội nhập quốc tế cho phát triển đất nước. Số lượng văn bản pháp luật được ban hành mới khá nhiều, nhưng không ít văn bản chất lượng chưa cao, chưa có tính khả thi... Nhiều yêu cầu và định hướng chính

sách không được xác định rõ ngay từ đầu, gây khó khăn cho quá trình cụ thể hoá thành các quy định. Một số văn bản do các cơ quan trung ương ban hành nhưng còn chậm được triển khai tổ chức thực hiện tại các địa phương do nhiều nguyên nhân: năng lực tổ chức thực hiện, quy định của văn bản chưa phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh cụ thể của địa phương...

Hơn nữa, do chưa quy định thật rõ thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước, của người đứng đầu các cơ quan hành chính các cấp nên dẫn đến tình trạng lúng túng, dùn dẩy trách nhiệm trong điều hành công tác QLNN ở các cấp và giữa các cấp... dẫn tới việc phát sinh một số trường hợp các địa phương đề nghị sự hướng dẫn, trợ giúp từ trung ương, hoặc phát sinh trường hợp hỏi đáp, tranh chấp, khiếu kiện kéo dài, khiếu kiện vượt cấp, ảnh hưởng đến trật tự an ninh xã hội...

Mặc dù đã qua một số lần điều chỉnh, nhưng nhìn chung, chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ, các bộ, các cấp chính quyền vẫn chưa đủ rõ và phù hợp với yêu cầu, nhiệm vụ và cơ chế quản lý mới. Tư tưởng bao cấp và giành quyền làm mọi việc, tư tưởng cục bộ ngành, lĩnh vực và địa phương vẫn còn khá phổ biến trong các cơ quan hành chính nhà nước.

Sự trùng lặp, chồng chéo về thẩm quyền, trách nhiệm QLNN giữa các bộ, ngành trong Chính phủ và giữa các bộ, ngành với chính quyền địa phương trên một số lĩnh vực chậm được khắc phục. Số lượng các cơ quan của Chính phủ nhìn chung còn nhiều, có sự trùng lặp, chia cắt trong quản lý. Bên trong các bộ, ngành có chiều hướng chia nhỏ các lĩnh vực công tác để lập thêm các tổ chức (từ trung ương xuống các địa phương), hoạt động kém hiệu quả, không hợp lý. Ở một số nơi, tổ chức bộ máy của chính quyền địa phương vẫn chưa ổn định, thiếu sự phân biệt rành mạch giữa tổ chức bộ máy của chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn,

giữa các địa phương có quy mô và tính chất khác nhau.

Thủ tục hành chính trên một số lĩnh vực còn rườm rà, phức tạp, nhất là trên các lĩnh vực liên quan trực tiếp đến người dân và doanh nghiệp, như đất đai, nhà ở, xây dựng, đầu tư, đăng kí kinh doanh, nộp thuế, công chứng, chứng thực, hộ tịch, hộ khẩu, giấy chứng minh nhân dân, hộ chiếu, thị thực nhập cảnh...

Tình trạng trên dẫn đến hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương chưa thật thống nhất, thông suốt. Quy trình làm việc nhìn chung còn thiếu tính chuyên nghiệp. Họp hành nhiều, giấy tờ hành chính chưa giảm mạnh; thẩm quyền và trách nhiệm giải quyết công việc của từng cán bộ, công chức chưa rõ. Đặc biệt, khâu phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp và giữa các cấp trong quá trình giải quyết công việc còn rất yếu. Có nhiều trường hợp, công việc thuộc nhiệm vụ của cấp tỉnh nhưng do không thống nhất được ý kiến của các sở, ban, ngành có liên quan của tỉnh nên tỉnh phải có công văn đề nghị các cơ quan trung ương hướng dẫn làm lãng phí thời gian, chậm trễ, thậm chí gây hậu quả xấu trong công tác QLNN.

Để tăng cường sự gắn bó, thống nhất trong mối quan hệ giữa trung ương và địa phương trong quản lý ngành và lĩnh vực, thiết nghĩ, cần tập trung vào một số hướng sau:

Thứ nhất, cần tăng cường lãnh đạo, kiểm tra, đôn đốc, uốn nắn kịp thời việc thực hiện các chủ trương, nghị quyết của Đảng về công tác CCHC. Lãnh đạo cơ quan chính quyền các cấp xây dựng chương trình, kế hoạch CCHC, đặc biệt là cải cách thủ tục hành chính phục vụ nhân dân, phục vụ doanh nghiệp. Thông qua kết quả CCHC mà xem xét, đánh giá, sử dụng cán bộ, đảng viên. Quyết định giới thiệu cán bộ, đảng viên có đủ phẩm chất và năng lực để cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước xem xét, bổ nhiệm giữ các chức vụ

trong bộ máy nhà nước, thông qua đó bảo đảm việc thực hiện CCHC, hoàn thiện mối quan hệ giữa trung ương và các cấp địa phương trong QLNN theo đúng các chủ trương, quan điểm của Đảng.

Thứ hai, cần tiếp tục triển khai mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN với tiêu chí đưa công tác quản lý vào khuôn khổ luật pháp một cách rõ ràng, minh bạch thông qua việc đẩy nhanh tiến độ xây dựng và nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật, đáp ứng yêu cầu QLNN theo hướng khắc phục tình trạng ban hành luật khung, hạn chế tối đa luật phải chờ văn bản hướng dẫn thi hành; khắc phục tình trạng ban hành luật với những vấn đề chưa đủ rõ và khó hướng dẫn thực hiện; đề cao tính thống nhất của hệ thống pháp luật, bảo đảm chấp hành nghiêm chỉnh trong thực tiễn của đời sống xã hội và thông qua hoạt động lập pháp và giám sát của Quốc hội; xác định hợp lý chương trình xây dựng pháp luật dài hạn và ngắn hạn; nâng cao chất lượng xây dựng luật; xác định rõ quan điểm chỉ đạo của từng văn bản pháp luật cần ban hành; ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành luật cụ thể, rõ ràng, kịp thời, đúng quy định.

Thứ ba, cần tập trung chỉ đạo rà soát và cải cách mạnh mẽ các thủ tục hành chính theo hướng tạo môi trường thuận lợi nhất cho sản xuất - kinh doanh của doanh nghiệp và nhu cầu chính đáng của người dân. Chính phủ nên khẩn trương rà soát, sửa đổi các quy định và chịu trách nhiệm rà soát những thủ tục hành chính đã quy định trong các luật, pháp lệnh, trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, sửa đổi cho phù hợp. Các cấp chính quyền và từng cơ quan hành chính nhà nước khẩn trương rà soát các loại thủ tục hành chính, bãi bỏ hoặc sửa đổi, bổ sung theo thẩm quyền hoặc trình cấp trên xem xét, sửa đổi theo hướng tạo thuận lợi cho nhân dân và doanh nghiệp. Xử lý nghiêm những tổ chức, cá nhân tùy tiện đặt ra các quy định trái pháp luật, trái thẩm quyền, gây khó

khân, phiền hà cho nhân dân. Đề cao trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính trong việc cải cách thủ tục hành chính. Đồng thời, cần công bố công khai các thủ tục (các loại giấy tờ, biểu mẫu) và quy trình giải quyết công việc, thời gian giải quyết, phí và lệ phí theo quy định để nhân dân biết và thực hiện thuận lợi. Tiếp tục đẩy mạnh việc thực hiện có hiệu quả cơ chế “Một cửa”, “Một cửa liên thông” tại các cơ quan hành chính nhà nước và mở rộng áp dụng tại các đơn vị sự nghiệp dịch vụ công như bệnh viện, trường học.

Thứ tư, cần xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ và các cơ quan hành chính nhà nước các cấp. Thực hiện phân cấp mạnh và phù hợp hơn về nhiệm vụ từ Chính phủ và các bộ cho chính quyền địa phương. Phát huy tinh thần trách nhiệm, tính năng động, sáng tạo của chính quyền địa phương trên cơ sở phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của mỗi cấp trong bộ máy chính quyền. Khẩn trương xây dựng và đưa vào thực hiện quy hoạch tổng thể đơn vị hành chính các cấp, trên cơ sở đó ổn định cơ bản các đơn vị hành chính ở cả 3 cấp tỉnh, huyện, xã. Kiên toàn, thống nhất hệ thống cơ quan chuyên môn của các cấp chính quyền.

Thứ năm, cần tiếp tục phát huy mạnh mẽ quyền làm chủ của nhân dân. Cán bộ và cơ quan quản lý hành chính cần quán triệt sâu sắc trong nhận thức và hành động của cả hệ thống cơ quan hành chính nhà nước ý thức phục vụ dân, gần dân, giúp dân, học dân. Khắc phục tình trạng vô trách nhiệm hoặc đùn đẩy khó khăn của cán bộ, công chức cho người dân và doanh nghiệp. Tập trung cải cách theo hướng đơn giản, minh bạch, công khai về thủ tục hành chính. Xác định đây là một giải pháp quan trọng để phòng, chống tham nhũng, khắc phục tiêu cực trong bộ máy hành chính nhà nước. Xây dựng và đưa vào thực hiện các quy định về quyền được thông tin của người dân, tạo điều kiện để người dân tham gia, giám sát hoạt động của cơ quan

hành chính. Xử lý nghiêm các hành vi nhũng nhiễu, gây phiền hà cho dân trong quá trình quản lý hành chính. Hạn chế tối đa các oan sai và xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của công dân trong quá trình công chức nhà nước thi hành công vụ. Tạo lập cơ sở pháp luật nhằm bảo đảm quyền giám sát trực tiếp của nhân dân đối với hoạt động của bộ máy hành chính. Tăng cường các hình thức dân chủ trực tiếp để người dân tham gia vào công việc của Nhà nước ngày càng thực chất và có hiệu quả. Bảo đảm cho người dân, tổ chức là đối tượng chịu sự điều chỉnh của pháp luật được tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật và thực hiện pháp luật. Khẩn trương xây dựng các quy định về chế độ công khai, như công khai thẩm quyền và trách nhiệm của từng cơ quan hành chính; các quy định, quy trình giải quyết công việc, thủ tục hành chính, phí, lệ phí và thời gian giải quyết công việc; ngân sách, tài chính; báo cáo kiểm toán; tài sản của cán bộ, công chức và tuyển dụng, bổ nhiệm cán bộ, công chức... theo quy định của pháp luật.

Như vậy, CCHC là vấn đề cốt lõi nhằm cải thiện ngày càng tốt hơn mối quan hệ giữa trung ương và địa phương trong quản lý ngành và lĩnh vực. Để đạt được hiệu quả, mỗi cấp trong bộ máy QLNN từ trung ương đến địa phương cần quán triệt chủ trương, thực hiện tốt nhiệm vụ QLNN của cấp mình; tích cực khẩn trương thực hiện có hiệu quả các công tác phối hợp, kết hợp giữa các cấp trong QLNN đối với ngành, lĩnh vực theo đúng quy định của pháp luật. Hơn nữa, các cấp cần xây dựng chương trình hành động thiết thực, cụ thể về CCHC trong từng cơ quan hành chính nhà nước theo hướng tập trung chỉ đạo thực hiện có trọng tâm, trọng điểm trong từng thời gian, bảo đảm cho công tác CCHC thật sự là một khâu đột phá trong phát triển kinh tế - xã hội và là một nhiệm vụ trọng tâm thường xuyên của cấp uỷ và cơ quan hành chính nhà nước các cấp□